

15. ÖSSZEGZÉS: MAGYARORSZÁG UNIÓS TAGSÁGÁNAK KÖZPOLITIKAI MÉRLEGE

Bíró-Nagy András – Medve-Bálint Gergő

Magyarország húsz éve az Európai Unióban két, egymástól élesen elválasztható időszakra tagolható. Az első hat-hét évet, amit a tagság tanulási időszakának is nevezhetünk, az uniós elvárásoknak való megfelelés, a hazai közpolitikai intézményrendszer EU-ra történő hangolása és az európai piacokba való folyamatos betagozódás jellemezte. A magyar kormány alapvetően uniópárti hozzáállással bírt, és nem kérdőjelezte meg az EU közpolitikai illetékességét. Ugyanakkor a 2008-as gazdasági válság, az elszálló költségvetési hiány, majd az államcsődközeli helyzet és a belpolitikai krízis rányomta a bélyegét erre az időszakra, melyben az Európai Unió a kívülről dobott mentőöv szerepét is játszotta: hazánk EU-tagsága nélkül a válság minden bizonnyal mélyebb és hosszabban tartó lett volna.

A második, 2010–11-gyel kezdődő szakasz a kétharmaddal kormányzó Orbán-kormány időszaka, mely fokozódó euroszkeptikus retorikában, az uniós közpolitikai illetékesség számos területen való megkérdőjelezésében, sőt az Európai Unió nyílt kritikájában öltött testet. A kezdeti időszakkal való meglepően széles körű közpolitikai folytonosságot elfedi ez a hangzatos, az EU-val egyre ellenségesebb politikai retorika. Ugyanakkor formális értelemben Magyarország a legtöbb esetben teljesíti tagsági kötelezettségeit, ebben a tekintetben nem lóg ki a többi tagállam közül. Ezért is a kettősség az, amivel a leginkább lehet jellemezni hazánk EU-tagságának közpolitikai mérlegét.

Egyfelől a függő piacgazdaság alapvető szerkezeti keretein az Orbán-kormány szuverenitási paradigmája sem változtatott, sőt a külföldi tőkéttől való függés erősödött, mint ahogy a külső finanszírozási források (EU-s támogatások, hazautalások) gazdasági jelentősége is nőtt a tagságunk második szakaszában. Másfelől a nem exportra termelő, hanem a hazai piacot kiszolgáló külföldi vállalatok elvesztették korábbi kedvezményezett státuszukat, mivel ezekben az ágazatokban a kormányhoz hű nemzeti tőkésréteg felépítése kezdődött el. Hasonló kettősség jellemzi az uniós elvárások teljesítését gazdasági és politikai értelemben. Míg a 2008-as válság után jelentősen szigorodó EU-s gazdasági kormányzás elvárásaihoz a koronavírus-járványig az Orbán-kormány igazodott, ezzel teremtve meg a nagyobb hazai és külföldi politikai mozgásteret magának, az országspecifikus ajánlások teljesítésében már csak korlátozott megfelelés mutatkozik. A jogalkotás szintjén hasonló a helyzet: az uniós kötelezettségekből fakadó jogalkotási feladatokat mind a szocialista-liberális koalíció, mind az Orbán-kormány teljesítette, ám a politikailag érzékeny, a szuverenitási paradigmát érintő kérdésekben utóbbi dacol az EU-val.

Az EU-tagsághoz jelentős anyagi jellegű várakozások is kapcsolódtak, elsősorban a megnyíló uniós transzferek miatt. Habár nehéz egyértelmű viszonyítási pontot találni, amelyhez a teljesítmény minden kétséget kizáróan mérhető lenne, a rendelkezésre álló adatok alapján ezen a téren is vegyes a kép. Míg a magyar mezőgazdaságban az uniós források felhasználása kedvező összképet mutat annak ellenére is, hogy az agrárszektor export-versenyképessége nem éri el a benne rejlő potenciált, addig a vállalatoknak juttatott uniós támogatások nem hatékony pénzfelhasználást sugallnak. Hasonlóképpen, a csatlakozáskor meglévő, országon belüli területi egyenlőtlenségek az uniós fejlesztési források ellenére sem csökkentek számottevően, noha az ország gazdasági teljesítménye folyamatosan zárkózik fel az EU-átlaghoz. Szociálpolitikai területen sem történt fordulat: a szociális felzárkózás a rendszerváltozás óta várat magára, olyannyira, hogy hazánk e tekintetben egyre inkább távolodik az EU főáramától.

A fenti kettősség jegyében az alábbiakban összefoglaljuk a kötet legfontosabb eredményeit, vagyis hazánk két évtizedes EU-tagságának közpolitikai mérlegét megvonva a legfontosabb megállapításokat összegezzük.

MAGYARORSZÁG MÉLY BEÁGYAZOTTSÁGA AZ EURÓPAI GAZDASÁGBA

Húsz évvel Magyarország uniós csatlakozása után az ország mélyen beágyazódott az európai gazdasági folyamatokba. Hazánk teljes exportjának csaknem 80 százaléka az Európai Unióba irányul, míg a teljes hazai importon belül az Európai Unió részesedése közel van a 70 százalékhoz. Magyarország tehát gazdaságilag ezer szállal kötődik az Európai Unióhoz. Ez a rendkívül erős gazdasági összefonódás olyan strukturális tényező, amely csökkenti a mindenkori magyar kormány mozgásterét a piacgazdasági szerkezet alakításában.

A magyarországi függő, külföldi működőtőkén alapuló piacgazdasági rendszer kialakulását a rendszerváltozás utáni hazai piacépítő folyamatok mellett erőteljes külső, elsősorban uniós hatások érték. Kezdetben az EU a nyugat-európai cégek beruházási lehetőségeit kívánta biztosítani a kelet-közép-európai tagjelöltek piacnyitásának ösztönzésével, így maximalizálva a keleti bővítéstől remélt hasznot. A rendszerváltozás után a magyar kormányok külföldi tőkét bevonó igyekezete megegyezett az ebbéli EU-s törekvésekkel, így a már az 1980-as évektől fokozatosan nyitottá váló magyar gazdaság tárt kapukkal várta a külföldi, exportra termelő beruházókat és a külföldi tulajdonú bankokat. A külföldi tőke segítségével az ország gazdasága rövid idő alatt betagozódott az európai és globális piacokba, az átmenet egyik mintaszakágává téve ezzel hazánkat.

A 2000-es évekre azonban a függő fejlődés egyre több hátulütője mutatkozott meg. Duális gazdaság alakult ki, melyben a versenyképes, exportra termelő és döntően külföldi tulajdonú nagyvállalatok által uralt feldolgozóipar mellett a magyar piacra összpontosító, beszükkült növekedési lehetőségekkel bíró, hazai tulajdonú kis- és középvállalati szektor vegetált. Az exportorientáltság növelte a külső gazdasági sokkoknak való kitettséget, az

olcsó munkaerőre alapozott versenyelőny pedig a közepes jövedelmi csapda veszélyét. Mindeközben az EU-átlaghoz való lassú gazdasági felzárkózást nem követte szociális felzárkózás. Ennek ellenére a Fidesz 2010-es hatalomra kerüléséig egyetlen kormány sem vonta kétségbe a függő piacgazdaság neoliberais alapokon nyugvó szerkezetét és az egyértelmű európai orientációját. A kétharmaddal hatalomra kerülő Orbán-kormány legfőbb törekvése azonban a saját politikai és gazdasági mozgásterének bővítése volt, a hazai gazdaságpolitika legfőbb szervezőelve pedig a gazdasági és pénzügyi nacionalizmus lett, erősen feszegetve az EU egységes belső piacának és szabályrendszerének határait. Az Orbán-kormány 2010 után látszólag magáévá tette a fejlesztő állam paradigmáját, de a demokratikus, nyugati minták helyett a keleti, autoriter kísérleteket állította be mintaként. Ugyanakkor a keleti nyitás stratégiája, a külföldi működőtőke forrásainak diverzifikációja nem jelentett váltást a függő piacgazdasági modellhez képest, csak a külső függést helyezte szélesebb alapokra.

Az uniós tagság két évtizede alatt három pillérre épült a külső források beáramlása a magyar gazdaságba. A kezdeti időszakban egyértelműen a külföldi működőtőke volt meghatározó, majd a jóval kiszámíthatóbb uniós források nagysága a külföldi beruházásokkal majdnem egy szintre lépett, és a 2010-es évektől kezdve a külföldön dolgozó magyarok hazautalásai is komoly külső finanszírozási forrássá váltak. A belföldön megtermelt jövedelmen túl a gazdaságot kívülről finanszírozó források a bruttó hazai össztermék 10 százalékát is meghaladó tőkebeáramlást jelentenek immáron több mint egy évtizede.

Az Orbán-kormány felismerte, hogy ha maradéktalanul megfelel az EU gazdasági játékszabályainak, vagyis stabilizálja az államháztartást, alacsonyan tartja a költségvetési hiányt, és az államadósságot csökkenő pályára állítja, akkor azzal a saját politikai mozgásterét növeli az EU-val szemben. Ez a stratégia 2010 és 2020 között jól működött. Ennek köszönhető, hogy a politikai retorikában megjelenő külfölditőke-ellenesség valójában szelektívnek bizonyult: a hazai függő, exportvezérelt piacgazdaság szempontjából lényeges gazdasági ágazatokra az Orbán-kormány nem terjesztette ki a szuverenitási paradigmáját. A külföldi tulajdonú feldolgozóipari vállalatok soha nem látott mértékű állami támogatásokban részesültek, ellenben a belső piacra termelő vagy szolgáltató külföldi cégek nemkívánatosak vagy éppen megtűrtté váltak. Emellett a kormány a politikai lojalitást szem előtt tartva fogott hozzá egy nemzeti tőkésréteg felépítéséhez, beemelve ezzel a hazai tőkét, vagyis annak egy részét a korábban csak a külföldi multik és a kormány között létrejött hatalmi tömbbe.

A SZUVERÉN FÜGGŐSÉG PIACGAZDASÁGI MODELLJE

A nemzeti tőkésréteg építése azonban nem érintette a függő piacgazdaság lényegét, amely továbbra is a külföldi tulajdonú, exportvezérelt feldolgozóipari cégeken alapul. A piacgazdasági rendszer tehát az Orbán-kormány idején alapjaiban nem változott, ám elmozdult egy szuverén függőséggel jellemezhető irányba, amelyben a kormány politikai mozgásterét és részben legitimációját is a folyamatosan beáramló külföldi tőke biztosítja, míg

a hazai tőketulajdonosok erős függésbe kerültek a kormánytól. Ezzel párhuzamosan a kormány a gazdaságot egyre erőteljesebben tereli autoriter irányba, mialatt a kormányzás minősége fokozatosan gyengül, ami a jövőbeli gazdasági felzárkózás komoly gátjának is bizonyulhat. Mindezeket a folyamatokat a koronavírus-válságig az Európai Unió nem-hogy hátráltatta volna, hanem inkább erősítette, elsősorban az uniós források rendelkezésre állásával.

A koronavírus-járvány óta a magyar piacgazdasági rendszer súlyos válságjelenségeket mutat, és ez a kormány szuverenitási törekvéseit is jelentős mértékben akadályozza. Az Európai Unióval való konfrontáció tovább erősödött, ami nem segíti a gazdasági feljebb lépést. Az uniós források befagyasztása azonban még erősíti is a függő piacgazdasági modellt, mivel az az elképzelés, hogy a külföldi tőke ki tudja váltani az uniós forrásokat, a gyakorlatban ahhoz vezet, hogy a magyar kormányzat még több állami támogatást nyújt a külföldi beruházóknak, és még inkább rájuk építi gazdaságfejlesztési stratégiáját.

Magyarország továbbra is a világgazdaság félperifériáján elhelyezkedő, kis, nyitott, függő piacgazdaság, mely alacsony hozzáadott értékű tevékenységekre specializálódott, ám fokozatosan elvesztette a korábbi olcsó, szakképzett munkaerőn alapuló versenyelőnyét. Mindezek a folyamatok a függő fejlődés korlátaira és a gazdasági felzárkózás megrekedésére mutatnak rá, a közepes jövedelmi csapda valós veszélyét hordozva. Összességében megállapítható, hogy a magyar kormányok az elmúlt húsz évben nem jártak sikerrel a gazdaság modernizálásában, nem történt érdemi elmozdulás a magasabb hozzáadott értékű tevékenységek felé. A magyar gazdaság e tekintetben nem került közelebb az EU centrumához, hanem maradt a félperiférián.

Fontos leszögezni, hogy a magyar piacgazdasági modell az uniós tagság és az európai piacokba való mély beágyazódás nélkül fenntarthatatlanná válna. A félperifériáról a centrumba való elmozdulás még függő fejlődés mellett is lehetséges volna, azonban ehhez szakítani kellene a gazdasági nacionalizmus jelenlegi gyakorlatával, és a jövőbeli növekedés céljából humán tőkébe, kutatás-fejlesztésbe és innovációba lenne érdemes fektetni, valamint magasabb hozzáadott értékű beruházásokat az országba vonzani.

ALKALMAZKODÁS A GAZDASÁGI KORMÁNYZÁS KERETEIHEZ

Az európai integráció nemcsak a hazai gazdaság nemzetköziesedését segítette elő, hanem közvetlen és közvetett módon is tompította a gazdasági válságok hatásait. A 2008-as gazdasági válság kezelése során az IMF és a Világbank mellett az Európai Unió is beszállt a magyar gazdaság kimentésébe, a szükséges likviditás előteremtésébe. Mivel ez a válság már uniós tagként érte Magyarországot és az akkor hivatalban lévő Gyurcsány-kormányt, az uniós intézmények is az ország segítségére siethettek, arra hivatkozva, hogy a problémák a belső piac működését és stabilitását is veszélyeztetik. Fontos közvetett hatás volt továbbá az éppen a válság éveiben komolyabban meginduló uniós források beáramlása Magyarországra, ami épp akkor juttatta fontos külső forrásokhoz az ország gazdaságát, amikor arra a legnagyobb szükség volt. 2011-ben készenléti hitelért az Orbán-kormány is

az IMF-hez és az EU-hoz fordult, de ez már csak taktikai szándékkal történt, azzal kalkulálva, hogy időhúzásra játszva el lehet érni a pénzügyi nyomás enyhülését. Az Orbán-kormány végül nem vette igénybe a hitelt, tartozásait törlesztette, és felszámolta a kapcsolatokat az IMF-fel.

Az európai integráció néhány fontos vívmánya még nem vonatkozott Magyarországra a belépéskor (a schengeni zónába 2007-ben került be az ország, a munkaerő szabad áramlása előtti akadályok 2011-ben hárultak el), de a gazdasági kormányzás keretei az első pillanattól kezdve érvényesek és relevánsak voltak. A belépést követően az Európai Bizottság rögtön túlzottdeficit-eljárás alá vonta az országot, amiből az csak 2013-ban szabadult. A 2008-as válsággal kezdődően az EU szigorodó gazdaságpolitikai szabályozási keretei a magyar kormány mozgásterét is szűkítették, nem beszélve az IMF és az EU által közösen nyújtott hitelről. A fiskális szigor uniós követelménye 2010 után sem változott, mert az Európai Bizottság nem járult hozzá ahhoz, hogy az Orbán-kormány 7 százalékos költségvetési hiánycélt tűzzön ki magának. Magyarország tehát igyekezett betartani a gazdasági kormányzás jelentette régi és új szabályokat, ugyanakkor mindezt olyan nem szokványos eszközök használatával tette, amelyekre az EU nem volt felkészülve, és amelyekre nem is volt megfelelő válasza a 2010-es években.

Fordulatot a koronavírus-járvány és a hatására életre hívott NextGenerationEU, valamint az ún. jogállamisági feltételrendszer jelentett. Az EU 2020 óta úgy próbálja átalakítani a gazdasági kormányzás rendszerét, hogy feltételekhez köti az uniós forrásokhoz való hozzájutást, így kényszerítve a tagállamokat nemcsak a konkrét szabályok betartására, de az európai értékek követésére is. Az uniós forrásokhoz való hozzájutás feltételeessége már túlmutat a gazdasági szférán, és azt húzza alá, hogy az Európai Unió több mint egységes piac: közösen osztott értékek és magatartási normák összessége.

CÉLDÁTUM ÉS STRATÉGIA NÉLKÜL: MAGYARORSZÁG ÉS AZ EURÓ BEVEZETÉSE

Az uniós csatlakozással Magyarország is vállalta, hogy teljesíti a kritériumokat, és bevezeti az Európai Unió közös fizetőeszközét, az eurót. A kezdeti lelkesedés helyett húsz év után sem céldátuma, sem az euró bevezetésére vonatkozó stratégiája nincs az országnak. Miközben a magyar társadalom többsége stabilan euró párti, az elmúlt két évtizedben egyszer sem adódott olyan időszak, amikor minden, az euró bevezetéséhez szükséges kritériumot teljesített volna az ország, és a politikai akarat is meglett volna hozzá. Az EU-hoz csatlakozás utáni első években a céldátum egyre tolódott (2007, 2008 és 2010 is szerepelt akkoriban a tervek között), sőt 2009-ig politikai konszenzus övezte a vezető hazai pártok között az euró bevezetésének fontosságát, de a 2010-es kormányváltás után eltűnt az euró iránti politikai elkötelezettség. Az Orbán-kormány szuverenista politikai stratégiája és az, hogy 2011 óta a kormányzati kommunikáció az Európai Uniót Magyarország ellenfeleként kezeli, nem is férhetett össze az euró bevezetésével, annak ellenére sem, hogy a gazdasági mutatók a 2010-es években sokkal közelebb álltak a kritériumokhoz, mint korábban.

Az eurózónába való belépéssel vagy a kívülmaradással kapcsolatos régiós tapasztalatok azt mutatják, hogy a felzárkózási pályákat nem határozta meg az euróövezeti tagság. Míg Csehország euró nélkül is jelentős felzárkózásra volt képes, és a cseh korona is felértékelődött az euróval szemben, addig Magyarország gazdasági előrelépése jóval korlátozottabb volt, a forint pedig jelentős leértékelődésen ment keresztül az elmúlt húsz évben. A tanulság az, hogy az adott körülmények között sem mondható jónak a magyar politikai elit kormányzati teljesítménye, és, mint ahogy a cseh példa sugallja, az euró bevezetése nélkül is lehetséges lett volna kedvezőbb utat bejárni az elmúlt két évtizedben.

Az euró bevezetése kétségtől nem pusztán gazdasági, hanem politikai kérdés is. Ezt húzzák alá azok az európai integrációval kapcsolatos tervek, amelyek az eurózóna és a mag-Európa fogalmának összeolvadását célozzák meg, és felértékelik az Európai Unió centrumában a jogállamiság érvényesülését is. Az eurózónán kívüli lét hosszú távon könnyen jelentheti az EU perifériájára szorulás intézményesülését, amiből az is következik, hogy az euró bevezetésének lehetséges tétje végső soron Magyarország Európán belüli jövőbeni státusza.

AZ UNIÓS FORRÁSOK HATÁSA A MAGYAR VÁLLALATOK TELJESÍTMÉNYÉRE

A magyar gazdaság egyik legjelentősebb forrása lett az elmúlt két évtizedben az európai uniós támogatás. Ennek keretében 22 ezer milliárd forintnyi forrást biztosított hazánkban az EU, uniós tagságunk kezdete óta évente átlagosan a GDP 3,5 százalékát tette ki ez az összeg. A vállalati támogatások nagyobb része állami vállalatokhoz került, melyek az állam számára végeztek főként infrastrukturális beruházásokat. A gyorsforgalmi utakat, vasútvonalakat és közutakat túlnyomórészt uniós forrásokból fejlesztő állami vállalat, a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. önmagában a jóváhagyott uniós támogatások 21 százalékát nyerte el. Kulcsfontosságú azonban, hogy miként változott a piaci vállalkozások teljesítménye az uniós pénzek hatására. A támogatások hatékonysága igen alacsonynak mondható: 2008 és 2021 között mindössze három olyan év volt (utoljára 2013-ban), amikor az uniós forrásokkal támogatott vállalatok árbevétel-növekedése megelőzte a nem támogatott vállalatok teljesítményét. A támogatások odaítélése során csökkent a vállalatok növekedési dinamikája, az elmaradt az iparági átlagtól, az azonos méretkategóriákban jellemzőtől. A vállalati mutatószámok alapján leginkább az olvasható ki, hogy az uniós támogatások növelték a támogatott vállalatok adózás előtti eredményét. A támogatott vállalatok profitrátája ugyanakkor elmarad a hazai vállalatok átlagától. A NAV szerint 2008–2021 között átlagosan 7 százalék volt a vállalatok profitrátája. Az uniós támogatásokban részesülő cégek körében 5,1 százalék volt ez a mutató.

Összességében úgy tűnik, hogy az átlagosnál kevésbé eredményes vállalatok kaptak jelentős összegű támogatást, aminek segítségével az árbevételük az átlagosnál kevésbé növekedett, viszont az uniós támogatási forrásoknak köszönhetően jelentős többletprofithoz jutottak saját korábbi teljesítményükhöz képest. Az egyes vállalati méretkategóriá-

kat nézve az derül ki, hogy a nagyobb KKV-k esetében a leginkább hatékonyak az uniós támogatások. Az 50–249 fő közötti cégeknél nagyobb volt a növekedés mértéke az uniós forrásokkal támogatottak kategóriájában, mint a nem támogatottak között. A nagyvállalatok körében viszont a támogatottak növekedési rátája csak a fele volt a nem támogatottakénak.

IPARPOLITIKA EU-S KERETEKBE: A MAGYAR GAZDASÁG DIVERZIFIKÁCIÓJA HELYETT A SZERKEZETI KONCENTRÁCIÓ ERŐSÍTÉSE

Az uniós támogatások mellett a hazai költségvetésből finanszírozott állami támogatások is az iparpolitika fontos eszközei, és ennek szabályozását az Európai Unió az utóbbi években könnyítette, a koronavírus-járvány kapcsán pedig új EU-s keretek alakultak ki, új támogatási eszközökkel. A fejletlenebb, magasabb munkanélküliséggel küzdő régiók támogatása ürügyén a kelet-közép-európai országok élen járnak az állami támogatások nyújtásában, és ez Magyarországra is igaz: 2010 előtt a GDP 1,3 százalékát, 2010–2021 között 2 százalékát fordította a kormány állami támogatásokra. A dokumentumok szintjén a magyar iparpolitika jól illeszkedik az uniós keretekbe. A magyar stratégiai anyagokban ugyanúgy prioritás a kutatás, az innováció, a KKV-k fejlesztése, az Ipar 4.0, a zöldítés és a kibocsátáscsökkentés, ahogy az EU célkitűzéseiben is. A valóság azonban eltérő képet mutat. Hiába tűzte ki ezt célul az Orbán-kormány hivatalos iparpolitikai stratégiája, az Irinyi Terv, a magyar gazdaság diverzifikációja nem történt meg az elmúlt években. Ezt a növekedési potenciállal rendelkező, a fejlett technológia hatásainak kibontakoztatására képes vállalatok, ágazatok ösztönzésével lehetett volna elérni. Pedig ehhez rendelkezésre álltak uniós források, és jellemzően a magyar iparfejlesztési, ágazati stratégiai dokumentumok is az EU-s finanszírozással számoltak. A megvalósítás azonban más irányt vett, és az EU által jóváhagyott magyar állami támogatási források is elsősorban a már meglevő járműipari vagy a hozzájuk kapcsolódó külföldi cégekhez kerültek, erősítve a szerkezeti koncentrációt.

KETTŐS KÉP A HAZAI JOGALKOTÁSBAN: MAKROSZINTEN MEGFELELÉS, POLITIKAILAG ÉRZÉKENY KULCSTERÜLETEKEN MEG NEM FELELÉS

A tagállami jogalkotás hazánkban is közvetlenül és jelentős mértékben ki van téve az uniós tagság hatásainak. A jogharmonizáció a taggá válást követően is meghatározó állami feladat maradt, hiszen az uniós szakpolitikai környezet is folyamatosan változik. Az elmúlt két évtizedben a jogharmonizáció eljárási-intézményi rendje szorosan integrálódott a hazai jogalkotási folyamatba, amelynek megkerülhetetlen részét képezi. Az európai eredetű törvények a hazai jogalkotási tevékenység jelentős, bár arányait tekintve jóval 50 szá-

zalék alatti részét teszik ki – ez stabilan így volt 2004 után, attól függetlenül, hogy a hivatalban lévő kormányok milyen Európa-politikát folytattak.

A kötelezettségszegési eljárások adatai azt mutatják, hogy Magyarország a többi uniós tagállamhoz képest nem teljesít rosszul, teljesítményét alapvetően uniós kötelezettségeinek teljesítése jellemzi. Hazánk e téren uniós összehasonlításban a középmezőnyben szerepel, ráadásul az eljárások nagy többségét a felszólító levél elküldése után (tehát az eljárás korai szakaszában) megoldja. Az eljárásoknak csak a töredéke jut el az Európai Bíróság elé: 2022 végéig 29 kötelezettségszegési eljárást zárt le a Bíróság, melyek közül Magyarország egyetlen pert nyert meg. Az Európai Bíróság által elbírált kötelezettségszegési ügyek ugyanakkor rámutatnak azokra a területekre, amelyeken a magyar jogalkotás szándékoltan letérni látszik az uniós kötelezettségeknek való megfelelés pályájáról. Ezek közé tartozik az uniós menekültpolitika végrehajtása, a magyar adószabályozás, a környezeti szabályozás, a belföldi gazdasági érdekeknek kedvező piacsabályozás. Az ezekben a témákban kialakuló konfliktusok azt jelzik, hogy a jogharmonizációs mechanizmus iparszerű működése mellett jelen van egy olyan jogalkotói felfogás is, amelyben a megfelelés már nem egy a jog által előírt kötelező feladat, hanem az uniós tagság egy olyan vetülete, amely alávethető a politikai akaratnak. Szintén előforduló gyakorlat, hogy a magyar jogalkotó ugyan jogszabály-módosítással formálisan eleget tesz a kötelezettségszegést megállapító ítéletnek, azonban az uniós jogot sértő módon megváltoztatott viszonyok korrekciója elmarad, és így végső soron a jogalkotó eredeti szándéka érvényesül, az eljárás lefolytatása ellenére is.

Összességében a magyarországi jogalkotás teljesítményéről kettős kép alakult ki. Egyrészt makroszinten az európaizáció, az uniós kötelezettségekből fakadó jogalkotási feladatok teljesítése jellemzi. Másrészt vannak olyan területek, amelyeken a megfelelés nem tekinthető garantáltnak, és az uniós kötelezettségeknek való meg nem felelés szándékosnak tűnik.

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZPOLITIKAI AJÁNLÁSAINAK KORLÁTOZOTT HATÁSA MAGYARORSZÁGON

Az Európai Unió közpolitikai koordinációs mechanizmusa, az Európai Szemeszter keretében érkező ajánlások nemzeti szintű implementációjának vizsgálata összességében azt bizonyítja, hogy az európai integráció nemcsak kemény, kötelező eszközökkel érhet el hatást a tagállamokban, hanem puhább, közpolitikai koordinációval is. Az Európai Szemeszter keretében 2011-től kezdődően a többi tagállamhoz hasonlóan Magyarország is kapott testre szabott, úgynevezett országspecifikus ajánlásokat az Európai Bizottságtól. A visegrádi országok az uniós átlagnál kisebb arányban hajtják végre legalább közepes mértékben azokat a Brüsszelből érkező közpolitikai javaslatokat, amelyek végrehajtása nem kötelező. Valamennyi visegrádi ország az EU egészét tekintve a mezőny második feléhez tartozott a koronavírus-járvány előtt is, de az utóbbi négy évben a régió országai sereghajtóvá váltak az EU-n belül. A magyar kormány implementációs hajlandósága pe-

dig európai kontextusban a korábbiakhoz képest romlást mutat: a 2019 óta eltelt időszakban az utolsó helyre csúszott a tagállamok között. A 2010-es években azonban valamivel több hatást ért el az Európai Bizottság Magyarországon a közpolitikai ajánlásaival: a Bizottság hosszú távú értékelése szerint az uniós ajánlások felében legalább közepes szintű haladás volt tapasztalható hazánkban is.

Ahhoz, hogy Magyarország a helyreállítási források minél nagyobb részéhez hozzá tudjon férni a következő években, nemcsak a jogállamisági viták megoldására lesz szükség, hanem arra is, hogy a források felhasználására elfogadott nemzeti tervben rögzített, az országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódó konkrét vállalásokat a kormány teljesítse. Az utóbbi években nem mutatkozott magyarországi kormányzati szándék a fosszilis energiaforrásoktól való függés csökkentését, a szabályozási környezet kiszámíthatóságát, a szociális védőháló és a társadalmi érdekegyeztetés erősítését célzó ajánlások megfogadására, de számos további kérdésben is csak minimális, korlátozott haladást tapasztalt az értékelést végző Európai Bizottság. A közpolitikai együttműködést nehezíti, hogy nem egyszerűen tartalmi vagy kormányzati prioritásbeli különbségekről van szó, hanem egyre átpolitizáltabbá vált a folyamat.

A TERÜLETI EGYENLŐTLENSÉGEK MÉRTÉKE AZON A SZINTEN ÁLL, MINT KÉT ÉVTIZEDDEL EZELŐTT

Magyarország uniós csatlakozása óta a hazai területfejlesztési politika forrásait és célkitűzéseit is az Európai Unió kohéziós politikája határozza meg, ezzel részben külső függésbe helyezve a hazai gazdaság- és területfejlesztést. A keleti tagállamok a fő kedvezményezettjei a kohéziós pénzeknek, Magyarország e csoporton belül is kiemelkedően nagy egy főre jutó támogatást kapott, tehát a hazai területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez adottak voltak a pénzügyi feltételek.

Az egy főre jutó kifizetett uniós támogatások terén a legszegényebb vármegyék nem teljesítettek jól, holott ha helytálló az a feltevés, hogy a külső források igénybevétele elősegíti a leszakadó térségek gyorsabb gazdasági növekedését, akkor a legtöbb uniós forrást nekik kellett volna kapniuk Magyarországon. Az uniós források területi eloszlásánál a szolidaritás elve, vagyis hogy a legszegényebb vármegyéknek jusson a legtöbb fejlesztési forrás, nem érvényesült. A legkevésbé fejlett térségek nem jutottak a fejlettebbekhez képest több letforrásokhoz. Ennek ellenére a 2008-as válság után a hazai területi egyenlőtlenségek csökkentek, és napjainkra elérték az uniós csatlakozás előtti, különben európai szinten akkor is magasnak számító szintet. Csakhogy ez a csökkenés nem köthető meggyőzően az uniós transzferekhez, sokkal inkább néhány növekedési pólus – például Budapest – viszonylag gyengébb teljesítménye az oka. A hazai területi folyamatokat leginkább a piac, azon belül is a külföldi beruházók lokációs döntései és az útfüggőség, nem pedig a kohéziós politika eszköztára határozta meg. A vármegyék közötti területi különbségek mértéke nagyjából megfelel a két évtizeddel ezelőtti szintnek, ami – tekintettel a kohéziós politikából érkező jelentős mennyiségű forrásra – nem értékelhető kiugró eredményként.

ELFORDULÁS AZ EURÓPAI FŐÁRAMTÓL A SZOCIÁLPOLITIKÁBAN

A szociális ügyek az egyik olyan terület, amelyen Magyarország nem közeledett, hanem kifejezetten távolodott az európai közpolitikai trendektől. Az Európai Unió elsődlegesen gazdasági integráció, de az évek folyamán a szociális oldala is egyre fontosabbá vált. Magyarország a 2004-es uniós csatlakozáskor nem hozott magával karakteres szociálpolitikai stratégiát, és az is igaz, hogy akkor fordult el látványosan a jóléti állam kiépítésétől, amikor az Európai Unió a 2010-es években a szociális dimenzió megerősítését hirdette meg. Az Orbán-kormány rendre kritikusán viszonyult az uniós szociális kezdeményezésekhez, és akadályozni, de legalábbis lassítani igyekezett azokat (pl. Szociális Jogok Európai Pillére, európai minimálbér-koordináció). Az európai főáramtól való elkanyarodást mutatta a meggyengített érdekegyeztetés, a szociális védőháló leépítése, az évekig visszatartott bérnövekedés és az, hogy az állami újraelosztás nem kompenzálni próbálta az egyenlőtlenségeket, hanem tovább erősítette azokat. Később a bérpolitikai fordulat nem járt együtt egy általánosabb, gazdasági és humánpolitikai stratégiaváltással – ehelyett a közoktatásra, a népegészségügyre és a szociális szférára is a forráskivonás volt a jellemző.

Az Orbán-kormány 2010 után nem a humántőkébe való beruházással, hanem a dolgozók kiszolgáltatottságának növelésével (munkanélküli segély lerövidítése, új Munka Törvénykönyve, a tankötelezettség korhatárának csökkentése, a közmunka előtérbe helyezése stb.) indult el a foglalkoztatási és szociális politikában. A 2010-es évek fordulatot hoztak a magyar munkaerő migrációs mintájában is. Míg a csatlakozás utáni első években a magyarok nem számítottak mobilnak az új tagállamokkal való összevetésben, addig 2011-től kezdődően jelentősen felerősödött a hazai munkaerő nyugatra vándorlása. A gazdasági válságból való kilábalással egy időben, 2013-tól csökkent azok aránya, akik súlyos anyagi deprivációval jellemezhető helyzetben éltek. A szegénység trendjének pozitív dinamikáját a 2020 utáni sokkok és a nyomukban járó megélhetési válság akasztották meg. Az uniós tagság két évtizede után a magyar háztartások életszínvonala az egyik legalacsonyabb az Európai Unióban, és a társadalmi mobilitási lehetőségek sem javultak, pedig a kiinduló helyzet már a csatlakozáskor sem volt kedvező. Mindez nemcsak a magyar kormányok szakpolitikai prioritásainak és teljesítményének tükré, hanem annak is, hogy az Európai Szociális Alap forrásai igen korlátozott hatékonysággal hasznosultak az utóbbi húsz évben Magyarországon.

POZITÍV AZ UNIÓS TAGSÁG MÉRLEGE A MAGYAR MEZŐGAZDASÁGBAN

A magyar mezőgazdaság húsz évvel ezelőtt kedvező adottságokkal csatlakozott az Európai Unióhoz és annak óriási belső piacához. Az agrárágazat szereplőinek a várakozásai a csodavárás és a főleg a kishitűségből fakadó pesszimizmus között ingadoztak. Bár a valóság egyik szélsőséges várakozást sem igazolta, az elmúlt húsz év mérlege alapvetően pozi-

tív. A belépéssel hatalmas és akadályoktól mentes felvevőpiac nyílt meg a magyar agrártermékek előtt, amit sikerült kihasználni: a magyar agrárkereskedelmi mérleg a legtöbb újonnan csatlakozó országtól eltérően szinte végig pozitív maradt. A közös agrárpolitika bőkezű, korábban soha nem látott mértékű támogatásai biztos és kiszámítható jövedelemviszonyokat teremtettek a hazai agrártermelőknek. A 2008 és 2021 közötti időszakot, elsősorban a szántóföldi növénytermesztésben, túlzás nélkül aranykorként lehet leírni.

Az uniós támogatási rendszer, a hazai mezőgazdaság adottságai és a politikai prioritások különösen a szántóföldi növénytermesztésnek, és azon belül is a gabonatermelésnek kedveztek. Az állattartás ugyanakkor számottevő mértékben visszaszorult az elmúlt két évtizedben. A magyar agrártámogatási politika nagy hiányossága, hogy elhanyagolta az élelmiszeripar fejlesztését. Az élelmiszeripari beruházások mennyiségi és minőségi elmaradása miatt kevés kivételtől eltekintve még a legnagyobb hazai agrárvállalkozások sem képesek magas minőségű feldolgozott termékekkel megjelenni az európai piacokon. A legtöbb esetben még mindig a tömegáru, és nem a magas hozzáadott értékű áru kategóriájában mozognak a hazai termékek. Az is gyakori kritika az elmúlt húsz év gyakorlatával kapcsolatban, hogy kevesebb jövedelemtámogatással és több vidékfejlesztési támogatással vélhetően többet lehetett volna tenni a vidék népességmegtartó képességének növelése érdekében. A hazai mezőgazdaság két fontos trendje volt az utóbbi két évtizedben a gazdaságok számának csökkenése és a birtokkoncentráció erősödése. 2023-ban egy mezőgazdasági terület átlagos mérete kétszerese volt a 2010-esnek, a kisgazdaságok száma pedig évről évre fogy, amiben nemcsak gazdasági szempontok, hanem a gazdaságszervezés előregedése is szerepet játszik. A fenti kihívásokon túl a klímaváltozás felgyorsulása, az olcsó ukrán gabona hagyományos magyar felvevőpiacokra való betörése és Európa élelmiszerekből való önellátásának biztosítása az agrárpolitikai prioritások és az eszközrendszer alapos átgondolását tehetik szükségessé a következő években.

AZ UNIÓS TAGSÁG A MAGYAR TÁRSADALOM SZEMÉBEN: A GAZDASÁGI FEJLŐDÉS LEHETŐSÉGE AZ EU-TAGSÁG TÁMOGATÁSÁNAK FŐ TARTÓPILLÉRE

Magyarország uniós tagságának jövője szempontjából kiemelkedő fontosságú, hogy a társadalom mit érzékel az ebben a könyvben leírt közpolitikai folyamatokból, milyen összkép csapódik le a magyarokban, és hogyan vonják meg a tagság mérlegét. A magyar társadalomnak összességében húsz év után is elsősorban pozitív véleménye van az Európai Unióról. A magas támogatottság legfőbb tartópillére Magyarországon az Európai Unió erős gazdasági legitimációja. A többség szerint továbbra is megéri az EU tagjának lenni. A tagság egyik legnagyobb előnyének az uniós források gazdasági fejlődésben játszott szerepét látják, és azt gondolják, hogy a magyar gazdaság jelentősen profitál az uniós tagságból, valamint hazánk továbbra is nettó haszonélvezője lesz az európai költségvetésnek.

A magyaroknak az Európai Unióhoz való viszonyát vizsgáló kutatásaink azonban az Európai Unió gazdasági legitimációjának lassú erózióját mutatják. Ennek fontos oka le-

het, hogy miközben a kulturális és nacionalista síkra terelt euroszkepticizmusra is kétségkívül van igény a magyar társadalomban, az utóbbi években felerősödtek a magyar politikában az EU-t gazdasági alapon támadó érvek, melyek az Európai Uniót teszik felelőssé a hazai gazdasági nehézségekért. Az Orbán-kormány narratívaformáló képessége empirikusan is kimutatható hatással van arra, hogy mit tartanak a magyarok az uniós tagság hátrányainak: egyre inkább teret nyernek az Európai Uniót kulturális, gazdasági és akár fizikai veszélyforrásként érzékelő vélemények.

A magyar társadalom uniós attitűdjeinek mélyebb vizsgálata alapján kijelenthető, hogy az uniós tagság magas támogatottsága önmagában nem alkalmas mutató a magyarok EU-hoz fűződő komplex viszonyának a bemutatására. Az integráció mélyítésének már komoly korlátai lehetnek a magyar társadalomban. A közpolitikai döntéshozatal szintjét tekintve erős bázisa van a nemzeti szuverenitás politikájának. Abban a kormánypárti és az ellenzéki szavazók többsége is egyetért, hogy Magyarország helye az Európai Unióban van, de nagyon mást értenek a kívánatos EU alatt.

Magyarország európai uniós tagságának megítélése szoros összefüggést mutat azzal, hogy az állampolgárok mennyire tájékozottak az EU-val kapcsolatban. Minél többet tudnak a magyarok az Európai Unióról, annál nagyobb valószínűséggel maradnának az EU-ban. Magyarország uniós tagságának hosszú távú támogatottsága szempontjából ezért kiemelt jelentősége van annak, hogy a magyar társadalom a politikai elit részéről milyen információkkal és narratívákkal találkozik az Európai Unióval kapcsolatban, és sikerül-e bővíteni az uniós ügyekben tájékozott állampolgárok körét.