

20 ÉV
AZ EURÓPAI
UNIÓBAN

20 ÉV AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Magyarország uniós tagságának
közpolitikai mérlege

Szerkesztette

BÍRÓ-NAGY ANDRÁS
MEDVE-BÁLINT GERGŐ



HUN
REN **IIIItk**

Osiris Kiadó – HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont
Budapest, 2024

A kötet megjelenését a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési
és Innovációs Hivatal támogatta
(témaszám: FK 143022, „20 év az Európai Unióban:
Magyarország uniós tagságának közpolitikai mérlege”)



AZ NKFI ALAPBÓL
MEGVALÓSULÓ
PROGRAM

Szakmai lektor
BUZOGÁNY ÁRON

© Osiris Kiadó – HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2024
© Szerzők, 2024
Szerkesztés © Bíró-Nagy András, Medve-Bálint Gergő, 2024

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Osiris Kiadó, Budapest
www.osiriskiado.hu
Az 1795-ben alapított Magyar Könyvkiadók
és Könyvterjesztők Egyesülésének tagja.

A kiadásért felel Gyurgyák János
Olvasószerkesztő Böröczki Tamás
Tördelő, műszaki szerkesztő Lipót Éva
Kiadói szerkesztő Kovács-Gyurgyák Anna

ISBN 978 963 276 504 4

TARTALOM

1. BEVEZETÉS	7
Bíró-Nagy András – Medve-Bálint Gergő	
2. MIT ADOTT NEKÜNK AZ EURÓPAI UNIÓ?	11
Bruszt László	
3. SZUVERÉN FÜGGŐSÉG? A MAGYAR PIACGAZDASÁGI RENDSZER AZ EU-BAN	31
Medve-Bálint Gergő	
4. GAZDASÁGI KORMÁNYZÁS: VÁLSÁGBAN FOGANT, VÁLSÁGOK FOGLYA	58
Benczes István	
5. MIÉRT NINCS MAGYAR EURÓ? A KÍVÜLMARADÁS OKAI ÉS KÖRÜLMÉNYEI	81
Arató Krisztina – Koller Boglárka – Pelle Anita	
6. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOK HATÁSA A MAGYAR VÁLLALATOK TELJESÍTMÉNYÉRE	104
Bucsky Péter	
7. MAGYAR IPARPOLITIKA EU-S KERETEKBEN	129
Éltető Andrea	
8. AZ EURÓPAI UNIÓS TAGSÁG HATÁSA A MAGYAR JOGALKOTÁSRA	152
Varju Márton – Várnay Ernő	

9. MAGYARORSZÁG ORSZÁGSPECIFIKUS AJÁNLÁSAI EURÓPAI KONTEXTUSBAN Bíró-Nagy András	175
10. TERÜLETI EGYENLŐTLENSÉGEK ÉS UNIÓS TÁMOGATÁSOK MAGYARORSZÁGON Medve-Bálint Gergő	193
11. SZOCIÁLIS DIVERGENCIA MAGYARORSZÁGON Andor László	213
12. AZ EU-TAGSÁG 20 ÉVE A MAGYAR AGRÁRGAZDASÁGBAN Gyévai Zoltán	237
13. 20 ÉV UTÁN: AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZPOLITIKAI PERCEPCIÓI MAGYARORSZÁGON Bíró-Nagy András – Szászi Áron	256
14. AZ EUROSZKEPTICIZMUS OKAI MAGYARORSZÁGON Bíró-Nagy András – Szászi Áron	279
15. ÖSSZEGZÉS: MAGYARORSZÁG UNIÓS TAGSÁGÁNAK KÖZPOLITIKAI MÉRLEGE Bíró-Nagy András – Medve-Bálint Gergő	305
A KÖTET SZERZŐI	317

1. BEVEZETÉS

Bíró-Nagy András – Medve-Bálint Gergő

Az Európai Unió (EU) a világ legösszetettebb, nemzetállamok között létrejött gazdasági integrációja, melynek szabályrendszere döntően hat a tagállamainak közpolitikájára. Az európai integráció folyamata dinamikus, az EU és a tagországok közötti állandó kölcsönhatásra épül. Ezek a kölcsönhatások olykor látványosak és a közfigyelem tárgyává válnak, ám a legtöbb esetben nem kapnak széles körű nyilvánosságot, noha az európai polgárok életére jelentős hatást gyakorolnak. Magyarország az 1990-es évek óta kezdetben tagjelöltként, majd 2004. május 1-től teljes jogú tagként részese a fenti folyamatoknak. Hazánk EU-csatlakozásának huszadik évfordulója éppen ezért alkalmas arra, hogy megvonjuk tagságunk közpolitikai mérlegét, melyre szerzőtársainkkal közösen ebben a kötetben vállalkozunk.

Célunk, hogy számos szempontot figyelembe véve feltárjuk azt, hogy az uniós tagság keretében miként alakultak a 2004-es csatlakozás óta hazánk legfontosabb közpolitikai folyamatai, elsősorban azokon a területeken, melyek a legtöbbször kisebb nyilvánosságot kaptak, ám annál fontosabb szerepet játszanak az ország gazdasági-társadalmi fejlődésében. A fentiekkel összhangban kötetünk az EU-t olyan transznacionális szabályozói keretrendszerként értelmezi, amely közpolitikai területenként eltérő hatást gyakorol a tagállamokra: számos új közpolitikai lehetőséget nyit, ám bizonyos esetekben korlátozza is a tagállami kormányzatok mozgásterét. Kötetünk szerzői ezért egyszerre veszik figyelembe az EU változó szabályozási környezetét, valamint a magyar politikai kontextust, mert csak a kettő együttes vizsgálatával érthető meg, hogy milyen közpolitikai fejlemények történtek Magyarországon az utóbbi két évtizedben.

A könyv fő kérdése, hogy mennyire élt Magyarország azokkal a lehetőségekkel, amelyeket az uniós tagság kínált. A fejezetek választ adnak többek között arra, hogy miként alkalmazkodott a magyar gazdaság az európai egységes belső piachoz, miként befolyásolta a hazai gazdaságpolitikát az EU gazdasági kormányzása, és ezzel összefüggésben egyelőre miért nem csatlakoztunk az euróövezethez, továbbá hogyan hatottak a magyar vállalatok teljesítményére az uniós támogatások, hogyan befolyásolták az uniós források a hazai területi egyenlőtlenségeket, milyen hatással volt az EU-tagságunk a hazai jogalkotásra, hogyan hatott az EU agrárpolitikája a magyar mezőgazdaságra, mennyire követték a hazai szociálpolitikai trendek az európai törekvéseket, és mennyiben teljesültek az uniós közpolitikai ajánlások Magyarországon. A kötet fejezetei bemutatják, hogy a magyarországi közpolitikai trendek mennyiben követték az uniós tendenciákat, vagy éppen tértek el azoktól, és feltár-

ják a megfelelés, illetve meg nem felelés mögötti politikai folyamatokat és megfontolásokat. Fontos célként tűztük ki, hogy a nyilvánosságban több teret kapó politikai fejlemények, viták helyett Magyarország uniós tagságának közpolitikai vonatkozásait mutassuk be, és adjunk róluk átfogó elemzést. Habár a húszéves tagság összképe is lényeges, az egyes fejezetek külön-külön is számot adnak az adott témáról, megvonva a mérlegét a szakterületnek.

Az uniós tagsághoz kötődő közpolitikai fejlemények taglalása mellett, mintegy tükröt állítva a folyamatok elé, a magyar társadalom véleményét sem hagyjuk figyelmen kívül: bemutatjuk, hogy húsz év után miként tekint a magyar társadalom az Európai Unióra, milyenek az EU közpolitikai perpciói, és melyek ma az euroszepticismus fő mozgatórugói Magyarországon. Az EU társadalmi észlelésének megismerése azért is lényeges, mert segít annak megértésében, hogy a magyarok számára mi az integráció kívánatos mértéke egy adott közpolitikai területen, ráadásul rávilágít arra is, hogy az állampolgárok mekkora jelentőséget tulajdonítanak az EU-tagsághoz is köthető közpolitikai sikernek vagy kudarcnak.

A kötet Bruszt László által jegyzett indító fejezete sorra veszi, hogy az Európai Unió milyen intézményépítési törekvésekkel lépett fel a csatlakozni vágyó kelet-európai országokkal szemben, és milyen módon alakította számukra a fejlődés és felzárkózás lehetőségeit a csatlakozás után. Míg 2004 előtt ezek a törekvések a belföldi politikai folyamatokon kívül maradtak, utána jelentősen átpolitizálódtak. A szerző megállapítja, hogy a keleti tagállamok függő fejlődését csak az uniós és tagállami szintű politikák együttes vizsgálatával lehet megérteni, mert ezek közösen határozzák meg a hazai politikai szereplők játékterét és lehetőségeit, illetve azt, hogy miként tudják kihasználni ezeket a lehetőségeket.

A következő fejezetben Medve-Bálint Gergő feltárja, hogyan alakult a magyar piacgazdasági rendszer a 2004-es uniós csatlakozás óta, és bemutatja azt a paradoxont, hogy egészen a koronavírus-válságig az uniós elvárásokhoz igazodó, azokat teljesítő hazai gazdaságpolitika teremtette meg az Orbán-kormány számára a nagyobb belpolitikai mozgásteret. A függő piacgazdaság 2010 előtti és utáni jellemzőinek felvázolása mellett a fejezet a magyar kormány és az EU közötti növekvő feszültségek és viták gazdasági berendezkedést érintő elemeit helyezi a középpontba, és mérleget von a magyar piacgazdasági rendszernek az ország uniós csatlakozása óta mutatott teljesítményéről.

Az elmúlt három és fél évtized egyik meghatározó uniós vívmánya volt a gazdasági kormányzás eljárásainak és intézményeinek kiépítése, konszolidálása és többszöri reformja. Benczes István tanulmánya úgy tekinti át Magyarország uniós tagságának két évtizedét a túlzottdeficit-eljárástól a globális pénzügyi válságban nyújtott, részben uniós mentőövön és a 2010-es éveknek a gazdasági kormányzási keretekhez történő alkalmazkodásán át a jogállamisági feltételeesség megjelenéséig, hogy közben a gazdasági integráció dinamikájának alakulását is szem előtt tartja.

Magyarország a csatlakozási szerződés aláírásakor vállalta, hogy amennyiben teljesíti a maastrichti konvergenciakritériumokat, akkor a Gazdasági és Monetáris Unió szerves részévé válik, és a forint helyett az EU közös valutájára, az euróra vált majd. Arató Krisztina, Koller Boglárka és Pelle Anita arra keresik a választ, hogy vajon mi áll Magyarország kívülmaradásának hátterében. Áttekintik az euró-zóna-csatlakozás regionális körülményeit, trendjeit, a kelet-közép-európai országok belépésének, illetve kívülmaradásának

okait és következményeit. A hazai eurózóna-csatlakozás makrogazdasági körülményei és monetáris szempontjai mellett kitérnek az euró bevezetésének politikai feltételrendszerére is: az eurót övező hazai politikai vitákra, az egyes kormányok, illetve politikai oldalak, valamint a magyar társadalom Európa-képére.

A magyar gazdaság egyik legjelentősebb finanszírozási forrása lett az elmúlt húsz évben az EU Strukturális és Kohéziós Alapjaiból érkező támogatás. Nagyon keveset lehet azonban arról tudni, hogy ezek a források hogyan befolyásolták a területi egyenlőtlenségeket, és végső soron kikhez jutottak el, hogyan hasznosultak a gazdaságban. Medve-Bálint Gergő áttekinti a területi fejlődés hazai folyamatait, és megvizsgálja, milyen kapcsolat van az uniós finanszírozás és a területi egyenlőtlenségek alakulása között. Bucsky Péter nemcsak arra vállalkozik, hogy empirikusan megvizsgálja az európai uniós támogatások jelentőségét a magyar gazdaságban, különös tekintettel a vállalati szektorra, de a támogatási adatok és a vállalati éves pénzügyi beszámolók alapján azt is feltárja, milyen hatékonysággal hasznosultak a vállalkozásoknak juttatott uniós támogatások.

A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság, a technológiai fejlődés, Kína világgazdasági szerepének növekedése, a 2020 utáni válságok és az ellátási biztonság kérdése egyaránt hozzájárultak ahhoz, hogy az EU-ban ismét előtérbe került a saját ipar fejlesztésének kérdése. Éltető Andrea bemutatja az Európai Unió iparpolitikájának kereteit és a magyar iparfejlődés sajátosságait az EU-tagság elnyerése után. A fejezet összeveti a hazai és az uniós iparpolitikai stratégiákat, valamint a hazai gyakorlatot, különös tekintettel az állami támogatások szerepére, a magyar gazdaság diverzifikációjára és a közepes fejlettségi csapda veszélyére.

Varju Márton és Várnay Ernő azt vizsgálják, hogy a jogalkotást mint a magyar állam egyik közpolitikai cselekvését miként befolyásolta az ország két évtizedes európai uniós tagsága. A szerzők bemutatják a jogharmonizáció 2004-et követően bevezetett rendszerét és a magyar jogharmonizáció csatlakozás utáni teljesítményének lényegesebb mutatóit. A fejezet nagy hangsúlyt fektet a Magyarország ellen indított fontosabb kötelezettségszegési eljárások esettanulmány-szerű vizsgálatára, és annak elemzésére, hogy miként értékelhetők a magyar jogalkotó által az uniós kötelezettségek megsértésének megállapítására adott válaszok.

A gazdasági világválság és az európai adósságválság közvetlen hatásaként az Európai Unió szorosabbra fonta a közpolitikai koordinációt a tagállamokkal, aminek keretében az Európai Bizottság 2011 óta éves ciklusokban értékeli a főbb közpolitikai folyamatokat, valamint javaslatokat tesz a nemzeti kormányoknak a továbblépés irányaira. Bíró-Nagy András áttekinti, hogy miként működik az Európai Szemeszter, megvizsgálja, hogy Magyarországon európai összehasonlításban milyen mértékben teljesültek az országspecifikus ajánlások, és kitér arra is, hogy milyen típusú ajánlások hazai átültetésére van nyitottság a magyar kormány részéről, és melyeket hagyja figyelmen kívül.

Az Európai Unió elsődlegesen gazdasági integráció, de annak szociális dimenziója kezdettől fogva jelentős volt, mely a 2008-as nagy pénzügyi és gazdasági világválság után tovább erősödött, elsősorban a Szociális Jogok Európai Pillérének 2017-es elfogadását követően. Andor László az elmúlt húsz év mérföldköveihez kapcsolódva tekinti át a hazai

szociálpolitikai folyamatokat az EU szakpolitikai törekvéseinek tükrében. Kiemelt figyelmet fordít az Európa 2020 Stratégia magyarországi megvalósulásának sajátosságaira, és a kelet–nyugati egyensúlytalanság legfontosabb kifejeződésének tekinthető munkaerő-mobilitás kérdéskörére, valamint megvizsgálja a hazai foglalkoztatási és szociális helyzet alakulását a koronavírus-járvány és az orosz–ukrán háború hatásaival nehezített években.

A magyar mezőgazdaság húsz évvel ezelőtt más új tagállamokénál kedvezőbb adottságokkal csatlakozott az Európai Unióhoz és annak óriási belső piacához. Gyévai Zoltán arra keresi a választ, hogy a magyar agrárgazdaságnak mit hozott az uniós tagság az elmúlt húsz évben. Megvizsgálja, hogy mennyire tudott élni a közös agrárpolitika nyújtotta lehetőségekkel, és melyek voltak a tagság pozitívumai és árnyoldalai. Mennyire voltak reálisak a csatlakozás előtt meghirdetett célok, és ezekből mi teljesült, illetve mi nem? A fejezet bemutatja a magyar agrárgazdaságban húsz év alatt végbement legfontosabb változásokat, és azt, hogy milyen szerepe volt ebben az uniós tagságnak.

Hazánk beilleszkedése az Európai Unióba nemcsak a politikai intézményekre, a politikai szereplőkre és a különböző közpolitikai területekre gyakorolt jelentős hatást, hanem a magyar társadalomra is. Bíró-Nagy András és Szászi Áron a „menni vagy maradni” kérdésen túlmutató, árnyaltabb képet ad arról, hogy miként látják a magyarok az uniós tagság közpolitikai mérlegét és az ország helyét az Európai Unióban két évtized után. Bemutatják, hogy mit jelent az EU a magyarok számára, mit tartanak az uniós tagság legfontosabb előnyének és hátrányának, és hogyan vonják meg az uniós tagság gazdasági mérlegét. Kiemelten foglalkoznak annak a kérdésnek a megválaszolásával, hogy valóban mennyi Európát szeretnének a magyarok: mennyire erős az integráció mélyítésének és a nemzeti szuverenitás politikájának a hazai támogatottsága?

Az Orbán-kormány és az uniós intézmények közötti tartós összeütközések miatt Magyarország az utóbbi években a nemzetközi figyelem középpontjába került, a szakirodalom a magyar kormánypártot már euroszeptikus pártként tartja számon. Bíró-Nagy András és Szászi Áron az euroszepticismus jelenségének átfogó elemzését nyújtják: a magyarországi euroszepticismus mélységének és természetének bemutatására, valamint a jelenség mögött álló okok feltárására vállalkoznak. A tanulmány nemcsak az EU-val kapcsolatos negatív érzések és gondolatok elterjedtségét, hanem azt is feltárja, hogy milyen tényezők teszik az egyént hajlamossá az EU-val szembeni negatív attitűdökre.

A kötet zárófejezetében Bíró-Nagy András és Medve-Bálint Gergő összefoglalják a szerzőtársak eredményeit és összegzik a legfontosabb megállapításokat. A könyv azon túl, hogy feltárja Magyarország EU-tagságának közpolitikai hatásait és következményeit, tényszerű diskurzus kialakításához igyekszik hozzájárulni hazánk uniós tagságáról, elősegítve a témáról folytatott színvonalas szakmai párbeszédet és közbeszédet egyaránt.

Ezúton is köszönjük az Osiris Kiadónak és Gyurgyák Jánosnak a kötet gondozásában és megjelentetésében nyújtott segítséget. A kiadás anyagi támogatásáért a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatalnak tartozunk köszönettel.

Budapest, 2024. február

A szerkesztők

2. MIT ADOTT NEKÜNK AZ EURÓPAI UNIÓ?

Bruszt László

„...eltekintve a csatornától, gyógyászatától, oktatástól, bortól, közrendtől, öntözéstől, utaktól, vízvezeték-hálózattól... mit tettek a rómaiak értünk?”

Brian élete (Monty Python's Life of Brian, 1979)

Húsz évvel az EU keleti bővítése után és a keleti bővítés egy újabb lehetséges hulláma előtt fontos kérdés, hogy mennyiben segítette vagy gátolta az európai integráció a gazdasági fejlődést és a demokratikus intézmények konszolidálását az új tagországokban. A kép vegyes, sokkal vegyesebb, mint az, amit a *Brian élete* hősei fogalmaznak meg a Római Birodalomról: az EU – miközben jelentősen tágította a gazdasági és politikai fejlődés játéktérét – új típusú gazdasági függőségek kialakulását segítette elő, és közvetve, valamint közvetlenül is hozzájárult a demokratikus intézmények és értékek erodálásához több új tagországban.

Szemben a piaci ösztönzőkre és a szupranacionális szabályozásra építő déli bővítéssel, az EU a keleti bővítés során a masszív államépítéstől, a leendő tagállamok gazdasági intézményeinek átalakításától várta az integráció sikerességét. A liberális fejlesztő állam (Bruszt–Vukov 2017) kívülről való bevezetése a globális termelési láncok közötti verseny kieleződéssel együtt kitágította az új tagországok gazdasági játéktérét, egyúttal jelentősen megnövelte a belföldi gazdasági szereplők függőségét az új tagállamokon kívüli gazdasági és közpolitikai szereplők stratégiai döntéseitől. Szemben a dél-európai félperifériás tagországok pénzpiacoktól való függésével, a keleti tagországoknak a globális termelési láncoktól való függése nagyobb játéktérrel enged a gazdasági fejlődésnek (Vukov 2023; Bruszt–Vukov 2024). Mindazonáltal a tagállami szintű politikai tényezőktől függ, hogyan használják ki a kormányok a rendelkezésre álló játéktérrel gazdaságfejlesztésre és a transznacionális függőségek csökkentésére.

Miközben a 2004 utáni uniós szabályozó keret szinten tartja az exportorientált fejlődés játéktérét, inkább a fejlett és félperifériás tagországok közötti függőségi viszonyok konzerválásához járul hozzá, mint azok csökkentéséhez. Az egységes belső piac technokratikus politikai keretben való kormányzása eltereli a demokratikus politikai játéktérről a gazdasági fejlődés alapvető kérdéseit. Miközben az EU politikai intézményei közvetve a gazdasági nacionalizmust erősítik, az EU fejlesztési támogatásai – hatékony szankcionáló

mechanizmus híján – közvetlenül is hozzájárultak a demokratikus értékek és intézmények gyengítéséhez a keleti tagállamokban (Kelemen 2020). Az EU nehéz időknek néz elébe, ha a keleti bővítés új hullámába integrációs stratégiájának és gazdasági kormányzásának jelentős változtatása nélkül vág bele.

Bár mára elég kiterjedt irodalma van a keleti „big bang”-bővítésnek, ez az irodalom töredezett: elkülönülnek egymástól azok az elemzések, amelyek az integráció gazdasági és politikai hatásaival foglalkoznak. A csatlakozás folyamatának korszakát külön kutatói „szekta” tanulmányozza, sorra véve az EU csatlakozási feltételei teljesítésének mechanizmusait (Hughes–Sasse–Gordon 2004; Sedelmeyer 2005; Steutenberg–Dimitrova 2007), míg a kutatók egy másik csoportja azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy az egységes piac, illetve a Monetáris Unió irányítási rendszere és szabályai hogyan segítik vagy gátolják a fejlődést az új tagországokban (Bohle–Greskovits 2007; Lindstrom–Piroska 2007; Epstein–Jacoby 2014; Bohle 2018). Hiányzik azonban a különböző regionális integrációs rendszerek összehasonlító kutatása, és még gyerekcipőben jár az EU-n belüli különböző bővítési hullámok fejlődési hatásainak összehasonlító elemzése. A szerkesztett kötetek előnye az, hogy, mint egy széttöredezett tükörben, képesek megmutatni egy jelenség több oldalát, és ezzel ötleteket tudnak adni az elemzéseket kritikus szemmel olvasó jövőbeni kutatóknak.

Ennek a fejezetnek természetesen nem lehet célja a fenti hiányosságok pótlása. A céltom ebben a rövid fejezetben azoknak a fontosabb mechanizmusoknak a bemutatása, amelyeken keresztül az európai integráció alakította, korlátozta vagy segítette a keleti tagországok gazdasági és politikai fejlődését. Az elemzés időrendben halad. A bővítés előtti szakasszal kezdem, és azt vizsgálom meg, milyen célokkal és eszközökkel állt neki a volt államszocialista rendszerek integrálásának az EU, hogyan befolyásolták a célok és eszközök kiválasztásában az akkori tagországoknak a keleti bővítéssel kapcsolatos féltelmei és várakozásai, az akkor éppen uralkodó globális közpolitikai elvek, és hogyan alakították az EU beavatkozásai a politikai és gazdasági fejlődést az új tagországokban. Természetesen az elemzés, amelyet egy ilyen madártávlati keretben nyújtani lehet, csak az általam legfontosabbnak tartott elemekre koncentrál, és csak a már létező szakirodalmi hivatkozásokon keresztül szolgál bizonyítékokkal megállapításainak igazolására.

Ugyanílyan nagy vonalakban foglalkozom a fejezet második részében azzal a kérdéssel, hogy az EU piacépítő, illetve piackorrigáló politikái hogyan befolyásolják a fejlődés lehetőségeit és korlátait ezekben az országokban. A nagy összefüggésekre koncentráló elemzés elnagyoltságát reményeim szerint legalább részben ellensúlyozza az, hogy ahol lehet, összehasonlító elemeket is felmutatok: mit nyertek vagy veszítettek Kelet-Közép-Európa országai azzal, hogy nem korábban, hanem a 20. század végén, és nem Európa déli, hanem keleti részén kerültek be az integrációs gépezetbe, továbbá hogy az EU integrációs rendszerén keresztül kellett bekapcsolódniuk a transznacionális gazdaságba, és nem egy NAFTA vagy Mercosur típusú integrációs rezsimen keresztül.

A politika fontosságának hangsúlyozása ad egységes keretet ennek az elemzésnek. A fejezet talán legfontosabb üzenete az, hogy az új EU-tagországok „függő fejlődését” nem lehet a nemzeti és EU-szintű politika kizárásával elemezni. Az egységes piac, illetve

maga az EU politikai képződmények: politikai megállapodások, amelyeknek a fejlődését lazább vagy tartósabb szövetségek alakítják, és politikai intézményeinek sajátosságai határozzák meg a szereplők játéktérét és érdekeinek definiálását. A tagországok játéktérét és szereplőinek lehetőségeit ezek a politikai tényezők alakítják, és az, hogy miként tudják kihasználni ezeket a lehetőségeket, valamint hogyan és milyen mértékben tudják megváltoztatni ezeket a kereteket, nagymértékben függ attól, hogy milyen nemzeti és transznacionális koalíciókat képesek felállítani, és milyen (politikai, kulturális, gazdasági) erőforrásokat tudnak mobilizálni.

A CSATLAKOZÁS FOLYAMATA ÉS HATÁSAI

A volt államszocialista országok 1989 utáni gazdasági és politikai fejlődését nem lehet megérteni az európai integráció sajátosságai nélkül. Az integráció leginkább egy gigantikus normalizációs folyamathoz hasonlítható, amelynek a központi eleme az volt, hogy a csatlakozni kívánó országoknak át kellett venniük mintegy 80 ezer oldalnyi már létező EU-s normát, elsősorban az egységes piac működését lehetővé tevő szabályokat. Ezenfelül politikai és állami intézményeiket külön a keleti bővítés menedzseléséhez kreált EU-s normákhoz, követelményekhez kellett igazítaniuk. Az európaizáció néven is ismert keleti „normalizálást”, legalábbis az átveendő gazdasági és politikai normák számossága alapján, a jóval korábbi „szovjetizációhoz” lehetne hasonlítani (Bruszt 2015), természetesen az az alapvető különbséggel, hogy míg a korábbi normalizálást csak a „testvéri” tankok jelenléte garantálta, addig az „európaizáció” folyamata során szabad választásokon zavarták el kormányait a választók, ha az EU éves jelentéseiben a hivatalban levő kormány nem kapott jó jegyeket a Bizottságtól.

Az EU „passzív hatalma” (*passive leverage*) azon alapult, hogy még az olyan autoriter populistá politikai vezetők, mint a szlovák Mečiar vagy a román Iliescu is csak addig maradhattak hatalmon, amíg el tudták hitetni a választóikkal, hogy politikáikkal az Európába való „visszatérést” segítik elő (Vachudova 2005). Pusztán önmagában az integrációs folyamatba való felvétel az EU passzív hatalmára alapozva átalakította egy sor a folyamatba meghívott ország, mindenekelőtt Szlovákia, Bulgária és Románia gazdasági és politikai fejlődési pályáját. Ezekben az országokban autoriter hajlamú vezetők paternalista-populista gazdaságpolitikákra alapozva próbáltak meg valamiféle fejlődési pályát találni, de ez a pálya szinte azonnal lezárult, ahogy országaik bekerültek az évente ellenőrzött és minősített országok közé, amelyeket az EU felvett a lehetséges tagjelöltek listájára. Amikor az EU nekilátott a részletes és szigorú feltételekhez kötött csatlakozási folyamat megvalósításának, a pozitív és negatív ösztönzők mellett nagyban támaszkodott a csatlakozás erős és széles társadalmi támogatottságára. Először a gazdasági és politikai integrációk történetében úgy tudott az EU nagy számban exportálni gazdasági és politikai intézményeket egy sor országba, hogy ezeknek az intézményeknek az átvétele nagyrészt a belföldi politikai folyamatokon kívül maradt. A csatlakozás után ennek a depolitizált integrációs folyamatnak a következményeit egy sor országban populistá politikusok arra használták

fel több-kevesebb sikerrel, hogy politikai szakadékot hozzanak létre a „nemzeti érdeket” képviselő szuverenisták és a „Brüsszelt” képviselő globalista balliberális erők között.

Globális és regionális szinten egy sor integrációs rendszer működik, de az EU mind-egyiktől különbözik kiterjedésében és mélységében (Bruszt–McDermott 2012). Egy tipikus 21. századi regionális integrációs rendszer a szabadabb kereskedelmet lehetővé tevő intézkedések mellett három-négy szabályozási területen kreál közös szabályokat hosszas, gyakran évekig tartó tárgyalások eredményeként. Ezek az integrációs megállapodások részletesen szabályozzák, melyik ország várhatóan mennyit nyer a megállapodásból, és hogyan lehet minimalizálni az egyes országok esetleges veszteségeit. Az EU közel negyven közpolitikai területen fogalmazott meg átfogó gazdasági és politikai követelményeket a csatlakozni kívánó országoktól. Az integrációs „tárgyalások” elsődlegesen ezeknek a követelméseknek a végrehajtási módjáról, üteméről szólnak, a tagság és az ezzel járó klubjavakhoz való hozzáférés feltétele az előre meghatározott csatlakozási kritériumok teljesítése volt. Szemben a fentebb említett integrációs rendszerekkel, a csatlakozási tárgyalásoknak hivatalosan nem volt a feladatuk a lehetséges költségek és nyereségek szabályozása, megosztása. Kimenetükben egy hiányos szerződéshez (*incomplete contract*) hasonlíthatók, ahol a már bent lévő tagországok és a csatlakozni kívánó országok elfogadják azt, hogy későbbi potenciális elosztási konfliktusaikat az integrációs rendszer már működő közpolitikáinak vagy döntési rendszerének keretein belül fogják majd rendezni.

A keleti bővítés volt az első az EU történetében, ahol a csatlakozó országoknak előre kellett bizonyítaniuk, hogy az EU szabályozási rendszerét átvették és alkalmazzák is a gyakorlatban. A korábbi bővítési hullámok még az egységes piac megteremtése előtt zajlottak, a csatlakozókkal szembeni követelmények minimálisak voltak. Azonban az európai piaci integráció mélyítése, amely párhuzamosan zajlott a keleti bővítéssel, a transznacionális piaci szabályozás drámai mértékű kiterjesztésével járt. A leendő új tagországok felvételének egyik legfontosabb feltétele a közel 80 ezer oldalra növekedett EU-s szabályok átvétele volt. Ezeket a szabályokat az EU jóval fejlettebb tagországai tárgyalták ki egymás között. Hivatalosan nem volt része a tárgyalásoknak az a kérdés, hogy milyen gazdasági, társadalmi, politikai hatása lehet ezen szabályok bevezetésének a sokkal kezdetlegesebb gazdasági és politikai intézményekkel rendelkező kelet-európai országokban, és ezeket hogyan kell kezelni. Ez azonban nem jelentette azt, hogy az EU a leendő tagországokra hagyta volna, hogyan vezetik be az EU piaci szabályait, és hogyan kezelik ezeknek a szabályoknak a gazdasági, politikai következményeit.

A keleti bővítés másik fontos sajátossága az volt, hogy amikor kiderült, hogy a volt államszocialista országokat nem lehet az EU-n kívül tartani, a tagországok egy korábban sosem alkalmazott részletes felvételi kritériumrendszert (Európai Bizottság 2024) dolgoztak ki, és létrehozottak egy komplex transznacionális irányítási rendszert is (Bruszt–Langbein 2015), amelynek csak az egyik feladata volt az, hogy ellenőrizze az EU-s szabályok bevezetését. Legalább ugyanilyen fontos feladata volt annak feltárása, milyen tényezők akadályozhatják az EU-s szabályok bevezetését ezekben az országokban, az EU-s szabályok bevezetése milyen területeken járhat komolyabb negatív gazdasági, politikai következményekkel, és hogyan lehetne ezeket a következményeket időben kezelni.

Szemben az EU korábbi déli bővítésével, a keleti bővítés masszív államépítéssel és a piac tervezett kiterjesztésével járt együtt, ami azt jelentette, hogy a csatlakozási folyamat során az EU összekötötte egymással a piac kiterjesztését a piac korrigálásával, legalábbis azon a területeken, ahol nagyobb potenciális negatív gazdasági következményektől tartott.

A csatlakozási feltételeket lefektető koppenhágai kritériumok megfogalmazásában olyan félelmek játszottak szerepet, mint hogy az autoriter rendszerekből éppen kiszabadult új tagországok nem tudják majd betartani a demokrácia és a jogállamiság normáit, illetve megfelelő állami kapacitások hiányában nem tudják betartani az egységes piac szabályait, és ezzel aláássák a transznacionális piac integritását. Legalább ennyire féltek annak a lehetőségétől, hogy ha bevezetik és a gyakorlatban is használják az integrált piac szabályait, akkor az egyébként igen magas költségekkel járó szabályok miatt ezek a gazdaságok elveszítik az amúgy is csekély versenyképességüket, gazdaságilag belebuknak a szabályok betartásába, és a többi tagországnak kell majd finanszíroznia talpra állításukat.

E félelmek miatt az EU bürokráciája egy olyan integrációs stratégiát dolgozott ki, amely két lényeges területen eltért a kilencvenes években uralkodó Washington-konszenzustól, amely az állam visszaszorításában és a piaci integráció kiterjesztésében látta a kevésbé fejlett országok felzárkózásának az alapvető feltételét (Williamson 2009). Az első fontos és a régió gazdaságainak fejlődése szempontjából hosszabb távon is jelentős eltérés az volt, hogy a csatlakozás során az EU szorosan összekapcsolta a piaci integráció folyamatát az állami kapacitások kiépítésével a leendő tagországokban (Bruszt 2002). A másik az, hogy az EU, szemben a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel, nem bízott abban, hogy a „működőképes piac” akkor ismert receptjeinek univerzális lenne a hatása, azaz mindenütt, minden környezetben ugyanazokat a pozitív gazdasági és társadalmi kimeneteket produkálják majd. Ezért nemzeti és szupranacionális szinten is szükségesnek tartotta piackorrigáló közpolitikai kapacitások kiépítését (Bruszt–Langbein 2015; Bruszt–Vukov 2017).

A piacépítés és államépítés összekapcsolása a keleti bővítés során eltért az EU déli tagországainak integrálása során alkalmazott integrációs stratégiától is. Görögország, Olaszország, Spanyolország és Portugália már az EU tagországai voltak a piaci integráció kiterjesztésekor és a monetáris unió beindításakor (Bruszt–Vukov 2017). Bár állami kapacitásaik a magországokhoz képest jóval gyengébbek voltak, az EU arra számított, hogy a piaci ösztönzők az EU ellenőrzési és szankcionálási kapacitásainak megerősítésével együtt elégségesek lesznek ahhoz, hogy rávegyék ezeket az országokat a szükséges állami kapacitások kiépítésére.

Ezzel szemben a keleti bővítés során az EU nem bízott abban, hogy a gazdasági és politikai intézményeik teljes átalakításával küszködő leendő tagországokban pusztán ilyen ösztönzőkkel el tudja érni a szükséges állami kapacitások kiépítését. Az EU két területen fogalmazott meg követeléseket és épített ki transznacionális ellenőrző és támogató kapacitásokat.

Az első az elemi szabályozó kapacitások területe, ahol a cél az volt, hogy megfelelő szakmai háttérrel és erőforrásokkal ellátva létrejöjjenek vagy megerősödjenek olyan állami intézmények, amelyek képesek bevezetni, ellenőrizni és szankcionálni az EU-s piaci

szabályokat, illetve – ahol erre teret engednek az egységes piac szabályai – saját regulációkat alakítani. A versenyszabályozástól az állami segélyek elosztásán át az élelmiszerbiztonsági szabályozásig egy sor terület tartozott a gyakorlatilag változtatás nélkül átveendő regulációk sorába.

A másik csoportba olyan állami transznacionális szabályozó kapacitások kiépítése tartozik, amelyeknek az a funkciója, hogy védjék az EU piaci, pénzügyi folyamatait a hazai magán- és közszereplők diszkriminatív vagy az európai egységes piacot és monetáris rendszert veszélyeztető akcióitól. Ide olyan intézmények tartoznak, mint a sztenderdekkel vagy a metrológiával foglalkozó állami intézmények, de az itt említett két intézményi csoport funkciói keverednek. A pénzpiacokat ellenőrző állami intézményektől a versenyhivatalon át a központi bankig olyan intézményekről van szó, melyekben az EU-szintű és a hazai érdekek védelme keveredik.

Közös ebben a két intézményi csoportban az, hogy a legfontosabb elvárt funkciójuk az állam liberális elemének az erősítése volt. Pontosabban az, hogy drasztikusan csökkenték ezeknek az államoknak azt a képességét, hogy egy-egy kiemelt szektort megvédjenek a transznacionális piaci versenytől, akár védővámokkal, különleges támogatásokkal vagy diszkriminatív, a nem belföldi gazdasági szereplőket versenyhátrányba hozó szabályozásokkal. Néhány országban és egyes szektorokban az EU 4–7 éves feloldozást adott ezeknek az intézményeknek a bevezetésére és működtetésére, de a csatlakozás éveire nagyjából az összes fontosabb gazdasági területen felszámolták annak a lehetőségét, hogy a csatlakozó országok egy olyan fejlődési pályára lépjenek, amelyben az államnak jóval nagyobb szerepe van a piaci kimenetek alakításában, és amely domináns volt a nyolcvanas évek végéig a felzárkózó országok többségében, és nagyjából a berlini fal leomlásáig, az egységes piac szabályainak beindításáig domináns volt Európa nyugati felén is (Amsden 2001; Evans 2005).

Valószínűleg még nem született meg az a tanulmány, amelyik részletesen elemezte volna a liberális állam kiépítésének hosszabb távú gazdasági következményeit. A kontinentális versenyben leginkább negatívan érintett szektorok átalakítására adott idő, valamint a lassabb említendő EU-s fejlesztési beavatkozások enyhítették a potenciális hátrányos következményeket. Viszont a gazdaság átalakításával küszködő kelet-európai államok autonómiáját a leginkább elavult és védelemért küzdő belföldi nagyvállalataikkal szemben biztosan erősítette az, hogy a csatlakozási folyamatban fokozatosan zsugorodott a mindenkori kormányok játéktere a protekcionista politikákra. Hiszen a mindenkori kormányok autonómiáját a legerősebb hazai gazdasági szereplőkkel szemben jelentősen tudja növelni, ha a miniszterek szétárthatják a karjukat a segélyekért kuncsorgó vállalatok előtt: „Én adnék, de az EU nem engedi”.

Miközben az EU fokozatosan elvette a hagyományos piackorlátozó fejlesztő állami kapacitások játéktérét, ezeket részben kompenzálta új „piacbarát” fejlesztő állami kapacitások előmozdításával, illetve néhány leendő tagországban azok nulláról való felépítésével. Az EU-nak már a keleti bővítés előtt is voltak eszközei piacbarát fejlesztési beavatkozásokra. A Strukturális és Kohéziós Alapok 1988-as reformja kifejezetten harmadik utas gondolatokra építve olyan támogatási formákat dolgozott ki, amelyek hátrányos helyzetű

területi egységek, vállalatok, társadalmi csoportok piaci pozíciójának feljavítását célozták meg. Ezeknek a programoknak a bevezetése során az első időszakban az EU nagy erővel támogatta a regionális és helyi fejlesztési szövetségek megerősítését, majd a csatlakozás előtti időszakban az önkormányzatok, vállalatok, civil szervezetek összefogásain alapuló, alulról szerveződő fejlesztési szövetségeket kiszolgáltatta a központosító állami törekvéseknek az új tagországokban (Bruszt 2008; Bruszt–Vedres 2013; lásd a területi egyenlőtlenségekről Medve-Bálint írását ebben a kötetben).

A csatlakozás időszakában a Bizottság emellett részben előírta, részben különböző segélyprogramok keretében elősegítette olyan állami intézmények létrehozását és/vagy megerősítését, amelyek célja az lett, hogy különböző eszközökkel segítsék elő a gazdasági szereplők, régiók, néha teljes szektorok átalakítását, lehetővé téve, hogy be tudjanak illeszkedni a kontinentális piaci versenybe, vagy javítsák pozícióikat a transznacionális piacon (Bruszt–Langbein 2020; Langbein–Markiewicz 2020; Medve-Bálint–Šćepanović 2020; Vukov 2020). Emellett egy sor leendő tagországban az EU beavatkozásainak hatására hoztak létre az FDI előmozdítására szakosodott intézményeket (Medve-Bálint 2015).

Végezetül a csatlakozási folyamat során az EU elég sokat fektetett be két alapvető állami kapacitás fejlesztésébe. Az egyik a piaci rend fenntartásával kapcsolatos kapacitás (North–Weingast 1989), amely a legfontosabb gazdasági szabadságok – így a tulajdon vagy a szerződés szabadságának – biztosításáról szól, amelyeknek a fenntartása feltételezi az igazságszolgáltatás és mindenekelőtt a bíróságok hatékonyságát és autonómiáját. A jogállamisági kritériumok az EU-s csatlakozási folyamat első szakaszában még a politikai követelmények között jelentek meg a Bizottság éves jelentéseiben, de pár évvel később már nagyrészt átkerültek a gazdasági követelmények közé.

A másik terület, amelynek fejlesztésébe közvetlenül is beszállt az EU, az államok adminisztratív kapacitásainak feljavítása volt. Ezen a területen a legfőbb félelem az volt, hogy megbízható, kiszámítható és hatékony bürokrácia nélkül az új tagországok nem tudják betartatni az egységes piac szabályait a gazdaság szereplőivel, és ezzel a bővítés után alááshatják a regionális piac integritását. Az EU szakértői Max Weberhez nyúltak vissza, amikor részletesen szabályozták, milyen feltételeket kell teljesítenie ezeknek az országoknak, hogy EU-konform bürokráciájuk legyen. A fejlődés mindkét intézményi területen jelentős volt a leendő tagországokban (Bruszt–Campos 2019) a csatlakozás időpontjáig (Meyer-Sahling 2009). Utána viszont mindenütt ez a két állami terület vált a gazdaság és a politikai rendszer ellenőrzésére tett, nemegyszer autoriter tendenciákkal párosuló kísérletek célpontjává.

Ezek az állami kapacitások, pontosabban ezek megerősítése a „közepes jövedelmi csapda” irodalma szerint az egyik kulcsa annak, hogy az innováció megerősödése révén új pályára lehessen állítani gazdaságokat (Aghion–Bircan 2016). Ahhoz, hogy beinduljon az innovációra alapuló fejlődési pálya, elengedhetetlen, hogy a gazdaság szereplői stabilan számíthassanak arra, hogy a hatékony és autonóm bürokráciától nem kapnak járadékokat innováció nélkül, viszont ha újítanak, innovációs járadékaikhoz megbízhatóan hozzájuthatnak a hatékony és autonóm jogrendszer segítségével. Bár az EU mindkét

területen ért el javulást (Bruszt–Medve-Bálint–Piroska 2022), az EU a csatlakozás után nem tudta megakadályozni, hogy erős hazai politikai és gazdasági csoportok több új tagországban is jelentősen meggyengítsék ezeket az intézményeket (lásd a magyar piacgazdasági rendszerről Medve-Bálint, a gazdaságpolitikáról Benczes, az iparpolitikáról Élteső és a jogalkotásról Varju-Várnay fejezeteit ebben a kötetben).

Fontos hangsúlyozni, hogy sem az EU csatlakozási kritériumainak, sem a Bizottság beavatkozásainak nem volt célja a leendő tagországok gazdaságainak fejlesztése. A Bizottság megbízatása hivatalosan arra szolgált, hogy védje meg az egységes piac integritását, és biztosítsa, hogy az új tagországok betartsák az EU gazdasági és politikai szabályait. A koppenhágai csatlakozási kritériumok között szerepel egy érdekes követelmény, az egyetlen, amelynek valamilyen halovány köze lehet ahhoz, amit szupranacionális fejlesztési célú beavatkozásnak hívhatunk. Ez a követelmény azt írta elő a csatlakozás egyik feltételként, hogy ezen országok gazdaságai talpon tudjanak maradni az EU piacon belüli versenyben (*capacity to withstand competition*). Magyarra ezt a követelményt úgy lehetne lefordítani, hogy az EU-nak ugyan nem volt célja, hogy a régi tagországok erős új versenytársakat kapjanak, az viszont hivatalosan célja volt, hogy a világ leginkább kompetitív regionális piacára élve hozzák be az átalakulás kellős közepén álló volt államszocialista gazdaságokat. Ennek a csatlakozási kritériumnak a hátterében a két német állam közötti 1990–91-es, sikeresnek még a legnagyobb jóindulattal sem nevezhető monetáris integráció és piaci liberalizálás állt. Az elszett német–német gazdasági integráció legfontosabb eredménye az egykori keletnémet gazdaság összeomlása volt, ami közel 80 százalékos deindusztrializációt és 30–40 százalékos munkanélküliségi rátát jelentett, valamint hosszú évekig évi 8–900 milliárd német márka transzfert tett szükségessé (Stark–Bruszt 1998).

Az EU tagországainak eszük ágában sem volt tíz újabb keletnémet katasztrófát bevételezni, és ezért igen invenciózusan jártak el a csatlakozási folyamat során. Ezek közül a piac tervezett bevezetése volt talán a legfontosabb újítás, már ha újításnak lehet azt nevezni, hogy a Bizottság visszanyúlt azokhoz a 19. századi, Friedrich Listhez vagy a 20. század hatvanas éveiből származó, Raul Prebisch-hez köthető gondolatokhoz, amelyek szerint a kevésbé fejlett országokban a piaci koordináció bevezetése csak az állami közhatalom segítségével lehet gazdaságilag sikeres. Bár az EU integrációs stratégiáját kifejtő *Agenda 2000* nem idézi egyik szerzőt sem, gondolataik ott vannak ebben az EU-s dokumentumban (*Agenda 2000*).

A gyakorlatban ezeknek a gondolatoknak az alkalmazása azt jelentette, hogy az EU megkövetelte a csatlakozó országok kormányaitól, hogy ágazatról ágazatra és minden jelentős EU-s szabályozási területre készítsenek olyan terveket, amelyekben kifejtik, várhatóan milyen gazdasági következményei lesznek az EU-s követelmények bevezetésének, mik lehetnek a jelentősebb negatív gazdasági hatások, és ezeket hogyan tervezik kezelni (lásd Gyévai az agrárgazdaságról ebben a kötetben). A Bizottság szakértők százait mozgósította a tagországokból, hogy segítsék a tervgazdaságtól éppen megszabadult országok hivatalnokait, hogy megtanulják az EU-konform tervezés szabályait, hogy jobban megismerjék az egységes piac lehetőségeit vagy az EU támogatási rendszerét. A Bizottság egyes egységei egymással koordinálva segítették a nagyobb szabású átalakítási tervek

elkészítését, és a regionális bankok (EIB, EBRD) bevonásával gyakran segítették azok kivitelezését is.

Összességében az EU beavatkozásai révén a csatlakozó országok gazdasági államszervezete megerősödve került ki a csatlakozási folyamatból, és ennek a folyamatnak az eredményei jelentősen elősegítették, hogy amikor – történelmi véletlen egybeesés révén – a magországi multinacionális vállalatok a fokozódó globális versenyben éppen olcsóbb termelési piacokat kerestek, akkor nemcsak olcsó és szakképzett munkaerőt találtak nagy mennyiségben a kontinens keleti részén, hanem működőképes bürokráciát és – legalábbis a gazdaság területén – kiszámítható jogrendet is. Ez a kombináció nagy szerepet játszott abban, hogy egy sor új tagország a csatlakozás idejére simán áttérjen a külföldi működőtőke (FDI) vezérelte növekedési pályára. Az EU csatlakozási stratégiája mérsékelte az integráció lehetséges negatív gazdasági hatásait, de csak csekély mértékben segítette az új tagországokat abban, hogy a csatlakozást követően javíthassák gazdasági szereplőik pozícióját az egységes piacon.

A Strukturális és Kohéziós Alapokban való hatékony részvételre külön programokat dolgozott ki az EU. A Bizottság csatlakozás előtti stratégiájának ezen a területen az volt a célja, hogy a helyi és regionális szintű gazdasági szereplőket kiképezze területi és ágazati fejlesztési szövetségek alakítására, közös fejlesztési programok kidolgozására és végrehajtására, a központi államtól nagyrészt függetlenül. A tagországok központi kormányainak nyomására ugyanakkor még a csatlakozás előtt megváltoztatták az EU-s fejlesztési pénzekhez való hozzáférés szabályait. A központi kormányok kizárólagos joga lett a döntés a fejlesztési célokról, illetve a pénzek elosztásáról. Azokban az új tagországokban, ahol a helyi önkormányzatok gyengék voltak, és regionális szinten nem volt sem politikai, sem pénzügyi autonómiájuk, a központi kormányok minden korlát nélkül az éppen hivatalban lévő politikai erők rövid távú politikai céljaira használhatták fel az EU fejlesztési forrásait, a minimálisra csökkentve a helyi fejlesztési szövetségek szerepét.

Az EU integrációs stratégiájának egyik legfontosabb gyengesége az volt, hogy messze alábecsülte az új tagországokba exportált politikai és gazdasági intézmények stabilitásának, fenntarthatóságának feltételeit. Az EU túlságosan bízott olyan, az új tagországokon kívüli ösztönzők erejében, mint az EU szankcionálási képessége vagy a 450 milliós EU-piac lehetőségei, amelyek csak a szabálykövető szereplők számára elérhetőek. A probléma nem csak az, hogy az EU szankcionálási kapacitásai nem elég erősek, vagy hogy a szankcionáláshoz szükséges politikai támogatás az EU-n belüli átláthatatlan politikai alkuk esetleges kimenetelétől függ (Bozóki–Hegedűs 2018; Kelemen 2020). A nagyobb probléma az, hogy egy sor országban vagy gyengék, vagy ki sem alakultak azok a fejlesztési szövetségek, amelyeknek tagjai profitálnának az új intézmények EU-konform működéséből, és elég erősek lennének ahhoz, hogy megvédjék és tovább fejlesszék ezeket az intézményeket.

A csatlakozás során az EU nem foglalkozott azzal a kérdéssel, mik lehetnek az exportált politikai és gazdasági intézmények stabilitásának a politikai feltételei a csatlakozni kívánó országokon belül. A Bizottság nem rendelkezett felhatalmazással arra, hogy olyan fejlesztési politikákat valósítson meg ezekben az országokban, amelyek az intézményi sta-

bilitás legfontosabb feltételét garantálhatták volna. Ez nem más, mint annak elősegítése, hogy az új intézmények körül az ezen intézmények működéséből és fenntartásából profitáló erős koalíciók jöjjenek létre (Bohle–Greskovits 2012; Doner–Schneider 2016; Baccaro–Blyth–Pontusson 2022).

A piaci integrációs tárgyalásokon a világ más részein az összes tárgyalófél alkupoziója elsődlegesen attól függ, hogy mennyire tudja kielégíteni a tárgyalások kimenetele a legerősebb hazai gazdasági szereplőket, és a tárgyalásokon elért eredmények milyen adu-kártyát adnak a kormányon levő politikai erőknek a hazai ellenzékkel szemben. Ha nem akarják politikai tőkájukat elpazarolni, az egyes országok képviselőinek nyertes koalíciókat kell létrehozniuk arra, hogy képesek legyenek bevezetni és fenntartani az integrációs tárgyalásokon elfogadott feltételeket (Bruszt–McDermott 2012). A sikeres kimenethez szükséges, hogy gyengítsék vagy kompenzálják a gazdasági, intézményi status quóban érdekelt szereplőket, erősítsék a pályaváltás potenciális nyerteseit, és egy közös fejlesztési vízióval hozzanak össze erős koalíciót.

A keleti bővítés során az EU tagországai egy „költséghatékony” integrációban voltak érdekelték, és kihasználhatták azt az egyszeri lehetőséget, amit az EU-hoz való csatlakozás erőteljes társadalmi támogatása jelentett a volt államszocialista országokban. Ezekben az országokban nem pártpolitikai csatározások, politikai és gazdasági elitiek közötti alkuk, hanem elsődlegesen a nemzeti és az EU-szintű bürokráciák közötti egyeztetések alakították a fejlődés irányát meghatározó közpolitikák nagy részét a csatlakozás idejéig. Ennek a negatív politikai következményei igen hamar jelentkeztek, először az 1989 utáni reformokban élen járó Magyarországon és Lengyelországban. Ebben a két országban néhány évvel a csatlakozás után euroszkeptikus pártok kerültek hatalomra a „nemzeti érdeket” védő szuverenista koalíciókat hozva létre olyan mozgósító szlogenekkel, amelyek közép-pontjában az „EU gyarmatosítási törekvéseinek” való gátat szabás vagy a függő kapitalista fejlődéstől való megszabadulás állt (Scheiring 2020; Naczyk 2022; Bíró-Nagy–Szászi fejezetei az EU magyarországi percepciójáról és az euroszkepticizmus okairól ebben a kötetben).

INTEGRÁCIÓ KONFÖDERATÍV POLITIKAI KERETEK KÖZÖTT

Az új tagországok csatlakozás utáni fejlődését két, egymással szorosan összefüggő szempontból lehet megvizsgálni. Az egyik az, hogyan alakította az EU a fejlődés játéktérét szabályaival, közpolitikáival, hogyan és mennyire segítette vagy gátolta azt, hogy ezeknek az országoknak a gazdasági szereplői javíthassák pozícióikat az EU gazdaságán belül. A másik szempont az, hogy az új tagországok főbb gazdasági és politikai szereplői hogyan használták ki vagy vesztegették el az egységes piac lehetőségeit pozícióik javítására, illetve milyen stratégiával és milyen sikerrel tudták lazítani az EU gazdasági irányításának korlátait (ehhez kapcsolódóan lásd a magyar piacgazdasági rendszerről Medve-Bálint, a gazdaságpolitikáról Benczes, az euró bevezetéséről Arató–Koller–Pelle tanulmányát ebben a kötetben). Az első kérdés lényegében arra koncentrál, hogy miként menedzseli az

EU a gazdasági integrációt a fejlettség különböző szintjein álló gazdaságok között, és ennek kimenetei hogyan alakítják a tagországok közötti egyenlőtlenségek alakulását. A második kérdés pedig arra keresi a választ, hogyan menedzselik az új tagországok függő fejlődésüket, ha vannak különbségek stratégiáikban, azt milyen tényezők magyarázzák, és végezetül, van-e ezeknek a különböző stratégiáknak bármi hatása az egyenlőtlenségek alakulására.

Ebben a fejezetben a kötet témája miatt az első kérdésre koncentrálok, és csak érintőlegesen foglalkozom a másodikkal, ami egyébként is sokkal jobban kutatott téma. A különböző fejlettségi szinten lévő gazdaságok közötti piaci integráció legfontosabb kihívása az, hogy feltételezi olyan összehangolt szabályok létrehozását és mindenkre érvényes közpolitikák bevezetését, amelyek formális jogi egyenlőséget hoznak létre a részt vevő országok gazdasági szereplői között, olyan országok között, amelyeknek gazdaságai eltérő fejlődési kihívásokkal küszködnek, és gazdasági szereplőik versenyképessége, illetve az arra való kapacitásuk, hogy nyerjenek az integrációból, drámaian különbözik (Bruszt–McDermott 2014).

Közpolitikai beavatkozások hiányában az integrált piacok egyenlőtlenül osztják el az integráció költségeit és nyereségeit, és ha az ebből fakadó problémákat nem kezelik, akkor az integrációt veszélyeztető feszültségek jöhetnek létre (Krugman 1991; Offe 2015; Alcidi 2019; Bodewig–Ridao-Cano 2019; Bruszt–Langbein 2020). Ez a probléma ismert az EU-ban is, és több EU-szintű mechanizmus is létezik, amelyeknek a deklarált célja a piaci egyenlőtlenségek kezelése (Werner-jelentés 1970; Delors-jelentés 1989; Agenda 2000; Bruszt–Medve–Bálint–Piroska 2022).

A piaci integráció által generált egyenlőtlenségeket három szinten lehet elemezni. Először, az egyenlőtlenségeket meg lehet ragadni különböző gazdasági dimenziók mentén, mint a jövedelmek, nyereségek, költségek, lehetőségek és sebezhetőségek megosztása az egyes országcsoportok között (Krugman 1991; De Grauwe 2015). Másodszor, az egyenlőtlenségek megragadhatók az integrált piaci rendszeren belüli szerepek egyenlőtlen elosztásán keresztül. Beavatkozás nélkül az integrált piac „hitelezőkre” és „adósokra” oszthatja fel a tagországokat. A transznacionális termelési láncokon belül kiosztott szerepek alapján beszélhetünk a multinacionális cégek „anyaországairól”, ahol a stratégiai befektetések elosztásáról döntenek és „fogadó országokról”, amelyek az értékláncok alsóbb részein helyezkednek el (Nölke–Vliegenthart 2009). Harmadszor, az integrált gazdaságban egyenlőtlenül elosztott költségek és nyereségek, illetve a szerepek egyenlőtlen elosztása könnyen vezethet aszimmetrikus függési helyzetekhez és egyenlőtlen alkupozíciók kialakulásához az integrációban részt vevő országok között, csökkentve a gyengébb tagországok esetében azt a lehetőséget, hogy hatékonyan hallassák a hangjukat a szabályok alakításában és betartatásában (Tallberg 2008).

Az egyenlőtlenségek alakulását a három itt említett dimenzióban az egyes tagországokon belüli és EU-szintű tényezők alakítják dimenzióként eltérő mértékben. Az ezzel a témával foglalkozó szakirodalomban az elemzések többsége mára már eltávolodott attól a strukturalista felfogástól, hogy az egyenlőtlenségek és a függőségi viszonyok a tőke és a technológia egyenlőtlen elosztásából fakadnak. A strukturalista elméleti keretben sem a

tagországi, sem az EU-szintű politikáknak nem jut szerep az egyenlőtlenségek alakításában (Nölke–Vliegthart 2009). Az ezzel a témával foglalkozó szakirodalomban a domináns megközelítés ma már az, amelyik strukturális, valamint tagországi és EU-szintű politikai tényezők kombinációjával magyarázza az egyenlőtlenségek, függési viszonyok alakulását.

Kezdve a tagországok szintjén, a kutatásokból két dolog elég jól látható. Az egyik az, hogy a keleti tagországok FDI-függő gazdasági növekedési modellje sokkal nagyobb szabadságot ad az egyenlőtlenségek, függőségi állapotok tagállami szintű menedzselésére, az EU-n belüli alkupozíciók javítására, mint a déli EU-tagországok hitelre épülő fejlődési modellje (Bruszt–Vukov 2024). A déli tagországok hitelekre építő növekedési modellje szűk játéktérrel hagy a pénzpiacoktól és a Bizottság pozitív értékeléseitől függő kormányoknak. A keleti tagországoknak a külföldi befektetésekre, azaz egy immobilabb tőkére alapozó növekedési modellje viszont nagyobb játéktérrel ad a tagállamok szintjén hosszabb távú fejlesztési politikák bevezetésére, és ezeknek a tagállamoknak relatíve erősebb a pozíciója az EU-szintű alkukban is (Bruszt–Vukov 2024).

A jóval nagyobb játéktér kihasználása ugyanakkor, és ez a másik dolog, nagyon függ a tagországokon belüli politikai tényezőktől, mindenekelőtt attól, milyen politikai-gazdasági koalíciók és milyen gazdasági és társadalmi programok alakítják az egyes tagországokban a gazdaság működését meghatározó közpolitikákat (Bohle–Greskovits 2012; Bruszt–Langbein 2020). A közgazdasági elemzések egyértelmű következtetése az, hogy az új tagországok összességében jelentősen nyertek az EU-tagságból, akár gazdasági növekedésről (Campos–Coricelli–Moretti 2014; Jovanović–Damjanović 2014), akár beruházási rátáról (Landesmann–Székely 2021) vagy reálkonvergenciáról (Rapacki–Prochniak 2019; Coricelli–Frigerio 2021; Oblath 2021) van szó. A felzárkózás üteme gyorsabb volt 2008-ig, de míg az EU déli tagországai 2008 után távolodtak az EU-átlagtól, a konvergencia a keleti tagországokban, ha lassabban is, de folytatódott.

Az egyes új tagországok között jelentős a különbség abban, hogyan éltek a csatlakozás utáni lehetőségekkel. A rosszabb kiinduló feltételekkel, gyengébb államokkal és intézményi háttérrel rendelkező tagállamok többet nyertek az EU-integrációból (Bruszt–Munkácsi–Lundstedt 2020; Hagemeyer–Michalek–Svatko 2021). Románia a kilencvenes évek közepén, az EU-s csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt nagyjából ugyanazon a „fejlődési” pályán haladt, mint Ukrajna. Mára több területen vagy megközelítette, vagy le is hagyta Magyarországot. Az integráció erősítette a fejlettebb közép-európai országok gazdasági államait is (Bruszt–Campos 2019), és az egységes piachoz való csatlakozás az EU-s transzferekkel együtt új fejlesztési lehetőségeket nyitott meg ezen országok számára. Ezeknek a lehetőségeknek a felhasználása vagy elvesztegetése már az új tagországokon belüli politikai szövetségek felelőssége volt. Akár a főbb gazdasági mutatókat nézzük, akár a társadalmi egyenlőtlenségek alakulását, Magyarország a sereghajtók közé tartozik (lásd Bucsky, valamint Andor írásait ebben a kötetben). Itt a többi új tagországnál szerényebb a gazdasági növekedés, és a függő fejlődés újratermelése kéz a kézben jár az egyenlőtlenségek gyors növekedésével. Magyarország esetében inkább lehet beszélni a lehetőségek elpuskázásáról, mint azok kihasználásáról. A lehetőségek kihasználása szempontjából Lengyelország, Románia vagy Észtország áll az élen (Bruszt–Vukov 2024).

Az EU hozzájárulása ezeknek az egyenlőtlenségeknek az alakulásához elég vegyes képet mutat. Az EU-nak vannak olyan közpolitikái, amelyek csökkenthetik ezeket az egyenlőtlenségeket, mások meg újratermelhetik vagy növelhetik azokat. Az EU döntési rendszere az integrált piac kiterjesztésére messze nagyobb lehetőséget ad, mint a piac-korrigáló politikákra (Scharpf 1988, 1998; Tallberg 2008; Höpner–Schäfer 2012). Azaz alapesetben az EU nem csökkenti, hanem stabilizálja vagy növeli a tagországok közötti egyenlőtlenségeket (lásd még a területi egyenlőtlenségekről Medve-Bálint tanulmányát ebben a kötetben).

Azonban a többi regionális integrációs rezsimtől eltérően az EU rendelkezik olyan politikai eszközökkel is, amelyeknek az a célja, hogy csökkentsék a jövedelmek és lehetőségek elosztásában a piac által generált egyenlőtlenségeket (Bruszt–Palestini 2016). Az EU kohéziós politikái, amelyeknek a legfontosabb deklarált funkciója a tagországok közötti egyenlőtlenségek csökkentése, az EU GDP-jének 0,3 százalékát osztják újra. Ez nem túlságosan nagy összeg: a világ legnagyobb liberális piacgazdasága, az USA a GDP-jének a 20 százalékát osztja újra, és elemzők neoliberais forradalomról írnak, amikor az adó-csökkentések révén a föderális szintű újraelosztás 19 százalékra csökken.

A probléma azonban nem kizárólag, és valószínűleg nem elsődlegesen az újraosztott pénzek nagyságával van. Az így elosztott pénzek elosztásának ellenőrzése, pontosabban az ellenőrzés hiányossága legalább ekkora probléma. Görögország, amely az EU talán legproblematisabb gazdaságú tagországa, csatlakozásának kezdetétől a monetáris unió válságáig összesen annyi támogatást kapott, mint amennyit a második világháború utáni Marshall Terv keretében a teljes Nyugat-Európa. Míg egyes tagországokban az EU-s pénzek nagy része fejlesztésre, a hazai vállalkozók EU-s piaci pozícióinak javítására fordítódik, más országokban arra, hogy erősítsék a kormányon lévő párt és a gazdaság szereplői közötti függőségi viszonyokat (Barca 2009; Medve-Bálint 2015; Medve-Bálint–Šćepanović 2020; Šćepanović 2022).

Tovább bonyolítja a képet az, hogy az EU-nak kevés hatása van a tagországokon belüli gazdasági intézmények alakítására (lásd a gazdaságpolitikáról Benczes, az országspecifikus ajánlások teljesüléséről Bíró-Nagy írásait ebben a kötetben). Míg a keleti bővítés során az EU jelentősen tudta formálni a leendő tagországok intézményeit, a csatlakozás után ennek lehetőségei drámaian csökkentek, a déli tagországokban pedig sosem léteztek (Meyer-Sahling 2011; Bruszt–Vukov 2015; Bruszt–Langbein 2022).

Az EU-nak van még egy sor más eszköze, amelyeknek elviekben az a funkciója, hogy csökkentsék az egyenlőtlenségeket a piaci lehetőségek elosztásában. Az Európai Beruházási Bank (EIB) fő megnevezett feladata az volt létrehozásakor, hogy javítsa a Közös Piacon belül a leghátrányosabb térségek piaci pozícióit (Római szerződés 1957). A gyakorlatban az EIB legfontosabb kedvezményezettjei közé néhány magország, valamint Olaszország és Spanyolország tartozik, és a pénzekhez való hozzájutás kritériumai nem teszik lehetővé, hogy az EIB jelentősebben szolgálja az egyenlőtlenségek csökkentését az EU-n belül (Bruszt–Medve-Bálint–Piroska 2022).

Az állami támogatások EU-szintű szabályozásának eredetileg az volt a deklarált célja, hogy szigorúan korlátozza a gazdasági szereplők állami segítségét és ezen keresztül a „pia-

ci verseny torzítását”, és csak a tagországok leghátrányosabb helyzetű régióiban engedte meg, hogy állami támogatásokat használjanak fel a piaci lehetőségek bővítésére (Volberding 2021). Az állami támogatások szabályozásának fokozatos felpuhítása ugyanakkor oda vezetett, hogy az eredetileg az egyenlőtlenségek csökkentését szolgáló EU-s reguláció mára az egyenlőtlenségek növelésének eszköze lett a magországok és az EU-s félperiféria gazdaságai között (Bruszt–Medve–Bálint–Piroska 2022). Mára Európa gazdaságilag leg-erősebb államai arra használhatják fel az állami támogatásokat, hogy a magországokban tartsák meg az európai értékláncok magas hozzáadott értéket termelő részeit. Az államok által megtámogatott multinacionális cégek ezt a helyzetet arra tudják felhasználni, hogy a félperiféria országait versenyeztessék az értékláncok alsóbb pozícióinak megszerzéséért (lásd Élhető iparpolitikáról és Medve-Bálint piacgazdasági rendszerről szóló fejezeteit ebben a kötetben).

Az EU-n belüli egyenlőtlenségek, valamint függési viszonyok keletkezésében és azok csökkentésében vagy újratermelésében együttesen játszik szerepet az egyre mélyülő gazdasági és pénzügyi integráció, az EU piackorrigáló eszközeinek torzító hatása, az egyes tagországokban domináns politikai és gazdasági koalíciók fejlesztési orientációja (vagy annak hiánya), és végezetül az EU gyengesége arra, hogy feljavítsa vagy akár csak szinten tartsa a tagországokban a gazdaság fejlesztésére képes intézményeket.

Fontos látni: abban, hogy az EU piackorrigáló politikái tartósítják, vagy inkább növelik-e a tagországok közötti egyenlőtlenségeket, változtatható, reformálható politikai-intézményi tényezők játsszák a főszerepet, mindenekelőtt az EU konföderatív képvisleti rendszere (Bruszt–Medve–Bálint–Piroska 2022). Az EU politikáit alakító összes választott szereplő csakis a tagországok szintjén tartozik beszámolni a választóknak. Az EU-ban nincs egyetlen olyan politikus sem, aki az unió szavazói összességének tartozna beszámolási kötelezettséggel: a Bizottságot, a végrehajtó szervet közvetlenül nem számoltathatják el az európai szavazók, és az EU döntési rendszerében a tagállamok szintjén választott vezetők közül álló Európai Tanács a legfontosabb döntési szint. Ebben a konföderációs rendszerben a magországok képviselőinek nehéz elkötelezniük országaikat olyan EU-szintű politikák mellett, amelyek jelentősebb újraelosztással járnának, a kevésbé fejlett országok képviselőinek pedig nehéz elkötelezniük magukat az EU-transzferek felhasználásának szupranacionális ellenőrizhetősége mellett. Ebben a rendszerben az egyes tagországok képviselőinek, függően a hazai politikai pálya sajátosságaitól is, politikailag kifizetődőbb lehet szuverenista jelszavakkal operálni Brüsszelben, mint közös érdekeket szolgáló EU-szintű politikákért harcolni.

A választók bizalmáért harcoló, a megválasztásukért vagy újraválasztásukért küzdő EU-szintű képviselőknek és pártjaiknak a fő célja az, hogy arról győzzék meg a választókat, hogy ők hatékonyabban képviselik a „nemzeti érdeket” Brüsszelben, mint otthoni ellenfeleik. Ez azt jelenti, hogy még ha meg is próbálnának képviselni közös európai érdekeket, elemi érdekük, hogy ezt úgy tegyék, hogy közben el tudják hitetni választóikkal, hogy ők jobban képviselik az ország érdekeit, mint hazai versenytársaik. Főszabályként az az érdekük, hogy az EU szintjén externalizálják, a többi tagországra hárítsák az integráció esetleges költségeit, és minél nagyobb részt szerezzenek az integráció nyereségeiből.

Ettől csak olyan válságok idején térnek el, amikor már nem tudják megakadályozni, hogy a többi tagország válsága átcsoorduljon a saját országukba. A legfejlettebb tagországoknak az az érdeke, hogy minél inkább kiterjesszék a piaci integrációt, ahol ez a saját gazdaságuk erős szereplőinek az érdekeit szolgálja, csökkentsék vagy szinten tartásuk az EU-s szintű újraelosztást, és saját gazdasági szereplőik megtámogatására használják fel a piackorrigálásra szánt EU-s erőforrások növekvő részét. Érdekeik emellett az is, hogy szigorítsák a válságok által szükségessé tett transzferek elköltése feletti ellenőrzést a kevésbé fejlett vagy válsággal sújtott tagországokban. A kevésbé fejlett tagországok képviselőinek pedig éppen ennek az ellenkezője az érdeke. A magországok érdekeinek érvényesítését segíti az EU döntési rendszere, melyben a piaci integrációval kapcsolatos döntéseket könnyebben lehet átvinni, mint olyan döntéseket, amelyek erőforrások és lehetőségek újraelosztását eredményezhetik (Scharpf 1988, 1998). A félperiféria országainak az egységes fellépését nehezíti, hogy a déli és a keleti periféria tagországainak eltérő növekedési modellje miatt csak az egész EU-t érintő válságok idején közös a két csoport érdeke (Bruszt–Vukov 2024).

Az EU-n belüli szuverenista tábor legzajosabb képviselői az EU konföderatív jellegét erősítenék, azaz olyan követeléseket fogalmaznak meg, amelyek révén tovább erősödne az EU itt taglalt negatív jellemzői. Az EU föderatív irányba fejlődése, azaz a tagországok választóinak külön érdekeit megjelenítő intézmények kiegészítése az EU-állampolgárok közös érdekeinek megjelenítését elősegítő intézménnyel (például az Európai Parlament képviselői egy részének EU-szintű pártlistákon való megválasztása vagy a Bizottság elnökének EU-szintű közvetlen választása) könnyítené olyan uniós politikák megszületését, amelyek javítanák az EU elosztási problémáinak kezelését. Az ebbe az irányba való fejlődést a tagországok kötelezettségvállalási problémái (*commitment problems*) nehezítik. A szuverenista tábor déli képviselői csak a legsúlyosabb gazdasági válság idején mentek bele abba, hogy gazdasági intézményeik és politikáik alakításába beleszólást engedjenek a hiteket biztosító magországoknak. A politikai és az állami intézményeiket manipuláló keleti tagországok ugyanakkor, mindenekelőtt Magyarország és a legutóbbi választásokig Lengyelország, sikerrel akadályozták meg azokat az EU-szintű beavatkozási kísérleteket, amelyek megállíthatták vagy visszafordíthatták volna ezekben az országokban a demokratikus, illetve jogállami intézmények lerontását (lásd az ország-specifikus ajánlások teljesüléséről Bíró-Nagy, a jogalkotásról Varju–Várnay fejezeteit ebben a kötetben). Amíg viszont a magországok reformerei nem tudnak hihető garanciákat szerezni arra, hogy az EU-s pénzeket kiszámítható intézményi keretek között használják majd fel a félperiféria országaiban, és nem egy fekete lyukba öntik adófizetőik pénzét, addig politikai öngyilkosság lenne számukra az EU piackorrigáló intézményeinek jelentősebb átalakításáért harcolni.

MOST AKKOR MIT ADOTT NEKÜNK AZ EURÓPAI UNIÓ?

A rövid válasz erre a kérdésre: lehetőségeket és korlátokat. Az EU jelentősen alakította a keleti tagországok gazdasági pályáját, és az új tagországok, ha különböző mértékben is, de gazdasági értelemben mind profitáltak a csatlakozásból: integráció hiányában alacsonyabb lenne a növekedés ezekben az országokban (Hagemejer–Michalek–Svatko 2021; Landesmann–Székely 2021), és alacsonyabbak lennének a jövedelmek (Campos–Coricelli–Moretti 2014). Az EU integrációs stratégiája a csatlakozási folyamatban hozzájárult olyan állami és gazdasági intézmények fejlesztéséhez, amelyek segítettek ezeknek az országoknak, hogy jobban használják ki a 450 milliós piac lehetőségeit, és szerepet játszottak abban is, hogy egy a déli félperiféria tagországaianál előnyösebb, függő fejlődést lehetővé tevő pályára állítsák gazdaságaikat. Míg a déli tagországok gazdasági mutatóik terén divergáltak az EU-s átlagoktól, addig a keleti tagországok esetében általános a konvergencia.

A világ leggazdagabb klubjában megszerzett lehetőségek kihasználása a tagországokon belüli politikai játszmák kimenetétől függ, és politikai tényezők alakítják a klubtagsággal járó lehetőségek korlátait is. Az EU-nak csak nagyon korlátozott eszközei vannak arra, hogy alakítsa, vagy akár csak szinten tartsa a tagországokon belül azokat a gazdasági és politikai intézményeket, amelyek segíthetik ezeket az országokat, hogy minőségileg más pályára állítsák gazdaságaikat, vagy akár csak a gazdasági szereplők pozícióinak javítására használják fel az EU-n belüli transzfereket. Az EU konföderatív politikai rendszere ösztönzi a „szoft” szuverenista politizálást: „Brüsszel” hibáztatását a tagországokon belüli problémákért. A kormányközi alkukban alkalmazható vétőjog a konföderatív rendszer kulcseleme, mindemellett arra használható, hogy autoriter tagországi vezetők megvédjék azt a lehetőségüket, hogy tetszés szerint manipulálják állampolgáraik jogait.

Az EU irányítási, kormányzási rendszere, mint azt bemutattam, inkább szolgálja a tagországok közötti egyenlőtlenségek újratermelését, mint azok csökkentését az egységes piacon belül. A konföderatív politikai keretek között, addig, amíg stabil a gazdaság működése, igen szűk a játéktér az EU gyenge piackorrigáló mechanizmusainak megreformálására. A többszintű politikai rendszerek, a különböző föderális fejlődési pályák összehasonlító kutatása segíthet annak megválaszolásában, milyen tényezők idézhetik elő a változást ezen a téren.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Agenda 2000. *Agenda 2000 – For a Stronger and Wider Union*. Document Drawn Up on the Basis of COM(97) 2000 final, 13 July 1997. *Bulletin of the European Union*, Supplement 5/97. 1997.
- Aghion, Philippe – Bircan, Cagatay: *The Middle-Income Trap from a Schumpeterian Perspective*. Mandaluyong, 2016, Asian Development Bank. (ADB Economics Working Paper Series No. 521.) <https://doi.org/10.22617/WPS179029-2>
- Alcidi, Cinzia: *Economic Integration and Income Convergence in the EU*. *Intereconomics*, 2019. No. 1. 5–11.

- Baccaro, Lucio – Blyth, Mark – Pontusson, Jonas: *Diminishing Returns: The New Politics of Growth and Stagnation*. 2022, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197607855.001.0001>
- Barca, Fabrizio: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009.
- Bodewig, Christian – Ridao-Cano, Cristobal: How Can Europe Upgrade Its 'Convergence Machine'? *Intereconomics*, 2019. No. 1. 11–18. <https://doi.org/10.1007/s10272-019-0784-5%0A>
- Bohle, Dorothee: European Integration, Capitalist Diversity and Crises Trajectories on Europe's Eastern Periphery. *New Political Economy*, 2018. No. 2. 239–253. <https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1370448>
- Bohle, Dorothee – Greskovits, Béla: The State, Internationalization, and Capitalist Diversity in Eastern Europe. *Competition and Change*, 2007. No. 11. 89–115 <https://doi.org/10.1179/102452907X1819>
- Bohle, Dorothee – Greskovits, Béla: *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. 2012, Cornell University Press.
- Bozóni, András – Hegedűs, Dániel: An Externally Constrained Hybrid Regime: Hungary in the European Union. *Democratization*, 2018. No. 7. 1173–1189. <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1455664>
- Bruszt, László: Making Markets and Eastern Enlargement: Diverging Convergence? *West European Politics*, 2002. No 2. 121–140. <https://doi.org/10.1080/713869602>
- Bruszt, László: Multi-Level Governance – The Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States. *Regional & Federal Studies*, 2008. No. 5. 607–627. <https://doi.org/10.1080/13597560802351622>
- Bruszt, László – Campos, Nauro F.: Economic Integration and State Capacity. *Journal of Institutional Economics*, 2019. No. 3. 449–468. <https://doi.org/10.1017/S1744137418000346>
- Bruszt, László – Langbein, Julia: *Development by Stealth: Governing Market Integration in the Eastern Peripheries of the European Union*. MAXCAP Working Paper, 'Maximizing the Integration Capacity of the European Union: Lessons of and Prospects for Enlargement and Beyond' (MAXCAP), No. 17. Freie Universität Berlin, 2015.
- Bruszt, László – Langbein, Julia: Manufacturing Development: How Transnational Market Integration Shapes Opportunities and Capacities for Development in Europe's Three Peripheries. *Review of International Political Economy*, 2020. No. 5. 996–1019. <https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1726790>
- Bruszt, László – McDermott, Gerald A.: Integrating Rule Takers: Transnational Integration Regimes Shaping Institutional Change in Emerging Market Democracies. *Review of International Political Economy*, 2012. No. 5. 742–778. <https://doi.org/10.1080/09692290.2011.619469>
- Bruszt, László – McDermott, Gerald A.: *Leveling the Playing Field: Transnational Regulatory Integration and Development*. Oxford University Press, 2014. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198703143.001.0001>
- Bruszt, László – Medve-Bálint, Gergő – Piroška, Dóra: *The Trap of Confederalism: Managing Developmental Gaps, Widening Divides*. Kézirat, 2022.
- Bruszt, László – Munkácsi, Zsuzsanna – Lundstedt, Ludvig: Collateral Benefit: The Developmental Effects of EU-Induced State Building in Central and Eastern Europe. *Review of International Political Economy*, 2020. No. 5. 1170–1191. <https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1729837>

- Bruszt, László – Palestini, Stefano: Regional Development Governance. In Tanja A. Börzel – Thomas Risse eds.: *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. New York, 2016, Oxford University Press, 374–404.
- Bruszt, László – Vedres, Balázs: Associating, Mobilizing, Politicizing: Local Developmental Agency from without. *Theory and Society*, 2013. No. 42. 1–23. <https://doi.org/10.1007/s11186-012-9183-7>
- Bruszt, László – Vukov, Visnja: Transnationalizing States in Europe's Peripheries: European Integration and the Evolution of Economic State Capacities in the Southern and Eastern Peripheries of Europe. *The Journal of Comparative Economic Studies*, 2015. No. 10. 69–92.
- Bruszt, László – Vukov, Visnja: Core-Periphery Divisions in the EU? East-West and North-South Tensions Compared. *Journal of European Public Policy*, 2024. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2290205>
- Campos, Nauro F. – Coricelli, Fabrizio – Moretti, Luigi: *Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactuals Method*, 2014. IZA Discussion Paper No. 8162. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2432446>
- Coricelli, Fabrizio – Frigerio, Marco: 15 Years from the Eastern Enlargement: Financial Integration and Economic Convergence in Europe. In Michael Landesmann – István Székely eds.: *Does EU Membership Facilitate Convergence? The Experience of the EU's Eastern Enlargement. Volume II. Studies in Economic Transition*. Cham, 2021, Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-57702-5_7
- Delors-jelentés: *Report on Economic and Monetary Union in the European Community* (Committee for the Study of Economic and Monetary Union). Luxembourg, 1989, Office for Official Publications of the EC.
- Doner, Richard F. – Schneider, Ben Ross: The Middle-Income Trap: More Politics than Economics. *World Politics*, 2016. No. 4. 608–644. <https://doi.org/10.1017/S0043887116000095>
- Epstein, Rachel A. – Jacoby, Wade: Eastern Enlargement Ten Years On: Transcending the East–West Divide? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2014. No. 1. 1–16. <https://doi.org/10.1111/jcms.12089>
- Európai Bizottság: Bővítés – Csatlakozási kritériumok, 2024. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en
- Hagemeyer, Jan – Michalek, Jan J. – Svatko, Pavel: Economic Impact of the EU Eastern Enlargement on New Member States Revisited: The Role of Economic Institutions. *Central European Economic Journal*, 2021. No. 55. 126–143. <https://doi.org/10.2478/ceej-2021-0008>
- Höpner, Martin – Schäfer, Armin: Embeddedness and Regional Integration: Waiting for Polanyi in a Hayekian Setting. *International Organization*, 2012. No. 3. 429–455. <https://doi.org/10.1017/S002081831200015X>
- Hughes, James – Sasse, Gwendolyn – Gordon, Claire: Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-National Government. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2004. No. 3. 523–551. <https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2004.00517.x>
- Jovanović, Miroslav N. – Damjanović, Jelena: EU Eastern Enlargement: Economic Effects on New Members 2000–2012. *Journal of Economic Integration*, 2014. No. 2. 210–243. <https://doi.org/10.11130/jei.2014.29.2.210>
- Kelemen, Daniel R.: The European Union's Authoritarian Equilibrium. *Journal of European Public Policy*, 2020. No. 3. 481–499. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1712455>

- Krugman, Paul: Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 1991. No. 3. 483–499. <https://doi.org/10.1086/261763>
- Landesmann, Michael – Székely, István: *Does EU Membership Facilitate Convergence? The Experience of the EU's Eastern Enlargement – Volume I and II*. Springer International Publishing, 2021. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-57702-5>
- Langbein, Julia – Markiewicz, Olga: Changing Modes of Market Integration, Domestic Developmental Capacities and State-Business Alliances: Insights from Turkey's Automotive Industry. *Review of International Political Economy*, 2020. No. 5. 1104–1125. <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1662472>
- Lindstrom, Nicole – Piroska, Dóra: The Politics of Privatization and Europeanization in Europe's Periphery: Slovenian Banks and Breweries for Sale? *Competition and Change*, 2007. No. 2. 115–133. <https://doi.org/10.1179/102452907X18>
- Medve-Bálint, Gergő: *Converging on Divergence: The Political Economy of Uneven Regional Development in East Central Europe after the Change of Regime (1990–2014)*. PhD Dissertation (Central European University). Budapest, 2015.
- Medve-Bálint, Gergő – Šćepanović, Vera: EU Funds, State Capacity and the Development of Transnational Industrial Policies in Europe's Eastern Periphery. *Review of International Political Economy*, 2020. No. 5. 1063–1082. <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1646669>
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik: The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession. *Governance*, 2011. No. 2. 231–260. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01523.x>
- Naczyk, Marek: Taking Back Control: Comprador Bankers and Managerial Developmentalism in Poland. *Review of International Political Economy*, 2022. No. 5. 1650–1674. <https://doi.org/10.1080/09692290.2021.1924831>
- Nölke, Arjan – Vliegenthart, Arjan: Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe. *World Politics*, 2009. No. 4. 670–702. <https://doi.org/10.1017/S0043887109990098>
- Oblath Gábor: „Nominális”, realgazdasági és árszintfelzárkózás az Európai Unióban 1995 és 2019 között. *CERS-IE Working Papers*, 2021. No. CERS-IE WP-2021/19.
- Offe, Claus: *Europe Entrapped*. 2015, Polity Press.
- Rapacki, Ryszard – Prochniak, Mariusz: EU Membership And Economic Growth: Empirical Evidence for the CEE Countries. *The European Journal of Comparative Economics*, 2019. No. 1. 3–40.
- Scharpf, Fritz W.: The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 1988. No. 3. 239–278. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x>
- Scharpf, Fritz W.: Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe. In Dieter Dettke ed.: *Challenge of Globalization for Germany's Social Democracy: A Policy Agenda for the 21st Century*. New York, 1998, Berghahn Books, 29–59. <https://doi.org/10.2307/j.ctv287sk4f.9>
- Scheiring, Gábor: *The Retreat of Liberal Democracy: Authoritarian Capitalism and the Accumulative State in Hungary*. 2020, Springer Nature.
- Tallberg, Jonas: Bargaining Power in the European Council. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2008. No. 3. 685–708. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2008.00798.x>
- Vachudova, Milada Anna: *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*. Oxford – New York, 2005, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199241198.001.0001>

- Volberding, Peter: State Aid and National Development Banks in the EU. In Daniel Mertens – Matthias Thiemann – Peter Volberding eds.: *The Reinvention of Development Banking in the European Union: Industrial Policy in the Single Market and the Emergence of a Field*. New York, 2021, Oxford University Press, 64–89. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198859703.003.0003>
- Vukov, Visnja: European Integration and Weak States: Romania's Road to Exclusionary Development. *Review of International Political Economy*, 2020, No. 5. 1041–1062. <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1645723>
- Vukov, Visnja: Growth Models in Europe's Eastern and Southern Peripheries: Between National and EU Politics. *New Political Economy*, 2023. No. 5. 832–848. <https://doi.org/10.1080/13563467.2023.2189695>
- Werner-jelentés: Report to the Council and the Commission on the Realization by Stages of Economic and Monetary Union in the Community. *Council and Commission of the EC, Bulletin of the EC*, Supplement 11, Doc. 16.956/11/70, 1970.
- Williamson, John: A Short History of the Washington Consensus. *Law and Business Review of the Americas*, 2009. No. 1. 7–26.

3. SZUVERÉN FÜGGŐSÉG? A MAGYAR PIACGAZDASÁGI RENDSZER AZ EU-BAN

Medve-Bálint Gergő

BEVEZETÉS

Az Eurostat adatai szerint 2022-ben Magyarország teljes exportjának 78 százaléka az Európai Unióba irányult, míg a teljes hazai import 68 százaléka származott az EU-ból.¹ A kivitel gazdasági jelentőségét mutatja, hogy 2022-ben az export értéke a bruttó hazai termék (GDP) több mint 91 százalékára rúgott a Világbank szerint, mely jelentősen meghaladja az EU-átlagot (56 százalék).² A hazai gazdaság külső függésének további mutatója, hogy az OECD adatai alapján az export értékének 77 százalékát 2022-ben külföldi tulajdonú vállalatok állították elő.³ A fenti adatok jól tükrözik a magyar piacgazdaság mély beágyazottságát az európai és a globális piacokba, valamint azt, hogy hiába az esetlegesen ellenkező irányú politikai akarat, Magyarország gazdaságilag ezer szállal kötődik az EU-hoz. Ez a gazdasági függés olyan strukturális tényező, amely csökkenti a mindenkori magyar kormány mozgásterét a piacgazdasági szerkezet alakításában. Ugyanakkor a fenti tények gyökeresen ellentmondanak az Orbán-kormány egyre hangsúlyosabb szuverenitási törekvéseinek, melyek a kormány önálló politikai és gazdasági döntéshozó képességének minél erőteljesebb kiterjesztésére irányulnak, és lényegében minden külső tényezőt, így az EU-t is ennek akadályaként láttatják (Csehi–Zgut 2021).

Mindebből egy látványos, ámde csak látszólagos ellentmondás következik a politikai szuverenítésra való törekvés és a gazdasági függőség között. Magyarország az EU és az egységes európai belső piac tagjaként sokféle lehetőséget és forrást nyert a gazdaságfejlesztésre és felzárkózásra, egyszersmind a mindenkori magyar kormányzatot számos közpolitikai téren kötik az európai jogszabályok (lásd Varju–Várnay, Benczes, valamint Élteső tanulmányait ebben a kötetben). Vagyis EU-tagként a kormányok döntéshozói mozgástere kívülről korlátozott, cserébe egy 450 milliós piachoz való hozzáférésért és a közös uniós döntéshozatalban való részvételért. Magyarország helyzete a többi közép- és

¹ Forrás: Eurostat [tet00037], <https://doi.org/10.2908/TET00037>

² Forrás: Világbank, <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NE.EXP.GNFS.ZS&country=#>

³ Forrás: saját számítás az OECD Trade by Enterprise Characteristics (VII - TEC by ownership [domestic or foreign]) adatai alapján.

kelet-európai tagországhoz hasonló a tekintetben, hogy a rendszerváltás után a külföldi működőtőkétől függő piacgazdasággá vált. Ezt a modellt a csatlakozási tárgyalások során – a térség piacnyitásának és a nyugat-európai cégek beruházási lehetőségeinek növelése érdekében – az EU is ösztönözte.

Ebben a rendszerben a multinacionális feldolgozóipari vállalatok a gazdasági fejlődés megkerülhetetlen letéteményesei: a hazai gazdaságot gyorsan integrálták a világpiacba, munkahelyeket teremtettek, versenyképes technológiákat honosítottak meg, valamint exportteljesítményük a gazdasági növekedéshez is jelentősen hozzájárult. Mivel a külföldi tulajdonú feldolgozóipari vállalatok jelentős részben olcsó szakképzett munkaerőre épülő, alacsony hozzáadott értékű tevékenységeket, mint például gyártás és összeszerelés, telepítettek Magyarországra, a függő helyzet egyúttal a legfejlettebb piacgazdaságokhoz való felzárkózás akadályát jelentő közepes jövedelmi csapda veszélyét is magában hordozza. Míg a 2000-es években a szocialista-szabaddemokrata kormányok ezt a modellt nem kérdőjelezték meg, a 2008-as globális gazdasági válság után és az Orbán-kormány 2010-es hatalomra kerülésével a függőség tehertétellé vált a gazdaságpolitikában. Ugyanakkor az EU belső piacának való erős kitettség, az uniós források elérhetősége, valamint a külföldi tőke számottevő hazai jelenléte olyan strukturális kényszer, amely a függőséggel szakítani próbáló gazdaságpolitikának is határt szab.

A fentiek alapján a fejezet feltárja, hogyan alakult a magyar piacgazdasági rendszer a 2004-es uniós csatlakozás óta, és bemutatja azt a paradoxont, hogy az EU-s elvárásokhoz igazodó gazdaságpolitika teremtette meg az Orbán-kormány számára a nagyobb belpolitikai mozgástér lehetőségét egészen a koronavírus-válságig. Másképpen fogalmazva, a gazdasági függőség megerősítése volt a viszonylagos politikai szuverenitás ára. A fejezet először a függő piacgazdaság főbb szerkezeti vonásait ismerteti, majd kitekintve a közép- és kelet-európai térség többi országára is a magyar piacgazdasági rendszer fejlődését taglalja 2010-ig, hangsúlyozva a külső, uniós hatásokat. Ezt követően a 2010 óta eltelt időszaknak a piacgazdasági rendszert érintő fejleményeit foglalja össze, középpontba helyezve a magyar kormány és az EU közötti növekvő feszültségek és viták gazdasági berendezkedést érintő elemeit. A záró alfejezet mérleget von a magyar piacgazdasági rendszernek az ország uniós csatlakozása óta mutatott teljesítményéről.

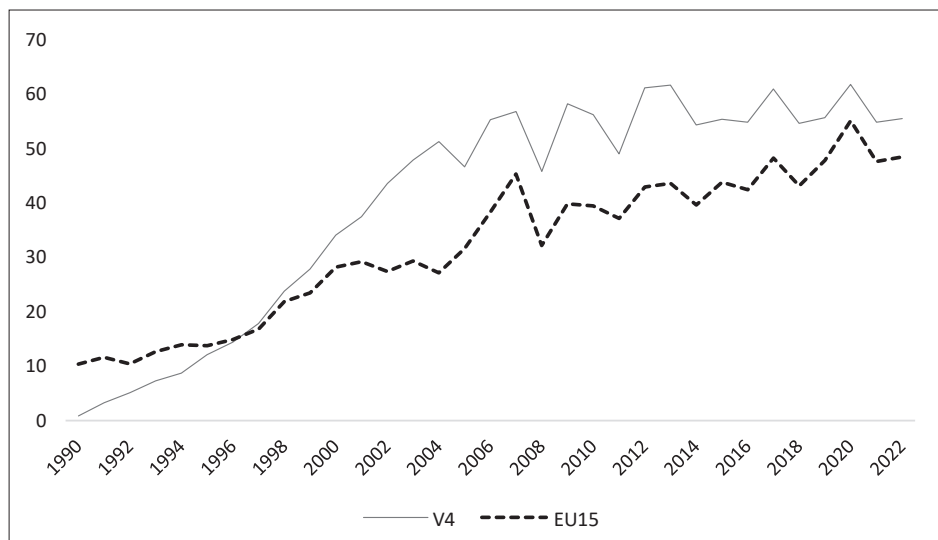
A FÜGGŐ PIACGAZDASÁG FŐBB SZERKEZETI VONÁSAI

A 2000-es évek elejére Magyarország – hasonlóan a közép- és kelet-európai térség számos államához – függő piacgazdasággá vált, aminek a lényege, hogy a külföldi beruházók által tulajdonolt, exportra termelő, zömében feldolgozóipari vállalatok adják a gazdasági növekedés egyik legfontosabb hajtóerejét (Nölke–Vliegenthart 2009; Farkas 2016; Szent-Iványi 2017). Ez a piacgazdasági rendszer a posztkommunista térség legnagyobb versenyelőnyén, az olcsó, szakképzett munkaerőn alapul, mely a rendszerváltozás utáni években nagy tömegben állt rendelkezésre, köszönhetően az előző rendszer nagyszabású iparosítási programjainak. A külföldi beruházók elősegítették a szovjet exportpiacoktól

hirtelen elszakadó közép-európai államok beágyazódását az európai és a világpiacba, noha mindez megerősítette a térség félperifériás helyzetét. Ennek oka, hogy az ide települt külföldi nagyvállalatok elsősorban gyártásra rendezkedtek be, amely tevékenység a globális értékláncok alacsony hozzáadott értékű fázisát jelenti (Rungi – Del Prete 2018). Kialakult tehát a világ gazdasági centrum és a félperiféria között egy olyan munkamegosztás, amely aszimmetrikus függési helyzetet teremtett. A fejlett piacgazdaságokból érkező beruházók az alacsony hozzáadott értékű, tőke- és munkaerő-intenzív gyártási tevékenységeiket kiszervezték a közép- és kelet-európai államokba (elsősorban a visegrádi országokba), amivel jelentősen növelték saját világpiaci versenyképességüket (Stöckinger 2021).

Ahogy az 1. ábráról is leolvasható, a visegrádi országoknak a GDP-ben kifejezett külföldi működőtőke-állománya az 1990-es, szinte mérhetetlenül alacsony értékről alig pár év leforgása alatt elérte az EU-15-ök szintjét, majd hasonló tempóban le is hagyta azt, és a két térség közötti olló alig csökkent azóta. Vagyis a V4-ek szélvészgyorsan nemzetköziesedtek, mondhatni hiperintegrálódtak a nemzetközi piacokba, ezzel együtt pedig specializálódtak is a komplex feldolgozóipar – elsősorban a járműgyártás – alacsony hozzáadott értékű tevékenységeire (Šćepanović 2013).

A fenti jellemzőkkel bíró függő piacgazdaságnak a kétségtelen előnyök mellett több hátránya is lehet. Noha a külföldi beruházók a fogadó országokban fellendítették a külkereskedelmet, új munkahelyeket teremtettek, modern technológiákat honosítottak meg,



1. ÁBRA: Külföldi működőtőke (FDI)-állomány a bruttó hazai termék (GDP) százalékában (%) a visegrádi országokban és az EU15-ben (éves átlagértékek, 1990–2022)

Megjegyzés: Az EU15-re vonatkozó számításokból kimaradt az adóparadicsomnak számító, vagyis papíron jelentős külföldi működőtőke-állománnyal rendelkező Írország, Hollandia és Luxemburg. A számításba bevont EU15-országok: Ausztria, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország.

Forrás: saját számítás, UNCTAD FDI-adatbázis alapján.

növelték a versenyképességet és bekapcsolták a posztkommunista térséget a világgazdaság vérkeringésébe, túlzott gazdasági súlyuk olyan szerkezeti problémákat okoz, amelyek a függőség keretei között nem vagy nehezen orvosolhatók. Ráadásul hiába a viszonylag sikeresnek mondható gazdasági felzárkózás, az EU-hoz csatlakozott közép- és kelet-európai államok mindegyikében, noha eltérő mértékben, nőtték a jövedelmi egyenlőtlenségek, melyek társadalmi feszültségeket generálnak (Medgyesi–Tóth 2020). Nem véletlen, hogy számos szerző kritizálta a függő piacgazdasági rendszert. Sokan „összeszerelő üzemmódként” hivatkoznak rá hangsúlyozva alacsony hozzáadott értékű profilját (Böröcz 2014; Geröcs–Pinkasz 2019). Mások a gazdaság duális jellegét emelik ki, melyben a hazai tulajdonú, tőkeszegény kis- és középvállalatok növekedési kilátása, versenyképessége, az értékláncokban megtermelt jövedelmekből való részesedése lényegesen alacsonyabb a külföldi cégekénél (Mészáros 2004; Kovács–Lux–Páger 2017).

Legújabbán pedig a függő piacgazdaságot az úgynevezett közepes jövedelmi csapdával jellemzik, melynek lényege, hogy a centrum országaihoz való gazdasági felzárkózás egy adott ponton megreked, mert az eredeti versenyelőnyök, mint az olcsó, szakképzett munkaerő, fokozatosan eltűnnek. Azonban a centrummal való sikeres versenyhez szükséges feltételek sem adóttak, mint például a magas szintű technológiai fejlettség, a magasan kvalifikált humán tőke, a tudás és az innovációs képességek (a közepes jövedelmi csapdáról lásd Doner–Schneider 2016). A hazai szerzők is egyre többet foglalkoznak a közepes jövedelmi csapda lehetőségével mint a magyar gazdaságra váró lehetséges jövőbeli vagy akár már jelenlegi forgatókönyvvvel. Vannak, akik a gazdaságpolitika kudarcaként tekintenek erre az eshetőségre azzal érvelve, hogy hibás stratégia az alacsony hozzáadott értékű feldolgozóipari kivitel növelését serkenteni a magasabb hozzáadott értékű tevékenységek támogatása helyett (Bod 2015; Gyórfy 2021). Mások azonban nem a közepes jövedelem, hanem a közepes fejlettség, vagyis a növekedés tartós lassulásának csapdájáról értekeznek (Csath 2022). Ugyanakkor van olyan nézet is, mely szerint éppen a külföldi nagyvállalatok járultak hozzá a koronavírus-válság előtti időkből a hazai bérek felzárkóztatásához (Palócz 2019), amiből az is következik, hogy nem feltétlenül az ő domináns jelenlétük az oka az esetleges közepes jövedelmi csapdának.

Mindenesetre a függő piacgazdaság fenntarthatósága egyrészt a versenyképes bérezésű szakképzett munkaerő meglététől, másrészt a folyamatosan beáramló külföldi működőtőke-beruházásoktól függ. A 2008-as globális pénzügyi és gazdasági válság után a szakképzett munkaerő utánpótlása elakadt, míg a külföldi működőtőke a korábbiakhoz képest kiszámíthatatlanabbá, bizonytalanabbá vált, nemcsak Magyarországon, hanem az egész térségben. Ezért is vélik sokan úgy, hogy a függő piacgazdaság modellje leáldozóban van, vagy legalábbis elérte lehetőségeinek határait (Kalotay 2017; Lux 2017; Gál–Lux 2022), ami összecseng a közepes jövedelmi csapda veszélyeit hangsúlyozó nézeteivel. Ugyanakkor az utóbbi évtizedben a világ ipari termelésében zajló ugrásszerű technológiai változások, az automatizáció, a robotizáció vagy a mesterséges intelligencia elterjedése, amit összefoglaló néven ipar 4.0-ként vagy negyedik ipari forradalomként szokás nevezni, a függő piacgazdaságra is jelentős hatást gyakorolnak. Mivel ezeket a technológiákat a világgazdaság magországaiban fejlesztették ki, a fél-

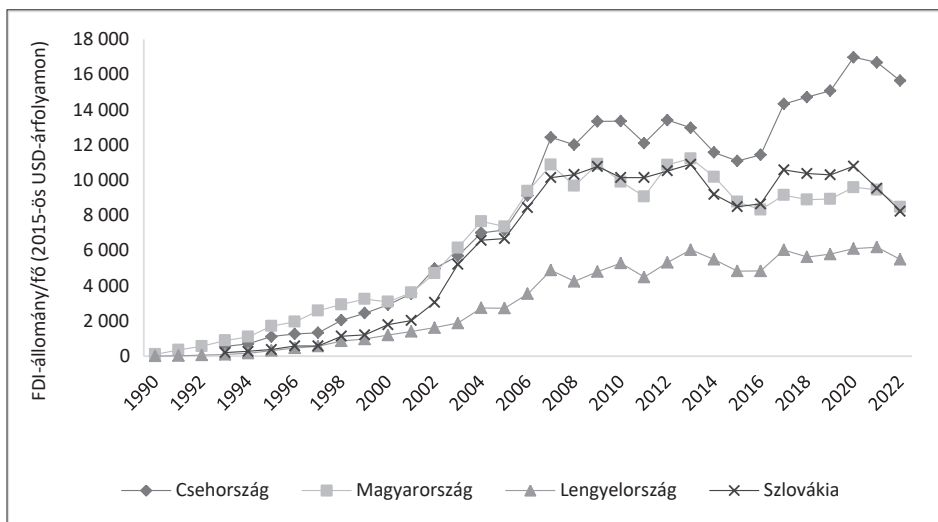
periféria ismét, a történelem során sokadszorra, technológiainportra szorul, ami növelheti a külföldi beruházóktól való függést, és erősítheti a duális gazdasági szerkezetet (Éltető–Sass 2021).

A MAGYAR FÜGGŐ PIACGAZDASÁGI RENDSZER ÉS AZ UNIÓS HATÁSOK 2010-IG

Az előzőekből úgy tűnhet, hogy a függő piacgazdaság hazai kialakulása és fejlődése megkerülhetetlen, a hazai döntéshozók által alig befolyásolható folyamat volt. Tény, hogy a közép-európai térségben egyedüli kivételként csak Szlovénia nem sorolható a függő piacgazdaságok közé, mert ott nem a külföldi működőtőkén, hanem a hazai tulajdonú, exportképes vállalatokon, valamint erős munkavállalói érdekképviselőten alapuló neokorporatív vagy más néven koordinált piacgazdaság jött létre (Feldmann 2006; Bohle–Greskovits 2012). A szlovén különutasság oka elsősorban a szovjet blokk országaitól jelentősen eltérő jugoszláv piacgazdasági modell örökségében keresendő: a szlovén gazdaság már akkoriban is a világpiacra nyitott, exportképes iparral rendelkezett, és a munkaadók és munkavállalók között számottevő volt az együttműködés (Crowley–Stanojević 2011). Ezek a tényezők nem tették szükségessé a gazdaság külföldi tőkével történő finanszírozását, ráadásul a szlovén kormányok is igyekeztek adminisztratív eszközökkel korlátozni a külföldi tulajdonszerzést, legalábbis az ország uniós csatlakozásáig (Bandelj 2004).

Ezzel szemben a balti államok, a visegrádi négyek, de Bulgária és Románia is a poszt-kommunista átmenet első évtizedének végére függő piacgazdaságokká váltak, noha jelentős különbségek jellemezték őket a külföldi tőke ágazati megoszlását tekintve. A baltiak – törekedve az iparuk Oroszországtól való függésének minél gyorsabb megszüntetésére – szinte teljesen leépítették a gyáripart, és a külföldi beruházások is elsősorban a pénzügyi szolgáltató szektorba érkeztek hozzájuk. A visegrádiak, Románia és részben Bulgária esetében a pénzügyi mellett viszont a feldolgozóiparba áramlott jelentős mennyiségű külföldi tőke, mely az elmaradott technológiai színvonalú ipart versenyképessé tette, legalábbis a gyártás szintjén. Ezek az országok az ipari örökségükre megőrzendő értéként tekintettek (Bohle–Greskovits 2012), nem utolsósorban azért, hogy a nagyszámú ipari foglalkoztatott legalább egy részének megmaradjon a munkahelye.

Magyarország ebben a gazdasági szerkezetváltásban élen járt, hiszen a térség többi országához képest kevésbé szigorú külkereskedelmi szabályozása miatt már az 1980-as években számos külföldi vállalati kapcsolat alakult ki (Szanyi 1998). Sőt, az MSZMP-kormány a külföldi tőkével szemben is megengedő volt, olyannyira, hogy egyes esetekben a teljes külföldi vállalati tulajdonlást is engedélyezte (Szanyi 2001). Vagyis a rendszerváltozás idejére jelentős külföldi gazdasági kapcsolatok fejlődtek ki, a magyar gazdaság tehát eleve nyitottabb volt, mint számos más térségbeli ország, ami lehetővé tette a külföldi beruházók térnyerését. Ehhez járult 1990 után az állami tulajdonú vállalatok privatizációja, melybe a külföldi nagyvállalatokat előszeretettel vonta be az első szabadon választott, jobbközép Antall-kormány, majd az őt követő szocialista–szabaddemokrata



2. ÁBRA: Egy főre jutó külföldi működőtőke (FDI)-állomány a visegrádi országokban, 1990–2022 (2015-ös USD-árfolyamon)

Forrás: saját számítás, UNCTAD FDI-adatbázis alapján.

koalíció is. Az ország jelentős külső adósságállománya és a posztkommunista átmenet gazdasági visszaesése miatt rohamosan csökkenő költségvetési bevételek amúgy is külső finanszírozásra kényszerítették a rendszerváltozás utáni kormányokat, vagyis a külföldi működőtőke bevonása a privatizáción keresztül kézenfekvőnek tűnt, hiszen az állami vállalatok eladása egyszeri, de számottevő bevételt jelentett a költségvetésnek (Mihályi 2001). Magyarország tehát a térségben ekkor még egyedülálló módon már az 1990-es évek elejétől fogva nyitott volt a külföldi tőkére, ezzel a nyolcvanas években megindult gazdasági nyitás teljesedett ki.

Ahogy a 2. ábráról leolvasható, a rendszerváltozás utáni évtizedben a visegrádi országok között lakosságárányosan Magyarország vonzotta a legtöbb külföldi működőtőkét, és ez a vezető pozíció egészen az EU-csatlakozásig meg is maradt. E miatt a nyitottság miatt is Magyarország a posztkommunista térség egyik mintaországává vált az Európai Unió szemében. A külföldi beruházók révén végbement a gazdaságszerkezet viszonylag gyors átalakítása, amit az Európai Bizottság követendő példaként állított a többi közép- és kelet-európai ország számára. Attól kezdve, hogy a térség államai benyújtották csatlakozási kérelmüket az 1990-es évek közepén, az EU fokozatosan átvette a vezető szerepet az addig a gazdasági átalakulásra legnagyobb befolyással bíró nemzetközi szervezetektől, a Nemzetközi Valutaalaptól (IMF) és a Világbanktól. A posztkommunista átmenethez az EU fontos külső szabályozóként csatlakozott, egyre jobban meghatározva a térség intézményi fejlődését, beleértve a piacgazdasági rendszereket is (Bruszt 2002).

A hivatalos tagjelölti státusz elnyerése előtt az Európai Bizottság részletes országvéleményeket készített, amelyekben a csatlakozni vágyók tagságra való felkészültségét

vizsgálta. Ezekben a dokumentumokban, melyeket az Európai Tanács 1997. évi luxemburgi ülésén bocsátottak vitára, a Bizottság egyértelművé tette, hogy a tagság elnyeréséhez szükség van a külföldi működőtőke bevonására, és e tekintetben Magyarországot és Észtországot említette pozitív példaként. Habár az EU-nak értelemszerűen nincsen semmilyen felhatalmazása arra, hogy előírja egy tagországnak vagy tagjelöltnek a külföldi tőke kívánatos szintjét, ennek ellenére számos eszközzel, így az országvélemények mellett a csatlakozási partnerségi megállapodásokban, valamint a csatlakozási folyamat során is többféleképpen jelezte, hogy a tagság elnyeréséhez elvárja a privatizáció lezárását és a külföldi beruházók minél szélesebb körű bevonását. Az EU ezzel a függő piacgazdaságok közép-európai kialakulásának aktív külső letéteményesévé vált (Medve-Bálint 2014), amivel igyekezett a keleti bővítéstől a nyugat-európai vállalatok számára várható gazdasági előnyöket maximalizálni (Jacoby 2010).

Magyarország azonban nem ennek a külső nyomásnak eleget téve lett függő, vagyis külföldi működőtőke által vezérelt piacgazdaság, mert erre az útra korábban, már a nyolcvanas évek közepétől saját döntéséből lépett rá. Így az 1990-es évek végére kialakult magyar piacgazdasági rendszer, benne a külföldi tőke jelentős részesedésével tökéletesen beleillett abba a képbe, amelyet az EU kívánatosnak tartott a tagjelöltek számára. Ezért is lett az ország mintaállam és az EU által a posztkommunista átmenet sikertörténeteként kezelt modell a csatlakozási időszak során.

Azonban a magyar függő piacgazdaságnak számos árnyoldala akadt, melyek részben megágyaztak a 2010-es évekbeli felemás átalakítási kísérleteknek. Ezen árnyoldalak egyike még a szocialista rendszerben gyökerezik, melyet közkeletű elnevezéssel „gulyáskommunizmus”-ként emlegettek, és amelynek révén az ország a szovjet blokk „legvidámabb barakkja” volt. Ennek lényege, hogy az 1956-os forradalmat követő megtorlások után a Kádár-rendszer konszolidációja a minden állampolgár számára elérhető viszonylagos jólétben testesült meg, cserébe a politikai inaktivitásért. Ennek a rendszernek velejárói voltak a többi szocialista országhoz képest nagyvonalú jóléti szolgáltatások és szociális transzferek. Az 1970-es évek két olajválságát követő árrobbanás és a magyar gazdaság fokozatos leépülése miatt a belföldön megtermelt jövedelem nem volt elegendő a rendszer finanszírozására. Miközben az import drágult, az exportbevételek nem tudták kompenzálni a veszteségeket, ezért az állampárt egyre inkább külföldi hitelekkel oldotta meg ezt a problémát, azonban az 1970-es években felvett szabad felhasználású hitelek kamatlábai az 1980-as években jelentősen növekedtek, ezért is nőtt az államadósság aggasztóan nagyra a rendszerváltás idejére (Vígvári 1990).

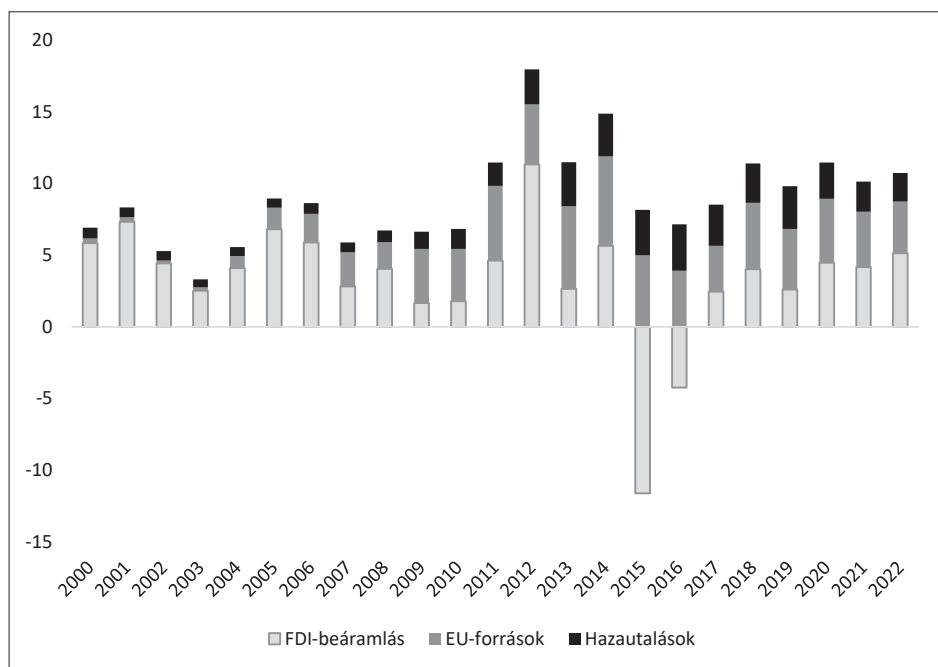
Az erőn felüli jóléti juttatások és a fogyasztás elsődlegességének hangsúlyozása a politikai vezetés részéről „koraszülött jóléti államot” eredményezett (Kornai 1992), melynek hagyománya az 1990-es években és különösen a 2000-es években is tovább élt. Tény, hogy a szociálpolitika neoliberális indíttatású fordulata a jóléti rendszer részleges leépüléséhez vezetett, vagyis az ország gazdasági és társadalmi felzárkózása nem volt egyensúlyban (lásd Andor írását ebben a kötetben). Ugyanakkor a gulyáskommunizmus hagyománya „irracionális, rövidlátó jóléti demagógiához” (Benczes 2016, 147) vezetett, amely 2002-től teljesedett ki igazán a Medgyessy-kormány jóléti intézkedéseivel. Ezért

is – a többi visegrádi országhoz hasonlóan – a magyar piacgazdasági rendszert a 2010-es évekig beágyazott neoliberálisnak lehetett jellemezni, melyben a külföldi beruházók érdekeinek kiszolgálása a gazdaságpolitika elsődleges célja volt, azonban például a balti államokhoz képest viszonylag magasan tartott jóléti juttatások a rendszer társadalmi beágyazódását voltak hivatottak szolgálni (Bohle–Greskovits 2012).

Az ország gazdasági teljesítménye azonban, csakúgy, mint a múltban, nem állt összhangban a jóléti kiadásokkal, vagyis a külső finanszírozástól való függés megmaradt, sőt tovább nőtt. Ugyanakkor az EU-tagság biztos perspektívája, majd az EU-hoz való csatlakozás továbbra is a külföldi befektetők kedvelt célpontjává tette az országot, valamint a hitelpiacokon is kedvező feltételekkel lehetett forrásokhoz jutni ebben az időszakban, ami a 2008-as globális pénzügyi és gazdasági válságig nagyrészt elfedte a strukturális problémákat, táplálva a már régóta kialakult „fiskális alkoholizmust” (Kopits 2008). Igaz, rögtön az EU-tagság elnyerése után Magyarország túlzottdeficit-eljárás alá került, ami önmagában is jelezte, hogy a költségvetés ingatag lábakon áll (lásd Benczes tanulmányát ebben a kötetben).

Ekkoriban, vagyis az uniós csatlakozás utáni években alakult ki a magyar piacgazdaságra – és az EU-hoz csatlakozó közép- és kelet-európai országokra – máig jellemző, három pilléren nyugvó függőség a külső forrásoktól, vagyis a külföldi működőtőkéktől, az uniós transferektől, valamint a külföldön dolgozók hazautalásaitól. Míg a 2000-es évek közepéig a külföldi működőtőke volt a legjelentősebb tőkebeáramlás a három közül, a 2000-es évek második felétől, ahogy az ország EU-csatlakozása után beindultak az uniós finanszírozású programok, az EU-források egyenértékűvé váltak a külföldi tőkével, és különösen a 2010-es években a külföldön dolgozók hazautalásai szintén hasonló szintre emelkedtek (3. ábra). Természetesen a három forrást nem lehet egymással összehasonlítani abban az értelemben, hogy eltérő céllal érkeznek az országba, és eltérő az eredetük is (míg a külföldi tőke vállalatoktól, az EU-források az EU költségvetéséből, a hazautalások magánszemélyektől származnak), ámde abban megegyeznek, hogy a gazdaságot kívülről finanszírozzák. Amint a 3. ábrán látható, jelentőségük a nemzetgazdaság szempontjából kiemelkedő, hiszen együttesen a bruttó hazai termék 10 százalékát is elérő vagy azt meghaladó nagyságrendű tőkebeáramlásról van szó.

Fontos leszögezni, hogy mindhárom külső forrás nagyban összefügg az EU-tagsággal. A külföldi működőtőke beáramlásához az ország uniós tagsága komoly lökést és a beruházók számára egyfajta biztonsági garanciát adott (Breuss–Egger–Pfaffermayr 2010; Medve-Bálint 2014). Az uniós tagság előfeltétele a közös agrárpolitikán és a kohéziós politikán keresztül rendelkezésre álló források lehívásának, míg a hazautalások a nagyszámú külföldön munkát vállaló magyar állampolgártól érkeznek, akik a kimutatások szerint elsősorban EU-tagországban vállalnak munkát, kihasználva az unión belüli szabad munkaerő-áramlást (Blaskó–Gödri 2014). Az adatokból ezért az is leszűrhető, hogy míg a csatlakozás előtti időszakban az EU aktívan segítette a függő piacgazdaság kialakulását – elsősorban a külföldi működőtőke előtt álló akadályok eltüntetését szorgalmazva –, addig az ország csatlakozása után a tagságból következő folyamatok (a megnyíló források és lehetőségek által) a függőség megerősítését, fenntartását szolgálták.



3. ÁBRA: A külföldi működőtőke (FDI)-beáramlás, az EU-kifizetések (ideértve a közös agrárpolitika és a kohéziós politika forrásait és minden egyéb jogcímen érkező uniós kifizetést) és a hazautalások a bruttó hazai termék (GDP) százalékában (%), 2000–2022

Megjegyzés: A 2012. évi FDI-kiugrás, valamint a 2015. évi jelentős FDI-kiáramlás oka az UNCTAD adatsorának módszertana: az idősor az úgynevezett átfolyó tőkéből és eszközportfólió-átrendezéstől (speciális célú vállalatok adóoptimalizációs tranzakciói) nem megtisztított adat. Erről és ennek lehetséges torzító hatásáról lásd részletesebben: Tőkés 2021. A 2015. évi FDI-kiáramlás másik magyarázata, hogy abban az évben a General Electric értékesítette egyik magyarországi leányvállalatát egy svájci leányvállalatának, a tranzakció mértéke pedig Magyarország nemzeti számláira is jelentős hatással bírt (Máténé Bella – Ritzné Kazimir 2020). Az EU-források az adott évi teljes Magyarországnak kifizetett EU-s forrásokat jelentik, tehát a kohéziós politika, a közös agrárpolitikán és az egyéb, közösségi finanszírozású programokon keresztül érkező kifizetéseket.

Forrás: UNCTAD (FDI), Világbank (hazautalások), saját számítás az Európai Bizottság kiadás-bevételi jelentései alapján (EU-s források).

Az ebben az időszakban hatalmon lévő szocialista–liberális kormány a külföldi működőtőke vonzását tartotta szem előtt. Mivel a privatizáció korszaka a 2000-es évek elejére lezárult, ezért addigra már nem maradtak jelentős, magánkézbe adható állami vállalatok, így a hangsúly is áttérteződött az úgynevezett zöldmezős beruházásokra, amelyekért viszont a közép-európai térségben egyre nagyobb verseny bontakozott ki. Habár Magyarország az elsők között, még 1993-ban alapította meg a beruházás ösztönző ügynökségét (mai nevén HIPA, akkoriban ITD-Hungary néven), a 2000-es évek elejére a cseh (Czechinvest) és a szlovák (Sario) ügynökség is működött, nem beszélve a lengyelről (PAIIZ, 2017 óta PAIH). A zöldmezős beruházásokban gondolkodó nagyvállalatok a térségben hasonló versenyelőnyöket kínáló, hasonló infrastruktúrával rendelkező országokat láttak, így az állami támogatások nagysága döntő fontosságúnak bizonyult egy-egy beruházási döntésnél

(Antalóczy–Sass 2003; Drahoukoupil 2009). A külföldi cégek emiatt jelentősen jobb alku-pozícióban voltak a közép- és kelet-európai kormányokhoz képest, így aztán csak az EU állami támogatási szabályozása tudott gátat szabni a beruházásösztönzési versenynek (Medve-Bálint 2015). A 2000-es évekre mind a négy visegrádi országban intézményesült a beruházásösztönzés, mely a függő piacgazdaság egyik legfontosabb pilléréként, a globális értékláncokba való beépülés egyik eszközeként funkcionált (Éltető–Antalóczy 2017).

A külföldi tőke adókedvezményekkel és közvetlen pénzbeli kifizetésekkel való támogatása a magyar kormányok részéről annyiban érthető volt, hogy a gyáripari multinacionális vállalatok lettek az ország exportjának a legfőbb letéteményesei, így a gazdasági növekedés egyik legfontosabb tényezői is. A függő piacgazdaság tehát egyre inkább egy exportvezérelt növekedési modellben testesült meg. Ugyanakkor a külföldi cégeknek juttatott állami támogatások a költségvetés bevételi (elmaradt adóbevétel) és kiadási oldalát (közvetlen kifizetések) is megterhelték, amelyek az elszabaduló jóléti kiadások miatt tovább növelték a deficitet.

A 2008-as globális pénzügyi és gazdasági világválság egy eleve rossz állapotban lévő államháztartást ért. Az Eurostat adatai szerint már 2006-ban Magyarország mutatta az egész EU legmagasabb költségvetési hiányát (9,3 százalék), ami miatt a kormánynak már akkor megszorító intézkedéseket kellett bevezetnie, amikor a válságnak még az előszelét sem lehetett érezni. Mindezt tetézték a kormánykoalíció korrupciós botrányai, valamint a hírhedt, a sajtóban kiszivárgott 2006-os őszi beszéd, melyben a parlamenti választáson győztes Gyurcsány Ferenc miniszterelnök egy zárt körű frakcióülésen a költségvetés siralmas helyzetét ecsetelte és azokat a kommunikációs trükköket, amelyeket a választási kampányban bevetettek a valós helyzet eltitkolására. Mindezek a fejlemények lemorzsolták a kormány támogatását, és a 2010-es választásokon megágyaztak az ellenzék vezető ereje, a Fidesz elsőprő, kétharmados győzelmének.

A SZUVERÉN FÜGGŐSÉG IDŐSZAKA: A MAGYAR PIACGAZDASÁGI RENDSZER VÁLTOZÁSAI 2010 UTÁN

A 2008-as válság következtében nemcsak a magyar gazdaságtörténetben, hanem az európai integrációban is új fejezet kezdődött. A hazai fejlemények azonban nem függetlenek az EU-s történésektől, noha a legtöbb szerző a magyar piacgazdasági rendszer változását (vagy éppen változatlanóságát) elsősorban belpolitikai okokkal magyarázza. Azonban, ahogy azt a következőkben látni fogjuk, az európai piacokba és globális értékláncokba mélyen beágyazott magyar piacgazdaság fejlődése nem függetleníthető a külső, elsősorban európai uniós piaci és szabályozói hatásoktól. A 2010-es győzelemmel együtt zsinórban négy kétharmados sikerrel kormányzó, ezen időszak alatt egyre inkább jobbra tolódó Orbán-kormányok részben éppen ezeket a hatásokat igyekeztek semlegesíteni saját gazdaságpolitikai mozgásterük növelésének céljából.

Az államcsőd elkerüléséhez a már a válság alatt meghozott megszorító intézkedésekre, valamint az IMF-fel és az EU-val közösen kötött készenléti hitelmegállapodásra

volt szükség (erről lásd bővebben Benczes tanulmányát ebben a kötetben). Ugyanakkor az EU-tagság másként is a kormány segítségére volt, hiszen az uniós transzferek éppen a legkritikusabb időszakban jelentettek számottevő pluszforrást a költségvetésnek (lásd a 3. ábrát). Vagyis ahogy a 2000-es években az EU-integráció elősegítette a hazai gazdaság nemzetköziesedését és a fogyasztás – noha részben hitelből finanszírozott – fellendülését, úgy tompította közvetett és közvetlen módon a válságot (Jacoby 2014). Ehhez az is hozzájárult, hogy az előzetes várakozásokkal ellentétben a külföldi tulajdonú bankok nem vonták ki tőkéjüket az országból, sem pedig általában a közép- és kelet-európai térségből (Epstein 2014).

A kedvező EU-s hatások mellett fontos azt is leszögezni, hogy a 2008-as válságnak és a rákövetkező euróválságnak a kezelése szorosabbra vonta a tagállamok közötti gazdaságpolitikai együttműködést, vagyis az EU gazdasági kormányzását (ennek hazai következményeiről lásd Benczes írását ebben a kötetben). A jóval szigorúbb szabályok leginkább az eurózónán belül szűkítették a költségvetési mozgásteret, azonban a fiskális fegyelmet az Európai Bizottság a nem euró-zóna-tagoktól is elvárta. Ezt José Manuel Barroso, a Bizottság akkori elnöke egyértelműen Orbán Viktor tudomására hozta kettejük 2010. júniusi találkozásánál (Portfolio 2010). Egészen addig a kétharmados parlamenti többséggel megválasztott kormány hajlott arra, hogy jobban elengedje a hiányt a gazdaság élénkítése céljából, ám ezt a tervet keresztülhúzta a Bizottság ellenállása. A gazdaságpolitikai fordulat, Kornai (2015) szerint egyenesen 180 fokos fordulat, lényegében ettől az időponttól számítódik.

Amíg 2010-ig az egymást követő magyar kormányok – ideológiai háttértől függetlenül – az ország modernizációját a külföldi tőkére alapozva, többnyire neoliberális ihletésű gazdaságpolitikát követve látták biztosítotttnak, addig 2010 után egy új nézet, a pénzügyi (és gazdasági) nacionalizmus lett a hazai gazdaságpolitika legfőbb szervezőelve (Sebők 2019). Ennek lényege, hogy a minél nagyobb gazdaságpolitikai mozgástér érdekében lazítani kell a külföldi tőkétől való függést, növelni a hazai tulajdonú banki eszközállományt, és segíteni a hazai tulajdonú vállalatok térnyerését és tőkekoncentrációját, hogy létrejöjjön egy nemzeti tőkésosztály. Ez az államnak a korábbiaknál jóval nagyobb gazdasági szerepvállalását is feltételezi, szakítva a neoliberális hagyományokkal.

Ennek a célkitűzésnek a megfogalmazása nem egyedi a térségben, hiszen a Fideszhez hasonló ideológiai háttérű Jog és Igazságosság vezette lengyel kormánykoalíció (2015–2023) pénzügyminisztere, majd miniszterelnöke, Mateusz Morawiecki (2016) is hasonló gondolatokat fogalmazott meg, ráadásul ő a függő piacgazdaságot nyíltan a közepes jövedelmi csapdával kötötte össze. A gazdaság „repolonizálását”, valamint a nagyobb állami szerepvállalást is ezzel indokolta, remélve, hogy a lengyel gazdaság így elkerülheti a közepes jövedelmi csapdát. Magyarországon ezzel szemben az Orbán-kormány kezdetben megelégedett a külföldi tőke nyílt bírálatával és a magyar tulajdon fontosságának hangsúlyozásával anélkül, hogy különösebb felzárkózási célokat fogalmazott volna meg. A 2011-es februári évtértékelőjében Orbán „hadat üzent” az államadósságnak, ami szerinte „a legtöbb mai gondunk és bajunk forrása” (Orbán 2011b). Ez a tételmondat éles váltást sugallt a korábbi megengedőbb állásponttal szemben. Az év nyarán a tusványosi

szabadegyetemen elhangzott beszédében a miniszterelnök már a nyugat válságáról érkezett, mely fenntarthatatlan államadósságot görget maga előtt, aminek következtében „a jólétinek nevezett fogyasztói társadalmak Nyugaton véget értek” (Orbán 2011a).

Az Európai Bizottság eltökéltsége a költségvetési hiány kordában tartására és az államadósság csökkentésére látszólag megértésre talált a magyar kormánynál is, abban az értelemben, hogy a gazdaságpolitika egyik legfontosabb céljává vált a makrogazdasági egyensúly megteremtése. Ennek volt fontos része a külső eladósodás, vagyis a külső pénzügyi függés csökkentése, valamint a munkaalapú gazdaság megteremtése a vállalati adóterhek csökkentésével, a foglalkoztatottság növelésével (részben közmunkaprogramok segítségével, részben a gazdaság fehérítésével) és a hazai tulajdonú vállalkozások támogatásával (György–Veress 2016). Ebben a prociklikus gazdaságpolitikában a Matolcsy György vezette jegybank eleinte teljes mellszélességgel támogatta a kormányt, és maga is – mintha fejlesztési bank lenne – növekedési hitelprogramot indított, ami a kis- és középvállalkozások számára kínált kedvező feltételekkel vállalkozói hitelkonstrukciókat.

Az államnak a korábbiakhoz képest sokkal jelentősebb gazdasági szerepvállalása a 2008-as válságot követően nem sajátos magyar jelenség, hiszen széles körben elterjedt a neoliberais alapokon szerveződő piacgazdaságok hanyatlásáról vallott nézet (lásd Streeck 2014), és ezzel párhuzamosan ismét teret nyert az aktív, elsősorban az iparpolitikán keresztül a piacot befolyásoló állam képe és magának az iparpolitikának a reneszánsza (Szalavetz 2015). Az erőteljesebb állami beavatkozás a gazdaság működésébe a szabadpiac feletti nagyobb állami ellenőrzést célozza meg egyfajta gazdasági patriotizmus képében (Clift–Woll 2012). Ennek az irányzatnak egyik válfaja gazdasági nacionalizmusként jellemezhető, mely ölthet protekcionista formát (lásd például Trump vagy Hszi Csin-Ping példáját), vagy a költségvetési és szabályozási önállóság mellett törhet lándzsát, elutasítva a kívülről, a szupranacionális szintről (például az EU-ból) érkező beavatkozást (Helleiner 2021). Az Orbán-kormány inkább az utóbbit képviseli, különösen a pénzügyi nacionalizmus terén (lásd erről Johnson–Barnes 2015; Mérő–Piroska 2017). Tény, hogy a modern korban eddig egyetlen ásványkincsekben szegény feltörekvő piacgazdaságnak sem sikerült a saját pénzügyi szektora feletti kontroll nélkül felzárkóznia a centrumhoz (Epstein 2014, 26), ebből a szempontból a gazdasági (és pénzügyi) nacionalizmus terjedése nemcsak Magyarországon, hanem egyes közép- és kelet-európai EU-tagállamokban érthető (ehhez kapcsolódik hazánknak az eurózónából való kimaradása is, erről bővebben lásd Arató, Koller és Pelle írását ebben a kötetben).

A fentiekkel párhuzamosan az Európai Unióban is egyre nagyobb hangsúly helyeződött az állam gazdasági szerepvállalására (Di Carlo – Schmitz 2023), sőt az Európai Beruházási Bank és a tagállami fejlesztési bankok közötti intenzívebb együttműködés kapcsán vannak, akik egy rejtett, uniós beruházó állam kiépítését emlegetik (Mertens–Thiemann 2019). Ebben a megváltozott világ gazdasági környezetben különösen a félperiféria számára jelentett inspirációt a sikeres kelet-ázsiai fejlesztő államok és velük együtt a gazdasági nacionalizmus példája, noha a klasszikus fejlesztő állam megoldásai nem alkalmazhatók egy az egyben a 21. századi, globális termelési láncokkal telített közegben (Riczi 2016). Mindenesetre az Orbán-kormány magáévá tette – legalábbis retorikai szín-

ten – a fejlesztő állam paradigmáját, ám a demokratikus nyugat-európai példák – például Finnország a második világháború utáni évtizedekben (Jäntti–Vartiainen 2009) vagy Írország (Riaian 2000) – helyett a keleti, autoriter kísérleteket állította be mintaként. A miniszterelnök elhíresült 2014. évi tusványosi beszédében Magyarországról mint illiberális államépítési kísérletről ebben a kontextusban beszélt, igazolva látva törekvéseit az általa nemzetközileg versenyképesnek tekintett Szingapúr, Kína, India, Oroszország és Törökország példáján, amelyek, mint fogalmazott, „ma a sztárok a nemzetközi elemzésekben” (Orbán 2014).

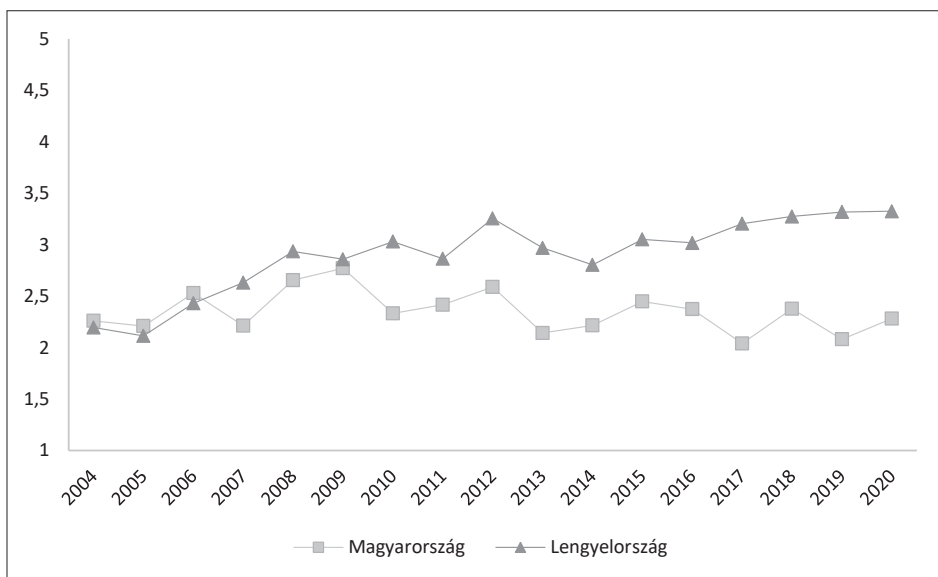
A keleti feltörekvő gazdaságok mint követendő példák a politikai kommunikációban központi szerepet kaptak, és ennek megfelelően 2011-től a gazdaságpolitika új irányává vált a keleti nyitás, amellyel nem csupán az ázsiai piacokon való térnyerést szerette volna a kormány elérni, hanem a nyugati befektetőkkel szemben alternatív – elsősorban kínai – beruházókat is igyekezett az országba vonzani. A külkereskedelem terén a keleti nyitás politikája teljes kudarccal zárult, míg az ázsiai (főként dél-koreai és kínai) cégek csak az utóbbi néhány évben kezdtek nagyobb méretű beruházásokba az országban (Mészáros R. 2023). Fontos azonban leszögezni, hogy a külföldi működőtőke forrásainak diverzifikációja nem jelenti a függő piacgazdaságtól való elfordulást, hanem csupán a külső függést helyezi szélesebb alapokra.

Az Orbán-kormány hazai piacgazdaságról alkotott elképzelésének másik fontos pillére az újraiparosítás, vagyis az ipar részesedésének jelentős növelése a bruttó hazai termékben. Az újraiparosítás stratégiáját az akkor még nemzetgazdasági miniszter Matolcsy György vezette tárca a Magyar Növekedési Terv elnevezésű dokumentumban fejtette ki (Nemzetgazdasági Minisztérium 2011). Ebben a növekedés egyik legfontosabb zálogának a nettó export maximalizálását látták, ami egyfelől a hazai keresletnek növekvő mértékben hazai kínálattal való kielégítését, másfelől a hazai vállalkozások exportlehetőségeinek bővítését foglalta magában. Ugyanakkor a gyakorlatban az újraiparosítás a már meglévő, döntően külföldi tulajdonban lévő versenyképes feldolgozóipari (elsősorban járműipari) kapacitások bővítését és további hasonló profilú beruházók vonzását jelentette, noha a 2016-ban megjelent iparfejlesztési stratégia, az Irinyi Terv magas hozzáadott értékű ipari tevékenységek támogatásáról is beszél. Mindenesetre évtizedes távlatban kijelenthető, hogy a hazai hozzáadott érték a termelésben nem nőtt, a gazdaság duális jellege megmaradt (lásd bővebben Éltető írását ebben a kötetben), vagyis a vágyott nagyobb gazdasági mozgástér és önállóság nem következett be. Az újraiparosítás tehát a már jóval korábban kialakult piacgazdasági rendszer keretei között zajlott le, és ez a fajta „függő újraiparosítás” nem csupán Magyarország, hanem a viseigrádi térség sajátja is (Vukov 2023).

Mindeközben a kormány korábban soha nem látott mértékű beruházásöszöntözésbe kezdett, elsősorban a külföldi járműipari, legújabbban pedig az akkumulátorgyártó cégeket megcélózva, azonban a támogatások erőteljes ágazati koncentrációja miatt ezzel tovább növelte a gazdaság sebezhetőségét (Voszka–Végh–London 2023). Ezeknek a vállalatoknak a hazai tevékenysége jórészt alacsony hozzáadott értékű, közülük kevesen végeznek kutatás-fejlesztési tevékenységet, ezért csak korlátozottan járulnak hozzá a gaz-

dasági feljebb lépéshez, valamint a meglévőnél magasabb technológiai színvonalat vagy tudást is csak korlátozottan telepítenek az országba. A külföldi tulajdonú vállalatok hazai gazdaságba való beágyazottsága tehát sok szempontból megkérdőjelezhető, holott ez kulcskérdés lenne az ország gazdasági feljebb lépésének és a közepes jövedelmi csapda elkerülésének szempontjából. Kétségtelen, hogy akadnak pozitív példák is sikeres vállalati beágyazódási folyamatokra, ám belőlük van kevesebb (lásd az Audi és Győr kapcsolatáról Fekete–Rechnitzer 2019; valamint Miskolc és a Bosch kapcsolatáról Józsa 2019).

A fentiek miatt érdemes összevetni a Magyarországra érkező külföldi beruházások átlagos hozzáadott értékének alakulását a lengyelországgal, különösen 2015 után, amikor mindkét országban hasonló ideológiai háttérű és hasonló gazdaságpolitikai elveket valló kormány volt hatalmon. A 4. ábrán feltüntetett hozzáadottérték-index az adott évi összes külföldi beruházás értékláncban elfoglalt átlagos helyét tükrözi, az úgynevezett mosolygörbe alapján, mely szerint az értéklánc elején és végén magasabb a hozzáadott érték, mint a közepén (Rungi – Del Prete 2018). Másképpen fogalmazva, az értéklánc elején



4. ÁBRA: A külföldi beruházások évi átlagos hozzáadottérték-indexe Magyarországon és Lengyelországban (2004–2020)

Megjegyzés: A hozzáadottérték-index nem tartalmazza az építőipari, a kiskereskedelmi, az egészségügyi és a lakossági banki szolgáltatásokba történő külföldi beruházásokat. Az index a beruházók gazdasági tevékenységét az értékláncban elfoglalt helyük alapján a mosolygörbe szerint 1, 3 vagy 5 ponttal értékeli, ahol a nagyobb szám magasabb hozzáadott értéket jelent (Stöllinger 2021 alapján).

A kódolás: 1: gyártás és összeszerelés; 3: logisztikai és kiskereskedelmi szolgáltatások, kutatás-fejlesztés és kapcsolódó szolgáltatások; 5: menedzsment (konceptió, design, márkacépités), valamint IT, mérnöki és értékesítés utáni szolgáltatások. Az index az adott évi összes külföldi beruházás hozzáadott értékének számtani átlaga. A vonaldiagramon való ábrázolás a jobb szemléltethetőséget szolgálja, azonban nincs közvetlen összefüggés az indexek egyik évről másikra mutatott értéke között.

Forrás: saját számítás az fDI markets adatbázisa alapján.

lévő tervezés, kutatás-fejlesztés, valamint a végén található értékesítési, logisztikai szolgáltatások magasabb hozzáadott értékkel bírnak, mint az értéklánc közepén elhelyezkedő gyártás. Az index magasabb értékei értelemszerűen nagyobb átlagos hozzáadott értéket tükröznek.

Ahogy a 2020-ig elérhető adatokból a 4. ábrán látható, a 2008-as válságig hasonló volt a két országba érkező külföldi beruházások átlagos hozzáadottérték-indexe, azonban ezután a lengyeleknél lassú, tartósan bizonyuló emelkedés történt az index értékében, míg hazánkban egy ingadozóbb, de egyértelműen lefelé tartó tendencia vette kezdetét. Vagyis míg a külföldi beruházók átlagosan egyre magasabb hozzáadott értékű tevékenységeket telepítettek Lengyelországba, addig Magyarországon a külföldi beruházók fokozatosan az alacsony hozzáadott értékű gyártási tevékenységeket részesítették előnyben. Ez megerősíti azt, hogy az Orbán-kormánynak nem sikerült számottevő magasabb hozzáadott értékű külföldi tőkét vonzania (lásd még Voszka–Végh–London 2023), vagyis a gazdaság további modernizálása megrekedt, míg a 2023 decemberéig hasonló ideológiai háttérű lengyel kormány részsikereket tudhat magáénak e tekintetben (lásd erről bővebben Éltető–Medve-Bálint 2023). Az utóbbi néhány évben felfutó, az elektromobilitáshoz kapcsolódó akkumulátorgyártó-kapacitások Magyarországra telepítése főleg dél-koreai és kínai cégek által tovább ront a helyzeten, hiszen ez egy alacsony hozzáadott értékű, magas energiaigényű és súlyosan környezetszennyező ipari tevékenység (Éltető 2023; Gyórfy 2023).

A fentiekből az következik, hogy hiába a fejlesztő államok példája adta inspiráció, Magyarország 2010 után sem került közelebb a világgazdaság centrumához, hanem megerősítette a helyét a félperiférián. Továbbra is az alacsony hozzáadott értékű szegmensben igyekszik megőrizni versenyelőnyét, amely hosszú, de már középtávon is a közepes jövedelmi csapdának ágyaz meg. A koronavírus-járványig megteremtett makrogazdasági egyensúly megerősítette ugyan a külföldi beruházók bizalmát, ugyanakkor a kormány egyre erősödő autoriter vonásai rombolták is azt. Mindeközben a gazdasági nacionalizmus jegyében és a külső pénzügyi függés csökkentése érdekében a hazai tulajdon államilag kioroszakolt térnyerése zajlott le a banki és pénzügyi szektorban, továbbá a nemzeti tőkésosztály felépítésének céljával az iparpolitika is egyre hangsúlyosabbá vált (Sebők–Simons 2021; Karas 2022).

Mindezen törekvéseiben azonban az Orbán-kormány meglehetősen ellentmondásos eredményeket tud felmutatni. A bankszektor egy jelentős részének hazai tulajdonba kerülése egybecseng a nagyobb gazdasági mozgástér megteremtésének igényével, ráadásul gazdaságfejlesztési szempontból is fontos mérföldkő lehetne, hiszen a félperifériáról a centrumba felzárkózó legsikeresebb államok mind nagymértékben támaszkodtak a hazai tulajdonú pénzügyi szektorukra (Epstein 2014). Magyarországon viszont a gazdasági felzárkóztatás a politika foglya lett, és a hazai piacgazdasági rendszert jellemző szerzők ezt a szempontot hangsúlyozzák. Vannak, akik szerint a magánszektor és az állami szektor közötti, a liberális piacgazdaságokban tiszteletben tartott határvonalat az állam többszöri megsértette olyan gyakorlatokkal, mint az intézményesített korrupció, a tekintélyelvű szabályozás a gazdasági szereplők függő viszonyának megteremtésére, a kényszeri-

tett felvásárlások és államosítás, illetve a hatalmi eszközökkel létrehozott új, kormánytól függő gazdasági elit; emiatt a jogállamiság és egyben az üzleti környezet is lehanyaglott, aminek eredményeként az ország autoriter, avagy tekintélyelvű piacgazdasággá vált (Sallai–Schnyder 2021). A külföldi beruházók zaklatása és kiszorítása ugyanakkor csak az építőipari, kiskereskedelmi, pénzügyi, telekommunikációs és energiaszektorban zajlik, a feldolgozóipari beruházók nem számoltak be ilyen esetekről (Sallai et al. 2023). Ez is azt mutatja, hogy a függő, exportvezérelt piacgazdaság szempontjából lényeges gazdasági ágazatokra az Orbán-kormány nem terjesztette ki a szuverenitási paradigmáját. Másiképpen fogalmazva, a külföldi működőtőke megkülönböztetése „jó” (feldolgozóipar) és „rossz” (szolgáltatások) beruházókra, vagyis a függő piacgazdasági rendszer átpolitizálása nem érintette a piacgazdasági rendszer alapjait (Bohle–Greskovits 2019).

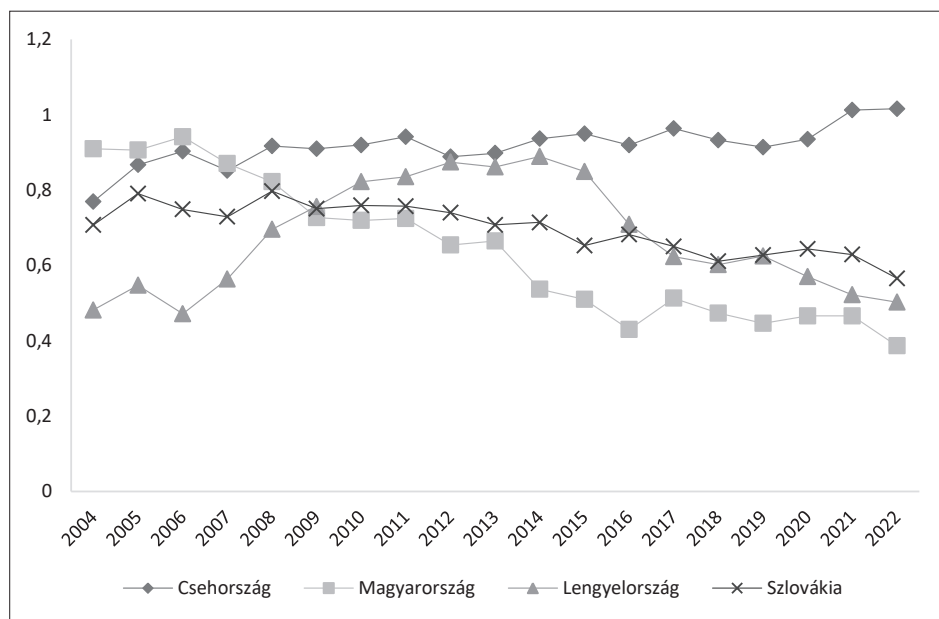
A korábban külföldiek által uralt, döntően hazai piacra termelő vagy annak szolgáltató gazdasági ágazatokban az államosítások, a tőkekoncentráció, majd az újra magánkézbe adás a nemzeti tőkésosztály megteremtésének céljával történt, azonban ezek az állam által kreált nagyvállalkozók nem valódi piaci versenyben emelkedtek fel, nem méretetnek meg exportpiacokon, és teljesen a kormánytól függenek. Habár az Orbán-kormány ilyen módon a 2010-ig hatalmon lévő elődeivel ellentétben a külföldi tőke mellé bevonta a hatalmi tömbbe a hazai vállalkozókat is, ez szelektíven, nem piaci alapon és nem teljesítmény, hanem politikai lojalitás alapján történt, létrehozva egy olyan felhalmozó államot, amelyben a tőkekoncentráció a kormánytól függő, hozzá lojális gazdasági körök kiváltsága (Scheiring 2020), fokozva ezzel a rendszer autoriter vonásait (Ádám 2019).

Ebben a rendszerben a duális gazdaság kétféle függőségi rendszerben testesül meg. Egyfelől a gazdasági növekedés jelentős része és az exportteljesítmény a külföldi nagyvállalatok függvénye, másfelől a hazai piacot szolgáló gazdasági ágazatok a kormánytól kerültek erős függésbe. Kissé leegyszerűsítve, a kormány kiszolgáltató a külföldi működőtőkének, miközben a hazai tulajdonú pénzügyi és szolgáltató szektort saját magától tette függővé. Ez a kettős dependencia alapozza meg az önellentmondásokkal teli „szuverén függőséget”, ami az Orbán-kormány exportvezérelt piacgazdasági rendszerének sajátos vonása.

A külföldi feldolgozóipari nagyvállalatoktól való függés a munkaalapú gazdaság jelszava mögött is megbújik, hiszen a foglalkoztatást a kormány különböző közvetlen és közvetett ösztönzőkkel igyekezett növelni, hogy minél többen lépjenek be a munkaerőpiacra azok közül, akik várhatóan alkalmasak lehetnek a gyáripari munkára. Ilyen eszköz volt a tankötelezettségi korhatár 18 évről 16 évre módosítása, a szakképzés leválasztása a közoktatási rendszerről, valamint a gyakorlati képzés vállalatokhoz való kiszervezése (Györgyi 2019), a szociális segélyek fokozatos csökkentése és jelentős részének foglalkoztatáshoz kötése (Mózer–Tausz–Varga 2015), illetve a munkaerőpiac rugalmasságának a külföldi beruházók érdekeinek megfelelő növelése (Karas 2022), mely intézkedések tovább fokozták az országban tapasztalható szociális divergenciát (lásd Andor tanulmányát ebben a kötetben). Ugyanakkor a jóléti rendszer átalakításának középpontjába a családpolitika került, mely elsősorban a középosztályok számára nyújt nagyvonalú támogatásokat (Szikra–Öktem 2023), ezzel is biztosítva a kormány népszerűségét egy politikailag aktív társadalmi rétegben.

Mindenesetre a koronavírus-válságig az Orbán-kormány komoly sikereket ért el a makrogazdasági egyensúly megteremtésében, a foglalkoztatás, a reálbérek és a belső fogyasztás növelésében, valamint a gazdaság fehérítésében, legalábbis ami a kisstílusú korrupció visszaszorítását illeti. Például az online pénztárgépek bevezetése javította az adófizetési hajlandóságot (Bartha–Boda 2016), míg az orvosi hálapénz eltörlése évtizedes tehermentől szabadította meg a magyar egészségügyet. Ugyanakkor a rendszer-szintű korrupció, különösen a közbeszerzések terén, virágzik. A korrupció szintje – mely a Korrupció Érzékelési Index alapján 2022-ben Magyarországon volt a legmagasabb az EU-ban – a gazdasági teljesítménnyel is erős negatív összefüggést mutat (Transparency International 2023). Hiába a 2020-ig tartó makrogazdasági egyensúly és a külföldi beruházók folyamatos támogatása, a magyar függő piacgazdaság teljesítményét tekintve lejjebb csúszott a tizenegy közép-kelet-európai EU-tagállam rangsorában. Míg az Eurostat szerint 2004-ben vásárlóerő-paritáson számolva a hazai egy főre jutó GDP a harmadik legmagasabb volt a közép-kelet-európai térségben, addig 2022-ben már csak a hatodik.

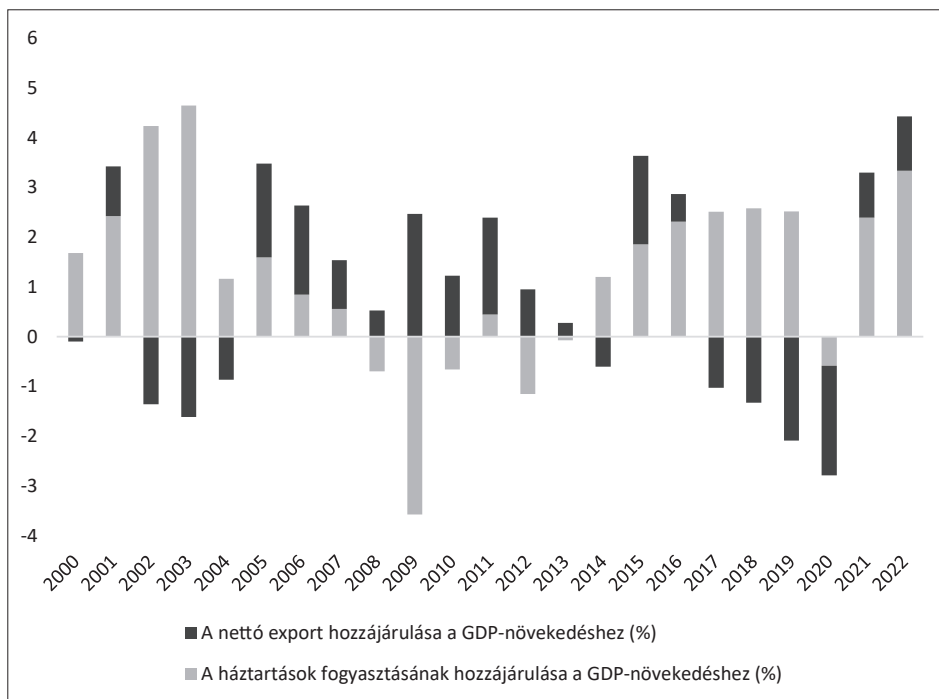
A Világbank intézményi minőség indikátoraiból összeállított index, mely elsősorban a kormányzás minőségét igyekszik számszerűsíteni (5. ábra), azt mutatja, hogy az uniós csatlakozás évében a visegrádi négyek között Magyarországon volt a legmagasabb a kormányzás minősége, majd rövid idő alatt, 2009-re a négy ország közül az utolsó helyre



5. ÁBRA: A kormányzás minősége a visegrádi országokban (2000–2022)

Megjegyzés: Az ábrázolt értékek a hat intézményi dimenzió értékeinek (szólásszabadság és átláthatóság, politikai stabilitás és erőszakmentesség, a kormányzat hatékonysága, a szabályozás minősége, jogállamiság, a korrupció ellenőrzése) számtani átlaga.

Forrás: saját számítás a Világbank Worldwide Governance Indicators alapján.



6. ÁBRA: A háztartások fogyasztásának és a nettó exportnak a hozzájárulása (%) a GDP-növekedéshez Magyarországon (2000–2022)

Forrás: saját számítás az AMECO adatbázis és Baccaro és Pontusson (2016) alapján.

került, és azóta is folyamatosan romlik a mutató. A nemzetközi szakirodalomban konszenzus mutatkozik abban, hogy függetlenül a piacgazdasági rendszer típusától, a magasabb intézményi minőség kedvező hatással van a gazdaság működésére (lásd például Acemoglu–Robinson 2013), és ezt az EU tagországain végzett empirikus elemzések is alátámasztják (Siyakiya 2017). Magyarországon tehát a függő piacgazdaság jelentette kihívások (duális gazdaság, közepes jövedelmi csapda) mellett az intézményi minőség romlása is kedvezőtlen gazdasági kilátásokat vetít előre.

Ahogy a 6. ábráról leolvasható, az EU-csatlakozás utáni évtizedben a nettó export volt a magyar gazdaság növekedésének legfontosabb letéteményese, míg 2014 után a fogyasztás vette át ezt a szerepet, ám 2020, vagyis a koronavírus-válság első évét követően a nettó export újra felzárkózott a növekedés hajtóerői közé. Ezek a fejlemények azonban nem helyezték új alapokra a magyar gazdaságot, az alapvetően a külföldi működőtőkétől függő, exportvezérelt gazdaság maradt, hasonlóan a többi visegrádi országhoz (Ban–Adascalitei 2022). A makrogazdaságban elért eredményeket jelentősen árnyalják a rendszer egyre erősödő autoriter vonásai, valamint az is, hogy igen kedvező világ gazdasági környezetben, olcsó és bőségesen elérhető nemzetközi hitelpiaci viszonyok között sikerült ezeket felmutatni (Csaba 2022). A prociklikus gazdaságpolitika nem erősítette a magyar gazda-

ság külső sokkokkal szembeni ellenállóképességét, a rezsicsökkentés politikája pedig az olcsó és pazarló módon használható energia illúziójába ringatta a lakosságot. A pénzügyi nacionalizmustól vezérelve a kormány – akkor még a jegybankkal egyetértésben – nem vette fontolóra az euró bevezetését (lásd Arató, Koller és Pelle tanulmányát ebben a kötetben), ami válság idején stabilitást adhatna a gazdaságnak, noha a kormány gazdaságpolitikai mozgásterét jelentősen szűkítené.

A magyar függő piacgazdasági rendszerben rejlő kockázatok aztán valósággal rárobantak a kormányra a koronavírus-járvány okozta válság, valamint a részben az orosz–ukrán háború folyamányaként elszabaduló energiakrízis során. A tartósan magas, Európa-rekorder infláció következtében visszaesett a fogyasztás, és az energiaárak csillagászati magasságokba lövellése a rezsicsökkentés részleges fenntartása mellett a költségvetési hiányt is az egekbe repítette. A gazdasági egyensúlytalanságot és a kormány döntéseit a jegybankelnök Matolcsy György nyilvánosan és egyre élesebben kritizálta, látványosan megbontva ezzel a központi bank és a kormány közötti addigi szövetséget (Kolozsi 2022). A bajokat tetézte, hogy az Európai Unióval fennálló jogállamisági vita miatt az Európai Bizottság 2023 végéig visszatartotta a kohéziós politikán, valamint az újjáépítési és helyreállítási alapon keresztül az ország számára elérhető forrásokat, ám azok még 2024 elején sem álltak maradéktalanul rendelkezésre. Vagyis az EU-tagság a 2008-as válsággal ellentétben nem enyhíti az elhibázott gazdaságpolitikából fakadó káros gazdasági következményeket. Sőt, az uniós források visszatartása ironikus módon még tovább erősíti a függő piacgazdasági modellt, hiszen ahogy Nagy Márton gazdaságfejlesztési miniszter megfogalmazta, a külföldi működőtőkéen alapuló, exportvezérelt modell továbbra is a magyar gazdaság alapja, továbbá hitet tett amellett is, hogy a külföldi tőke ki tudja váltani az EU-forrásokat (Járdi–Szajlai 2023). Ehhez viszont még több állami támogatást kíván a kormány juttatni a külföldi beruházóknak (Portfolio 2023).

Magyarország uniós tagságának második évtizedében tehát a hazai függő piacgazdaság számos politikai és strukturális feszültségtől és ellentmondástól terhelt szuverén függőség irányába mozdult el, habár a piacgazdasági rendszer alapjai változatlanok maradtak. Vagyis megmaradt, sőt erősödött a külföldi működőtőke eddig is jelentős szerepe, a gazdaság külső finanszírozási forrásoktól való függése, az exportkitettség, a duális gazdaság, valamint az uniós és globális piacokba való mély, ámde félperifériás beágyazottság. Ami változott, az a függő piacgazdaságnak a gazdasági nacionalizmustól hajtott átpolitizálódása és autoriter irányba való elmozdulása, melynek része a pénzügyi szektor hazai tulajdonba vétele, a nemzeti tőkésosztály politikai lojalitáson alapuló kiépítése és az EU-val történő sorozatos, egyre erősödő konfrontáció, mely az országot politikai értelemben eltávolította az európai integráció fő letéteményeseitől (Gulácsi–Kerényi 2023). Paradox módon ennek a folyamatnak az uniós tagság nem szabott gátat, hanem részben elő is segítette azzal, hogy egészen a legutóbbi időkig érkeztek az országba az EU-s források, melyek stabil külső gazdasági támaszt nyújtottak a rendszer autokratizálódásához (lásd erről Kelemen 2020; valamint Éltető–Szemlér 2023). A külföldi működőtőke folyamatos beáramlása pedig legitimáló erővel bír a rezsim számára (Camba–Epstein 2023), és elősegíti fennmaradását. Ilyen értelemben a gazdasági függőség az Orbán-kormány poli-

tikai mozgásterének növelését szolgálja. Azonban a koronavírus-járvány óta kibontakozó hazai gazdasági folyamatok (elszálló infláció, költségvetési hiány és államadósság) és az EU-nak az egyre növekvő eltökéltsége a beavatkozásra a 2008-as válság idejéhez hasonló helyzetet eredményezett: a szuverenitást zászlajára tűző Orbán-kormány politikailag elszigetelődött az EU-ban, míg gazdasági értelemben szűkülő mozgástérrel és tovább erősödő külső függéssel kell hogy szembenézzon.

KÖVETKEZTETÉSEK

A magyarországi függő, külföldi működőtőkén alapuló piacgazdasági rendszer kialakulását a rendszerváltozás utáni hazai piacépítő folyamatok mellett erőteljes külső, elsősorban uniós hatások érték. 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 mintaországává téve hazánkat. Ugyanakkor a magyar gazdaság a feldolgozóipari, elsősorban járműipari multik által a globális értékláncokban az olcsó, szakképzett munkaerőt foglalkoztató, alacsony hozzáadott értékű gyártási-összeszerelési tevékenységekre specializálódott, megerősítve az ország félperifériás helyzetét. Ez azonban kölcsönösen előnyösnek bizonyult a külföldi beruházók és a magyar gazdaság számára: míg a gyártás kiszervezésével a járműipari beruházók növelték globális versenyképességüket, addig a hazai gazdaságban munkahelyeket és exportbevételeket teremtett a külföldi tőke, valamint hozzájárult a gazdaság szerkezet átalakításához.

A függő piacgazdasági rendszer az EU-csatlakozással tovább erősödött és új pillérekkel bővült: a csökkenő befektetői kockázatot magával hozó uniós tagság növelte az ország vonzerejét a külföldi beruházók előtt, míg az EU-s források további külső finanszírozási csatornát nyitottak meg, diverzifikálva a függést. A 2000-es évekre a függő fejlődés egyre több hátulütője mutatkozott meg, úgymint a duális gazdaság kialakulása, a külső gazdasági sokkoknak való extrém kitettség, a szociális felzárkózás elmaradása és a közepes jövedelmi csapda veszélye. Ennek ellenére a Fidesz 2010-es hatalomra kerüléséig egyetlen kormány sem vonta kétségbe a függő piacgazdaság neoliberális alapokon nyugvó szerkezetét és az egyértelmű európai orientációját.

A 2008-as globális pénzügyi válság azonban súlyosan érintette Magyarországot, továbbá az államcsőd elkerülése érdekében a Világbankkal és az EU-val kötött hitelmegállapodás jelentősen szűkítette a kormány gazdaságpolitikai mozgásterét. A 2010-ben hatalomra kerülő Orbán-kormány legfőbb törekvése azonban a saját politikai és gazdasági mozgásterének bővítése volt, ezért a gazdasági nacionalizmus jegyében külfölditőke-ellenes retorikát vett fel, és erővel szorította vissza a bankszektorban a külföldi tulajdont

a hazai javára. A 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 mozgásterét növeli az EU-val szemben. Ennek köszönhető, hogy a külfölditőke-ellenesség valójában szelektívnek bizonyult: a strukturálisan fontos, exportra termelő külföldi tulajdonú feldolgozóipari vállalatok soha nem látott mértékű állami támogatásokban részesültek, ellenben a belső piacra termelő vagy szolgáltató külföldi cégek nemkívánatossá vagy éppen megtűrtté váltak. A kormány a politikai lojalitást szem előtt tartva fogott hozzá egy nemzeti tőkésréteg felépítéséhez, beemelve ezzel a hazai tőkét, vagyis annak egy részét a hatalmi tömbbe.

A fenti változások azonban nem érintették 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 önellentmondásokkal teli, 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 EU nemhogy hátráltatta volna, hanem inkább erősítette, elsősorban az uniós források rendelkezésre állásával.

A koronavírus-járvány óta azonban a magyar piacgazdasági rendszer súlyos válságjelenségeket mutat, és ez a kormány szuverenitási törekvéseit is jelentős mértékben akadályozza. A gazdasági nacionalizmus retorikája és az EU-val való konfrontáció ugyanakkor tovább erősödött, ami a gyakorlatban nem segíti a gazdasági feljebb lépést. Magyarország továbbra is a világ gazdaság félperifériáján elhelyezkedő, kis, nyitott, függő piacgazdaság, mely alacsony hozzáadott értékű tevékenységekre specializálódott, ám 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. Azonban azt is érdemes 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.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Acemoglu, Daron – Robinson, James A.: *Miért buknak el a nemzetek?* Budapest, 2013, HVG Könyvek.
- Ádám, Zoltán: Explaining Orbán: A Political Transaction Cost Theory of Authoritarian Populism. *Problems of Post-Communism*, 2019. No. 6. 385–401. <https://doi.org/10.1080/10758216.2019.1643249>
- Antalóczy Katalin – Sass Magdolna: Befektetésösztönzés és Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz. *Külgazdaság*, 2003. 4. 4–29.
- Baccaro, Lucio – Pontusson, Jonas: Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective. *Politics & Society*, 2016. No. 2. 175–207. <https://doi.org/10.1177/0032329216638053>
- Ban, Cornel – Adascalitei, Dragos: The FDI-led Growth Regimes of the East-Central and the South-Eastern European Periphery. In Lucio Baccaro – Mark Blyth – Jonas Pontusson eds.: *Diminishing Returns. The New Politics of Growth and Stagnation*. New York, 2022, Oxford University Press, 189–209. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197607855.003.0008>
- Bandelj, Nina: Negotiating Global, Regional, and National Forces: Foreign Investment in Slovenia. *East European Politics & Societies*, 2004. No. 3. 455–480. <https://doi.org/10.1177/0888325404266934>
- Bartha Attila – Boda Zsolt: Adómorál, bizalom és kényszerek – adózási motivációk Magyarországon korrupciós botrányok idején. *Közgazdasági Szemle*, 2016. 10. 1021–1045. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2016.10.1021>
- Benczes, István: From Goulash Communism to Goulash Populism: The Unwanted Legacy of Hungarian Reform Socialism. *Post-Communist Economies*, 2016. No. 2. 146–166. <https://doi.org/10.1080/14631377.2015.1124557>
- Blaskó Zsuzsa – Gödri Irén: Kivándorlás Magyarországról: szelekció és célország-választás az „új migránsok” körében. *Demográfia*, 2014. 4. 271–307.
- Bod Péter Ákos: Átmeneti ütemvesztés vagy a „közepes jövedelem csapdája” – kommentár a magyar gazdaságfejlesztési teendőkhöz. *Gazdaság és Pénzügy*, 2015. 1. 2–17.
- Bohle, Dorothee – Greskovits, Béla: *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. 2012, Cornell University Press.
- Bohle, Dorothee – Greskovits, Béla: Politicising Embedded Neoliberalism: Continuity and Change in Hungary's Development Model. *West European Politics*, 2019. No. 5. 1069–1093. <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1511958>
- Böröcz József: Magyarország az Európai Unióban: „Az örök felzárkózó”. *Fordulat* (2008-tól új folyam), 2014. 1. 88–100.
- Breuss, Fritz – Egger, Peter – Pfaffermayr, Michael: Structural Funds, EU Enlargement, and the Redistribution of FDI in Europe. *Review of World Economics*, 2010. No. 3. 469–494. [10.1007/s10290-010-0059-5](https://doi.org/10.1007/s10290-010-0059-5).
- Bruszt, László: Making Markets and Eastern Enlargement: Diverging Convergence? *West European Politics*, 2002. No. 2. 121–140. <https://doi.org/10.1080/713869602>
- Camba, Alvin – Epstein, Rachel A.: From Duterte to Orbán: The Political Economy of Autocratic Hedging. *Journal of International Relations and Development*, 2023. No. 2. 347–372. <https://doi.org/10.1057/s41268-022-00287-7>
- Clift, Ben – Woll, Cornelia: Economic Patriotism: Reinventing Control over Open Markets. *Journal of European Public Policy*, 2012. No. 3. 307–323. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.638117>

- Crowley, Stephen – Stanojević, Miroslav: Varieties of Capitalism, Power Resources, and Historical Legacies: Explaining the Slovenian Exception. *Politics & Society*, 2011. No. 2. 268–295. <https://doi.org/10.1177/0032329211405440>
- Csaba, László: Unorthodoxy in Hungary: An Illiberal Success Story? *Post-Communist Economics*, 2022. No. 1. 1–14. <https://doi.org/10.1080/14631377.2019.1641949>
- Csath Magdolna: Magyarországot nem a közepes jövedelmi, hanem a közepes fejlettségi csapda fenyegeti. *Köz-Gazdaság*, 2022. 1. 127–159. <https://doi.org/10.14267/RETP2022.01.09>
- Csehi, Róbert – Zgut Edit: ‘We Won’t Let Brussels Dictate Us’: Eurosceptic Populism in Hungary and Poland. *European Politics and Society*, 2021. No. 1. 53–68. <https://doi.org/10.1080/023745118.2020.1717064>
- Di Carlo, Donato – Schmitz, Luuk: Europe First? The Rise of EU Industrial Policy Promoting and Protecting the Single Market. *Journal of European Public Policy*, 2023. No. 10. 2063–2096. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2202684>
- Doner, Richard F. – Schneider, Ben Ross: The Middle-Income Trap: More Politics than Economics. *World Politics*, 2016. No. 4. 608–644. <https://doi.org/10.1017/S0043887116000095>
- Drahokoupil, Jan: *Globalization and the State in Central and Eastern Europe: The Politics of Foreign Direct Investment*. New York, 2009, Routledge.
- Éltető Andrea: *Akkumulátorgyártás Magyarországon*. Budapest, 2023, KRTK Világ gazdasági Intézet.
- Éltető Andrea – Antalóczy Katalin: Export- és befektetésösztönzési rendszerek a visegrádi országokban – tapasztalatok és kihívások. *Külgazdaság*, 2017. 11–12. 32–57. <https://doi.org/10.47630/KULG.2017.61.11-12.32>
- Éltető, Andrea – Medve-Bálint, Gergő: Illiberal versus Externally Fomented Growth Model Re-adjustment: Post-GFC State Aid in the EU’s Semi-Periphery. *Competition & Change*, 2023. No. 5. 830–850. <https://doi.org/10.1177/10245294231162176>
- Éltető Andrea – Sass Magdolna: A kapitalizmus változatai és az ipar 4.0 a visegrádi országokban. *Közgazdasági Szemle*, 2021. 5. 490–514. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2021.5.490>
- Éltető, Andrea – Szemlér, Tamás: Hungary in the European Union: Cooperation, Peacock Dance and Autocracy. *Comparative Southeast European Studies*, 2023. No. 3. 272–299. <https://doi.org/10.1515/soeu-2022-0051>
- Epstein, Rachel A.: Overcoming ‘Economic Backwardness’ in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 2014. No. 1. 17–34. <https://doi.org/10.1111/jcms.12078>
- Farkas, Beáta: *Models of Capitalism in the European Union: Post-Crisis Perspectives*. Palgrave Macmillan, 2016. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-60057-8>
- Fekete Dávid – Rechnitzer János: *Együtt nagyok – Város és vállalat 25 éve*. Budapest, 2019, Dialóg Campus.
- Feldmann, Magnus: Emerging Varieties of Capitalism in Transition Countries: Industrial Relations and Wage Bargaining in Estonia and Slovenia. *Comparative Political Studies*, 2006. No. 7. 829–854. <https://doi.org/10.1177/0010414006288261>
- Gál, Zoltán – Lux, Gábor: FDI-Based Regional Development in Central and Eastern Europe: A Review and an Agenda. *Tér és Társadalom*, 2022. 3. 68–98. <https://doi.org/10.17649/TET.36.3.3439>
- Gerőcs Tamás – Pinkasz András: Magyarország az európai munkamegosztásban. A termelés áthelyezése a globális járműipari értékláncokban. *Fordulat*, 2019. 1. 172–198.
- Gulácsi Gábor – Kerényi Ádám: Magyarország elfordulása az Európai Unió derékhadától és az Unió válaszai. *Közgazdasági Szemle*, 2023. 10. 1131–1172. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2023.10.1131>

- Györfy Dóra: Felzárkózási pályák Kelet-Közép-Európában két válság között. *Közgazdasági Szemle*, 2021. 1. 47–75. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2021.1.47>
- Györfy Dóra: Iparpolitika és akkumulátorgyártás Magyarországon és Svédországon. *Közgazdasági Szemle*, 2023. 3. 245–273. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2023.3.245>
- György László – Veress József: 2010 utáni magyar gazdaságpolitikai modell. *Pénzügyi Szemle*, 2016. 3. 367–388.
- Györgyi Zoltán: Változások a hazai szakképzésben 2004–2019. *Educatio*, 2019. 1. 105–120. <https://doi.org/10.1556/2063.28.2019.1.8>
- Helleiner, Eric: The Diversity of Economic Nationalism. *New Political Economy*, 2021. No. 2. 229–238. <https://doi.org/10.1080/13563467.2020.1841137>
- Jacoby, Wade: Managing Globalization by Managing Central and Eastern Europe: The EU's Backyard as Threat and Opportunity. *Journal of European Public Policy*, 2010. No. 3. 416–432. <https://doi.org/10.1080/13501761003661935>
- Jacoby, Wade: The EU Factor in Fat Times and in Lean: Did the EU Amplify the Boom and Soften the Bust? *Journal of Common Market Studies*, 2014. No. 1. 52–70. <https://doi.org/10.1111/jcms.12076>
- Jäntti, Markus – Vartiainen, Juhana: The Finnish Developmental State and Its Growth Regime. Working Paper. *WIDER Research Paper*, 2009. No. 35.
- Járdi Roland – Szajlai Csaba: Nagy Márton: a magyar gazdaságnak át kell állnia egy uniós forrás nélküli létre. *Világgazdaság*, 2023. június 6.
- Johnson, Juliet – Barnes, Andrew: Financial Nationalism and Its International Enablers: The Hungarian Experience. *Review of International Political Economy*, 2015. No. 3. 535–569. <https://doi.org/10.1080/09692290.2014.919336>
- Józsa Viktória: *A vállalati beágyazódás útjai Magyarországon*. Budapest, 2019, Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Kalotay, Kálmán: Post-Crisis Crossroads for FDI in CEE. In Szent-Iványi Balázs ed.: *Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe. Post-Crisis Perspectives*. Basingstoke, 2017, Palgrave Macmillan, 23–49. https://doi.org/10.1007/978-3-319-40496-7_2
- Karas, David: Financialization and State Capitalism in Hungary after the Global Financial Crisis. *Competition & Change*, 2022. No. 1. 29–52. <https://doi.org/10.1177/10245294211003274>
- Kelemen, R. Daniel: The European Union's Authoritarian Equilibrium. *Journal of European Public Policy*, 2020. No. 3. 481–499. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1712455>
- Kolozsi Ádám: Matolcsy egyre kritikusabb lett az utóbbi években, most már két erős ellenfele van a kormányban. *G7.hu*, 2022. december 6.
- Kopits, George: Saving Hungary's Finances. *Wall Street Journal*, 2008. december 4.
- Kornai János: A posztoszocialista átmenet és az állam. Gondolatok fiskális problémákról. *Közgazdasági Szemle*, 1992. 6. 489–512.
- Kornai, János: Hungary's U-Turn. *Society and Economy*, 2015. No. 3. 279–329. <https://doi.org/10.1556/204.2015.37.3.1>
- Kovács Szilárd – Lux Gábor – Páger Balázs: A középvállalatok szerepe a feldolgozóiparban: egy magyarországi kutatás első eredményei. *Területi Statisztika*, 2017. 1. 52–75. <https://doi.org/10.15196/TS570103>
- Lux Gábor: A külföldi működő tőke által vezérelt iparfejlődési modell és határai Közép-Európában. *Tér és Társadalom*, 2017. 1. 30–52. <https://doi.org/10.17649/TET.31.1.2801>
- Máténé Bella Klaudia – Ritzlné Kazimir Ildikó: A multinacionális nagyvállalatok stratégiai döntéseinek hatása a termelés oldali GDP alakulására. *Statisztikai Szemle*, 2020. 3. 212–241. <https://doi.org/10.20311/stat2020.3.hu0212>

- Medgyesi Márton – Tóth István György: Kelet-Közép-Európa legújabb felzárkózási kísérlete: harminc évvel a rendszerváltások után. In Kolosi Tamás – Szelényi Iván – István György szerk.: *Társadalmi Riport*. Budapest, 2020, TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt., 15–38. <https://doi.org/10.61501/TRIP.2020.1>
- Medve-Bálint, Gergő: The Role of the EU in Shaping FDI Flows to East Central Europe. *Journal of Common Market Studies*, 2014. No. 1. 35–52. <https://doi.org/10.1111/jcms.12077>
- Medve-Bálint, Gergő: *Converging on Divergence: The Political Economy of Uneven Regional Development in East Central Europe After the Change of Regime (1990–2014)*. PhD Dissertation (Central European University). Budapest, 2015.
- Mérő Katalin – Piroska Dóra: Bankunió és banknacionalizmus – a magyar eset kelet-közép-európai kontextusban. *Politikatudományi Szemle*, 2017. No. 1. 135–160.
- Mertens, Daniel – Thiemann, Matthias: Building a Hidden Investment State? The European Investment Bank, National Development Banks and European Economic Governance. *Journal of European Public Policy*, 2019. No. 1. 23–43. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1382556>
- Mészáros Ádám: A magyarországi közvetlen külföldi működőtőke-beruházások exportenklávé jellege. *Külgazdaság*, 2004. 4. 48–59.
- Mészáros R. Tamás: Tíz év késéssel beindult a keleti nyitás, csak közben elvesztette értelmét. *G7.hu*, 2023. december 9. <https://g7.hu/kozelet/20231208/tiz-ev-kesessel-beindult-a-keleti-nyitas-csak-kozben-elvesztette-ertelmet/>
- Mihályi, Péter: The Evolution of Hungary's Approach to FDI in Post-Communist Privatization. *Transnational Corporations*, 2001. No. 3. 61–74.
- Morawiecki, Mateusz: The Polish Case for Less Economic Liberalism. *POLITICO*, 2016. október 21.
- Mózer Péter – Tausz Katalin – Varga Attila: A segélyezési rendszer változásai. *Esély*, 2015. 3. 43–66.
- Nemzetgazdasági Minisztérium: *Magyar Növekedési Terv*. Konzultációs anyag, 2011.
- Nölke, Andreas – Vliegthart, Arjan: Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe. *World Politics*, 2009. No. 4. 670–702. <https://doi.org/10.1017/S0043887109990098>
- Orbán Viktor: Beszéd a XXII. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban. 2011a. július 23., Tusnádfürdő.
- Orbán Viktor: Országértékelő beszéd. 2011b. február 7., Budapest.
- Orbán Viktor: Beszéd a XXV. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban. 2014. július 26., Tusnádfürdő.
- Palócz Éva: Adalékok a külföldi vállalatok magyarországi szerepének a megítéléséhez = Some Additions to the Assessment of the Role of Foreign Companies in Hungary. *Külgazdaság*, 2019. 9–10. 39–64. <https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.9-10.39>
- Portfolio: Egyértelmű üzenetet kaptunk Brüsszelből – teljesíteni kell a hiánycélt. *Portfolio.hu*, 2010. június 3. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20100603/egyertelmu-uzenetet-kaptunk-brusszelbol-teljesiteni-kell-a-hianycelt-134068>
- Portfolio: Szijjártó Péter: Nő a kutatás-fejlesztési beruházásokra adható támogatás értéke. *Portfolio.hu*, 2023. december 3.
- Riaian, Seán Ó: The Flexible Developmental State: Globalization, Information Technology, and the 'Celtic Tiger'. *Politics & Society*, 2000. No. 2. 157–193. <https://doi.org/10.1177/0032329200028002002>

- Ricz Judit: Fejlesztő állam a huszonegyedik században: egy új megközelítés elemzési kerete. *Köz-Gazdaság*, 2016. 1. 131–154.
- Rungi, Armando – Del Prete, Davide: The Smile Curve at the Firm Level: Where Value Is Added along Supply Chains. *Economics Letters*, 2018. No. 164. 38–42. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2017.12.038>
- Sallai, Dorottya – Schnyder, Gerhard: What Is ‘Authoritarian’ about Authoritarian Capitalism? The Dual Erosion of the Private–Public Divide in State-Dominated Business Systems. *Business & Society*, 2021. No. 6. 1312–1348. <https://doi.org/10.1177/0007650319898475>
- Sallai, Dorottya – Schnyder, Gerhard – Kinderman, Daniel – Nölke, Andreas: The Antecedents of MNC Political Risk and Uncertainty under Right-Wing Populist Governments. *Journal of International Business Policy*, 2023. <https://doi.org/10.1057/s42214-023-00154-3>
- Šćepanović, Vera: *FDI as a Solution to the Challenges of Late Development: Catch-Up without Convergence?* PhD Dissertation (Central European University). Budapest, 2013.
- Scheiring Gábor: *Egy demokrácia halála. Az autoriter kapitalizmus és a felhalmozó állam felemelkedése Magyarországon*. Budapest, 2020, Napvilág Kiadó.
- Sebők Miklós: *Paradigmák fogságában: Eliték és ideológiák a magyar pénzügyi kapitalizmusban*. Budapest, 2019, Napvilág Kiadó.
- Sebők, Miklós – Simons, Jasper: How Orbán Won? Neoliberal Disenchantment and the Grand Strategy of Financial Nationalism to Reconstruct Capitalism and Regain Autonomy. *Socio-Economic Review*, 2021. No. 4. 1625–1651. <https://doi.org/10.1093/ser/mwab052>
- Siyakiya, Puruweti: The Impact of Institutional Quality on Economic Performance: An Empirical Study of European Union 28 and Prospective Member Countries. *World Journal of Applied Economics*, 2017. No. 2. 3–24. <https://doi.org/10.22440/wjae.3.2.1>
- Stöllinger, Roman: Testing the Smile Curve: Functional Specialisation and Value Creation in GVCs. *Structural Change and Economic Dynamics*, 2021. No. 56. 93–116. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2020.10.002>
- Streeck, Wolfgang: *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. London – New York, 2014, Verso Books.
- Szalavetz, Andrea: Post-Crisis Approaches to State Intervention: New Developmentalism or Industrial Policy as Usual? *Competition & Change*, 2015. No. 1. 70–83. <https://doi.org/10.1177/1024529414563009>
- Szanyi, Miklós: Experiences with Foreign Direct Investment in Eastern Europe: Advantages and Disadvantages. *Eastern European Economics*, 1998. No. 3. 28–48. <https://doi.org/10.1080/00128775.1998.11648659>
- Szanyi, Miklós: Privatization and Greenfield FDI in the Economic Restructuring of Hungary. *Transnational Corporations*, 2001. No. 3. 25–38.
- Szent-Iványi, Balázs ed.: *Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe: Post-Crisis Perspectives*. Springer, 2017. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-40496-7>
- Szikra, Dorottya – Öktem, Kerem Gabriel: An Illiberal Welfare State Emerging? Welfare Efforts and Trajectories under Democratic Backsliding in Hungary and Turkey. *Journal of European Social Policy*, 2023. No. 2. 201–215. <https://doi.org/10.1177/09589287221141365>
- Tőkés László János: *Fejezetek a külföldi közvetlentőkebefektetés témaköréből. Gazdasági hatások és ciklikus viselkedés empirikus elemzése*. PhD-értekezés (Budapesti Corvinus Egyetem). Budapest, 2021.
- Transparency International: *Magyarország a legkorruptabb európai uniós tagállam. A Korruptió Értékelési Index eredményei és a korruptiók helyzet 2022-ben*. Budapest, 2023, Transparency International Magyarország.

Vígvári András: Visszapillantás a magyar eladósodás történetére. *Aula*, 1990. 4. 54–65.

Voszka Éva – Végh Marcell Zoltán – London András: Támogatási nagyüzem – az egyedi kormánydöntések példája. *Közgazdasági Szemle*, 2023. 12. 1297–1337. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2023.12.1297>

Vukov, Visnja: Growth Models in Europe's Eastern and Southern Peripheries: Between National and EU Politics. *New Political Economy*, 2023. No. 5. 832–848. <https://doi.org/10.1080/13563467.2023.2189695>

4. GAZDASÁGI KORMÁNYZÁS: VÁLSÁGBAN FOGANT, VÁLSÁGOK FOGLYA

Benczes István

BEVEZETÉS¹

A gazdasági kormányzás az eurózóna 2010-es válságával került az integrációs diskurzus fókuszába, olyan intézmények és eljárások rendszerét értve a kifejezésen, amelyek a tagállami és uniós szintű gazdaságpolitikai koordinációt megvalósítva támogatják az EU gazdasági célkitűzéseit. A „gazdasági kormányzás” kifejezést jellemzően két területre kiterjesztve értelmezik: a makrogazdaság-politikák (és különösen a költségvetési politika) koordinációja, valamint a pénzügyi és gazdasági válságok kezelésére szolgáló keretrendszer.

A gazdasági kormányzás – definíciójából eredően – az integráció mélyülését segíti. A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) megteremtése és vele az egységes fizetőeszköz megszületése evidensen igazolta e tételt. Az elmúlt másfél évtized történései azonban azt is bizonyították, hogy a gazdasági kormányzás reformja úgy (volt) képes támogatni az integráció mélyülését, hogy nem szükségszerűen (illetve nem kizárólagosan) jelentette a szupranacionális szint erősödését. A gazdasági kormányzás 2010-től indult nagyszabású átrajzolása éppen azt mutatta meg, hogy a kormányközi döntéshozatal erősítésével, illetve az azt megtestesítő testületek (különösen az Európai Tanács) döntési kompetenciáinak kiterjesztésével is képes lehet javítani a gazdaságpolitikai koordináción az Európai Unió.

Magyarország e folyamatba sajátos módon próbált illeszkedni. Belépését követően túlzottdeficit-eljárás alá vonta az Európai Bizottság az országot, amiből csak 2013-ban szabadult. 2008-ban Magyarország lett a globális pénzügyi válság egyik első áldozata az unióban, aminek következményeként egyfelől Magyarországot az unió rászorította a szabályalapú gazdaságpolitika meghonosítására, másfelől maguk az uniós szervezetek is közvetlen tapasztalatokat szereztek a válságkezelés tárgyában – nagyon is ideértve a bankrendszer szabályozásának szükségességét. 2010 után sem változott a helyzet, amennyiben Magyarország igyekezett betartani a gazdasági kormányzási keret jelentette régi és új szabályokat (különösen a túlzottdeficit-eljárást és a makrogazdasági egyensúlytalansági eljárást), ugyanakkor mindezt olyan nem szokványos eszközök használatával tette

¹ A tanulmány nagymértékben támaszkodik két korábbi kutatás eredményeire (ezek monografikus feldolgozását lásd Benczes 2020; 2022).

(mint extra adók, kötelező magánnyugdíjpénztári befizetések áttérítése), amelyekre az unió 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 feltételrendszerről szóló rendelet és az ahhoz kapcsolt hatásvizsgálat jelentett. Tanulva a magyar (és a lengyel) esetből, az EU most megpróbálja úgy átalakítani a gazdasági kormányzás rendszerét, hogy feltételekhez köti az uniós forrásokhoz történő hozzájutást, így kényszerítve a renitens országokat nemcsak a konkrét szabályok betartására, de az európai értékek követésére is. A tanulmány ezért úgy tekinti át Magyarország uniós tagságának két évtizedét, hogy közben az integráció dinamikájának alakulását is szem előtt tartja.

MAASTRICHT 1.0: A TAGSÁG KORAI ÉVEI (2004–2009)

A Gazdasági és Monetáris Unió alapjai

Az 1992. február 7-én aláírt és 1993. november 1-jén hatályba lépett Szerződés az Európai Unióról (vagy közkeletű nevén Maastrichti Szerződés) olyan reálpolitikai kompromisszum eredményeként jött létre, amely tökéletesen tükrözte vissza az adott kor viszonyait. Úgy vegyítette a kormányközi megoldásokat a szupranacionálisokkal, hogy egyfelől világossá tette: hiába a szerződésben megfogalmazott egyre mélyebb integráció igénye (*ever closer union*), az EU (egyelőre) nem érett (még) meg egy politikai unióra; másfelől az egyes szakpolitikai területeket élesen elválasztotta egymástól. A korábbi évtizedek integrációs eredményeihez képest a hárompilléres Európai Unió ugyan előrelépés volt, de egyértelmű lett az is, hogy az unió mely területeken tudja elképzelni az integráció további mélyülését (ezeket gyűjtötte egybe az első pillér alatt), és melyek azok, amelyekben egyelőre ez távlati célként sem jelenhetett meg.

De még a gazdasági együttműködést minden korábbinál szorosabbra fűző első pillér és azon belül is az integráció legmélyebb fokát felmutató Gazdasági és Monetáris Unió is kompromisszumok sorozataként állt elő. Egyrészt a GMU projektje erősen átpolitizálódott, amennyiben a Maastrichti Szerződés révén „az újra egyesülő Németországot beleágyazták az integrálódó Európába” (Katzenstein 1997a, 2), így a GMU egyszerre jelentette a tagállami szuverenitás szűkülését (különösen a német Bundesbank esetében) és a tagállami mozgástér tágulását, hiszen az Európai Központi Bank kormányzótanácsában egyenrangú felekként ülhettek asztalhoz a nem német döntéshozók is (Grieco 1995). Másrészt a GMU éles határt húzott a monetáris és a költségvetési politika közé. Úgy emelte szupranacionális szintre a monetáris politikát, hogy közben a tagállamoknál hagyta a költségvetésit, kialakítva a gazdasági kormányzás aszimmetrikus architektúráját. A közös jegybanki politika ugyan megoldást biztosíthatott a kor legnagyobb kihívására, az inflációra, az önálló nemzeti valutáktól való búcsú pedig értelmetlenné tette az árfolyam-volatilitás vagy éppen a versengő leértékelések problémáját, de nem kínált megoldást a perifériaállamok versenyképességi lemaradására vagy a nemzeti pénzügyi

szektorok divergáló és hiányos szabályozási gyakorlatára. Harmadrészt kompromisszum volt abból a szempontból is, hogy a szerződés úgy hagyta a tagállamoknál a költségvetési politika formálásának lehetőségét, hogy közben igyekezett azt korlátok közé is szorítani. Első lépésben olyan számszerű formában megadott felső korlátokkal operált az EU gazdasági kormányzási rendszere, amelyek ugyan transzparensnek és könnyen kommunikálhatók voltak, de sem rugalmasak nem voltak, sem pedig hitelesnek nem bizonyultak. Negyedrészt, a szabályalapú gazdaságpolitika melletti kiállás azt is jelentette, hogy az egyéb „intézményi” megoldások, amelyek több rugalmasságot, de egyben a szorosabb együttműködés (mint a fiskális kormányzás) lehetőségét is megteremthették volna, lekerültek a napirendről. Ezzel egyszersmind az unió gazdasági kormányzásának első változata (Maastricht 1.0) lehetetlenné tette, hogy az EU a „szokásos” szabályozói funkcióin túl stabilizációs és redisztribúciós funkciókat is ellásson.

Megalkotásának idején elfogadhatóbbnak tűnt a GMU-nak csak a monetáris pillért megépíteni, melyet a nemzetek felett álló Európai Központi Bank (illetve a Központi Bankok Európai Rendszere) jelenít(ett) meg. A gazdasági pillért igyekeztek a működéshez szükséges minimum szintjén tartani a felek. E „szükséges” minimum sem volt azonban elhanyagolható. Szabályozóként az EU előírta a tagállami gazdaságpolitikák összehangolásának igényét, megkövetelve a közösség makropénzügyi stabilitását (az Európai Unió működéséről szóló szerződés – a továbbiakban: EUMSZ –, 121. cikk [1]). Az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások révén intézményesült a gazdaságpolitikai koordináció a Tanácsban (121. cikk [2]). A deviáns magatartást a Tanács elítélhette (121. cikk [3]), szükség esetén pedig a tanácsi ajánlások nyilvánosságra is hozhatók (121. cikk [4]). Tényleges szankciók ugyan nem kapcsolódtak az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokhoz, de a politikai nyomásgyakorlásnak annál inkább eszközei lettek, így szerepet játszottak például a lisszaboni stratégia, majd pedig – immáron ún. integrált útmutatások a növekedésért és foglalkoztatásért címen – az Európa 2020 stratégia megvalósításában is (Deroose–Hodson–Kuhlmann 2008).

De konkrét tiltások is megjelentek az uniós alapszerződésben, így különösen a költségvetési deficit jegybank általi inflációs finanszírozásának tilalma (EUMSZ 123. cikk), illetve a tagállami és/vagy az unió szervei által történő kimentés tilalma (EUMSZ 125. cikk – lásd később). A német kérésre 1997-ben életre hívott stabilitási és növekedési egyezmény (Stability and Growth Pact) nemcsak előírta az egyensúlyhoz közeli vagy többletet mutató államháztartási egyenleg-célt, hanem egyértelműsítette a már Maastrichtban bevezetett ún. túlzottdeficit-eljárást. Ennek értelmében, ha valamely ország megszegi a költségvetési hiány és az államadósság GDP-ben mért arányaira vonatkozó, számszerű formában is konkretizált szabályokat (konkrétan: az államháztartás hiánya nem lehet több, mint a GDP 3%-a, az államadósság nem haladhatja meg a GDP 60%-át),² akkor

² A GMU-hoz történő csatlakozás feltételül szabott maastrichti kritériumok kiterjedtek továbbá az árstabilitásra (az éves infláció mértéke nem haladhatta meg a három legjobban teljesítő tagállam átlagát), a kamatkonvergenciára (a három legalacsonyabb inflációs szintet produkáló tagállam hosszú távú kamatlábainak átlaga lett a referenciaérték) és az árfolyamstabilitásra (kétévnyi tagság az ERM2-ben).

az Európai Bizottság állásfoglalást juttat el a Tanácshoz, ahol a miniszterek döntenek arról, hogy megindítják-e az érintett tagállammal szemben az eljárást. Amennyiben a tagország nem teszi meg a szükséges intézkedéseket, akkor a Tanács megkövetelheti, hogy az érintett tagállam a kötvények és értékpapírok kibocsátását megelőzően további adatokat hozzon nyilvánosságra, felkérheti az Európai Beruházási Bankot hitelezési politikája felülvizsgálatára, megkövetelheti az érintett tagállamtól, hogy megfelelő mértékű, nem kamatozó letétet helyezzen el, vagy akár pénzbírságot is kiszabhat (EUMSz 126. cikk [1]).³

Felkészülés és belépés: Magyarország a kétezres években

Annak ellenére, hogy Magyarország 2004. május 1-jén úgy lépett be az Európai Unióba, hogy bizonyos vívmányokból átmenetileg kimaradt (illetve ki kellett maradnia) – ilyen vívmánynak volt tekinthető különösen a schengeni együttműködés, a munkaerő szabad áramlása, vagy a GMU-tagság és vele az euró bevezetése is –, a gazdasági kormányzás keretrendszere az új belépők vonatkozásában is releváns volt. Olyannyira az volt, hogy a csatlakozási tárgyalások során a GMU külön fejezetet kapott. Amíg a fizikai határok szabad átjárása vagy a munkavállalás szabadsága a már bent lévők akarátának függvénye volt, addig az euróra történő átállás kizárólag Magyarország teljesítőképességétől függött. Nem véletlen, hogy miután a 2002 tavaszán hatalomra került Medgyessy-kormány még 2002 decemberében sikeresen lezárta az elődjei által évekkal korábban megkezdett csatlakozási tárgyalásokat, már 2003 júliusában jelezte, hogy Magyarország, amint csak teheti, a GMU-ban is tag kíván lenni. Ennek dátumát 2008-ra tették.

Csakhogy az eurózóna-tagság eléréséhez szükséges erőfeszítések már a deklaráció előtt is súlyosan hiányosnak és hiteltelennek bizonyultak. Kétszámjegyű infláció, tartósan magas államháztartási hiány, a folyó fizetési mérleg duzzadó deficitje terhelte a magyar gazdaságot. A kormány és a jegybank közötti feszültség állandósult. A költségvetési politikai expanzió (a közszektor béremelése, a jóléti kiadások növelése, támogatott lakáshitelek stb.) és a szigorodó monetáris politika elegye a legrosszabb tankönyvi kimenetet eredményezte magas kamatlábakkal, romló versenyképességgel, erőteljes árfolyamváltozásokkal. A szocialisták által már a 2002. évi választások előtt meghirdetett jóléti rendszer-váltás programja, a választási siker utáni kétszer 100 napos program, majd a miniszterelnök ügynökmúltjának leleplezése nemcsak az előcsatlakozási, majd 2004-től már konvergencia-program(ok) célszámain és céldátumait hiteltelenítették (lásd 1. táblázat), de gyakorlatilag lehetetlenné tették bármilyen költségvetési kiigazítás érdemi végigvitelét.⁴ Az akkor

³ Az Európai Unió Tanácsa mérlegelheti, hogy a költségvetési hiány a folyó kiadásokat vagy az állami beruházásokat fedezte-e (EUMSz 126. cikk [3]). Amennyiben utóbbit finanszírozta, akkor az unió eltekinthet a túlzottdeficit-eljárás megindításától.

⁴ A stabilitási és növekedési egyezmény előírásai alapján a GMU tagállamai stabilitási programot, míg az eurózónán kívüliek, így Magyarország is, konvergenciaprogramot készítettek, lefektetve az uniós elvárásokkal összhangban lévő éves makrogazdasági célértékeket.

ellenzékben lévő Fidesz kitartó hivatkozása a Bokros-csomagra (azzal a szándékkal, hogy a szocialista–liberális kormányt a megszorításokhoz kösse) tovább szűkítette a hatalomban lévők mozgásterét, akik az indulástól igyekeztek letörölni magukról a megszorítás stigmáját. Így történhetett, hogy az Európai Bizottság már az uniós tagság első hónapjaiban kritikusan jegyezte meg országjelentésében, hogy Magyarországon „hiányzik a világos eltökéltség az ambiciózus kiadáscsökkentő lépésekre”, amelyek nélkül nem reális az euró átvétele sem (European Commission 2004, 3). A Bizottság 2004. június 24-én meg is indította a túlzottdeficit-eljárást hazánkkal szemben, amely alól csak 2013-ban szabadult.

1. TÁBLÁZAT: Az államháztartás egyenlege (2003–2008)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Előcsatlakozási program, 2003. augusztus	-4,8	-3,8	-2,8			
Konvergenciaprogram, 2004. május	-5,9	-4,6	-4,1	-3,6	-3,1	-2,7
Konvergenciaprogram, 2004. december		-5,3 (-4,5)	-4,7 (-3,8)	-4,1 (-3,1)	-3,4 (-2,4)	-2,8 (-1,8)
Konvergenciaprogram, 2005. december		-6,5 (-5,4)	-7,4 (-6,1)	-6,1 (-4,7)	-4,7 (-3,3)	-3,4 (-1,9)
Tényleges	-7,2	-6,6	-7,8	-9,3	-5,1	-3,8

Megjegyzés: A zárójelekben lévő számok a magánnyugdíjpénztári befizetésekkel korrigált adatokat mutatják.
 Forrás: Government of the Republic of Hungary 2003, 2004a, 2004b, 2005; Európai Bizottság 2005.

A sorozatos „kihágások” ellenére sem kellett Magyarországnak attól tartania, hogy a túlzottdeficit-eljárás tényleges büntetést vonna maga után. És nemcsak azért nem, mert az ország még nem volt tagja a GMU-nak, vagy a Tanács eleve elismerte, hogy az újonnan csatlakozott országok számára megfelelő időt kell hagyni közpénzügyeik rendbetételére. Sokkal inkább azért nem, mert a szabályalapú maastrichti konstrukció már 2003-ban megbénulni látszott, amikor a Tanács – éppen az új belépők csatlakozása előtt – nem indította meg az eljárást az olyan renitens államok ellen, mint Németország vagy Franciaország (illetve Görögország).

Az államháztartás hiánya így a csatlakozás utáni első teljes esztendőben, vagyis 2005-ben a GDP 7,8%-át, majd 2006-ban már 9,3%-át tette ki. Ezzel párhuzamosan az államadósság is (újra) emelkedő pályára került. Az állam mérete (az adócentralizációt és a jövedelem-újraelosztás szintjét figyelembe véve) általában is jelentős mértékben felülmúlta a régió többi államéét. A fejlettségben akkor az EU kétharmadát alulról közelítő Magyarország (vásárlóerő-paritáson számolva) nagyobb államháztartást vitt, mint az EU átlaga, mindezt úgy, hogy az államháztartás hiánya többszöröse volt a megengedettnek.

Magyarország sebezhetőségét ráadásul felerősítette a magánszektor eladósodottsága, amit maga az uniós csatlakozás reménye, később pedig ténye táplált (ez hasonlóképpen alakult a balti államokban is, lásd Csaba 2008; Kutasi 2018). A sebezhetőséget nem önmagában a hiteléhség generálta, hanem az, hogy a magánszektor a hazai

megtakarítások elégtelensége okán külső forrásokhoz fordult (a kereskedelmi bankok közvetítésével), mindezt úgy, hogy az eladósodás külföldi valutában (meghatározó részben svájci frankban) történt. A magánszektor nyitott pozícióját – akkor – sem a hazai pénzintézetek, sem a hazai felügyeleti szervek (vagy akár a kormány), de még az EU pénzügyi szervei sem tartották problémásnak (IMF 2008a). Csakhogy ez a fajta forrásbevonás egyfajta paradigmaváltásként is értelmezhető (volt): amíg ugyanis a rendszerváltás első évtizedében a külső források leginkább adósságot nem generáló működőtőke formájában érkeztek Magyarországra, addig később, már a kétezres évek elejétől indulóan, adósságteremtő pénzügyi forrásbevonás valósult meg. E fordulat már 2001-ben, az első Fidesz-kormány idején megvalósult, ám igazán a Medgyessy-, majd később a Gyurcsány-kormány alatt tetőzött. 2007 végére a bruttó külső adósságállomány már majdnem elérte a teljes éves magyar GDP-t, végletekig kiszolgáltatottá téve a magyar gazdaságot (IMF 2008b).

Magyarország mint a globális válság áldozata

A második Gyurcsány-kormány 2006-tól az intézményi reformok mellett (ilyen volt a lebegő árfolyamrendszerre való áttérés) megszorításokat is foganatosított, amelyek eredményeként 2007-ben az államháztartás hiánya 5,1%-ra mérséklődött, és az államadósság sem nőtt tovább (66%). A reformfolyamat azonban, amely a 2006 évi őszi beszéd nyilvánosságra kerülése után amúgy is vontatottan haladt, a 2008 tavaszán megtartott ún. szociális népszavazás révén gyakorlatilag kifulladásig leállt. Az alig fél évvel későbbi Lehmann Brothers-bukás után Magyarországra is begyűrűzött a válság. Az USA pénzügyi rendszerének csődje olyan likviditási válságot idézett elő a nemzetközi pénzpiacokon, amelyet mindazon országok megsemmisítettek, amelyek jelentős mértékű külső finanszírozásra szorultak. A globális pénzügyi és gazdasági válság egyik legelső áldozata Magyarország lett.

Megoldást a külső források bevonása jelenthetett – immáron azonban nem a pénzpiacokról, hanem a nemzetközi pénzügyi intézmények forrásainak felhasználásával. A magyar kormány hivatalosan is a Nemzetközi Valutaalaphoz fordult, aminek eredményeként 2008. október 28-án Magyarország ún. készenléti hitelt kapott (IMF 2018c). Ilyen hitelt utoljára 1996 márciusában ítélt meg Magyarország számára az IMF, ami akkor nemcsak a Bokros-csomag jelentette megszorítások és reformok egyfajta elismerése volt, hanem utat nyitott hazánk OECD-tagsága felé. Akkor a készenléti hitel megítélése a bizalom-erősítés céljával történt, nem pedig a tényleges forrásfelhasználás szándékával. Tizenkét évvel később azonban a cél egyértelműen a forráshoz jutás volt, elkerülendő a hazai bankrendszer összeomlását és az államcsődöt.

A kimentés sajátossága volt, hogy a korábbi hasonló pénzügyi segítségnyújtásokkal ellentétben most a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank *mellett* az Európai Unió is beszállt a likviditás előteremtésébe. A csomag 20 milliárd eurót tett ki (összehasonlításképpen: az első görög kimentési csomag 110 milliárd euró értékű volt, miközben a két ország lakosságszáma közel azonos).

A pénzügyi segítségnyújtás (vagy közismertebb nevén kimentés) azonban korántsem (volt) magától értetődő az EU-ban. A Lisszaboni Szerződés ún. ki nem mentési záradéka (*no bail-out clause*) a következőképpen fogalmaz: „Az Unió nem felel a tagállamok központi kormányzatának, regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, és nem vállalja át azokat (...) A tagállamok nem felelnek egy másik tagállam központi kormányzatának, regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, és nem vállalják át azokat...” (EUMSz 125. cikk [1]).

Az, hogy sem az unió, sem pedig a tagállamok nem felel(het)nek valamely más tagállam kötelezettségeiért, a GMU architektúrájának aszimmetrikus jellegéből fakadt. A jogalkotók elzárkóztak annak felvállalásától, hogy gazdasági sokkok esetén közösen álljanak helyt a bajba jutott államért. Megalkotása idején a ki nem mentési záradék annak beismérése volt, hogy a GMU nem több (pontosabban nem lehet több) *monetáris* uniónál. Az eredeti szándék egyértelmű volt: annak tudatában, hogy nincs kimentés, a nemzetközi pénzügyi szereplők képesek lesznek szegmentálni az eurózóna tagjai között, beárazva a szuverének (és különösen azok adóssága) kockázatát és elkerülve így a továbbgyűrűzést. Visszatekintve egyértelmű, hogy mindez téves feltételezés volt, hiszen a nemzetközi pénzpiacok az eurót a szó legszorosabb értelmében egységes fizetőeszközként kezelték, ami megmutatkozott az állampapírhozamok lefelé történő konvergenciájában is.

Magyarország azonban, hasonlóan a válság áldozatául esett Romániához és Lettországhoz, nem volt tagja a GMU-nak. A Lisszaboni Szerződés az eurót nem használó országokat ún. eltéréssel rendelkező tagállamoknak tekinti (EUMSz 140. cikk) – az elnevezés arra utal, hogy az unió feltételezi minden tagállamról, hogy a GMU-ba törekszik, és ennek megfelelően alakítja gazdasági mutatóit (lásd különösen a maastrichti konvergenciakritériumokat). Ellentétben az eurózóna tagjaival, az eltéréssel rendelkező országok esetében az unió számolt azzal, hogy fizetésimérleg-problémákkal nézhetnek szembe. Ha az egyensúlyprobléma egyben a belső piac működését is veszélyezteti, aláásva annak stabilitását, akkor a Bizottság a Tanács felhatalmazásával segítséget nyújthat az érintett tagállamnak (EUMSz 143. cikk). Ez történt Magyarország esetében is.

A kimentésért cserébe a magyar kormánynak az ilyen esetekben elvárt megszorító intézkedéseket kellett felvállalnia. Az IMF és az Európai Bizottság a GDP 2,5 százalékát elérő strukturális költségvetési kiigazítást írt elő, amelyben a főszerepet nem az adók emelése, hanem a kiadások mérséklése játszotta, ideértve a 13. havi nyugdíj felső határának megszabását, majd kivezetését, a közszektor béreinek befagyasztását és 13. havi járandóságának eltörlését, illetve általában is az államapparátus méretének csökkentését (IMF 2008b).

A gazdasági kormányzás intézményi és technikai feltételeinek erősítését is előírták Magyarország számára. A szabályalapú költségvetési politikai keretrendszer hazai meghonosítása céljából az Országgyűlés törvényt fogadott el a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről (2008. évi LXXV. törvény, vagy közkeletű nevén: a fiskális felelősségvállalás törvénye). A törvény két, egymással szorosan összetartozó célt

deklarált: az államadósság mérséklését, valamint a tartósan egyensúlyban lévő (vagy ahhoz közeli) egyenleg elérését. A kormány adósságfékét, valamint egy elsődleges egyenleg-szabályt vezetett be. Az operacionalizált célok között ennek megfelelően a reál-adósság-állomány szinten tartását (vagy mérséklését), illetve az elsődleges (vagyis kamatfizetések nélkül számított) egyenleg többletét írta elő a törvény.

A 2008. évi fiskális felelősségvállalás törvénye ugyan viszonylag rövid ideig volt hatályban, mivel a későbbi Fidesz vezette kormány a stabilitási törvénnyel (lásd később) hatályon kívül helyezte azt 2012. január 1-jétől, ám jelentősége elvitathatatlan. Egyfelől hosszú évek felelőtlen költségvetési politikai gazdálkodása, a konvergenciaszámok szisztematikus figyelmen kívül hagyása után Magyarország először kötelezte el magát a szabályalapú gazdaságpolitika mellett. Másfelől a törvény nemcsak újszerű, de kifejezetten innovatív is volt, amennyiben megelőlegezte a későbbi európai adósságválság-rendezés több fontos eszközét a költségvetési politikai (és gazdasági kormányzási) fegyelem és hitelesség megteremtésében: az adósságfékét, illetve a középtávú tervezést. A Költségvetési Tanács intézményének meghonosításával pedig kifejezetten előremutató és sok tekintetben úttörőnek számító lépést tett Magyarország. Balatoni és Tóth G. (2012, 1118) értékelése szerint abban a néhány esztendőben, amíg élt a törvény (a szabály és az erős költségvetési tanács), sikert jelentett, magas szakmai minőséget biztosítva. Következésképpen a későbbiekben „[a] Költségvetési Tanács radikális átalakítása és a szabály eltörlése jelentősen rontotta a költségvetési politika kiszámíthatóságát és hitelességét”.

MAASTRICHT 2.0: VÁLSÁG ÉS STABILIZÁCIÓ

A 2007 nyarán az USA jelzálogpiacairól indult pénzügyi válság 2010-re elérte az eurózónát is; előbb a pénzügyi közvetítőrendszert rendítette meg, majd pedig a szuveréneket (Görögország, Írország, Spanyolország, Olaszország, Portugália, Ciprus) juttatta csőd-közei állapotba. Az európai adósságválság megmutatta, hogy az EU és különösen a GMU kormányzási rendszere féloldalasra sikerült: az erős monetáris pillért gyenge és sebezhető gazdasági pillér egészítette ki. A maastrichti kompromisszum idején a GMU stabilitását (és voltaképpen működőképességét) a tagállami költségvetési politikáktól féltették a felek, a folyó fizetési mérleg-pozíciókat irrelevánsnak gondolták (Kutasi 2019).⁵ Maastricht 1.0 annak a felemás szabályrendszernek a szinonimája lett, amely kizárólag a tagállamok fiskális politikáját igyekezett korlátozni, megfedkezve a magánszektorról (és különösen a pénzügyi rendszerről), a külső egyensúlyi problémákról vagy a reálgazdasági ellenállóképesség és versenyképesség kérdéseiről.

Így azután az sem került rendezésre a Maastricht 1.0 architektúrában, hogy egy adósságválság esetén mi a teendője a tagoknak, illetve az uniónak (Buti–Carnot 2012). A válság ezért egyfelől értelmezhető úgy, mint a korábbi anomáliák felszínre kerülése, a

⁵ A négy szabadságjog kiteljesülésének nem szándékolt negatív következményeiről már Kaldor (lásd Pelle 2017) és Lámfalussy (lásd Bod 2015) is írtak, jóval megelőzve korukat.

megoldatlan problémák beismerése, másfelől olyan kritikus elágazásként is, amely lehetőséget teremtett a GMU gazdasági kormányzási rendszere strukturális hiányosságainak meghaladására és új irányba terelésére (Verdun 2015; Jones–Kelemen–Meunier 2016).

Uniós kihívások és válaszok

Már a görög válság eszkalálódása idején, de még az első kimentés *előtt* felvetődött, hogy az Európai Unió is létrehozná a maga regionális valutaalapját. Hiába volt azonban elvi támogatása az ötletnek, az unió tagállamai és intézményei (különösen az Európai Bizottság) nem éltek a kínálókozó lehetőséggel (Willis 2010). A kritikus elágazások (mint amilyen a válság volt) csak a változás *lehetőségét* kínálják fel, ám nem garantál(hat)ják magát a változást. A kritikus elágazások megengedő-támogató feltételei jelen voltak ugyan, ám az ún. produktív (termékeny) feltételek hiányoztak. Utóbbiak szükségesek ahhoz, hogy egy új pálya felé tereljék az eseményeket, megteremtve az útfüggést, és fenntartva a pályát a kritikus elágazás bezáródása után (Soifer 2012). Mivel egy európai valutaalap vagy stabilitási alap a hosszas viták után 2009. december 1-jén életbe lépett Lisszaboni Szerződés módosítását igényelte volna, a tagállamok nem kívánták megkockáztatni egy újabb forduló esetleges sikertelenségét.

A 2010 tavaszán tetőzött görög szuverén adósságválság kezelése ezért végül konkrét útmutató vagy forgatókönyv nélkül zajlott, azt a rögtönzések és a pillanatnyi érdekek dominálták. A Lisszaboni Szerződés módosításának hiányában a tagállamok kénytelenek voltak egy korábban szintén nem létező opcióhoz nyúlni: új hitelezési eszközt és mechanizmust teremtettek. 2010. május 9-én, „a zavarodottság, a pánik és a kétségbeesés atmoszférájában” (Gocaj–Meunier 2013, 243) megszületett a 750 milliárd euró értékű, hárompilléres pénzügyi segítségnyújtási rendszer. A pénzalap kétharmad részét az EU, míg egyharmad részét az IMF szállította. A gyakorlatban az előbbi két konstrukciót jelentett: az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt (440 milliárd euró értékben), valamint az Európai Pénzügyi Stabilitási Mechanizmust (60 milliárd euró). Írország, Portugália és Görögország (a második kimentés során) már e keretek között jutott hozzá a pénzügyi forrásokhoz (Pelle–Végh 2019).

Az új konstrukció alapjaiban ásta alá az Európai Unió működéséről szóló szerződés ki nem mentési záradékának hitelességét. A hitelességi dilemmára a megoldást a szerződés 122. (2) cikke jelentette, amely rendkívüli, előre nem látott események (sokkok) bekövetkeztéhez köti a segítségnyújtást. A tagállamok üzenete így az lett a piacok felé, hogy a válság valójában exogén, hajtóereje a pénzpiaci spekuláció. Az unió „válaszát” a szuverén adósságválságra a kezdetektől éles kritikák kísérték (lásd különösen De Grauwe 2011). De a nemzetközi pénzpiacokat sem nyugtatta meg a már indulásánál átmenetinek szánt uniós megoldás. Megoldást a 2010. őszi Európai Tanács-ülés kínált, ahol Herman van Rompuy elnök vezetésével állandó működést garantáló stabilitási mechanizmus létrehozásáról állapodtak meg a felek (European Council 2010). Ez a döntés volt hivatott átvágni azt a gordiuszi csomót, amit a kimentések körüli bizonytalanság jelentett. Maga

az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) kormányközi szerződéssel jött létre, és egyértelművé tette: nincsen ingyen ebéd. Az ESM forrásaihoz való hozzáférést rendkívül szigorú feltételekhez kötötték a tagok: kimentés csak költségvetési kiigazítás és szerkezeti reformok esetében jár. Az ESM pozícióját erősítette, hogy a német Alkotmánybíróság is zöld utat adott a pénzalap működéséhez.

A gazdasági kormányzás mindennapjaira azonban az előbbinél jóval meghatározóbb módon hatottak az olyan előírások és szerződések, mint a „hatos törvénycsomag”, a „kettős törvénycsomag” vagy a „fiskális paktum”, amelyek a maastrichti kompromisszumot vitték tovább (lásd még: Maastricht 2.0). A két törvénycsomag (főképpen rendeletek formájában) a stabilitási és növekedési paktum prevenciós és elretentő pilléreit erősítették meg úgy, hogy közben a tagállami versenyképességet is szem előtt tartották. Az uniós szintű monitorozást, ellenőrzést és büntetést kiterjesztették a költségvetési politikan túlra is – így került bevezetésre a túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány-eljárás. De rendeletek szabályozzák azt is, hogy a bajba jutott államoknak milyen tartalmú kiigazítási programot kell végigvinniük, hogy ne ássák alá az eurózána stabilitását. Pénzügyi támogatást csak abban az esetben remélhet egy tagállam, ha vállalja a Bizottság által megfogalmazott fiskális, szerkezeti és pénzpiaci reformokat (472/2013/EU és 473/2013/EU).⁶

2013. január 1-jén életbe lépett az a kormányközi szerződés (Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról, vagy röviden: fiskális paktum), amely arra szorította a részes államokat, hogy saját jogszabályaikban is rendszeresítsenek fiskális szabályokat a költségvetési politikai fegyelem erősítése céljával. Az egyezmény erősen ajánlja az országoknak, hogy a szabályok „állandó jellegű, lehetőség szerint alkotmányos vagy olyan más rendelkezések formájában [valósuljanak meg], amelyeknek a nemzeti költségvetési folyamatban való maradéktalan betartása és teljesítése egyéb módon garantált”. A paktum egyszerre két fiskális szabályt is nevesített: egy egyenlegszabályt, amely a strukturális egyenleg vonatkozásában a GDP maximum 0,5%-áig tolerálta a hiányt, illetve egy államadósság-szabályt, amely a 60% feletti részre írta elő a csökkentési kötelezettséget (ezzel egyébként megismételte a hatos törvénycsomagot, pontosítva azt).

Az eurózána-válság implikálta gazdasági kormányzási reformok leginkább a már meglévő kormányzási rendszer tökéletlenségeinek kiküszöbölését, illetve a már elért eredmények konszolidálását célozták meg. A bevált szabályok és mechanizmusok szigorítását és egyértelműsítését vállalták fel a tagok, minden korábbinál szigorúbb peremfeltételek között. A széles értelemben vett politikai szolidaritás igényét felváltotta egyfajta eszköz- és hatékonyságközpontú szemlélet (Fabbrini 2013). A szolidaritás hiánya strukturális értelemben azt is jelentette, hogy Maastricht 2.0 még egyértelműbbé tette az EU, illetve a GMU belső megosztottságát. A kormányzás reformja ugyanis az exportvezérelt (északnyugati) tagállamoknak kedvezett, miközben azon déli államokat, amelyek a növekedés forrását rendre a belső fogyasztás felfuttatásában és adósságfelhalmozásban találták meg,

⁶ Az eljárás alapja a riasztási mechanizmus. A Bizottság számszerű formában megadott, gazdasági elemzésekkel alátámasztott, tájékoztató határértékeket is magában foglaló eredménytáblát publikál.

tartósan ellehetetlenítette, vagy legalábbis alkalmazkodásra kényszerítette, nehezítve felzárkózásukat (Johnston–Regan 2018). Ezt a fajta kettőséget az újonnan csatlakozott KKE-tagállamok is – módosított formában ugyan, de – reprodukálták: a visegrádi négyek egyfajta függő exportvezérelt, míg a balti államok függő adósságvezérelt növekedési modelleket követnek (Bohle 2018).⁷

Magyarország a gazdasági stabilizáció útján (?)

A görög válsággal párhuzamosan, 2010 tavaszán Magyarországon is földindulásszerű változások zajlottak. Az Orbán Viktor vezette Fidesz–KDNP kétharmados győzelme ugyan bőven kínált volna teret a válságrendezés ortodox módon történő levezénylésére, folytatva a Gyurcsány-, majd Bajnai-kormány gyakorlatát az IMF és az Európai Bizottság meghatározta keretek között, a frissen hatalomra került második Orbán-kormány azonban élesen elutasította ezt. A válságot és az azzal járó életszínvonal-romlást (2009-ben a hazai GDP 6,7%-kal zuhant) a Fidesz a szocialista–liberális koalíció nyakába varrta, akiket – a Bokros-csomag után újra – a megszorításokkal azonosított. Miniszterelnökként Orbán ugyan megpróbált könnyítéseket kijárni az Európai Bizottság akkori elnökénél (egészen pontosan 7 százalékpont 2010. évi deficitet célzott meg a frissen hatalomra került kormány), ám azt José Manuel Barroso elutasította, és arra kérte Magyarországot, hogy tartsa be a konvergenciaprogramban vállalt kötelezettségeit, respektálva az uniós hiánykorlátot (Csaba 2022). Barroso maga is kényszer hatására cselekedett. Orbán Viktor akkor került a miniszterelnöki székbe, amikor Görögország a csőd szélére sodródott.

A brüsszeli ukáz akár olyan kritikus elágazásként is értékelhető, amelyben Orbán és kormánya döntésre kényszerült: a Bizottság ellen megy, és ezzel jó eséllyel további támadásoknak teszi ki az országot az eurózóna-válság legmélyebb pontján; vagy tartja magát az uniós előírásokhoz, és ezzel elhárít egy következő lehetséges pénzügyi támadást Magyarország ellen. A döntést további korlátok is nehezítették. A Fidesz ellenzékben, 2010 előtt a megszorítások ellen foglalt állást, és sikerre vitte a 2008. évi szociális népszavazást. Az Orbán-kormány az uniós források lehívhatóságát sem kívánta veszélyeztetni, mivel azok éppen azt a pótlólagos forrást biztosították, amire nagy szüksége volt mozgástere növeléséhez.

Lehetetlen teljes bizonyossággal megállapítani, hogy mi lett volna, ha Orbán Viktor nem kemény rendreutasítással szembesül Brüsszelben, és ha korábban nem utasítja el egyértelműen az államháztartási reformokat, de nehéz lenne nem felismerni, hogy ez egy olyan döntő fordulatot alapozott meg a magyar gazdaságpolitikában, amely bizonyos értelemben determinálta a válaszokat is. Orbán ugyan a második opció mellett tette le voksát, vagyis elkötelezte magát a makrogazdasági stabilizáció mellett, de mindezt nem szokványos eszközökkel érte el.

⁷ A válság utáni alkalmazkodási időszak egyik eszköze az állami támogatások felfuttatása volt a keleti és a déli tagországokban. E támogatások azonban nem átalakították, hanem ellenkezőleg, konzerválták a növekedési rezsim már eleve meglévő változatait (Éltető–Medve-Bálint 2023).

A 2011-es esztendő már saját hatáskörben elkészített ún. nemzeti reformprogrammal abszolválhatta a kormány (amely az újonnan indult európai szemeszter keretében gyakorlatilag felváltotta a korábbi konvergenciaprogramot). 2011 áprilisában fogadta el az Országgyűlés a Széll Kálmán Tervet, amely a közpénzügyi stabilitást és a fenntarthatóságot tűzve zászlajára az államadósság leszorítását vállalta (innen a címe is: „Összefogás az adósság ellen”). A terv készítői annak a felismerésüknek adtak hangot, hogy Magyarországot tartós függésben tartja és kiszolgáltatottá teszi (a „külföld felé”, 5. o.) a nagyra nőtt államadósság-állomány. A program 50% GDP-arányos célértéket jelölt meg, amelyet 2018-ra kívánt elérni a kormány.⁸ A terv sajátossága volt továbbá, hogy az államadósság leszorítását nem (csak) megszorításokkal remélte elérni, hanem olyan szerkezetátalakító reformokkal, amelyek révén a kormány a pénzügyi stabilitás (értsd: megszorítások) *versus* gazdasági növekedés képletet kívánta meghaladni. A keynesi gazdaságpolitikának látszólag ellentmondó felfogás az 1990-es évek nemzetközi irodalmában is népszerűté vált (lásd különösen Alesina–Perotti 1996; Alesina–Perotti–Tavares 1998), ám azok a kiadási oldali reformok fontosságát hangsúlyozták, kiemelve a közszektor bérkiáramlásának visszafogását és a jóléti kiadások korlátozását. A Széll Kálmán Terv (és ezzel párhuzamosan a második Orbán-kormány gazdaságpolitikája is) annyiban párhuzamokat mutatott ezzel a felfogással, hogy a jóléti juttatásokhoz való hozzáférés körét és lehetőségeit jelentős mértékben módosította vagy korlátozta, ideértve a rokkantsági jogosultságot, a korai nyugdíjazást, a családtámogatást stb. Másfelől explicit módon is megfogalmazta a foglalkoztatás emelésének igényét. Ez a cél látszólag szintén egybeesik az ún. nem-keynesi hatások irodalmával, ám utóbbi a stabilitást és a már rövid távon is fellépő gazdasági növekedést úgy hozza közös nevezőre, hogy a foglalkoztatás bővülését kifejezetten a magánszektorban várja, nem pedig olyan intézkedések révén, mint a Magyarországon már a szocialista–liberális kormány alatt elkezdett, de igazán a második és harmadik Orbán-kormány alatt felfuttatott közfoglalkoztatás intézménye.⁹

A 2010-es évek konkrét nem szokványos gazdaságpolitikai lépései közé sorolhatók egyebek mellett a különadók, amelyek elsősorban a szolgáltató szektorban aktív (és jellemzően külföldi tulajdonban lévő) szereplőket sújtották. Ilyen típusú adók nem ritkák más EU-tagállamokban sem, de az általános gyakorlat szerint ezeket az extrabevételeket a kormány az érintett ágazat vagy szektor fejlesztésére (esetleg más konkrét tevékenység fejlesztésére) fordítja. Magyarország azonban a más típusú kieső adóbevételeit igyekezett

⁸ 2001 és 2010 között Magyarországon közel 30 százalékponttal nőtt az államadósság rátája úgy, hogy gyakorlatilag minden egyes esztendőben emelkedett. Érdeemes megemlíteni, hogy bár Csehországban és Lengyelországban is nőtt a közadósság, ám előbbiben 20% alatti, míg utóbbiban 40% alatti szintről indult az emelkedés úgy, hogy a maastrichti adósságkritériumot egyikük sem veszélyeztette.

⁹ De a Széll Kálmán Terv indította el a felsőoktatás szisztematikus átalakítását is, első körben azzal, hogy bizonyos képzéseket indokolatlanul „drágának” bélyegezve a kormány közvetlenül maga határozta meg, hogy a jövőben mely szakokat kívánja finanszírozni. A kormány meghonosította a duális szakképzést, és 16 évre szállította le a tankötelezettség alsó korhatárát. Az egészségügy rendszerszintű átalakítására nem vállalkozott a kormány (sem ekkor, sem később), ahogy a nyugdíjrendszer reformját sem vállalta fel – leszámítva az átalakítás egyetlen érdemi lépését, a kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer megszüntetését.

pótolni a különadókkal, így szorítva le az államháztartás deficitjét. Az Európai Bizottság folyamatosan számon is kérte Magyarországon, hogy különadói nem szektorsemlegesek (Európai Bizottság 2015, 44). Ezzel párhuzamosan a kormány csökkentette a társasági adót, egyszerűsítette a személyi jövedelemadót (egykulcsossá téve azt), és ösztönözte a keresők gyerekvállalását különféle kedvezményekkel, ösztönzőkkel. A közszolgáltatások díjait igyekezett úgy szabályozni, hogy a rezsidíjakon megtakarítást realizáljanak a háztartások. Rezsicsökkentési programjával a kormány kiküszöbölte azt a problémát, amit a különadók bevezetésénél kénytelen volt elviselni: az érintettek ott – bizonyos megszorításokkal – képesek voltak az extra terheket áthárítani a lakosságra.

Szabályalapú gazdaságpolitika Magyarországon

Az unortodox lépések egy része ugyan rendre kiváltotta az Európai Bizottság rosszallását, ám az első években az Orbán-kormány még nem ütközött közvetlenül a Bizottsággal, illetve az EU-val. Annál inkább ellenségeként festette le az IMF-et, amelyet – a kormány retorikája szerint – a hazai baloldal segített. Így azután a populista politikára jellemző „mi” és „ők” megosztottsága a kezdetektől jelen volt a Fidesz–KDNP-kormány alatt. Miközben magát a válságot Orbánék a korábbi szocialista–liberális koalíció inkompetens kormányzásának tulajdonították, a válságrendezésért és különösen annak társadalmi terheiért a korábbi koalíciót és a Valutaalapot egyként támadták.

A magyar kormány az európai adósságválság mélyülésének időszakában, 2011 őszén újra támogatásért fordult az unióhoz és az IMF-hez, elővigyázatossági hitelért folyamodva. Az unió ugyan hajandónak mutatkozott a további pénzügyi segítségnyújtásra, de azt – hasonlóan a 2008. évi kisegítéshez – feltételekhez kívánta kötni. Elsősorban azt sérelmezte az EU–IMF-tárgyalódelegáció, hogy a magyar fél erőteljesen korlátozta a jegybank és a Költségvetési Tanács függetlenségét, veszélyeztetve ezzel a pénzügyi stabilitást. A magyar fél halogató, időhúzásra játszó taktikája kifizetődőnek bizonyult. A pénzügyi nyomás enyhülésével a magyar kormánynak végül nem volt szüksége az elővigyázatossági hitelre, és idő előtt törlesztette a Nemzetközi Valutaalap felé fennálló tartozását. Ezzel egy időben gyakorlatilag meg is szakította érdemi kapcsolatait az IMF-fel (olyannyira, hogy az helyi irodáját fel is számolta).

Paradox módon az Orbán-kormány úgy növelte fiskális politikai mozgásterét (értsd: autonómiáját), hogy – követve a hatos csomagot és megelőlegezve a fiskális paktumot – elkötelezte magát a fiskális szabályok mellett, egyszersmind leszorította az államháztartás hiányát, így hárítva el az unió „gyámságát”. Az alaptörvényben (annak közpénzügyi fejezete 36. cikkében) került rögzítésre, hogy „[a]z Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét” (4. bekezdés). Amíg az ország el nem éri az 50%-os célrátát, „az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza” (5. bekezdés).

Az alaptörvény mellett a 2011. évi CXCV. törvény (vagy közkeletű nevén a gazdasági stabilitási törvény) kihirdetésével két további fiskális szabály is hatályba lépett. A törvény előírta, hogy az uniós előírásoknak megfelelően a kormányzati szektor egyenlegének összhangban kell lennie a középtávú költségvetési céllal, továbbá a hiány mértéke nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát. A nominális egyenlegszabály mellett jelenleg hatályban van egy strukturális egyenlegszabály is, amely a középtávú költségvetési célszám teljesülését támogatja (a középtávú célértéket a Bizottság hagyja jóvá az európai szemeszter keretein belül).

A viszonylag ambiciózus célt egyetlenegyszer sem sikerült azóta sem teljesítenie a kormánynak. Az államadósság-állomány GDP-arányos nagysága ugyan mérséklődött a koronavírus kirobbanásáig tartó időszakban (2019-ben 65,3%-on állt, megközelítve az uniós 60%-os előírást), ám a koronavírus-járvány miatt a ráta újra a 80%-ot közelítette (79,3%), és azóta sem sikerült 70% alá sem szorítani. A szabály látszólagos szigorúsága a valóságban – egyelőre – nem köszön vissza. Erre az alaptörvény 36. cikkének 6. bekezdése nyújt lehetőséget a (mindenkori) kormány számára, ugyanis különleges jogrend esetén, mint amilyenek a kormány a koronavírus-járványt vagy az orosz–ukrán háborút is nyilvánította, nem kell betartani a szabályt. További menekülési lehetőséget kínál a tartós és jelentős gazdasági visszaesés is (nullánál alacsonyabb növekedés). A koronavírus-járvány nemcsak a szabálykövetést lazította fel a viseigrádi négyekben, de a hatályos szabályok érdemi változtatására is ösztönözte őket (2. táblázat).

2. TÁBLÁZAT: Érvényben lévő fiskális szabályok a V4-ekben (a bevezetés éve)

	<i>Egyenlegszabály</i>	<i>Adósságabszabály</i>	<i>Kiadási szabály</i>	<i>Bevételi szabály</i>
Csehország	2020	2017		
Lengyelország	2015, 2020	2014, 2020	2021	
Magyarország	2013, 2014	2020		
Szlovákia	2005, 2014	2002, 2012		

Megjegyzés: A szabályok felöllehetik a szövetségi, a tagállami (tartományi, regionális) és az önkormányzati szinteket, valamint a társadalombiztosítási alapokat.

Forrás: Európai Bizottság (2023a).

A fiskális szabályok betartását jellemző módon a költségvetési tanácsok vizsgálják az unióban. Magyarországon 2011-ig működhetett saját, önálló és független elemzői apparátussal a Költségvetési Tanács, amely a szabályok betartásának vizsgálata mellett különféle technikai elemzéseket, ún. kivetítéseket is készített. Magyarország alaptörvénye azután egy más típusú Költségvetési Tanács létrehozását alapozta meg, amelyet a stabilitási törvény pontosított. A háromfős, önálló elemzői stábbal immáron nem rendelkező tanács figyelemmel kíséri a fiskális szabályok betartását, és véleményezi az éves költségvetést.¹⁰

¹⁰ A Költségvetési Tanács szervezeti és eljárásrendjét a stabilitási törvény részletezi.

A BANKUNIÓ ÉS A MAGYAR ÁLLÁSPONT

Az adósságválság csúcspontján, amikor az eurózóna-tagállamok egy jelentős hányada súlyos krízishelyzettel szembesült, a valódi és érdemi szupranacionális szintű megoldásokkal még mindig adós maradt az unió. Az ESM létrehozása ugyan jelezte, hogy a tagállamok készek távolabbra tekinteni a gazdasági kormányzás reformjában, mint amit pusztán az egyes gazdaságpolitikák hatékony(abb) koordinációját előíró szabályok megerősítésével, illetve újraalkotásával remélni lehetett, ám kinyilatkoztatásokon túl (mint amilyen például a német kancellár kiállása volt a fiskális unió terve mellett – *The Guardian*, 2011. december 2.) tényleges előremozdulás 2012-ig nem történt. És akkor sem a gyakorta szuverenitási kérdésként is értelmezett makrogazdaság-politika területén érkezett az áttörés, hanem az egységes piac egy mindaddig negligált, habár mind a gazdasági növekedésben, mind a gazdasági működés finomhangolásában kulcsszerepet játszó bankrendszer szupranacionális szabályozásában. Herman van Rompuy 2012 nyarán hirdette meg a GMU intézményrendszerének átfogó megerősítését, amelyben a pénzügyi közvetítőrendszer kiemelt szerepet kapott (Rompuy 2012a).

A GMU aszimmetrikus szerkezete abban is megmutatkozott, hogy az egységes piacon úgy került bevezetésre a közös fizetőeszköz, hogy a pénzügyi közvetítők tagállami szabályozás és felügyelet alatt maradtak. Ez a sajátos, a szubszidiaritást látszólag erősítő megoldás azonban torzította a versenyt, és sebezhetővé tette magát az eurózónát is (Mérő–Piroska 2017). A 2008. októberi állam- és kormányfői csúcson meghozott döntés, miszerint a globális válságban érintett bankokat minden tagállam maga konszolidálja (értsd: tőkésíti fel hazai adófizetői pénzből), végzetesnek bizonyult: a pénzügyi rendszer és a tagállami államháztartások „ördögi köre” jött létre, vagy másként: a magánadósság-probléma közadósságválsággá transzformálódott.

Tíz esztendőtt átfogó reformtervében ezért az unió az eurózóna, sőt a teljes EU pénzügyi stabilitását garantáló hárompilléres bankunió (felügyelet, betétbiztosítás, szanálás, valamint az e három pillér alapját jelentő bankszabályozás) megvalósítása mellett foglalt állást (Rompuy 2012b). Alig négy esztendővel a 2008-as döntés után az állam- és kormányfők belátták, hogy az egységes felügyelet „elengedhetetlen a bankok és az államháztartások közötti ördögi kör megtörésében” (Európai Unió Tanácsa 2014, 3). Az EUMSZ 127. cikke lehetővé tette, hogy a felek az alapszerződés módosítása nélkül erősítsék meg az EKB-t („a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag eljárva elfogadott rendeletekben az Európai Központi Bankot a hitelintézetek és... az egyéb pénzügyi szervezetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatban külön feladatokkal bízhatja meg” (EUMSZ 127. cikk [6])).

2014 őszétől már élesben működött a rendszer az egységes felügyelet felállításával, majd 2016. januártól a közös bankszanálási alapot ellenőrző Egységes Szanálási Testület is összeállt (az egységes betétbiztosítás megvalósítása ugyanakkor még mindig várat magára). A bankunió tehát mostanra a globális pénzügyi és gazdasági válság talán legegységesebb (pozitív) hozadéka, amikor a gazdasági kormányzásról van szó: megvalósult az egységes felügyelet, és megnyílt az egységes válságrendezés lehetősége. E folyamatban

egyfelől felértékelődött az EKB szerepe, másfelől olyan új intézmények jöttek létre, mint az Egységes Szanálási Testület vagy az Európai Bankhatóság.

Az, hogy az EKB-n belül oldották meg a bankunió első pillérének erősítését – még ha a prudenciális felügyelet élesen el is lett választva a monetáris politikától –, felvetette annak kérdését, hogy mi legyen a nem euró-zóna-tagállamok pénzügyi közvetítőrendszerével. Mivel kizárni sem akarták utóbbiakat a bankunióból, ezért az a döntés született, hogy az euró-zóna-tagországokat meg kell különböztetni a nem euró-zóna-országoktól az egységes felügyeleti mechanizmuson belül (European Council 2012). Azok az államok, amelyek nem tagjai a GMU-nak, az ún. szoros együttműködés keretein belül csatlakozhatnak a bankunióhoz. Az azóta már az EU-t is elhagyó Egyesült Királyság, majd Svédország már az indulásnál jelezték kimaradási szándékukat. Horvátország, Románia, Bulgária és Dánia ugyanakkor szimpátiájukat fejezték ki – időközben Horvátország áttált az euróra, a két másik kelet-európai állam pedig csatlakozott a bankunióhoz. Magyarország, hasonlóan Lengyelországhoz és Csehországhoz, a kivárási taktikáját választotta (Hüttle–Schoenmaker 2016).

A csatlakozás előnyeit (az egységes felügyeleti rendszerre fókuszálva) Darvas és Wolff (2013) abban látta, hogy azon túl, hogy a szabályozás erősíti a pénzügyi integrációt és mélyülést, javítja a több országban is aktív bankok felügyeletét, és mindezt konzisztens módon és magas minőségben. Amellett érveltek, hogy a konstrukció kifejezetten érzékeny a kis államok igényeire. Utóbbi érv azért érdekes, mert az MNB munkatársai leginkább ezen az alapon hangsúlyozzák a csatlakozás költségeit az előnyökkel szemben. Kisgergely és Szombati (2014, 7) például így fogalmaz: a szoros együttműködés „a tényleges csatlakozásnál gyengébb jogosítványokkal jár, ráadásul a közös monetáris politikai eszköztár hatókörén kívül a szoros együttműködésre lépő országok sérülékenysége – likviditási oldalról – még nőhet is”. A szerzők külön is tárgyalják a kimaradás előnyei között, hogy a magyar felügyeleti rendszer (miután egy intézmény falain belül összevonásra került a monetáris politikai és a felügyeleti hatáskör) magas minőséget képvisel. Szombati (2017) a rendszerszintű kockázatok kezelése céljából megerősített makroprudenciális felügyelés kapcsán a hazai rendszer gyors és célzott reagálási képességét emeli ki.

A koronavírus-járvány azután újra felértékelte a rugalmasság fontosságát az MNB berkein belül. „A koronavírus járvány negatív hatásainak mérséklésére az MNB több intézkedést hozott, amelyet egy bankuniós tagság jelentősen lassíthatott vagy akár megátolhatott volna” (Herbert–Palicz 2021). Ide sorolták a különféle tőkepufferek teljesítésének feloldását, könnyítését. Hangsúlyozták, hogy monetáris autonómia híján minden ilyen intézkedést az EKB-val kellett volna kialakítani, ugyanakkor azt nem tagadják, hogy maga az EKB is késznek mutatkozott lazítani a szigorú előírásokon. Az MNB zöld tőkekövetelmény-kedvezmény programját is olyan unikális megoldásnak tartják, amiben az EKB nem feltétlenül lenne (lett volna) partner.

A költség-haszon elemzésben Mérő (2019, 508) így fogalmazott: „A bankunió konstrukciója nem egyértelmű (...) lehetővé teszi a nem euróövezeti országok csatlakozását, de az euróövezeti tagokhoz képest kedvezőtlenebb feltételekkel, vagyis maga a bankunió ebben a kérdésben megengedő, de nem támogató.” A bankunió átalakítása azért komoly feladvány Mérő szerint, mert úgy kellene vonzóvá tenni a nem euró-zóna-tagországok szá-

mára is, hogy közben fenn kell tartani a bankuniós tagságon túlmutatóan az eurózóna-csatlakozásban való érdekeltséget.

A bankuniótól való távolmaradás (és a hazai monetáris politikai autonómia) ugyanakkor azzal a kormányzati igénnyel is összekapcsolható, hogy a pénzügyi közvetítő-rendszer felett (különbféle áttételeken keresztül) közvetlen, illetve közvetett ellenőrzést gyakorolhasson a végrehajtó hatalom. A kimaradás vagy kivárás mellett döntő visegrádi országok bankrendszerét és politikai viszonyait tanulmányozva Mérő és Piroska (2016) arra jutott, hogy a kimaradást nem igazolják bankszerkezeti különbségek, azt a kormányok azon igyekezete motiválja, hogy befolyást szerezzenek a hazai bankrendszerükben. E jelenséget banknacionalizmusnak keresztelték a szerzők olyan, a nemzeti érdeket előtérbe helyező kormányzati politikák összességére utalva, amelyek átfogják a bankszektor tulajdonosi szerkezetét, a bankszabályozást és a bankfelügyeletet. Azt is hangsúlyozzák, hogy e politikák viteléhez megfelelő állami kapacitásra van szükség – ezen az alapon teszük érthetővé, hogy miért volt vonzó Bulgária és Románia számára a bankunióhoz történő csatlakozás. Ebben a két tagállamban ugyanis nincs meg a szükséges állami kapacitás a pénzügyi rendszer stabilitásának garantálására.

A külföldi tulajdonhányad leszorítása a bankrendszerben már a második Orbán-kormány idején megfogalmazódott. 2012 júliusában jelentette be a kormány, hogy a rendszerváltást követően 80% közelébe emelkedő külföldi banki tulajdoni hányadot 50% alá kívánja mérsékelni. 2013-ban vásárolta be magát az állam a Gránit és a Széchenyi Bankba, majd a Takarékbankba, de igazán 2014 után gyorsultak fel az események. Az állam előbb a Bayerische Landesbanktól vásárolta meg az MKB-t, majd a GE-től a Budapest Bankot. A Takarékbank, a Budapest Bank és az MKB Bank egyesüléséből jött létre később a Magyar Bankholding. A kormány előbb rendre állami tulajdonba vette ezeket a bankokat (kivásárolva a külföldi tulajdonosokat), majd magánkézbe adta őket (Mihályi 2015). A 2010-es évek során a kormány végül el is érte az indulásnál kitűzött célját: tulajdonosváltásokkal a külföldiek részaránya 50% alá esett a hazai bankszektorban.

Retorikájában a kormány azzal érvelt, hogy a globális válság idején a külföldi bankok nem voltak érdekeltek abban, hogy likviditást biztosítsanak a bajba jutott magyar gazdaságnak, sőt onnan folyamatosan forrásokat vontak ki az anyabankok felé – a magyar pénzügyi szektor stabilitása ezért csak a tulajdon magyar kézbe vételével biztosítható. A valóság ezzel szemben az, hogy az Európai Bankkoordinációs Együttműködés keretein belül az EBRD, az IMF és az Európai Bizottság is igyekezett az érintett piacokon tartani a külföldi tulajdonú bankokat. Magyarország szempontjából az egyik legfontosabb eredménye az ún. bécsi kezdeményezésnek éppen az lett, hogy a 20 milliárd eurónyi pénzügyi segítséget nem a bankrendszer feltökésítésére kellett használni, hanem az államadósság finanszírozására. Magyar részről a Bayerische Landesbank, az Erste Group Bank, a Raiffeisen Zentralbank Group, az Intesa SanPaolo, a KBC Group és a Unicredit Group vettek részt az együttműködésben.¹¹

¹¹ A bankszektor stabilitásának megteremtése igényével a szocialista–liberális kormány 13 millió forint-ra növelte (a korábbi 6 millió forintból) a lakossági betétekre megállapított betétbiztosítási garancia

KÖZÖS KÖLTSÉGVETÉS, JOGÁLLAMISÁG, FELTÉTELESSÉG

A gazdasági kormányzás elemzésének jellemzően nem tárgya az EU közös költségvetése (vagy hivatalos nevén: a többéves pénzügyi keretprogram). Ennek oka részben az, hogy hiába emelkedett folyamatosan a közös költségvetésen belül az uniós (azaz közös) finanszírozású projektek aránya, mint amilyen a Horizont Európa is, ám nagyságrendjükben ezek továbbra is messze elmaradnak a közvetlen tagállami felhasználású kifizetésektől (elsősorban a két nagy területtől, az agrártámogatásoktól, illetve a társadalmi és gazdasági kohéziót erősítő forrásoktól). A közös költségvetés semmilyen formában nem értelmezhető úgy, mint egyfajta sokkabszorpció alap; jellegéből adódóan nem feladata a válságkezelés.

A koronavírus-járvány azonban új helyzetet teremtett az uniós forráselosztásban: az új ciklusban a többéves pénzügyi keretprogramot (2018-as áron számolva 1074,3 milliárd eurót) kiegészíti egy 750 milliárd eurónyi csomag, a NextGenerationEU. Azonban nem önmagában a nagyságrend a figyelemre méltó, hanem az a tény, hogy a pótlólagos forrásokat nem a tagállamoktól szedi be az EU, hanem hitelfelvétel útján jut hozzá a közösség. Ekképpen a fiskális unió távlati célját erősíti a forrásbevonás, és érdemi hatással van a gazdasági kormányzás szupranacionalizálódására is. A 2021 és 2027 közötti pénzügyi ciklus másik érdemi innovációja a jogállamisági feltételrendszerről szóló rendelet, amely kimondja, hogy „megfelelő intézkedéseket kell hozni abban az esetben, ha (...) megállapítást nyer, hogy a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll” (2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikk [1] bekezdés). Az eljárás alapja az ún. jogállamisági jelentés, amely négy területre összpontosít: az igazságszolgáltatási rendszer helyzete, a korrupcióellenes intézkedések köre, a médiapluralizmus, valamint a fékek és ellensúlyok intézményei.

Habár a tanácsi rendelet a nem hatékony felhasználást jelöli meg konfliktusforrásként, a Bizottság több helyütt is deklarálta, hogy a jogállamiság elvének és intézményeinek eróziója rontja a tagállamok és az unió versenyképességét, illetve hosszú távú gazdasági teljesítményét. Az új intézményi gazdaságtan következtetéseivel egybecsengve megállapítja például, hogy „[a] hatékony igazságszolgáltatási rendszerek alapvető fontosságúak a kölcsönös bizalom, a befektetési környezet és a hosszú távú növekedés fenntarthatósága szempontjából” (Európai Bizottság 2020, 5). Az éves jelentések (lásd például a legutóbbi, Európai Bizottság 2023a) maguk is folyamatosan tesznek utalásokat az egységes piac működésére, illetve annak szereplőire, a vállalkozásokra, miközben a jogállamiság kérdéseit vizsgálják.¹²

mértékét. Az IMF és az EU nyomására felállt a pénzügyminisztert, valamint az MNB és a PSZÁF elnökeit tömörítő Pénzügyi Stabilitási Tanács is.

¹² Legfrissebb jelentésében a Bizottság Magyarországra vonatkozóan egyebek mellett így ír: „A jogbiztonságot aláásta a kiszámíthatatlan szabályozási környezet, valamint a kormány veszélyhelyzeti hatás-

A kohéziós pénzek elosztása korábban automatizmus volt az unióban. A pénzeket felcímkézték, sőt azoknak az unió közép- és hosszú távú stratégiai céljaihoz kellett igazodniuk (mint legújabban a digitalizáció, a zöld technológia, a körforgásos gazdaság stb.), ám a tagállami kormányok belátásuk szerint költhették el e forrásokat. A Bizottságnak sem kapacitása, sem ambíciója nem volt arra, hogy rendszerszinten vizsgálja és értékelje a tagállami pénzköltségeket. Az érdemi ellenőrzés nélkül felhasznált uniós források így Magyarországon (is) megalapozták azt az államkapitalista fejlődési modellt, amelyben az uniós fejlesztési pénzek – nagyrészt kiüresítve a piaci allokációs mechanizmust – a függőségek sajátos, félf feudális viszonyait teremtték meg.¹³

A jelenlegi ciklusban Magyarország a többéves pénzügyi keretprogramból a két nagy tradicionális csatornán keresztül (agrártámogatások és a kohéziós források) közel 44 milliárd euróra tarthat igényt. A koronavírus-járvány kezelése eszközéül szánt Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz, valamint néhány kisebb forrás révén további 7,4 milliárd eurót remélhet az ország. Csakhogy az Európai Parlament nyomására az Európai Bizottság 2022 tavaszán, közvetlenül a parlamenti választások után, elindította a jogállami feltételrendszerhez kötődő eljárást Magyarországgal szemben, majd november végére egy 17 + 10 elemből álló kondíciós lista is összeállt, melyek teljesítését a Bizottság folyamatosan ellenőrzi.

A jogállamisági eljárás részeként elfogadott 27 szupermérőföldkő azonban nyilván nem képes megtörni a rendszerszinten érvényesülő korrupciót (aminek létét a bizottsági jelentések explicit módon is elismerik), vagy megerősíteni a jogrendet. Az unió ugyanakkor megteremthetné a feltételeit egy olyan új elosztási rendszernek, amelyben nem közvetlenül a kormányokat „jutalmazza”, hanem a végső felhasználókat, így erősítve a társadalmi és gazdasági kohéziót. Ehhez azonban mind a pénzosztás filozófiáját, mind pedig intézményi-szervezeti hátterét újra kellene gondolnia. Az oktatás, az egészségügy, a kultúra vagy a környezetvédelem területein beazonosíthatók volnának azok a helyi és regionális problémák, amelyeket közvetlenül is felkarolhatna az unió. A szubszidiaritás, sőt a hatékonyság elvére is hivatkozhatna az EU, amikor a magyar kormányt megkerülve közvetlenül, illetve helyi civilek bevonásával finanszírozná azokat a projekteket, amelyek egy közösség jólétét hivatottak emelni. Az EU, ha biztosra kívánna menni, megcélozhatná az önkormányzatokat, a régiókat, a civil szervezeteket, a kisközösségeket (ahogyan egyébként erre akad is példa, még ha elenyészően kis arányban is). Erősíthetné közvetlenül is a piacról élő mind kevesebbeket, jutalmazhatná a magas politikai kockázatok ellenére is innovációban, újításban, piacképes termékekben és szolgáltatásban gondolkodó (valóban kis és közepes méretű) vállalkozásokat (Benczes 2023). Ehhez azonban az EU-nak magá-

körének széles körű és elhúzódoó alkalmazása, amely az egységes piacon működő vállalkozások működésére is beavatkozik” (Európai Bizottság 2023b, 1).

¹³ Az uniós pénzek nem hatékony felhasználása viszonylag jól dokumentált Magyarországon (Tóth-Hajdu 2021; Csanádi et al. 2022; Medve-Bálint–Martin–Nagy 2022; lásd még Bucsky Péter írását ebben a kötetben).

nak is meg kellene újulnia, képesnek kellene mutatkoznia arra, hogy ne csak látszatmegoldásokat kínáljon, hanem valós és hatékony, az egységes piac működését és az integráció eszméjének erősítését célzó megoldásokban gondolkozzon.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az elmúlt három és fél évtized egyik meghatározó integrációs vívmánya volt a gazdasági kormányzás eljárásainak és intézményeinek kiépítése, konszolidálása és többszöri reformja az Európai Unióban. A különféle válságok folyamatosan reagálásra késztették a tagállamokat. Legújabban a koronavírus-járvány okozta eladósodás kezelése jelent(ett) kihívást az EU-nak és tagországainak. A szabályalapú kormányzás ezért most új irányt vesz, és ha a bizottsági javaslatok támogatást kapnak, egy olyan új rendszer áll (majd) fel, amely úgy célozza meg az államadósság-csökkentést, hogy közben magát az érintett tagállamot is érdekeltté teszi a konszolidációban, a korábbiaknál jóval rugalmasabb keretek között (lásd különösen European Commission 2023a, 2023b). A gazdasági kormányzás alakulásának története tehát egy olyan tanulási folyamat, amely egyszersmind az integráció dinamikáját is nagyban meghatározza.

E folyamat eredményeit Magyarország „készen” kapta, a kormányzási keret kialakításában, annak vitáiban nem vett részt aktívan. Habár Magyarország az eurózónán kívül maradt, több ízben is azon tagállamok egyike volt, amelyek cselekvésre ösztönözték a közösséget. 2008-ban az elsők között mentették ki az országot, megalapozva ezzel az EU és az IMF szoros együttműködését. Ez a tandem később a görög kimentésben is viszonylag zökkenőmentesen tudott együttműködni. Az európai bankkoordinációs mechanizmus azt tette nyilvánvalóvá, hogy az egységes piacon működő bankok felelősséggel tartoznak leánybankjaikért és közvetetten azon országok pénzügyi stabilitásáért is, amelyekben működnek. Habár a bankunió megalapozásában közvetlenül nem volt szerepe a bécsi kezdeményezésnek, az vitathatatlanul hozzájárult ahhoz, hogy a banki tevékenységek koordinálásának szükségességét napirendre vegye az unió. Az uniós forrásokhoz való hozzájutás feltételeessége pedig már a gazdasági szférán túlra mutatta azt húzza alá, hogy az EU több mint egységes piac: közösen osztott értékek és magatartási normák összessége.

Az EU ugyanis olyan klub, amelyet létrehozásától kezdve sajátos, csak rá jellemző formális és informális szabályok hálózata alakított (Pelle–London–Kuruczleki 2021), olyan fejlődési dinamikát teremtve, amelyben a tagállamok és a szupranacionális szervek, intézetek folyamatosan reagáltak az őket érő kihívásokra. Ha a klubjóság-jellegnek megfelelően a jövőben még inkább az exkluzivitás lesz az integrációs dinamika formálója, akkor Magyarország – még ha a gazdasági kormányzási reformokban részt is vesz, ám az euró-zóna-csatlakozást a beláthatatlan jövőbe tolja ki (erről részletesen lásd Arató–Koller–Pelle tanulmányát e kötetben) – úgy találhatja magát a periférián, hogy közvetlen szomszédai mind az unió belső köréhez tartozó tagállamként tekinthetnek majd magukra.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Alesina, Alberto – Perotti, Roberto: Budget Deficits and Budget Institutions. *International Monetary Fund, Working Paper*, 1996. No. 52. <https://doi.org/10.5089/9781451847208.001>
- Alesina, Alberto – Perotti, Roberto – Tavares, Jose: The Political Economy of Fiscal Adjustments. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998. No. 1. 197–248. <https://doi.org/10.2307/2534672>
- Balatonai András – Tóth G. Csaba: Az új magyar adósságszabály értékelése. *Közgazdasági Szemle*, 2012. 10. 1107–1137.
- Benczes István: *Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris Unióban*. Budapest, 2020, Akadémiai Kiadó. <https://doi.org/10.1556/9789634543480>
- Benczes István: *Gazdasági növekedés és versenyképesség intézményi perspektívában: a magyar eset (2008–2019)*. Budapest, 2022, Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Benczes István: Feltételes szabadulás. *Külgazdaság*, 2023. 1–2. <https://doi.org/10.47630/KULG.2023.67.1-2.15>
- Bod Péter Ákos: Lámfalussy Sándor (1929–2015). *Közgazdasági Szemle*, 2015. No. 7–8. 713–716.
- Bohle, Dorothee: European Integration, Capitalist Diversity and Crises Trajectories on Europe's Eastern Periphery. *New Political Economy*, 2018. No. 2. 239–253. <https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1370448>
- Buti, Marco – Carnot, Nicolas: The EMU Debt Crisis: Early Lessons and Reforms. *Journal of Common Market Studies*, 2012. No. 50. 899–911. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2012.02288.x>
- Csaba, László: A New Kind of Macroeconomic Populism. *Journal of Public Finance*, 2008. No. 4. 601–616.
- Csanádi, Mária – Gerő, Márton – Hajdu, Miklós – Kovách, Imre – Laki, Mihály – Tóth, István János: *Dynamics of an Authoritarian System: Hungary 2010–2021*. Budapest – Vienna – New York, 2022, CEU Press. <https://doi.org/10.7829/j.ctv2cw0s7k>
- Darvas, Zsolt – Wolff, Güntram: Should Non-Euro Area Countries Join the Single Supervisory Mechanism? *Bruegel Policy Contribution*, 2013. No. 6. <https://doi.org/10.2478/danb-2013-0007>
- De Grauwe, Paul: The Governance of a Fragile Eurozone. *CEPS Working Documents*, 2013. No. 346.
- Deroose, Servaas – Hodson, Dermot – Kuhlmann, Joost: The Broad Economic Policy Guidelines: Before and After the Re-Launch of the Lisbon Strategy. *Journal of Common Market Studies*, 2008. No. 4. 827–848. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2008.00822.x>
- ECOFIN: *Council Conclusions*. Council of the European Union, 17 July 2010.
- Éltető, Andrea – Medve-Bálint, Gergő: Illiberal versus Externally Fomented Growth Model Readjustment: Post-GFC State Aid in the EU's Semi-Periphery. *Competition & Change*, 2023. No. 5. 830–850. <https://doi.org/10.1177/10245294231162176>
- Európai Bizottság: *Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája. A Bizottság közleménye*. COM(2020) 306 final. Brüsszel, 2020.
- Európai Bizottság: *2023. évi jogállamisági jelentés*. COM(2023) 800 final. Brüsszel, 2023a.
- Európai Bizottság: *2023. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon*. SWD(2023) 817 final. Brüsszel, 2023b.
- Európai Unió Tanácsa: *Bankunió: Az Európai Tanács következtetései erről a témáról*. 2014, Brüsszel. <http://www.consilium.europa.eu/media/21535/sn04481hu14.pdf>
- European Commission: *Commission's Assessment of the May 2004 Convergence Programme of Hungary*. Brussels, 2004.

- European Commission: *European Economy, Statistical Annex*. Brussels, 2005.
- European Commission: *Fiscal Rules Database*. ECFIN, Brussels, 2023a. <https://data.europa.eu/data/datasets/fiscal-rules-database?locale=en>
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the Effective Coordination of Economic Policies and Multilateral Budgetary Surveillance and Repealing Council Regulation (EC) No 1466/97*. COM(2023) 240 final. Brussels, 2023b.
- European Commission: *A Proposal for Amending Council Regulation (EC) No 1467/97 on Speeding Up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure*. COM(2023) 241 final. Brussels, 2023c.
- European Council: *European Council Conclusions*. 28–29 October 2010.
- European Council: *European Council Conclusions*. 18–19 October 2012.
- Fabbri, Sergio: Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, 2013. No. 9. 1003–1029. <https://doi.org/10.1177/0010414013489502>
- Gocaj, Ledina – Meunier, Sophie: Time Will Tell: The EFSF, the ESM and the Euro Crisis. *Journal of European Integration*, 2013. No. 3. 239–253. <https://doi.org/10.1080/07036337.2013.774778>
- Government of the Republic of Hungary: *Pre-Accession Economic Programme*. Budapest, 2003.
- Government of the Republic of Hungary: *Convergence Programme of Hungary 2004*. Budapest, 2004a.
- Government of the Republic of Hungary: *Updated Convergence Programme of Hungary 2004–2008*. Budapest, 2004b.
- Government of the Republic of Hungary: *Convergence Programme of Hungary 2005*. Budapest, 2005.
- Grieco, Joseph M.: The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme. *Review of International Studies*, 1995. No. 1. 21–40. <https://doi.org/10.1017/S0260210500117504>
- Herbert Evelyn – Palicz Alexandr: Változó prudenciális mozgástér az eurocsatlakozást követően. *Pénzcentrum*, 2021. november 11. <https://www.penzcentrum.hu/gazdasag/20211111/valtozo-prudencialis-mozgaster-az-eurocsatlakozast-kovetoen-1119184>
- Hüttl, Pia – Schoenmaker, Dirk: Should the 'Outs' Join the Banking Union? *European Economy*, 2015. No. 3. 89–112. <https://ssrn.com/abstract=2744870>
- IMF: *Hungary: 2008 Article IV Consultation*. IMF Country Report No. 313, 2008a.
- IMF: *Hungary: Request for Stand-By Arrangement – Staff Report. Staff Supplement; and Press Release on the Executive Board Discussion*. IMF Country Report No. 08/361, 2008b. <https://doi.org/10.5089/9781451818116.002>
- IMF: *Press Release: IMF Executive Board Approves 12.3 Billion Euro Stand-By Arrangement for Hungary*. Press Release No. 08/275, 2008c.
- Johnston, Alison – Regan, Aidan: Introduction: Is the European Union Capable of Integrating Diverse Models of Capitalism? *New Political Economy*, 2018. No. 2. 145–159. <https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1370442>
- Jones, Erik – Kelemen, Daniel – Meunier, Sophie: Falling Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration. *Comparative Political Studies*, 2016. No. 9. 1110–1034. <https://doi.org/10.1177/0010414015617966>
- Katzenstein, Peter: United Germany in an Integrating Europe. In uő ed.: *Tamed Power: Germany in Europe*. Ithaca, NY, 1997, Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9781501731488>

- Kisgergely Kornél – Szombati Anikó: *Bankunió magyar szemmel – hogyan látja az MNB a szoros együttműködés lehetőségét?* Budapest, 2014, MNB. (MNB Tanulmányok, 115.)
- Kutasi, Gábor: Macroeconomic Populism: The Baltic Current Accounts. *Journal of Global Policy and Governance*, 2018. No. 1. 21–32.
- Kutasi Gábor: Az euróövezeti tagság és a folyófizetésimérleg-pálya. *Külgazdaság*, 2019. 63. 1–2. 62–81. <https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.1-2.62>
- Marzinotto, Benedita – Pisani-Ferry, Jean – Sapir, André: Two Crises, Two Repsonsens. *Bruegel Policy Brief*, 2010. No. 1.
- Medve-Bálint Gergő – Martin József Péter – Nagy Gabriella: Célellentétes következmények? Az uniós források hasznosulása Magyarországon. In Kolosi Tamás – Szelényi Iván – Tóth István György szerk.: *Társadalmi Riport 2022*. Budapest, 2022, TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt., 33–52. <https://doi.org/10.61501/TRIP.2022.2>
- Mérő Katalin: Erdemes-e csatlakozniuk az európai bankunióhoz az euróövezeten kívüli tagállamoknak? *Közgazdasági Szemle*, 2019. 5. 497–520. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.5.497>
- Mérő, Katalin – Piroska, Dóra: Banking Union and Banking Nationalism: Explaining Opt-Out Choices of Hungary, Poland and the Czech Republic. *Policy and Society*, 2016. No. 3. 215–226. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2016.10.001>
- Mérő Katalin – Piroska Dóra: Az Európai bankunió reformja: a makroprudenciális felhatalmazások rendszerének újragondolása a kelet- és közép-európai országok szemszögéből. *Külgazdaság*, 2017. 9–10. 3–29. <https://doi.org/10.47630/KULG.2017.61.9-10.3>
- Mihályi Péter: A privatizált vagyon visszaállamosítása Magyarországon 2010–2014. *KTI Műhelytanulmányok*, 2015. 7.
- Pelle, Anita: The Intra-EU Migration Challenge in the Light of Kaldor's Legacy. *Acta Oeconomica*, 2017. No. 1. 175–196. <https://doi.org/10.1556/032.2017.67.s.12>
- Pelle, Anita – London, András – Kuruczleki, Éva: The European Union: A Dynamic Complex System of Clubs Comprised by Countries Performing a Variety of Capitalism. *Forum for Social Economics*, 2021. No. 4. 530–552. <https://doi.org/10.1080/07360932.2019.1601121>
- Pelle Anita – Végh Marcell Zoltán: Hogyan változott az euróövezet a kezdetek óta? *Pénzügyi Szemle*, 2019. No. 1. 127–145.
- Rompuy van, Herman: *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report by President of the European Council Herman van Rompuy*. EUCO 120/12, Brussels, 2012a.
- Rompuy van, Herman: *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. European Council, 5 December 2012, 2012b.
- Soifer, Hillel: The Causal Logic of Critical Junctures. *Comparative Political Studies*, 2012. No. 12. 1572–1597. <https://doi.org/10.1177/0010414012463902>
- Szombati Anikó: *Bankunió: mit látunk a partvonalról*. Budapest, 2017, MNB. <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/hirek-2015-juniusig/szombati-aniko-bankunio-mit-latunk-a-partvonalrol>
- Tóth, István János – Hajdu, Miklós: Political Favoritism in Public Tenders in Hungary: Analysis of the Odds of Winning. *Corruption Research Centre Working Paper Series*, 2021. No. 1.
- Verdun, Amy: A Historical Institutional Explanation of the EU's Responses to the Euro Area Financial Crisis. *Journal of European Public Policy*, 2015. No. 2. 219–237. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994023>
- Willis, Andrew: Merkel Says European Fund Would Require Treaty Change. *Euobserver*, 9 March 2010.

5. MIÉRT NINCS MAGYAR EURÓ? A KÍVÜLMARADÁS OKAI ÉS KÖRÜLMÉNYEI

Arató Krisztina – Koller Boglárka – Pelle Anita

BEVEZETÉS

Magyarország húszéves EU-tagságának történetén keresztül egy olyan közös szakpolitikát mutatunk be, amelyben hazánk jelenleg nem vesz részt. A csatlakozási szerződésünk aláírásakor vállaltuk, hogy amennyiben teljesítjük a maastrichti konvergenciakritériumokat, akkor a Gazdasági és Monetáris Unió szerves részévé válunk, és a forint helyett a közös valutára, az euróra váltunk majd. A kezdeti lelkesedés azonban a belépésünk után fokozatosan lankadt, és 2024-ben, húsz évvel EU-csatlakozásunk után már sem céldátummal, sem pedig az euró bevezetésére vonatkozó stratégiával nem rendelkezünk. Ebben a húsz évben a valutaövezet több válságot végigélt, és sok változáson ment keresztül. Ami Magyarországot illeti, az elmúlt két évtized során hol közelebb, hol távolabb kerülünk a konvergenciakritériumok teljesítésétől, ám eddig egyszer sem volt olyan pillanat, amikor az eurózónához történő csatlakozáshoz szükséges politikai akarat és a konvergenciakritériumok teljesülése együttesen rendelkezésre állt volna. Mindeközben a magyar lakosság többsége töretlenül európarti, vagyis szívesen használná az Európai Unió közös valutáját fizetőeszközeként.

Vajon mi áll a kívülmaradás hátterében? Tagságunk két évtizede alatt milyen szakmai és politikai viták bontakoztak ki az eurózóna-tagság körül? A közgazdasági megfontolások mellett milyen egyéb tényezők játszanak szerepet az egyes kormányzati és ellenzéki álláspontok kialakítása mögött? Fejezetünkben a politikai gazdaságtan megközelítésére támaszkodva e kérdésekre keressük a válaszokat. Áttekintjük a magyar eurózóna-csatlakozás regionális körülményeit, trendjeit, a kelet-közép-európai országok belépésének, illetve kívülmaradásának okait és következményeit. Kitérünk a hazai eurózóna-csatlakozás makrogazdasági körülményeire és monetáris szempontjaira. Az euró bevezetésének politikai feltételrendszerét vizsgáljuk meg fejezetünk további részében, melyben áttekintjük az EU-csatlakozás óta eltelt húsz év politikai vitáit, kormányzati álláspontjait az euró bevezetéséről, kitérve az egyes kormányok, illetve politikai oldalak, valamint a lakosság Európa-képére. A következtetések között az eurózóna-csatlakozás elmaradásának gazdasági és politikai következményeit vesszük számba, kitekintéssel az EU lehetséges átalakulásának forgatókönyveire is.

AZ ÉRTÉKELŐ ELEMZÉS KERETEI

Az 1990 környékén rendszerváltást átélte kelet-közép-európai országok többsége számára a poszt szocialista átmenet (Kornai 1992) egybefonódott az európaizációval (Schimmelfennig 2001; Radaelli 2004; Börzel–Panke 2013; Wach 2015). Utóbbi fogalom arra utal, hogy ezen országok igyekeztek megfelelni az EU-tagság követelményeinek, és egyúttal sikeres csatlakozási tárgyalásokat folytatni, majd EU-tagállamokká válni. Az európaizáció és egyúttal az EU-csatlakozás, majd tagság a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) 1999-es indulásától kezdve magában foglalta az euróövezethez való csatlakozást is. Az új tagállamoknak csatlakozási szerződéseik értelmében ez szerződéses kötelezettségük (bár a szerződések céldátumot nem tartalmaznak); a kívülmaradás joga – melyet az Egyesült Királyság és Dánia a Maastrichti Szerződéshez csatolt záradékok nyomán kapott – már nem volt elérhető számukra.

Ezzel együtt a kelet-közép-európai poszt szocialista országok monetáris politikáinak európaizációja nem volt könnyű folyamat, és főleg nem zajlott egységesen – utóbbi magyarázatait nem is elsősorban a gazdasági racionalitás mentén kell keresni. E folyamatnak mindazonáltal négy meghatározó elemét kell kiemelnünk. Először is, a poszt szocialista átmenet meglehetősen speciális monetáris politikai rezsimeket igényelt a felzárkózás és a stabilitás egyidejű biztosítása végett. A valuták leértékelése – amire a piacgazdaság bevezetése és a nemzetközi nyitás következtében került sor – és fokozatos konvertibilitásuk, azaz devizára átválthatóságuk párhuzamosan történt meg. E monetáris politikai lépésekben a fokozatosságot egy nagyobb válság vagy sokk elkerülése okozta – az átmenet önmagában komoly sokkot jelentett. A tőkepiacok megnyitása nagymértékben befolyásolta az árfolyamok alakulását, masszív leértékelési hatást generálva (Mundell 1999), miközben a csatlakozási folyamatban az inflációcsökkentés volt követelmény. Valójában a GMU 1999-es bevezetése és az arra való felkészülés az EU akkori tagállamaiban erőteljesen inflációcsökkentő hatású volt, amit a kelet-közép-európai országok a befektetések és a kereskedelem révén gyorsan importáltak, és ami így hozzájárult sikeres stabilizációjukhoz az előző évezred végén (McKinnon 1999).

A második elem az EU szabályainak átvétele volt a monetáris politika jogi keretrendszerét illetően. E tekintetben a jegybank függetlenségének megteremtése és az inflációs célkövető monetáris politika bevezetése csatlakozási kritériumok voltak – tehát az EU-tagságra való felkészülés során már meg kellett ezeket a feltételeket teremteni. Ráadásul ezen kritériumokat illetően semmiféle derogációra nem volt lehetőség. Az itt támasztott feltételeket a 2001 júliusában hatályba lépett jegybanktörvény¹ elfogadásával Magyarország teljesítette (Európai Bizottság 2001), ami nem elhanyagolható eredmény volt, tekintve hogy közvetlenül ez előtt, a poszt szocialista átmenet során a kormány és a jegybank szoros együttműködésére volt szükség a stabilitás folyamatos biztosítása érdekében. Szintén 2001-ben a Magyar Nemzeti Bank (MNB) kiadott egy tanulmányt „A forint útja

¹ 2001. évi LVIII. törvény a Magyar Nemzeti Bankról.

az euróhoz” címmel, melyben a jegybank az euró magyarországi bevezetésére való felkészülést, a monetáris unióhoz való csatlakozás időzítését is felvázolta. Akkoriban úgy kalkuláltak, hogy felzárkózó országgént az euróövezeti csatlakozás több csatornán keresztül pozitívan járulna hozzá a magyar gazdaság hosszú távú növekedéséhez, ugyanakkor az esetleges hátrányokról is szó esett. Az előnyök közül kiemelték a csökkenő reálkamatokból fakadó növekedési többletet, a tranzakciós költségek megszűnéséből adódó nyereséget, valamint a közös valutának a külkereskedelmet bővítő hatásából eredő növekedési többletet. Költségként az önálló monetáris és árfolyam-politika, illetve a *seigniorage*² bevétel elvesztése szerepel; az előbbit maga az MNB is nehezen számszerűsíthetőnek vélte, már csak azért is, mert kis ország lévén az önálló valuta fenntartásának is vannak költségei, kockázatai. Ezzel együtt a jegybank 2001-ben úgy számolt, hogy az euró bevezetésének tartós hasznai a GDP 0,3–1%-ával haladják meg a költségeket évente, így a monetáris unióba való lehető legkorábbi belépést tartották célszerűnek (MNB 2001).

A harmadik elem az volt, hogy mivel a kívülmaradás nem volt opció az új tagállamok számára, így mind az EU, mind a csatlakozó országok, de még a pénzügyi-üzleti szektorok szereplőinek várakozása szerint is (Götz–Jankowska 2021) az EU-csatlakozás után néhány évvel GMU-csatlakozás is lesz. Húsz év távlatából visszanezve tudjuk, hogy ez nem éppen úgy történt az új tagállamok egy része, köztük Magyarország esetében, ahogy azt annak idején minden érintett fél gondolta.

Az euró bevezetése a felsorolt gazdasági és pénzügyi vonatkozások ellenére nem kizárólag gazdasági kérdés, sőt: Bod Péter Ákos és szerzőtársai (2021) szerint *par excellence* politikai döntés. A politikai döntéshozatal eleme az euróbevezetés negyedik, meghatározó tényezője. Az önálló monetáris politika elvesztése következtében – ami az eurózóna-csatlakozás egyik velejárója – a politikai döntéshozók legalább akkora fontosságot tulajdonítanak a lépés politikai (*politics*) és szakpolitikai (*policy*) vonatkozásainak, mint a gazdasági következményeknek. A pártok és kormányok politikai stratégiái, választási programjai, kormányprogramjai és politikai nyilatkozatai ezért kulcsfontosságúak az eurózóna-csatlakozás (illetve annak elmaradása) megértésében. Fejezetünk további részében kitérünk arra is, hogy a politikai szereplők egyik legfontosabbika, a választópolgárok az elmúlt húsz évben milyen véleményekkel voltak a közös valuta bevezetéséről.

A GAZDASÁGI ÉS MONETÁRIS UNIÓ ÉS A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI TRENDEK, BELÉPÉSI-KÍVÜLMARADÁSI SZEMPONTOK

Húsz évvel EU-csatlakozásunk után kijelenthetjük, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió szerepe az európai építmény egészében is lényegesen megváltozott (Benczes 2020). A monetáris unió indítása csatlakozási folyamatunkkal egy időszakra esett: 1998-ban állt fel az Európai Központi Bank az Európai Monetáris Intézet jogutódjaként, majd 1999.

² *Seigniorage*: a saját pénz kibocsátásából származó bevétel, „a kamara haszna” (*lucrum camerae*).

január 1-jén indult a GMU, akkor még az euró számlapénzként való bevezetésével, 11 tagállam részvételével. A készpénzátállítás 2002 elején történt meg az immáron a 2001-ben csatlakozott Görögországot is magában foglaló, így 12 tagállamúra bővülő euróövezetben.

A GMU történetében a 2008-as globális pénzügyi, majd az annak nyomán kialakuló gazdasági válság jelentette az első, mind ez idáig legkomolyabb sokkot (Tabajdi–Végh 2021). 2010-től aztán maga az eurózóna is elszenvedte a maga szuverénadósság-válságát, melyhez részben saját elhibázott válságkezelő lépései vezettek (Végh–Kazár 2014). A válságos időszakon 2014-re sikerült túllenni, azonban elmondhatjuk: a különböző válságkezelő megoldások és konstrukciók (európai gazdasági kormányzás, Európai Stabilitási Mechanizmus, bankunió) inkább a valutaövezet válságállóságát teremtették meg, semmint hosszú távú fenntarthatóságát (Pelle–Végh 2019).

A közép-kelet-európai új tagállamok közül Szlovénia törekedett leginkább az euró-csatlakozásra: 2004. május közepén, a 25 tagúra bővült EU első ECOFIN-ülésén már fel is vették Szlovéniát az árfolyam-mechanizmusba (ERM-II), amelyben – a vonatkozó maastrichti kritérium értelmében – legalább két évet kell az aspiráns ország valutájának eltöltenie. Így 2006 nyarán már döntés született a szlovén euróbevezetésről (miután az ország az összes többi konvergenciakritériumot is teljesítette), amely 2007. január 1-jén megvalósult. Szlovákia volt a második új tagállam, melynek euróövezeti csatlakozásáról 2008 nyarán döntöttek, 2009. január 1-jei dátummal; az árfolyam korábbi rögzítése, majd a monetáris uniós tagság nagyban segítette Szlovákia válságkezelését már 2008 őszén is, és aztán 2009-ben szintén (Végh 2012).

A globális, majd euróövezeti válságsorozat érthető módon hatással volt a kelet-közép-európai új tagállamok GMU-hoz való viszonyára. Mindazonáltal ez a hatás messze nem volt egységes, sőt: míg a balti államok a válságból azt a következtetést vonták le, hogy célszerűbb egy nagy gazdasági blokkot tömörítő valutaövezethez tartozni – és ezért a válságos évek alatt fájdalmas gazdaságpolitikákkal előbb-utóbb sikeresen teljesítették a maastrichti konvergenciakritériumokat, és csatlakoztak az eurózónához (Feldman–Kuokstis 2021) –, addig a még saját valutát használó visegrádi országok épp ellentétes módon reagáltak a történésekre: korábban sem egyöntetű lelkesedésük a közös valuta iránt még inkább alábbhagyott (Borowski 2021; Hodulák–Sychra 2021; Kovács 2021). A kimaradó visegrádiaknál (Lengyelország, Csehország, Magyarország) különböző okok húzódtak meg emögött: míg Csehországban a reálfelértékelődés érve volt döntő, Lengyelország és Magyarország esetében a szuverenitás – monetáris téren is.³

Néhány nyugodtnak tekinthető év után 2020-ban a Covid-19-világjárvány és a kapcsolódó lezárások és korlátozások rengették meg a gazdaságot világszerte, így az EU-ban és az euróövezetben is. Azonban, talán meglepő módon, a Covid-19 okozta visszaesés és bizonytalanság legmélyén, 2020 nyarán Horvátország és Bulgária kérvényezte felvételét az euró előszobájaként is emlegetett árfolyam-mechanizmusba, mely kérésüknek az

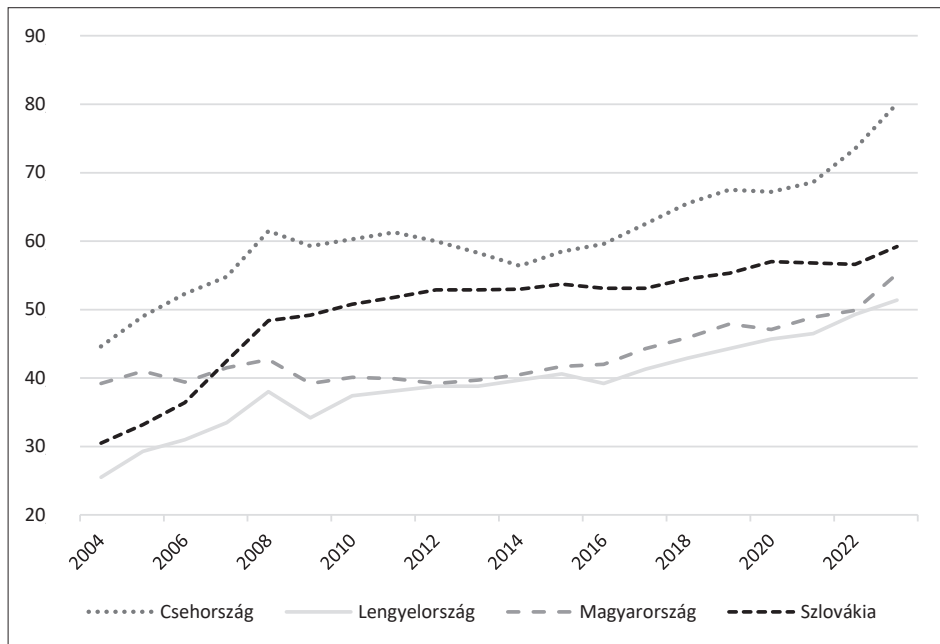
³ Csehországban a kormány mellett a jegybank is elkötelezett a versenyképesség támogatása mellett, valamint működik az országban egy Versenyképességi Tanács is, mérvadó befolyással.

ECOFIN 2020 júliusában eleget is tett (Dorrucci et al. 2020). A kötelező két év elteltével, 2022 nyarán Horvátország eurócsatlakozása is eldőlt (Falagiarda–Gartner 2022), így a legfiatalabb EU-tagállam déli szomszédunk tíz évvel EU-csatlakozását követően, 2023. január 1. óta immár eurót használ hivatalos fizetőeszközeként (amivel egy időben a Schengen-zónához is csatlakozott).

A kelet-közép-európai tagállamok közül Magyarországon, Romániában, Bulgáriában, Csehországban és Lengyelországban nincs még euró, vagyis az e szakpolitikából uniós szinten kimaradó hét tagállam közül öt térségbeli. Közülük Bulgária és Románia rendelkezik céldátummal és bevezetési stratégiával, előbbi már a csatlakozás előszobájának tekintett ERM-II-nek is része.

KONVERGENCIA HÚSZÉVES TÁVLATBAN: A MAGYAR GAZDASÁGI FELZÁRKÓZÁS ÉΣ AZ EURÓ BEVEZETÉSÉNEK KÉRDÉSEI ÖSSZEHASONLÍTÓ PERSPEKTÍVÁBAN

Már az EU-csatlakozás egyik fő ígérete is a felzárkózás volt az (akkori) EU átlagához. A csatlakozás környékén a diskurzus javarészt erről szólt, és a számítások is erre tettek kísérletet, optimista eredményeket előrevelítve (Mellár 2001; Adler et al. 2003). Az adatokat megnézve (1. ábra) láthatjuk, hogy a visegrádi országokban EU-tagként zajlott a fel-



1. ÁBRA: Az egy főre jutó GDP a visegrádi országokban, folyó áron (EUR), az EU27 százalékában, 2004–2023

Forrás: AMECO-adatbázis.

zárkózás, azonban az is egyértelmű, hogy az EU-átlagot nem sikerült elérni, valamint hogy a felzárkózási pálya országonként különböző. Szlovákia gazdasági fejlődésének 2004–2008 közti dinamizmusa euróövezeti tagként nem folytatódott, amiben az eurózóna 2010-ben kibontakozó válsága is szerepet játszhatott (melynek az ország akkor már tagja volt). Ugyanakkor Csehország a globális pénzügyi és gazdasági válság, majd az eurózóna válsága által meghatározott időszakot megelőzően és követően egyaránt jelentős felzárkózásra volt képes, folyó áron, euróban kifejezve. Alacsonyabb szinten, de nagyjából hasonló pályát járt be Lengyelország is.⁴ És mi a helyzet Magyarországgal? Az ilyen módon történő számítások a referenciaidőszak utolsó szakaszától eltekintve stagnálást mutatnak. Összességében megállapítható, hogy a felzárkózási pályákat nem determinálta az eurótagság, sem így, sem úgy.

Ugyanakkor, kizárólag Csehországra és Magyarországra összpontosítva, nem hagyható ki az árfolyam szerepe. A két ország az EU-csatlakozás óta eltelt időszakban nagyon eltérő monetáris politikát folytatott (Kiss–Mészáros 2019), és – részben emiatt – devizáik euróhoz való viszonya is meglehetősen eltérően alakult (2. ábra). A magyar forint 250 körüli euróárfolyam-értéket vett fel 2004 májusában, EU-csatlakozásunk idején, majd egy kivételes – ám emlékezetes – erősödést követően,⁵ a globális pénzügyi válság idején rekordmértékben gyengült, 2009 márciusában elérve az addigi rekordot, 316,5 forintot. Korrekciót követően hosszú távon lassú leértékelődést látunk, kisebb kilengésekkel. 2023 nyarán és őszén az euró árfolyama 380 forint körül, illetve felett járt.⁶

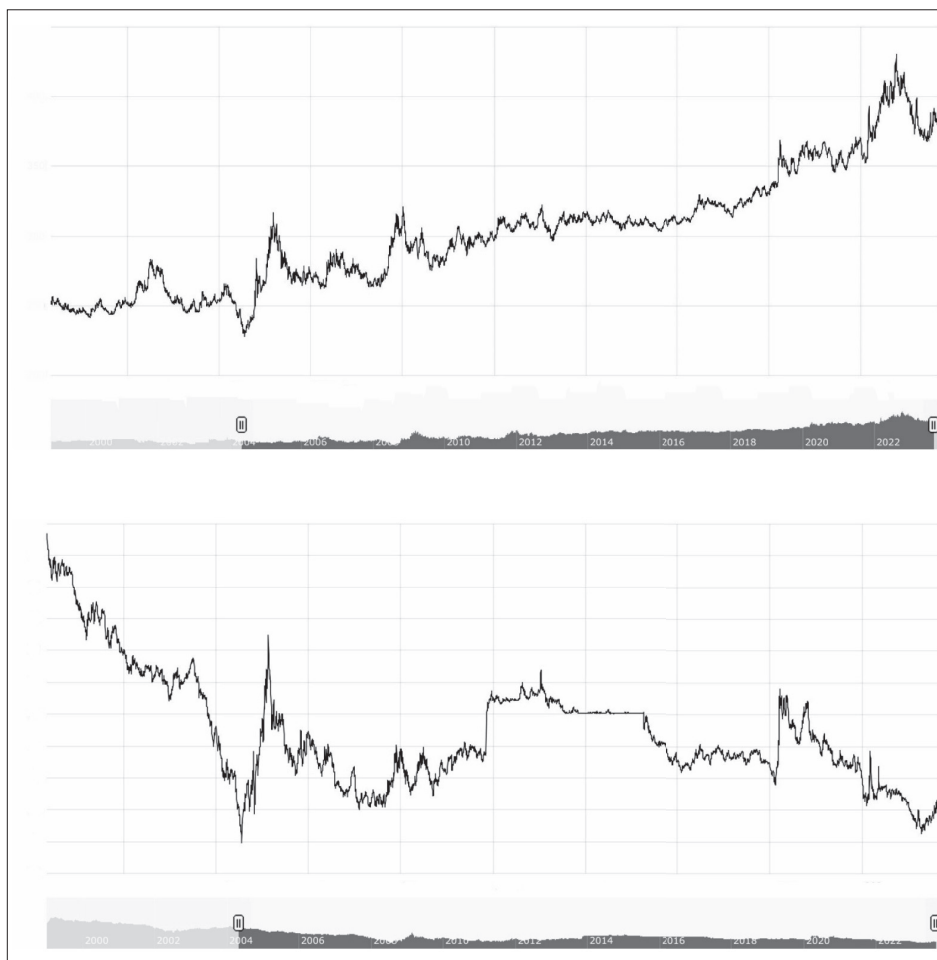
Ezzel szemben a cseh korona 32 körüli euróárfolyamon állt az EU-csatlakozáskor, amit masszív (reál)felértékelődés követett a globális pénzügyi válságig. 2010-től kezdve aztán 25–27 korona között járt az árfolyam; pályájának egyes szakaszait a cseh jegybank monetáris politikájának különböző korszakai határozták meg (Kiss–Mészáros 2019). Legújabban, 2020-tól kezdődően ismét felértékelődési szakasz azonosítható: 2023 novemberében a korona árfolyama 24,5 euró körül mozgott. A cseh (euróban számított, fentebb bemutatott) felzárkózást tehát nyilvánvalóan támogatta a cseh korona árfolyamának – részben monetáris politika révén történő – erősödése az EU-csatlakozást követő, valamint a 2020–2023 közötti időszakokban.

Egy valutaövezetbe való csatlakozásról szóló döntést befolyásolhatja az adott ország kereskedelmi integráltsága a közös valutát használó térségbe. Az EU statisztikai rendszerében a teljes export és az EU-ba (azaz: más EU-tagállamokba) irányuló export volumenadatai elérhetők, melyek alapján meghatározható, hogy az adott tagállam exportjának mekkora hányada EU-n belüli kereskedelem – mi is így ragadjuk meg a kereskedelmi integráltságot a visegrádi országok vonatkozásában (3. ábra). Az adatok mutatják, hogy ezen országok már EU-csatlakozásuk idején is erőteljes, mondhatni szerves reálgazdasági integrációban voltak az EU-ban, tehát ez alapján akár már egészen korán bevezethették vol-

⁴ Fontos megjegyezni, hogy az adatok nem vásárlóerőben mutatják az EU27-hez való viszonyt.

⁵ Az euró-forint árfolyam eddigi történelmi mélypontja 228,16 forint volt 2008. július 18-án (ECB 2023).

⁶ Az euró-forint árfolyam eddigi történelmi csúcsa 430,65 forint volt 2022. október 13-án (ECB 2023).

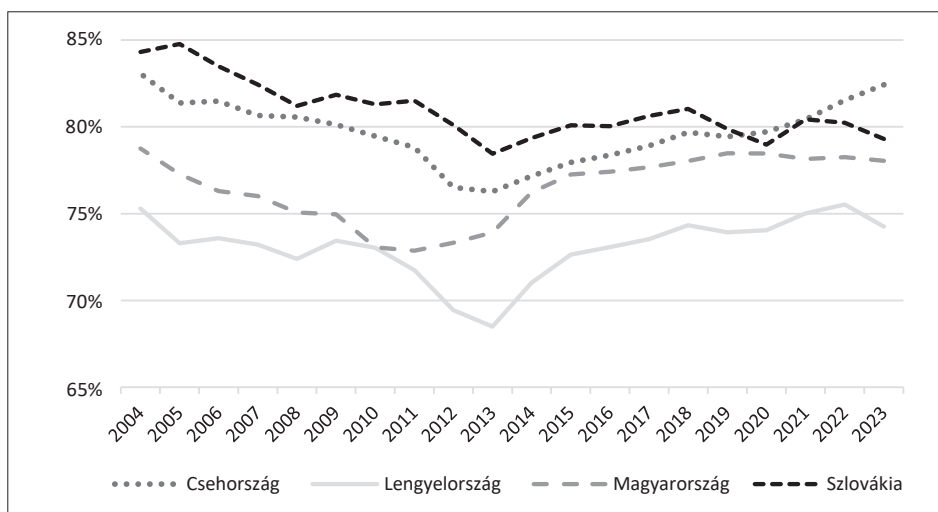


2. ÁBRA: A magyar forint (felül) és a cseh korona (alul) euróárfolyama 2004. május 1. és 2023. augusztus 31. között

Forrás: ECB (2023).

na a közös valutát – ahogyan azt Szlovákia meg is tette. E szoros reálgazdasági integráltság feltételeit az 1990-es években kezdődő, elsősorban – de nem kizárólag – Németországból érkező működőtőke-beruházások teremtették meg, amelyek révén a visegrádi térség az EU közép-európai feldolgozóipari magtérségének szerves részévé vált (Antalóczy-Sass 2002), és ez a szerepe EU-tagként is megmaradt (Pelle-Tabajdi 2023).

Valójában a kelet-közép-európai fiatal piacgazdaságok eurózónához való viszonyát illetően elméletileg jól megalapozott közgazdaságtani érveket lehetett felhozni a korai csatlakozás (Heinemann 1994; Remsperger 2001; Csajbók-Csermely 2002; Neményi-Oblath 2012) és a vonakodás-várákozás (Bruha-Podpiera 2007; Gabrisch-



3. ÁBRA: A visegrádi országok EU-n belüli exportja teljes exportjukon belül, %, 2004–2023

Forrás: saját számítások az AMECO-adatbázis alapján.

Kämpfe 2013) mellett egyaránt. A korai csatlakozás mellett szóló érvek a valutaövezet előnyeit hangsúlyozták, különösen olyan kis és nyitott gazdaságok esetében, amelyek erőteljesen integráltak a valutaövezetbe, melyhez csatlakoznának (a közép-kelet-európai országokra ez az eurózána vonatkozásában kivétel nélkül teljesül, nem csak a visegrádiakra). A távolmaradás melletti érv lehet a posztoszocialista reálgazdasági felzárkózásból fakadóan a saját valuta reálfelértékelődése (ez különösen a cseh koronánál volt megfigyelhető, mint azt fentebb be is mutattuk), amit az árfolyam-mechanizmusba való belépés (mint az egyik maastrichti konvergenciakritérium) nyilvánvalóan akadályozna. Azonban a reálfelértékelődés nagy része a 2010-es évek végére effektíve végbe ment, Csehország egy főre jutó GDP-je 2023-ra meghaladja az EU-átlag 80%-át (euróban, folyó áron számolva), amivel mára a legfejlettebb posztoszocialista EU tagállamnak számít, így a távolmaradás egyre kevésbé indokolható a szigorú gazdasági racionalitás érvrendszerében.

DILEMMÁK ÉS PARADOXONOK: POLITIKAI NARRATÍVÁK, SZAKPOLITIKAI CSELEKVÉS ÉS A LAKOSSÁG ÁLLÁSPONTJA AZ EURÓ BEVEZETÉSÉVEL KAPCSOLATBAN MAGYARORSZÁGON

Az euró bevezetése a gazdasági és pénzügyi szempontok mellett politikai (*politics*) és szakpolitikai (*policy*) tényezők függvénye is. Az euróbevezetés politikai környezete kiterjed a politikai szereplőkre, hangsúlyosan a kormányzás feladatait ellátó pártok Európavíziójára: az európai integrációt, annak mélyítését és általában az EU-tagságot támogató

pártok és politikai szereplők nyilvánvalóan inkább támogatják az euró bevezetését egy EU-tagállamban, mint az euroszeptikus, az EU mélyítését ellenző, a nemzeti szuverenitást kiemelten hangsúlyozó pártok és politikusok. Szakpolitikai szempontból minden belépni kívánó ország meg kell hogy teremtsé a jegybank függetlenségét, be kell hogy lépjen az ERM-II. mechanizmusba, és a kormánynak minden szükséges gazdaságpolitikai döntést meg kell hoznia annak érdekében, hogy az ország teljesítse a belépés felételeként szolgáló konvergenciakritériumokat. A fiskális és monetáris környezet megfelelősége mellett tehát politikai elkötelezettség és szakpolitikai stratégia is szükséges az euró bevezetéséhez.

1. TÁBLÁZAT: A konvergenciakritériumok teljesítésének alakulása Magyarországon (2004–2022)

	2004		2006		2008		2010		2012	
	Referencia-érték	Magyarország	Referencia-érték	Magyarország	Referencia-érték	Magyarország	Referencia-érték	Magyarország	Referencia-érték	Magyarország
Infláció	2,4%	6,5%	2,8%	3,5%	3,2%	7,5%	1,0%	4,8%	3,1%	4,3%
Hosszú távú kamatlábak	6,4%	8,1%	6,2%	7,1%	6,5%	6,9%	6,0%	8,4%	5,8%	8,0%
Költségvetési deficit	-3,0%	-5,5%	-3,0%	-10,1%	-3,0%	-4,0%	-3,0%	-4,1%	-3,0%	-2,5%
Államadósság	60,0%	59,9%	60,0%	67,6%	60,0%	66,5%	60,0%	78,9%	60,0%	78,5%
Résztétel az ERM-II-ben	>2 év	nem	>2 év	nem	>2 év	nem	>2 év	nem	>2 év	nem

	2014		2016		2018		2020		2022	
	Referencia-érték	Magyarország	Referencia-érték	Magyarország	Referencia-érték	Magyarország	Referencia-érték	Magyarország	Referencia-érték	Magyarország
Infláció	1,7%	1,0%	0,7%	0,4%	1,9%	2,2%	1,8%	3,7%	4,9%	6,8%
Hosszú távú kamatlábak	6,2%	6,8%	4,0%	3,4%	3,2%	2,7%	2,9%	2,3%	2,6%	4,1%
Költségvetési deficit	-3,0%	-2,9%	-3,0%	-2,0%	-3,0%	-2,4%	-3,0%	-5,2%	-3,0%	-6,0%
Államadósság	60,0%	80,3%	60,0%	74,3%	60,0%	73,3%	60,0%	75,0%	60,0%	76,4%
Résztétel az ERM-II-ben	>2 év	nem	>2 év	nem	>2 év	nem	>2 év	nem	>2 év	nem

Megjegyzés: Konvergenciajelentések tervezetten két évente készülnek. Költségvetési deficit: a 2004–2012 közötti összes konvergenciajelentés megállapítja a Magyarországgal szembeni túlzott hiány-eljárás fennállását. A 2004-es államadósság-adathoz: az EKB megjegyzi, hogy bár a magyarországi adat épp a határérték alatt van, 2002-től vizsgálva romló tendencia jelentkezik a 2002-es 57,2 és a 2003-as 59,1% után.

Forrás: az Európai Központi Bank Konvergenciajelentései, <https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/index.en.html>

A magyar EU-csatlakozás idején uralkodó általános megítélés szerint, mint említettük, az ország korábbi éltanuló mivolta következtében bizonyára az euró bevezetése sem várható volt sokáig magára. Ezt a vélekedést alátámasztotta, hogy a csatlakozási tárgyalásokat 1998 és 2002 között vezető első Orbán-kormány 2007-et, az utána következő Medgyessy-kormány (2002–2004) pedig 2008-at határozta meg az eurózónához való csatlakozás céldátumaként (Kovács 2021). A csatlakozást követően azonban sajátos kettősség jellemezte az eurózónából való kimaradást: míg 2004 és 2010 között a politikai (*politics*) elkötelezettség megvolt, a szakpolitikai (*policy*) teljesítmény viszont hiányzott, 2010 és 2020 között épp fordított volt a helyzet (Kutasi–Nagy 2012). Az 1. táblázat adatai azt mutatják, hogy a magyar konvergenciaadatok 2004 óta egyetlen évben sem teljesítették a konvergenciakritériumokat. 2014 és 2018 között voltak az adatok legközelebb a referenciaértékekhez – az államadósság mértéke a 2004-es év kivételével nem közelítette meg a referenciaértéket, de valószínű, hogy ennek a mutatónak az esetében valódi euróvezetési elkötelezettség esetén a csökkenő tendenciát mutató adatokat már elfogadta volna az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank. Ez azzal együtt is valószínűsíthető volt, hogy az európai gazdasági kormányzás 2011-es indításakor és az azt követő időszakban a maastrichti kritériumok tekintetében az erős szabálykövetés volt a norma (Benczes–Váradi 2011). A Covid-19-járványt követő költségvetési és inflációs helyzet következtében a 2020-as években sem a politikai, sem pedig a szakpolitikai feltételek nem adóttak az euró bevezetéséhez.

2004 Magyarországon nemcsak az EU-csatlakozás, hanem a miniszterelnök-csere éve is volt – Gyurcsány Ferenc első kormánya szeptemberben hirdetett programot Medgyessy Péter lemondását követően fél ciklusra, 2006-ig. A 2004–2006-os időszakra készített szocialista–szabaddemokrata kormányprogramban a 2010-es évre tették az euró bevezetésének céldátumát. A program az Európai Unió aktív és támogató tagjaként határozta meg Magyarországot – ígérete szerint a kormány kiaknázza az uniós tagság előnyeit, érvényesíti a magyar nemzeti érdekeket az Európai Unióban, és aktívan közreműködik Európa és a világ jövőjének alakításában (Kormányprogram 2004). Bár a 2006–2010-es ciklusra készült szocialista–szabaddemokrata kormányprogram számos gazdaságpolitikai reformot kilátásba helyezett (a választások után került nyilvánosságra, hogy a költségvetési hiány jóval magasabb a korábban közölt adatokhoz képest), köztük a költségvetés rendbetételét, és az euró bevezetése is az ígéretek között szerepelt, a dokumentum már nem tartalmazott céldátumot. Bár a kormányprogram Európa-képe a minél egységesebb Európai Uniót, az új tagállamok mielőbbi felzárkózását és a kelet-közép-európai térség további országainak felvételét szorgalmazta, a magyar euróbevezetés nem volt prioritás, illetve nem volt reális lehetőség (Kormányprogram 2006). A 2009-ben egyéves válságkezeléssel megbízott Bajnai-kormány programja a pénzügyi biztonság zálogának tekintette a közös valuta bevezetését – ezt azonban középtávú célként definiálta, és tervezte egy Nemzeti Eurófelügyelő Bizottság felállítását is (Kormányprogram 2009).

A legnagyobb ellenzéki párt, a Fidesz 2006-os választási programjában az euró bevezetését 2010-re ígérte (Fidesz 2006), s egy 2008-ban, már a pénzügyi-gazdasági válság kitörése után tartott konferencián a párt politikusai, Varga Mihály és Szájer József is úgy

vélték, hogy a közös valuta mielőbbi bevezetése Magyarország érdeke, és hangsúlyozták, hogy az eurózóna tagjaként Magyarország stabilabb lenne a válságos körülmények között (MTI 2008).

A politikai konszenzus mellett, amely az euró bevezetése körül a bal- és jobboldalon kialakult a 2000-es években, jelentős szakpolitikai viták bontakoztak ki. A kormányok (2000 után az első Orbán-kormány, a Medgyessy-kormány és a Gyurcsány-kormányok) a költségvetési fegyelem helyett a választók megnyerésére koncentráltak: többek között a FIDESZ új lakástámogatási rendszere, a Medgyessy-kormány béremelési intézkedései a közsférában, a Gyurcsány-kormány ÁFA-csökkentése ahhoz vezettek, hogy megbomlott a költségvetés egyensúlya, és jelentősen megnőtt a külső adósságállomány anélkül, hogy a kormányok strukturális reformokat hajtottak volna végre (Kovács 2021). A 2000-es évek inflációs folyamatai sem tették lehetővé az egységes valutához való csatlakozást (Neményi–Obláth 2012). Az Európai Unió Tanácsa a csatlakozást követően szinte azonnal el is indította a túlzottdeficit-eljárást Magyarország ellen (Tanács 2004). Az euró bevezetéséhez szükséges konvergenciakritériumok teljesítésétől tehát – a Bizottsághoz benyújtott konvergenciaprogramok ígéretei ellenére – Magyarország egyre távolabb került (lásd 1. táblázat). A 2008-ban kitört gazdasági válság a V4 országai közül Magyarországot érintette a legérzékenyebben: a Bajnai-kormány válságkezelő intézkedései – a kiadáscsökkentést (szociális támogatások csökkentése, 13. havi nyugdíj eltörlése stb.) és a bevételnövekedést célzó intézkedések (ÁFA-emelés, társaságiadó-emelés stb.) – fiskális értelemben sikerek voltak, de a kormány és a mögötte álló politikai erők újraválasztási esélyeit tovább erodálták (Illés–Körösényi 2017). A Fidesz a válság kitörésekor épp ezekkel ellentétes intézkedéseket, például adócsökkentést szorgalmazott (MTI 2008).

A 2010-es kritikus választást (Enyedi–Benoit 2011) a Fidesz Magyar Polgári Szövetség és a KDNP koalíciója nyerte alkotmányozó többséggel, és ezt a választási győzelmet a következő három országgyűlési választáson is megismételték. Az ellenzékben pártszakadások és új pártok felbukkanása zajlott, az elmúlt majdnem másfél évtizedben – mind a baloldalon, mind pedig a Fidesztől jobbra – pártok alakultak és szűntek meg, de sem önállóan, sem pedig koalícióban nem tudták legyőzni a kormánypártokat. A politikai viták az euró bevezetésével kapcsolatban tehát egy monolit alkotmányozó kétharmados többség és egy töredezett, kis pártokból álló ellenzék között zajlanak (Arató–Koller 2019). Nehezíti az euróval kapcsolatos kormányzati politikai elképzelések azonosítását, hogy a Fidesz–KDNP 2014 óta nem közöl választási programot és kormányprogramot sem, amely hivatalos állásfoglalásként szolgálna az egységes valuta bevezetésével vagy a monetáris unióból való kimaradással kapcsolatban.

A 2009-es EP-választás előtt meghirdetett, rendkívül részletes (144 oldalas) Fidesz-program hevesen bírálta a szocialista kormányok gazdaságpolitikai teljesítményét és az euró bevezetésének feltételrendszerétől való távolodást. A dokumentum az euró bevezetését a Fidesz integrációs politikájának céljaként határozta meg, a nemzeti önbecsülés szempontjából is fontos fegyverténynek nevezte, ami azért is fontos, hogy Magyarország az eurócsoport tagjaként jelen lehessen fontos közös gazdasági és pénzügyi döntések meghozatalánál (Fidesz 2009). Az euró bevezetéséről már nem tesz említést sem a Fidesz

2010-es országgyűlési választási programja, sem pedig a kormányprogram. 2011 tavaszán – a magyar EU-elnökség időszakában – már Matolcsy György nemzetgazdasági miniszter és Orbán Viktor miniszterelnök is úgy nyilatkozott, hogy az eurózónához való csatlakozás 2020 előtt nem elképzelhető (MTI 2011; Neményi–Obláth 2012). Az ugyancsak 2011 tavaszán elfogadott Alaptörvény rögzítette, hogy Magyarország hivatalos pénzneme a forint – ennek megváltoztatásához alkotmányozó többség szükséges a parlamentben. 2016-ban Varga Mihály interjújában méltatta a magyar gazdaság és a költségvetés teljesítményét, és nem zárta ki az évtized végi eurózóna-csatlakozást (Szalai 2016). Varga 2018-ban sem zárta ki az eurózóna-tagságot, de a bevezetést illetően hosszabb időtávot prognosztizált: „Nem hajt a tatár, nem kell sietni... Ma abban a helyzetben vagyunk, hogy minden feltételt teljesítünk. Hasonlóan a csehekhez és a lengyelekhez, nem lépünk be az euró előszobájába, ami két évvel a csatlakozás előtti árfolyamrögzítés feltétele. Ez így kedvező pozíció, rajtunk múlik, mikor szánjuk el magunkat a következő lépésre. Amíg nem közelítünk az eurót használó országok gazdasági teljesítményének átlagához, vagy a német gazdaság teljesítményéhez, addig ezt nem kell erőltetnünk. Egyébként is, olyan átalakulásban van most az euróövezet, hogy nem tudjuk pontosan, mihez is csatlakoznánk.” (Nagy 2018.)

Matolcsy György jegybankelnök 2019-ben a *Financial Times*ban közölt véleménycikében hibának minősítette az euró bevezetését, mivel annak fiskális alapjai hiányoztak (Matolcsy 2019), majd két évvel később egy a *Magyar Nemzet*ben közölt publicisztikájában kifejtette, hogy „mindenki rosszul járt, aki az eurót átvette, és az nyert, aki megtartotta a nemzeti valutáját” (Matolcsy 2021). A jegybankelnök üzenete tehát az volt, hogy az eurózóna alapvetően rossz konstrukció, és emiatt Magyarországnak nem szabad bevezetnie az egységes valutát. A miniszterelnök, Orbán Viktor is nagyon hasonló véleményen volt a 2019. januári Kormányinfón, azzal érvelve, hogy nincs olyan állapotban az eurózóna, hogy tagjaivá váljunk; ennek következtében céldátum sincs (Orbán 2019). A kormány narratívája tehát az eurózóna strukturális hiányosságaival indokolta a kimaradást.

Matolcsy 2021 augusztusában azonban, a forint 75. születésnapján mondott beszédében már azt mondta, hogy Magyarország be akarja vezetni az eurót (Herman 2021). A Magyar Nemzeti Bank ebben az időszakban 12 pontos kiáltványt fogalmazott meg az euró bevezetésével kapcsolatban, amely részletesen kifejti a magyar euróbevezetés feltételrendszerét és körülményeit, de a célrendszerét nem (MNB 2021). Utóbbi pedig épp azért lenne érdekes, mert a fentiek alapján a jegybank álláspontja 180 fokos fordulatot vett 2019 és 2021 között. A kormány és a jegybank közötti legújabb (részben személyes) feszültségeket szemlélteti, hogy míg Nagy Márton gazdaságfejlesztési miniszter egy előadásában sommás kijelentéssel – „Mi van? Ne haragudj... Eurózóna? Hagyjuk már!” – ismertette az euró hazai bevezetésével kapcsolatos kormányzati álláspontot (szerinte az ország jelen fejlettségi fokán a sokkokat önálló monetáris politikával jobban tudjuk kezelni; vö. Herczeg 2022), addig Matolcsy György jegybankelnök szerint kötelező bevezetni az eurót, de ez csak 2030 után lehetséges. A gazdaságfejlesztési miniszterrel ellentétes álláspontját érdekes módon szintén azzal indokolta, hogy az euró bevezetésével meg kell

várni, amíg Magyarország eléri az Európai Unió átlagos fejlettségi szintjének 90 százalékát (Szabó 2023).

Az egymásnak ellentmondó nyilatkozatoknál többet mond el az, ami nincs: nincs egyértelmű és nyilvánvaló kormányzati elkötelezettség az egységes valuta bevezetésére, és nincs cél dátum, valamint az euró bevezetéséhez kapcsolódó gazdasági-pénzügyi program sem ismert. Mindez kapcsolódik a 2010 óta kétharmados többséggel hatalmon lévő Orbán-kormányok általános Európa-politikájához és EU-narratívájához: Orbán Viktor 2011. március 15-én elhangzott beszéde (Orbán 2011) volt a nyitánya annak a politikai beszédmódnak, mely az Európai Uniót, „Brüsszelt” Magyarország ellenfeleként tételezi (Arató 2014; Koller 2017). Az Európai Uniótól való elidegenedést mélyítette a 2015-ben kezdődő migrációs válság (Bocskor 2018), valamint a magyarországi demokráciával és jogállamisággal kapcsolatos uniós kritikák és intézkedések (Halmai 2020; Gulácsi–Kerényi 2023). Az Európai Unióval kapcsolatos delegitimációs politikai és diszkurzív kormányzati stratégia a 2010-es években (Szabó–Szabó 2022) nyilvánvalóan nem férhetett össze a magyar euróbevezetés tervezésével, végrehajtásával.

Az ellenzék a 2010 utáni időszakban két oldalról támadta a Fidesz Európa-képét és az euró bevezetésével kapcsolatos elképzeléseit (illetve azok hiányát). A baloldal, illetve a liberális értékrendhez tartozó pártok Európa-képe az EU-tagság támogatásán, a magyar európaiság hangsúlyozásán alapul. Az évtized során megtartott választások során az MSZP, később az önállósult Demokratikus Koalíció (DK), az Együtt (később Együtt–PM), a Momentum és az LMP választási programjaikban és a politikai vitákban szorgalmazták az euró bevezetését. Míg az MSZP 2010-ben még 2014-re ígérte a közös valuta bevezetését (MSZP 2010), később a pártok az árfolyam-mechanizmusba való belépést, illetve a konvergenciakritériumok mielőbbi teljesítését ígérték. Az euró bevezetésének gondolata ezeknél a pártoknál szintén összekapcsolódik az Európa-képpel, ami az EU eszméjét támogató, annak jelenlegi szervezetét alapvetően elfogadó, azon kisebb szakpolitikai módosításokat szorgalmazó EU-stratégia mentén fogalmazódik meg – a DK képviseli ezen politikai erők között a legszélsőségebb EU-párti koncepciót, a föderális Európa megteremtését (Demokratikus Koalíció 2018). Az euró bevezetése összekapcsolódik továbbá az EU centrumához, a mag-Európához való tartozás koncepciójával is (Momentum 2018, 2022). A politikai spektrum jobb szélén a Jobbik 2010-ben a „nemzetek Európája”-konceptió és az EU átalakítása mellett (ha az nem sikerülne) Magyarország kilépését is kilátásba helyezte, a 2014-es választási programban pedig tévútnak nevezte a Lisszaboni Szerződést, amely a párt álláspontja szerint egy nemkívánatos szuperállam felé terelte el a közösség fejlődését. A Jobbik Európa-képétől természetesen idegen az euró bevezetése, és ez még a 2010-es évek közepén bekövetkezett centrista fordulat (Arató 2020) után is igaz: bár a 2019-es EP-kampányfüzetben már az alapító atyák (például Robert Schuman) méltatását olvashatták a választók, az egységes valuta bevezetéséről akkor sem volt szó (Jobbik 2019). A Jobbik korábbi, szélsőségesen EU-ellenes álláspontját a 2018-ban alapított Mi Hazánk Mozgalom vette át, akiktől természetesen távol áll az euró magyarországi bevezetésének még a felvetése is (Mi Hazánk 2022).

A szakpolitikai döntések tekintetében a 2010 után hatalmon lévő Orbán-kormányok 2020-ig – bár nem az euróbevezetés perspektívája mellett – a költségvetés rendbetételét prioritásként kezelték. Gazdaságpolitikájukat unortodoxként definiálták, ám az valójában ortodox és heterodox módszereket egyaránt felmutatott: nem vonták vissza a Bajnai-kormány sokat kritizált intézkedéseit, például a 13. havi nyugdíj eltörlesztését (2022-ig), a bevételnövelést (ÁFA-kulcs és egyéb adók emelése), illetve kiadás-csökkentést célzó intézkedései (a köz- és felsőoktatásra, valamint az egészségügyre fordított állami források visszavágása) mellett újdonságnak számító gazdaságpolitikai intézkedéseket is bevezettek (a kötelező magánnyugdíjpénztári befizetések államosítása, rezsicsökkentés, devizaadósok mentőcsomagjai, a jegybank függetlenségének megnyirbálása stb.; Illés–Körösényi 2017). Ezek az intézkedések hozzájárultak a költségvetés egyensúlyának megteremtéséhez, amelyet ezek mellett lehetővé tettek az Európai Unióból beáramló transzferek és az euróhoz képest az évtized közepére 30%-kal leértékelődő forintárfolyam is. A költségvetés egyensúlyának megteremtése következtében 2013-ban a Tanács megszüntette a csatlakozás óta folyamatban lévő túlzottdeficit-eljárást (Tanács 2013). Mindezek az intézkedések – noha a költségvetési hiány és az alapkamat leszorítása, valamint az alacsony infláció a konvergenciakritériumok teljesítésének irányába hatottak (lásd 1. táblázat) – függetlenek voltak az euró bevezetésétől, hiszen ilyen tervek nem láttak napvilágot. A kormányzati kommunikáció a költségvetési egyensúly megteremtésének prioritásként való kezelését a nemzeti szuverenitás megteremtésével keretezte (Bod 2014), a kapcsolódó szektorokra vonatkozó kormányzati politikát pedig az euróbevezetéssel ellentétes pénzügyi nacionalizmus jellemezte (Sebők–Simons 2021).

A Covid-19-válságot (többek között) az államháztartás súlyos és tartós válsága követte: jelentős a költségvetési hiány mértéke és az államadósság, emelkednek mind a termelői, mind pedig a fogyasztói árak, és történelmi magasságot ért el a forint árfolyama (2. ábra). A helyzetet az orosz–ukrán háború és a magyar kormánnyal szembeni bizalmi válság, mely az Európai Unióval többek között a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (Recovery and Resilience Facility, RRF) forrásainak befagyasztásában is megmutatkozik, tovább súlyosbítja (Palócz 2022). A 2020-as évek első felében tehát mind a politikai akarat, mind pedig a gazdasági-pénzügyi-szakpolitikai felkészültség hiányzik a közös valuta bevezetéséhez.

Az euró ugyanakkor sokkal több, mint az Európai Unió közös valutája. Az euróövezethez való tartozás a politikai és makrogazdasági szempontok mellett az összetartozás érzését is jelenti, egyfajta identitásszimbólum. Az euró mint közös pénz a magyarok számára már az Európai Uniót is jelképezi. A lakosság 12%-a megemlítette az eurót azon három dolog között, amely az Európai Unióval kapcsolatban elsőként az eszébe jut; az euró említése a hatodik leggyakoribb válasz volt (Bíró-Nagy et al. 2023).

A politikai rendszer szereplői, beleértve a kormányt és az ellenzéket, valamint a polgárokat is, az eurózónáról nemcsak anyagi és hasznossági szempontok alapján alkotnak véleményt, hanem annak alapján is, hogy mit gondolnak az európai politikai rendszerről, végső soron általánosságban az Európai Unióról (Risse et al. 1999).

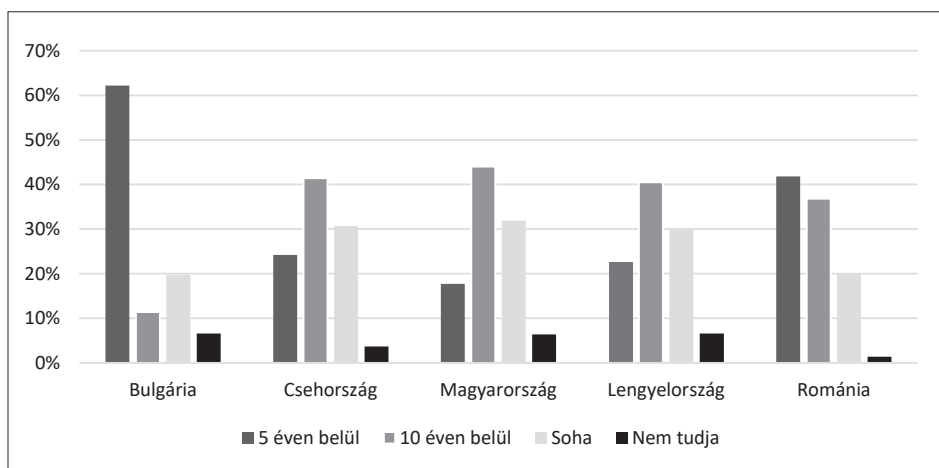
Az Eurobarometer-felmérések szerint Magyarország esetében az európai uniós tagság támogatottsága és az euró bevezetésének a támogatottsága is stabilan magas 2004 óta. A kelet-közép-európai országok közül a többi eurót nem bevezetett tagállamhoz (Románia, Lengyelország, Csehország, Bulgária) képest a magyarok összességében pozitívabban viszonyulnak az euróhoz. Az eurót még be nem vezetett kelet-közép-európai országok közül jelenleg csak Magyarországon és Romániában vannak többségben azok, akik támogatják a gazdasági és monetáris uniót egy közös valutával, Csehországban, Bulgáriában és Lengyelországban a többség elutasítja ezt (Standard Eurobarometer 99).

Bíró-Nagy és szerzőtársai 2023-as tanulmánya is vizsgálta a magyarok attitűdjét az euróbevezetéssel kapcsolatban. A felmérés eredményei szerint a magyar lakosság 67%-a gondolja úgy, hogy amennyiben Magyarország megfelelné a konvergenciakritériumoknak, be kellene vezetni az eurót, szemben azzal a 27%-kal, aki ezzel nem ért egyet (Bíró-Nagy et al. 2023). Az euró bevezetésének tehát a lakosság körében magas a támogatottsága. Ugyanez a felmérés arra is rámutatott, hogy valamennyi politikai táborban többségben vannak az euró bevezetését támogatók. Vagyis egy olyan uniós szakpolitikáról van szó, amelynek esetében elmondható, hogy Magyarországon nemzeti konszenzus van, és jól látszik az a szakpolitikai irány, amelynek a megvalósulását a magyarok szeretnék: ez pedig egyértelműen az euró bevezetése. Fontos megjegyezni azonban, hogy pártpolitikai preferenciák szerint vannak különbségek az euróbevezetés támogatottságának arányában. Míg a Fidesz–KDNP-szavazók 55%-a, addig a Momentum-szavazók 85%, a Jobbik-szavazók 84%, a DK-szavazók 77%-a támogatja az euró bevezetését. A Mi Hazánk szavazói körében is 60%-os a támogatottság (Bíró-Nagy és szerzőtársai 2023). A 2023-as Flash Eurobarometer-felmérés szerint a magyarok 73%-a úgy látja, hogy azokban az országokban, ahol már euróval fizetnek, a közös pénz bevezetésének pozitív hatása volt, míg Romániában csak a lakosság 66%-a, Lengyelországban 59%, Csehországban 52%, Bulgáriában pedig mindösszesen a lakosság 48%-a gondolja így (Flash Eurobarometer 527).

Az euró töretlen hazai támogatottsága ellenére a közös valuta bevezetésének időpontját a lakosság 44%-a tíz éven belül látja csak megvalósíthatónak, 32% úgy véli, hogy sohasem fog euróval fizetni, míg 18% szerint már öt éven belül bevezethetjük az eurót (4. ábra). A magyar lakosság nagy többsége tehát – a csehekhez, lengyelekhez hasonlóan – nem számol középtávon sem az euróval (Flash Eurobarometer 527).

ÖSSZEGZÉS ÉS KITEKINTÉS

Talán nincs olyan politikai szereplő vagy szakértő Magyarországon vagy máshol, aki 2004-ben, hazánk EU-csatlakozása idején arra tett volna tétet, hogy húsz évvel később még mindig a forintot fogjuk fizetőeszközként használni – főleg úgy, hogy az euróövezet időközben 20 tagúra bővült, a baltiak mellett olyan tagállamokkal, mint a szomszédos Szlovákia vagy Horvátország.



4. ÁBRA: Az euró bevezetésének várt időpontja az eurót eddig be nem vezető kelet-közép-európai országokban, 2023

Forrás: Flash Eurobarometer 527.

A térség EU-tagállamainak összehasonlító elemzése alapján ebben a fejezetben bemutattuk, hogy az euró bevezetése melletti vagy elleni érveket nem tudjuk egyértelműen gazdasági tényezőkhez kötni: a monetáris integrációról szóló döntés nem függ a felzárkózási pályától; a kimaradó államok nagyon különböző árfolyam-politikát folytatnak – tehát valutaleértékelődést és -felértékelődést is láthatunk a nemzeti valutát használó országok között –; miközben az eurót és a nemzeti valutát használó kelet-közép-európai EU-tagállamok reálgazdasági integráltsága egyaránt nagyon magas. (Gazdaság)elméleti érvekkel ugyanúgy alá tudjuk támasztani a GMU-csatlakozást, mint a kimaradást: előbbi érvek elsősorban a valutaövezetbe való gazdasági integráltságot hangsúlyozzák, utóbbiak pedig a reálgazdasági felzárkózásból adódó nemzeti valuta felértékelődésének kihasználását (Palánkai–Benczes–Kollai 2022). Mindezek alapján azt látjuk, hogy a gazdasági érvek és ellenérvek sokszínűsége jellemzi a kelet-közép-európai országok eurózónába való belépésének, illetve kívülmaradásának történetét, s ez azt is jelenti, hogy a politikai dimenzió jelentőségét nem szabad alábecsülnünk. Politikai stratégia kérdése ugyanis a pártok, kormányok értékrendjének meghatározása, a politikai narratíva kialakítása ugyanúgy, mint a fiskális politika prioritásainak meghatározása.

Fejezetünkben bemutattuk, hogy 2004 és 2010 között Magyarországon a kormány politikai stratégiája az euró bevezetése mellett foglalt állást, fiskális politikai döntései azonban nem tették lehetővé a konvergenciakritériumok teljesítését. A 2010 után következő időszak Orbán-kormányai az Európai Uniót politikai ellenségként kezelő kormányzati narratívát kialakítva nem tették céllá az euró bevezetését, a kormányzat fiskális nacionalizmusa saját politikai érdekeit szolgálta, ugyanakkor a Covid-19-járvány kitöréséig olyan költségvetési politikát folytattak, amely közelítette Magyarországot az euróbeveze-

tés feltételrendszeréhez. A 2020-as években mind a politikai akarat, mind pedig a szakpolitikai feltételrendszer hiányzik az euró bevezetéséhez.

Az Európai Unió azonban – ahogy az már a csatlakozási folyamatban is világosan kiderült – egy folyamatosan változó, a külső körülményekhez és a tagállami igényekhez folyamatosan alkalmazkodó politikai rendszer, a csatlakozni kívánók számára mozgó célpont (*moving target*) (Arató–Koller 2023). A 2020-as évek válságai, különösen az Európai Unió tőszomszédságában zajló orosz–ukrán háború alapvetően változtatták meg azt a geopolitikai helyzetet, amelyben az Európai Unió korábban működött, és Ukrajna gyors tagjelölt státusza felújította a további bővítés befagyott folyamatát (Anghel–Džanikić 2023). Az újabb tagok felvétele azonban felveti azt a kérdést, hogy az EU jelenleg ismert felépítménye alkalmas-e harmincnál is több, nagyon különböző politikai-gazdasági-társadalmi rendszerű ország befogadására, vagy a differenciált integráció modelljének elterjedésére számíthatunk (Stubb 1996; De Neve 2007; Dyson–Sepos 2010; Halmai 2019; Koller 2012, 2019). Az Európai Unió átalakításával kapcsolatos Macron–Scholz párbeszédet (Navracsics 2022) követően 2023 szeptemberében a Tanács asztalára tett francia–német tervezet a hagyományos uniós struktúrák radikális átalakítására tesz javaslatot éppen a differenciált integráció irányában (Costa et al. 2023).

A 2030-ig felvázolt átalakítási útvonal végén egy négy koncentrikus körből álló európai integráció szerepel célállomásként. A legbelső kör az euróövezet és a mélyítésben önként részt vevők további koalíciói (*coalitions of the willing*) által alkotott, explicite deklarált mag-Európa lenne. A második kör a jelenlegi és jövőbeli EU, melyet az Alapszerződés 2. cikke szerinti alapértékek tartanak össze. A harmadik kör a társult országokat foglalja magában a belső piaccal mint fő szervezőerővel – miközben ebben a körben már kimondottan nem lesz cél az integráció további mélyítése (az *ever closer union*). Ugyanakkor a negyedik, legkülső kör az EPC 2.0 (European Political Community, azaz Európai Politikai Közösség 2.0) névvel aposztrofált országcsoportosulás lenne, amely *de facto* már nem képezné az EU-integráció részét, hanem a tervek szerint a geopolitikai konvergenciára fókuszálna az EU-val kötött bilaterális egyezmények mentén. Számolva az egyes tagállamok ellenállásával-vétőjával, a tervek jogi elfogadásának procedúráját is kidolgozták hat, egymást lépcsőzetesen követő opciót felvázolva, melyek közül az utolsó lehetőség az – minden korábbi opció kudarcának esetére –, hogy az eddigi EU-alapszerződés helyett új szerződéseket kötnének.

Bár a tervezet státusza egyelőre nem világos (számos reformterv látott már napvilágot az Európai Unió történetében, és messze nem mindegyik valósult meg [lásd Arató–Koller 2023]), mindenesetre jelez egy irányt a magállamok gondolkodásában. Ez az irány pedig egyrészt az eurózóna és a mag-Európa fogalmának összeolvadása – vagyis aki kimarad az eurózónából, kimarad a belső magból –, másrészt pedig a jogállamiság elvének és betartásának a felértékelődése. A demokrácia és jogállamiság tekintetében ismert, hogy több mint egy évtizedes múlta tekint vissza az EU intézményrendszere és Magyarország közötti többretegű jogi és politikai vita (lásd pl. Gulácsi–Kerényi 2023, valamint Varju–Várnay tanulmányát ebben a kötetben). Amennyiben Magyarország mind az egységes valuta, mind pedig a jogállamisággal kapcsolatos területen alulteljesít, akkor

nagy eséllyel nem fog az Európai Unió központi tagállamai közé tartozni, sőt egészen a perifériára szorulhat. Az eurózóna-tagság lehetséges tétje tehát nemcsak az Európai Unió legjelentősebb szakpolitikájának bevezetése, hanem végső soron az ország Európán belüli jövőbeni státusza.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Adler Judit et al.: *Az EU-csatlakozás középtávú gazdasági és társadalmi hatásai Magyarországra*. Budapest, 2003, GKI–Kopint-TÁRKI.
- Anghel, Veronica – Džankić, Jelena: Wartime EU: Consequences of the Russia–Ukraine War on the Enlargement Process. *Journal of European Integration*, 2023. No. 3. 487–501. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2190106>
- Antalóczy Katalin – Sass Magdolna: Működőtőke-befektetések és a külkereskedelem modernizációja – nemzetközi kitekintés és hazai tapasztalatok. *Külgazdaság*, 2002. 12. 4–36.
- Arató, Krisztina: *Myths and Countermyths in the European Union*. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 2014. (SPP Working Papers 513.)
- Arató, Krisztina: Hungary. Chapter 6. In Vít Hloušek – Petr Kaniok eds.: *The European Parliament Election of 2019 in East-Central Europe. Second-Order Euroscepticism*. London – New York, 2020, Palgrave-Macmillan, 107–130. https://doi.org/10.1007/978-3-030-40858-9_6
- Arató Krisztina – Koller Boglárka: Magyarország az Európai Unió intézményeiben – az Európai Unió Magyarországon. In uők szerk.: *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest, 2019, Dialóg-Campus, 209–236.
- Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet*. Harmadik kiadás. Budapest, 2023, Gondolat.
- Arató, Krisztina – Koller, Boglárka – Pelle, Anita eds.: *Why In – Why Out? The Political Economy of the Eurozone in Central and Eastern Europe*. Abingdon, 2021, Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429261411>
- Benczes István: *Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris Unióban*. Budapest, 2020, Akadémiai Kiadó. <https://doi.org/10.1556/9789634543480>
- Benczes István – Váradi Szilvia: Arany szabály helyett adósságfék: a német példa. *Köz-Gazdaság*, 2011. 2. 91–104.
- Bíró-Nagy András – Juhász Vanessza – Szászi Áron – Varga Attila: *Milyen Európát szeretnénk? A magyar társadalom és az Európai Unió 2023-ban*. Budapest, 2023, Friedrich-Ebert-Stiftung – Policy Solutions.
- Bocskor, Ákos: Anti-Immigration Discourses in Hungary during the ‘Crisis’ Year: The Orbán Government’s ‘National Consultation’ Campaign of 2015. *Sociology*, 2018. No. 3. 551–568. <https://doi.org/10.1177/0038038518762081>
- Bod Péter Ákos: *Nem szokványos gazdaságpolitikák*. Budapest, 2014, Akadémiai Kiadó.
- Bod, Péter Ákos – Pócsi, Orsolya – Neszmélyi, György Iván: Political and Policy Dilemmas of Euro Adoption in CEE Countries: What Next When Crisis Hits? *European Policy Analysis*, 2021. No. 2. 470–485. <https://doi.org/10.1002/epa2.1111>
- Borowski, Jakub: Poland and Euro Adoption: From Integration-Driven Enthusiasm to Post-Pandemic Uncertainty. In Krisztina Arató – Boglárka Koller – Anita Pelle eds.: *Why In –*

- Why Out? The Political Economy of the Eurozone in Central and Eastern Europe*. Abingdon, 2021, Routledge, Chapter 11.
- Börzel, Tanja A. – Panke, Diana: Europeanization. In Michelle Cini – Nieves Pères-Solórzano Borragán eds.: *European Union Politics*. Oxford, 2013, Oxford University Press, Chapter 9, 110–121.
- Bruha, Jan – Podpiera, Jiří: *Transition Economy Convergence in a Two-Country Model: Implications for Monetary Integration*. ECB Working Paper Series, 2007, No. 740. <https://doi.org/10.2139/ssrn.971017>
- Costa, Olivier – Schwarzer, Daniela – Berès, Pervenche – Gressani, Gilles – Marti, Gaëlle – Mayer, Franz – Nguyen, Thu – von Ondarza, Nicolai – Russack, Sophia – Tekin, Funda – Vallée, Shahin – Verger, Christine: *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*. Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform. 2023.
- Csajbók Attila – Csermely Ágnes szerk.: *Az euró bevezetésének várható hasznai, költségei és időzítése*. Budapest, 2002, Magyar Nemzeti Bank. (MNB Műhelytanulmányok, 24.)
- Demokratikus Koalíció: *Összehozzuk Magyarországot! A Demokratikus Koalíció rövid választási programja*. 2018.
- De Neve, Jan-Emmanuel: The European Union? How Differentiated Integration is Reshaping the EU? *European Integration*, 2007. No. 4. 503–521. <https://doi.org/10.1080/07036330701502498>
- Dorrucci, Ettore – Fidora, Michael – Gartner, Christine – Zumer, Tina: The European Exchange Rate Mechanism (ERM II) as a Preparatory Phase on the Path towards Euro Adoption: The Cases of Bulgaria and Croatia. *Economic Bulletin Articles*, 2020. No. 8.
- Dyson, Kenneth – Sepos, Angelos. *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*. London, 2010, Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230289529>
- ECB: *Euro Foreign Exchange Reference Rates*. 2023. https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/euro_reference_exchange_rates/html/index.en.html
- Enyedi Zsolt – Benoit, Kenneth: Kritikus választás 2010. A magyar pártrendszer átrendeződése a bal–jobb dimenzióban. In Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert szerk.: *Új képlet. Választások Magyarországon, 2010*. Budapest, 2011, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 17–42.
- European Commission: *Regular Report on Hungary's Progress towards Accession*. SEC(2001) 1748. Brussels, 2001, European Commission.
- Falagiarda, Matteo – Gartner, Christine: Croatia Adopts the Euro. *Economic Bulletin Articles*, 2022. No. 8.
- Fidesz: *Hajrá, Magyarország! A cselekvő nemzet programja*. 2006.
- Fidesz: *Igen, Magyarország többre képes! A FIDESZ európai választási programja*. 2009.
- Flash Eurobarometer 527: *Introduction of the Euro in the Member States That Have Not Yet Adopted the Common Currency*. 2023. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2982>
- Gabrisch, Hubert – Kämpfe, Martina: The New EU Countries and Euro Adoption. *Intereconomics*, 2013. No. 3. 180–186. <https://doi.org/10.1007/s10272-013-0460-0>
- Götz, Marta – Jankowska, Barbara: Companies in Central and Eastern Europe and Eurozone Membership: An Attempt at a Microeconomic Analysis. In Krisztina Arató – Boglárka Koller – Anita Pelle eds.: *Why In – Why Out? The Political Economy of the Eurozone in Central and Eastern Europe*. Abingdon, 2021, Routledge, Chapter 7. <https://doi.org/10.4324/9780429261411-7>

- Gulácsi Gábor – Kerényi Ádám: Magyarország elfordulása az Európai Unió derékhadától és az Unió válaszai. *Közgazdasági Szemle*, 2023. 10. 1131–1172. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2023.10.1131>
- Halmi, Gábor: The Fall of the Rule of Law in Hungary and the Complicity of the EU. *Italian Journal of Public Law*, 2020. No. 12. 204–223.
- Halmi Péter: Differenciált integráció: gazdasági integrációs modellek. In uő szerk.: *Tagállami integrációs modellek. A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban*. Budapest, 2019, Dialóg Campus Kiadó, 67–142.
- Heinemann, Friedrich: *Central Europe and European Monetary Integration: A Strategy for Catching Up*. ZEW Discussion Papers, 1994. No. 21.
- Herczeg Márk: Nagy Márton: „Mi van? Ne haragudj... Eurózóna? Hagyjuk már!” *444.hu*, 2022. 06. 30. <https://444.hu/2022/06/30/nagy-marton-mi-van-ne-haragudj-eurozona-hagyjuk-mar>
- Herman, Bernadett: Ebben az évtizedben még aligha lesz euró Magyarországon. *Economx*, 2021. 08. 04. <https://www.economx.hu/magyar-gazdasag/euro-bevezetes-elemzok-csany-sandor-mnb-matolcsy-erm-ii-forint-felzarkozas.733971.html>
- Hodulák, Vladan – Sychra, Zdeněk: The Czech Republic and the Euro: Not Now, or Not Ever? In Krisztina Arató – Boglárka Koller – Anita Pelle eds.: *Why In – Why Out? The Political Economy of the Eurozone in Central and Eastern Europe*. Abingdon, 2021, Routledge, Chapter 13. <https://doi.org/10.4324/9780429261411-13>
- Illés Gábor – Körösi András: Ortodoxia, heterodoxia és cselekvés: Bajnai Gordon és Orbán Viktor válságkezelése, 2009–2014. In Körösi András szerk.: *Viharban kormányozni: Politikai vezetők válsághelyzetekben*. Budapest, 2017, MTA TK PTI, 139–166.
- Jobbik: *Biztonságos Európát, szabad Magyarországot! Európai Választási Program*. 2019.
- Kiss Gábor Dávid – Mészáros Mercédesz: Árfolyam-modellezés nem konvencionális monetáris politika mellett. *Közgazdasági Szemle*, 2019. 9. 960–979. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.9.960>
- Koller Boglárka: Klubtagságok az EU-ban. A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai. *Politikatudományi Szemle*, 2012. 1. 32–58.
- Koller, Boglárka: European and National Agendas in the 2014 EP Elections in Hungary. In Ruxandra Boicu – Silvia Branea – Adriana Stefanel eds.: *Political Communication and European Parliamentary Elections in Times of Crisis*. London, 2017, Palgrave Macmillan, 167–183. https://doi.org/10.1057/978-1-137-58591-2_12
- Koller, Boglárka: Differentiated Union. The Only Way Forward or One That Leads to Desintegrations? In Violaine Delteil – Xavier Richet dir.: *L'Europe, une fracture à retardement: Intégration asymétrique, dépendances, fragmentation (Questionner l'Europe)*. Paris, 2019, L'Harmattan, 97–118.
- Koller, Boglárka: The Euro and the Collective Identities of Central and Eastern European Nationals In Krisztina Arató – Boglárka Koller – Anita Pelle eds.: *Why In – Why Out? The Political Economy of the Eurozone in Central and Eastern Europe*. Abingdon, 2021, Routledge, Chapter 5. <https://doi.org/10.4324/9780429261411-5>
- Kormányprogram: *Lendületben az ország! A Köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarorszáért 2004–2006*. H/11640. 2004. <https://www.parlament.hu/irom37/11640/11640.pdf>
- Kormányprogram: *Új Magyarország. Szabadság és szolidaritás. a Magyar Köztársaság Kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarorszáért 2006–2010*. 2006.

- Kormányprogram: *Válságkezelés és bizalomerősítés. A válságkezelő kormány egyéves cselekvési terve*. 2009. április 20.
- Kornai János: A posztoszocialista átmenet és az állam: gondolatok fiskális problémákról. *Közgazdasági Szemle*, 1992. 7–8. 569–599.
- Kovács, Olivér: The Hungarian Eurolessness: From Eulogy to Neutrality and Beyond. In Krisztina Arató – Boglárka Koller – Anita Pelle eds.: *Why In – Why Out? The Political Economy of the Eurozone in Central and Eastern Europe*. Abingdon, 2021, Routledge, Chapter 12. <https://doi.org/10.4324/9780429261411-12>
- Kutasi Gábor – Nagy Sándor Gyula: Euróval vagy anélkül könnyebb újraindítani Kelet-Közép-Európát? *Európai Tükör*, 2019. 4. 7–25. <https://doi.org/10.32559/et.2019.4.1>
- Matolcsy, György: We Need to Admit the Euro Was a Mistake. *Financial Times*, 3 November 2019. <https://www.ft.com/content/35b27568-f734-11e9-bbe1-4db3476c5ff0>
- Matolcsy György: Az euro csapda. *Magyar Nemzet*, 2021. június 28. <https://magyarnemzet.hu/pc19/2021/06/az-euro-csapda>
- McKinnon, Ronald I.: Toward Virtual Exchange-Rate Stability in Western and Eastern Europe with the Advent of EMU. In Mario I. Blejer – Marko Škreb eds.: *Balance of Payments, Exchange Rates, and Competitiveness in Transition Economies*. Boston MA, 1999, Springer. 131–157. https://doi.org/10.1007/978-0-585-31346-7_4
- Mellár Tamás: Mikor éri el a magyar gazdaság fejlettsége az Európai Unió átlagát? *Közgazdasági Szemle*, 2001. 12. 995–1008.
- Mi Hazánk: *Virradat program Magyarország felvirágoztatására. A Mi Hazánk Mozgalom országgyűlési választási programja*. 2022.
- MNB: *A forint útja az euróhoz*. Budapest, 2001, Magyar Nemzeti Bank.
- MNB: *Kiáltvány – Az MNB 12 pontja a sikeres és biztonságos eurobevezetés érdekében*. Budapest, 2021, Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2021-evi-sajtokozlemenyek/kialtvany-az-mnb-12-pontja-a-siker-es-biztonsagos-eurobevezetes-erdekeben>
- Momentum: *Momentum 2018 – Indítsuk be Magyarországot! Választási program*. 2021.
- Momentum: *Új Magyarország Terv. A Momentum Mozgalom és Fekete-Győr András miniszterelnök-jelölt előválasztási programja*. 2021.
- MSZP: *Nemzeti modernizáció, összetartó közösség. Ajánlat a demokratikus oldal programjára*. 2010.
- MTI: *A Fidesz az adócsökkentést és az euró bevezetését sürgeti*. MTI, 2008. október 11. <https://www.origo.hu/itthon/2008/10/fidesz-szombati-konferencia-adocsokkent-es-az-euro-bevezetese-szukseges>
- MTI: *Orbán: 2020-ig nem lesz eurónk*. MTI, 2011. február 5. https://index.hu/gazdasag/magyar/2011/02/05/orban_2020-ig_nem_lesz_euronk/
- Mundell, Robert A.: Exchange-Rate Arrangements in the Transition Economies. In Mario I. Blejer – Marko Škreb eds.: *Balance of Payments, Exchange Rates, and Competitiveness in Transition Economies*. Boston MA, 1999, Springer, 95–130. https://doi.org/10.1007/978-0-585-31346-7_3
- Nagy Ottó: Nem érdemes kockáztatni. Interjú Varga Mihállyal. *Magyar Hírlap*, 2018. március 24. https://www.magyarhirnap.hu/gazdasag/Varga_Mihaly_Nem_erdemes_kockaztatni
- Navracsics Tibor: Bővítés vagy Európai Politikai Közösség? In Schmidt Laura – Tárnok Balázs – Tóth Bettina szerk.: *Szakkpolitikai elemzések 2022 II. félév*. Budapest, 2023, Ludovika Egyetemi Kiadó.

- Neményi Judit – Oblath Gábor: Az euró bevezetésének újragondolása. *Közgazdasági Szemle*, 2012. 6. 569–684.
- Orbán Viktor: Évindító Kormányinfó. 2019. január 10. https://www.youtube.com/watch?v=_y7GBwO2Ses
- Paláncsai Tibor – Benczes István – Kollai István: Egységes valuta az európai integráció perspektívájában. *Közgazdasági Szemle*, 2022. 3. 299–313. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2022.3.299>
- Palócz Éva: A magyar gazdaság két egymásra torlódott válság közben. In Kolosi Tamás – Szélenyi Iván – Tóth István György szerk.: *Társadalmi Riport 2022*. Budapest, 2022, TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt., 17–33. <https://doi.org/10.61501/TRIP.2022.1>
- Pelle, Anita – Tabajdi, Gabriella: The Role of Manufacturing in the Central and Eastern European Countries in the Various Periods from Transition to Mature EU Membership. In Judit Ricz – Tamás Geröcs eds.: *The Political Economy of Emerging Markets and Alternative Development Paths*. Cham, 2023, Palgrave Macmillan, 119–142. (International Political Economy Series.) https://doi.org/10.1007/978-3-031-20702-0_6
- Pelle Anita – Végh Marcell Zoltán: Hogyan változott az euróövezet a kezdetek óta? *Pénzügyi Szemle*, 2019. 1. 127–145.
- Radaelli, Claudio M.: Europeanisation: Solution or Problem? *European Integration online Papers (EIoP)*, 2004. No. 16.
- Remsperger, Hermann: *Convergence and Divergence in the European Monetary Union*. BIS Review. Basel, 2001, Bank for International Settlements.
- Risse, Thomas – Engelmann-Martin, Daniela – Knopf, Hans-Joachim – Rocher, Klaus: To Euro or Not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union. *European Journal of International Relations*, 1999. No. 2. 147–187. <https://doi.org/10.1177/1354066199005002001>
- Schimmelfennig, Frank: The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International Organization*, 2001. No. 1. 47–80. <https://doi.org/10.1162/002081801551414>
- Sebők, Miklós – Simons, Jasper: How Orbán Won? Neoliberal Disenchantment and the Grand Strategy of Financial Nationalism to Reconstruct Capitalism and Regain Autonomy. *Socio-Economic Review*, 2022. No. 4. 1625–1651 <https://doi.org/10.1093/ser/mwab052>
- Standard Eurobarometer 99. 2023. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>
- Stubb, Alexander: A Categorization of Differentiated Integration. *Journal of Common Market Studies*, 1996. No. 2. 283–295. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00573.x>
- Szabó György: Matolcsy György lerántotta a leplet: kötelező bevezetni az eurót. *Index*, 2023. június 3. <https://index.hu/gazdasag/2023/06/03/matolcsy-gyorgy-jegybank-europai-unio-euro-bevezetes-alapkat/>
- Szabó, Lilla Petronella – Szabó, Gabriella: Attack of the Critics: Metaphorical Delegitimation in Viktor Orbán's Discourse during the Covid-19 Pandemic. *Journal of Language and Politics*, 2022. No. 2. 255–276. <https://doi.org/10.1075/jlp.21068.sza>
- Szajlai Csaba: Rajtunk múlik, mikor lesz eurónk. „A forint nevű házról akkor érdemes elköltöznünk, ha biztonságosabb fedelet találunk” – érzékeltette Varga Mihály miniszter. *Magyar Hírlap*, 2016. július 19. www.magyarhirlap.hu
- Tabajdi, Gabriella – Végh, Marcell Zoltán: The Global and the Eurozone Crises and their Effects on Central and Eastern Europe's Economic Performance. In Krisztina Arató – Boglárka Koller – Anita Pelle eds.: *Why In – Why Out? The Political Economy of the Eurozone in Central and Eastern Europe*. Abingdon, 2021, Routledge, Chapter 6. <https://doi.org/10.4324/9780429261411-6>

- Tanács: A Tanács határozata (2004. július 5.) a Magyarországon fennálló túlzott hiányról (2004/918/EK). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 389/27. 2004. december 30.
- Tanács: A Tanács határozata (2013. június 21.) a Magyarországon fennálló túlzott hiányról szóló 2004/918/EK határozat hatályon kívül helyezéséről (2013/315/EU). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 173/43. 2013. június 26.
- Végh Marcell Zoltán: Szlovákia – a legjobb felzárkózó a válságban. In Farkas Beáta – Voszka Éva – Mező Júlia szerk.: *Válság és válságkezelés az Európai Unió kohéziós országaiban*. Szeged, 2012, SZTE GTK, 98–104.
- Végh, Marcell Zoltán – Kazár, Klára: Critical Approach to European Austerity Policies: A Statistical Analysis. In Éva Voszka – Gábor Dávid Kiss eds.: *Crisis Management and the Changing Role of the State*. Szeged, 2014, SZTE GTK, 71–87.
- Wach, Krzysztof: Conceptualizing Europeanization: Theoretical Approaches and Research Designs. In Piotr Stanek – Krzysztof Wach eds.: *Europeanisation Processes from the Meso-economic Perspective: Industries and Policies*. Cracow, 2021, Cracow University of Economics, 11–23.

6. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOK HATÁSA A MAGYAR VÁLLALATOK TELJESÍTMÉNYÉRE

Bucsky Péter

BEVEZETÉS

A Magyarország 2004-es európai uniós tagsága óta eltelt közel két évtizedben társfinanszírozással együtt 22 ezer milliárd forintnyi támogatás került kifizetésre a kedvezményezetteknek. Nagyon keveset lehet azonban arról tudni, hogy ezek a források végső soron kikhez jutottak el, és hogyan hasznosultak a gazdaságban. Több adatforrás és adatbázis összesítésével ki lehet azonban mutatni, hogy a források mekkora része jutott el a vállalkozásokhoz, költségvetési, önkormányzati szereplőkhöz, milyen átalakulást lehetett ezek arányában megfigyelni. Az „uniós támogatások” gyűjtőfogalom azonban nagyon változatos forrásokat jelezhet, nehéz is ezeket egységesen kezelni – már csak azért is, mert nincsen róluk egységes nyilvántartás.

Jelen tanulmányban uniós támogatásokon a magyar kormány és szervei által magyarországi kedvezményezettekhez eljuttatott vissza nem térítendő európai uniós forrásokat értünk, amelyek a Kohéziós Alapból (KA) az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA) terhére kerülnek kifizetésre. Nem része azonban a vizsgálatnak a teljesen eltérő logika szerint működő Közös Agrárpolitika (KAP).

Az EU-támogatások nagyon változatos intézményi és döntéshozatali úton juthatnak el a végső kedvezményezettekhez, ezért az elemzés során a támogatást elnyerő vállalkozások szempontjából kerültek vizsgálatra. Függetlenül attól, hogy milyen uniós forrásból, milyen döntéshozatal keretében ítélték meg azokat, a vállalatoknál azonosítható vissza nem térítendő források összeggyűjtése és elemzése volt a cél.

A több tízezer vállalkozáshoz juttatott támogatás hasznosulásáról nem érhető el átfogó elemzés, ezért a legtöbb támogatáshoz jutó vállalkozások nyomon követése, hatékonyságuk összehasonlítása a gazdaság egészével jó lehetőség annak felmérésére, mennyire hasznosultak jól a támogatások. A magyar állam megnehezíti az adatokhoz való hozzáférést, nem tesz közzé elemzéseket arról, hogy a sok ezer milliárd forintnyi forrást mire és milyen hatékonysággal költötték el. Ezért jó lehetőség, hogy a 2008 óta elérhető támogatási adatok és a vállalati éves pénzügyi beszámolók alapján kísérletet tegyünk arra, hogy megvizsgáljuk, a vállalkozásoknak juttatott támogatások milyen hatékonysággal hasznosultak. Mivel a vállalkozások számára jelentősebb uniós források 2008 után kerültek kifizetésre, így ezt az évet bázisnak tekintve vizsgálhatjuk, milyen fejlődési utat jártak

be az elsőként jelentősebb uniós támogatáshoz jutott vállalkozások hosszabb időtávban a többi vállalkozáshoz képest.

Az európai uniós támogatások hasznosulása azok megjelenése óta komoly vitákat generál. A támogatások számos korrupciós kockázatára is sokan felhívták már a figyelmet (Wostern–Šlander 2009; Mohol 2016; Crescenzi et al. 2017). A közpénzek – legyenek azok uniós vagy állami források – elosztásának vizsgálata nehezen összevethető a támogatási rendszerek között, ráadásul kevés igazán nagyszámú vállalatot vizsgáló tanulmány készült. Ezek eredményeit nagy kihívás összesíteni, ezért is volt fontos Dvouletý et al. (2021) tanulmánya, amelyben harminc 2000 után készült tudományos elemzés eredményeit összesítették az egyes uniós tagországokban készült elemzésekből. A szerzők a kkv-támogatásokat vizsgálták, és azt találták, hogy ezek a programok nem tekinthetők igazán sikeresnek. A vállalatok pénzügyi teljesítményének elemzése alapján azt lehetett látni, hogy a cégek túlélési rátája növekedett, a foglalkoztatás is emelkedett, illetve nőtt a tárgyi eszközök értéke – ez utóbbi nem meglepő, hiszen a támogatásokból alapvetően beruházásokat hajtanak végre. Ugyanakkor nagyon vegyesek az eredmények a munka-termelékenység és a teljes tényező termelékenység (TFP) alakulására vonatkozóan.

A vállalatok állami támogatása az Európai Unióban csak korlátozásokkal lehetséges. „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, 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” – olvasható az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkében (EUR-Lex, 2012/C 326/01). Különösen érdekes kérdés, hogy a Magyarországon igen jelentős uniós támogatások mennyiben fejthettek ki piactorzító hatást, befolyásolták-e a versenyt. Hazánkban azért is releváns ez a kérdés, mivel kimagasló az uniós támogatások GDP-hez viszonyított aránya, de a vállalati állami támogatásoké is. Magyarországon – többek között az uniós támogatásoknak köszönhetően – a legmagasabb az államtól a vállalati szektornak biztosított támogatások aránya (Bucsky 2023). Az elemzések szerint komoly problémák lehetnek az európai uniós támogatások hatékonyságával (Kállay 2014; Medve-Bálint et al. 2022).

Az EU-támogatások számos társadalmi és gazdasági célt szolgálnak, de leginkább számszerűsíthető eredményeket a vállalatoknak juttatott támogatások esetében lehet mérni. Számos olyan buktató van azonban az elemzések során, amelyek még a legfelkészültebb kutatók eredményeit is megkérdőjelezhetik. Egy frissen készült és alapos elemzés a vállalati támogatások alapján úgy készült el, hogy a nagyon jelentős állami tulajdonú, a támogatásokat sokszor közbeszerzésre fordító vagy pályázatokon továbbutaló vállalatokat nem emeli ki a mintából, ami így könnyen torz eredményeket szülhet (Muraközy–Telegedy 2023). Az igazán szakszerű elemzések elkészítését a kormányzat egyre inkább akadályozza az adatokhoz való hozzáférés korlátozásával. Adós maradt a mindenkori magyar kormány azzal is, hogy a több tízezer milliárd forintnyi uniós támogatások kapcsán elvégezze a projektek utólagos elemzését, nyilvánosan elérhető tanulmányokat tegyen közzé – amit a régió más országai meg tudtak valósítani (Šelebaj–Bule 2021).

Ezért is kiemelten fontos, hogy európai uniós tagságunk két évtizede után alapos és részletes elemzésben mutassuk be, hogyan hasznosultak a 2004. május 1-jei uniós csatlakozásunk után igénybe vett közösségi források, kiemelten a vállalati szektorban.

Ezen tanulmányban ezt az elemzést úgy végzem el, hogy először megvizsgálom az európai uniós támogatások jelentőségét a magyar gazdaságban. Ezt követően kiszámítom, hogy a források mekkora része került közvetlen formában a vállalati szektorhoz, alapvetően gazdaságfejlesztési céllal. Majd a vállalati támogatások általános jellemzőit és trendjeit, fő mutatószámait ismertetem. Végül létszám-kategória és ipari szektorok szerint is részletesen elemzem a támogatott vállalatokat, és bemutatom, hogyan teljesítettek ezek a közel két évtizede elérhető források segítségével.

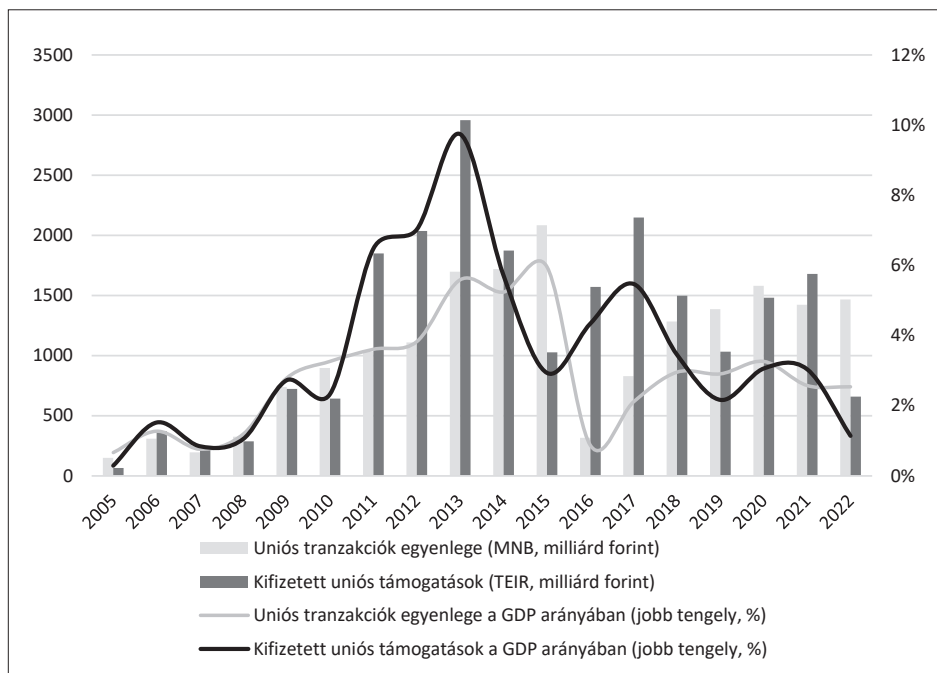
AZ EU-TÁMOGATÁSOK GAZDASÁGI JELENTŐSÉGE

A 2022-es év végéig, uniós tagságunk első 18 évében a Magyar Nemzeti Bank statisztikái alapján az uniós transzferek többlete 18,4 ezer milliárd forint volt, minden uniós transzfert, így a KAP-forrásokat is összegezve. Ez a teljes időszak GDP-jének 2,9 százaléka.¹ Az uniós csatlakozást követően azonban nem azonnal indult meg a támogatások nagymértékű hazánkba áramlása. Ennek oka egyrészt a finanszírozási rendszer sajátosságaiban keresendő: átfutási idő szükséges a támogatási rendszer kialakításához, a pályázatok kiírásához és elbírálásához, a győztes projektekkel a szerződéshez és a projektek megvalósításához. A jelentősebb összegű uniósforrás-beáramlás, a projektek megvalósítása ezért inkább csak 2008 után indult meg.

Az európai uniós támogatások kifizetése az Európai Bizottság részéről a tagállamok felé és a pályázatok nyertesei és a finanszírozó kormányok között időben jelentősen elterjedhet, amint az az 1. ábra alapján látható. Összességében az uniós támogatások (KAP nélkül) keretében 22,1 ezer milliárd forintot utaltak ki a kedvezményezetteknek, ami a 2005 és 2022. december 31. közötti GDP 3,5 százalékának felel meg. Ez az összeg két okból is magasabb, mint ami az MNB fizetési statisztikáiból kiolvasható: egyrészt az uniós hozzájárulást is be kell fizetni, amit az egyes hétéves uniós költségvetési ciklusokban a GNI arányában határoznak meg. Másrészt a tényleges kifizetések az Európai Bizottság részéről a tagországok kormányai felé időben eltérnek egymástól, amit tovább bonyolítanak az elmúlt években sokasodó szabálysértések miatti felfüggesztések, a források visszatartása is. Emellett az is eltérést okoz, hogy az Európai Bizottság közvetlenül, tehát a magyar kormány közbeiktatása nélkül is teljesít kifizetéseket magyarországi kedvezményezettek részére bizonyos közvetlen uniós támogatási mechanizmusokon keresztül.

A kifizetések évek közötti változatosságát növeli, hogy a hétéves költségvetési ciklusok kezdetén jellemzően kevesebb a kifizetés. Az egyes nemzeti fejlesztési tervekre alap-

¹ A számítás alapja a Magyar Nemzeti Bank éves és negyedéves fizetésimérleg-jelentése, az elsődleges, másodlagos jövedelmekből és a tőkemérlegből az Európai Unióval kapcsolatos pénzmozgások összege.



1. ÁBRA: Az európai uniós támogatások egyenlege és kifizetése a GDP arányában 2005–2022

Forrás: MNB-, KSH- és TEIR-adatok alapján saját szerkesztés.

zott támogatásoknak eltérők lehetnek a fókuszaik is, így különösen az, hogy mennyi forrás juthat közvetlenül a vállalatoknak gazdaságfejlesztésre. Az első, 2005 és 2006 közötti ciklusban a vállalatoknak juttatott források már csak nagyon marginális szerepet kaptak a töredékes időszak miatt, inkább állami beruházásokra fordították a forrásokat. A 2007–2013 közötti időszakról kapott nagyobb szerepet az uniós forrásokon belül a vállalatok közvetlen finanszírozása. Így a támogatási összegek mellett azt is meg kell vizsgálni, hogy ezekből mennyi jutott közvetlenül vállalatokhoz.

A VÁLLALATI UNIÓS FORRÁSOK JELENTŐSÉGE

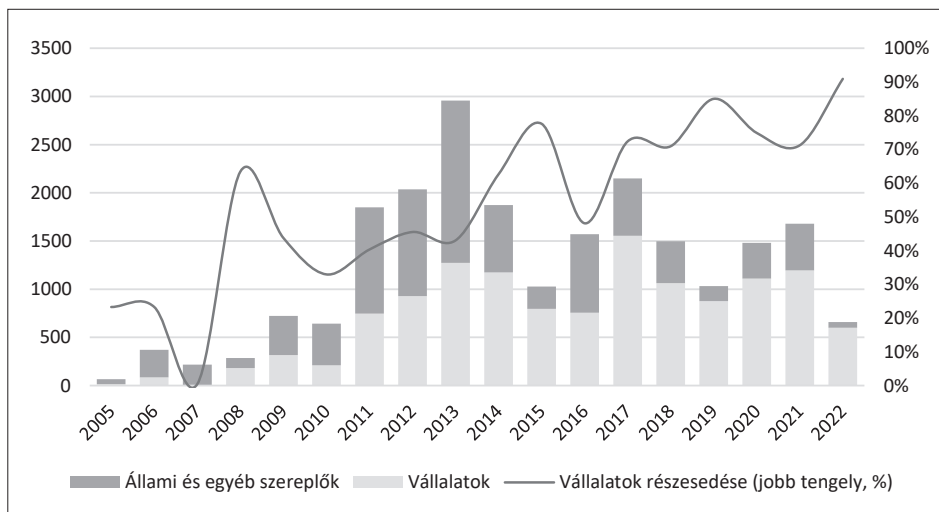
A TEIR adatbázisából érhető el támogatási formánként a kedvezményezettek típusa szerinti kifizetések összetétele.² Az első években alig észrevehető a vállalatoknak juttatott uniós kifizetés, 2007-ben pedig feltehetően az előlegeket fizették ki az állami szereplőknek, ezért jutott alig észrevehető összeg a vállalatoknak. Ezt követően – különösen a Fidesz kormányra kerülését követően – nagyon gyorsan növekedett a vállalatoknak jutta-

² 2005–2006-ra nem érhető el a megbontás a TEIR-ben, ezért a nyertes pályázatok megoszlása alapján számított értéket vettük figyelembe ezen két évre.

tott uniós támogatások aránya. A 2010-es 33 százalékról 2022-re közel 91 százalékra emelkedett a közvetlenül a vállalatoknak kifizetett támogatások aránya. A legutóbbi évben ennek fő oka, hogy nem indulhattak el az új programozási időszak támogatásai érdemben, leginkább a kifutó támogatások zárása történt meg.

Első látásra úgy tűnhet tehát, hogy a kormány elérte fő célját, az uniós támogatások magyar vállalatok felé irányítását. Matolcsy György még gazdasági miniszterként, 2010 után fogalmazta meg, hogy az EU-támogatások 60 százalékát tartaná ideálisnak a gazdasági társaságok felé irányítani. Ez a célkitűzés az adatok alapján 2014-től teljesült is. Sőt, uniós tagságunk óta az összes kifizetésekből 12,9 ezer milliárd forint, az összes ténylegesen elutalt uniós támogatás 58 százaléka jutott a vállalkozásokhoz.

A statisztikai adatok azonban ebben a formában félrevezetőek: a legnagyobb vállalati kedvezményezettek ugyanis állami tulajdonú vállalatok voltak. A közutakat, gyorsforgalmi utakat és vasutakat uniós támogatásból fejlesztő Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. több ezer milliárd forintnyi uniós forrása, ahogy sok más állami vállalat támogatása is benne van ezekben az értékekben. Ráadásul a kormányzat az uniós pénzek nyomon követésének transzparenciáját azzal is nehezítette, hogy számos olyan gazdaságfejlesztési konstrukciót alakított ki, amikor az akár több tíz- vagy százmilliárd forintos forrásokat egy állami „pályázó” nyerte el és osztotta tovább. Ilyenek voltak a MAG Zrt. gazdaságfejlesztési programjai, az állami startup-támogatásokat kezelő Hi-ventures Zrt. vagy a korábbi Jeremie kockázatitőke-támogatások – úgy kerültek vállalatokhoz uniós támogatások, hogy azt nem lehet érdemben nyomon követni (Fazekas–Becsey 2018).



2. ÁBRA: Az uniós támogatások megoszlása vállalati és nem vállalati kedvezményezettek szerint (milliárd forint és százalék)

Forrás: TEIR-adatok alapján saját szerkesztés.

A közvetlenül a vállalatoknak megítélt támogatások esetében azonban segítség, hogy a hasznosulás viszonylag könnyen lemérhető az éves pénzügyi beszámolók adatainak elemzésével. Korábban ezt – anonimizált vállalati adatok segítségével – a G7.hu gazdasági portálon megjelent cikksorozat keretében meg is tettem (Bucsky 2021a; Bucsky 2021b; Bucsky 2021c). Ennek eredménye a 2010 és 2021 közötti időszakra igen lesújtó volt – a támogatott cégek lassabban növekedtek, mint a nem támogatott társaik, és több szempontból sem lehetett pozitív hatásokat észlelni, legyen szó exportról, foglalkoztatásról vagy hatékonyságnövekedésről. Leginkább azt a következtetést lehetett levonni, hogy a vállalatokhoz juttatott uniós forrásokat a tulajdonosok osztalék formájában kivették a következő években.

A cikksorozat elkészítésének azonban volt egy erős módszertani korlátja: mivel a támogatási és vállalati beszámolók adatbázisa csak anonimizált formában állt rendelkezésre, nem lehetett az állami és nem állami szereplőket megkülönböztetni, csak becsléssel lehetett a legnagyobb támogatások kiszűrésével a jelentős állami szereplőket eltávolítani a mintából. Ezért új lehetőségeket kellett keresni arra, hogy a vállalatokat hogyan lehetne egyedileg is megismerhető formában összegyűjteni.

ADATOK ÉS MÓDSZERTAN

A korábbi adatgyűjtés alapját a Partnerradar cégadatbázisban elérhető uniós támogatási információk adták. Egyedileg ugyan kereshető ez az adatbázis, ám nincs lehetőség adatok tömeges exportjára, így csakis egyedi megállapodás alapján lehet az adatgyűjtést elvégezni. A Crefoport céginformációs rendszerének különleges lehetősége, hogy a Scholar felületen keresztül egyedi szűrési beállításokkal tömegesen is van lehetőség vállalati adatok legyűjtésére és exportálására. Az európai uniós támogatások és a céges éves beszámolók is 2008 óta érhetők el. Ahogy az 1. és a 2. ábra adatai is mutatják, az uniós források, de különösen a vállalati támogatások kifizetése 2008 után valósult meg, így az uniós tagság első közel három évre jutó támogatások figyelmen kívül hagyása a vizsgálatok során nem jelent jelentős megszorítást. Számításom szerint az így elhagyott uniós vállalati támogatások a teljes időszaknak csupán 0,8 százalékát teszik ki.

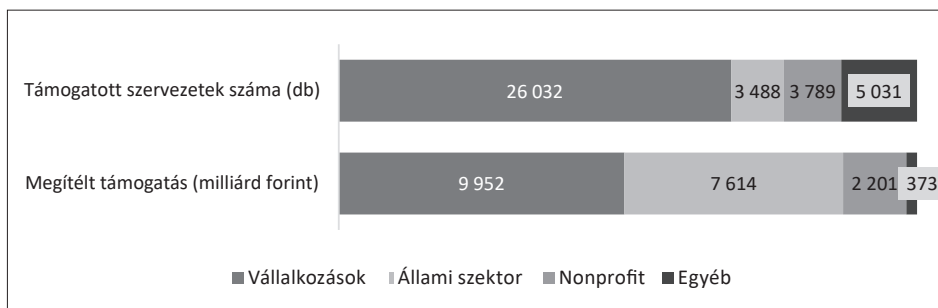
További megszorításokkal kellett élni az adatok letöltésének korlátozott lehetőségei miatt, ezért az adatgyűjtésbe a teljes időszak alatt a 10 millió forint feletti uniós támogatások kerültek be. Ez azért sem okoz lényegi hatást, mert a mikro- és kisvállalatok számára folyósított uniós támogatások jelentős részét közvetítő szervezetek biztosították. A korábbi kutatások alapján látható, hogy a 10 millió forint alatti támogatások a teljes kifizetés elenyésző részét tették ki (Bucsky 2021b). Így amennyiben figyelembe is vennénk az adatbázisokból azonosítható, kisebb támogatásban részesült vállalatokat, akkor is csupán ezen vállalati szegmens egy kis része lenne azonosítható. Tovább nehezíti a teljes körű adatgyűjtést és elemzést, hogy egyre nagyobb teret nyerne a nem visszatéríthető és nem hagyományos támogatási formák – így a hitelek, a kockázati tőke. Ezek transzparenciája pedig rendkívül alacsony, csupán egy-egy részprojekt esetében megvalósítható (Bucsky 2022a). Jelen kutatásban csak a vissza nem térítendő támogatások szerepelnek.

A TEIR-ben elérhető adatok alapján 2008 és 2021 között összesen 20,8 ezer milliárd forint európai uniós támogatás került kifizetésre, amiből 12,2 ezer milliárd forint köthető vállalkozásokhoz. A Crefoport adatbázisából kinyert adatok alapján összességében 20,1 ezer milliárd forintnyi európai uniós támogatást sikerült beazonosítani, amiből 10 ezer milliárd forintot kaptak meg piaci vállalatok. A TEIR-adatbázisban a kifizetés szerepel, míg a Crefoport az elnyert összegeket tartalmazza. Mivel egyes támogatásokat nem biztos, hogy végül teljes mértékben felhasználják – hiszen vissza is vonhatják azokat, vagy szabálytalanság miatt is csökkenhet a végül kifizetett összeg –, a két adatforrás összehasonlíthatósága csakis nagyságrendileg lehetséges.

A Crefoportból kinyert adatokat ellenőrizni és szűrni kellett a duplikációk és adathibák elkerülése miatt, illetve azért, mert a cégbeszámolókból számos vállalat vett – különösen a nagyságrendekkel kapcsolatos – hibát. Ezt követően azt lehet látni, hogy összesen 38 340 szervezet kapott európai uniós támogatást a vizsgált időszakban. Ez az adat a támogatott szervezetek számát jelöli, tehát ha valamelyik többször is nyert, akkor is csak egyszer szerepel. A szervezeteket kategorizálni kellett, ez alapján lehetett megvizsgálni, hogy melyek közülük a vállalatok. Az eredmények alapján a megítélt támogatások 49 százaléka került a vállalkozásokhoz, 38 százaléka az állami szektorhoz, a maradék főként nonprofit szervezetekhez, vállalatokhoz – ám ezek egy része ismét csak állami és/vagy önkormányzati tulajdonban van. Az állami intézmények – mint például a minisztériumok – és az önkormányzatok egyaránt 17-17 százalékkal részesedtek a megítélt forrásokból. A 3. ábrán az állami vállalatok a vállalatok részét képezik.

A támogatott szervezetek darabszámait vizsgálva az látható, hogy kétharmadrészt a vállalkozások részesültek támogatásban – átlagosan egy társas vállalkozásra 382 millió forint támogatás jutott. Az állami szervezetek esetében 2,2 milliárd forint volt az átlagos támogatási érték, míg a nonprofit szervezeteknél 581 millió forint, az egyéni vállalkozásokat is magában foglaló egyéb kategóriában pedig 74 millió forint.

A vállalkozások teljesítménymutatóinak összehasonlítása az uniós támogatásban részesült és nem részesült vállalkozások esetében összetett feladat. A KSH által vezetett



3. ÁBRA: A 2008 és 2021 közötti nyertes európai uniós támogatások megoszlása a szervezetek típusa szerint (milliárd forint és darab)

Forrás: Crefoport-adatok alapján saját számítás.

statisztikák hosszabb időtávban sajnálatos módon nem használhatók egyszerűen, mivel azok módszertana nem konzisztens, az adatok korábbi időszakokra nem érhetők el. A KSH Tájékoztatási Adatbázisban elérhető ugyan 2008 és 2020 között a „Munkaügyi és teljesítményadatok (jogi egység szinten)” nevű tábla, de ennek részletes adattartalma 2021-re leszűkül, az adatok frissítése legalább az időszak után kilenc hónappal történik csak meg. Ezért a TEÁOR-kódok szerinti teljesítményadatokból csak kevés információt lehetett a teljes időszakra használni; ezek a működő vállalkozások száma (db), a szervezet tevékenységében részt vevők száma (fő), az alkalmazásban állók száma (fő), a nettó árbevétel (Ft), a munkavállalói jövedelem (Ft) és a termelési érték (Ft).

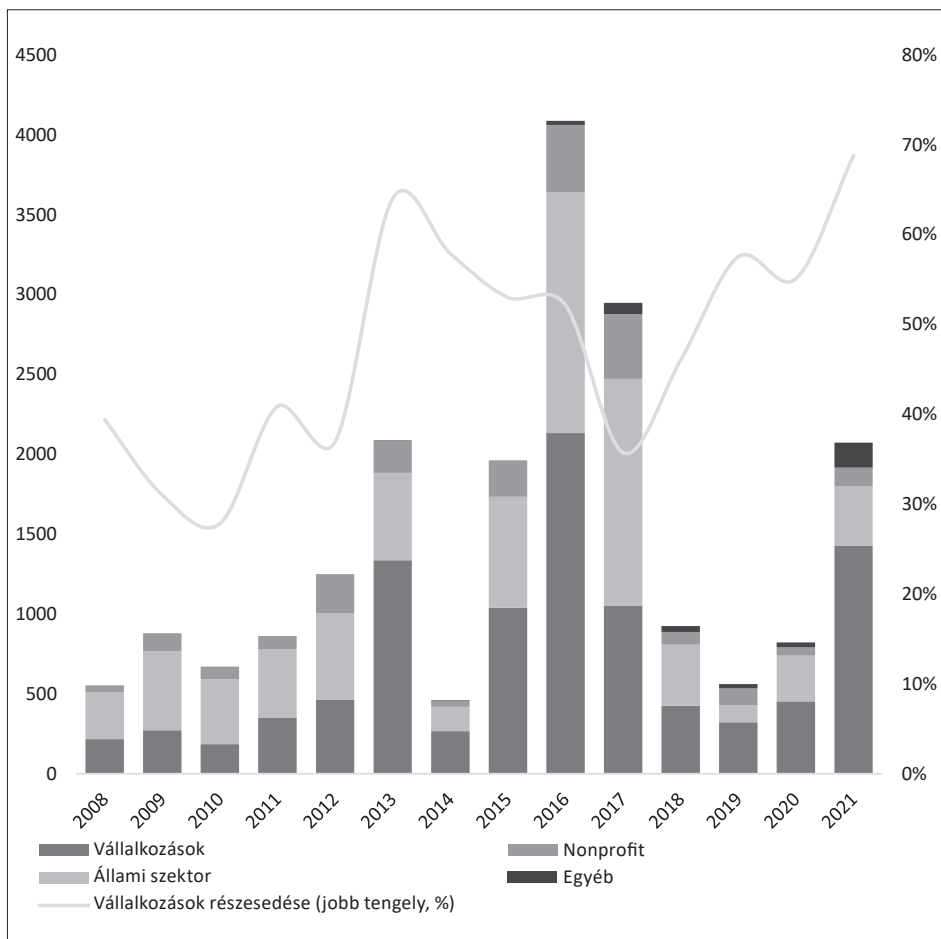
A vállalatok mérete szerinti statisztikák viszont a KSH-nál csak 2013-tól állnak rendelkezésre, azokat nem publikálják sem a STADAT-táblákban, sem a Tájékoztatási Adatbázisban. A korábbi adatokat megpróbáltam az OECD Structure of Business és az Eurostat Structural Business Statistics adataiból kiegészíteni, ám az előbbi esetében az okozott problémát, hogy azok csak egyes iparágakra voltak elérhetők, a teljes vállalati szférára nem. Az Eurostat esetében ugyan 2010-től elérhetők lettek volna, ám épp a 2013-at megelőző időszakra az adatok egy köre titkosításra került, így nem lehetett felhasználni. A későbbiekben ezért az uniós támogatásban részesült vállalati kör és a támogatásban nem részesült vállalatok adatait csak a KSH által is közölt adatokkal hasonlíthattam össze.

Az elemzés során a vállalatok tulajdonosi hátterét is vizsgáltam. A Crefoport adatbázisában a bejegyzett tulajdonos országa és a végső tulajdonos országa is elérhető. Ez összehasonlítható a KSH és az OECD adatbázisaiban elérhető, a külföldi tulajdonosokra vonatkozó vállalati adatokkal.

A TÁMOGATOTT PROJEKTEK FŐ MUTATÓI

A támogatások összege évente összesítve ismerhető meg a Crefoport adatbázisából, a támogatott projektek nem kerülnek nyomon követésre – így azt nem lehetett megismerni, mennyi projekt keretében nyerték el a szervezetek ezen forrásokat. A támogatások odaítélésének időbeli vizsgálata azonban lehetséges. A 2013-as és a 2019–2020-as támogatási döntések számának visszaesése mögött a programozási időszakok zárása és indulása áll. A vállalatoknak megítélt támogatások aránya 2010 után jelentősen növekedett, és 2020 után még inkább megnőtt (4. ábra). Mindez azonban további vizsgálatokat igényel azzal kapcsolatban, hogy mindebben milyen szerepe volt az állami és a nem állami vállalatok számára juttatott forrásoknak.

A vállalkozások jelentős része kapott 10 millió forintnál magasabb összegű európai uniós támogatást: a 2021-es éves átlagos számukhoz viszonyítva a részvénytársaságok 15 százaléka, míg a korlátolt felelősségű társaságok 6 százaléka. Ezt úgy lehetett kiszámolni, hogy a KSH által vezetett gazdasági szervezetek számát hasonlítottam a Crefoport adatbázisában nyertesként regisztrált vállalatok számához működési forma szerint. Az egyéni vállalkozások és betéti társaságok esetében az 1 százalékos arány fő oka az, hogy a kisebb, 10 millió forint alatti támogatások nem kerültek figyelembevételre, illetve ezen



4. ÁBRA: Megítélt európai uniós támogatások megoszlása a kedvezményezettek típusa szerint évente (milliárd forint és százalék)

Forrás: Crefoport-adatok alapján saját számítás.

vállalkozástípusok magas száma (1. táblázat). Számításaim alapján a társas vállalkozások összességében 5 százaléka jutott 10 millió forintnál magasabb uniós támogatáshoz 2008 és 2021 között.

A vállalkozásoknak juttatott 10 ezer milliárd forintnyi támogatás 61 százaléka állami tulajdonú vállalatokhoz került a vizsgált időszakban, míg a magyar tulajdonú nem állami cégekhez 35, a külföldi tulajdonú nem állami cégekhez 4 százalék jutott.³ Mindez azt is jelenti, hogy az uniós támogatásoknak csak a korábban ismerthez képest jóval kisebb része jutott el közvetlenül a piaci vállalkozásokhoz. 2008 és 2021 között a 20,1 ezer milliárd fo-

³ A 3. és 4. ábrán az állami vállalatok adatai a vállalatok kategóriában szerepelnek.

1. TÁBLÁZAT: Az európai uniós támogatást elnyerő vállalatok aránya az elemzésnél figyelembe vett 10 millió forintnál nagyobb támogatások esetében

	<i>Összes vállalkozás száma 2021-ben</i>	<i>Legalább 10 millió Ft támogatásban részesült (2008–2021)</i>	<i>Támogatott vállalkozások aránya (%)</i>
Részvénytársaság	7 937	1 209	15%
Korlátolt felelősségű társaság	391 666	23 137	6%
Betéti társaság	109 848	1 641	1%
Egyéni vállalkozás	575 587	4 797	1%

Forrás: Crefoport- és KSH-adatok alapján saját számítás.

rintnyi megítélt támogatásból 3865 milliárd forintot kaptak a piaci cégek, 6087 milliárd forintot az állami vállalatok.

A források megoszlása tulajdonosi szerkezet szerint is megvizsgálható. A hazai vállalati termelés közel 50 százalékát ugyan a külföldi tulajdonú vállalkozások adják, de ehhez képest az uniós támogatásoknak csak egy kisebb része jutott el hozzájuk a Crefoport adatbázisában elérhető adatok alapján. A nem állami vállalatoknak juttatott támogatások 10 százalékát kapták a külföldi tulajdonú társas vállalatok, ami jóval alacsonyabb a vállalati árbevételből és minden más érdemi gazdasági mutató alapján számítható részesedésüknél. Ez abból a szempontból öröndetes, hogy így nem a már eleve jellemzően jóval versenyképesebb és nagyobb tőkével rendelkező vállalkozások jutottak támogatáshoz. Másrészt így is 561 milliárd forint támogatást hagytak jóvá olyan vállalatoknak, amelyeknek volt lehetőségük egy másik országban megjelenni, alapvetően versenyképesebbek és termelékenyebbek, ami erősen kérdésessé teszi, hogy mennyire szorultak rá erre a finanszírozásra, valóban a legjobb helyre jutottak-e a magyar állam szempontjából ezek a források.

Az állami vállalatok összességében 6087 milliárd forint támogatáshoz jutottak. Ez az összesen 7614 ezer milliárd forintnyi önkormányzati és állami támogatásokhoz hasonlítva is igen jelentős tétel, tehát az államhoz jutó összesen 13 701 milliárd forintnyi támogatás, az összes uniós forrás 68 százaléka az államnál maradt. Az állami vállalatokhoz jutó támogatás csupán alig száz vállalatnál koncentrálódott, amiből 70 százalékos részesedéssel kiemelkedik a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő (NIF) Zrt. (4267 milliárd forint támogatás). A gyorsforgalmi utakat, vasútvonalakat és közutakat túlnyomórészt uniós forrásokból fejlesztő állami vállalat önmagában a jóváhagyott uniós támogatások 21 százalékát nyerte el. A 2021-es évben megugró uniós projektmegállapodások alapvetően ehhez a céghez kötődnek. Az állami Magyar Fejlesztési Bank (MFB) is önmagában az elmúlt közel két évtized uniós támogatásainak 6 százalékát nyerte el, összesen 1113 milliárd forint értékben – ez az állami vállalatok uniós forrásainak 18 százaléka. Tehát a NIF és az MFB mellett az összes többi állami vállalat már csak 707 milliárd forintot osztott – beleértve olyan nagyvállalatokat, mint a MÁV, a GYSEV és a Volán.

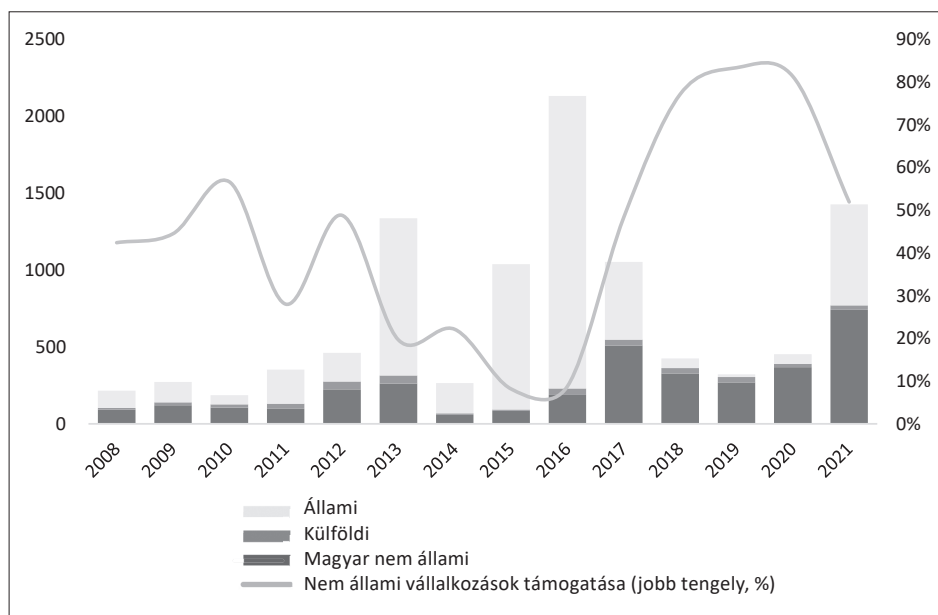
Az 1,1 ezer milliárd forintos MFB-s támogatási összeg jelentős része végül vállalatoknál köthetett ki, csak nem tudjuk, melyeknél és mekkora értékben. Az állami banknál nagyon alacsony a transzparencia szintje, nem teszik közzé az uniós támogatások nyerteseit,

közérdekű adatkérésekre nem válaszolnak. Az MFB uniós támogatásainak jelentős része a kockázati-tőke-alapokon keresztül került „befektetésre”. Az áttétel ráadásul sokszoros: az MFB számos esetben további állami közvetítőkön keresztül adja tovább tőkealap-kezelőknek, akik befektetnek a vállalatokba, így csaknem felfejthetetlen az uniós támogatások útja. Az MFB önmagában harmadakkora forráshoz jutott, mint a nem állami vállalatok, így ezen uniós források hiányos transzparenciája igen komoly kihívást okoz az európai uniós támogatások hasznosulásának elemzése kapcsán. Ezért minden elemzés csakis hiányos lehet az uniós források hasznosulásával kapcsolatban, amely nem tartalmazza a bank által kihelyezett forrásokat. Ezen adatok azonban nem elérhetőek. Egy-egy részterületen, például a naperőművek építése vagy a turisztikai támogatások kapcsán azonban feltárták az MFB uniós pénzköltési gyakorlatát, és ez magas korrupciós kockázatot és rendkívül rossz hasznosulást mutat (Farkas 2018; Wiedemann 2018).

A perverz újraelosztás kiemelkedően problémás esete, hogy a világon egyedülálló módon Magyarországon – alapvetően uniós forrásokból – az állam lett a legnagyobb kockázati-tőke-befektető (Bucsky 2022b). Az uniós forrásokból finanszírozott kockázati-tőke-alap-befektetések kedvezményezettjei a perverz újraelosztás és a forrásokkal való manipuláció leginkább szembeötlőbb példái, emiatt ezek a támogatások nem érték el az eredeti céljukat, amiről újságcikkek (Bucsky 2016a; Bucsky 2016b; Bucsky 2016c) és tudományos elemzések is részletesen beszámoltak (Karsai 2017a; Karsai 2017b).

Az európai uniós támogatásokból a vállalkozásoknak közvetlenül megítélt 10 milliárd forintból a piaci (nem állami) vállalatok részesedése 2008 és 2012 között 30 százalék felett alakult (5. ábra). Hiába ígérte a Fidesz-kormány, hogy gyorsan fogja növelni az arányt 2010 után, nem ez következett be – 2016-ig erőteljes csökkenésbe kezdett a közvetlenül a nem állami vállalatoknak biztosított európai uniós támogatások aránya. 2018-tól ugyan gyors növekedés volt a támogatások arányában, de a támogatási összegek nem növekedtek érdemben, az uniós források visszaesése alapvetően az állami vállalatokat érintette. 2021-ben, amikor nagyot ugrott az uniós támogatások összege, arányaiban ismét az állami vállalatokhoz került ezeknek a fele.

A közvetlenül a vállalatoknak biztosított uniós források kapcsán a fő kérdés, hogy ezek mennyire tudták hatékonyabban segíteni a gazdasági növekedést. Ehhez igen összetett gazdasági modellszámítások tudnak információt adni, ám ezek esetében mindig nagyon sok függ a kiinduló feltételezésektől. A fő kihívás az, hogy a gazdasági növekedés alakulását számos más külső tényező is nagyban alakítja, az európai uniós támogatásoknak ebben csak kisebb szerep juthat, ezért a hatások szétválasztása igen nehéz feladat, túlmutat jelen elemzés keretein. Az azonban mindenképpen érdekes, hogy a GDP összege és a kifizetett összes uniós támogatás közti korrelációs együttható értéke 0,12, tehát kifejezetten alacsony. Ennek fő oka, hogy nagyon volatilis volt a 2008 és 2021 közötti időszakban a támogatások kifizetése. A vállalatoknak biztosított források és a GDP közti korrelációs együttható erős kapcsolatot mutat, 0,78-cal. Azonban ennek a tényszerű összefüggésen kívül az is oka lehet, hogy egyszerűen jóval egyenletesebb volt ezen támogatások kifizetése. Ezért is érdemes részleteiben megvizsgálni, hogy a támogatott és nem támogatott vállalatok fejlődése mennyiben tért el egymástól.



5. ÁBRA: A vállalatok által elnyert európai uniós támogatások a támogatottak közvetlen tulajdonosa szerint (milliárd forint és százalék)

Forrás: Crefoport-adatok alapján saját számítás.

A TÁMOGATÁSOK JELLEMZŐI A PIACI VÁLLALATOK KÖRÉBEN

A 10 millió forintnál nagyobb értékű uniós támogatásban részesült vállalatok száma igen magas: 2008 és 2021 között 25 925 ilyen vállalatot lehetett összegyűjteni. Ezek nem mindegyikére érhető el azonban vállalati beszámoló minden évre, a vállalatok egy része az időszak során alakult vagy fejezte be tevékenységét. A támogatott 25,5 ezer nem állami vállalat 4 százaléka szüntette be működését – az 1039 cégből 686 felszámolás, 342 kényszer törlesztés, 11 pedig csődeljárás alá került. Ezekhez a vállalatokhoz összesen 133 milliárd forintnyi támogatás került, a teljes nem állami vállalatokhoz közvetlenül juttatott forrás 2,5 százaléka.

A vállalatoknak kifizetett uniós támogatások jól láthatóan a teljes időszak során a kkv-k irányába koncentrálódtak. A támogatott 250 fő feletti vállalatok száma igen alacsony, félezer alatt maradt. Összességében a teljes időszak alatt az uniós támogatások összegének 31 százalékát 2021-ben a 10 fő alatti vállalkozások nyerték el, míg 33 százalékot a 10–49 fő közötti vállalatok, 25 százalékot az 50 és 249 fő közötti, 6 százalékot a 250 és 999 fő közötti és 8 százalékot az ezer fő feletti vállalatok kaptak. A támogatások tizede került nagyvállalatokhoz, amelyek esetében különösen kérdéses a támogatások indokoltsága. Mégsem esetükben voltak leginkább szelektívek a támogatások. A KSH-

nál 2013 óta érhetőek el a kkv-méretkategóriák szerint a vállalatok fő teljesítménymutatói és darabszámuk. 2013 és 2021 között a 0–9 fő közötti mikrovállalatok 2 százaléka kapott jelentős, 10 millió forint feletti uniós forrást, a 10–49 fő közötti cégek 23 százaléka, az 50–249 fő közötti cégek 40 százaléka, míg a 250 fő feletti cégek 7 százaléka. A 10 főnél több alkalmazottat foglalkoztató kkv-k esetében minden harmadik nyert el uniós támogatást.

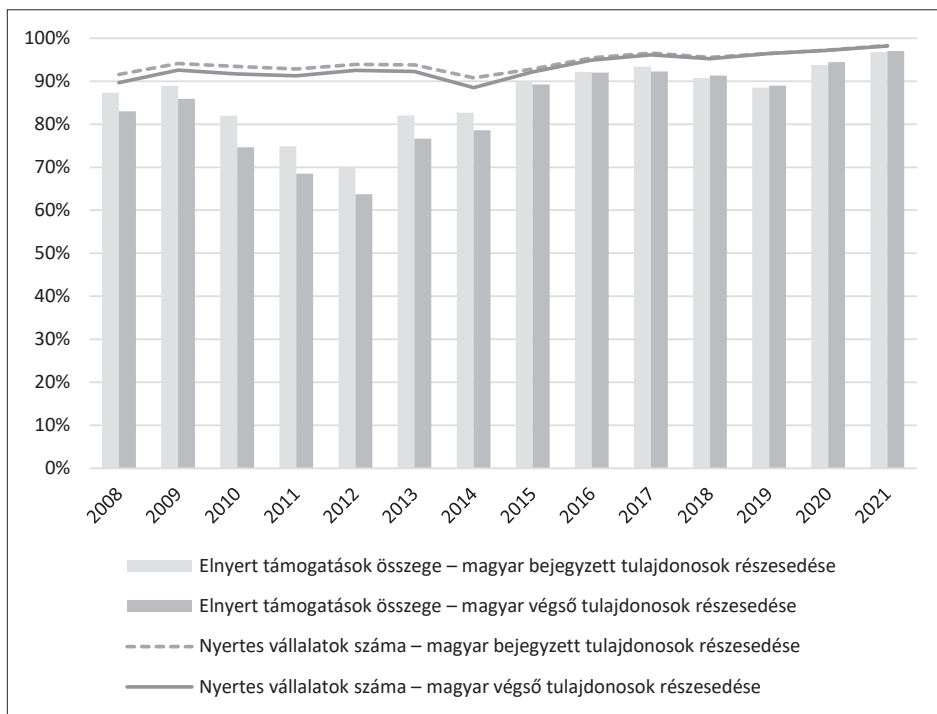
A támogatott vállalatoknál összességében a vállalati foglalkoztatottak 26 százaléka dolgozott. A 0–9 fő közötti mikrovállalatok esetében a foglalkoztatottak 6 százaléka dolgozott 10 millió forintnál több uniós támogatást elnyert cégnél, míg a 10–49 fős cégek alkalmazottainak 29 százaléka; az 50–249 fős cégek esetében 52 százalék ez az arány, míg a 250 fő feletti nagyvállalatoknál 35 százalék a 2013–2021-es időszak egészére vonatkoztatva. A kkv-k esetében felmerülhet, hogy ilyen óriási merítés esetén mi szükség volt a bonyolult pályázati rendszerre, és miért nem lehetett a támogatások megítélését normatív, akár kritériumrendszerhez kötött módon megvalósítani, hiszen a pályázati struktúra, az intézményrendszer fenntartása is igen jelentős költséget jelent.

Az uniós támogatások mértéke a vizsgált cégek árbevételéhez mérten is jelentős. Összességében ezen vállalatok 13 év során a teljes árbevételük 0,8 százalékát kapták meg támogatásként. A legnagyobb mértékű ez az arány (3,2 százalék) a 10 fő alatti mikrovállalkozásoknál volt; a 10–49 fő közötti cégeknél 1,9 százalék, az 50–250 fő közötti cégeknél 1,0 százalék, a 250 és 1000 fő közötti vállalatoknál 0,2 százalék, végül az 1000 főnél nagyobb nagyvállalatoknál 0,1 százalék. Ez utóbbiaknak 141 milliárd forintot juttattak, ami a támogatott vállalatok gazdálkodásában igen kicsi súllyal bír. Az időszak során a kisebb vállalatoknak juttatott árbevétel-arányos támogatások jelentősen növekedtek. De összességében is növekedett ez az arány – mindez arra utal, hogy egyre nagyobb szerepet töltött be az állami támogatás a cégek gazdálkodásában.

A piaci vállalatok esetében nagyon magas volt a hazai tulajdonú vállalatok részesedése a támogatásokból (6. ábra). Az időszak egészében a nyertes vállalatok 95 százaléka volt magyar tulajdonú, ezek a támogatások 89 százalékát nyerték el. A 2010-es kormányváltás nem hozott érdemi változást ebben, nagyon kis változások voltak a nyertesek végső tulajdonosa szerinti eloszlásban. Ebben annak is szerepe van, hogy a külföldi tulajdonú vállalatok jellemzően nagyobb méretűek, és így alulreprezentáltak a támogatott vállalatok között.

A TÁMOGATÁSBAN RÉSZESÜLT ÉS NEM RÉSZESÜLT VÁLLALKOZÁSOK TELJESÍTMÉNYMUTATÓINAK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A támogatások hatásainak elemzése során érdemes a támogatásban részesült és nem részesült vállalati eredményeket is megvizsgálni. Kézenfekvő feltételezés, hogy a támogatásban részesült vállalatok gyorsabb növekedési pályát tudnak befutni – végső soron emiatt kapnak állami támogatást. Ezért a támogatásban részesült vállalatok és az abban

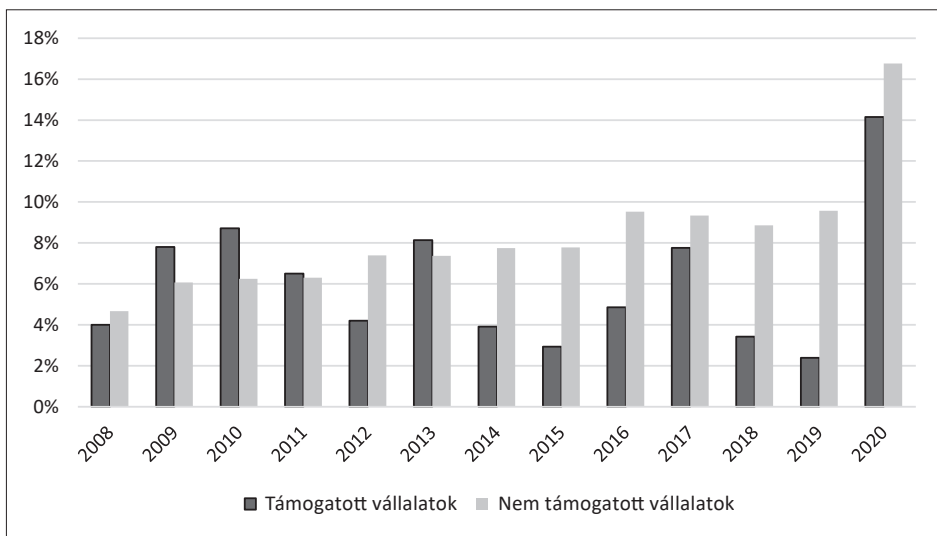


6. ÁBRA: A nem állami tulajdonú vállalatoknak megítélt európai uniós támogatások megoszlása a vállalatok tulajdonosa szerint (a megítélt támogatás összege és a nyertes vállalatok darabszáma szerint)

Forrás: Crefoport-adatok alapján saját számítás.

nem részesült összes hazai vállalat árbevétel-növekedési üteme került összehasonlításra; a támogatott vállalatok a támogatás évét követő évtől kerültek be az összehasonlításba. A vizsgált időszak 13 éve alatt csupán 3 olyan év volt, amikor a támogatott vállalatok árbevétel-növekedése megelőzte a nem támogatott vállalatok teljesítményét (7. ábra). Átlagosan 6,3 százalékkal nőttek évente a támogatott, 8,3 százalékkal a nem támogatott vállalatok. Az eltérés oka azonban az is lehet, hogy más a vállalatok összetétele méretkategória szerint, hiszen alapvetően a kkv-k részesültek európai uniós támogatásban, míg a jellemzően hatékonyabb nagyvállalatok alulreprezentáltak a mintában.

Méretkategóriák szerint is kiszámolható volt a támogatott vállalatok árbevételének éves átlagos növekedése (2. táblázat). Az összes vállalat árbevétel-változása méretkategóriák szerint a KSH adatbázisában csak 2013 óta érhető el egységes szerkezetben. A KSH módszertani leírása alapján a kkv-kategóriában szereplő vállalatokra érhető el a méretkategóriák szerinti gazdálkodási adatok (KSH 2023). Ezen részletes adatok alapján az látható, hogy a növekedés csak az 50–249 fő közötti vállalatok esetében magasabb a támogatott kategóriában, mint a nem támogatott cégeknél. A 10 fő alatti mikrovállalatok esetében a legfeltűnőbb a különbség: ezek támogatás után nemhogy növekedtek, de csökkentek is. A nagyvállalatok támogatását ismét megkérdőjelezi, hogy a támogatottak



7. ÁBRA: Árbevétel-növekedés az adott évben támogatáshoz jutó vállalatoknál

Forrás: Crefoport- és KSH-adatok alapján saját számítás.

2. TÁBLÁZAT: Árbevétel-növekedés támogatáshoz jutó és nem támogatott vállalatoknál méretkategória szerint (2013–2021)

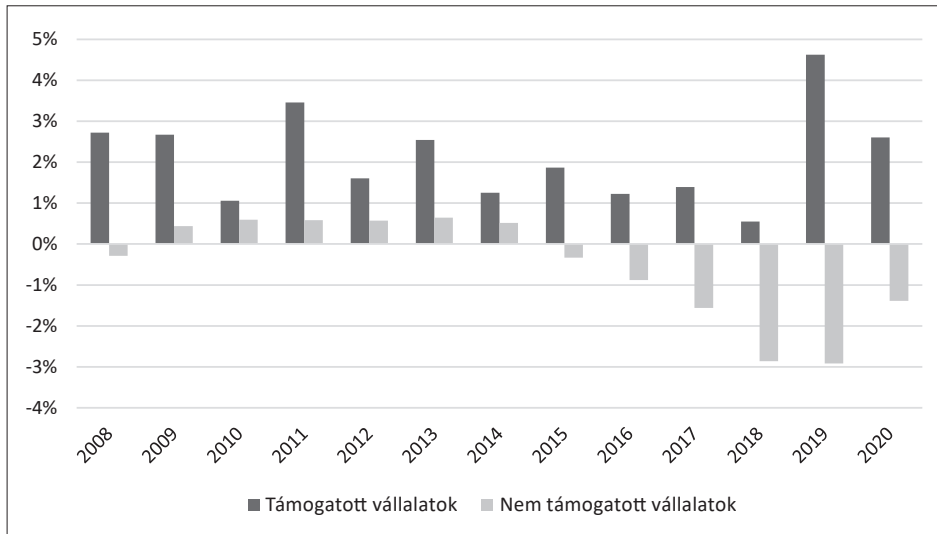
Méretkategória	Támogatott vállalatok	Nem támogatott vállalatok
0–9 fő	-3,5%	8,2%
10–49 fő	7,5%	9,3%
50–249 fő	9,6%	7,3%
250-nél több fő	5,1%	10,4%

Forrás: Crefoport- és KSH-adatok alapján saját számítás.

esetében kifejezetten alacsony a növekedési ráta: a fele a nem támogatottakénak. Az adatok fényében egyedül a nagyobb kkv-k esetében tűnik úgy, hogy hatékonyan tudtak működni a magyarországi európai uniós vállalati támogatások.

Míg az árbevétel lassabban növekedett a támogatott vállalkozásoknál, a foglalkoztatottak száma gyorsabban. Ez egyrészt azt mutathatja, hogy a támogatásoknak lehet szerepe a munkahelyek számának növelésében, másrészt az is felmerülhet, hogy a támogatási elvárások miatt a vállalatok a tőkeberuházásokat is legalább részben munkaerő alkalmazásával pótolták, ami viszont a versenyképesség szempontjából nem előnyös. A vizsgált időszak során összességében 2,4 százalékkal nőtt a támogatott vállalatoknál az alkalmazottak statisztikai létszáma, míg a nem támogatott cégeknél 0,5 százalékkal csökkent. A különbség az időszak során folyamatosan növekedett (8. ábra).

A főbb gazdasági mutatószámokat a támogatott és nem támogatott vállalatok között többféleképpen is meg lehet vizsgálni. Nehézséget okoz, hogy számos vállalat több al-

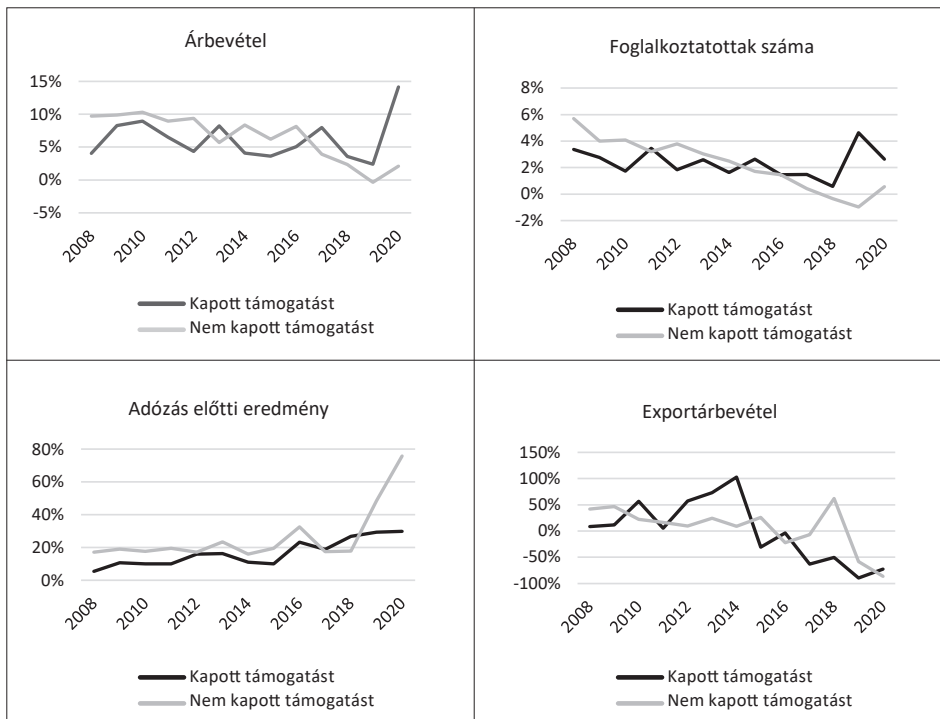


8. ÁBRA: Munkavállalók számának növekedése az adott évben az uniós támogatáshoz jutó vállalatoknál

Forrás: Crefoport- és KSH-adatok alapján saját számítás.

kalommal is kapott támogatást. Először úgy vizsgálok a két vállalati kört, hogy az adott évben támogatáshoz jutott és nem jutott cégeknek a további évekre számított átlagos növekedési rátáját hasonlítom össze (9. ábra). Tehát azon vállalatok, amelyek 2008-ban kaptak támogatást, és azok, amelyek nem, mekkora éves átlagos árbevétel-növekedést értek el a mintában. Mivel a későbbiek során minden vállalat kapott támogatást, amelyek az általam összeállított mintában szerepelnek – legkésőbb 2021-ben –, ez a vizsgálat leginkább az időszak első felére nyújthat érdemi információt. Ebből az látható, hogy a támogatás előtt álló vállalatok gyorsabban növelték árbevételüket, jobban nőtt az adózás előtti árbevételük, magasabb volt a foglalkoztatottak számának bővülése, viszont kevésbé exportáltak.

A támogatás előtti és utáni teljesítmény úgy is megvizsgálásra került, hogy az első uniós támogatás előtti és az azt követő időszakban mekkora volt a fő gazdasági mutatókban a változás. Ebben az esetben például 2010-ben az addig támogatásban nem részesült vállalatok, illetve a támogatásban már részesült cégek árbevétele a 2009-es adatokkal került összehasonlításra. Az egyes évek növekedési adatait átlagolva azt láthatjuk, hogy a támogatás elnyerése előtt a mintában szereplő vállalatok jobban teljesítettek: az árbevétel 15, az export 40 százalékkal nőtt, az adózás előtti eredmény és a létszám 6 százalékkal bővült. Az első támogatás elnyerése utáni időszakban az ugyanazon évekre vonatkoztatott növekedések átlaga az árbevétel esetében 7 százalék volt, az exportnál 36, az adózás előtti eredményénél 1 százalék, a létszámnál 3. Ebben azonban a vállalatok méret és iparág szerinti összetételének is hatása van, mivel folyamatosan változik a mintában szereplő vállalatok összetétele.



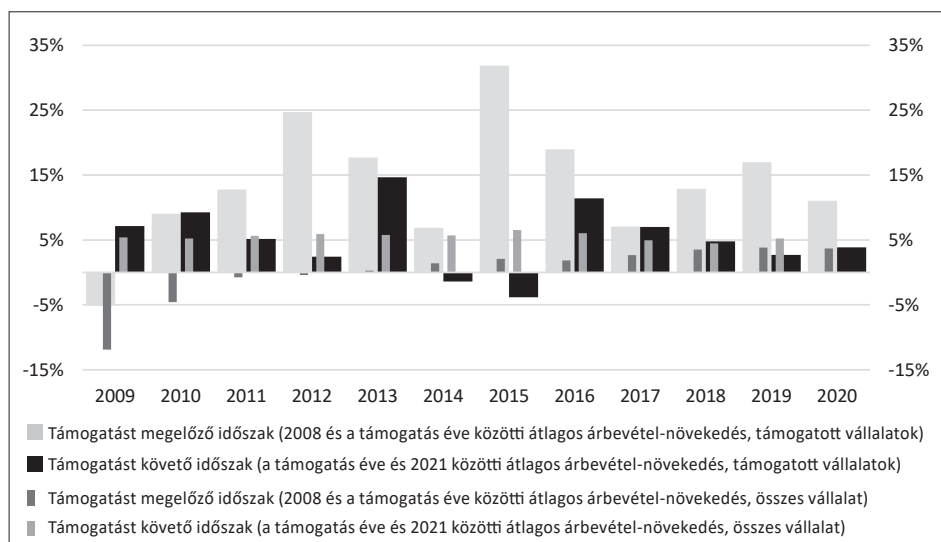
9. ÁBRA: A támogatott és nem támogatott vállalatok főbb gazdasági mutatóinak változása – az adott évtől 2021-ig éves átlagos változás, az adott évig kapott-e támogatást

Forrás: Crefoport-adatok alapján saját számítás.

Megvizsgáltam azt is, hogy az adott évben támogatást elnyerő cégek a támogatás előtti időszakban 2008-tól, illetve a támogatást követő időszakban milyen éves átlagos növekedést mutattak fel. Mindezt pedig össze lehetett hasonlítani az összes magyarországi vállalat eredményével. Így az adott éves adatokban nem változik a cégek összetétele. Nem sok értelme van azonban önmagában nézni a támogatás előtti és utáni növekedést, hiszen arra a gazdaság általános növekedésének is érdemi kihatása van.

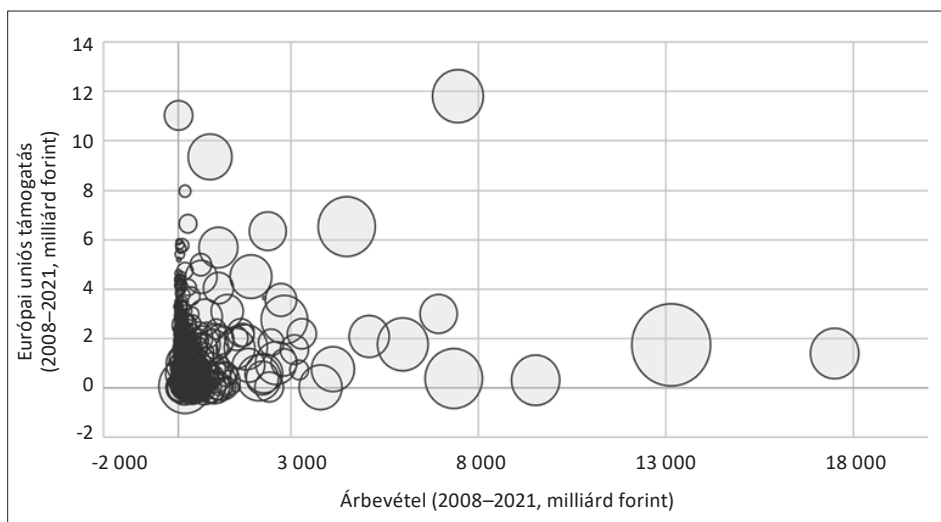
A 10. ábra azt mutatja, hogy a támogatásban részesült vállalatok a támogatás elnyerése előtti években gyorsabban növekedtek, mint a hazai vállalatok összessége. Átlagosan 15 százalékkal növekedtek 2008 óta, ami az országos 4 százalékos bővülés felett van. Ha azonban a támogatás utáni növekedési ütemeket összesítjük, akkor átlagosan 5 százalékos bővülést kapunk eredményül a támogatott cégeknél, ami megegyezik az országos átlaggal. Mindez arra enged következtetni, hogy a támogatott vállalatok árbevétel-bővülése jelentősen csökkent a támogatások elnyerése után.

Az eredményekre a vállalatok méretének és az ágazatnak is hatása lehet, ahogy a támogatások vállalati mérethez való viszonyának is. A megítélt európai támogatások és a vállalatok mérete közötti teljesítmények közötti összefüggés elenyésző. A teljes vizsgált



10. ÁBRA: A támogatott és az összes magyarországi vállalat árbevételének éves átlagos növekedése az egyes évek szerint a 2008-tól 2021-ig terjedő időszakban

Forrás: Crefoport- és KSH-adatok alapján saját számítás.



11. ÁBRA: Az árbevétel, a foglalkoztatottak száma és az európai uniós támogatások közti összefüggés (összesített adatok, 2008–2021; a buborék mérete a foglalkoztatottak száma 2021-ben)

Forrás: Crefoport-adatok alapján saját számítás.

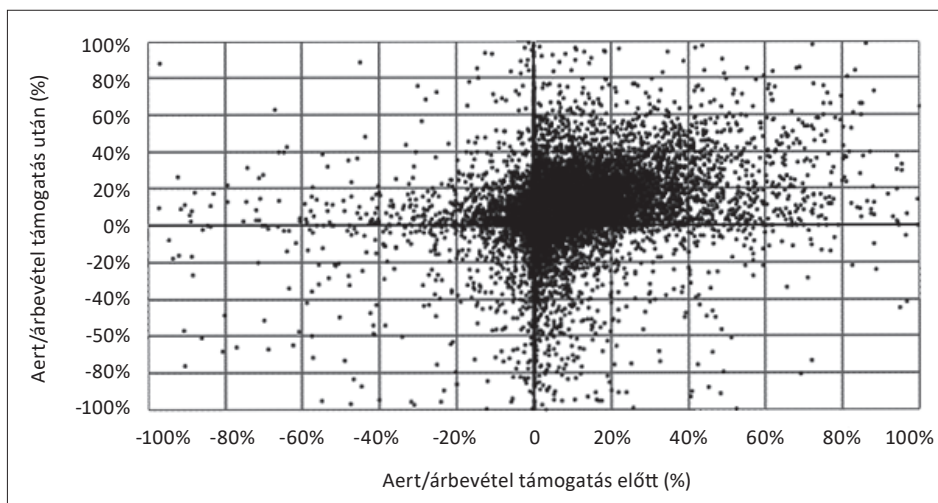
időszakra (2008–2021) az összesített árbevételt és az európai uniós támogatásokat, illetve a 2021-es foglalkoztatotti létszámot vizsgálva az látható, hogy a vállalatok méretének kevés köze van az elnyert támogatásokhoz (11. ábra). A 26 ezer vállalat esetében azt látni,

hogy jellemzően vagy nagyon kis árbevételű vállalatok kaptak nagyon jelentős európai uniós támogatást, vagy jelentős árbevételű vállalatok gazdálkodásukhoz viszonyítva elenyésző méretű támogatást.

A statisztikai vizsgálatok is megerősítik az ábra alapján levonható következtetést: az európai uniós támogatások és az árbevétel között nagyon alacsony, 0,21 a korrelációs együttható mértéke, <0,001-es szignifikanciaszinten. Az európai uniós támogatások és a foglalkoztatottak száma között az együttható kissé magasabb, de gyenge, 0,31 a mutató <0,001-es p-érték mellett, de ez is jelentéktelen statisztikai értelemben; az árbevétel-arányos adózás előtti eredmény és az európai támogatások között pedig gyakorlatilag nulla. Ez utóbbi felveti a kérdést, hogy ha a támogatások a jól és kevésbé jól prosperáló cégeket is segítik, és a támogatásoknál nem számít a cég mérete sem árbevétel, sem foglalkoztatottak szerint, akkor milyen szempontok játszottak érdemi szerepet.

A mintában szereplő vállalatok esetében az árbevétel-arányos adózás előtti eredmény (aert) az első elnyert támogatás előtti időszakban 2008 óta átlagosan 3,9 százalék volt. Az aert azt mutatja, hogy a támogatások elnyerése és 2021 között megnőtt 5,3 százalékra ennek a mutatónak a mértéke (12. ábra). Magyarán több nyereséget realizáltak a támogatásban részesült vállalatok.

Az aert alapján számított profitráta növekedése minden más tényezőt változatlanul tekintve összességében 4,8 ezer milliárd forint többleteredményt jelentett a vállalatoknál a támogatások elnyerése és 2021 között. Tehát ha nem változott volna az aert/árbevétel arány, akkor ennyivel lett volna kisebb a vállalatok adózás előtt kimutatott nyersége. Ezt az összeget érdemes egybevetni azzal, hogy 3,9 ezer milliárd forint uniós támogatásban részesültek az elemzett vállalatok. Az adatok alapján mindez arra utalhat, hogy az európai



12. ÁBRA: Az európai uniós támogatás előtti és utáni árbevétel arányos adózás előtti eredménye (aert) a támogatott vállalatoknál

Forrás: Crefoport-adatok alapján saját számítás.

uniós támogatások végső soron a vállalatok nyereségességét emelték. Ezt támasztja alá, hogy a korábbi kutatásom eredménye szerint a vállalati osztalék a támogatott cégeknél az uniós támogatások felével ért fel, de ebben az adatbázisban csak részben lehetett az állami vállalatokat megfelelően kiszűrni (Bucsky 2021a). A profitráta évek közötti módosulása sem ad magyarázatot az eltérésre, hiszen az egyes évek között nem volt jelentős eltérés. A támogatott vállalatok profitrátája azonban összességében elmarad a hazai vállalatok átlagától. A TEIR adatbázisában elérhető a Nemzeti Adó- és Vámhivatal társaságiadó-beszámolóik alapján közzétett adata, miszerint 2008 és 2021 között átlagosan 7,0 százalék volt a vállalatok profitrátája. Az európai uniós támogatásban részesült vállalatok esetében 5,1 százalék volt a teljes időszakban ez a mutató. Mindez alapján az látható, hogy az átlagosnál kevésbé eredményes vállalatok kaptak jelentős összegű támogatást, aminek segítségével az árbevételük az átlagosnál kevésbé növekedett, viszont a támogatási forrásoknak köszönhetően jelentős többletprofithoz jutottak saját korábbi teljesítményükhöz képest.

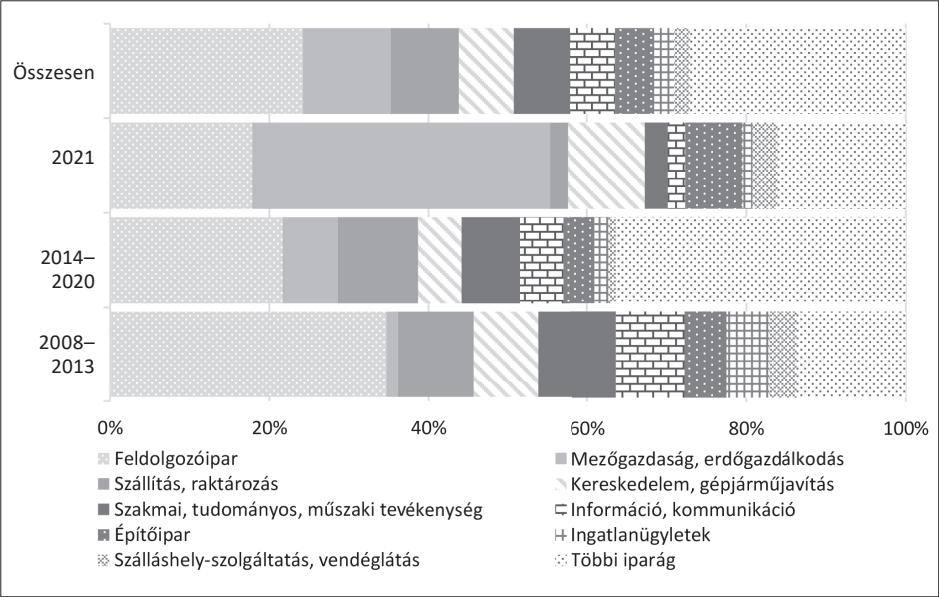
VÁLLALATI TELJESÍTMÉNYMUTATÓK ÖSSZEHAJONLÍTÁSA IPARÁGI BONTÁSBAN

A támogatások iparágak szerinti megoszlása koncentrált a feldolgozóipar irányába. A 2008–2021 közötti időszakban a vállalkozások főtevékenysége szerinti (TEÁOR) fő-kategóriák alapján vizsgálva az adatokat az látható, hogy az összes támogatás 24 százaléka a feldolgozóipari vállalatokhoz került. Ez megfelel a fejlesztéspolitikai narratíváknak és a hazai beszállítói iparág támogatási elgondolásának (lásd Éltető Andrea fejezetét ebben a kötetben).

Jelentős a mezőgazdasági vállalatok szerepe, amelyek külön erre a területre dedikált uniós forrásokból is részesednek. A jelentősebb hozzáadott értéket termelő ágazatok közül a szakmai, tudományos, műszaki tevékenységekre 7 százalék, az információra és kommunikációra, vagyis alapvetően informatikai területre 6 százalék támogatás jutott (13. ábra). Tehát a jelentősebb növekedési potenciált hordozó iparágak alig több mint a források tizedében részesültek.

Az iparágak szerinti megoszlás az uniós tagságunk alatt jelentősen változott, nem lehet ebből igazán stratégiai irányvonalat kiolvasni. A feldolgozóipar azonban épp a Fidesz 2010-es hatalomra kerülése előtt tűnik stabilabban támogatottnak, ahogy az építőipari vállalatok részesedése is csökkent 2010 után.

A 3. táblázat tartalmazza a tíz legtöbb támogatásban részesült TEÁOR 1-es szintű iparágat. Ezen iparágak esetében az árbevétel támogatás elnyerése előtti és utáni növekedését, az európai uniós támogatásban részesült vállalatok teljes időszak alatti növekedési rátáját lehetett az adott iparágak összes vállalatának növekedési rátáival összehasonlítani. A számításoknál az első uniós támogatás időpontja került figyelembevételre.



13. ÁBRA: A magántulajdonú vállalatoknak biztosított uniós támogatások megoszlása iparágak szerint (TEÁOR 1-es szint, %, programozási időszakonként)

Forrás: Crefoport-adatok alapján saját számítás.

3. TÁBLÁZAT: A tíz legtöbb uniós támogatáshoz jutó iparág vállalatainak árbevétel-növekedése összehasonlítva az összes vállalattal (2008–2021)

	Támogatás elnyerése előtt	Támogatás elnyerése után	Támogatott vállalatok, teljes időszak	Összes vállalat, teljes időszak
Feldolgozóipar	16,7%	3,2%	9,4%	5,0%
Mezőgazdaság, erdőgazd.	9,5%	2,9%	7,7%	5,0%
Szállítás, raktározás	17,7%	8,0%	13,3%	5,7%
Kereskedelem, gépjárműjavítás	9,6%	8,4%	7,1%	4,3%
Szakmai, tudományos, műszaki tevékenység	19,9%	5,9%	10,0%	5,9%
Információ, kommunikáció	15,5%	5,1%	4,5%	4,7%
Építőipar	16,5%	8,4%	11,2%	6,5%
Ingatlanügyletek	11,5%	3,9%	2,0%	2,6%
Szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás	17,7%	8,0%	13,3%	5,7%

Forrás: Crefoport- és KSH-adatok alapján saját számítás.

A legjelentősebb szerepe a feldolgozóipari és információs, kommunikációs területen működő vállalkozásoknak juttatott támogatásoknak volt. Az előbbi esetében a támogatott vállalatok adták az iparági foglalkoztatás 32, az árbevétel 33 százalékát a 2008 és 2021 közötti időszakban. A feldolgozóiparban a támogatásban részesült vállalatok adták az ár-

bevétel 49, a foglalkoztatás 52 százalékát. A támogatásban részesült, illetve nem részesült vállalatok növekedése eltérő ívet futott be: az informatikai vállalatoknál a támogatott vállalatok árbevétele elhanyagolható mértékben nőtt gyorsabban (4,8 százalékos éves átlagos növekedés 2008 és 2021 között). Az alkalmazottak száma a támogatottaknál 5,7 százalékkal nőtt, a nem támogatottaknál 5,2 százalékkal csökkent (4. táblázat). A feldolgozóiparban az árbevétel ötször gyorsabban növekedett a támogatott cégeknél. Míg a nem támogatott cégeknél 18 százalékkal csökkent a foglalkoztatotti létszám, a támogatottaknál 4 százalékkal nőtt. Azt az adatokból nem lehet eldönteni, hogy mindez a támogatásoknak köszönhető-e, vagy az eleve bővülő vállalatok jutottak támogatáshoz.

4. TÁBLÁZAT: Az információ, kommunikáció és a feldolgozóipar támogatott és nem támogatott vállalatainak teljesítménymutatói (éves átlagos változás 2008 és 2021 között)

	Alkalmazottak száma		Árbevétel	
	Információ, kommunikáció	Feldolgozóipar	Információ, kommunikáció	Feldolgozóipar
Összes vállalat	2,3%	-0,2%	4,7%	5,0%
Támogatott	5,7%	3,9%	4,5%	9,6%
Nem támogatott	-5,2%	-18,3%	4,8%	1,7%

Forrás: Crefoport- és KSH-adatok alapján saját számítás.

Az egy alkalmazottra jutó árbevétel a nem támogatott informatikai cégeknél 2008 és 2021 között éves átlagban 11 százalékkal nőtt, a támogatott cégeknél 1 százalékkal csökkent. A feldolgozóipari vállalatoknál is hasonló trendek érvényesültek: a nem támogatott vállalatok esetében az egy munkavállalóra jutó árbevétel 25 százalékkal nőtt, a nem támogatottaknál 5 százalékkal csökkent. Ez az adatsor ugyan nem nyújt olyan részletes információt, mint az egy főre jutó termelékenység, de rámutat arra az ismert kihívásra, hogy az állami támogatások hajlamosak a termelékenység növekedését visszafogni.

ÖSSZEGZÉS

Az elemzés során a magyarországi uniós tagság elmúlt két évtizedének támogatási szerkezetét mutattam be azzal a céllal, hogy a közvetlen vállalati támogatások hatékonysága mérhető és elemezhető legyen. A magyar gazdaság egyik legjelentősebb forrása lett az európai uniós támogatás, amely 22 ezer milliárd forintnyi forrást biztosított. Ez az összeg uniós tagságunk kezdete óta évente átlagosan a GDP 3,5 százalékát tette ki. Számos elemzés született azzal kapcsolatban, hogy milyen szerepe lehet a magyar gazdasági fejlődésben az uniós forrásoknak. Ezek azonban nem tudtak az aggregált mutatókon túl, vállalati szinten is teljes körű elemzéseket végezni. Nagyban nehezíti a magyarországi európai uniós források hatékonyságának elemzését, hogy a kormányzat nagyon szűk rálátást biztosít a forrásokra. Az elemzés bemutatta, hogy közel négyezer milliárd forintnyi olyan vállalati uniós forrás van, amelyek esetében részletesen meg lehetett vizsgálni a hasznosulást.

Az eddigi európai uniós vállalati teljesítménymutatókat elemző cikkek, tanulmányok és közlemények egyik legnagyobb hiányossága az volt, hogy a mintákban nem választották szét az állami és nem állami vállalatokat. Az elemzés rámutatott, hogy mivel a vállalati támogatások nagyobb része állami vállalatokhoz került, nem kaphatunk helyes eredményeket ezek kizárása nélkül. Összességében 2008 és 2021 között 3,9 ezer milliárd forintnyi európai uniós támogatásban részesültek a nem állami vállalatok, míg az állami tulajdonúak 6,1 ezer milliárd forintban. Ezen vállalatok alapvetően nem saját fejlesztéseket valósítottak meg, hanem az állam számára végeztek infrastruktúra-beruházásokat (például a közlekedési infrastruktúra fejlesztésével), illetve vállalati támogatásokra fordították ezeket a forrásokat (például kockázatitőke-befektetések formájában, akár többszörös közvetítőkön keresztül).

A tisztán piaci vállalatok számára folyósított európai uniós támogatások túlnyomó része a kvv-szektorhoz folyt be, 90 százalékban magyar végső tulajdonossal rendelkező vállalatokhoz, így a főként külföldi tulajdonú nagyvállalatok gazdasági szerepükhöz mérten kisebb támogatáshoz jutottak. A támogatások főként a feldolgozóipari vállalatokhoz kerültek, ám az évek során változott az egyes iparágak részesedése a támogatásokon belül; igazán átgondolt iparstratégia nem olvasható ki az adatok elemzése során.

A támogatások hatékonysága igen alacsonynak mondható: a támogatások odaítélése során csökkent a vállalatok növekedési dinamikája, az elmaradt az iparági átlagtól, a méretkategóriákban jellemzőtől. A vállalati mutatószámok alapján leginkább az olvasható ki, hogy a támogatások növelték a támogatott vállalatok adózás előtti eredményét. A vállalati szektornak nyújtott közvetlen támogatások szerepe azonban jóval kisebb volt az európai uniós támogatásokon belül a vállalati szintű adatelemzés tükrében, mint azt korábban feltételezhettük, ahogy az is elszomorító eredmény, hogy milyen alacsony hatásfokkal hasznosultak ezen források.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bucsky Péter: Sok mutyi, pár profi. Állami pénzköltés. *Figyelő*, 2016a. 36. 16–19.
- Bucsky Péter: Nem kockáztatnak. *Figyelő*, 2016b. 36. 20–24.
- Bucsky Péter: Önmagába fektető rendszer. A Tőkepartner Jeremie-s cég. *Figyelő*, 2016c. 48. 59–61.
- Bucsky Péter: Sokkal kevesebb uniós pénzhez jutnak a magyar cégek, mint elsőre látszik. *G7.hu*, 2021a. november 23. <https://g7.hu/adat/20211123/sokkal-kevesebb-unios-penzhez-jutnak-a-magyar-cegek-mint-elsore-latszik/>
- Bucsky Péter: Túl sok magyar cég szokott rá az uniós pénzre ahelyett, hogy jobban akarna dolgozni. *G7.hu*, 2021b. november 30. <https://g7.hu/vallalat/20211130/tul-sok-magyar-ceg-szokott-ra-az-unios-penzre-ahelyett-hogy-jobban-akarna-dolgozni/>
- Bucsky Péter: Lassabban növekednek azok a magyar cégek, amelyek uniós támogatásokat kapnak. *G7.hu*, 2021c. december 14. <https://g7.hu/penz/20211214/lassabban-novekednek-azok-a-magyar-cegek-amelyek-unios-tamogatásokat-kapnak/>

- Bucsky Péter: Kelet-Európa egyik legnagyobb kockázati tőke-befektetője lett a magyar állam. *G7.hu*, 2022a. január 6. <https://g7.hu/vallalat/20220106/kelet-europa-egyik-legnagyobb-kockazatitoke-befektetoje lett-a-magyar-allam/>
- Bucsky Péter: Annyi pénzt öntött az állam a magyar startup ökoszisztémára, hogy az megfulladt. *G7.hu*, 2022b. május 25. <https://g7.hu/kozelet/20220525/annyi-penz-tontott-az-allam-a-magyar-startup-okoszisztemara-hogy-az-megfulladt/>
- Bucsky Péter: Kitömte a Fidesz a magyar vállalatokat állami támogatással, az európai átlag kétszeresét költik cégek támogatására. *G7.hu*, 2023. január 15. <https://g7.hu/kozelet/20230115/kitomte-a-fidesz-a-magyar-vallalatokat-allami-tamogatassal-az-europai-atlag-ketszereset-koltik-cegek-tamogatasara/>
- Crescenzi, Riccardo – Fratesi, Ugo – Monastiriotis, Vassilis: The EU Cohesion Policy and the Factors Conditioning Success and Failure: Evidence from 15 Regions. *Regions Magazine*, 2017. No. 1. 4–7. <https://doi.org/10.1080/13673882.2017.11868994>
- Dvoutletý, Ondřej – Srhoj, Stjepan – Pantea, Smaranda: Public SME Grants and Firm Performance in European Union: A Systematic Review of Empirical Evidence. *Small Business Economics*, 2021. No. 1. 243–263. <https://doi.org/10.1007/s11187-019-00306-x>
- EUR-Lex: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2012. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Farkas, Sára: Changing Intermediary System Of Repayable Eu Funds In Hungary (2007–2013, 2014–2020). *The Central European Journal of Regional Development and Tourism*, 2018. No. 3. 180–198. <https://doi.org/10.32725/det.2018.030>
- Fazekas Balázs – Becsky-Nagy Patrícia: Az állam a kockázati tőkés szerepében. *Közgazdasági Szemle*, 2018. No. 12. 1257–1280. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2018.12.1257>
- Kállay László: Állami támogatások és gazdasági teljesítmény – Támogatás-túladagolás a magyar gazdaságfejlesztésben? *Közgazdasági Szemle*, 2014. No. 3. 279–298.
- Karsai Judit: *Furcsa pár: Az állam szerepe a kockázati tőke-piacon Kelet-Európában*. Budapest, 2017a, *Közgazdasági Szemle Alapítvány – MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet*. <https://doi.org/10.26447/KARSAI.2017>
- Karsai Judit: Az állam kockázati tőke-piaci részvételének átláthatósága Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 2017b. 12. 1316–1342. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2017.12.1316>
- KSH: A kis- és középvállalkozások jellemzői – adat-előállítás új módszertannal. 2023. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/kkv15.pdf>
- Medve-Bálint Gergő – Martin József Péter – Nagy Gabriella: Célellentétes következmények? In Kolosi Tamás – Szelényi Iván – Tóth István György szerk.: *Társadalmi Riport 2022*. Budapest, 2022, TÁRKI Társadalomkutató Intézet Zrt., 33–52. <https://doi.org/10.61501/TRIP.2022.2>
- Mohl, Philipp: *Econometric Evaluation of EU Cohesion Policy: A Survey*. In *Empirical Evidence on the Macroeconomic Effects of EU Cohesion Policy*. Wiesbaden, 2016, Springer Fachmedien Wiesbaden, 7–35. https://doi.org/10.1007/978-3-658-13852-3_2
- Muraközy, Balázs – Telegdy, Álmós: The Effects of EU-Funded Enterprise Grants on Firms and Workers. *Journal of Comparative Economics*, 2023. No. 1. 216–234. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2022.09.001>
- Štebaj, Domagoj – Bule, Matej: Effects of Grants from EU Funds on Business Performance of Non-Financial Corporations in Croatia. *Public Sector Economics*, 2021. No. 2. 177–207. <https://doi.org/10.3326/pse.45.2.1>

Wiedemann Tamás: 144 cég jelentkezett arra a 12 milliárdos pályázatra, amely csak pár óráig volt elérhető. *G7.hu*, 2018. augusztus 10. <https://g7.hu/kozelet/20180810/144-ceg-jelentkezett-arra-a-12-milliardos-palyazatra-amely-csak-par-oraig-volt-elерheto/>

Wostner, Peter – Šlander, Sonja: *The Effectiveness of EU Cohesion Policy Revisited: Are EU Funds Really Additional? European Policy Research Paper*. Glasgow, 2009, European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

7. MAGYAR IPARPOLITIKA EU-S KERETEKBEN

Éltető Andrea

BEVEZETÉS

Általánosságban az iparpolitika „olyan kormányzati politikák összessége, amelyek célja a gazdaság szerkezetének befolyásolása” (Rodrik 2008). A szakirodalom megkülönbözteti a horizontális iparpolitikát (a gazdaság általános keretfeltételeinek kialakítása) és a vertikális (vagy szelektív) iparpolitikát (konkrét ágazatokat vagy technológiákat célzó stratégiák). Továbbá különbséget lehet tenni stratégiai iparpolitika (bizonyos ágazatok aktív támogatása) és reaktív vagy defenzív iparpolitika között (válság miatti rendezett alkalmazkodás és szerkezetátalakítás, lásd Andreoni–Chang 2016).

Az iparpolitika célja általában a gazdasági növekedés kedvező feltételeinek megteremtése volt a második világháborút követően. Később az iparpolitika újjáéledése a fejlődő országokban az információs hiányosságok kezeléséről, megfelelő ösztönzőkről, a kudarcok elkerüléséről szólt. Az iparosodott országokban az iparpolitika elkezdett összekapcsolódni a környezetvédelmi szempontokkal, lásd „zöld iparpolitika” (Altenburg–Rodrik 2017) vagy „zöld vállalkozói állam” (Mazzucato 2015).

A fejezet bemutatja röviden az EU-s iparpolitika kereteit, majd a magyar iparfejlődés sajátosságait írja le az EU-tagság elnyerése és a globális pénzügyi válság között. Ennek fontos eleme a betagozódás a globális értékláncokba, aminek pozitív hatása volt például a fejlett technológiájú kivitel megnövekedése. Ugyanakkor duális vállalatszerkezet alakult ki, erős külföldi nagyvállalatok és kevésbé versenyképes hazai kis- és középvállalatok (kkv-k) jellemzik a szektort, és a hazai vállalatok feljebb lépése az értékláncokban nem egyértelmű. A magyar iparpolitika fontos állomása volt a 2016-ban közzétett Irinyi Terv, amely több kiemelten fejlesztendő ágazatot jelölt meg. 2010 óta ugyanakkor tovább erősödött Magyarország autóipari függése.

Az állami támogatások az iparpolitika fontos eszközei, s ennek szabályozását az EU az utóbbi években könnyítette, a pandémia kapcsán új EU-s keretek alakultak ki új támogatási eszközökkel. A magyar állami támogatásokat elsősorban exportorientált külföldi vállalatok kapták 2004 óta. A fejezet vége helyzetkép a 2020 utáni időszakról, beleértve a kormány ipari prioritását, az akkumulátorgyártást (amit az EU-s stratégiával kívánnak összehangolni). Ezzel kapcsolatban felmerül többek között az alacsony hozzáadott érték termelésének problémája. Mivel az ipari, gazdasági fejlődés alapvető háttere, a humán tőke erősen leépült Magyarországon, ezért a közepes jövedelem csapdájából nem látszik a kiút.

EURÓPAI UNIÓS IPARPOLITIKAI KERETEK

Az Európai Közösség megszületése utáni időkben francia nyomásra a vertikális, stratégiai iparpolitika dominált (lásd pl. Airbus-projekt), de a nyolcvanas években már a versenypolitika és a horizontális keretfeltételek kerültek inkább előtérbe. Az állami támogatások szabályozása szigorodott, a fókusz az innovációra és a kohéziós politikára került (Pichler et al. 2021). Az Európai Unió évtizedek óta küzd technológiai, versenyképességi lemaradással, főleg az Egyesült Államokkal szemben (Farkas et al. 2023).

A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság kapcsán az EU-ban ismét előtérbe került az iparosítás mint a növekedés egyik motorja. Két fontos uniós szintű programot érdemes ezzel kapcsolatban kiemelni. Az egyik a beruházások élénkítése miatt 2015 júliusában nyilvánosságra hozott ún. „Juncker-terv”, melynek keretében létrehozták az Európai Stratégiai Beruházási Alapot. Ez 315 milliárd eurót célzott mozgósítani, amit 2018-ra el is ért, majd meghaladt. Ennek kétharmada magánforrásokból származott, hozzájárult a GDP növeléséhez és a munkahelyteremtéshez (bár földrajzilag egyenlőtlenül oszlottak el a projektek). Az innovatív technológiák finanszírozása mellett a beruházási terv támogatta a digitális, a szociális és a közlekedési szakpolitikákat is. Magyarország 2022-ig 662 millió eurót kapott a beruházási alapból, a villamosenergia-hálózat valamilyen szintű modernizációja, új vezetékek, állomások kiépítése is ebből a keretből zajlott (Európai Bizottság 2022a).

A Bizottság 2014-ben fogadta el „Az európai közérdeket képviselő jelentős projektek megvalósításának előmozdítására nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumairól HL 2014/C 188/02” című közleményt, megalapozva az IPCEI-projekteket (Important Projects of Common European Interest, Európai Bizottság 2014). Ezek transznacionális együttműködésen alapulnak, és feltételesen mentesülnek az EU állami támogatásra vonatkozó versenytilalmi korlátozásai alól. A projektek akár 100%-osan is támogathatók (European Commission 2021a). 2018 és 2023 között hat IPCEI-projektet határoztak meg, egyre több tagállam részvételével, a mikroelektronika, az akkumulátorgyártás és a hidrogén területén, mindenhol kettőt. Csehország, Lengyelország, Szlovákia és Horvátország is szerepel az akkumulátoros projektekben, Magyarország egyelőre nem.¹ Az IPCEI-kre kevésbé szigorú környezetvédelmi előírások vonatkoznak, és általában a nagyobb cégeket részesítik előnyben. Az IPCEI-projekteket néhányan bírálták az átláthatóság hiánya miatt, és amiatt, hogy bevonásuk torzíthatja a versenyt, mert a nagy tagállamok jobban tudják finanszírozni a nagyvállalatokat (Poitiers–Weil 2022).

A válságon kívül a technológiai fejlődés (Ipar 4.0) és Kína növekvő világgazdasági szerepe miatt is felértékelődött az ipar, iparpolitika szerepe az EU-ban (Aiginger–Rodrik 2019). Az Ipar 4.0 újfajta technológiákhoz kapcsolódik (robotizáció, dolgok internete, 3D-nyomtatás, kiberbiztonság, mesterséges intelligencia stb.), és a termelés minden fázisát érintő új modellt jelent (Kovács 2017). Ennek egyik hatása, hogy a fizikai termelés

¹ Bár Magyarországon prioritás az akkumulátorgyártás, azt ázsiai cégek valósítják meg, míg az IPCEI-projektek elsősorban európai vállalatokat és innovációt támogatnak.

és a szolgáltatások határai egyre inkább elmosódnak, és a digitális átalakulás tovább segíti az úgynevezett „gyártó gazdaságok” (*factory economies*) integrációját a globális értékláncokba (Szalavetz 2020). Ilyenek a munkaintenzív folyamatokra specializálódott visegrádi országok is, ahol az Ipar 4.0 legfőbb képviselői a nagy külföldi autóipari és elektronikai cégek (Éltető–Sass 2021).

Kína intenzív exporttevékenysége, technológiai fejlődése, európai cégvásárlásai és a kínai vállalatok állami támogatása is ösztönözte Európa saját iparának megerősítését (ezt később a pandémia diszruptív hatásai tovább fokozták). Németország különösen fontosnak tartotta a hazai, európai ipar támogatását, és 2019-ben született egy német–francia nyilatkozat is az iparpolitika fejlesztésére, a fő irányok kijelölésére (BMW 2019; Bofinger 2019).

Az európai iparpolitika legfontosabb kihívásai közé tartozik a fenntarthatóság, a környezet kímélése. A környezetvédelmi célok integrálása az iparpolitikába elsősorban a hatékonyságra és az alacsony kibocsátású technológiákra való áttérésre összpontosít, a cél az, hogy az EU még inkább versenyképesebbé váljon. A 2019 decemberében bemutatott European Green Deal (Zöldmegállapodás) ezt próbálja valahogyan ötvözni a feldolgozóipar fejlesztésével, ugyanakkor konfliktusok lehetnek a fenntarthatósági cél és a versenyképesség, növekedés között. A Zöldmegállapodás terve négy pilléren nyugszik: kiszámítható és egyszerűsített szabályozási környezet, a finanszírozás gyorsabb biztosítása, készségfejlesztés és szabadkereskedelem az ellenálló ellátási láncok érdekében (Európai Bizottság 2021). A Zöldmegállapodás egy átfogó európai iparpolitikai stratégia részeként szerepel a 2020-ban kiadott dokumentumban (European Commission 2020), ahol az ipari ökoszisztémákat és a kettős átállást (zöld és digitális) helyezték fókuszba. A dokumentumot a Covid-19-válság miatt 2021-ben módosították (European Commission 2021b).

Az EU gazdasága a járvány miatt 2020-ban 6,3%-kal zsugorodott, amihez jelentős bevételkiesés, valamint a munkahelyek és a beruházások visszaesése társult. A gazdasági visszaesés ellensúlyozására jött létre a NextGenerationEU nevű helyreállítási terv. A pandémia következtében előtérbe került a stratégiai függőség, a globális ellátási láncok sérülékenysége és a digitalizáció fontossága. A módosított iparstratégia már megemlíti az „Írány az 55!” (Fit for 55) csomagot, amely az EU jogszabályait igazítja ahhoz a célhoz, hogy 2030-ra legalább 55%-kal csökkenjen az üvegházhatású gázok nettó kibocsátása. Ennek eszköze például az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer (ETS) reformja, új, önálló kibocsátáskereskedelmi rendszer létrehozása az épületekre és közúti közlekedésre és egy Szociális Klímaalap létrehozása. Az ETS alá nem tartozó ágazatok esetében pedig (mint a mezőgazdaság vagy a hulladékgazdálkodás) szigorították a kibocsátáscsökkentési célértéket (Európai Tanács 2022). A hajózás és a légiközlekedés problémáival, valamint az energiahatékonysággal is foglalkozik az „Írány az 55” csomag.

Az orosz agresszió Ukrajna ellen és az USA inflációcsökkentési törvénye újabb kihívásokat hozott az EU számára 2022-ben. Az Európai Bizottság 2023 tavaszán két fontos törvénytervezettel reagált ezekre: ez volt a Nettó Zéró iparági intézkedéscsomag (Net Zero Industry Act, NZIA, Európai Bizottság 2023a) és a Kritikus Nyersanyagok jog-

szabály (Critical Raw Materials Act, CRMA, Európai Bizottság 2023b). Az NZIA nyolc stratégiai fontosságú tiszta energiaipari technológiát azonosított (napenergia, szélenergia, akkumulátorgyártás, geotermikus energia, biogáz, szén-dioxid-leválasztás és -tárolás, üzemanyagcellák és hálózati technológiák). Ezeknek a szükségleteit legalább 40%-ban az EU-ból kell fedezni 2030-ig. Az irányítás, ellenőrzés, gyorsított adminisztráció főleg a tagállamok feladata lesz. Az NZIA-val kapcsolatos kritikák feleslegesnek tartják meghatározott célszám kijelölését, nem látva, mi igazolja azt, ráadásul a technológiák nagyon különbözőek, illetve veszélyesnek látják a nagyfokú tagállami kompetenciákat (Tagliapietra et al. 2023). A CRMA az uniós kapacitások kiépítését és a kritikus fontosságú nyersanyagok uniós ellátási láncai esetében az ellenálló képesség megerősítését szolgálja. Listázza a 26 nyersanyagot (köztük a réz, kobalt, lítium, nikkel, mangán), fejleszteni kívánja a tagállami lelőhelykutatót, az újrahasznosítást, egyszerűsíteni az engedélyeztetést.

Az EU iparpolitikai céljainak egy részét a Helyreállítási Alap (RRF) finanszírozza, amely 250 milliárd eurót fordít zöld célokra (köztük az ipar dekarbonizációjára). A Horizon Europe 40 milliárd eurót dedikál a Zöldmegállapodással kapcsolatos kutatás-fejlesztésekre, ipari partnerségekre. A kohéziós politika keretében pedig 100 milliárd euró jut a zöld átállásra (közte az Igazságos Átmenet Alapra). Az InvestEU Program 26,2 milliárd euró értékben nyújt garanciát magán ipari beruházásokhoz is, bevonva nemzetközi fejlesztési bankokat. Az Innovációs Alap pedig 40 milliárd euróval gazdálkodik a következő tíz évben a megújuló energiákkal, energiatárolókkal, akkumulátorokkal kapcsolatos új technológiák finanszírozására, ajánlatok versenyeztetésével. A központi alapok mellett nagyon fontos a magánberuházások ösztönzése a tőkepiacokon keresztül. Az állami támogatások szabályozása már a járvány alatt módosult, és utána tovább enyhült (lásd később).

A kelet-közép-európai (KKE) tagállamok az elmúlt évtizedekben alapvetően betagozódtak az európai értékláncokba, azok alacsonyabb hozzáadott értéket jelentő részén. Kialakult egy német–közép-európai feldolgozóipari centrum (Stehrer–Stöckinger 2015). Ebből a pozícióból a kelet-közép-európai országok nem tudtak kitörni, növekedési modelljük a külföldi tőkére alapozott maradt. A világgazdasági trendek (járvány, digitalizáció, népességsökkenés) számukra is kihívást jelentenek. Szakértők javaslatai szerint ezekre könnyebb választ adni az értéklánc értékesebb részeire (kutatás-fejlesztés, innováció, logisztika) koncentrációval (FES 2021). A feldolgozóipar súlya a hozzáadott értékben és foglalkoztatásban több KKE-ország esetében nagyobb, mint az EU-átlag (Nagy et al. 2019). Magyarország is azon államok közé tartozik, ahol az autóipar és a hozzá kapcsolódó ágazatok meghatározó szerepet töltenek be a gazdaságban, főleg német irányítású termelési láncokban.

BETAGOZÓDÁS AZ EU-BA

Már a hivatalos magyar EU-tagság előtt jelentős liberalizációs folyamat ment végbe, elsősorban a kereskedelem és a tőkebefektetések terén. Ahogy Voszka (2019) megállapítja, a kilencvenes évek iparpolitikája piacconform volt, a liberalizáció és dereguláció uralkodó

irányzatával. A privatizáció és a külföldi tőke bevonása volt a legfontosabb gazdasági eszköz. A külföldi befektetések nyomán új alágazatok is megjelentek a feldolgozóiparon belül, ugyanakkor egyes régiókban, kisvárosokban leépültek a munkaintenzív, könnyű- és élelmiszeripari szektorok (Lux 2017). 1995 és 2016 között nem volt elfogadott magyar iparpolitikai koncepció, de többféle nemzetgazdasági terv készült (így a Széchenyi-terv, a Nemzeti Fejlesztési Terv vagy az Új Magyarország Fejlesztési Terv), amelyek és a hozzájuk kapcsolódó résztervek párhuzamosan voltak jelen. Az ipar önálló ágazatként nem jelent meg, csak a gazdaság- vagy vállalkozásfejlesztés részeként.

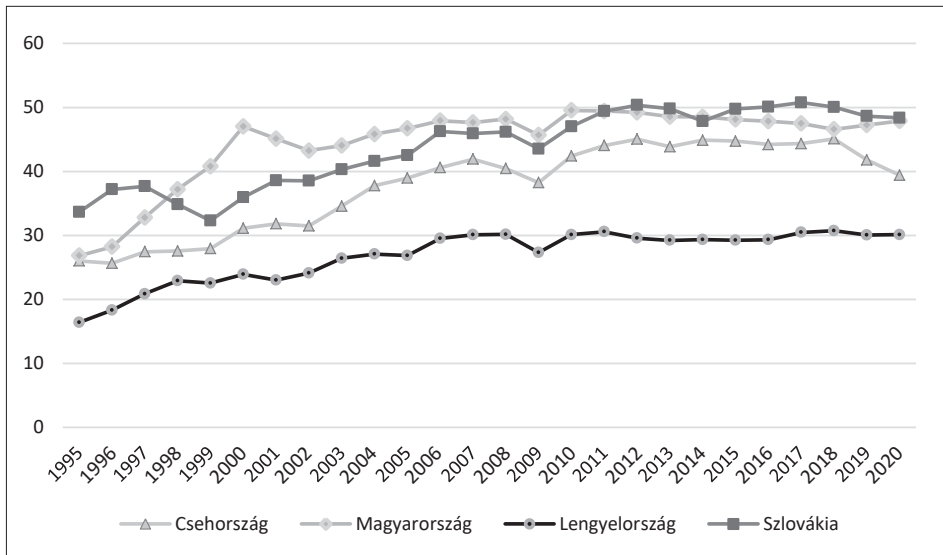
A feldolgozóipar részesedése a gazdaság bruttó hozzáadott értékében 21-22% körül alakult a 2000–2010 közötti időszakban és később is (1. táblázat). A gazdaság és az ipar fejlődését a már említett globális értékláncokba (GVC) tagozódás határozta meg, hasonlóan más közép-európai országhoz. Grodzicki–Geodecki (2016) és Kersan-Skabić (2017) Európa centrum–periféria viszonyait vizsgálva megállapították, hogy a KKE-térség a dél-európainál jobban integrált az értékláncokba, és ettől függő helyzetük permanens (lásd még Medve-Bálint Gergő fejezetét ebben a kötetben). A GVC-szakirodalom és a statisztikák kimutatták, hogy a visegrádi országoknál az ún. hátramutató (magas importra utaló) kapcsolatok az igazán erősek az értékláncokon belül, ami arra utal, hogy a hazai hozzáadott érték alacsony (Černá et al. 2023). A külföldi hozzáadott érték arányát az exportban az 1. ábra mutatja, láthatóan ez Magyarország és Szlovákia esetében a legmagasabb a régióban. Az is látszik, hogy igazán a kilencvenes évek végén nőtt meg ez az arány, és 2010 után sem csökkent, sőt tartósan magas maradt, vagyis a hazai hozzáadott érték nem növekedett.

1. TÁBLÁZAT: A főbb gazdasági ágazatok, bruttó hozzáadott érték megoszlása Magyarországon (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mezőgazdaság, erdőgazdaság, halászat	5,8	5,7	4,9	4,5	5,1	4,3	4,1	4,1	4,0	3,6	3,6
Feldolgozóipar	22,4	22,2	21,4	21,6	22,1	22,1	22,7	22,2	21,3	20,1	21,3
Építőipar	5,1	5,4	5,8	5,4	5,3	5,7	5,3	4,9	4,9	4,8	4,1
Nagy- és kiskereskedelem, szálláshely, vendéglátás	17,6	17,9	18,1	17,2	17,4	17,4	17,9	18,5	18,7	17,7	17,7
Ingatlanügyek	8,6	8,4	8,1	8,1	7,8	7,9	7,9	8,1	8,2	8,9	9,7
Közigazgatás, védelem, oktatás, egészségügy, szociális ellátás	17,6	17,4	18,2	19,4	18,6	18,4	17,9	17,5	17,6	17,9	17,3
Információ, kommunikáció	5,1	4,9	5,1	5,3	5,1	5,1	5,2	5,4	5,3	5,6	5,3

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mezőgazdaság, erdőgazdaság, halászat	4,7	4,6	4,6	4,7	4,5	4,6	4,4	4,1	3,9	4,0	4,1	3,2
Feldolgozóipar	21,7	21,9	22,2	23,0	24,0	23,1	22,6	21,9	20,6	20,5	20,0	20,2
Építőipar	4,0	3,8	4,0	4,2	4,2	3,6	4,2	5,1	5,7	5,7	6,2	6,4
Nagy- és kiskereskedelem, szálláshely, vendéglátás	18,0	18,1	18,7	18,9	18,6	18,4	18,3	18,5	18,4	17,8	17,6	17,9
Ingatlanügyek	9,4	9,1	8,9	8,5	8,4	8,9	9,0	9,4	10,0	10,3	10,5	10,8
Közigazgatás, védelem, oktatás, egészségügy, szociális ellátás	16,6	16,9	17,0	16,8	16,8	17,5	17,3	16,9	16,7	17,4	16,9	16,5
Információ, kommunikáció	5,3	5,3	5,3	5,2	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	5,2	5,4	4,9

Forrás: Eurostat [NA10_A10].



1. ÁBRA: A külföldi hozzáadott érték aránya a kivitelben, %

Forrás: OECD TiVa-adatbázis.

A korábbi elektronikai, számítástechnikai súly a magyar iparban az IBM és a Nokia kivonulása után csökkent, és egyre inkább a járműipari beruházások nyertek teret. Mindez a magyar exportszerkezet technológiai mintázatát is alakította: a fejlett technológiájú termékek kimagasló aránya jelentősen csökkent 2012 után (2. táblázat).

A magyar kivitel 2007 előtti technológiai szerkezetét elemezve Munkácsi (2009) megállapítja, hogy a kilencvenes évek második felében a nagy importintenzitású ágaza-

tok jelentősen nőttek, és a kivitel szerkezete gyorsan hasonult a nyugat-európai országokéhoz. A magyar high-tech-kivitel a nem európai viszonylatban jobban nőtt, mint az EU felé. Éltető (2018) szerint a KKE-térség a relatíve magas high-tech-kivitele ellenére alacsony technológiai szintű, alacsony képzettségű munkaerőt igénylő fázisokra szakosodott, a magasabb technológiájú szektorokon belül is a munkaintenzív folyamatokra. A fejlett technológiájú export pedig sokszor egy-egy multinacionális cég egy-egy termékéhez köthető. A magyarországi Nokia mobiltelefon-kivitelén kívül Szlovákiában például a Samsung adta a high-tech-export 60%-át, és Csehországban is az adatfeldolgozó, telekommunikációs berendezéseket gyártó külföldi cégek kivitele volt jelentős.

2. TÁBLÁZAT: A fejlett technológiájú (high-tech) termékek aránya a kivitelben, %

	2000	2010	2020
Lengyelország	2,6	7,5	8,3
Csehország	8,5	16,0	21,1
Szlovákia	4,0	8,3	9,5
Magyarország	25,6	23,2	15,8
Észtország	28,0	10,2	15,2
Lettország	2,3	5,0	12,2
Litvánia	2,2	6,2	8,3
Szlovénia	5,0	5,6	7,1
Horvátország	6,9	6,9	6,5
Románia	5,9	10,3	10,2
Bulgária	1,8	4,3	7,1

Forrás: saját számítás a UN Comtrade-adatbázisból (SITC high-tech terméklista alapján).

A magyar gazdaságban fejlettségben és termelékenységben is élesen elválnak egymástól az exportorientált nagyvállalatok (elsősorban multinacionális cégek) és a kis- és középvállalatok. Az európai tagállamoknál, de a környező KKE-országoknál is nagyobb Magyarországon a külföldi vállalatok szerepe az ipari termelésben, foglalkoztatásban (3. táblázat). A külföldi cégek termelékenysége háromszorosa a magyar tulajdonúaknak, és magasabb bért fizetnek dolgozóiknak (Palócz 2021).

3. TÁBLÁZAT: Külföldi irányítású vállalatok súlya, %

	Feldolgozóipar				Gazdaság			
	2008	2014	2019	2020	2008	2014	2019	2020
Lengyelország								
Termelés	43,30	44,55	50,22	48,24	25,46	27,94	34,73	33,07
Hozzáadott érték	42,79	43,98	46,39	43,43	26,61	29,09	32,09	30,89
Foglalkoztatás	28,12	32,26	36,85	n. a.	17,72	22,05	25,69	n. a.

	<i>Feldolgozóipar</i>				<i>Gazdaság</i>			
	2008	2014	2019	2020	2008	2014	2019	2020
<i>Magyarország</i>								
Termelés	66,17	71,20	73,01	73,42	52,68	57,43	54,75	54,47
Hozzáadott érték	59,93	69,89	65,10	66,26	46,88	52,66	46,13	46,54
Foglalkoztatás	45,80	50,88	52,52	52,70	27,27	30,24	30,92	30,73
<i>Szlovákia</i>								
Termelés	77,08	80,08	80,82	80,38	54,39	55,30	55,57	55,23
Hozzáadott érték	64,93	68,49	70,49	69,42	41,51	43,41	46,31	45,76
Foglalkoztatás	52,55	56,18	59,77	n. a.	32,99	33,37	37,09	n. a.
<i>Csehország</i>								
Termelés	62,74	67,64	69,77	68,99	46,76	48,37	47,21	46,63
Hozzáadott érték	55,14	59,22	59,91	59,40	40,54	42,33	42,68	42,30
Foglalkoztatás	45,56	46,93	51,08	50,57	33,68	34,92	36,90	35,76
<i>EU27</i>		2014	2018			2014	2018	
Hozzáadott érték	n. a.	30,56	33,90		n. a.	22,84	23,77	
Foglalkoztatás	n. a.	n. a.	n. a.		n. a.	16,90	18,17	

Forrás: Eurostat [fats_g1a_08].

AZ ORBÁN-KORSZAK ÉS AZ IPARPOLITIKA

A 2008–2009-es válság után az exportvezérelt alágazatok kerültek jobban előtérbe az iparban, több megyében nőtt a feldolgozóipar részesedése a bruttó hozzáadott értékben, a fővárosban és vonzáskörzetében viszont inkább dezindusztrializáció ment végbe (Csooma 2018; Nagy et al. 2019). A feldolgozóipari termelésen belül a járműipar jelentős térnyerése és az elektronika visszaesése volt kimutatható 2010–2014 között, ugyanakkor a járműipar részesedése a hozzáadott értékben jóval kevésbé nőtt. Az exportra termelés meghatározó a feldolgozóiparban, de különösen például a járműiparban, ami növekedési tényező, de egyben fokozott kockázatot és sérülékenységet is jelent (Koppány 2017).

A Magyar Növekedési Tervben először jelent meg az újraiparosítás a növekedés gyorsításának lehetséges útjaként (Nemzetgazdasági Minisztérium 2011). Ez kiemeli, hogy világszerte felértékelődött a termelő szektorok szerepe, főleg a feldolgozóiparé, másrészt nő az igény az állami szerepvállalás iránt döntően horizontális (minden szektorra érvényes) eszközökkel (Voszka 2019). A Növekedési Tervben ugyanakkor szerepelnek a szolgáltató központok, a turizmus és a logisztika, a vállalatcsoportok között pedig a kereskedelem és az építőipar is.

A magyar kormányzat 2016-ban publikálta az Irinyi Tervet, amely máig az egyetlen átfogóbb jellegű iparfejlesztési stratégia (Nemzetgazdasági Minisztérium 2016). Gazdasági, ipari helyzetértékelés után megfogalmaz bizonyos általános célokat, például „néhány éven belül Magyarország legyen az az EU-tagállam, ahol a GDP-n belül a legnagyobb sze-

letet (30%) az ipari termelés adja” (5. o.). A célokat két fő intézkedési terület szolgálja: a vállalkozások kapacitásbővítésének támogatása és az üzleti infrastruktúra (például ipari parkok, logisztikai központok) fejlesztése. A dokumentum bemutatja, hogy e területeket melyik EU-s operatív programok finanszírozzák, és jelzi, hogy létrejött a NIPÜF Nemzeti Ipari Park Üzemeltető és Fejlesztő Zártkörűen Működő Részvénytársaság (24. o.). Az Irinyi Terv megemlíti a K+F és az energiahatékonyság, a megújuló energiák fontosságát, illetve azt a célt, hogy az „ország újraiparosítása ne növelje az energiafüggőséget” (26. o.). Továbbá, olyan ágazatok támogatása a cél, melyek magas FDI-vonzó képességgel rendelkeznek. Ugyan nem ipar, hanem szolgáltató szektor, de az Irinyi Terv rámutat, hogy a legtöbb munkahelyet az SSC-k (*shared service center*) teremtették 2014-ben.

Az Irinyi Terv felsorolja a kiemelten fejlesztendő ágazatokat: járműipar, specializált gép- és járműgyártás, „egészséggazdaság”, turizmus, élelmiszeripar, „zöldgazdaság”, infokommunikációs technológia és védelmi ipar. Voszka (2019) szerint az Irinyi Terv a horizontális és a szektorális megközelítés elegye, intervencionalista és piacconform (üzleti környezet javítása, kkv-k támogatása) megközelítést is tartalmaz. Az Irinyi Tervet kritizálók szerint a fejlett világ húzóereje már a szolgáltatási szektor, ráadásul jó lenne az egyoldalú függés csökkentése a járműgyártástól, ahol regionális összehasonlításban a magyar hozzáadott érték alacsony. Az Irinyi Terv ugyanakkor célzott magas hozzáadott értékről is beszél. Az értékláncokban való előrelépés jelentős állami rásegítést igényelne elsősorban az emberi tőkébe való befektetés terén (Csoma 2018).

Az iparral kapcsolatos egyes részterületekre is készültek kormányzati dokumentumok. Az egyik a 2015-ben elfogadott és 2019-ben felülvizsgált, elektromobilitásról szóló Jedlik Ányos Terv (Innovációs és Technológiai Minisztérium 2019a), amely 2030-ig határoz meg célokat, melyek között szerepel a töltőinfrastruktúra-fejlesztés, az elektromos járművek támogatása, az elektromosautóbusz-fejlesztés, az önkormányzati okoshálózatok, a társadalmasítás és az ismeretterjesztés. Elkészült 2015-ben az Élelmiszeripari Fejlesztési Stratégia is, sőt 2021-ben a Digitális Élelmiszeripari Stratégia. Létezik „Egészséges Magyarország 2021–2027” egészségügyi ágazati stratégia is, és Magyarországnak gyógynövényágazati stratégiája is van 2014-ből. A legtöbb stratégiai dokumentum terjedelmes, és általában van bennük SWOT-elemzés és számos célkitűzés. Nem tudni, hogy ezek megvalósulását később ellenőrzi, értékeli-e valaki.

Nem ágazatspecifikusan, a gazdaság duális szerkezete miatt külön kis- és középvállalkozás-fejlesztési stratégia is készült a 2014–2020 közötti időszakra, amely a szükséges beavatkozások három kulcsterületét határozta meg: a növekedési potenciál javítását, a vállalati környezet fejlesztését és a külső finanszírozási forrásokhoz való hozzáférés megkönnyítését. Kifejezetten az iparosítási célkitűzések megvalósítását két intézkedés – a vállalkozások kapacitásbővítésének támogatása és az üzleti infrastruktúra (például ipari parkok, logisztikai központok) fejlesztése – szolgálja. A kormány vissza nem térítendő támogatást és kedvezményes hitelt adott a mikro-, kis- és középvállalkozásoknak infokommunikációs eszköztárak fejlesztésére. Beszállítói fejlesztési programot indított az okostermelés erősítése érdekében, valamint kockázati tőke-alapokat is létrehozott olyan beruházók számára, amelyek tőkehiányos, az Irinyi Terv iparfejlesztési

céljaihoz illeszkedő fejlesztéseket megvalósító feldolgozóipari vállalkozásokba fektetnek be (Csoma 2018).

Ehhez köthető a 2016-ban létrejött Ipar 4.0 Nemzeti Technológiai Platform több vállalkozás, oktatási intézmény, kutatóintézet, valamint ágazati szakmai szervezet részvételével. A platform megbízást kapott arra is, hogy ipar 4.0-stratégiát dolgozzon ki. A stratégia elkészült még 2018-ban, de nem lett nyilvános, 2021-ben pedig egy újabb stratégiakezelményezés jelent meg (Innovációs és Technológiai Minisztérium 2021a). Ez érzékelteti a magyar cégek digitális lemaradását (a DESI-mutatón keresztül, lásd később), és célokat tűz ki 2030-ra ennek jelentős javítására. Szerepel még többek között a kutatás-fejlesztés támogatása, a nagyvállalati „világítótornyok” (irányt mutató gyárak), a jó gyakorlatok átadása, a beszállítói programok kidolgozása és a magasan képzett munkaerő fontossága.

A kormányzat részéről már 2020–21-ben elindulhattak az akkumulátorgyártás fejlesztésére irányuló tervek. Ekkor az ipari minisztérium (ITM) megbízására az EIT InnoEnergy társaság készítette el az akkumulátoripari stratégia első változatát (EIT InnoEnergy 2021). A Nemzeti Akkumulátor Iparági Stratégia magyar nyelvű verziója 2022 szeptemberében került fel a hivatalos kormányzati Technológiai honlapra (ITM 2022). A dokumentum hat fő célt sorol fel: (1) dekarbonizáció, (2) versenyképes értéklánc, (3) erős magyar K+F+I, (4) szakképzett munkaerő biztosítása, (5) fenntartható, körforgásos alapanyagok, (6) a nemzetközi együttműködés erősítése. A célokhoz tematikus akcióterveket is felvázol. A munkavédelemről nem tesz említést, a környezetvédelem és a körkörös termelés témája pedig leginkább a hulladékkezelés, -gyűjtés, -újrahasznosítás kapcsán kerül elő.

AZ ÁLLAM SZEREPE

A központosítás és az állami intervenció az Orbán-rezsim lényege (Csaba 2022). Nézzük, milyen ezzel kapcsolatban az uniós jogi környezet. Az olyan támogatások előzetes engedélyezése, amelyek érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet, az Európai Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Az állami támogatások fogalma szerint „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” (az Európai Unió működéséről szóló szerződés, 107. cikk 1. bekezdés, EUR-Lex 2016). A támogatást a Bizottság engedélyezheti, ha a támogatás egyes gazdasági tevékenységek vagy területek fejlődését mozdítja elő, és nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben. Továbbá a Bizottság valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdításához nyújtott támogatást is engedélyezhet (Papp 2020).

A világjárvány hatására az állami támogatások terén az Európai Bizottság 2021. július 23-án elfogadta az ún. általános csoportmentességi rendelet (GBER, 651/2014/EU)

módosítását. Eszerint a járvány miatt nehéz helyzetbe került vállalatok támogathatók a GBER bármely jogcíme alapján, és a rendelet több új támogatási jogcímet is bevezet. 2023-ban a GBER további módosításával a Bizottság jelentősen növeli az állami támogatások bejelentési küszöbértékét, például az IPCEI-projektek esetében (mikroelektronika, EV-akkumulátor, hidrogén). Itt a jóváhagyási eljárás is egyszerűsödik és gyorsul. A Bizottság 2026 végéig meg is hosszabbította az általános csoportmentességi rendelet hatályát (Európai Bizottság 2023c). A regionális beruházási támogatásoknál (az egyedi kormánydöntésen alapuló [EKD] támogatások egy része is ilyen) az 50 millió euró fölötti nagyberuházásokra speciális szabályok vonatkoztak. Azt, hogy mi minősül egyetlen nagyberuházásnak, összeszámitási szabályok határozták meg (eddig az adott cég minden ugyanazon megyében 3 éven belül megkezdett és támogatott beruházását egybe kellett számítani). Most már csak az azonos vagy hasonló (azaz ugyanazon négy számjegyű kód alá eső) tevékenységeket kell egybeszámitani.

Az Európai Bizottság 2023-ban bizonyos területeken és időlegesen az állami támogatásokat még rugalmasabbá tette (gyorsított ügyintézés, engedélyezés). A támogatási szabályok négy tengely mentén a 2022-ben létrejött Ideiglenes Válság Keretet (TCF) felváltó Ideiglenes Válság és Átállási Keretrendszerben (Temporary Crisis and Transition Framework, TCTF) változtak: (1) megújuló energiák (az újabb technológiák esetében nincs szükség nyílt tenderre); (2) ipari dekarbonizációs projektek (a flexibilis támogatási plafonok és a beruházási költségek bizonyos százalékát támogatni lehetne a hidrogén, az energiahatékonyság és az elektrifikáció esetében); (3) stratégiai net-zéró technológiák nagyobb beruházási támogatása; (4) stratégiai net-zéró értékláncok célzott támogatása (adókedvezmények, a tagállami támogatások összehangolása a transzparencia és kiszámíthatóság miatt).

A fentiek keretében 2023. július végén a Bizottság jóváhagyott 2,36 milliárd euró (880 milliárd Ft) magyar állami költségvetésből finanszírozott, 2025. december 31-ig vállalatoknak nyújtható támogatást (European Commission 2023b). A támogatható projektek közé tartoznak az akkumulátorok, valamint a napelemek, szélturbinák, hőszivattyúk, elektrolízisek és kritikus nyersanyagok gyártása. A támogatás intenzitása a támogatható költségek 15%-a lehet, vállalkozásonként legfeljebb 150 millió euró. De a hátrányos helyzetű magyar területeken bizonyos esetekben a maximum 35 százalékos támogatási intenzitást is elfogadja a Bizottság 350 millió euró alatt.

Az utóbbi években tehát könnyebbé vált az EU-s szabályok szerint állami támogatások nyújtása, de korábban sem volt nagyon nehéz. A fejletlenebb, magasabb munkanélküliségű régiók támogatása ürügyén a közép-európai országok kihasználták a lehetőséget, az élen Magyarországgal. A 4. táblázat mutatja, hogy már a pandémia előtt a GDP több mint 1%-át folyamatosan állami támogatásokra fordítottuk. 2010 előtt átlagban a GDP 1,3%-a, 2010 és 2021 között pedig 2 százaléka ment állami támogatásra. A második évtizedben nőtt a regionális célú támogatások aránya ezen belül, 21-ről 29%-ra.²

² EU State Aid Scoreboard adatok, https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en

4. TÁBLÁZAT: Állami támogatások a GDP százalékában

	<i>Bulgária</i>	<i>Cseh-ország</i>	<i>Horvát-ország</i>	<i>Magyar-ország</i>	<i>Lengyel-ország</i>	<i>Románia</i>	<i>Szlovénia</i>	<i>Szlovákia</i>
2000	0,00	2,20	0,00	1,10	0,95	0,00	0,85	0,55
2001	0,00	1,75	0,00	1,00	0,63	0,00	0,93	0,50
2002	0,44	3,61	0,00	1,03	0,44	1,92	0,53	0,42
2003	0,72	2,61	0,00	1,33	2,97	2,37	0,71	0,58
2004	0,24	0,57	0,00	1,10	1,32	2,65	0,95	0,72
2005	0,11	0,59	0,00	1,52	0,68	0,57	0,79	0,75
2006	0,12	0,73	0,00	1,39	0,76	0,67	0,78	0,59
2007	0,58	0,73	0,00	1,17	0,51	1,16	0,61	0,48
2008	0,53	0,86	0,00	1,91	0,80	0,60	0,71	0,55
2009	0,47	0,69	0,00	1,58	0,84	0,62	1,07	0,47
2010	0,10	0,80	0,00	2,05	1,03	0,22	1,06	0,45
2011	0,84	0,92	0,00	1,18	0,82	0,46	1,26	0,24
2012	0,91	1,02	0,00	1,20	0,81	0,60	1,30	0,19
2013	1,21	1,14	0,59	1,48	0,79	0,64	1,38	0,28
2014	2,47	1,17	0,71	1,71	1,30	0,78	1,29	0,43
2015	1,52	1,32	0,86	1,36	0,88	0,81	1,13	0,60
2016	1,38	1,45	1,17	2,24	1,12	0,65	0,82	0,48
2017	1,47	1,52	1,46	2,69	1,56	0,52	0,89	0,32
2018	1,14	1,76	1,56	2,16	1,22	0,56	0,94	0,52
2019	0,63	1,53	1,35	1,79	1,12	0,66	0,86	0,65
2020	1,31	2,80	2,68	3,13	5,17	2,43	4,56	1,77
2021	1,70	2,70	2,21	3,47	1,83	2,08	2,92	2,29

Forrás: European Commission State Aid Scoreboard.

A magyar kormány időről időre közzéteszi az EKD-listát. Az adatok alapján átlagosan a befektetett összeg 13%-át nyújtja az állam támogatásként. A 2004-től 2023 szeptemberéig elérhető adatok szerint az EKD-támogatások 80%-át külföldi cégek kapták. Az EKD fő célja a munkahelyteremtés volt, de 2019-ben a rendszer módosult: az eszközalapú beruházásokhoz, regionális szolgáltató központok létrehozására és/vagy bővítésére irányuló beruházásokhoz, valamint K+F projektek megvalósításához váltak igénybe vehetővé a támogatások. 2023 augusztusában ismét módosult az EKD-rendelet, egyrészt a TCTF-fel összhangban új jogcímként bekerült a zero kibocsátási célt szolgáló beruházás (például az akkumulátor), másrészt a minimális befektetési összeg a vármegye- és járasszékhelyek kivételével 3 millió euróra csökkent (a korábbi 5 és 10 millióról, PwC 2023). A kormány tehát a vissza nem térítendő állami támogatások szabályait is jelentősen könnyítette, főleg az akkumulátorgyártó cégek és azok beszállítói érdekében.

A helyi, önkormányzati hatóságok a beruházási döntésekben nem kapnak szerepet, mert a befektetések hamar „nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásnak” minősülnek. Ennek alapja a 2006/LIII törvény, amely az eljárások gyorsítása, a határidők rö-

vidítése céljából született, konkrét feltételekkel (például legalább ezer dolgozó, legalább 5 milliárd forint költség). 2006 és 2009 között 21 esetben élt a kormány a kiemelt minősítéssel, 2010 után azonban az ilyen beruházások száma közel hármezer lett. A törvényt több mint ötvenszer módosították, ma már elég 90 millió forint teljes költségigény és 15 új munkahely (Siket 2022).³

A jellemzően feldolgozóipari, exportorientált külföldi cégek támogatásával párhuzamosan más szektorokból (telekommunikáció, energiaszolgáltatás, biztosítás, bank-szektor, turizmus, cementgyártás) a kormányzat igyekszik a külföldi tulajdonosokat kiszorítani. Ennek eszközei változatosak, a szabályozásváltoztatástól, különadóktól a felvásárlásokig terjednek (Sallai et al 2023).

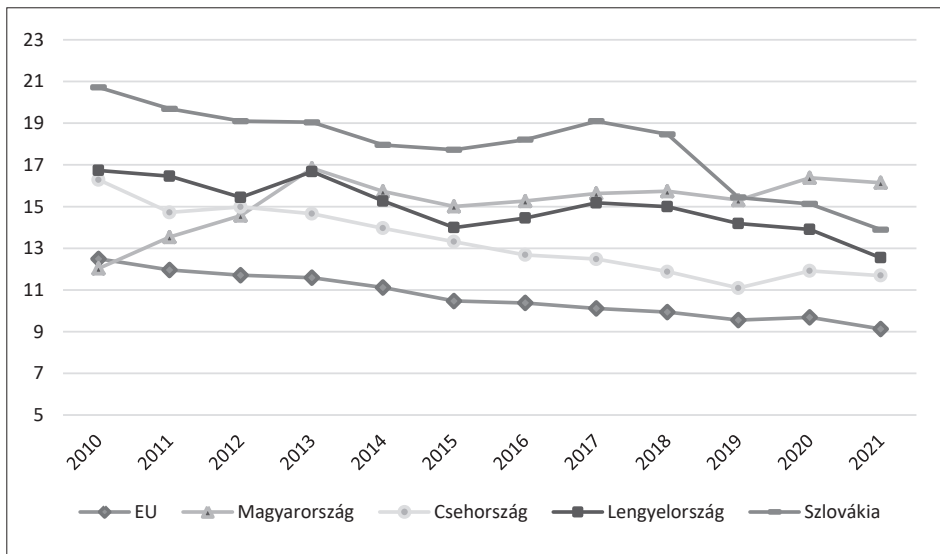
HELYZETKÉP 2020 UTÁN

A közép-kelet-európai húzóágazatok (a növekedéshez leginkább hozzájáruló szektorok) alakulását vizsgálja Csontos (2023). Csehországban a szolgáltatásokra orientált modell a közútijármű-gyártással egészül ki, Lengyelországban pedig a kiskereskedelemmel. Hazánkban megjelenik a szakmai, tudományos tevékenység és az információ és kommunikáció is, amelyek a hozzáadottérték-növekedés 22 százalékát teszik ki. A kiskereskedelem megjelenése Lengyelországgal, a közútijármű-gyártás bekerülése pedig Csehországgal van átfedésben. Emellett Magyarországon még jelen van az adminisztratív és szolgáltatást támogató tevékenység is. Szlovákia modellje jelentősen eltér a többi visegrádi országtól, mert egyértelműen feldolgozóipar-orientált növekedési modellel jellemezhető.

Magyarországon a nemzetgazdaság bruttó hozzáadott értékének 20%-át adta a feldolgozóipar 2020–2022-ben (1. táblázat). Az utóbbi években tehát nem nőtt, hanem kissé csökkent a súlya. Az építőiparé viszont nőtt, 4-5%-ról 6,4%-ra az elmúlt évtizedben (az építőipar szinte teljesen kormányközeli vállalkozók kezében van, vö. Jandó 2023). A két szektor tehát együtt sem érte el az Irinyi Tervben kitűzött 30%-ot. Az ipar továbbra is energaintenzív maradt, sőt az energiafelhasználás nőtt is az elmúlt évtizedben, ellentétben az EU-átlaggal vagy más szomszédos államok trendjével (2. ábra). Az Irinyi Tervben kitűzött energiafüggetlenség-csökkentés nem ment végbe (ráadásul a legújabb prioritás, az akkumulátoripar ezt tovább növeli majd).

A feldolgozóipari termelésben maradt a legnagyobb súlyú a járműgyártás. A KSH adatai szerint a 2010-es 19%-ról a pandémiáig 30%-ra emelkedett az ágazat súlya, a járvány alatti években csökkent, közel 24%-ra. A számítógép, illetve az optikai és elektronikai berendezések súlya 22%-ról mára 10%-ra csökkent, a villamos berendezések gyártása pedig a 2010-es 4%-ról 9,5%-ra nőtt, köszönhetően az akkumulátorgyártás felfutásának. Jelentős még a gumi- és műanyaggyártás (8%), aminek nagy része szintén az autóiparhoz

³ Így lehet bármi nemzetgazdasági szempontból kiemelten fontos, például az ózdi hivatal felújítása, a zuglói lakópark, a debreceni munkásszállás, a karcagi sportlétesítmény vagy irodaházak építése Budapesten.



2. ÁBRA: Az ipar energiaintenzitása (az energiahasználat és a hozzáadott érték aránya, %)

Forrás: Eurostat [NAMA_10_A10] és [TEN00124] alapján saját számítás.

köthető. Az Irinyi Tervben kijelölt egyik fontos ágazat, az élelmiszeripar súlya gyakorlatilag stagnált (11-12%), ahogy a gyógyszergyártásé is (2-3%), a gépgyártás szerepe pedig kissé csökkent (5%). A védelmi képességek és a hadiipar fejlesztésére 2016-ban megalkották a Zrínyi-tervet, de ennek ellenére csak jóval később vált hangsúlyosabbá a hadiipar fejlesztése. Magyarország vált a német hadiipar legfőbb vásárlójává. A német Rheinmetall cég többségi tulajdonú cégei a fegyver- és harckocsigyártásban kezdenek működni Magyarországon. A korábbi iparpolitikai célok ellenére az iparszerkezet diverzifikációja nem ment végbe, a járműipari függés megmaradt.

2020 körül és után több átfogó, az ipart is érintő kormányzati stratégia született. A Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia az üvegházhatású gázok csökkentéséről szól, részben az iparban is. „A magyar mikro-, kis- és középvállalkozások megerősítésének stratégiája (2019–2030)” pilléreinek célja a hazai kkv-k hozzáadott értékének, termelékenységének és exportképességének növelése. Tervezett intézkedések a bürokráciacsökkentés és a vállalkozóbarát adózási és szabályozási környezet megteremtése, a technológiaváltás, a digitalizáció és az innováció ösztönzése, a finanszírozás, a kkv-k nemzetköziesedésének segítése, a tudásátadás támogatása, a generációváltás elősegítése (ITM 2019). Magyarország Kutatási Fejlesztési és Innovációs Stratégiájában (ITM 2021a) cél a korszerű szabályozás és üzleti környezet megteremtése, a tudásáramlás, tudásfelhasználás és tudás-termelés ösztönzése. A Nemzeti Digitalizációs Stratégia (Miniszterelnöki Kabinetiroda 2021) a digitális infrastruktúrát, kompetenciákat, államot és gazdaságot célozza fejleszteni, s e területeken számos hiányosságra rámutat. Az előző három dokumentumon alapul és azokat fejleszti tovább a Nemzeti Intelligens Szakosodási (S3) stratégia (ITM 2021b),

amely több mint 800 kérdőívben és területi konferenciákon alapul, és nemzetgazdasági prioritásokat határoz meg (élvonalbeli technológiák, egészség, a gazdaság digitalizációja, energia, klíma, szolgáltatások, erőforrás-hatékony gazdaság, mezőgazdaság, élelmiszeripar, kreatív ipar).

Az említett stratégiák bizonyos céljaihoz a klaszterek erősítésével, támogatásával kíván a kormányzat hozzájárulni. 2023-ban került nyilvánosságra a Klaszterfejlesztési stratégia 2023–2030 (Területfejlesztési Minisztérium 2023). A 26 akkreditált klaszter közül 8 az infokommunikációs szektorban, 5-5 a gépipar és az egészségipar, 3-3 az élelmiszeripar és a környezetipar, illetve 1-1 a fa- és bútoripar, valamint a csomagolás/műanyagipar területén található. A stratégia főleg az együttműködés, tudástranszfer, információ-áramlás fontosságát hangsúlyozza. Az ipari termelés területi megoszlása szinte ugyanaz maradt az elmúlt két évtizedben: Közép-Magyarország és a Közép-Dunántúl mutatja fel a legtöbb ipari tevékenységet, a Dél-Dunántúl a legkevesebbet (5%). A Dél-Alföld szerepe ugyanakkor kissé nőtt (6. táblázat). A vállalati méret szerinti megoszlás sem változott sokat, az ipari termelés 72%-át nagyvállalatok adják, a kisvállalatok aránya 9%, a közepes cégeké 19% (KSH, 2022-es adat).

5. TÁBLÁZAT: Az ipari termelés értéke telephely szerint, %

	2001	2005	2010	2015	2020	2021	2022
Közép-Magyarország	23	24	26	20	20	22	24
Közép-Dunántúl	25	27	24	19	19	18	20
Nyugat-Dunántúl	19	17	16	20	18	17	15
Dél-Dunántúl	6	5	5	4	5	5	5
Észak-Magyarország	10	11	12	14	14	15	15
Észak-Alföld	10	9	11	11	12	12	11
Dél-Alföld	8	7	7	12	11	11	11

Forrás: KSH

A 2022–2023-as évek markáns iparpolitikai jellemzője a magyar „akkumulátor-nagyhatalmi” cél, és ennek megfelelően az ázsiai akkumulátorgyártó cégek és beszállítók tömeges betelepülése. (A szakirodalom egyébként felhívja a figyelmet a felülről vezérelt iparpolitika, „nyertes ágazatok, cégek kijelölése” káros hatásaira is: a rövid távú előnyök hosszabb távon hátrányba fordulhatnak; vö. Dirkmaat 2019. A szűkös erőforrásokat bürokratákallokálják felülről a piac és a vállalatok helyett, fennáll a túlspecializálódás és koncentráció veszélye.) A már meglevő akkumulátorgyártó-kapacitások sokszorosára növelését az európai elektromobilitási célokkal, a német járműipar érdekeivel és a GDP növelésével indokolja leginkább az Orbán-kormány. Többféle gazdasági és környezeti szemszögből több elemző, szakértő rámutatott az erőltetett akkumulátorgyártás problémáira, veszélyeire (Czirfusz 2023; Doros 2023; Éltető 2023; Györffy 2023; Portfolio 2023). A hatalmas energia- és vízigény biztosítása erőn felül megterheli az államháztartást és a környezetet, és hosszú távú károkat okozhat. Az akkumulátorgyártás felfuttatásának stratégiáját nem hangolták össze Magyarország, illetve az adott települések klíma-

céljaival. Az energiaszén-dioxid, illetve egyéb káros anyagok kibocsátásának megnövekedése, a vízkészletek csökkenése ezekkel a célokkal ellentétes. A debreceni beruházások az ottani vízbázis túlhatalmítása miatt az EU Vízkörnyezet Irányelvét is sérthetik, ezzel kapcsolatban uniós vizsgálat indul.

Hazai munkaerő nem áll a szükséges mértékben rendelkezésre (Járdi 2023), és a hazai szakmai cégek nem tudnak ebbe a gyártási láncba bekapcsolódni (ellentétben a járműipar pozitív átfolyó hatásaival, itt ilyen nem, vagy alig várható). A járműipar esetében is a kutatás-fejlesztés általában az anyaországban marad, ahogy Pavlínek (2012) megállapította, hogy a nyugat-európai anyacégek csak a nem stratégiai K+F feladatokat hajlandóak kiszervezni a közép-kelet-európai leányvállalatokhoz. Az ázsiai akkumulátorgyárak esetében ez még inkább így van, a gyártási folyamat abszolút titok. Az EU és Kína közötti nem felhőtlen viszony miatt sem fogják a kínai cégek a stratégiai kutatásokat egy EU-s tagállamba telepíteni, mindössze talán kisebb fejlesztési feladatokat.

A növekedési statisztikát és exportot valóban pár évig javítja majd ez az ázsiai irányítású szektor (2023 első felében az ipar legtöbb ágazata visszaesést mutatott, kivéve a jármű- és akkumulátorgyártást, vö. KSH 2023). Ugyanakkor a magyar gazdaság sérülékenysége és külföldi kiszolgáltatottsága tovább nő. A szakmai, társadalmi egyeztetés hiánya, a hatalmas költségek (beleértve a gáláns állami támogatásokat, infrastruktúrát, erőműveket) arra mutatnak, hogy a túlzott akkumulátorkapacitások kiépítésének elsősorban nem gazdasági, hanem hatalompolitikai okai vannak. Mint láttuk, az Európai Unió az akkumulátoripari beruházások állami támogatását jóváhagyja, mert egyelőre beleillik az uniós zöld stratégiába. Több magyar stratégiával azonban ütközik az erőltetett akkumulátorosítás. A kvk-k megerősítésének stratégiájában például cél a hazai tulajdonú kvk-k által előállított hozzáadott érték növelése – ez aligha jön létre, ha az akkumulátorgyártó cégek ázsiai beszállítókkal dolgoznak. „A kormány ahhoz is ragaszkodik, hogy a legnagyobb szennyező vállalatok fizessék a költségek nagy részét” – olvasható a Nemzeti Tiszta Fejlődés Stratégiában, de például a nagy dél-koreai akkumulátorgyárak, újrahajósítottak nem, vagy alig fizetnek. Ez a stratégia – a Nemzeti Energia és Klímastratégiával együtt – a földgázfelhasználás visszaszorítását is hangsúlyozza, ami az épülő akkumulátorgyárak gáztüzelésű kazánjaival és a három kombinált ciklusú gázerőművel (ezek kb. 30%-kal növelik majd meg földgázimportunkat) nem lesz megvalósítható. Az akkumulátorgyárak hatalmas szén-dioxid-kibocsátása is ellentétes a Tiszta Fejlődés Stratégiájában megfogalmazott, az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére vonatkozó célokkal.

Az EU-tagállamokat összehasonlító DESI-mutató rendre érzékelteti Magyarország digitális lemaradását. Bár 2021-ben előrelépés történt a vállalkozások digitalizációjában, a magyar vállalkozások mindössze 21%-a használ vállalatierőforrás-tervezési szoftvert (ERP), miközben az uniós átlag 38%, és 13%-uk használja a közösségi média eszközeit, illetve küld elektronikus számlákat (uniós átlag: 29 és 32%). A kvk-k 34%-a rendelkezik legalább alapszintű digitális felszereltséggel (uniós átlag: 55%). Ami a digitális technológiák vállalati tevékenységekbe való integráltságát illeti, Magyarország 2022-ben is a 25. helyen állt az uniós országok között. A fejlett technológiák elterjedtsége is alacsony: a vállalkozások 3%-a használ mesterséges intelligenciát, 7%-a big data technológiát és

21%-a felhőtechnológiát (Európai Bizottság 2022b). Itt kell megjegyezni, hogy a vállalatméret szerinti dualitás itt is fontos: a fejlett technológiákat a (főleg külföldi tulajdonú) nagyvállalatok használják. Az OECD statisztikája szerint 2021-ben a magyarországi nagyvállalatok 87%-ának volt saját honlapja (kisvállalatoknál 60%), 80% használt ERP-, 50% ügyfélkapcsolat-kezelő (CRM) rendszert (kisvállalatoknál 15% és 12%), 42% dolgok internetét (kisvállalatoknál 20%), 64% vásárolt felhőalapú szolgáltatást (kisvállalatoknál 23%).⁴

A korábban említett kormányzati stratégiák a hazai innováció, K+F tevékenység, oktatás fejlesztését is hangoztatták, több területen. A Global Innovation Index szerint előrelépés nem történt 2013 és 2022 között, akkor a 31. helyen voltunk, most pedig a 34. helyen 132 ország között.⁵ Ráadásul a tételes alpontoknál kiderül, hogy erősségeink azok, ahol a külföldi multinacionális cégek tevékenysége meghatározó (export, FDI), lemaradásunk viszont nagy a hazai humán erőforrás, oktatás tekintetében (alacsony például a tudományos területen végzettség aránya).

KÖVETKEZTETÉSEK

Az Európai Unió két nagy, jórészt megjósolhatatlan, bizonytalan tényezővel jellemezhető kihívással néz szembe. Az egyik a geopolitikai viszonyok változása, a másik a klímaváltozás. Ezekre elsősorban az ellátási biztonság kialakításával próbál választ adni, saját erőforrásokat mozgósítva, saját ipart fejlesztve. A geopolitika a geoökonómiai fejleményeket (globális termelési láncok, transznacionális cégek, kereskedelem) is befolyásolja (Farkas et al. 2023). Ezzel kapcsolatban a Kínáról való leválás vagy kockázatsökkentés merült fel hangsúlyozottan, például a kritikus nyersanyagok területén. Ezt egyrészt váratlan *vis major* események, másrészt esetleges kínai, politikailag eldöntött megtorló intézkedések indokolják – bár a kockázatsökkentés hatásos megvalósítása kétséges (García-Herrero et al. 2023). A visegrádi országokkal együtt az EU leginkább iparosodott országai közé tartozik Magyarország. A V4-országok gazdaságpolitikája a közvetlen külföldi tőkebefektetések vonzásán alapul, jelentős járműipari szereppel. Ahogy Vakhal (2023) számításai igazolják, a gépjárműipari értékláncokba való mély integráció ellenére a bruttó exportban a hazai hozzáadott érték aránya még mindig rendkívül alacsony, miközben az export/GDP arány nagyon magas. Ez arra utal, hogy a régió autógyártói a végső felhasználóhoz közeli értékláncba ágyazódtak be. Itt már nincsenek más termelési szakaszok, és nincs más gyártók által hozzáadott érték, ez összeszerelés. A visegrádi adatok a feljebb lépés hiányát mutatják.

A dokumentumok szintjén a magyar iparpolitika jól beilleszkedik az Európai Unió keretkebe. A magyar stratégiai anyagokban ugyanúgy prioritás a kutatás, az innováció, a kvk-fejlesztése, az Ipar 4.0, a zöldítés és a kibocsátáscsökkentés, ahogy az EU célkitűzé-

⁴ OECD ICT Access and Usage by Businesses.

⁵ <https://www.globalinnovationindex.org/home>

seiben. Mint láttuk, számos jól felépített, részletes magyar stratégia létezik, ugyanakkor ezek egy olyan idilli utat vázolnak fel, amely a valóságtól kissé távol áll. Magyarország K+F+I stratégiájában például szerepel többek között a kreatív gondolkodásra ösztönzés, a kutatói utánpótlás biztosítása, az S3 stratégiában kiemelt prioritás a képzés, oktatás – mindezzel ellentétben áll a pedagógusi pálya leépítése, a tanárhiány és a kutatóhálózat alulfinanszírozása. Az Irinyi Terv és az S3 stratégia egyik prioritása is az egészség, de ennek ellenére a magyar egészségügy szomorú állapota köztudott.

Hiába tűzte ki az Irinyi Terv is, a magyar gazdaság diverzifikációja nem ment végbe az elmúlt évtizedekben. Nem a már domináns pozícióban lévő iparágak visszafogásával, hanem további, a többivel nem szorosan együtt mozgó, növekedési potenciált hordozó, a fejlett technológia hatásainak kibontakoztatására képes vállalatok, ágazatok regionális sajátosságokat figyelembe vevő ösztönzésével lehetett volna ezt elérni (Koppány 2017). EU-s források pedig rendelkezésre álltak erre – jellemzően a magyar iparfejlesztési, ágazati stratégiai dokumentumok is az EU-s finanszírozást tervezték be. Az uniós források hasznosulása azonban kérdéses volt (lásd Bucsky Péter fejezetét e kötetben), például a kkv-k vagy az azokat segíteni hivatott kockázati tőkealapok esetében is (Kasnyik 2016). 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.

A magyar gazdaság termelékenysége sok éve relatíve alacsony, csakúgy, mint a kivitelben a hazai hozzáadott érték, így felmerül a „közepes jövedelem csapdája”. Ez azt jelenti, hogy hosszabb távon az „összeszerelő gazdaságok” a növekedés és versenyképesség korlátaival szembesülnek (Györfy 2021), az erőforrás-alapú növekedés egy idő után nem képes hajtóerőt nyújtani a további fejlődéshez. Ahogy Csontos (2023) is megállapítja, a 2008-as válság után hazánk egy alacsonyabb munkatermelékenység-növekedésű pályára állt. A környező országok esetében a munkatermelékenység Romániában növekedett a legnagyobb mértékben, emellett az átlag felett erősödő csoportba sorolható Észtország, Litvánia, Szlovénia, és Csehország és Szlovákia is kiemelkedően teljesített.

Míg a környező országok gazdasági mutatói több szempontból javulni tudtak, Magyarországon a jogállam leépítése és a haveri kapitalizmus rendszere miatt fennáll a latin-amerikai vagy arab mintázat lehetősége is. Ennek jellemzője, hogy az állam határozza meg az iparpolitikát, és baráti vállalatok, kormányközeli szereplők, egyes vállalati lobbisták fordítják azt saját hasznukra az átforgalmazott intézményrendszer segítségével (Haber 2002; Rijkers et al. 2013; Dirkmaat 2019). A járadékszerzés hasonló mechanizmusát mutatja be Magyarország esetében Szanyi (2022). A „nemzeti bajnokok” létrehozásának retorikája mögött a valóság mást mutat: ezek a cégek általában nem fektetnek vissza a gazdaságba, nem fejlesztenek, hanem kiveszik az osztalékot (Kollár 2023). Az alvállalkozóknak időnként nem fizetnek (Kósa 2023a), az elvégzett munka minősége pedig silány (Kósa 2023b). A kormányközeli cégeknek verseny nélkül juttatott állami pénzek egyrészt a piaci alapon működő vállalatoktól vonják el az erőforrásokat, másrészt elkényelmesítik, így gyengítik a „baráti” cégeket is, amelyek igazi piaci versenyben (pl. külföldön) alig tudnak helytállni.

A német járműipartól való függés mellett minél inkább bővül a nagy ázsiai akkumulátorgyárak hazai termelése, annál inkább kiszolgáltatott lesz a magyar gazdaság a globális nagyvállalatoknak (a németek mellett már koreai, kínai cégeknek is). A jelenlegi állapotokat érzékelve felmerül a kényszerpálya fogalma, vagyis az, hogy képesek vagyunk-e egyáltalán másra, mint bent ragadni a közepes jövedelem csapdájában. Ahogy Szalavetz (2019) megállapítja, a tudástőke évtizedes gazdaságpolitikai erőfeszítéseket, konzekvens programokat igényel, és ezek hatása is csak hosszú távon érvényesül. A mai hazai gazdaságpolitikusok pedig leginkább a rövid távon érvényesülő programokat részesítik előnyben. Ugyan a jelenlegi illiberális hatalomépítés 14 éve alatt lett volna lehetőség a tudástőke fejlesztésére, ez nem volt központi érdek. A humán tőke rombolásához a közegészségügy és a munkavállalók munkakörülményeinek romlása (túllátortörvény, munkavédelmi jogszabályok gyengítése) is hozzátartozik, csakúgy, mint a képzett munkaerő elvándorlása. Reális veszély, hogy a jelentős munkaerőhiányt ázsiai vendégmunkásokkal megoldva Magyarország összeszerelő üzem marad.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Aiginger, Karl – Rodrik, Daniel: Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2019. No. 20. 189–207. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>
- Altenburg, Tilman – Rodrik, Dani: Green Industrial Policy: Accelerating Structural Change towards Wealthy Green Economies. In Tilman Altenburg – Claudia Assmann eds.: *Green Industrial Policy. Concepts, Policies, Country Experiences*. Geneva–Bonn, 2017, German Development Institute, 2–20.
- Andreoni, Antonio – Chang, Ha-Joon: Industrial Policy and the Future of Manufacturing. *Economia e politica industriale*, 2016. No. 43. 491–502. <https://doi.org/10.1007/s40812-016-0057-2>
- BMWK: *Franco-German Manifesto for a European Industrial Policy*. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 19 February 2019. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf>
- Bofinger, Peter: Industrial Policy: Is There a Paradigm Shift in Germany and What Does This Imply for Europe? *Social Europe*, 2019. május 27. <https://www.socialeurope.eu/industrial-policy-in-germany>
- Černá, Iveta – Éltes, Andrea – Folfas, Paweł – Kuźnar, Andželika – Křenková, Eva – Minárik, Marek – Przeździecka, Eliza – Szalavetz, Andrea – Túry, Gábor – Zábajník, Stanislav: *GVCs in Central Europe: A Perspective of the Automotive Sector after Covid-19*. Bratislava, 2022, Vydavateľstvo Ekonóm. <https://gvcsv4.euba.sk/images/PDF/monograph.pdf>
- Czifrusz Márton: *Akkumulátoripari fellendülés Magyarországon*. Budapest, 2022, Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/19980-20230301.pdf>
- Csaba, László: Unorthodoxy in Hungary: An Illiberal Success Story? *Post-Communist Economies*, 2022. No. 1. 1–14. <https://doi.org/10.1080/14631377.2019.1641949>
- Csoma Róbert: Beruházási támogatások, újraparosodás és a globális értékláncok. *Közgazdasági Szemle*, 2018. 3. 303–324. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2018.3.303>

- Csontos Tamás: A magyar felzárkózási modell ágazati alapú, regionális és időbeli összehasonlító elemzése. *Közgazdasági Szemle*, 2023. 2. 167–191. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2023.2.167>
- Dirkmaat, Olav: *Hayek versus Harvard: The Case Against Industrial Policy*. 2019. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3510719>
- Doros Judit: Szomjas lesz a debreceni akkugyár, több energiát vesz majd fel, mint amennyi összteljesítményű cellát termel évente. *Népszava*, 2023. február 14. https://nepszava.hu/3184958_akkumulatorgyar-debrecen-vizigeny-energiafelhasznalas-engedelyek
- EIT InnoEnergy: Reference Material: A Suggested Action Plan for the Hungarian Battery Industry with the Input of National Industrial Players. 2021. https://hungarianbatteryday.hu/wp-content/uploads/2021/09/InnoEnergy_Reference_Strategy_Final.pdf
- Éltető, Andrea: Foreign Trade of Goods and Services of the Peripheral Regions: Characteristics and Tendencies after the Crisis. In Éltető Andrea ed.: *Export Influencing Factors in the Iberian, Baltic and Visegrád Regions*. Budapest, 2018, IWE CERS, 112–145.
- Éltető Andrea: *Akkumulátorgyártás Magyarországon*. Budapest, 2023, KRTK Világ gazdasági Intézet. <https://vgi.krtk.hu/publikacio/elteto-a-akkumulatorgyartas-magyarorszagon/>
- Éltető Andrea – Sass Magdolna: A kapitalizmus változatai és az ipar 4.0 a visegrádi országokban. *Közgazdasági Szemle*, 2021. 5. 490–514. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2021.5.490>
- EUR-Lex: Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT>
- Európai Bizottság: A Bizottság Közleménye az európai közérdeket képviselő jelentős projektek megvalósításának előmozdítására nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumairól. 2014. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620(01))
- Európai Bizottság: A zöld megállapodáshoz kapcsolódó ipari terv. 2021. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan_hu
- Európai Bizottság: Beruházási Terv Magyarország – A Juncker-Terv legfrissebb eredményei. 2022a. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/investment-plan-results/investment-plan-hungary_hu
- Európai Bizottság: *A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató, 2022 Magyarország*. 2022b.
- Európai Bizottság: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a nettó zero technológiai termékek európai gyártási ökoszisztémájának megerősítését célzó intézkedési keret létrehozásáról (a nettó zero iparról szóló jogszabály). 2023a. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0161>
- Európai Bizottság: A kritikus fontosságú nyersanyagokról szóló európai jogszabály. 2023b. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_hu
- Európai Bizottság: Állami támogatás: A Bizottság módosítja az általános csoportmentességi szabályokat a zöld és a digitális átállás további előmozdítása és felgyorsítása céljából. 2023c. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_23_1523
- Európai Tanács: „Irány az 55%!": az EU szigorúbb kibocsátáscsökkentési célértékeket határozott meg a tagállamok számára. Sajtóközlemény. 2022. november 8. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/11/08/fit-for-55-eu-strengthens-emission-reduction-targets-for-member-states/>

- European Commission: *A New Industrial Strategy for Europe*. COM(2020) 102 final. Brussels, 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0102>
- European Commission: Important Projects of Common European Interests. 2021a. https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/modernisation/ipcei_en
- European Commission: *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a Stronger Single Market for Europe's Recovery*. COM(2021) 350 final. Brussels, 2021b. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=COM:2021:350:FIN>
- European Commission: *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*. COM(2023) 62 final. Brussels, 2023a.
- European Commission: *State Aid SA.107689 (2023/N) – Hungary TCTF: Scheme for Accelerated Investments in Sectors Strategic for the Transition towards a Net-Zero Economy*. COM(2023) 5264 final. Brussels, 2023b. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202330/SA_107689_50639C89-0100-CC18-87A5-A218F0176C67_60_1.pdf
- Farkas Beáta – Pelle Anita – Somosi Sarolta: Az Európai Unió és a geoökonómiai kihívások – ipar és versenypolitikai válaszok. *Közgazdasági Szemle*, 2023. 11. 1193–1212. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2023.11.1193>
- FES: *A New Growth Model in EU-CEE. Avoiding the Specialization Trap and Embracing Megatrends*. 2021, The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW) – Friedrich-Ebert-Stiftung.
- García-Herrero, Alicia – Grabbe, Heather – Kaellenius, Axel: *De-Risking and Decarbonising: A Green Tech Partnership to Reduce Reliance on China*. Policy Brief 19. Brussels, 2023, Bruegel Institute.
- Grodzicki, Maciej – Geodecki, Tomas: New Dimensions of Core-Periphery Relations in an Economically Integrated Europe: The Role of Global Value Chains. *Eastern European Economics*, 2016. No. 5. 377–404. <https://doi.org/10.1080/00128775.2016.1201426>
- Györfly Dóra: Felzárkózási pályák Kelet-Közép-Európában két válság között. *Közgazdasági Szemle*, 2021. 1. 47–75. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2021.1.47>
- Györfly Dóra: Iparpolitika és akkumulátorgyártás Magyarországon és Svédországban. *Közgazdasági Szemle*, 2023. 3. 245–273. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2023.3.245>
- Haber, Stephen: *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin-America. Theory and Evidence*. Stanford University, 2002, Hoover Institution Press.
- Hillebrand, Ernst: *The Second Transition. Why Central Eastern Europe Needs Proactive Industrial and Innovation Policy Now*. Budapest, 2022, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Innovációs és Technológiai Minisztérium: *Hazai elektromobilitási stratégia – Jedlik Ányos Terv 2.0*. 2019a. https://www.jovomobilitasa.hu/_upload/editor/Strategiak/Hazai_elektromobilita_si_strate_gia.pdf
- Innovációs és Technológiai Minisztérium: *A magyar mikro-, kis- és középvállalkozások megerősítésének stratégiája*. 2019b.
- Innovációs és Technológiai Minisztérium: *Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia 2020–2050*. 2020.
- Innovációs és Technológiai Minisztérium: *Nemzeti Ipar 4.0 stratégia a versenyképes és fenntartható gazdaságért*. 2021a. www.i40platform.hu/sites/default/files/i40platform/2021-12/IPAR_4.0_strat%C3%A9gia_munkanyag_2021_11_29_K%C3%B6zgy%C5%B1l%C3%A9s_FINAL_teljes.pdf
- Innovációs és Technológiai Minisztérium: *Magyarország Kutatási Fejlesztési és Innovációs Stratégiája*. 2021b.
- Innovációs és Technológiai Minisztérium: *Nemzeti Intelligens Szakosodási (S3) stratégia 2021–27*. 2021c.

- Jandó Zoltán: Látványos grafikon mutatja, hogyan vette át a hatalmat a NER az építőiparban. *G7.hu*, 2023. június 13. <https://g7.hu/vallalat/20230613/latvanyos-grafikon-mutatja-hogyan-vette-at-a-hatalmat-a-ner-az-epitoiparban/>
- Járdi Roland: Akkora a munkaerőhiány Magyarországon, hogy már a szakképzett munkakörökbe is vendégmunkásokat kell toborozni. *Világgazdaság*, 2023. augusztus 4. <https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2023/08/akkora-a-munkaerohiany-magyarorszagon-hogy-mar-a-szakkepzett-munkakorokbe-is-vendegmunkasokat-kell-toborozni>
- Kasnyik Márton: Döbbenetesen szétlopták az EU-s kockázatitőke-programot. *444.hu*, 2016. szeptember 8. <https://444.hu/2016/09/08/dobbenetesen-szetloptak-az-eu-s-kockazatito-ke-programot>
- Kersan-Skabić, Ines: Assessment of EU Member States' Positions in Global Value Chains. *Eastern Journal of European Studies*, 2017. No. 8. 5–24.
- Kollár Dóra: Milliárdokban dúskálva: megtaláltuk a NER osztalékkirálynőit. *Mfor*, 2023. szeptember 4. <https://mfor.hu/cikkek/vallalatok/milliardokban-duskalva-megtalaltuk-a-ner-osztalekkiralynoit.html>
- Koppány Krisztián: A növekedés lehetőségei és kockázatai. Magyarország feldolgozóipari exportteljesítményének és ágazati szerkezetének vizsgálata, 2010–2014. *Közgazdasági Szemle*, 2017. 1. 17–53. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2017.1.17>
- Kósa András: Nem fizet Mészáros Lőrinc alvállalkozója, mert az állam sem fizet Mészárosnak; magyar kisvállalkozások kerültek nehéz helyzetbe. *Szabad Európa*, 2023a. március 13. <https://www.szabadeuropa.hu/a/nem-fizet-mesaros-lorinc-alvallalkozoja-mert-az-allam-neki-sem-fizet-ut-r-kord-gsm-r/32313425.html>
- Kósa András: Képek, jegyzőkönyvek: a MÁV által is kifogásolt minőségben készül Mészáros Lőrinc cégének vasúti beruházása. *Szabad Európa*, 2023b. május 18. <https://www.szabadeuropa.hu/a/kepek-jegyzokonyvek-a-mav-altal-is-kifogasolt-minosegben-keszul-mesaros-lorinc-cegutasi-beruhazasa/32408853.html>
- Kovács Olivér: Az ipar 4.0 komplexitása, I–II. *Közgazdasági Szemle*, 2017. 7–8. 823–854, 9. 970–987. <https://doi.org/10.18414/ksz.2017.7-8.823>, <https://doi.org/10.18414/ksz.2017.9.970>
- Lux Gábor: A külföldi működő tőke által vezérelt iparfejlődési modell és határai Közép-Európában. *Tér és Társadalom*, 2017. 1. 30–52. <https://doi.org/10.17649/TET.31.1.2801>
- Mazzucato, Maria: The Green Entrepreneurial State. In Ian Scoones – Melissa Leach – Peter Newell eds.: *The Politics of Green Transformations*. New York, 2015, Routledge, 134–152. <https://doi.org/10.4324/9781315747378-9>
- Munkácsi, Zsuzsanna: Export Structure and Export Specialisation in Central and Eastern European Countries. *MNB Occasional Papers*, 2009. No. 81.
- Nagy Benedek – Udvari Beáta – Lengyel Imre: Újraiparosodás Kelet-Közép-Európában – újraéledő centrum–periféria munkamegosztás? *Közgazdasági Szemle*, 2019. 2. 163–184. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.2.163>
- Nemzetgazdasági Minisztérium: *Magyar Növekedési Terv. Konzultációs anyag*. 2011.
- Nemzetgazdasági Minisztérium: *Irinnyi Terv. Az Innovatív Iparfejlesztés Irányainak meghatározásáról*. 2016.
- Palócz Éva: Az „összeszerelő üzem” hamis magyar mítosza. *Portfolio*, 2021. február 22. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20210222/az-osszeszerelo-uzem-hamis-magyar-mitosza-470602>
- Papp Mónika: Az EU állami támogatási politikája: a kutatás-fejlesztés és innováció szolgálatában? In Valentiny Pál – Nagy Csongor István – Berezvai Zsombor szerk.: *Verseny és szabá-*

- lyozás 2019. Budapest, 2020, KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2020/03/Verseny_2019_teljes.pdf#page=50
- Pavlínek, Petr: The Internationalization of Corporate R&D and the Automotive Industry R&D of East-Central Europe. *Economic Geography*, 2012. No. 3. 279–310. <https://doi.org/10.1111/j.1944-8287.2012.01155.x>
- Pichler, Melanie – Krenmayr, Nora – Schneider, Etienne – Brand, Ulrich: EU Industrial Policy: Between Modernization and Transformation of the Automotive Industry. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 2021. No. 38. 140–152. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2020.12.002>
- Poitiers, Niclas – Weil, Pauline: Opaque and Ill-Defined: The Problems with Europe's IPCEI Subsidy Framework. *Bruegel Blog*, 2022. január 26. <https://www.bruegel.org/blog-post/opaque-and-ill-defined-problems-europes-ipcei-subsidy-framework>
- Portfolio: A geotermiától a lignitig mindent be kell vetni, ha akkumulátorgyártó nagyhatalommá akarunk válni. Interjú Holoda Attilával. *Portfolio*, 2023. február 15. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20230215/a-geotermiatol-a-lignitig-mindent-be-kell-vetni-ha-akkumulatorgyarto-nagyhatalomma-akarunk-valni-596942>
- PwC: Újabb kedvező változások az EKD szabályozásban. 2023. www.pwc.com/hu/hu/sajto-szoba/2023/ujabb_kedvezo_valtozasok_az_ekd_szabalyozasban.html
- Rijkers, Bob – Freund, Caroline – Nucifora, Antonio: *The Perils of Industrial Policy: Evidence from Tunisia*. 2013, World Bank. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=5fbd44091dc62ed9e44ec1ef2681a3cf0b916cc0>
- Rodrik, Dani: *Normalizing Industrial Policy Working Paper No. 3*. Washington, 2008, The World Bank.
- Sallai, Dorottya – Schnyder, Gerhard – Kinderman, Daniel – Nölke, Andreas: *The Antecedents of MNC Political Risk and Uncertainty under Right-Wing Populist Governments*. 2023. <https://doi.org/10.1057/s42214-023-00154-3>
- Siket Judit: Nincs szabály kivétel nélkül. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások kodifikációja. *Közigazgatási Eljárási Jogi Közlemények*, 2022. 2. 106–119.
- Stehrer, Robert – Stöckinger, Roman: The Central European Manufacturing Core: What is Driving Regional Production Sharing? *FIW Research Reports*, 2015. No. 2.
- Szalavetz, Andrea: Digitalisation, Automation and Upgrading in Global Value Chains: Factory Economy Actors Versus Lead Companies. *Post-Communist Economies*, 2019. No. 5. 646–670. <https://doi.org/10.1080/14631377.2019.1578584>
- Szalavetz, Andrea: Digital Transformation: Enabling Factory Economy Actors' Entrepreneurial Integration in Global Value Chains? *Post-Communist Economies*, 2020. No. 6. 771–792. <https://doi.org/10.1080/14631377.2020.1722588>
- Szanyi, Miklós: The Emergence of Patronage and Changing Forms of Rent Seeking in East Central Europe. *Post-Communist Economies*, 2022. No. 1. 122–141. <https://doi.org/10.1080/14631377.2019.1693738>
- Tagliapietra, Simone – Veugelers, Reinhilde – Zettelmeyer, Jeromin: Rebooting the European Union's Net Zero Industry Act. *Bruegel Policy Brief*, 2023. No. 15.
- Technológiai és Ipari Minisztérium: *Nemzeti Akkumulátor Iparági Stratégia 2030*. 2022. <https://kormany.hu/dokumentumtar/nemzeti-akkumulator-iparagi-strategia-2030>
- Területfejlesztési Minisztérium: *Klaszterfejlesztési stratégia 2023–2030*. 2023.
- Vakhal, Péter: The Evolution of Downstream Global Value Chains in Eastern Europe. *Society and Economy*, 2023. No. 3. 270–292. <https://doi.org/10.1556/204.2023.00006>

8. AZ EURÓPAI UNIÓS TAGSÁG HATÁSA A MAGYAR JOGALKOTÁSRA

Varju Márton – Várnay Ernő

BEVEZETÉS

Ebben a fejezetben azt vizsgáljuk, hogy a jogalkotást mint a magyar állam egyik közpolitikai cselekvését miként befolyásolta az ország két évtizedes európai uniós tagsága. Az uniós szakpolitikák eltérő mértékben ugyan, de legtöbbször markáns jogi-szabályozási jelleggel bírnak. Emiatt a tagállami jogalkotás közvetlenül és jelentős mértékben ki van téve az uniós tagság hatásainak. Az uniós tagság elnyerése, ezen belül is a csatlakozási feltételek teljesítése és a csatlakozás előkészítése elválaszthatatlan a jogharmonizációtól, attól a folyamattól, amelynek keretében alapvetően jogalkotási tevékenységeken keresztül sor kerül az uniós tagság meghatározó elemét adó jogi kötelezettségek átvételére és integrálására a nemzeti jogrendszerbe. A jogharmonizáció a taggá válást követően is meghatározó jogalkotási feladat marad, hiszen az uniós szakpolitikai környezet folytonosan változik. A jogharmonizáció az uniós és a tagállami szinten is egy állandó és bejáratott intézményesített keretet ad a tagállami jogalkotási tevékenységnek, amely átfogja a szabályozás előkészítését, tágabb értelemben vett végrehajtását, a végrehajtás nyomon követését, illetve esetlegesen a kikényszerítést is. Adott tehát egy intézményesített rend, amely adott esetben mélyen integrálódott a tagállami jogalkotás rendszerébe. Alapvető rendelkezése, hogy elérje, hogy a tagállami jogalkotás teljesítményét az uniós kötelezettségeknek való megfelelés jellemezze.

A megfelelés elmaradása, illetve az uniós kötelezettségeknek való tudatos meg nem felelés azonban nem zárható ki a tagállami jogalkotás működéséből. A csatlakozást megelőző időszakban ez leginkább abból következik, hogy nincs formális kötelezettség az uniós *acquis* betartására, illetve a megfelelést nem lehet elválasztani a csatlakozás előrehaladásától, a csatlakozási tárgyalások dinamikájától. A meg nem felelést már csak azért sem lehet kizárni, mert az adott államnak olyan helyzetben kell döntenie például nemzetgazdasága megnyitásáról vagy a nemzetközi versenytársak számára az egyenlő versenyfeltételek megteremtéséről a hazai piacokon, amikor még nem fér hozzá az uniós tagságból eredő előjogokhoz és előnyökhöz. A tagság elnyerése előtt az államok saját partikuláris érdekeiket követik, és azok alapján döntenek el, hogy például mely jogszabályban rögzített versenyelőnyt adják fel, illetve a piaci verseny feltételeinek mely állami befolyásolását-torzítását vezetik ki. Az uniós tagság elnyerését követően, hacsak az

uniós jog kifejezetten nem ad felhatalmazást rá, ezek a választási lehetőségek nem illetik meg a tagállami kormányokat. Formális szempontból az uniós kötelezettségeknek való megfelelés nem kerülhető meg. Mindazonáltal, figyelembe véve, hogy adott esetben az uniós jogi kötelezettségek átvételének és általában azok teljesítésének nehezen felvállalható gazdasági, társadalmi és/vagy politikai kockázatai és költségei lehetnek a tagállami szinten, szinte elkerülhetetlen az olyan jogalkotási cselekvés, illetve mulasztás, amely elmentés az uniós joggal.

A legfrissebb kutatások szerint a magyar jogalkotást a csatlakozás időpontjától kezdődően a mai napig is jellemzi az „európaizáció”; más szóval lényeges, az általános trendek szintjén ténylegesen teljesítettnek látszó feladata az európai uniós kötelezettségeknek való megfelelés, az uniós követelmények átvétele és beillesztése a magyar jogrendszerbe (Bíró-Nagy–Laki 2021; Bíró-Nagy–Buzogány 2023). Fejezetünk ebből az alapvetésből indul ki, amikor kísérletet tesz az uniós tagság a magyar jogalkotásra gyakorolt hatásának értékelésére. Vizsgálódásaink középpontjába az európai uniós jogharmonizáció sajátos politikai-jogi konstrukcióját helyeztük. Magyarországon a jogharmonizáció mint jogalkotási feladat a csatlakozást megelőzően és a csatlakozást követően is objektív, alapvetően átlátható intézményi-eljárási keretek között zajlott. Eljárási-intézményi rendje szorosan integrálódott a hazai jogalkotási folyamatba, annak továbbra is megkerülhetetlen részét képezi (Somssich 2020). A jogharmonizáció nyomon követése, ellenőrzése és esetleges kikényszerítése az európai uniós szinten is intézményesített keretek között zajlik (Börzel 2021). A jogharmonizáció magas szintű intézményesülésének elvileg garantálnia kell, hogy a magyar jogalkotás teljesítményét általában az uniós kötelezettségeknek való megfelelés jellemezze. Mindazonáltal az egyes ügyek szintjén a megfelelés nem tekinthető garantáltnak. Egyrészt Magyarország esetében sem kerülhetők el azok az uniós konfliktusok, amelyek abból erednek, hogy bizonyos uniós kötelezettségek helyi költségei és/vagy kockázatai elfogadhatatlanok. Továbbá az sem kizárt, hogy a magyar jogalkotó bizonyos szabályozási-szakpolitikai területeken nem fogadja el az általában irányadó objektív játékszabályokat, és politikai indíttatásból a megfelelés elutasítása mellett dönt.

Fejezetünket a következőképpen strukturáltuk. Először a jogharmonizáció a csatlakozást megelőző időszakra jellemző jelentősebb kérdéseit, valamint annak ekkor kialakult kereteit tekintjük át, külön figyelmet szentelve a jogharmonizációs megfelelés sajátos dinamikájának ebben a periódusban. Ezután bemutatjuk a jogharmonizáció 2004-et követően bevezetett rendszerét, majd elemezzük a magyar jogharmonizáció csatlakozás utáni teljesítményének lényegesebb mutatóit. A fejezetet a Magyarország ellen indított fontosabb kötelezettségzegési eljárások esettanulmányyszerű vizsgálatával zárjuk. Ennek során külön elemezzük, hogy a megfelelés-meg nem felelés fogalmi keretében miként értékelhetők a magyar jogalkotó által az uniós kötelezettségek megsértésének megállapítására adott válaszok.

A MAGYAR JOGALKOTÁS A CSATLAKOZÁS ELŐTT

Bár a magyar jogrendszerben – egyedülálló módon – már a rendszerváltást megelőzően is megjelentek az európai kapitalizmus jogára jellemző elemek (a versenytörvény, az általános nyereségadóról szóló törvény, az általános forgalmi adóról szóló törvény), a jogalkotás számára a modern piacgazdaságra való áttérés óriási kihívást jelentett. Az új politikai vezetés kezdettől fogva kinyilvánított célja volt, hogy Magyarország az Európai Közösségek tagjává váljon. Ennek jegyében kötött meg 1991 decemberében a Közösségekkel a Társulási Megállapodás, amely egyes területeken a közösségi joggal való harmonizációt is előírnyozott. Ezzel a rendszerváltás jogalkotása a közösségi (uniós) jog vonzásába került. Az 1994-es koppenhágai európai csúcson a tagság előfeltételéül elfogadott kritériumok között magától értetődően helyet kapott az uniós *acquis* átvétele. Az átvétel a társulási szerződés keretei között indult, majd az 1998-ban megindult hivatalos csatlakozási folyamat meghatározó részévé vált.

A taggá válást megelőzően azonban a jogharmonizáció nem volt abszolút, teljesen politikamentes, objektív feladat a magyar jogalkotás számára. Az uniós szándékkinyilvánítások is ezt tükrözték. Bár az 1994-es esseni következtetések rögzítették, hogy a belső piachoz történő csatlakozás feltételezi a jogharmonizációt, világosan jelezték, hogy mindkét oldalon vannak kockázatok és költségek, amelyek fényében a teljes jogalkotási megfelelés ebben az időszakban nem lehet cél (Európai Tanács 1994). A Bizottság az esseni következtetésekben előírnyozott jogharmonizáció tervezése érdekében elkészített Fehér Könyve hasonló megközelítést követett (Európai Bizottság 1995). Fokozatos és célzott jogharmonizációs feladatokat írt elő, ez pedig abból a felismerésből eredt, hogy a jogharmonizációnak a csatlakozásra váró kelet-európai államok esetében összhangban kellett lennie azok gazdasági fejlődésével és az ott zajló piacgazdasági átmenet előrehaladásával. A Fehér Könyv alapvetően a tagjelölt államokra bízta, hogy milyen sorrendben, milyen költségeket és kockázatokat vállalva, illetve milyen előnyöket remélve hajtják végre a javasolt jogharmonizációs tervet.

Az előcsatlakozási időszakban a formális jogalkotási kötelezettségek a Társulási Megállapodásból következtek. Ezek terjedelme korlátozott volt, hiszen a megállapodás célja csupán egy ipari-szabadkereskedelmi térség fokozatos létrehozása volt. A Társulási Megállapodás differenciált szabályaiból arra következtethetünk, hogy a teljesebb és gyorsabb, nagyobb fokú piacnyitáshoz és a versenyfeltételek kiegyenlítéséhez vezető jogharmonizáció ellentétes lett volna Magyarország társadalmi és gazdasági érdekeivel, és ezt az Unió is elfogadta. Általános jogharmonizációs klauzulája úgy rendelkezett, hogy bár a magyar jogszabályok megfelelosége alapvető feltétele Magyarország „gazdasági integrációjának” (67. cikk), a jövőben bevezetett magyar jogszabályoknak csak annyiban kell megegyezniük az uniós jogszabályokkal, „amennyire lehetséges” (68. cikk). Az utóbbi kitétel közvetlenül megjelent a jogharmonizációs feladatok szakmai meghatározásban Magyarországon. A jogharmonizációért felelős Igazságügyi Minisztérium hivatalos álláspontja értelmében a klauzulából eredő jogharmonizációs kötelezettség egyoldalú és teljes volt, viszont az „amennyire lehetséges” fordulat jelentős szabadságot hagyott ab-

ban, hogy a kormány „gazdasági, pénzügyi és egyéb érdekeinek” megfelelően ütemezze és hajtsa végre a jogközelítést.¹ Arra is felhívta a figyelmet, hogy olyan területeken, amelyeken a jogharmonizáció konkrét előnyöket és új lehetőségeket ígér, nem szabad várni a jogközelítéssel.

A csatlakozási tárgyalások megindulásával a végső cél a teljes jogharmonizáció lett, amelynek kereteit az 1998-as jogharmonizációs terv rögzítette.² A terv az összes olyan hazai jogalkotási feladatot tartalmazta, amelynek teljesítése „a csatlakozás jogi feltételeinek megteremtéséhez” szükséges volt. A jogharmonizáció a magyar jogalkotás integráns részét képezte, része volt a magyar kormány általános jogalkotási tervének.³ Az uniós jognak való abszolút megfelelés azonban továbbra sem vált jogalkotási céllá.⁴ A jogharmonizációs szakmai stratégia kifejezetten elismerte, hogy a jogharmonizációból eredő jogalkotási feladatokat a csatlakozási tárgyalásokon követett álláspontokhoz kell igazítani.⁵ Nem volt megengedett az olyan jogszabályok elfogadása, amelyek megnehezítették volna a tárgyalási célok elérését, illetve azokkal ellentétesek lettek volna. Az Igazságügyi Minisztérium kifejezetten jelezte, hogy „különösen súlyos hiba volna”, ha olyan területen kerülne sor jogharmonizációra, amelyen a kormány a csatlakozást követő időszakra derogációt kíván elfogadtatni. Magyarország csatlakozása a magyar jog uniós jogi konformitásának magas szintje mellett zajlott le (Európai Bizottság 2003). Ebben két tényező játszott meghatározó szerepet. Először is a jogharmonizáció a taggá válás objektív feltétele volt. Továbbá a jogharmonizációra a jogalkotás általános rendszerébe szervesen integrált, magas fokon intézményesített keretben került sor.

A MAGYAR JOGALKOTÁS A CSATLAKOZÁST KÖVETŐEN

Míg az Európai Megállapodás keretében, majd a csatlakozási folyamatban lehetőség volt bizonyos magyar stratégiai érdekek érvényesítésére, a csatlakozással teljesen új helyzet állt elő. Az uniós tagságból eredő jogalkotási követelmények teljesítése objektív, rendszeresen ellenőrzött, jogilag kikényszeríthető teherként nehezedett és nehezedik jelenleg is a magyar jogalkotásra. Az európai uniós eredetű jogalkotás a csatlakozást követően is jelentős, bár arányait tekintve jóval 50% alatt maradó részét teszi ki a hazai jogalkotási tevékenységnek (Bíró-Nagy–Laki 2021, 86–87). Ez attól függetlenül alakult így, hogy 2004 óta a különböző kormányok jelentősen eltérő Európa-politikát folytattak (Bíró-Nagy–

¹ 8002/1999. (IK 10.) IM-tájékoztató a jogharmonizációs ügyek intézéséről.

² A 2001. december 31-ig terjedő időszakra vonatkozó jogharmonizációs programról és a program végrehajtásával összefüggő feladatokról szóló 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozat.

³ 8002/1999. (IK 10.) IM-tájékoztató.

⁴ A jogharmonizációs terv végrehajtásának „észszerű rugalmassággal” kellett megtörténnie, figyelemmel például az uniós jog időközben bekövetkező változásaira, illetve arra, hogy bizonyos jogharmonizációs kötelezettségek idő előtti teljesítése ellentétes lehet a magyar érdekekkel, 8002/1999. (IK 10.) IM-tájékoztató.

⁵ 8002/1999. (IK 10.) IM-tájékoztató.

Laki 2021, 86–87). Az európai uniós tagságból fakadó jogalkotási feladatok megvalósítása intézményesített keretek között zajlik. A jogalkotás általános rendjébe szorosan integrált rendszer elvben kizárja az uniós kötelezettségeknek meg nem felelő jogalkotást.

A jogharmonizációból eredő jogalkotási feladatok rendje a csatlakozás után

A csatlakozást követően a jogharmonizáció intézményi-eljárási rendje átalakult, a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése a jogalkotás integráns részévé vált. Az új intézményi és eljárási rendszert bevezető 2004-es kormányhatározat⁶ általános szervezési elvként rögzítette, hogy Magyarországnak a jogharmonizációból származó kötelezettségeit folyamatosan, tartalmilag megfelelően és időben kell tudnia teljesíteni.⁷ A rendszer három pilléren nyugszik. Ezek a központi koordináció, az uniós jogi aktushoz kötődő egyedi programozás és a megfelelésvizsgálat. A jogharmonizáció központi koordinációja az igazságügyért felelős miniszter feladata. A kormánynak rendszeresen beszámol a jogharmonizációs programozási és a jogharmonizációs célú jogalkotási feladatok teljesüléséről, illetve ezek elmaradásáról is. Az igazságügyért felelős miniszter részt vesz a jogharmonizációs javaslatok egyeztetésében, a végleges jogharmonizációs javaslatot neki kell megküldeni. A jogharmonizációs javaslatokban szereplő és a jogharmonizációhoz kapcsolódó egyéb adatokat, ideértve az uniós jog átültetését megvalósító magyar jogszabályokat is, az igazságügyért felelős miniszter által fenntartott nyilvános jogharmonizációs adatbázis tartalmazza. Ezen adatbázis alapján teszi közzé a tájékoztatást az egyes uniós jogi aktusok átültetéséről vagy végrehajtásáról és az elfogadott jogszabályokról.

A jogharmonizációs programozás azt a folyamatot foglalja magában, amelynek keretében létrejön a konkrét jogalkotási feladatokat és határidőket tartalmazó jogharmonizációs javaslat. A jogharmonizációs javaslatok adják a kormány jogalkotási tervének jogharmonizációs célú jogalkotási pillérét. Jogharmonizációs javaslatot kell készíteni, ha uniós jogi aktust kell átültetni, vagy gondoskodni kell annak végrehajtásáról, vagy olyan jogalkotási feladatot kell elvégezni, amely egyébként szükséges az uniós jognak való megfeleléshez. Akkor is kell jogharmonizációs javaslatot készíteni, ha az uniós jogi aktusból jogalkotási kötelezettség ered, de nincs szükség konkrét jogalkotásra, mert a nemzeti jog teljes mértékben megfelel az aktus rendelkezéseinek. A javaslat tervezetét a felelős miniszter készíti el. A tárcaközi egyeztetés lebonyolítása is a felelős miniszter feladata. Amennyiben a jogharmonizációs javaslattal vagy a jogharmonizációs feladat teljesítésével kapcsolatban kiemelkedően fontos, koncepcionális kérdés merül fel, és a tárcaközi egyeztetés során nem jön létre megegyezés, a kérdésben a kormány döntését lehet kérni. Kötelezettségszegési, illetve uniós állami támogatási eljárásból eredő konk-

⁶ 1036/2004. (IV. 27.) Korm. határozat az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről. A kormányhatározatot 2010-ben azonos című, ma is hatályban lévő kormányrendelet váltotta fel (302/2010. [XII. 23.] Korm. rendelet).

⁷ A rendszer részletes elemzését lásd: Somssich 2020.

rét jogalkotási feladat teljesítése esetében a jogharmonizációs javaslat egyeztetése és elfogadása külön eljárási rendben, az ún. kormányzati álláspont elfogadására irányuló eljárásban történik.

A rendszer részét képezi az igazságügyért felelős miniszter azon feladata, hogy a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése érdekében ellenőrizze a jogszabálytervezetek az Európai Unió jogának való megfelelését. A megfelelés ellenőrzését szolgálja az a rendelkezés, amely úgynevezett megfelelési táblázat elkészítését írja elő az uniós jogi aktusok átültetését vagy végrehajtását szolgáló jogszabálytervezetek elkészítése során. Amennyiben az uniós aktus notifikációs kötelezettséget ír elő a tagállamok számára, a megfelelési táblázatot akkor is el kell készíteni, ha az uniós jogi aktusból jogalkotási kötelezettség ered, de nincs szükség konkrét jogalkotásra, mert a nemzeti jog teljes mértékben megfelel az aktus rendelkezéseinek. Az igazságügyért felelős miniszternek nyilatkoznia kell arról, hogy a jogalkotási javaslat összeegyeztethető-e az uniós joggal. Ha álláspontja szerint nem összeegyeztethető, akkor az adott jogszabály nem fogadható el. Ha a felelős szakminiszter ragaszkodik álláspontjához, a kérdésben a kormány dönt. Ebben a rendszerben, ha a jogszabálynak megfelelően működik, megvalósul a magyar jogalkotás szinte teljes európai uniós jogharmonizációs ellenőrzése. Azokat az ügyeket kivéve, amelyekben a kormány dönt az uniós jogi kötelezettségeknek való megfelelésről, a magyar jogalkotás az uniós jognak való meg nem felelése elvileg kizárt.

A magyar jogalkotás a jogharmonizációs-kötelezettségszegési mutatók fényében

A magyar jogalkotás teljesítményét az uniós tagságból eredő kötelezettségek és kényszerrek fényében a jelentősebb jogharmonizációs-kötelezettségszegési mutatók alapján lehet értékelni. Ezek az uniós jog megsértése miatt indított kötelezettségszegési eljárások statisztikai és a belső piaci eredménytábla jogharmonizációs mutatói. A kötelezettségszegési eljárások az Európai Bizottság azon feladatához kapcsolódnak, hogy az uniós jog betartásának felügyeletével megbízott intézmény szerepében figyelemmel kísérje az uniós jognak való megfelelést a tagállamokban. A Bizottság nem ellenőrzi folyamatosan a 27 (az Egyesült Királyság kilépéséig 28) tagállam teljes joganyagát. A hozzá intézett panaszok, illetve saját észlelése alapján lép fel a jogsértésekkel szemben. Ebből következik, hogy az eljárások adatai rámutathatnak lényeges trendekre, viszont nem adnak teljes képet a tagállami jogalkotás teljesítményéről.

A kötelezettségszegési eljárásokról kiadott éves bizottsági jelentések (1. táblázat), különösen a folyamatban lévő eljárások száma alapján azt mondhatjuk, hogy Magyarország a többi tagállamhoz viszonyítva nem teljesít rosszul, teljesítményét alapvetően uniós kötelezettségeinek teljesítése jellemzi. Uniós összehasonlításban a tagállamok középmezőnyében található (Bíró-Nagy-Laki 2021, 82). Ugyanezt erősíti meg, hogy az eljárások nagy többségét még a felszólító levél elküldése után megoldja (Bíró-Nagy-Laki 2021, 83).

1. TÁBLÁZAT: A 2004 és 2022 közötti években az év végén Magyarországgal szemben folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárások száma

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
32	84	72 ⁸	83	74	61	57	54	42	37

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
44	38	57	48	50	66	61	60	75

Forrás: Annual reports on monitoring the application of EU law (European Commission).

Az uniós irányelvek átültetésére előírt határidő elmulasztása szintén alkalmas a magyar jogalkotás jogharmonizációs teljesítményének megítélésére. Az irányelvek késedelmes átültetésére a Bizottság kiemelt figyelmet fordít. Az ellenőrzést a tagállamok notifikációs kötelezettségének köszönhetően teljeskörűen teheti meg. A 2010 és 2022 közötti időszakban késői átültetés miatt megindított kötelezettségszegési eljárások számai nem mutatnak a tagállamok átlagos teljesítményétől kirívóan eltérő teljesítményt Magyarország esetében (2. táblázat).

2. TÁBLÁZAT: A Magyarországgal szemben irányelv késői átültetése miatt indított új kötelezettségszegési eljárások száma 2017 és 2022 között és az EU-átlag

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
HU	57	29	26	21	26	17	36	13
EU	30,53	42,32	15,96	17,07	20,89	19,32	52,9	19,92

	2018	2019	2020	2021	2022
HU	11	17	16	12	18
EU	14,96	14,5	21,3	20	16,8

Forrás: Annual reports on monitoring the application of EU law (European Commission).

Magyarországgal szemben 2007 (az első kereset benyújtásának éve) és 2022 között az Európai Bíróság összesen 29 kötelezettségszegési ügyet zárt le. A kötelezettségszegési eljárás akkor kerülhet az európai bírósági szakaszba, amennyiben a tagállami kötelezettségszegés az Európai Bizottsággal folytatott eljárási szakaszban nem rendeződik. A Bizottság által Magyarország ellen megindított kötelezettségszegési eljárások töredéke jutott csak el az Európai Bíróság elé,⁹ a kötelezettségszegések túlnyomó többsége még a keresetindítás előtt rendeződött.

A 29 ügy megoszlása a következő volt. 20 ügyben irányelv késedelmes (elmaradt) vagy nem megfelelő átültetését, illetve irányelvben foglalt kötelezettségek megsértését

⁸ Erre az évre nincs pontos adat. A Bizottság jelentése 72 formális aktus (54 figyelmeztető levél, 18 indokolással ellátott vélemény, 0 kereset) kibocsátását jelzi Magyarország vonatkozásában.

⁹ 2004 és 2018 között összesen az eljárások 4%-a, Bíró-Nagy–Laki 2021, 84.

vizsgálta a Bíróság.¹⁰ Több ilyen eljárás azzal szűnt meg, hogy a Bizottság elállt a keresetétől, mivel az irányelv átültetésére a kereset benyújtását követően sor került.¹¹ 1 ügy érintette tanácsi határozat megsértését,¹² 1 rendelet megsértését,¹³ 2 ügy az alapszerződések és az Alapjogi Charta megsértését,¹⁴ 2 az alapszerződések és irányelvi rendelkezések megsértését,¹⁵ másik 2 ügy az alapszerződések megsértését,¹⁶ és 1 ügy az alapszerződések, irányelvi rendelkezések, az Alapjogi Charta és a GATS-egyezmény (az egyezményt kihirdető tanácsi határozat) megsértését.¹⁷

Magyarország egyetlen kötelezettségzegési pert nyert meg. A C-253/09. sz. ügyet lezáró ítéletében a Bíróság megállapította, hogy az ingatlanszerzés illetékének kifogásolt szabályozása, amely eltérően kezelte a lakóingatlan eladását követő magyarországi lakóingatlan vásárlását attól függően, hogy az eladott ingatlan Magyarországon vagy más tagállam területén található, nem sértette meg a személyek szabad mozgására vonatkozó alapszerződési rendelkezéseket, mivel bevezetését legitim adópolitikai indok (az adórendszer koherenciájának megőrzése) támasztotta alá. Annak ellenére, hogy a személyek szabad mozgásának korlátozása megállapítható volt, Magyarország közérdekű indokra hivatkozva ki tudta menteni a szabályozását.

A keresetvisszavonás miatt meg nem szűnt pereket Magyarország túlnyomórészt (14 ügy) elvesztette, a Bíróság megállapította a terhére rótt jogsértést. 5 ügyben a Bizottság csak részben nyert, egyes kereseti kérelmeit a Bíróság elutasította.¹⁸ Ezek között volt olyan per, amelyben a Bizottság főbb, érdeminek tekinthető jogi kifogásait találta

¹⁰ C-30/07. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2007:716; C-148/07. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2007:488; C-270/08. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2008:595; C-374/08. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2009:236; C-530/08. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2009:700; C-274/10. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2011:530; C-473/10. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2013:113; C-575/10. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2012:31; C-286/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2012:678; C-288/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2014:237; C-310/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2013:556; C-462/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2013:818; C-115/13. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2014:253; C-637/18. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2021:92; C-771/18. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2020:584; C-808/18. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2020:1029; C-761/19. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2021:74; C-821/19. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2021:930; C-856/19. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2021:253; C-823/21. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2023:504.

¹¹ A C-30/07., C-148/07., C-270/08., C-374/08., C-530/08., C-575/10., C-310/12., C-761/19. sz. ügyek.

¹² C-718/17. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2020:257.

¹³ C-400/19. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2021:194.

¹⁴ C-235/17. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2019:432; C-78/18. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2020:476.

¹⁵ C-179/14. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2016:108; C-171/17. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2018:881.

¹⁶ C-253/09. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2011:795; C-392/15. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2017:73.

¹⁷ C-66/18. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy, EU:C:2020:792.

¹⁸ A C-171/17., C-771/18., C-808/18., C-821/19. sz. ügyek.

a Bíróság alaptalannak, és csak a technikai jellegűnek tekinthető elmaradások esetében állapította meg a kötelezettségszegést.¹⁹ Egy másik, energetikai ügyben a Bizottság nem tudta bizonyítani, hogy a hálózati hozzáférési díj megállapítása során nem érvényesültek az uniós jog követelményei, viszont megalapozott volt hasonló súlyúnak tekinthető kifogása, hogy a magyar jogalkotó nem garantálta megfelelő módon a jogorvoslathoz való jogot.²⁰ Másik két ügyben, amelyekben nagyjából nyert, a Bizottság jogilag helytelenül kifogásolta az egyik felhívott uniós jogi rendelkezés megsértését.²¹ Nagy jelentőségű, nagyobb részben sikeres menekültügyi kötelezettségszegési perben a Bizottság azért lett részleges pernyertes, mert az egyik felhívott irányelvi rendelkezés megsértését nem tudta kétséget kizáróan bizonyítani.²²

2022 végén 7, a Bíróság ítéletét követően fennálló kötelezettségszegési eljárás volt folyamatban Magyarországgal szemben (Európai Bizottság 2022a). Ezek az eljárások akkor indíthatók, ha a tagállam nem tesz eleget a kötelezettségszegést megállapító EU bírósági ítéletben foglaltaknak. Az érintett szakpolitikai-szabályozási területek a következők voltak: uniós menekültpolitika (2 ügy), környezeti szabályozás (1 ügy), belső piac (1 ügy), agrárpolitikai (1 ügy), pénzügyi szolgáltatások (1 ügy), igazságszolgáltatás és alapvető jogok (1 ügy) (Európai Bizottság 2022a).

Összességében ezek a számok, illetve mutatók nem festenek rossz képet Magyarország jogalkotási teljesítményéről. Az Európai Bíróság által elbírált kötelezettségszegési ügyek ugyanakkor rámutatnak azokra a szakpolitikai-szabályozási területekre, amelyeken a magyar jogalkotás, annak ellenére, hogy a jogharmonizáció intézményi-eljárási rendje mélyen és szorosan integrálódott a jogalkotás általános rendszerébe, szándékoltan letérni látszik az uniós kötelezettségeknek való megfelelés pályájáról. Ezen területek közé tartozik az uniós menekültpolitika végrehajtása (4 ügy),²³ a magyar adószabályozás (3 ügy),²⁴ a környezeti szabályozás (2 ügy),²⁵ a belföldinek tekinthető gazdasági érdekeknek kedvező piacsabályozás (6 ügy)²⁶ és a represszív, esetlegesen az államhatalom átrendezését célzó jogszabályok (4 ügy).²⁷ Ezek az ügyek arra utalnak, hogy a belső jogharmonizációs

¹⁹ C-473/10. sz. ügy: a vasúti szállítási szektorban a szétválasztás hiányára vonatkozó kifogások nem álltak meg, a másik két kifogás pedig csak azért volt megalapozott, mert még nem fogadták el a releváns szerződéstervezetet, illetve a jogszabály nem rendelkezett a kapcsolódó számítási módszerről.

²⁰ C-771/18. sz. ügy.

²¹ A C-171/17., C-821/19. sz. ügyek.

²² A C-808/18. sz. ügy.

²³ A C-718/17., C-808/18., C-821/19., C-823/21. sz. ügyek.

²⁴ ÁFA: a C-274/10. sz. ügy; jövedéki adó: a C-115/13. sz. ügy (pálinka), a C-856/19. sz. ügy (cigaretta).

²⁵ A C-310/12. sz. ügy (hulladék), a C-637/18. sz. ügy (levegőtisztaság).

²⁶ A C-179/14. sz. ügy (SZÉP-kártya, Erzsébet-utalvány), a C-392/15. sz. ügy (közjegyzői szakma gyakorlásának állampolgársághoz kötése), a C-171/17. sz. ügy (mobilfizetési monopólium), a C-771/18. sz. ügy (energetikai piacsabályozásban a jogorvoslat lehetőségének beszűkítése), a C-235/17. sz. ügy (mezőgazdasági termőföldek haszonbérlete), a C-400/19. sz. ügy (élelmiszeripari termékek értékesítési ára).

²⁷ A C-288/12. sz. ügy (az adatvédelmi ombudsman hivatali idejének lejárt előtti megszüntetés), a C-286/12. sz. ügy (bírák, ügyészek, közjegyzők nyugdíjazása), a C-78/18. sz. ügy (Stop Soros), a C-66/18. sz. ügy (CEU).

mechanizmus iparszerű működése mellett rögzült egy olyan jogalkotói felfogás, amelyben a megfelelés már nem a jog által előírt kötelező feladat, hanem az uniós tagság egy másik olyan vetülete, amely alávethető a politikai akaratnak.

A fejezet írásának időpontjában az Európai Bíróság előtt 4 kötelezettségszegési ügy van folyamatban Magyarországgal szemben. Olyan kötelezettségszegésekről van szó, amelyek kapcsán feltételezhető, hogy a magyar jogalkotó tudatában volt az uniós jogsértésnek, illetve a jogsértés jelentős kockázatának. A C-123/22. sz. ügyben az uniós menekültügyi kötelezettségszegést megállapító korábbi európai bírósági ítélet²⁸ végrehajtásának elmulasztása miatt, keresetében pénzügyi szankció kiszabását kérve fordult a Bírósághoz a Bizottság.²⁹ Ez Magyarország első ilyen jellegű ügye, és ahogy később elemezni fogjuk, olyan kötelezettségszegésről van szó, amelyet a magyar jogalkotó tudatosan nem számol fel, döntéséhez pedig elvi szintű belső jogi igazolást keresett az Alkotmánybíróságon. A C-769/22. sz. ügyben a köznyelvben gyermekvédelmi törvénynek nevezett jogszabály³⁰ uniós jogellenességének kimondása miatt indított pert a Bizottság.³¹ A törvény a születési nemnek megfelelő önazonosságtól való eltérés, a nem megváltoztatása, valamint a homoszexualitás népszerűsítése és/vagy megjelenítése kérdései kapcsán számos korlátozást, illetve tiltást vezetett be a médiaszolgáltatásokra, a reklámra, az e-kereskedelemre és az oktatásra. A Bizottság szerint a magyar rendelkezések ellentétesek a releváns belső piaci jogszabályokkal, valamint az uniós jogban foglalt alapvető jogokkal.

A C-271/23. sz. ügy azért indult, mert Magyarország az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa Kábítószer-bizottságának ülésén nem követte a közös uniós álláspontot.³² A Bizottság szerint ezzel megsértette az EU kizárólagos külkapcsolati hatáskörét, a közös uniós álláspontot rögzítő tanácsi határozatot, valamint az uniós külkapcsolatokban lojális együttműködés elvét. A C-499/23. sz. ügyben az egyes építőipari alapanyagok és termékek exportjának korlátozása érdekében bevezetett eljárási rend uniós jogellenességének megállapítását kérte a Bizottság.³³ A veszélyhelyzeti körülmények között, ellátásbiztonsági indokból elfogadott magyar jogszabály³⁴ a „stratégiai jelentőségű” építőanyagok és építési termékek exportja esetében regisztrációs kötelezettséget, valamint szállítási út-

²⁸ A C-808/18. sz. ügyben hozott ítélet.

²⁹ 2022. február 21-én benyújtott kereset – Európai Bizottság kontra Magyarország (C-123/22. sz. ügy), HL C 121., 2023.4.3., 2–3. o.

³⁰ 2021. évi LXXIX. törvény a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról.

³¹ 2022. december 19-én benyújtott kereset – Európai Bizottság kontra Magyarország (C-769/22. sz. ügy), HL C 54., 2023.2.13., 16–17. o.

³² 2023. április 27-én benyújtott kereset – Európai Bizottság kontra Magyarország (C-271/23. sz. ügy), HL C 216., 2023.6.19., 34–35. o.

³³ 2023. augusztus 4-én benyújtott kereset – Európai Bizottság kontra Magyarország (C-499/23. sz. ügy), HL C 329., 2023.9.18., 16–17. o.

³⁴ 402/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet a gazdaság újraindítása érdekében meghozandó, az építőipari ellátásbiztonság szempontjából stratégiai jelentőségű nyersanyagok és termékek kivitelével kapcsolatos regisztrációs eljárásról és egyéb intézkedésekről.

vonalaik előzetes bejelentési kötelezettségét írta elő. A Bizottság szerint a korlátozás alapvető belső piaci szabályokat sért.

A belső piaci eredménytábla (Single Market Scoreboard) a Bizottság éves monitoring dokumentuma, amelyben évente tagállamonként is értékeli az egységes belső piac helyzetét. Az eredménytábla a tagállami jogalkotás teljesítményére nézve is tartalmaz kimutatókat a következő három területen: a belső piacot érintő irányelvek átültetési deficitje, a belső piaci irányelvek helytelen átültetése és a belső piacot érintő kötelezettségsszegési eljárások alakulása. A 2021-es eredménytábla (Európai Bizottság 2021) alapvetően pozitívan értékelte Magyarország teljesítményét. Elmaradása az irányelvek átültetése területén, követve a megelőző 10 év hasonlóan jó teljesítményét, 0,7% volt (a teljes átültetési kötelezettségéhez mérten), amely a többi tagállamhoz képest kiemelkedően jónak volt tekinthető (3. táblázat).³⁵ Alatta maradt az 1%-os uniós küszöbértéknek, valamint az 1,6%-os uniós átlagnak, közelített az uniós célként rögzített 0,5%-os értékhez. A 2022-es eredménytábla (Európai Bizottság 2022b) viszont már romló átültetési teljesítményről számolt be (1,5%-os deficit).

3. TÁBLÁZAT: A magyar és az átlagos európai uniós átültetési deficit alakulása 2004 és 2022 között

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
HU	2,0%	0,7%	0,9%	1,2%	1,0%	0,5%	1,4%	1,4%	0,5%	0,7%
EU	3,6%	1,6%	1,2%	1,2%	0,6%	0,7%	0,9%	1,2%	0,6%	0,7%

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
HU	0,5%	0,7%	1,5%	0,9%	0,7%	0,6%	1%	0,7%	1,5%
EU	0,6%	0,4%	0,8%	0,3%	0,9%	0,5%	1%	1,6%	1,1%

Forrás: Single Market Scoreboard: Country Data: Hungary (European Commission).

A 2021-es eredménytábla szerint Magyarország 7 belső piaci irányelv átültetésével tartozott. Ez a szám 2022-ben több mint a duplája, 15 volt (EU-átlag: 11). Az átültetési késedelem átlagos hossza 2021-ben 4,8 hónap volt (EU-átlag: 8,6 hónap), 2022-ben viszont 12 hónap (EU-átlag: 12,6 hónap). 2021-ben nem volt olyan irányelv, amelynek átültetése két évnél régebb óta húzódott volna. 2022-ben két energiahatékonysági irányelvről tudunk, amelyeknél az átültetési késedelem meghaladta a két évet.

A helytelenül átültetett irányelvek százalékos aránya 2021-ben 1,8%, 2022-ben 1,9% volt. Ezek a számok meghaladják az EU-átlagot (1,3%), és rosszabbak a kijelölt uniós célnál (0,5%). A Bizottság értékelése szerint romló tendenciát mutatnak, amely 2016 környékén indult el, és a legrosszabb átlagos teljesítménynek minősülnek az EU-n belül (Európai Bizottság 2021, 2022b).

³⁵ A 2016-os kiugrás annak volt köszönhető, hogy abban az évben szokatlanul nagy számú irányelv átültetését kellett megoldania a tagállamoknak.

A belső piacot érintő folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárások száma 2021-ben 30, 2022-ben 32 volt, amelyek némileg magasabb számok, mint az EU-átlag (2021: 27, 2022: 26) (Európai Bizottság 2021, 2022b). Az ügyek száma először 2017-ben haladta meg az EU-átlagot (4. táblázat). Ez utóbbi mutató 2004 óta nagyjából megfeleződött.

4. TÁBLÁZAT: A folyamatban lévő belső piaci kötelezettségszegési eljárások száma 2004 és 2022 között (Magyarország és EU-átlag)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
HU	0	10	22	28	25	32	26	24	22	19
EU	68	47	50	49	49	47	40	34	31	30

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
HU	25	23	22	26	29	36	32	30	32
EU	30	25	24	24	25	29	31	27	26

Forrás: Single Market Scoreboard: Country Data: Hungary (European Commission).

A 2021-es és 2022-es eredménytábla szerint Magyarország a belső piaci kötelezettségszegési eljárásaiban megszületett EU-s bírósági ítéleteknek nagyjából az EU-átlag fele (19,4 hónap) alatt tesz eleget (Európai Bizottság 2021, 2022b).

Az előbbiek alapján kettős kép alakul ki a magyarországi jogalkotás teljesítményéről az európai uniós kontextusban. Makroszinten az európaizáció, az uniós kötelezettségekből eredő jogalkotási feladatok teljesítése jellemzi. A jogharmonizációs-kötelezettségszegési mutatók általában véve nem fednek fel jelentősnek tekinthető elmaradásokat vagy hiányosságokat. Ez az eredmény megfelel annak az intézményi környezetnek, amelyben a jogharmonizációs feladatok ellátása magas szinten intézményesített, a jogalkotás általános rendszerébe mélyen integrált rendben zajlik. Az egyes ügyek azonban eltérő következtetéseket engednek meg. Vannak olyan szabályozási-szakpolitikai területek, illetve szűkebb értelemben vett szabályozáspolitikai prioritások, amelyek esetében a megfelelés nem tekinthető garantáltnak, és az uniós kötelezettségeknek való megfelelés pályájáról való letérés szándékoltnak tűnik. Maguk a mutatók is jelzik, hogy bizonyos esetekben a magyar jogalkotó a megfelelés késleltetése mellett dönt, a kötelezettségszegési eljárást és az EU Bírósága előtti pereskedést is felvállalja, úgy is, hogy jogi értelemben nincs sok esélye a nyeresre.

A MAGYAR JOGALKOTÁS AZ EU BÍRÓSÁGA ELŐTT

Ebben a részben néhány olyan nagyobb jelentőségű magyar kötelezettségszegési ügyet vizsgálunk meg részletesen, külön kitérve a kötelezettségszegés megállapítására adott jogalkotói reakciókra, amelyek megerősíteni látszanak az előző részt lezáró következtetéseinket, illetve rávilágítanak az uniós kötelezettségeknek való meg nem felelés két fontos jelenségére a 2010 utáni időszak magyar jogalkotásában. Több olyan ügygel is találkozha-

tunk, amelyben a magyar jogalkotó ugyan jogszabály-módosítással formálisan eleget tesz a kötelezettségszegést megállapító ítéletnek, azonban az uniós jogot sértő eredeti szabályozással megváltoztatott piaci és/vagy politikai viszonyok, illetve körülmények érdemi korrekciója elmarad, tehát az uniós jog megsértésével létrehozott állapot fennmarad, és így a jogalkotó eredeti szándéka a kötelezettségszegési eljárás lefolytatása ellenére is érvényesülni tud. Egyes szabályozási-szakpolitikai területeken pedig arra találunk példát, hogy a magyar jogalkotó – minden bizonnyal tudatosan cselekedve – a kötelezettségszegés megállapítása ellenére is a meg nem felelés fenntartása mellett dönt.

A termőföld-haszonélvezeti ügy

A meg nem felelés azonban nem jellemezte minden kötelezettségszegési ügy kezelését. A termőföld-haszonélvezeti ügyben³⁶ a magyar jogalkotó a kötelezettségszegés megállapítása után lehetővé tette a jogsértő módon megszüntetett jogosultságok visszaállítását, emellett a jogsértés elszenvedői kompenzációt is tudtak érvényesíteni az uniós jognak megfelelően. Erre annak ellenére került sor, hogy a földpolitika már a csatlakozást megelőzően is konfliktusos terület volt az Európai Unióval. Az ügyben azt a szabályozást vizsgálta a Bizottság, majd az EU Bírósága is, amely visszamenőlegesen, kártalanítás nyújtása nélkül, egyoldalú jogalkotói aktussal (*ex lege*) megszüntetett bizonyos mezőgazdasági földtulajdonon alapított haszonélvezeti jogosultságokat. A 2013-as új földforgalmi törvényhez kapcsolódó ún. 2013-as átmeneti törvény³⁷ úgy rendelkezett, hogy „a nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított használat joga 2014. május 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik”. A rendelkezés tehát egy objektívnek látszó feltételt fogalmazott meg,³⁸ így explicit módon nem a külföldi jogosultak ellen irányult. Viszont a feltétel alkalmazása elkerülhetetlenül és logikusan a haszonélvezeti joggal rendelkező más tagállambeli állampolgárok jogosultságának megszüntetéséhez vezetett.

A Bíróság előtti eljárásban igazán nem volt vitatott a belső piaci alapszabadságok (a tőke mozgás szabadságának) megsértése. Magyarország az általa relevánsnak vélt szakpolitikai indokokra hivatkozva próbálta védeni szabályozását. Ezek között voltak általános indokok (például a mezőgazdasági földterületek ésszerű hasznosítása), illetve specifikus, a külföldiek termőföld használati jogának korlátozását közvetlenül alátámasztó indokok (például a visszaélésszerű földszerzések orvoslása). Azonban Magyarország nem tudta megfelelően alátámasztott érvekkel és bizonyítékokkal meggyőzni a Bíróságot arról, hogy a bevezetett korlátozás alkalmas, arányos és közvetlenül releváns volna egyébként méltányolható földpolitikai céljai megvalósításában. Az ítélet kiemelte, hogy a magyar szabályozási megoldás egyáltalán nem volt alkalmas a spekulatív célú földszerzések

³⁶ C-235/17. sz. ügy.

³⁷ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény.

³⁸ A haszonélvezeti jog egyedül közeli hozzátartozók közötti szerződéses ügylet esetén maradhat fenn.

megelőzésére, illetve az ilyen ügyletek korrekciójára. Ugyanis általános szabályozási korlátozásokkal nem lehetséges a magyar jog megkerülésével megkötött ügyletek felderítése. A szabályozás azt sem tudta garantálni, hogy korlátozása egyedül ezeket az ügyleteket fogja érinteni. Mindez azt is jelentette, hogy a magyar szabályozás célja nem lehetett más, mint a nem belföldi földhasználók jogainak elvonása.

Az ítélet azt is megállapította, hogy a magyar korlátozás megvalósította az EU Alapjogi Charta 17. cikk (1) bekezdés szerinti tulajdontól való megfosztást. Emiatt pedig felrótta a magyar államnak, hogy az érintetteket az elszenvedett veszteségeikért nem részesítette méltányos kártalanításban, bár erre a tulajdonhoz való alapvető jog értelmében köteles lett volna. Az utóbbi kifogásra, valamint az ítélet uniós jogsértést megállapító rendelkezéseire reagálva született meg 2021-ben a 2013-as átmeneti törvény 20/F., kifejezetten az EU Bírósága ítéletének végrehajtását szolgáló pontja. Ennek értelmében a jogosultak jogvesztő határidőn belül igényelheték a korábban törölt jogosultságuk visszajegyzését az ingatlan-nyilvántartásba, valamint mellé az EU Bírósága által megkövetelt kompenzációt. A 20/F. pont kizárta, hogy a jogosult az állammal vagy az állami szervekkel szembeni igényeit más módon érvényesítse. A visszajegyzés nem volt automatikus; a visszajegyezhetőségről a hatóság döntött különösen annak alapján, hogy a használati jog megszerzésére eredetileg jóhiszeműen került-e sor. A visszajegyzésről a szabályozás úgy rendelkezett, hogy annak lehetővé kell tennie a haszonélvezeti jog teljes körű gyakorlását. A kompenzáció akkor járt, ha annak objektív törvényi feltételei teljesültek. Mértékét, valamint a kamatfizetési kötelezettséget szintén a törvény határozta meg.

A megfelelés érdekében átmeneti jelleggel bevezetett rendelkezések értékelhetők úgy, hogy szabályozásukkal a magyar állam feladta az eredeti, uniós jogi kötelezettségeit sértő szabályozási szándékát. A megfelelésben az is ösztönözhet, hogy az uniós jogsértést más jogi csatornákon keresztül is vizsgálta az EU Bírósága. A magyar szabályozás jogsértő voltát a Bíróság eredetileg 2018-ban állapította meg előzetes döntéshozatali eljárásban.³⁹ Ennek nyomán, a Bizottság által indított kötelezettségszegési perrel párhuzamosan, az érintett jogalanyok jogorvoslatot kezdtek keresni a magyar bíróságok előtt. Egy ilyen magyarországi jogorvoslati ügyből keletkezett az EU Bírósága újabb előzetes döntéshozatali ítélete, amelyben kimondta, hogy az akkor még nem korrigált magyar szabályozást nem szabad alkalmazni, mivel megakadályozza a jogellenesen törölt haszonélvezeti jogok visszajegyzését.⁴⁰ Az ítélet azt is kimondta, hogy objektív jogi akadályok hiányában a magyar bíróságnak akár olyan esetben is köteleznie kell a magyar hatóságot a visszajegyzésre, amikor a törlés jogilag véglegessé vált. Az eljáró magyar hatóság egyébként arra hivatkozott, amikor az alapeljárásban megtagadta a visszajegyzést, hogy az uniós jogot sértő magyar jogszabályi rendelkezések még hatályban voltak, és az EU Bírósága 2018-as előzetes döntéshozatali ítéletét neki nem kell követnie. Az időközben lezárult kötelezettségszegési ügyről pedig úgy nyilatkozott, hogy abban a Bíróság csupán a kártalanításról rendelkezett, a visszajegyzésről nem.

³⁹ C-52/16. sz. SEGRO és C-113/16. sz. Horváth egyesített ügyek, EU:C:2018:157.

⁴⁰ C-177/20. sz. Grossmania-ügy, EU:C:2022:175.

A belföldi gazdasági érdekeknek kedvező piacszabályozáshoz kapcsolható ügyek

Az egyes magyar piacok patrióta célúnak tekinthető újrastrukturálását érintő kötelezettség-szegési eljárások esetében a megfelelés kérdése kevésbé egyértelműen alakult. Az eredeti szabályozást ezekben az esetekben is feltehetően az uniós kötelezettségekre tekintet nélkül fogadták el. Nem egyértelmű azonban, hogy a szabályozást tudatosan az uniós kötelezettségek ellenében fogadták volna el, ahogy az feltehetően történt a termőföld-haszonélvezeti jogok törlése esetében, vagy csak arról volt szó, hogy az uniós kötelezettségeknek való teljes megfelelés hátrébb sorolódott a prioritások listáján. A kötelezettség-szegés megállapítása után tett jogalkotási korrekciók formálisan választ adtak az uniós jogi kifogásokra. Viszont az időközben megváltozott piaci viszonyok, illetve körülmények érdemi korrigálása elmaradt.

A kedvezményes adózású munkavállalói (ún. cafeteria) juttatások ügyében⁴¹ azokat a magyar jogszabályi rendelkezéseket kifogásolta a Bíróság előtt a Bizottság, amelyek átmeneti időszak és átmeneti intézkedések nélkül állami monopóliumot hoztak létre egy korábban nyitott piacon, és a piaci szereplőket tevékenységük feladására kényszerítette. Az állami monopólium által uralt piac részben nyitott maradt, azonban jogszabályi rendelkezések explicit módon megtiltották a külföldi versenytársak belépését a nyitott piaci szegmensbe. A Bíróság megállapította a Szolgáltatási irányelv, valamint a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának megsértését. Volt olyan szabályozási korlátozás, amelynek indokoltságát Magyarország nem tudta bizonyítani. Olyan is volt, amelyik egyszerűen szükségtelenül szigorú volt. A piac lezárása és az állami monopólium létrehozása kapcsán pedig hiányoztak azok a ténylegesen nyomós, széles társadalmi relevanciával bíró közérdekű célok, amelyek indokolhatták volna a korlátozást.

A parkolási és közlekedési mobilfizetési rendszer állami monopólium alá történő rendelését a Bizottság hasonló okok miatt kifogásolta.⁴² Szabályozási céljait tekintve azonban ez a magyar szabályozás lényeges elemekben különbözött a munkavállalói juttatások piacát átalakító szabályozástól. A korábbi piac lezárására kevésbé szélsőséges feltételek mellett került sor, illetve az átalakított piacra történő belépés feltételeit sem diszkriminatív módon határozták meg. A szabályozás közérdekű indokai is kidolgozottabbak voltak nagyobbbrészt. Mindazonáltal az EU Bírósága nem tartotta az uniós joggal összeegyeztethetőnek, hogy a piac átalakítására a versenyeztetés lehetőségének teljes figyelmen kívül hagyásával, egyedül az állam nem teljesen meggyőző érdekei alapján került sor. A magyar állam közérdekű szolgáltatási piacon szabályozott, amelyen ugyan uniós tagként is jelentős szabályozási autonómiával rendelkezik, viszont fellépésével szembement a piaci működés alapvető feltételeivel.

⁴¹ A C-179/14. sz. ügy.

⁴² A C-171/17. sz. ügy.

A Bíróság által jogsértőnek talált SZÉP-kártya kormányrendeletet,⁴³ beleértve annak a külföldi piaci szereplőket diszkrimináló szabályait, a Széchenyi Pihenő Kártya kibocsátásának és felhasználásának szabályairól szóló 76/2018. (IV. 20.) kormányrendelet hatályon kívül helyezte. Az új szabályok értelmében SZÉP-kártya kibocsátására minden pénzforgalmi szolgáltató jogosult. Egyetlen feltételnek kell megfelelnie: tevékenységét legkorábban 5 év elteltével szüntetheti meg, és csak akkor, ha egy másik pénzforgalmi szolgáltatóval megállapodik a tevékenységi kör átvételéről. Az Erzsébet-programról szóló 2012. évi CIII. törvény kifogásolt rendelkezéseit az Erzsébet-táborokról szóló 2020. évi LXIV. törvény helyezte hatályon kívül. Ezek a rendelkezések állították fel az uniós jogot sértő állami monopóliumot. Az új szabályozás részletesen meghatározta a megvalósítani kívánt jelentős, közérdekű társadalmi-kulturális célokat, a szóban forgó tevékenységet korlátozta a közfeladatnak minősített kulturális-rekreációs célú gyermektáboroztatásra, a táboroztatási program működtetését egy közhasznú, közfeladatokat ellátó állami alapítványra bízta, a pénzügyi forrásokat pedig közvetlenül a központi költségvetésből biztosította.

Az uniós jogot sértőnek kimondott nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvényt a helyébe lépő, az egyes közszolgáltatások egységes elektronikus értékesítéséről szóló 2020. évi CXLV. törvény 2021 januárjával hatályon kívül helyezte. Jogharmonizációs klauzulája értelmében szabályozása a Szolgáltatási irányelvnek való megfelelést szolgálja. Az új törvény – követve az EU Bírósága ítéletét – előírta, hogy a kizárólagos jogot nyilvános koncessziós pályázat keretében kell odaítélni. Ennek legkésőbbi időpontját a törvény külön rögzítette. Az átmenet időszakában a korábbi szabályozás alapján felállított állami monopólium tovább működhetett. További lényeges új rendelkezés volt, hogy a kizárólagos jog gyakorlásához koncessziós díj fizetését rögzítő koncessziós szerződést kell kötni az állammal. A piaci verseny védelme szempontjából lényeges szabályozási előírásként jelent meg, hogy a koncesszió jogosultja köteles számvitelében szétválasztani a koncesszióköteles, illetve a nem koncesszióköteles tevékenységeit. Hasonló célból írta elő az új törvény, hogy a kizárólagos jog gyakorlásának időtartama nem lehet hosszabb 8 évnél.

Ezekben az ügyekben a jogalkotási megfelelés tehát olyan körülmények között következett be, hogy a jogszabályi beavatkozások segítségével felborított eredeti piaci viszonyokhoz már csak az idő múlása miatt sem lehetett visszatérni.⁴⁴ Más szóval az uniós jognak való utólagos megfelelés ellenére a magyar állam elérte az eredeti, az uniós jogot megsértő szabályozása révén megvalósítani kívánt céljait. Mindez az uniós jogi kötelezettségeknek való megfelelés átpolitizálódására utal.

⁴³ 55/2011. (IV. 12.) Korm. rendelet a Széchenyi Pihenő Kártya kibocsátásának és felhasználásának szabályairól.

⁴⁴ Lásd erről részletesen Varju–Papp 2016.

A politikai-hatalmi ügyek

A fentiekhez hasonló megfelelési-meg nem felelési dinamikát olyan kötelezettségszegési ügyben is megfigyelhetünk, amely represszív politikai célokat követőnek tartható jogszabály miatt indult. A CEU-ügyben⁴⁵ a Bizottság a felsőoktatási törvény⁴⁶ annak 2017-es módosításával bevezetett azon rendelkezéseit kifogásolta, amelyek harmadik államokból származó felsőoktatási intézmények számára az oktatási szolgáltatások nyújtásának feltételeként nemzetközi szerződés előzetes megkötését írták elő Magyarországon és a harmadik állam között, valamint megkövetelték, hogy származási országukban is tényleges felsőoktatási képzést nyújtsanak. A Bizottság szerint a többletkövetelmények sértették a GATS, a Szolgáltatási irányelv, a belső piaci alapszabadságok és az EU Alapjogi Charta követelményeit. Az EU Bírósága ítélete megállapította, hogy a magyar szabályozás hátrányosan diszkriminatív volt, valamint az önkényes állami korlátozás lehetőségére is rámutatott. A magyar állam védekezési kísérleteit nagyrészt azzal utasította el, hogy azokat nem volt képes valódi, illetve logikus bizonyítékokkal és érvekkel alátámasztani. Különösen annak bizonyítása maradt el, hogy a szabályozási célok elérése érdekében miért ezeknek a követelményeknek a bevezetésére volt szükség, és miért nem a már a rendelkezésére álló, egyébként hatékonyabbnak látszó adminisztratív eszközöket vették igénybe.

A felsőoktatási törvény az ítélet nyomán szükségesnek tartott módosításait az Európai Unió Bírósága a C-66/18. sz. ügyben hozott ítéletének végrehajtása érdekében a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2021. évi LIV. törvény vezette be. A nemzetközi szerződéskötési követelmény továbbra is szerepel a harmadik állambeli felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozásban. A korábbi szabályozással ellentétben azonban nem olyan előzetes nemzetközi szerződést követel meg, amely az adott felsőoktatási intézmény „magyarországi működésének elvi támogatásáról” szól. Azt írja elő, hogy a külföldi felsőoktatási intézménynek szerepelnie kell a magyar kormány és a harmadik állam kormánya által a felsőoktatási végzettségek, fokozatok egyenértékűsége tárgyában kötött (általános) nemzetközi szerződésben. A 76. § (1) bekezdés további követelményei is módosultak. Kikerült a honos államban tényleges felsőoktatási képzés folytatását rögzítő uniós jogsértőnek talált követelmény. Új követelményként jelent meg viszont, hogy a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi képzésének egyenértékűnek kell lennie a magyar felsőoktatási intézmények képzésével, valamint hogy a magyarországi képzés felvételi követelményeinek megfeleltethetőnek kell lenniük „az intézmény képzésével egyenértékű képzést nyújtó államilag elismert felsőoktatási intézményre vonatkozó” felvételi követelményekkel. A kötelezettségszegési eljárásban vizsgált törvényt módosítás kevésbé volt szigorú, mert csak azt írta elő, hogy a magyarországi képzés és az annak alapján kiállított oklevél „államilag elismert felsőoktatási fokozatot adó képzésnek” minősüljön. A magyar jogalkotás tehát reagált az uniós jog megsértésének megállapítására, viszont a képzései folyamatosságának biztosításában

⁴⁵ A C-66/18. sz. ügy.

⁴⁶ A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény.

érdekelt, a szándékoltan bevezetett, egyértelműen érzékelhető szabályozási bizonytalanságok miatt Magyarországról eltávozott felsőoktatási intézmény (a CEU) visszatérése a magyar felsőoktatási rendszerbe csaknem teljesen kizárt.

A külföldről támogatott civil szervezetek átláthatósága ügy⁴⁷ nyomán tanúsított magyar jogalkotói megfelelés is értékelhető ebből a szempontból. A kérdéses magyar jogszabályt egy évvel a soron következő országgyűlési választások előtt fogadták el. Amire lezárult a kötelezettség-szegési eljárás, és sor került a jogalkotási korrekcióra, a választás és az azt megelőző kampányidőszak régen lezárult. Ebben az ügyben egy olyan represszív politikai célokat követőnek tartható jogszabályt vizsgáltak, amely szankciók terhe mellett nyilvántartásba vételi, bejelentési és közzétételi kötelezettségeket írt elő a bizonyos összehatárt meghaladó mértékű külföldi támogatásban közvetlenül vagy közvetve részesülő civil szervezetek egyes kategóriái számára. Az EU Bírósága a tőkemozgás szabadságának és az EU Alapjogi Charta egyes rendelkezéseinek megsértését is megállapította elsősorban azon az alapon, hogy a külföldi támogatás tényének megcélzása és a hozzá kapcsolt „kötelezettség-halmaz” hátrányosan megkülönböztető volt, maguk a korlátozások pedig súlyosan aránytalanok. A jogszabályt elvileg alátámasztó közérdekű indokokat azzal utasította el, hogy a szabályozás nem volt kellően differenciált a kezelendő kockázatok tekintetében, és egyedüli valósnak tekinthető célja a külföldi támogatás tényének szankcionálása volt.

Az eredeti 2017-es törvényt⁴⁸ a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról szóló 2021. évi XLIX. törvény hatályon kívül helyezte. Az új jogszabály a következő módon reagált az EU Bírósága ítéletére. A kötelezettség-szegést megállapító ítéletből egyedül azt a részt vette át (a preambulumban), amelyben a Bíróság a szabályozás lehetséges közérdekű indokainak vizsgálata során elismerte, hogy a civil szervezetek jelentős befolyást gyakorolhatnak a közéletre és a nyilvános vitára. A konkrét jogszabályi korrekció is hasonló szellemben született. Az új szabályozás, megkerülve az EU Bírósága szabályozási kifogásait, egy lényegében egymondatos rendelkezéssel azt írta elő, hogy az Állami Számvevőszék évenként összefoglaló jelentést tesz közzé a törvény hatálya alá tartozó (a 20 millió forintot elérő mérlegfőösszegű) egyesületekről és alapítványokról. Az uniós kötelezettségeknek való megfelelést a magyar állam tehát azzal kívánta biztosítani, hogy gyakorlatilag lemondott a szabályozásról. Az előbbi korrekciós megoldás eltér attól, amelyet a jogalkotó a harmadik államból származó felsőoktatási intézményekre vonatkozó új szabályozás elfogadásakor követett. Az utóbbi esetben a megfelelési célú szabálmódosítások egyrészt törölték a problémás rendelkezéseket, másrészt pedig szigorítottak az érdemi szabályozási követelményeken.

A szabályozás szükségessége azonban nem tűnt el a politikai napirendről. 2023 végén elfogadták a „nemzeti szuverenitás védelméről” szóló törvényt.⁴⁹ A törvény ismét előveszi a külföldi támogatás kategóriáját, azonban azt kifejezetten egyedül a választá-

⁴⁷ A C-78/18. sz. ügy.

⁴⁸ 2017. évi LXXVI. törvény a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról.

⁴⁹ 2023. évi LXXXVIII. törvény.

sokhoz kapcsolódóan használja represszív-korlátozó szabályozási célból. A civil szféra és más szervezetek és személyek ellenőrzése céljából bevezetett rendelkezések a Szuverenitásvédelmi Hivatal hatásköreit, valamint intézményi és eljárási szabályait rögzítik. A Bizottság 2024 februárjában indított kötelezettségszegési eljárást.⁵⁰ A Bizottság szerint a törvény számos helyen sérti az uniós jogot. Megsérti az EU demokratikus alapértékeit, a demokrácia alapelvét és az uniós polgárok választói jogait, az Alapjogi Charta olyan alapvető rendelkezéseit, mint a magánélet és a személyes adatok védelméhez való jog, a véleménynyilvánítás szabadsága, az egyesülési jog, a tisztességes eljáráshoz és a hatékony jogorvoslathoz való jog, valamint az önvád tilalma. Sérülnek továbbá az EU adatvédelmi jog, valamint a belső piaci jog egyes rendelkezései. Ahogy a korábbi esetekben, az uniós jogsértés esetleges megállapítása ebben az esetben sem fogja megakadályozni, hogy a jogalkotó elérje célját. Mire az uniós jogi jogellenesség elbírálására sor kerül, a soron következő magyarországi választások már régen lezajlottak az új szabályozási keretek között. Az sem elképzelhetetlen, hogy az uniós jogi jogsértés megállapítása után a magyar állam elvi-alkotmányos szintű belső jogi igazolást keres jogszabálya fenntartására, ahogy azt a menekültjogi ügyek egyikében is tette.

A menekültjogi ügyek

A menekültjogi területen ellentmondásos megfelelési gyakorlattal találkozhatunk. Egyrészt ott vannak azok az ügyek, ahol a kötelezettségszegés megállapítása után megtörtént a jogsértő magyar szabályozás módosítása. Másrészt ezen a területen találhatunk példát arra, hogy a magyar jogalkotó a kötelezettségszegés megállapítása ellenére sem korrigálja a szabályozást, ráadásul belső jogi felhatalmazást keres a meg nem felelés fenntartására. Azt nem tudtuk ellenőrizni, hogy olyan jogsértés esetében, amikor az uniós jogellenesség nem a szabályozásban, hanem az ahhoz kapcsolódó közigazgatási-rendészeti gyakorlatban jelent meg, a megfelelés hogyan alakult.

A „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” következtében bevezetett intézkedések miatt indított kötelezettségszegési eljárásban az EU Bírósága több jogsértést is megállapított.⁵¹ A módosított magyar szabályok előírták, hogy nemzetközi védelem iránti kérelmeket egyedül személyesen, kizárólag a röszkei és a tompai tranzitzőnákban lehet előterjesztetni. A jogsértést azon az alapon állapította meg a Bíróság, hogy a rendelkezéshez bizonyítottan egy olyan közigazgatási gyakorlat társult, amely rendszerszintű jelleggel és drasztikus mértékben korlátozta a menekültkérelmek magyarországi beadását. Egy másik magyar jogszabályi rendelkezés bizonyítottan és ténylegesen a kérelmezők általános, megfelelő jogi és eljárási garanciákkal nem biztosított őrizetének rendszerét vezette be a röszkei és a tompai tranzitzőnákban. Ezt a rendelkezést a Bíróság jogsértőnek találta. Ugyancsak ellentétes volt az uniós joggal, hogy a módosított magyar határvédelmi in-

⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_24_301

⁵¹ A C-808/18. sz. ügy.

tézkedések olyan gyakorlatot tettek lehetővé, amely ténylegesen és bizonyítottan a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolásával járt. A Bíróság csak részben állapította meg a jogsértést azon rendelkezés kapcsán, amely nem tette lehetővé, hogy a kérelmezők az uniós jognak megfelelő módon maradhassanak az ország területén kérelmük a jogorvoslatot is magában foglaló teljes elintézésig.

A C-821/19. sz. ügyben a Bizottság három magyar jogi rendelkezést vitt a Bíróság elé. Az egyik bevonta a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatatlansági okai körébe azt a tényt, hogy a kérelmező biztonságosnak tartott harmadik országon (Szerbián) keresztül érkezett Magyarországra. A másik büntethetővé tette azokat a szervező tevékenységeket, amelyek azt célozták, hogy olyan személyek terjeszthessenek elő menedékjog iránti kérelmet, akiket a magyar jogi rendelkezések alapján nem illet meg nemzetközi védelem. A harmadik rendelkezés azon személyek mozgásszabadságát korlátozta az államhatár táján meghatározott környezetében, akikkel szemben határvédelmi bűncselekmény vagy az előbb említett rendelkezés által büntethetőnek rendelt cselekmény miatt büntetőeljárás van folyamatban. A Bíróság mindhárom rendelkezés kapcsán nagyobb részben megállapította az uniós jog megsértését. A C-823/21. sz. ügyben azt az elvileg járványügyi okokból bevezetett rendelkezést vizsgálta a Bíróság, amelyik előírta, hogy nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásához és a nemzetközi védelem iránti eljárás lefolytatásához egy előzetes eljárásra van szükség Magyarország bizonyos harmadik országokban található diplomáciai képviselőinél (Kijevben vagy Belgrádban). A konkrét kötelezettség arról szólt, hogy a Magyarországon tartózkodó vagy a magyar államhatárhoz érkező külföldi személynek, mielőtt elindulhatna a nemzetközi védelem iránti eljárás a magyar hatóságok előtt, el kell utaznia a két nagykövetség valamelyikére, ott személyes szándéknyilatkozatot kell tennie, majd meg kell várnia, hogy a magyar hatóság utazási okmányt állítson ki részére, hogy azzal a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása céljából Magyarországra utazhasson. A Bíróság megállapította a magyar szabály jogsértő voltát. Arra is rámutatott, hogy a szükségtelen személymozgást megkövetelő rendelkezés ellentmondásban állt annak deklarált járványvédelmi céljával.

A 2017. évi XX. törvénnyel a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetére bevezetett rendelkezés,⁵² amely szerint főszabályként a menedékjog iránti kérelmet személyesen, kizárólag a tranzitónában lehet benyújtani, továbbra is hatályban van. Ennek indokát abban kereshetjük, hogy a Bíróság az uniós jogsértést nem egyedül a szabályozás, hanem a szabályozáshoz társult korlátozó általános közigazgatási gyakorlat miatt állapította meg. Az őrizetnek minősülő tartózkodási kötelezettséget előíró 80/J. § (5) és (6) bekezdések jelenleg is hatályosak. A nemzetközi védelmet kérelmezőnek továbbra is a tranzitónában kell tartózkodnia, a tranzitónát csak Szerbia felé hagyhatja el. Nem találtuk nyomát annak, hogy a Bíróság által megjelölt konkrét szabályozási hiányosságokra a magyar jogalkotó reagált volna. Az államhatárról szóló törvény⁵³ vitatott rendelkezése (5. § [1b] bekezdés) sem változott meg. Annak ellenére, hogy az ítélet a bizonyított rend-

⁵² A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/J. § (1) bekezdése.

⁵³ 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról.

őri-közigazgatási gyakorlatra is hivatkozva állapította meg az uniós jogsértést, a Bíróság konkrét szabályozási meg nem felelést is megállapított. Indokolása fényében a kitoloncolást lehetővé tevő jogszabályi rendelkezést minimum módosítani kellett volna. Az a magyar szabályozás sem változott, amelyet a Bíróság ellentétessnek talált a menedékkérők azon jogával, hogy az uniós jognak megfelelő módon maradhassanak az ország területén kérelmük teljes elintézésig. Ennek kapcsán a tranzitónában történő őrizet szabályait kellett volna módosítani, amelyre az előbb említettek értelmében nem került sor. Ezen jogszabályhelyek a Bíróság által szükségesnek vélt kiegészítése sem következett be.

A C-808/18. sz. ügyben hozott ítéletben foglaltak végre nem hajtása miatt a Bizottság ismét az EU Bírósága elé vitte Magyarországot. A Bizottság a C-123/22. sz. ügyben tett keresetlevele értelmében a Magyarország által az ítélet végrehajtása érdekében tett lépések elégtelenek voltak. A kötelezettségszegés megállapítását követően az igazságügyi miniszter az Alkotmánybírósághoz fordult. Álláspontja szerint az EU Bírósága ítéletének végrehajtása – a vonatkozó uniós szabályozás hiányosságai következtében – alkotmánysejtő lenne. Az Alkotmánybíróság 32/2021. sz. határozatában⁵⁴ megállapította, hogy amennyiben az uniós szabályozás (az EU keretében történő „hatáskörgyakorlás érvényesülése”) hiányos, Magyarország szabadon szabályozhat az adott területen („jogsult az adott, nem kizárólagos uniós hatáskör gyakorlására”), amíg az uniós szabályozás hiányosságait nem orvosolják („az Európai Unió intézményei meg nem teszik a közös hatáskörgyakorlás hatékony érvényesítéséhez szükséges intézkedéseket”). Ugyanezen az alapon az Alaptörvényből eredő pozitív („intézményvédelmi”) kötelezettségeinek is eleget kell tennie. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az egyébként az Alaptörvény alapján kötelezőként elismert „uniós aktusok végrehajthatóságának akadálya lehet az Európai Unióval közösen gyakorolt hatáskörök nem hatékony érvényesülése”. A határozat közvetlenül nem rendelkezett a C-808/18. sz. ítélet jogi sorsáról, viszont jogi álláspontja egyértelmű felhatalmazást adott a végrehajtó hatalomnak, hogy feltételesen, az EU menekültjogi *acquis* hatékonyra tételének időpontjáig, saját mérlegelése keretében kikerülje a megállapított uniós kötelezettségszegések jogalkotási vagy más módon történő orvoslását. Olyan helyzetről van szó tehát, amikor a magyar jogalkotás az uniós jogsértés egyértelmű kimondása ellenére sem hajlandó a megfelelés irányába mozdulni, sőt belső alkotmányjogi felhatalmazást keresett arra, hogy az állapotot fenn tudja tartani. Az Alkotmánybíróság határozata – belső alkotmányos szempontból – általában is új keretek közé helyezte az uniós kötelezettségeknek való megfelelés kérdését. A határozat nem mondta ki az EU Bírósága ítéletének alkotmányellenességét, bár a kormány szándéka erre irányult. Viszont jogértelmezési konstrukciója (nem biztosított a hatékony végrehajtás) gyakorlatilag felhatalmazást ad a kormánynak az uniós jog megsértésére, a kormány kezében hagyva annak megítélését, hogy milyen esetben gondolja úgy, hogy nem adottak az uniós kötelezettségek végrehajtásának feltételei.

⁵⁴ 32/2021. (XII. 20.) AB-határozat, ABH 2022, 2.

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 51. § (2) bekezdés f) pontjába beillesztett, a biztonságosnak tartott harmadik országon keresztül történő érkezésre vonatkozó elfogadhatatlansági okot a 2022. évi LX. törvény⁵⁵ 2023. január 1-jével hatályon kívül helyezte. A jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása tényállását⁵⁶ a 2022. évi LX. törvény úgy módosította, hogy egyedül annak elősegítése és támogatása büntetendő, hogy valaki „a hatósági eljárást érdemben befolyásoló körülményre nézve valótlan tartalmú nyilatkozattal vagy a valós tény elhallgatásával” menekültügyi eljárást kezdeményezzen, illetve „ilyen eljárásban a hatósági eljárást érdemben befolyásoló körülményre nézve valótlan tartalmú nyilatkozatot tegyen vagy a valós tény elhallgassa”. A korábbi tényállás általában büntette a menedékjogi eljárás jogalap nélküli kezdeményezésének szervezését. A határbiztosítási távoltartás a mozgásszabadságot korlátozó rendőri intézkedésre vonatkozó szabályozás⁵⁷ úgy módosult, szintén a 2022. évi LX. törvény által, hogy az intézkedés elrendelésének feltételei között felsorolt bűncselekmények közül a jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása bűncselekmény kikerült. Ennek fényében formálisan sor került a szabályozási korrekcióra. A C-823/21. sz. ügyben az ítéletet 2023. június 22-én hozták. A kézirat lezárásának időpontjában még hatályban voltak a kifogásolt rendelkezések.

ÖSSZEGZÉS

A nagy képet tekintve a magyar jogalkotást az elmúlt húsz évben az európaizáció, más szóval az uniós tagságból származó jogalkotási kötelezettségeknek való megfelelés jellemezte. A jogalkotás elsődleges európai uniós feladata, a tág értelemben vett jogharmonizáció objektív, részletesen szabályozott intézményi-eljárási keretek között zajlik, amely elviekben garantálja, hogy az uniós kötelezettségekből eredő jogalkotási feladatok teljesítése prioritást élvezzen. Az uniós jogharmonizációs-kötelezettségszegési mutatókból általában véve egy ilyen jogalkotási teljesítmény képe rajzolódik ki. Viszont az egyes ügyek, illetve maguk a mutatók is jelzik, hogy vannak olyan esetek, amikor a magyar jogalkotó – megakasztva a jogalkotás intézményes működését – a megfelelés késleltetése mellett dönt, illetve amikor felvállalja a kötelezettségszegési eljárást és az azt esetlegesen követő pert az EU Bírósága előtt. Egyes szabályozási-szakpolitikai területeken, szűk értelemben vett szabályozáspolitikai prioritások esetében a meg nem felelés tudatos választás eredményének tűnik. Az esettanulmányként feldolgozott kötelezettségszegési eljárások tovább árnyalják ezt a képet. Egyrészt találunk olyan ügyet, amelyben sor került jogalkotási korrekcióra, és a jogalkotó az eredeti állapot helyreállításáról és a jogsérelem kompenzációjáról is rendelkezett. A 2010-et követő időszakra jellemzők azok az ügyek, amelyekben

⁵⁵ 2022. évi LX. törvény egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról.

⁵⁶ Btk. 353/A. §.

⁵⁷ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 46/F. §-a.

ugyan sor került az uniós jogot sértő jogszabály módosítására, viszont a formális módosítás nem érintette a jogsértő módon megváltoztatott piaci vagy más viszonyokat és körülményeket, nem hozta magával a korábbi állapot visszaállítását. A jogalkotó tehát érvényesíteni tudta eredeti szándékát. Az uniós kötelezettségeknek való jogalkotási megfelelés jogra alapított, objektív rendszerének átpolitizálódására utalnak azok az esetek is, amelyekben a meg nem felelés világos szándéka a kötelezettségszegés megállapítása előtt és után is tetten érhető, és a magyar jogalkotó tudatosan fenntartja az uniós jogot sértő rendelkezéseket, esetlegesen elvi szintű belső jogi igazolást keres döntésére.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bíró-Nagy, András – Buzogány, Áron: Beyond Institutional Adaptation: Legislative Europeanisation and Parliamentary Attention to the EU in the Hungarian Parliament. *Parliamentary Affairs*, 2023. <https://doi.org/10.1093/pa/gsad018>.
- Bíró-Nagy András – Laki Gergely: Az európai uniós tagság hatása a magyar közpolitikára. *Európai Tükör*, 2021. 2. 67–89. <https://doi.org/10.32559/et.2021.2.4>
- Börzel, Tanja A.: *Why Compliance? The Politics of Law in the European Union*. Ithaca, NY, 2021, Cornell University Press. <https://doi.org/10.1515/9781501753411>
- Európai Bizottság: *Commission White Paper on the Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*. COM(95) 163 final. Brussels, 1995.
- Európai Bizottság: *Comprehensive Monitoring Report of the European Commission on the State of Preparedness for EU Membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia*. COM(2003) 675 final. Brussels, 2003.
- Európai Bizottság: *Single Market Scoreboard 2021*. Brussels, 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6937.
- Európai Bizottság: *2022 Annual Report on Monitoring the Application of EU Law*. Brussels, 2022a. https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/COM_2023_453_1_EN.pdf.
- Európai Bizottság: *Single Market Scoreboard 2022*. Brussels, 2022b. https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools_en.
- Európai Tanács: *Presidency Conclusions of the European Council Meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen. Annex IV: Report from the Council to the Essen European Council on a Strategy to Prepare for the Accession of the Associated CCEE*. 1994. https://www.europarl.europa.eu/summits/ess2_en.htm#annex4.
- Somssich Réka: A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésének módszertana és eszközrendszere 15 évvel a csatlakozás után. *Állam- és Jogtudomány*, 2020. 2. 36–52.
- Varju, Márton – Papp, Mónika: The Crisis, National Economic Particularism and EU Law: What Can We Learn from the Hungarian Case. *Common Market Law Review*, 2016. No. 6. 1647–1674. <https://doi.org/10.54648/COLA2016145>

9. MAGYARORSZÁG ORSZÁGSPECIFIKUS AJÁNLÁSAI EURÓPAI KONTEXTUSBAN

Bíró-Nagy András

BEVEZETÉS

A 2008-as gazdasági világválság és a 2010-es európai adósságválság közvetlen hatásaként az Európai Unió szorosabbra fonta a közpolitikai koordinációt a tagállamokkal, aminek keretében az Európai Bizottság 2011 óta éves ciklusokban monitorozza a főbb közpolitikai folyamatokat, valamint javaslatokat tesz a nemzeti kormányoknak a továbblépés irányaira. Az Európai Szemeszterben megfogalmazott javaslatok csak ajánlásoknak tekinthetők, amelyek nemzeti szintű megvalósulása teljes mértékben a tagállami kormányok aktivitásán múlik. Ez annak ellenére is a rendszer alapigazságának számít, hogy a 2021-ben létrehozott Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz és az országspecifikus ajánlások összekötésével megjelent a pénzügyi ösztönző is az uniós ajánlások tagállami érvényesítésében.

E fejezetben azt tekintjük át, hogy miként működik az Európai Szemeszter, és a rendszer bevezetése óta mindvégig hatalomban lévő Orbán-kormány milyen módon reagált az Európai Bizottság által megfogalmazott közpolitikai ajánlásokra. Arra a kérdésre kerestük a választ, hogy az országspecifikus ajánlások a Bizottság értékelései alapján hosszútávon milyen mértékben teljesültek az Európai Unió tagállamaiban, és ebben az összevetésben milyennek számítanak a hazai implementációs adatok.

A tanulmány első részében bemutatjuk az Európai Szemeszter céljait és folyamatát, azt a mechanizmust, amelynek keretében Magyarország és a többi uniós tagállam is évente megkapja a közpolitikai ajánlásokat az Európai Bizottságtól. Ezt követően azt vizsgáljuk, hogy miként értékeli a Bizottság az ajánlások tagállami teljesítését, és milyen tapasztalatok halmozódtak fel a szakirodalomban az Európai Szemeszter hatékonyságával kapcsolatban. A harmadik fejezetben az Európai Bizottság éves országjelentései alapján felmérjük, hogy Magyarországon milyen mértékben teljesültek az országspecifikus ajánlások, és ezek miként viszonyulnak a többi uniós tagállam mutatóihoz, különös tekintettel a visegrádi országokra. A negyedik részben a Magyarország által kapott uniós ajánlások szakpolitikai tartalmára is kitérünk, bemutatva, hogy milyen típusú ajánlások hazai átültetésére van nyitottság a magyar kormány részéről, és melyeket hagyja figyelmen kívül. A tanulságokat a konklúzióban vonjuk le.

AZ EURÓPAI SZEMESZTER MŰKÖDÉSE

Az Európai Szemeszter céljai

A 2011-ben bevezetett Európai Szemeszter egy gazdaságpolitikai koordinációt célzó mechanizmus, az Európai Unió gazdaságirányítási keretrendszerének része (ez utóbbiról részletesen lásd e kötetben Benczes István fejezetét). Az Európai Szemeszter egy olyan évente ismétlődő ciklust jelent, mely során az EU tagállamai uniós szinten elfogadott célok és szabályok mentén hangolják össze költségvetési, makrogazdasági és strukturális politikájukat az EU előtt álló gazdasági kihívások leküzdése érdekében. A mechanizmus lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy az EU szempontjait is figyelembe vegyék nemzeti költségvetési eljárásuk, valamint különféle közpolitikáik kialakítása során, ugyanis a folyamat során az Európai Bizottság ajánlásokat tesz a tagállamok számára, valamint *ex ante* véleményezi a nemzeti költségvetéseket. Más tekintetben viszont egy *ex post* monitorozási tevékenységet is ellát a bizottság, ugyanis utólag értékeli, hogy milyen mértékben teljesítették a nemzeti kormányok a Bizottság ajánlásait.

A 2008-as globális pénzügyi és gazdasági válság számos európai országban rávilágított alapvető társadalmi-gazdasági problémákra és fenntarthatatlan tendenciákra, miközben nyilvánvalóvá vált az is, hogy az uniós gazdaságok nagymértékben egymásra vannak utalva. Az európai vezetők erre a helyzetre adott válaszként, a növekedés és a foglalkoztatás fellendítése érdekében hozták létre az Európai Szemesztert, melynek egyik fő célja, hogy az eurózóna, illetve az EU tagállamai között csökkenjenek a makrogazdasági egyenlőtlenségek, és az egymásra utalt gazdaságok felett létrejőjön egyfajta uniós közpolitikai felügyelet. A makrogazdasági egyensúlyhiány megakadályozása mellett az Európai Szemeszter deklarált célja a rendezett államháztartások elősegítése – azaz a túlzott államadósság elkerülése –, a foglalkoztatást és a növekedést ösztönző strukturális reformok támogatása, valamint a beruházás-ösztönzés (Európai Bizottság 2023a). Emellett fontos hangsúlyozni, hogy a mechanizmus bevezetése után az uniós intézmények erősebb pozícióba kerültek a tagállami gazdasági, fiskális és szociális szakpolitikák monitorozásában, vizsgálatában és irányának befolyásolásában (különösen az eurózónában), mint korábban bármikor (Verdun–Zeitlin 2018, 138).

Számos kutatás vizsgálta az Európai Szemeszter céljainak fókuszát. Gyakori megállapítás, hogy a mechanizmus struktúrája miatt eredendően a gazdasági célok és szereplők részesültek előnyben a társadalmi célok és szereplők ellenében (Verdun–Zeitlin 2018). Copeland és Daly (2015) szerint mivel az európai integráció első számú prioritásává a társadalmi célok fölé helyezett makrogazdasági célok kerültek, az EU szociális dimenzióját függővé tették a közösség gazdasági fejlődésétől, pedig az korábban még kiegészítette a közösség gazdasági céljait. Bekker (2015) ezzel szemben viszont azzal érvelt, hogy a gazdasági válság óta a „gazdaságpolitika” fogalmát sokkal szélesebben definiálják, melybe beletartoznak már a szociális kérdések is, így az Európai Szemeszter új lehetőséget teremt a társadalmi célok eléréséhez. Gómez Urquijo (2015) szintén úgy érvel, hogy a Bizottságnak a megnövekedett hatásköre miatt lehetősége van a megszorítások helyett a szegénység ellen is küzdeni az Európai Szemeszteren keresztül.

Az Európai Szemeszter az évek során valóban egyre nagyobb hangsúlyt fektetett a szociális kérdésekre, ugyanis egyfelől az ajánlások egyre nagyobb mértékben sürgették a szociális célok elérését, másrészt az EU szociális és foglalkoztatási döntéshozói is egyre fontosabb szerepet kaptak a tagállamok monitorozásában. Az ajánlások megfogalmazásakor figyelembe vett fő szempontok tehát a gazdasági helyzettel együtt változtak és bővültek: míg a válság idején a fiskális stabilitás és a pénzügyi szektor támogatása volt a fő cél, a pénzügyi-gazdasági válság elmúlásával a növekedés és a foglalkoztatás fellendítése, illetve a válság szociális következményeinek az enyhítése vált prioritássá. A folyamatot a szakirodalom az Európai Szemeszter „szocializálódásaként” (angolul: *socialising*) írta le (Vanhercke–Zeitlin 2018; Al-Kadi–Clauwaert 2019).

Az uniós gazdasági kormányzás természetét több tanulmány is az Európai Szemeszteren belüli különböző elemek közötti viszonyon keresztül vizsgálta – jellemzően mindegyik a mechanizmus hibrid karakterét hangsúlyozza. Armstrong (2013) szerint szabályalapú és koordinációalapú kormányzási formákat is vegyít a mechanizmus. Mások egy új kormányköziségre hívják fel a figyelmet, mely során anélkül vált szorosabbá az európai integráció, hogy hivatalosan a szupranacionális intézmények irányába történt volna hatalomtranszfer (Bickerton–Hodson–Puetter 2015). Úgy mélyült az Európai Unió, hogy sem az alapszerződés érdemi módosítására nem volt szükség, sem pedig a szupranacionális szint jelentős megerősödésére nem került sor. Az Európai Szemeszter vizsgálatát meg lehet tehát közelíteni a mechanizmus demokratikussága irányából is (Chalmers et al. 2016). Dawson (2015) szerint a válságot követő új gazdasági kormányzás anélkül mozgult el a korábbi jogi és politikai elszámoltatási mechanizmusoktól, hogy az elszámoltathatóság új modelljeit dolgozta volna ki. Hallerberg és szerzőtársai (2017) a nemzeti parlamentek szerepét vizsgálták az Európai Szemeszter mechanizmusában. Elsősorban arra voltak kíváncsiak, hogy a különböző tagállamok törvényhozó intézményei hogyan vesznek részt a folyamatban, például megtárgyalják és megszavazzák-e a nemzeti reformprogramot, valamint a stabilitási vagy konvergenciaprogramot, illetve hogy a parlamenteknek mely szereplői vesznek részt a mechanizmusban – eredményeik alapján jelentős eltérések vannak a különböző tagországok jogi szabályozásaiban és politikai szokásaiban.

Az Európai Szemeszter folyamata

Az Európai Szemeszter ciklusa, azaz a gazdaságirányítási koordináció folyamata minden évben ősz végén az Európai Bizottság őszi csomagjának közzétételével kezdődik (Európai Bizottság 2023a). Ebben az előkészítő szakaszban az Európai Bizottság helyzetelemzést végez a közösség gazdasági helyzetéről. Az őszi csomag része az éves fenntartható növekedési jelentés, melyben a Bizottság meghatározza az EU legfőbb gazdasági és társadalmi prioritásait, valamint egy általános szakpolitikai útmutatást nyújt a tagállamoknak a következő évre. Szintén az őszi csomag része a riasztási mechanizmus keretében készült jelentés, mely a tagállamok átvilágításán keresztül bemutatja, hogy mely tagországoknál áll fenn a gazdasági egyensúlyhiány kockázata. Az őszi csomag tartalmazza továbbá az

együttes foglalkoztatási jelentést is, mely áttekinti az unió foglalkoztatási és szociális tendenciáit, valamint a tagállamok reformintézkedéseit, illetve az euróövezetre vonatkozó ajánlást, mely az egységes valutaövezet stabilitását fenntartó intézkedéseket tartalmazza.

Januártól márciusig az uniós szintű szakpolitikai iránymutatás időszaka következik. Ennek keretében az EU Tanácsa megvitatja az éves fenntartható növekedési jelentést és a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést, valamint következtetéseket fogad el. Ezenfelül megvitatja és (szükség esetén) módosítja, majd jóváhagyja az euróövezet gazdaságpolitikájáról szóló tanácsi ajánlás tervezetét, amelyet márciusban nyújtanak be az Európai Tanácsnak. Az EU Tanácsa elsősorban az ECOFIN és az EPSCO Tanács ülésein folytatja a szemeszterrel kapcsolatos megbeszéléseket. Az éves fenntartható növekedési jelentést az Európai Parlament is megtárgyalja, és saját kezdeményezésű jelentést készíthet a témában. A Parlament a gazdasági párbeszéden keresztül is részt vesz a szemeszterben. Ennek keretében felkérheti a Tanács elnökét, a Bizottságot, illetve adott esetben az Európai Tanács vagy az eurócsoport elnökét arra, hogy közösen vitassanak meg az Európai Szemeszterhez kapcsolódó kérdéseket. A véleménycserékre egyes tagállamok képviselői is meghívást kaphatnak.

Márciusban a Tanács elfogadja az együttes foglalkoztatási jelentést, és következtetéseket hagy jóvá. A Bizottság iránymutatást ad ki a tagállamok részére a stabilitási, illetve konvergenciaprogramjukra, valamint nemzeti reformprogramjaikra vonatkozóan. A szakpolitikai tervek kidolgozásának folyamatában rendszeresek az Európai Bizottság és a nemzeti kormányok közötti bilaterális találkozók. Az Európai Tanács megvitatja a tagállamok gazdasági és foglalkoztatási helyzetét, és jóváhagyja az euróövezet gazdaságpolitikájáról szóló tanácsi ajánlás tervezetét. A tagállamok felkérést kapnak arra, hogy ezen iránymutatásokat vegyék figyelembe nemzeti stabilitási, illetve konvergenciaprogramjaikban és nemzeti reformprogramjaikban, amelyekben költségvetési politikáikat, valamint a növekedést és a foglalkoztatást előmozdító szakpolitikáikat ismertetik.

Ezt követően tavasszal a tagállamok bemutatják javaslataikat, mely tartalmazza a strukturális reformokra vonatkozó terveiket tartalmazó, a növekedés és a foglalkoztatás előmozdítását középpontba állító nemzeti reformprogramot, valamint euróövezeti országok esetében a stabilitási programot, nem euróövezet-tagállamok esetében pedig a konvergenciaprogramot. Ezekben a dokumentumokban a tagállami kormányok részletesen bemutatják, hogy milyen szakpolitikai intézkedéseken keresztül kívánják orvosolni az országjelentésekben bemutatott problémákat, milyen makrogazdasági hatásokat várnak a gazdaságpolitikai intézkedéseik következményeként, valamint hogyan kívánják megteremteni országuk stabil növekedését.

Miután a tagállamok felvázolták konkrét céljaikat és terveiket, az Európai Bizottság májusban értékeli a tagországok közpolitikai terveit, országjelentést ad ki, és elkészíti az országspecifikus ajánlások (CSR – *country specific recommendations*) tervezetét: a Bizottság az egyes tagállamok helyzetének megfelelően konkrét szakpolitikai intézkedéseket ajánl a nemzeti kormányoknak. Az ajánlások olyan célok elérését tűzik ki, melyek 12–18 hónap alatt reálisan megvalósíthatóak. A jelentések áttekintik az országok költségvetési helyzetét, és értékeli a korábbi évek országspecifikus ajánlásainak végrehajtása terén el-

ért eredményeket is. Az együttesen kiadott országjelentéseket és országspecifikus ajánlásokat „*tavaszi csomag*” néven is emlegetik. Miután a Bizottság bemutatta javaslatait, az ajánlásokat a tagállamok miniszterei megvitatják a Tanácsban, majd az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács júniusi találkozásán jóváhagyják az ajánlásokat, melyeket júliusban, a tagállamok pénzügyminisztereiből álló Tanács (ECOFIN) ülésén fogadnak el hivatalosan.

A júliustól az év végéig tartó időszak a végrehajtásé. Az Európai Szemeszter utolsó szakaszában a tagállamok felkészülnek, és beépítik a reformterveikbe és a költségvetésükbe az ajánlásokat, majd október 15-ig elküldik az Európai Bizottságnak a következő évre szóló költségvetési javaslatukat. Az év végén pedig az őszi csomaggal egy új ciklus kezdődik, azaz újraindul az Európai Szemeszter folyamata. A Bizottság ekkor kezdi meg annak vizsgálatát, hogy az egyes országok milyen előrelépést tettek az ajánlások végrehajtása terén.

AZ EURÓPAI SZEMESZTER HATÉKONYSÁGA

Az országspecifikus ajánlások értékelése

Az Európai Szemeszter elsődleges *output*jával, az országspecifikus ajánlásokkal (CSR) kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy az Európai Bizottság nem kötelező jelleggel ír elő intézkedéseket a tagállamok számára, hanem széles körű egyeztetéseket követően ösztönzi őket a közösen elfogadott célok elérésére. A mechanizmus ösztönzi az Európai Bizottságot és a nemzeti kormányokat a minél szélesebb körű egyeztetésekre, aminek egyben az is a célja, hogy a növekvő tagállami részvételen keresztül növekedjen az Európai Szemeszter legitimációja (Alcidi–Gros 2017). Ezenfelül fontos kiemelni, hogy az Európai Bizottság nem azt írja elő, hogy pontosan milyen szakpolitikai változtatásokat kellene végrehajtaniuk a tagállamoknak, hanem az ajánlások azt hangsúlyozzák, hogy a nemzeti szakpolitikáknak milyen célokat kellene kitűzniük maguk elé (Costello 2017, 1). A Bizottság minden tagállam számára megfogalmaz egyedi ajánlásokat, kivéve azokat az országokat, melyek makrogazdasági kiigazítási program hatálya alá tartoznak – Görögország számára például 2019-ben készített először a Bizottság országspecifikus ajánlásokat. Egy 2015-ös változtatás érintette a CSR-ok számát, ugyanis míg az említett évben összesen 253 ajánlást fogalmazott meg a Bizottság a tagállamoknak, addig a következő évben már csak 166-ot. Hozzá kell azonban tenni, hogy a második Barroso-bizottsággal (2010–2014) szemben a Jean-Claude Juncker vezette Európai Bizottság (2014–2019) több területet lefedő, integrált, jobban célzott ajánlásokat fogalmazott meg több részajánlással, így végső soron az ajánlások nem érintettek kevesebb témát 2015 után sem (Alcidi–Gros 2017, 6). A CSR-ok a szakpolitikai kérdések széles skáláját fedik le, többek között olyan területeket is (például az oktatást vagy az egészségügyet), ahol az Európai Unió csak igen korlátozott, ún. támogató hatáskörrel rendelkezik (Verdun–Zeitlin 2018, 138).

Az országspecifikus ajánlások végrehajtását a rákövetkező év első félévében értékeli az Európai Bizottság, amikor az országjelentésekben beszámol az előző évi CSR-okban megfogalmazott problémák kezeléséről, vagy annak elmaradásáról. Az EB az értékelések elkészítéséhez különböző tudományterületek szakértőinek bevonásával készít elsősorban kvalitatív mélyelemzéseket, majd ezek alapján értékeli az egyes ajánlásokat egy ötfokú skálán (Deroose–Griesse 2014, 2). E skála elemei a következők: (1) nincs haladás (*no progress*) – az érintett tagállam az ajánlás egyetlen intézkedését sem hajtotta végre; (2) korlátozott haladás (*limited progress*) – a tagállam bejelentette néhány intézkedés végrehajtását, de azok vagy nem elégségesek az ajánlás eléréséhez, vagy az elfogadásuk/végrehajtásuk kétséges; (3) némi haladás (*some progress*) – a tagállam bejelentette vagy már el is fogadta az ajánlott intézkedéseket vagy azok egy részét, de a megvalósításuk eredménye még kérdéses; (4) jelentős haladás (*substantial progress*) – a tagállam elfogadta az ajánlott intézkedéseket, a legtöbbet meg is valósította már; (5) teljes végrehajtás (*fully addressed*) – az összes ajánlott intézkedés eredményesen megvalósult.

Az ötfokú skála mentén történő egységes értékelés célja, hogy az adatokat össze lehessen hasonlítani, valamint ösztönzőleg hasson a kormányokra, hogy teljesítményüket a többi tagállamhoz viszonyítva értékelik. A tagállamok implementációs teljesítményének átfogó értékelésénél szükségszerűen felmerülő nehézség, hogy az egyes ajánlások „fontossága” és „nehézsége” nem azonos mértékű, és a szükséges intézkedések mértéke is országonként eltérő lehet (Darvas–Leandro 2015). Másrészt az ajánlások sok esetben olyan strukturális reformokat céloznak, melyek eredményeit az Európai Szemeszter éves ciklusaiban nem lehet megfelelően értékelni. Ez magyarázza azt, hogy az Európai Bizottság az országjelentéseiben egyre inkább az ajánlások végrehajtásának hosszú távú, többéves megközelítése felé mozdult el.

Az országspecifikus ajánlások végrehajtása

Az Európai Szemeszter kiemelt kutatási iránya a mechanizmus hatékonyságának vizsgálata, elsősorban az országspecifikus ajánlások teljesítésének vizsgálatán keresztül. Az első ezzel kapcsolatos szakértői tanulmány szerint (Deroose–Griesse 2014) 2011 és 2014 között 41,7%-ban teljesítették a tagállamok a CSR-okat. Eszerint összességében az országspecifikus ajánlások tekintetében „some progress”, azaz közepes mértékű előrelépés volt megfigyelhető az első években. Vizsgálatuk alapján az ajánlások zöme esetében „korlátozott haladás” vagy „némi haladás” volt tapasztalható: e két csoport az összes ajánlás több mint négyötödét lefedte. Ez a szint a szerzők szerint magasabb volt, mint azt a kritikák alapján feltételezni lehetett, de megkérdőjelezhetetlenül látszott, hogy a végrehajtáson van mit javítani. Emellett azt is megállapították, hogy a nemzeti kormányok nagyobb mértékben hajtják végre az ajánlásokat, ha nincs az adott országban 12 hónapon belül parlamenti választás. A közelgő választások negatív hatását az implementációs szintre egy későbbi tanulmány is megállapította (Efsthathiou–Wolff 2022). Érdekes eredmény volt továbbá, hogy az euróövezet országában – amelyekre szigorúbb koordinációs kötelezett-

ség vonatkozik – az implementációs arány csak kismértékben volt magasabb, mint azokban az országokban, amelyek nem tagjai az euróövezetnek. Szakpolitikai területek szerint legnagyobb arányban a költségvetési politika és a pénzügyi szolgáltatások terén kapott reformjavaslatokat hajtották végre a tagállamok: ezen területeken a teljesítettség szint közel másfélszerese (54,5% és 59,7%) volt az összes ajánláséhoz képest (Deroose–Griesse 2014).

Az implementációs szint a következő években romló tendenciát mutatott. Emiatt a szakirodalomban széles körű egyetértés alakult ki abban, hogy az Európai Szemeszter nem elég hatékony, az országspecifikus ajánlások végrehajtása gyenge (Alcidi–Gros 2017; Maatsch 2017; Efstathiou–Wolff 2018; Efstathiou–Wolff 2022; Darvas–Welslau 2023). A Bruegel Intézet elemzése szerint a mechanizmus hatékonyságának hiányát mutatta, hogy az OECD egyoldalú ajánlásait hasonló arányban hajtották végre a tagállamok (Darvas–Leandro 2015).

A romló tendenciát jelezte, hogy 2016-ra az egy év alatt teljesen végrehajtott vagy jelentős mértékben végrehajtott ajánlások aránya a 2011-ben kiadottaknál látható szintről (kb. 15%) közel nullára csökkent. Ezzel egy időben nőtt (2011: 43%, 2016: 55%) a „korlátozott haladás” vagy „nincs haladás” szinten lévő ajánlások aránya (Alcidi–Gros 2017). A pandémia előtti utolsó évre, 2019-re még tovább csökkent a hatékonyság: az egy éven belüli teljesítés tekintetében a nincs haladás/korlátozott haladás szintre értékelték az összes ajánlás több mint 60 százalékát (Darvas–Welslau 2023). A reformimplementációs index (Darvas–Leandro 2015; Darvas–Welslau 2023), amely 2012-ben még százaskálán 41 pontot mutatott, 2019-re már csak 20 ponton állt.

Az országspecifikus ajánlások szakpolitikai bontását is vizsgáló tanulmányok szerint a pénzügyi szektorra vonatkozó ajánlásokat teljesítették a legnagyobb mértékben a tagállamok (Deroose–Griesse 2014; Efstathiou–Wolff 2018). Ezzel szemben több kutatás is megállapította, hogy a leggyengébb végrehajtás a szociálpolitikai kérdésekben volt tapasztalható, miközben a szociális kérdésekre, a szegénység leküzdésére irányuló ajánlások növekvő számban jelentek meg az országjelentésekben (Alcidi–Gros 2017; Al-Kadi–Clauwaert 2019). A különböző szakpolitikai területek végrehajtásának a mértéke az évek során kifejezetten stabil volt, kivéve a fiskális javaslatokat, melyeket szignifikánsan alacsonyabb mértékben hajtottak végre a tagállamok az évek előrehaladtával (Efstathiou–Wolff 2018).

A csökkenő végrehajtási arány feltehetőleg összefüggött azzal, hogy a pénzügyi válság elmúltával a gazdasági kilátások javultak, ezzel együtt pedig a piaci nyomás is enyhült (Efstathiou–Wolff 2022). Emellett viszont a nemzeti politikai szereplők viszonyulása is kritikus fontosságú, így az is, ha a tagállami kormányok döntéseik során a saját érdekeiket fogják prioritásként kezelni, nem pedig azt, hogy az EU egészének mi lenne előnyös. A politikai racionalitás ugyanezt a viszonyulást eredményezi a nemzeti parlamentekben is. Az ajánlások támogatása elsősorban a pártok politikai-gazdasági érdekei, valamint az ajánlások tartalmával való ideológiai azonosulás szerint alakul (Maatsch 2017).

A végrehajtás valószínűségét csökkentő tényezőkkel szemben elmondható, hogy azon országokban nagyobb a végrehajtási arány, amelyek (1) magasabb kormányzási mi-

nősséggel bírnak, (2) többpárti, töredezett koalíciós kormányokkal rendelkeznek, illetve (3) kevesebb számú ajánlást kaptak (Franchino–Mariotto 2020; Darvas–Welslau 2023). Nem meglepő módon pozitívan hatott a tagállami végrehajtásra, ha az uniós ajánlások és a kormányok reformokról alkotott preferenciái megegyeztek (Ma 2022).

Látva az éves teljesítés romló trendjeit és az éves értékelés korlátait, a 2017-es Európai Szemesztertől kezdődően a Bizottság már többéves perspektívában is vizsgálta az ajánlások végrehajtását. Így nézve a végrehajtás jóval pozitívabb képet mutat, vagyis hosszú távon az ajánlások implementációja magasabb mértékben valósul meg (Efsthíou–Wolff 2018). A 2011 és 2016 között kiadott ajánlások több mint kétharmadában legalább „némi haladás” volt mérhető, „korlátozott haladás” az ajánlások 28 százalékában, „nincs haladás” pedig mindössze az ajánlások 5%-ban (Alcidi–Gros 2017). Így volt ez Magyarországon is: többéves perspektívában a magyar kormány is az ajánlások csaknem kétharmadában ért el „némi haladást”, miközben az egy éven belüli teljesítési szintje átlagosan „korlátozott haladással” volt leírható 2013 és 2018 között (Bíró-Nagy–Laki 2021).

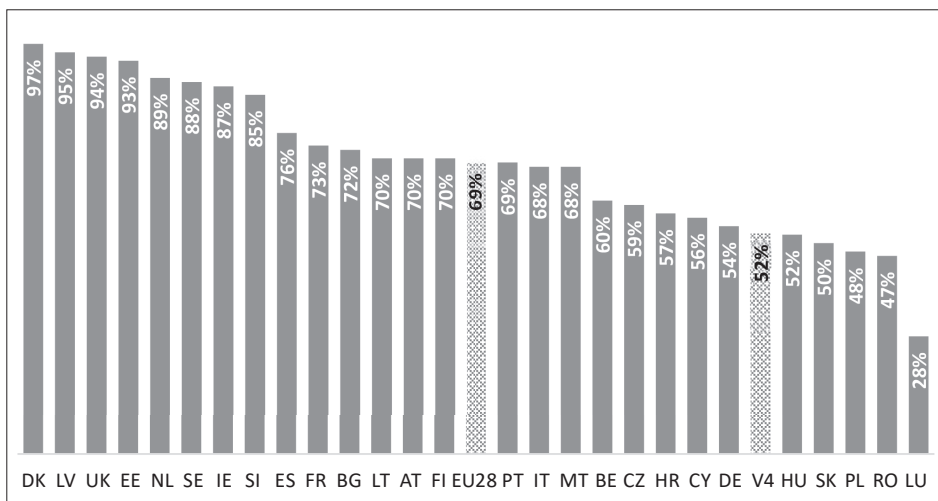
Az ajánlások végrehajtása terén jelentős változást hozott a koronavírus-válságra adott válaszként létrehozott válságkezelési csomag, a NextGenerationEU. A 2020-ban bejelentett program legfontosabb elemének, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz forrásainak felhasználásakor a tagállamoknak meg kellett mutatniuk, hogy az országspecifikus ajánlásokban foglalt kérdéseket hogyan kezelnék, a finanszírozás pedig a kapcsolt mérőföldkövek és célok elérése esetén valósul meg (Moschella 2020; Bokhorst 2022). A koronavírus okozta válság következtében a tagállamok 2021-re nem kaptak újabb országspecifikus ajánlásokat, helyette a tagállamoknak nemzeti reformtervet kellett létrehozniuk, melyben részletezték, hogyan használnák fel a NextGenerationEU-forrásokat (Bekker 2021). A nemzeti reformterveknek összhangban kellett lenniük az EU klímasemlegességi, digitalizációs és ellenállósági céljaival, illetve a tagállam 2019-es és 2020-as országspecifikus ajánlásaiban foglalt reformcélokkal (De la Porte – Dagnis Jensen 2021). A reformtervek hatályba lépése – illetve annak módosítása – a Bizottság jóváhagyásához van kötve (Magyarország tervét először 2022 végén, majd a módosított tervet 2023 végén hagyták jóvá), így az említett feltételek betartása pénzügyileg kikényszeríthetővé vált.

A helyreállítási pénzek és az országspecifikus ajánlások összekötése következtében javulhat az ajánlások végrehajtásának mértéke, és ezáltal az Európai Szemeszter hatékonysága, összességében pedig erősödhet az európai gazdasági kormányzás (Vanhercke–Verdun 2022). Mivel a helyreállítási források felhasználása még jelenleg is folyamatban van (sőt, Magyarországon a jogállamisági viták miatt 2023 végéig meg sem kezdődött), a program 2026 végi kifutása előtt korai lenne végső következtetéseket levonni annak hatékonyságáról (Darvas–Welslau 2023). Az első tapasztalatok azonban már látszanak az Európai Bizottság országjelentéseiből; a következő alfejezetben ezekre fókuszálunk.

AZ ORSZÁGSPECIFIKUS AJÁNLÁSOK HOSSZÚ TÁVÚ TELJESÜLÉSE

Az alábbiakban azt vizsgáljuk, hogy európai összehasonlításban milyennek tekinthető az ajánlások végrehajtása Magyarországon. Az Európai Bizottság nemcsak évenként értékeli az egyes ajánlások teljesítését, hanem azt is vizsgálja, hogy az egyes ajánlásokat több-éves távlatban mennyire teljesítik az adott tagállamok. Ennek célja, hogy az évenkénti számvetésen túl hosszú távon is értékelje a tagállamoknak címzett ajánlások teljesülését. Az alábbiakban azt mutatjuk be, hogy az Európai Szemeszter elindításától kezdve a 2023-as országjelentésekig az Európai Bizottság milyen arányú teljesülést állapított meg az akár sok évvel korábban kiadott ajánlások terén. Mint korábban említettük, a helyreállítási források közpolitikai ajánlásokhoz kötése fordulópontot jelentett az Európai Szemeszter történetében, így az ajánlások teljesítését e választóvonal előtt és után (tehát 2011–2019, illetve 2019–2022) mutatjuk be. Az Európai Bizottság az éves jelentéseiben külön hangsúlyt fektet arra, hogy az egyes tagállamok az egyes ajánlásokat hosszú távú perspektívában milyen arányban teljesítették legalább közepes szinten (sőt, a 2023-as országjelentésekben csak a 2019–2022-es időszakra vonatkozó átfogó százalékos teljesítési arányokat publikálta).

Ami a 2011–2019 közötti időszakot illeti, az Európai Bizottság értékelése alapján a 28 tagállam – ezekben az években még az Egyesült Királyság is az Unió része volt – összességében az ajánlások 69 százalékát teljesítette legalább közepes szinten (1. ábra). Azon ajánlások tekintetében beszélhetünk érdemben előrelépésről, amelyek legalább az ötfokú skála középső értékét, tehát a „némi haladás” szintjét elérik a Bizottság szerint. Az európai uniós átlag alapján jól látható, hogy a vizsgált kilenc év során az uniós ajánlások nagyobb része gyakorolt érdemi hatást a tagállami politikákra a nemzeti kormányok cselekedeteinek köszönhetően. A visegrádi országok sem képeznek kivételt ez alól: Csehország (59%), Magyarország (52%) és Szlovákia (50%) is az ajánlások legalább 50 százalékában „némi haladást” mutatott fel a közel egy évtized alatt, és Lengyelország is közel volt ehhez: esetükben a szakpolitikai javaslatok 48 százalékát értékelte legalább közepesen teljesültnek az Európai Bizottság. Szembetűnő ugyanakkor, hogy a V4 országai közül még a legmagasabb értékkel rendelkező Csehország is jócskán az EU28 átlaga alatt teljesített. A visegrádi országok összesített implementációs mutatói jelentősen elmaradnak az Európai Unió átlagától: a V4-ek összességében 17 százalékponttal kevesebb szakpolitikai javaslatot implementáltak a kilenc év folyamán. Magyarország tehát a 2010-es években ugyan jóval kisebb arányban teljesítette az országspecifikus ajánlásokat, mint az uniós átlag, de ezzel nem lógott ki a visegrádi mezőnyből. A régió országai az Európai Unió sereghajtói közé tartoztak az ajánlások megfogadását illetően (Szlovákia 24., Lengyelország 25., és érdemes megemlíteni a szomszédos Romániát is a 26. helyen), Magyarország pedig a 2010-es éveket tekintve az EU-ban a 23. helyen állt.



1. ÁBRA: A legalább „némi haladást” teljesítő országspecifikus ajánlások aránya többéves távlatban az Európai Bizottság hosszú távú értékelése szerint (2011–2019)

Forrás: saját gyűjtés az Európai Bizottság 2020-as országjelentései alapján.

Míg tehát a visegrádi országok a mezőny második feléhez tartoznak, a teljes EU-ra vonatkozó összesítésből jól látszik az is, hogy biztosan nem nyugat–keleti törésvonalról van szó: Lettország (95%) és Észtország (93%) egyaránt a javaslatok több mint 90 százalékában legalább „némi haladást” tudott felmutatni, továbbá Szlovénia (85%), Bulgária (72%) és Litvánia (70%) is az uniós átlag felett teljesített. Az ajánlások figyelmen kívül hagyása ugyanakkor a nyugat-európai tagállamok körében is előfordul (Belgium 60%, Németország 54%, Luxemburg 28%); Dánia (97%), Hollandia (89%) vagy Svédország (88%) kimagasló hosszú távú teljesítési mutatói nem számítanak általánosnak a korábbi vasfüggönytől nyugatra.

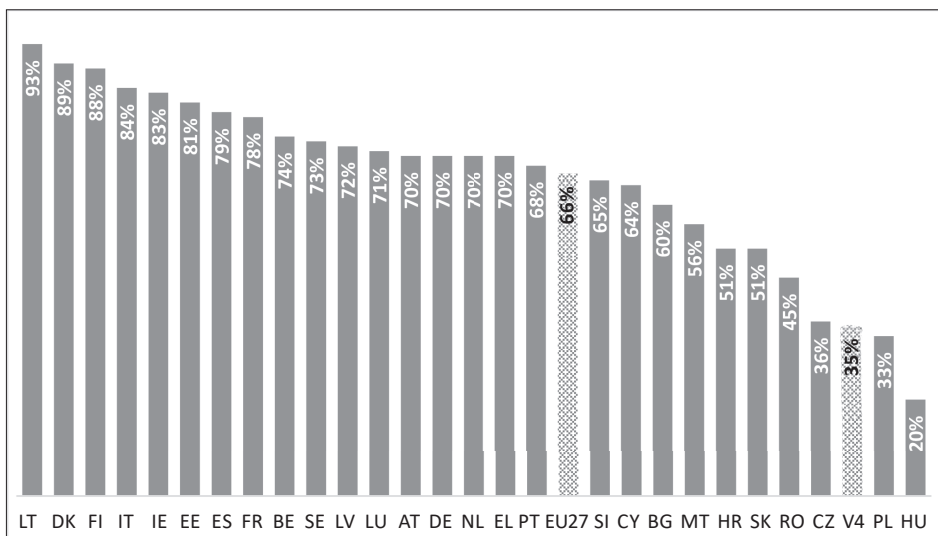
A koronavírus-járvány okozta gazdasági válságra adott uniós válasz új korszakot hozott el az országspecifikus ajánlások szempontjából: a Helyreállítási és Alkalmazkodási Terveknek kapcsolódniuk kellett az Európai Bizottság által kiadott 2019-es és 2020-as országspecifikus ajánlásokhoz. Sőt, mivel Magyarországnak a 2022-es országspecifikus ajánlások megjelenésekor sem volt még elfogadott terve, ezért annak már a 2022-es ajánlásokra is reagálnia kellett. Mivel tehát a posztcovid időszak uniós pénzekhez kötött nemzeti közpolitikai programjai a 2019-es és az utáni ajánlásokra is épülnek, az Európai Bizottság is ezt a kiindulópontot tekinti azóta a hosszú távú értékelések kezdőpontjának.

Az Európai Bizottság 2023-as országjelentései négy év vizsgálata és értékelése alapján összegezhették az előrehaladást a különböző közpolitikai kérdésekben (2. ábra). Ez tehát még a fele sincs annak az időtávnak, mint amelyet a 2010-es éveket összegző 2020-as országjelentések átfogtak. Ennek fényében különösen látványos, hogy uniós átlagban a 2019–2022 között kiadott közpolitikai ajánlások végrehajtása csaknem ugyanazon a

színten állt (66%), mint korábban 2011–2019 között (69%). Az első jelek tehát arra utalnak, hogy a pénzügyi ösztönzés pozitívan hathatott arra, hogy az uniós közpolitikai ajánlásokat a tagállamok komolyan vegyék, és azok közül minél többet teljesítsenek. Mivel a helyreállítási forrásokból történő kifizetések az ajánlásokból fakadó közpolitikai vállalkozások teljesítéséhez vannak kötve, az évek előrehaladtával várható, hogy a 2023-asnál is magasabb megfelelési rátát mutathat majd ki a Bizottság. Különösen nagy motivációt adhat ez a rendszer azoknak az országoknak, amelyek a helyreállítási források legnagyobb kedvezményezettjei (mint Olaszország és Spanyolország). Olaszországban máris láthatjuk ennek jeleit: míg 2011–2019 között összességében az ajánlások 68 százalékában értek el „némi haladást”, addig a 2019–2022 közötti ajánlásokra ez az arány 84 százalékra ugrott. Spanyolországról is elmondható, hogy négy év alatt már előbbre járt az ajánlások teljesítésében (79%), mint amennyi ajánlást korábban csaknem egy évtized alatt legalább közepesre teljesített (76%). Az utóbbi négy évben érdemi javulás volt tapasztalható Luxemburgban (a korábbi 28 százalékról 71 százalékra nőtt a teljesítési arány), Litvániában (70 százalékról 93 százalékra), Finnországban (70 százalékról 88 százalékra), Belgiumban (60 százalékról 74 százalékra), Németországban (54 százalékról 70 százalékra) és Cipruson (56 százalékról 64 százalékra).

Nem minden tagállamban tapasztalhatók ugyanakkor ezek a közpolitikai végrehajtási trendek. Magyarország a 2019 óta kapott uniós közpolitikai ajánlások teljesítését tekintve az utolsó helyre került az Európai Unióban, mivel csak az ajánlások 20 százalékában ért el legalább „némi haladást”. Még az utolsó előtti helyen álló, a vizsgált időszakban szintén sok EU-s konfliktust felvállaló Lengyelország számai is számottevően jobbak (az ajánlások 33 százalékát értékelte a Bizottság legalább közepes teljesítésűnek). A visegrádi országok implementációs átlaga a 2023-as értékelés szerint a 2019 óta kiadott ajánlások teljesítése terén 35 százalék volt, ami 17 százalékponttal alacsonyabb a 2011–2019-es hosszú távú visegrádi teljesítési adatoknál, és ezzel összességében a 2023-as uniós átlagtól több mint 30 százalékponttal maradt el a régió. A visegrádi országok között Szlovákia rendelkezett a legjobb teljesítési aránnyal (51%), amely ezzel már négy év alatt annyi ajánlásban ért el „némi haladást”, mint korábban a 2010-es években összesen. Ez is jócskán elmarad az uniós átlagtól, de a vizsgált években a többi visegrádi országhoz képest ez jó eredménynek számít. A 2019 utáni években egyelőre visszaesés látható Lettországból (95 százalékról 72 százalékra), Szlovéniában (85 százalékról 65 százalékra), Hollandiában (89 százalékról 70 százalékra) és Bulgáriában (72 százalékról 60 százalékra), de érdemes hozzátenni, hogy ezekben az országokban nagyon magas 2011–2019-es szint a viszonyítási alap, és már a 2023-ig elért szint is meghaladta az uniós átlagot, vagy közel van ahhoz. A balti országok – Litvánia (93%), Észtország (81%) és Lettorság (72%) – pozitív megfelelési adatai pedig, melyek 2019–2022 között is az uniós átlag felett voltak, jelzik, hogy továbbra sem lehet egyértelműen nyugat–keleti törésvonalról beszélni, még ha a kelet-közép-európai tagállamok többsége az átlag alatt van is.

Érdemes hangsúlyozni, hogy a különböző időtávok miatt nem lehet teljesen összehasonlítani a 2011–2019 közötti és azt követő teljesítési arányokat, miután azonban az EU egészét tekintve a 2019 utáni időszakban négy év alatt csaknem ugyanolyan (és számos



2. ÁBRA: A legalább „némi haladást” teljesítő országspecifikus ajánlások aránya többéves távlatban az Európai Bizottság hosszú távú értékelése szerint (2019–2022)

Forrás: saját gyűjtés az Európai Bizottság 2023-as országleltérései alapján.

országban még jobb) teljesítési arányokat látunk, mint korábban közel egy évtized alatt, a magyar kormány végrehajtási mutatóiban kirajzolódó visszaesés különösen figyelemre-méltó. Ennek részben magyarázata lehet, hogy a jogállamisági viták miatt befagyasztott helyreállítási forrásokhoz a vizsgált időszakban egyáltalán nem fért hozzá az ország, így hiába kellett az országspecifikus ajánlásokra reagáló közpolitikai vállalásokat tennie a saját helyreállítási tervében, azok teljesítésének pénzügyi motivációja sem érvényesülhetett úgy, mint azokban az országokban, amelyeknél a konkrét kifizetéseknek nem voltak ilyen akadályai. Tehát a jogállamisági okok miatti pénzbefagyasztás Magyarország esetében azal a következménnyel is járhatott, hogy ha amúgy sem jut hozzá az ország ezekhez a forrásokhoz, akkor nem érez megfelelő motivációt a közpolitikai ajánlások teljesítésére sem. A korábbi évekhez képest is halvány számok ugyanakkor a magyar kormány és az Európai Unió közötti viszony romlásának is hű illusztrációi. Míg korábban alighanem csak a témával foglalkozó szakértők tudhatták, hogy pontosan milyen közpolitikai ajánlásokat adott ki évről évre az Európai Bizottság, addig 2023-ra ez a kérdés is erősen átpolitizálódott, és egyenesen euroszeptikus kommunikációs kampányok tartalmi munícióját szolgáltatatta (Magyar 2023). A 2023-ban „Szuverenitásunk védelméről” címmel indított nemzeti konzultáció (Magyarország Kormánya 2023) – melynek mind a 11 pontja a „Brüsszel” szóval kezdődik – három helyen is olyan témákat vet fel, amelyek országspecifikus ajánlásokra utalnak (rezsitámogatás, kamatstop, extraprofitadók – a kamatstop esetében a kérdőív konkrétan nevesíti is az országspecifikus ajánlásokat). Az Európai Bizottság ajánlásaihoz való viszonyulás tehát az évek során az Orbán-kormány egyre konfrontatívabb, szuverenitáséltó retorikájának erősödésével együtt formálódott, egyértelműen negatív irányba.

Összességében megállapítható, hogy a tagállamok többségében van hatása az Európai Bizottság által évente kiadott országspecifikus ajánlásoknak, és a nemzeti kormányok átlagosan azok legalább kétharmadában „némi haladásként” értékelhető lépést tesznek hosszú távon. Hosszabb időtávon a visegrádi országokban is gyakorolnak közpolitikai hatást a nem kötelező uniós ajánlások, de ezeket nemcsak egy éven belül (Bíró-Nagy–Laki 2021), hanem néhány éves távlatban is nagyobb valószínűséggel hagyják figyelmen kívül, mint az uniós tagállamok többségében.

MAGYARORSZÁG ORSZÁGSPECIFIKUS AJÁNLÁSAI

Az Európai Bizottság (2023b) legutóbbi átfogó értékelése nyomán nemcsak arról kaphatunk képet, hogy az elmúlt években a magyar kormány pontosan milyen tartalmú ajánlásokat kapott, hanem arról is, hogy ezek teljesítését többéves távlatban miként értékelték. A 2019–2022 közötti ajánlások nagy többségében (68%) „korlátozott haladást” ért el a kormány, 12 százalékában egyáltalán nem volt előrelépés, és mint feljebb említettük, 20 százalék azon ajánlások aránya, amelyekben legalább „némi haladás” volt tapasztalható.

Az elmúlt években többször is kapott a magyar kormány ajánlást arra vonatkozóan, hogy erősítse az igazságszolgáltatás függetlenségét, és ebben a 2023-as értékelés szerint látott is némi haladást a Bizottság. Ugyancsak több évben visszaköszönő közpolitikai ajánlás a közlekedési infrastruktúra fejlesztése, különös tekintettel annak környezeti fenntarthatóságára. Ez is olyan területnek bizonyult, amelyen az uniós értékelés szerint érdemi eredményeket mutatott fel a magyar fél. A Bizottság szintén alapvetően pozitívan értékelt az iskolák digitális infrastruktúrájának fejlesztését, látott előrelépést az alacsony szén-dioxid-kibocsátású energiagazdaság felé tett lépések terén, úgy látta, hogy a kormány támogatta a magánberuházásokat a gazdaság helyreállításának elősegítése érdekében, és némi haladás azon a téren is volt, hogy likviditási támogatást biztosítson a kkv-k számára válsághelyzetben. A költségvetési kérdésekben jelentős haladást tapasztalt a Bizottság, mivel úgy értékelt, hogy érdemi lépések történtek annak érdekében, hogy „a magyar kormány 2023-ban biztosítsa, hogy a nemzeti finanszírozású elsődleges folyó kiadások növekedése összhangban legyen az összességében semleges költségvetési irányvonallal, figyelembe véve az energiaáremelkedésnek leginkább kitett háztartásoknak és vállalkozásoknak, valamint az Ukrajnából menekülőknél nyújtott ideiglenes és célzott támogatás fenntartását”.

Egyáltalán nem látott ugyanakkor a Bizottság haladást a fosszilis energiahasználat kérdésében: az Orbán-kormány nem diverzifikálta a fosszilis energiahordozók behozatalát, és nem csökkentette a fosszilis energiaforrásoktól való függést. Visszatérő kritika a magyar kormány tevékenységével kapcsolatban, hogy nem kiszámítható a szabályozói környezet, és nem biztosítja a verseny feltételeit a szolgáltatási ágazatban. A Bizottság értékelése szerint nem történt e téren semmilyen előrelépés, nem tette a kormány kiszámíthatóbbá a szabályozást, nem javította a verseny feltételeit, és a vállalati tranzakciók

kapcsán nem alkalmazza szisztematikusan a versenyfelügyeleti szabályokat sem. Az elmúlt évek válságkezelése kapcsán is kapott közpolitikai ajánlást a kormány, de azt is teljes mértékben figyelmen kívül hagyta. A Bizottság szerint a magyar kormány nem biztosította, hogy a veszélyhelyzeti intézkedések szigorúan arányosak, időben korlátozottak és az európai és nemzetközi normákkal összhangban állók legyenek, és ne befolyásolják az üzleti tevékenységet és a szabályozási környezet stabilitását. A szociális területen is találunk több olyan kérdést, amelyeken még csak korlátozott haladás sem történt Magyarországon. Az Európai Bizottság szerint a magyar kormány nem biztosítja a szociális partnerek és az érdekelt felek hatékony bevonását a szakpolitikai döntéshozatalba, és nem javította a szociális támogatások és az állaskeresési járadékok megfelelőségét sem.

A legtöbb esetben azonban a magyarországi implementáció tekintetében az értékelések e két érték közé esnek, és a „korlátozott haladás” kategóriába kerülnek. Jó példa erre, hogy minimális pozitív előrelépést látott a Bizottság a legkiszolgáltatottabb csoportok munkaerőpiaci integrációja terén. Korlátozott haladás volt csak tapasztalható abban is, hogy a kormány miként próbálta kezelni az egészségügyi dolgozók hiányát és az egészségügyi rendszer ellenálló képességének javítása érdekében a kritikus orvosi eszközökkel való megfelelő ellátást és az infrastruktúra fejlesztését. A Bizottság szerint a kormány szintén korlátozottan javította csak az egészségügyi megelőző és alapellátási szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Minimális előrelépés volt azonosítható abban, hogy a kormány mennyire állította a beruházásorientált gazdaságpolitika középpontjába a kutatást és az innovációt. Visszatérő ajánlás az adórendszer egyszerűsítése, ezen a téren is korlátozott a haladás. Ugyanez mondható el az ország digitalizációjáról, a villamosenergia-infrastruktúra korszerűsítéséről és a nyugdíjrendszer fenntarthatóságáról is – utóbbi esetben a Bizottság hozzáteszi azt is, hogy ennek együtt kellene járnia a nyugdíjak megfelelő szintjének megőrzésével. A koronavírus-válság kezelése kapcsán a magyar fél szintén korlátozottan reagált csak arra, hogy csökkentett munkaidős foglalkoztatási konstrukciók, valamint hatékony aktív munkaerőpiaci intézkedések révén védje meg a munkahelyeket. Az utóbbi években a magyar kormány és az Európai Unió konfliktusainak középpontjába került a korrupció kérdése. A Bizottság 2023-as értékelése szerint csak korlátozott haladás volt tapasztalható a korrupcióellenes keret erősítése terén.

KONKLÚZIÓ

E fejezetben bemutatottuk az Európai Unió közpolitikai koordinációs mechanizmusát, az Európai Szemesztert, melynek keretében 2011-től kezdődően a többi tagállamhoz hasonlóan Magyarország is kapott testre szabott, ún. országspecifikus ajánlásokat az Európai Bizottságtól. Az Európai Szemeszter működése mellett azt vizsgáltuk, hogy Magyarország (a vizsgált időszakban értelemszerűen végig az Orbán-kormány) mennyire veszi figyelembe az Európai Bizottság közpolitikai ajánlásait, és a hazánkban tapasztalt implementációs szint az EU egészével és a visegrádi régióval összehasonlítva mennyire tekinthető alacsonynak vagy magasnak.

A Bizottság országjelentéseiből és az országspecifikus ajánlások végrehajtását vizsgáló szakirodalomból egyértelműen látszik, hogy bár az egy éven belüli teljesítést tekintve az Európai Szemeszter hatékonysága erősen korlátozottnak volt tekinthető az elmúlt bő tíz évben, az ajánlásoknak többéves távlatban számottevő hatása van a tagállami közpolitikai döntésekre. Korszakhatárt jelent az Európai Szemeszter szempontjából a koronavírus-válság kitörése és az arra adott válaszként létrehozott Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz, melynek keretén belül a tagállami közpolitikai tervek elfogadását és a teljesítéssel kapcsolatos kifizetéseket is az országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódó, azokra reagáló vállalatokhoz kötötték. A pénzügyi motivációt bevezető új rendszer hatékonyságáról csak a helyreállítási program végeztével lehet majd a végső tanulságokat levonni, de beszédes, hogy 2019 óta, négy év alatt az EU egészét tekintve csaknem ugyanolyan (és számos tagállamban még jobb) teljesítési arányokat látunk, mint korábban közel egy évtized alatt.

Ebben a kontextusban érdemes értelmezni azt, hogy a 2023-as helyzetértékelés szerint a visegrádi országokban (Szlovákia kivételével) egyelőre jelentősen elmarad az implementációs ráta a 2011–2019-es időszaktól. Mind a négy ország a teljes EU átlagánál kisebb arányban hajtja végre legalább közepes mértékben azokat a Brüsszelből érkező közpolitikai javaslatokat, amelyek végrehajtása nem kötelező. Valamennyi visegrádi ország a teljes EU egészét tekintve a mezőny második feléhez tartozott a koronavírus-járvány előtt is (ekkor Csehország volt a régió belül az első, és Lengyelország az utolsó az ajánlások teljesítését tekintve), de az utóbbi négy évben a régió országai kifejezetten sereghajtóvá váltak az EU-n belül. A magyar kormány implementációs hajlandósága pedig európai kontextusban a korábbiakhoz képest is romlást mutat: a 2019 óta eltelt időszakban az Európai Unió utolsó helyén áll. 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 vállalatokat a kormány teljesítse. Az utóbbi években kifejezetten 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.

Az Európai Szemeszter keretében érkező ajánlások nemzeti szintű implementációjának vizsgálata összességében azt bizonyítja, hogy az európai integráció nemcsak kemény, kötelező eszközökkel és kizárólagos hatáskörökkel érhet el hatást a tagállamokban, hanem puhább, közpolitikai koordinációval is. Ez 2019 óta Magyarországon igaz ugyan a legkevésbé, de előtte a Bizottság hosszú távú értékelése szerint az uniós ajánlások felében legalább közepes szintű haladás volt tapasztalható hazánkban is.

Az országspecifikus ajánlások érvényesítése terén a jövő alighanem már elkezdődött. Az ajánlások pénzügyi forrásokhoz kötése ugyan egyelőre csak egy konkrét időtávra

(2026 végéig) létrehozott pénzügyi eszköz, a Helyreállítási Alap kapcsán érvényesül, de az európai integráció fejlődésével kapcsolatos tapasztalatok azt sugallják, hogy ezzel meg is született az a precedens, amelyre a következő ciklusok uniós pénzügyi tervezése is hivatkozhat. Még évekig eltarthat, hogy a folytatást illetően tisztuljon a kép, de nem lenne meglepetés, ha a Helyreállítási Alap folytatásától függetlenül a jövőben is erősebb kapcsolat lenne az uniós prioritásokhoz illeszkedő közpolitikai ajánlások nemzeti végrehajtása és az uniós pénzekhez való hozzáférés között.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Alcidi, Cinzia – Gros, Daniel: How to Strengthen the European Semester? *CEPS Research Report*, 2017. No. 15.
- Al-Kadi, Rayan – Clauwaert, Stefan: Socialising the European Semester? Measuring Member States' Implementation of Country-Specific Recommendations in the Social Policy Field. *ETUI Working Paper*, 2019. No. 8. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3402886>
- Armstrong, Kenneth A.: The New Governance of EU Fiscal Discipline. *European Law Review*, 2013. No. 5. 601–617.
- Bekker, Sonja: European Socioeconomic Governance in Action: Coordinating Social Policies in the Third European Semester. *OSE Research Paper*, 2015. No. 19. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2439254>
- Bekker, Sonja: The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance? *Politics and Governance*, 2021. No. 3. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4290>
- Bickerton, Christopher – Hodson, Dermot – Puetter, Uwe: The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. *Journal of Common Market Studies*, 2015. No. 4. 703–722. <https://doi.org/10.1111/jcms.12212>
- Bíró-Nagy András – Laki Gergely: Ajánlások és teljesülésük. A V4-ek országspecifikus ajánlásai európai kontextusban. *Politikatudományi Szemle*, 2021. 1. 7–34. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2021.1.7>
- Bokhorst, David Jonas: The Influence of the European Semester: Case Study Analysis and Lessons for Its Post-Pandemic Transformation. *Journal of Common Market Studies*, 2022. No. 1. 101–117. <https://doi.org/10.1111/jcms.13266>
- Chalmers, Damian – Jachtenfuchs, Markus – Joerges, Christian eds.: *The End of the Eurocrats' Dream*. Cambridge, 2016, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316227510>
- Copeland, Paul – Daly, Mary C.: Social Europe: From 'Add-On' to 'Dependence-Upon' Economic Integration. In Amandine Crespy – Georg Menz eds.: *Social Policy and the Euro Crisis: Quo Vadis Social Europe*. Houndmills, 2015, Palgrave Macmillan, 140–160. https://doi.org/10.1057/9781137473400_7
- Costello, Tim: *Six Years On: Assessing the Impact of Country Specific Recommendations*. Dublin, 2017, Institute of International and European Affairs.
- Darvas, Zsolt – Leandro, Alvaro: The Limitations of Policy Coordination in the Euro Area under the European Semester. *Bruegel Policy Contribution*. 2015. No. 19.
- Darvas, Zsolt – Lennard, Welslau: *First Lessons from the Recovery and Resilience Facility for the EU Economic Governance Framework*. Brussels, 2023, European Parliament. <https://www.>

- europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/741748/IPOL_IDA(2023)741748_EN.pdf
- Dawson, Mark: The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance. *Journal of Common Market Studies*, 2015. No. 5. 976–993. <https://doi.org/10.1111/jcms.12248>
- De la Porte, Caroline – Dagnis Jensen, Mads: The Next Generation EU: An Analysis of the Dimensions of Conflict behind the Deal. *Social Policy and Administration*, 2021. <https://doi.org/10.1111/spol.12709>
- Deroose, Servas – Griesse, Jörn: Implementing Economic Reforms: Are EU Member States Responding to European Semester Recommendations? *ECFIN Economic Brief*, 2014. No. 37.
- Efstathiou, Konstantinos – Wolff, Guntram B.: *Is the European Semester Effective and Useful? Policy Contribution*. Brussels, 2018, Bruegel.
- Efstathiou, Konstantinos – Wolff, Guntram B.: What Drives Implementation of the European Union's Policy Recommendations to its Member Countries? *Journal of Economic Policy Reform*, 2022. No. 2. 177–198. <https://doi.org/10.1080/17487870.2022.2056461>
- Európai Bizottság: *Az Európai Szemeszter*. Brüsszel, 2023a. https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester_hu
- Európai Bizottság: 2023. évi országjelentés – Magyarország. Brüsszel, 2023b. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52023SC0617&%3B-qid=1686127911343>
- Franchino, Fabio – Mariotto, Camilla: Politicisation and Economic Governance Design. *Journal of European Public Policy*, 2020. No. 3. 460–480. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1712456>.
- Gómez Urquijo, Laura: The Europeanisation of Policy to Address Poverty under the New Economic Governance: The Contribution of the European Semester. *Journal of Poverty and Social Justice*, 2017. No. 1. <https://doi.org/10.1332/175982716X14822521840999>
- Hallerberg, Mark – Marzinotto, Benedicta – Wolff, Guntram B.: Explaining the Evolving Role of National Parliaments under the European Semester. *Journal of European Public Policy*, 2017. No. 2. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363273>
- Ma, Yi: Improved Soft Law Implementation with National Ownership: Evidence from the European Semester. *Comparative European Politics*, 2022. No. 20. 1–32. <https://doi.org/10.1057/s41295-021-00253-6>
- Maatsch, Aleksandra: Effectiveness of the European Semester: Explaining Domestic Consent and Contestation. *Parliamentary Affairs*, 2017. No. 4. 691–709. <https://doi.org/10.1093/pa/gsx021>
- Magyar Péter: A hazugság 11 árnyalata – pontonként elemezzük a nemzeti konzultációt. *Válasz Online*, 2023. november 22. <https://www.valaszonline.hu/2023/11/22/szuverenitas-nemzeti-konzultacio-valosag-igaz-hamis-elemzes/>
- Magyarország Kormánya: Nemzeti konzultáció szuverenitásunk védelméről. 2023. <https://kormany.hu/konzultacioaszuverenitasvedelmerol>
- Moschella, Manuela: *What Role for the European Semester in the Recovery Plan? In-Depth Analysis*. Brussels, 2020, European Parliament.
- Vanhercke, Bart – Verdun, Amy: The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility. *Journal of Common Market Studies*, 2021. No. 1. 204–223. <https://doi.org/10.1111/jcms.13267>

- Vanhercke, Bart – Zeitlin, Jonathan: Socializing the European Semester: EU Social and Economic Policy Co-Ordination in Crisis and Beyond. *Journal of European Public Policy*, 2018. No. 2. 149–174. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.136326>
- Verdun, Amy – Zeitlin, Jonathan: Introduction: The European Semester as a New Architecture of EU Socioeconomic Governance in Theory and Practice. *Journal of European Public Policy*, 2018. No. 2. 137–148. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363807>

10. TERÜLETI EGYENLŐTLENSÉGEK ÉS UNIÓS TÁMOGATÁSOK MAGYARORSZÁGON

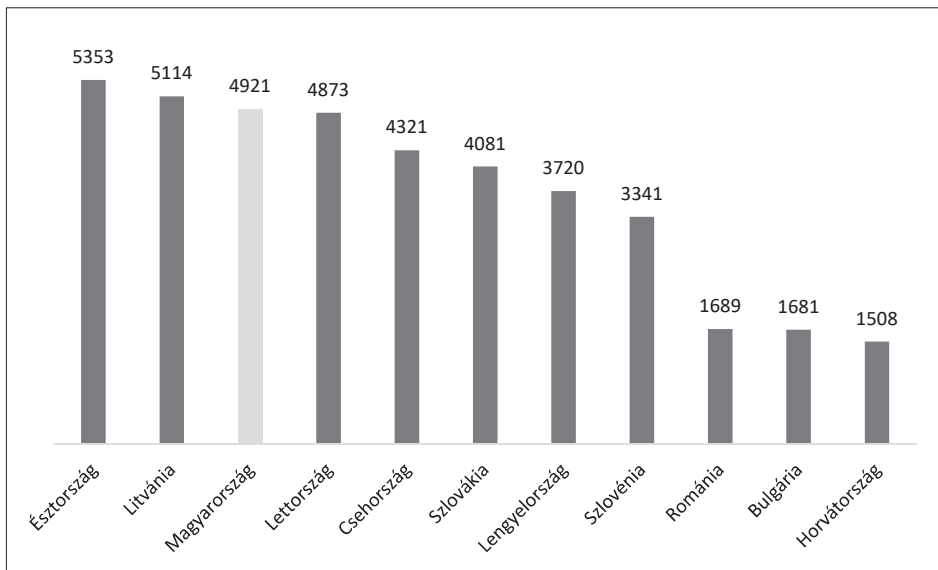
Medve-Bálint Gergő

BEVEZETÉS

2004 óta az EU kohéziós politikáján keresztül bőségesen állnak rendelkezésre gazdaság- és területfejlesztési források, melyek jelentőségét jól mutatja, hogy a csatlakozás óta a kohéziós pénzek a magyar gazdaság finanszírozásának fontos külső forrásává váltak, a 2005 és 2022 közötti teljes magyar GDP 3,5 százalékát teszik ki (lásd Bucsky Péter írását ebben a kötetben). Legfőképpen a 2008-as válság idején és azt követően bizonyultak ezek a források igazán fontosnak, amikor az országnak súlyos gazdasági visszaeséssel és a külföldi működőtőke-beáramlás átmeneti elapadásával kellett szembenéznie. A kohéziós források ekkor részben gazdasági mentőövként is szolgáltak, nem csupán Magyarországon, hanem szerte a keleti tagállamokban (Jacoby 2014).

A szakpolitika eredeti célkitűzése az Európai Unió működéséről szóló szerződés 174. cikke szerint a tagállamok közti gazdasági, társadalmi és területi kohézió előmozdítása, valamint a területi egyenlőtlenségek és a hátrányos helyzetű régiók felzárkóztatása. A kohéziós politika tehát alapelveiben megtestesíti az európai szolidaritást, azonban gazdasági és politikai megfontolások is vezérlik. A kohéziós (vagy regionális) politika létrehozását az indokolta, hogy az európai integráció és különösen az egységes belső piac kialakítása növelheti a területi egyenlőtlenségeket. Ezért a kohéziós politika eredetileg a piaci versenyből adódó esetleges hátrányok ellensúlyozását célozta „azokban a gazdasági ágazatokban és földrajzi területeken, ahol a piaci erők működését meg kellett erősíteni vagy ki kellett egészíteni” (Delors 1989, 17). Az EU regionális politikája tehát arra tesz kísérletet, hogy „a válasz területi léptékét a gazdasági problémák forrásához igazítsa” (Begg 2010, 81). Az elmaradott régióknak nyújtott pénzügyi támogatástól azt remélték, hogy ezzel hozzájárulnak azok gazdasági növekedéséhez (Frisina 2008).

Hazánk az egy főre vetített kohéziós pénzek terén az EU-ban a legnagyobb kedvezményezettek közé tartozik: az Európai Bizottság (2023) adataiból kiindulva 2004 és 2022 között az összes, a kohéziós politika különböző alapjain keresztül kifizetett, egy magyarországi lakosra eső összeg majdnem 5000 euróra rúg (2024. januári árfolyamon ez mintegy kétmillió forint), ami a harmadik legmagasabb érték a keleti tagállamok között (1. ábra). A teljes kifizetett összeg hazai társfinanszírozás nélkül 47,7 milliárd euró (2010-es euróárfolyamon összesítve). Joggal feltételezhető, hogy ekko-



1. ÁBRA: Az egy főre jutó összes kifizetett kohéziós politikai támogatás 2004–2022 között, tagállami társfinanszírozás nélkül (euróban, 2010-es árakon)

Megjegyzés: 2022-es állandó népességgel és 2010-es euróárfolyamon számolva.

Forrás: saját számítás az Eurostat és az Európai Bizottság költségvetési adatai alapján (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue_en)

ra volumenű uniós transzfer komoly szerepet játszhatott a területi egyenlőtlenségek csökkentésében.

Azonban 2004 óta az EU-nak a kohéziós politikával kapcsolatos célrendszere némileg megváltozott: az eredeti, a területi kohéziót támogató célkitűzés háttérbe szorult, és helyette egyre inkább a versenyképességet és a hatékonyságot helyezték előtérbe. Ez azt is maga után vonta, hogy a forrásokból legnagyobb arányban részesülő közép-kelet-európai tagállamok, köztük Magyarország forrásfelhasználását a hatékonyságnak, a minél nagyobb megtérülésnek vessék alá. A fejezet mindezek fényében azt vizsgálja, hogy a hazai területi egyenlőtlenségek alakulására hogyan hatottak az uniós források. A következő rész a kohéziós politika utóbbi két évtizedének változó célrendszerét és az ehhez történő magyar igazodást mutatja be, amit a területi egyenlőtlenségek alakulásának elemzése és a konklúzió követ.

A MAGYAR FEJLESZTÉSPOLITIKA A KOHÉZIÓS POLITIKA VÁLTOZÓ CÉLRENDSZERÉBEN

Az EU kohéziós politikájával, pontosabban annak eredeti célkitűzéseivel kapcsolatban felmerül, hogy vajon elvárható-e bármilyen újraelosztó szakpolitikától az, hogy piaci folyamatokat ellensúlyozzon. A kohéziós politika ugyanis olyan piackorrigáló mechaniz-

musnak tekinthető, amely a piaczgazdasági keretek közötti versenyben természetes módon kialakuló területi egyenlőtlenségeket kívánná kiigazítani. Kérdés, hogy ez lehetséges-e az Európai Unióban úgy, hogy a kohéziós politikára fordított összeg az EU teljes GDP-jének alig 0,3 százaléka, és az EU költségvetésén belül is egyre csökken a részesedése az utóbbi programozási ciklusokban (Medve-Bálint–Martin-Nagy 2022).

Sokan ezért úgy vélik, hogy a kohéziós politika pusztán az uniós tagsággal járó mellékes kifizetés („*side-payment*”), amely nem csökkentheti számottevően a területi egyenlőtlenségeket (Boldrin–Canova 2003; Leonardi 2005). Egy árnyaltabb vélemény szerint megfelelő intézményi minőség esetén az uniós transzfereknek pozitív gazdaságfejlesztési hatásai és ezáltal a területi egyenlőtlenségeket csökkentő hatásai is lehetnek (Rodríguez-Pose–Garcilazo 2015). Ugyanakkor a több évtizedes intenzív transzferek ellenére, amelyek többszörösen meghaladták a második világháború után a Marshall-terv keretében Nyugat-Európának juttatott támogatást, a déli tagállamoknak nem sikerült csökkenteniük a lemaradást az EU legfejlettebb államaihoz képest, és nem sikerült ellenállniuk a 2008-as válság területi különbségeket növelő hatásának sem (European Commission 2014). Természetesen ez nem jelenti a kohéziós politika sikertelenségét, de tény, hogy a déli tagállamok a rendelkezésre álló uniós forrásokból túlzottan nagy hangsúlyt helyeztek a fizikai infrastruktúrára fordított kiadásoknak a kutatás-fejlesztésbe és a humán tőkébe történő beruházások rovására, noha utóbbiak hosszú távon tartósabb, fenntarthatóbb növekedési hatással járhatnak (Medve-Bálint 2018b). Hasonló költési mintázat figyelhető meg a keleti tagállamokban is, ami óvatosságra int a kohéziós pénzek területi egyenlőtlenségeket csökkentő hatása kapcsán.

A kohéziós politika egyik fő problémája a fenti példából is kiviláglik, miszerint a tagállamok lényegében nem elszámoltathatóak hazai vagy európai fórumok előtt a költségeik érdemi eredményeiről (Medve-Bálint 2015). Más szóval hiányoznak azok a mechanizmusok, amelyek garantálnák, hogy ezek a transzferek az uniós periféria hosszú távú felzárkózását szolgálják. Ennek oka, hogy EU-s szinten csak a kohéziós politika átfogó társadalmi-gazdasági célkitűzéseit határozzák meg: a nemzeti hatóságok kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek a számukra elkülönített források kezelésében és végrehajtásában, és csak a pénzügyi szabálytalanságokért vonhatók felelősségre. Miután az uniós költségvetésről szóló tárgyalások lezárulnak, a tagállamok legfőbb érdeke az, hogy minél lazább, rugalmas kereteket alakítsanak ki maguknak a pénzeszközök felhasználásában anélkül, hogy azok hatékonyságát is maximalizálniuk kelljen.

A fentiek miatt az 1988-as átfogó reformja óta az Európai Unió kohéziós politikája számos kihívással küzd, melyek fokozatosan aláássák az eredeti célkitűzések megvalósulását. Egyrészt az EU keleti bővítése után a kohézió helyett a hangsúly a pénzek hatékony elköltésére és a versenyképesség növelésére helyeződött át (Avdikos–Chardas 2016), ami a területi különbségek növekedését, nem pedig mérséklődését vonhatja maga után (Faragó és Varró 2016). Ez azért lehetséges, mert a legkevesbé fejlett területek forrásfelvevő képessége alacsony, ami nem kellően hatékony, nem jól megtérülő projektekbe való beruházással és forrásfelhasználással párosul (Milio 2007; Surubaru 2017). Tehát ha a kohéziós pénzek teljes egészében az EU leghátrányosabb régióit támogatnák, akkor – bár

maradéktalanul érvényre jutna a szolidaritás elve – a pénzfelhasználás hatékonysága és hosszú távú megtérülése csorbát szenvedne.

Még a keleti bővítés első köre előtt, 2000 tavaszán az Európai Unió elfogadta az úgynevezett Lisszaboni Stratégiát, majd 2011-ben az Európa 2020 Stratégiát, amely továbbvitte a Lisszaboni Stratégiában lefektetett célkitűzéseket. Eszerint az EU-t a világ legversenyképesebb gazdaságává kívánták fejleszteni úgy, hogy a gazdasági növekedést mint legfőbb prioritást hatékony és környezetbarát módon segítsék elő. A hatékonyság hangsúlyozása mellett ezáltal a kohézió hátrébb szorult, ami már a 2007–2013-as programozási ciklusban is megmutatkozott, hiszen ebben a lisszaboni célkitűzések kerültek előtérbe, azaz a versenyképesség és a hatékonyság növelése. Ettől a ciklustól kezdve az EU összes tagállamának valamennyi régiója valamilyen jogcímen részesül a kohéziós politika forrásaiból, és az Európai Bizottság is inkább azt kezdte hangsúlyozni, hogy a kohéziós politika az EU legfőbb beruházási eszközévé vált (European Commission é. n.). A fenti fejlemények miatt a regionális politika területi fókusza jelentősen gyengült, ami részben hozzájárulhatott ahhoz, hogy vegyes eredményeket ért el a területi és fejlettségbeli különbségek csökkentésében (Berkowitz–Monfort–Pieńkowski 2020).

A jelenlegi magyar területfejlesztési politikát meghatározó legfontosabb dokumentum a parlament által 2014-ben elfogadott Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK). A szöveg elemző része alapos és világos áttekintést nyújt az ország fő regionális fejlesztési kihívásairól. Összhangban a szakirodalommal (Brown–Greskovits–Kulcsár 2007; Gál 2019) megállapítja, hogy a külföldi beruházások a területi egyenlőtlenségek fő kiváltó okai közé tartoznak, mert a külföldi cégek főként a fejlettebb régiókat célozzák meg. Ezen a tendencián tovább ront a beruházásösztönzés (lásd Éltető, valamint Medve-Bálint írásait ebben a kötetben), mert a nagyvonalú állami támogatások nem képesek a külföldi cégeket olyan elmaradott területekre irányítani, ahol egyébként sem akarnának letelepedni (Rugraff 2008; Chidlow–Salciuvienė–Young 2009). Ehelyett ezek az ösztönzők, különösen az EU keleti tagállamaiban, sokkal inkább a külföldi nagyvállalatok országválasztását befolyásolják, mint a kiválasztott országon belüli közvetlen elhelyezkedésüket (Drahokoupil 2009; Ščepanović 2013). Mivel a támogatott külföldi befektetők általában a fejlettebb régiókban telepednek le, ezért az állami támogatási rendszer az egyenlőtlenségek mérséklése helyett hozzájárul a területi egyenlőtlenségek növekedéséhez (Medve-Bálint 2015).

Az OFTK mindazonáltal azzal érvel, hogy az autópálya-hálózat bővítése részben enyhíti ezt a problémát, mivel a külföldi cégek számára könnyebb hozzáférést biztosít a perifériás területekhez. Ez azonban az autópálya-építésnek csak egyetlen lehetséges pozitív hozadéka, és egyoldalú nézet marad, amíg nem veszi figyelembe a lehetséges negatív következményeket, például a visszahatásokat. A centrum és a periféria közötti jobb összeköttetések gyakran elősegítik az elvándorlást vagy a tényezőmobilitás növekedését a periferiáról a centrumba, ahogy azt dokumentálták például Kínában (Ke–Feser 2010), Németországban (Hall–Ludwig 2009) és az Egyesült Államokban is (Hughes–Holland 1994). A visszahatás ezért inkább erősíti, mintsem enyhíti a meglévő egyenlőtlenségeket. Magyarországon is hasonló helyzet figyelhető meg, bár az OFTK ezt nem fejt ki egyértelműen.

Az OFTK viszont annál világosabban fogalmaz a területfejlesztés forrásaival kapcsolatban: lényegében az EU kohéziós politikáját jelöli meg mint legfontosabb finanszírozót. Ezzel a dokumentum hivatalosan is elismeri, hogy Magyarország regionális fejlesztéspolitikájának legfőbb pénzügyi forrása az Európai Unió, vagyis ez a szakterület is külső forrásoktól függ. Az OFTK továbbá a fejlesztési programok egységes kialakítását írja elő, ami a gyakorlatban a források kezelésének központosítását is jelenti, mint ahogy az ténylegesen is végbement, különösen a 2014–2020-as programozási ciklustól kezdve, amikor is a regionális operatív programok, melyeknek a menedzselése részben decentralizált volt, megszűntek (a központosított forráselosztás intézményrendszeréről és annak változásairól lásd Nyikos 2023).

Egy átfogó OECD-jelentés (2019) súlyos kritikát fogalmaz meg az uniós források hazai felhasználásával és kezelésével kapcsolatban. Amellett érvel, hogy a külső fejlesztési támogatásokra való nagyfokú támaszkodás a függőség kultúráját teremtheti meg, ahol a forrásokat nem a termelékenységet növelő beruházásokra költik. Ezt támasztja alá az, hogy a piaci vállalatoknak juttatott uniós támogatások nagyon alacsony hatékonyságúnak bizonyultak Magyarországon, a kedvezményezett cégek növekedéséhez alig járultak hozzá (lásd Bucsky tanulmányát ebben a kötetben). Másrészt, ahogy az OECD jelentése fogalmaz, az EU kohéziós politikájának kívülről meghatározott céljaihoz való alkalmazkodás a saját fejlesztési célok alárendelődéséhez vezethet, ami erősíti a függőséget, ráadásul nem segíti elő a kedvezményezettek körében a támogatott projektek iránti tényleges felelősségvállalást. Az uniós transzferek felhasználása azonban nem csupán a függőség és a központosítás miatt nem ideális, hanem a magas korrupciós kockázat miatt is, amit számos kutatás dokumentált már (lásd például Fazekas–King 2019).

Egy ESPON-jelentés (Noguera et al. 2017) az OECD elemzéséhez hasonlóan kritizálja az uniós finanszírozású programok magyarországi felhasználást azzal az indokkal, hogy a központosított irányítás kevés figyelmet fordít a finanszírozott projektek minőségére, mivel leginkább az uniós támogatás gyors felhasználásával törődik. A dokumentum azt ajánlja, hogy az uniós alapok kezelésével kapcsolatos feladatok legalább egy részét decentralizálják a helyi szereplőknek, és sürgeti a helyi kapacitások kiépítését, különösen a projekttervezés tekintetében. Ez különösen nagy horderejű probléma, mivel az uniós finanszírozású projektek helyi szintű tervezéséhez és végrehajtásához szükséges megfelelő intézményi kapacitás és know-how hiánya komoly akadályt jelenthet a helyi fejlődés számára.

Ugyanakkor a központosított forrás allokálás és irányítás nem ellentétes a kohéziós politika versenyképességi fordulatával. A 2010-ben hatalomra kerülő Orbán-kormány jól ismerte fel, hogy a hatékony pénzfelhasználás egyik lehetséges értelmezése – a hosszú távon megtérülő projektekbe való beruházások mellett – a rendelkezésre álló források minél gyorsabb lekötése. Így lett a kohéziós politika egyik legfontosabb hazai kormányzati célja „a lehető legtöbb uniós forrás lehető leggyorsabb felhasználása, ami abszorpció nyomás alá helyezte a közigazgatást. Eközben a célok indokoltsága, a projektek tervezése és az ellenőrzés másodlagossá vált” (Medve-Bálint–Martin–Nagy 2022, 38).

A fenti felismerés nem csak a magyar kormány sajátja, noha a keleti tagállamok között kétségtől Magyarország vált a források gyors leszerződésének bajnokává. Általános

tendenciának tűnik, hogy a központosított forráselosztás és a kohéziós politika versenyképességi és hatékonysági fordulata a fejlettebb térségeknek kedvez, amelyek eredményesebben tudnak pályázni a pénzekre, és ez a hatékonyságot erősíti a területi kohézióval szemben (Medve-Bálint 2018a). Ennek kapcsán lehet visszautalni a leghátrányosabb helyzetű régiók – amelyek különben a leginkább rászorulnak fejlesztési támogatásra – alacsony forrásfelvevő képességére, mellyel a pénzekért folyó versenyben alulmaradnak.

Egyes magyar kutatók komoly kritikával illetik az EU kohéziós politikájának célrendszerében bekövetkezett fenti változásokat. Faragó és Varró (2016) amellett érvelnek, hogy a 2007–2013-as finanszírozási időszaktól kezdve a versenyképességre való összpontosítás a kohéziós politikát a területi kohézió előmozdítása helyett a gazdasági versenyképesség növelésének elsődleges uniós eszközévé tette. A szerzők szerint ez megerősítheti a területileg széttartó fejlődési tendenciákat, különösen azért, mert a szakpolitika elsődleges figyelme a régiókról a városokra és a városrégiókra mint a gazdaság természetes növekedési pólusaira terelődött. Hasonló véleményt fogalmaztak meg mások is, hangoztatva, hogy a kohéziós politikában bekövetkezett irányváltások miatt a területi szemléletmód kiveszett belőle (Mendez 2013; Avdikos–Chardas 2016).

Faragó és Varró (2016) azt is állítják, hogy a központosított forráselosztás figyelmen kívül hagyja a helyi szintet, és elhanyagolja a területi egyenlőtlenségek kezelését. Ugyanakkor a központosítás és a területi középszintnek és a helyi önkormányzatoknak a mellőzése az uniós transzferek elosztásáról szóló döntésekből nem feltétlenül jár együtt a fejlettebb régiók támogatásával. Bár a keleti tagállamokban a viszonylag jól teljesítő régiók valóban több egy főre jutó forrást nyertek el a lemaradókhoz képest, azokban az országokban, ahol az intézményi minőség magasabb volt, a fejlettebb régiók előnye a források megszerzésében csökkent (Medve-Bálint 2018). Más szóval egy rátermett állami bürokrácia képes lehet arra, hogy a pénzeszközöket a leginkább rászoruló régiókba irányítsa, bár ez természetesen felvetheti a forrásokkal való visszaélés további lehetőségét is.

Az EU kohéziós politikájának versenyképességi és hatékonysági fordulatával kapcsolatos fenti általános kritikával összhangban Faragó és Varró (2016) bírálják a magyarországi területfejlesztési politikát azon az alapon, hogy az elhanyagolja a területi dimenziót. Érvelésük szerint amióta Magyarország EU-tag lett, az ország területfejlesztési tervei teljes mértékben az európai fejlesztési célokhoz igazodnak ahelyett, hogy a helyi igényeknek és szükségleteknek felelnének meg. Már az Új Magyarország Fejlesztési Terv (2007–2013) is, miközben a városokat helyezte a támogatás középpontjába, a versenyképességet és a kiadások hatékonyságát hangsúlyozta az egyenlőtlenségek csökkentése helyett. A szerzők a területi megfontolásoknak adott újabb csapást a 2011-ben elfogadott Új Széchenyi Tervben látják, amely teljes mértékben igazodott az Európa 2020 stratégiához, mivel a versenyképesség fokozását és a növekedés ösztönzését jelölte meg elsődleges célként. Mivel a kormány 2011-ben megszüntette a regionális fejlesztési tanácsokat, és átvette a helyi és regionális önkormányzatok hatáskörének nagy részét, az államigazgatás középszintje gyakorlatilag kiürült.

A fenti folyamat az OFTK 2014-es elfogadásával tetőzött, amely a fejlesztéspolitika további központosítását sugallja, és a korábbiaknál is nagyobb hangsúlyt helyez a váro-

si területek fejlesztésére. Ez azt jelenti, hogy az egyébként többnyire jól teljesítő városi növekedési központok jutnának többletfinanszírozáshoz. A gyakorlatban mindez meg is történt a részben uniós forrásokat elosztó, 2015-ben induló és 2023-ban lezáruló Modern városok program révén, melynek eredményeképpen várhatóan nőnek a területi különbségek hazánkban (Dávid 2019; Lux 2019). A növekedési pólusok, vagyis a városi területek támogatása mögött azon elképzelés húzódik meg, hogy a fejlődés – idővel – a növekedési pólusokból a lemaradó területekre is „átsorog”. Azonban a valóság gyakran nem felel meg ezeknek a várakozásoknak: ezt jól tükrözik az EU-n belüli növekvő területi egyenlőtlenségek, és különösen a kiváltságos nagyvárosi és a hátrányos helyzetű vidéki területek közötti, egyre szélesedő fejlődési szakadék, amit az Európai Bizottság hetedik kohéziós jelentése is megállapít (Dijkstra 2017). A 2021–2027-es programozási ciklus hazai fejlesztési irányai érdemben nem változtak a korábbiakhoz képest, ám az Európai Bizottság – újabb fordulattal – megkövetelte, hogy a támogatások legalább 60 százaléka a négy leghátrányosabb helyzetű régióba kerüljön, vagyis a területiség elve visszatérni látszik, habár a gyakorlatba ültetés – összefüggésben a felfüggesztett uniós forrásokkal – még várat magára.

A TERÜLETI EGYENLŐTLENSÉGEK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON AZ EU-CSATLAKOZÁS ÓTA

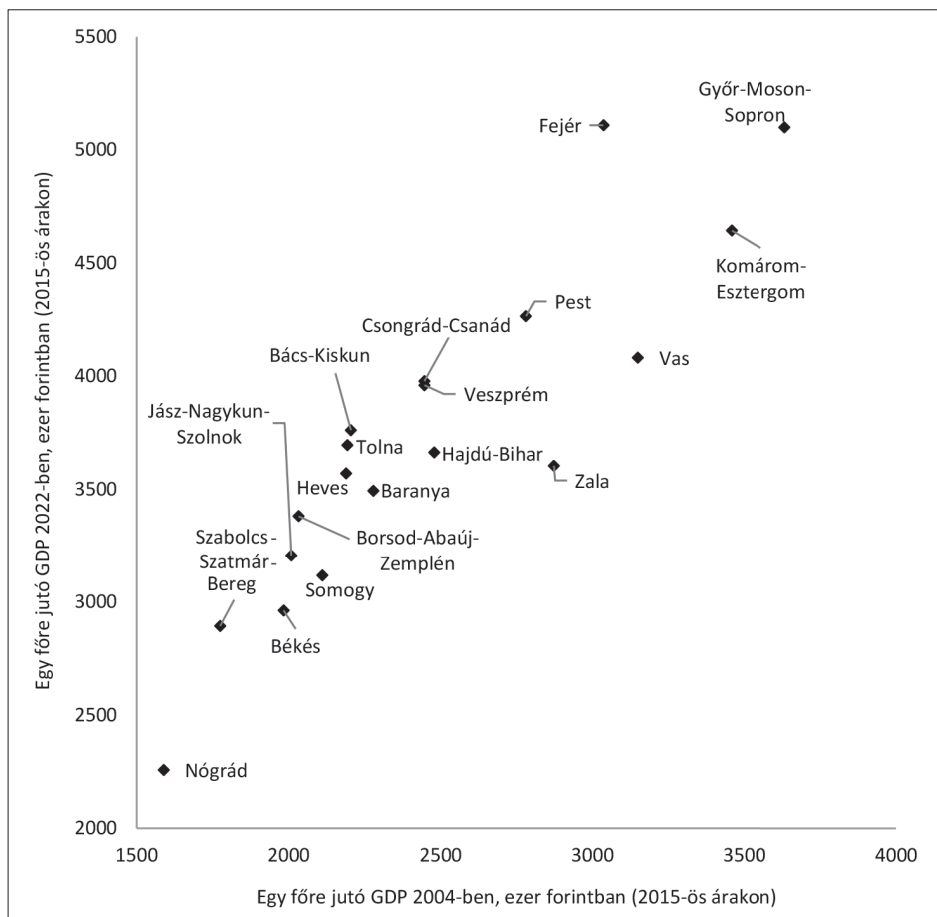
A fenti, uniós szinten meghatározott szakpolitikai keret tükrében érdemes áttekinteni a magyarországi területi egyenlőtlenségek alakulását hosszabb időtávon és az EU-csatlakozás óta eltelt időszakban is. Az előbbihez nyújt segítséget Györi és Mikle (2017) kutatása, amely a regionális egyenlőtlenségek alakulását vizsgálta Magyarországon a 20. század elejétől kezdve. Azt várhatnánk, hogy ebben a tág időszakban a területi egyenlőtlenségek mintázatában számos változás következett be. Ezzel szemben a kutatók egyik váratlan eredménye, hogy a két világháború és az államszocializmus korszakának erőltetett iparosítása ellenére Magyarország területi fejlődését a regionális egyenlőtlenségek tartós mintázatai jellemzik. A nyugat–keleti fejlődési szakadék, a centrum–periféria viszonyok és Budapest domináns pozíciója már a 20. század elején is ugyanúgy létezett, mint napjainkban. Csak néhány régió volt képes bizonyos mértékű gazdasági felzárkózást elérni, mint például a Balaton térsége, amely jelentős turisztikai desztinációvá vált, valamint a főváros agglomerációja. Az államszocializmus idején az északkeleti megyék (Heves, Nógrád és Borsod-Abaúj-Zemplén) a tömeges iparosítási törekvéseknek köszönhetően gyors növekedést mutattak, azonban 1990 után ezek a régiók válságba kerültek, és a korábbi nehézipar fellegrárai rozsdadozóvá váltak. A szerzők kutatása megerősíti, hogy a prosperitás és az elmaradottság zónái térben tartósan elkülönültek egymástól. Más szóval az országot az elmúlt bő évszázadban ért különböző gazdasági és politikai felfordulások ellenére útfüggőség és tartós területi egyenlőtlenségek jellemzik a magyar regionális fejlődést.

Az utóbbi két-három évtized területi folyamatait vizsgálva Lengyel és Varga (2018) meglepő megállapításokra jutottak, különösen Budapestnek az ország területi fejlődésé-

ben betöltött szerepét illetően. A szerzők kimutatták, hogy a 2008-as globális pénzügyi és gazdasági válságig Budapest volt az ország gazdasági növekedésének motorja. 2010 után azonban, bár a főváros a legfejlettebb maradt, az országos átlagtól elmaradt a régió növekedése. Ez annak ellenére történt így, hogy a K+F-kiadások, a magasan képzett munkaerő és a fejlett infrastruktúra nagymértékben koncentrálódik Budapesten, így elméletileg a potenciál megvan ahhoz, hogy továbbra is a hazai gazdasági növekedés fő hajtóereje legyen. Ehelyett 2010 óta azok a nyugati vármegyék (Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom és Fejér) és a déli Bács-Kiskun járultak hozzá a legnagyobb mértékben a gazdasági növekedéshez, amelyek a külföldi befektetések zömét voltak képesek vonzani. Vagyis a 2010 utáni területi folyamatok szorosan összefüggenek a külföldi cégek beruházási döntéseitől, csakúgy, mint az 1990-es és 2000-es években.

A fentieket részben erősíti a 2. ábra, amely vármegyei szinten a 2004-es egy főre jutó GDP és a 2022-es értékek közötti kapcsolatot ábrázolja a toronymagasan a legfejlettebb térség, Budapest nélkül. Az látható, hogy a 2004-es helyzet nagyon hasonlít a 2022. évi-re. Ez alatt a szűk két évtized alatt a külföldi beruházók által kedvelt Győr-Moson-Sopron megerősítette vezető helyét a főváros mögött, míg a szintén sok külföldi céget vonzó Fejér javította pozícióját, hasonlóan Bács-Kiskunhoz, Pesthez és Veszprémhez, azonban ezek a mozgások nem tekinthetők radikálisnak, a vármegyei fejlettségi rangsor érdemben nem változott. A három legkevesbé fejlett vármegye (Békés, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Nógrád) pedig semmilyen felzárkózást nem tud felmutatni, hiszen ugyanazt a pozíciót foglalják el a vármegyei fejlettségi rangsorban, mint az EU-csatlakozáskor.

Az imént említett ESPON-jelentés (Noguera et al. 2017) egy másik fontos szempontot is beemel a területi egyenlőtlenségekről szóló szakmai vitába, mégpedig a belső perifériákat, amelyek olyan mikrorégiók, melyek több indikátor alapján is hátrányos helyzetűek, a centrumtól való különböző mértékű leszakadás jellemzi őket. A perifériális helyzet nem feltétlenül jár együtt a centrumtól való földrajzi távolsággal, hanem jellemző lehet a közszolgáltatásokhoz való elégtelen hozzáférés és a helyi szereplők és intézmények gyengesége vagy fejlesztési ismereteinek és kapacitásainak hiánya is. Ebben a tekintetben a belső perifériák útfüggő pályát mutathatnak, mivel a kezdeti hátrányaik akár földrajzi, akár szolgáltatásnyújtási, akár intézményi kapacitásbeli szempontból idővel megerősödnek. Közép-Kelet-Európában és különösen Magyarországon a belső perifériák gyakran a lemaradó régiókban koncentrálódnak, ezért nem meglepő, hogy az északkeleti (Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nógrád) és a délnyugati (Tolna, Somogy) megyék a leginkább kitettek a belső periféria tüneteinek, de Veszprém és Jász-Nagykun-Szolnok megyében is azonosíthatók belső perifériák. A belső perifériák kialakulására a fent már idézett, Magyarországról szóló OECD-jelentés (2019) egy lehetséges magyarázatot kínál: a különösen a vidéki térségekben fejletlen másod- és harmadrendű úthálózat korlátozza a közszolgáltatásokhoz, például iskolákhoz és kórházakhoz való hozzáférést, míg a 2011-es államigazgatási reform, amely az önkormányzatokat számos korábbi feladatuktól megfosztotta, felerősíthette a kis, vidéki települések örökölt gyengeségét, és intézményi kapacitásbeli hiányosságaiuk még jobban a felszínre kerültek.



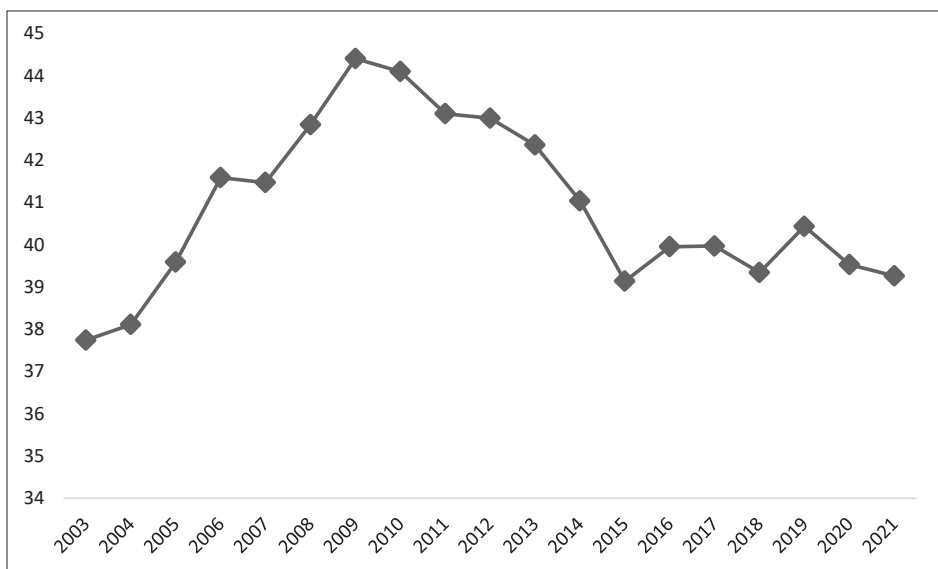
2. ÁBRA: Az egy főre jutó GDP 2004-ben és 2022-ben a magyarországi vármegyékben, Budapest nélkül (ezer forintban, 2015-ös árakon)

Forrás: saját számítás a KSH adatai alapján.

A szakirodalom empirikus eredményeinek fenti vázlatos áttekintése támpontot ad a területi egyenlőtlenségek hazai alakulásának vizsgálatához. A területi egyenlőtlenség egyik legelterjedtebb mérőszáma a Hoover-index vagy más néven koncentrációs index (Charles-Coll 2011). Ez az indikátor azt mutatja meg, hogy a teljes GDP-nek mekkora hányadát kellene a leggazdagabb régiókból a legszegényebbekbe átcsoportosítani ahhoz, hogy a GDP teljes elosztási egyenlősége megvalósuljon a régiós népességaránynak megfelelően (tehát minden régió a teljes népességből való részesedésnek megfelelő arányban részesedjen az ország GDP-jéből). A mutató elméleti minimumértéke 0, ami a tökéletes egyenlőséget jelzi, míg a maximum (100) egy olyan hipotetikus helyzetnek felel meg, amelyben az összes gazdasági teljesítmény egyetlen területi egységben összpontosulna, amelyben szinte nincs is állandó népesség.

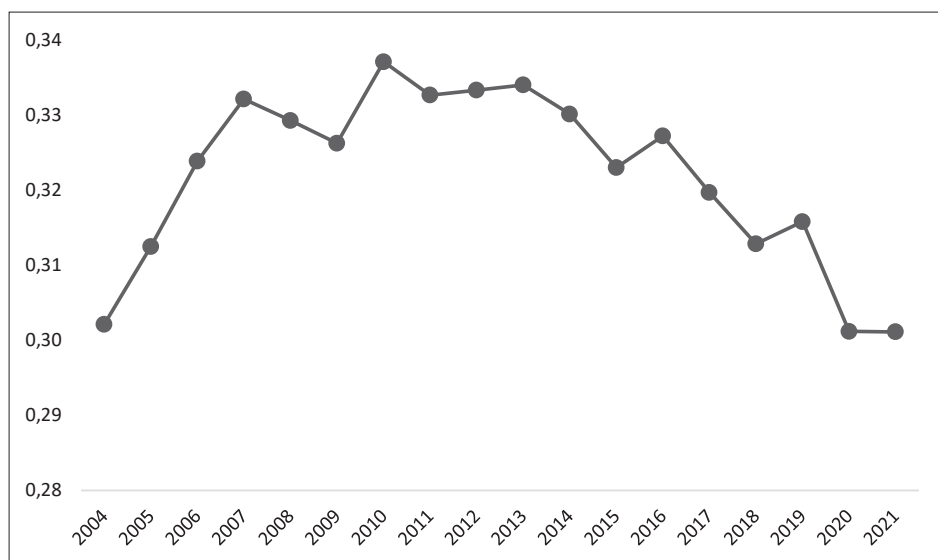
A magyar Hoover-index vármegyei szinten 2004-től számított értékeinek idősora három egymástól elkülönülő időszakot sugall (3. ábra). A 2008-as gazdasági válságig a területi egyenlőtlenségek növekedtek, az ország EU-csatlakozása után némileg gyorsuló tendenciát mutatva. A válság utáni években azonban egészen 2015-ig fokozatosan csökkent a területi egyenlőtlenségek szintje. Ezt követően stagnálás látszik, az egyenlőtlenségek mértéke a 2004-es – egyébként magasnak számító – szinten ragadt be. Emiatt Magyarország még mindig azon EU-tagállamok közé tartozik, ahol a legnagyobbak a belső területi különbségek. Mindazonáltal az egyenlőtlenségek növekedésének első időszaka azokat az éveket öleli fel, amikor Budapest az ország gazdaságának növekedési motorja volt, míg 2008 után a főváros dominanciája csökkenni kezdett. Másképpen fogalmazva, az index trendjének eltolódása elsősorban Budapest változó gazdasági helyzetét tükrözi.

Egy másik mutató, a szigma-konvergencia, amely a területi egységek egy főre jutó GDP-jének szórásán alapul, a Hoover-indexnél jobban ragadja meg a területi egyenlőtlenségek tendenciáit. A szigma-konvergencia lényegében a logaritmikusan transzformált egy főre jutó regionális GDP súlyozatlan szórása (Sala-i-Martin 1996), és megmutatja, hogy az egy főre jutó kibocsátás szórása az idő múlásával növekszik-e, vagy csökken. Ha a mutató csökkenő tendenciát mutat, akkor a gazdasági különbségek is csökkennek a területi egységek között. A vármegyékre számított magyarországi adatokból hasonló kép rajzolódik ki (4. ábra), mint a Hoover-indexből. Ez alapján 2010-től csökkent a területi egyenlőtlenség Magyarországon, azonban a mutató nagyon kicsi varianciát mutat, tehát a konvergencia mértéke nem számottevő, noha kétségtelen, hogy évtizedes távlatban szinte megszakítás nélkül megfigyelhető a csökkenő tendencia.



3. ÁBRA: A vármegyei szinten számított Hoover-index alakulása Magyarországon (2004–2021)

Forrás: saját számítás az Eurostat adatbázisa alapján.

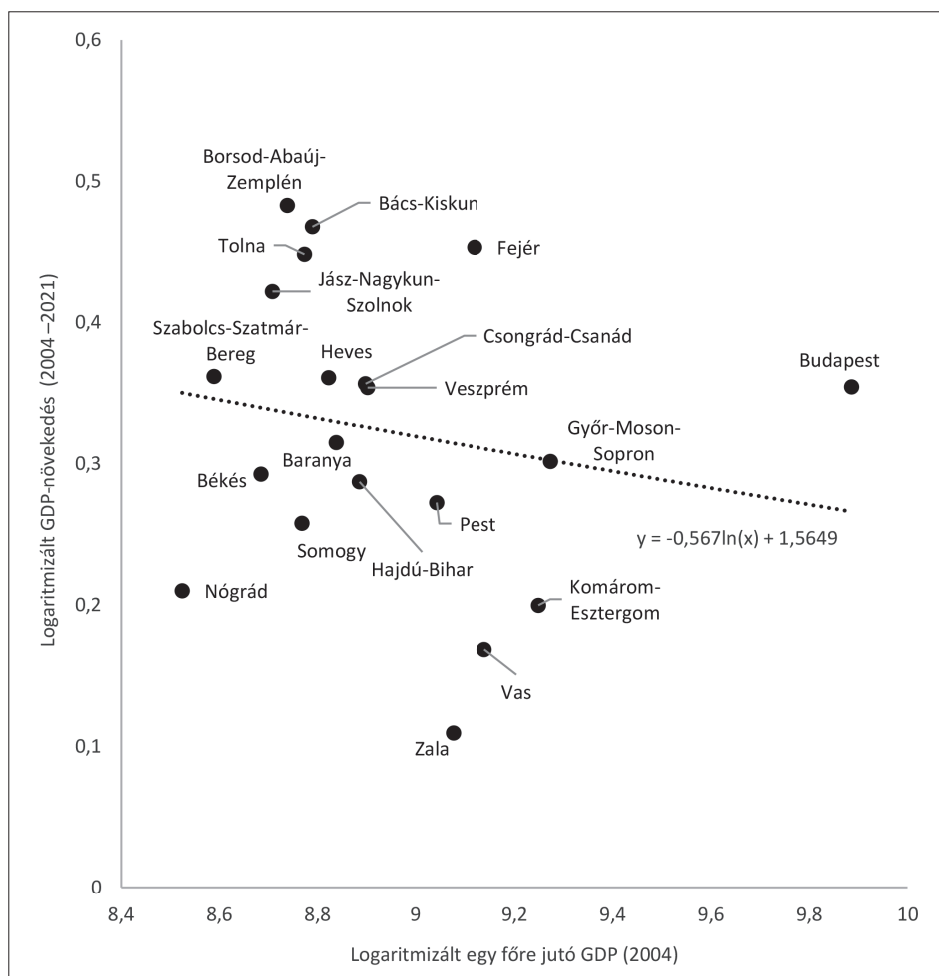


4. ÁBRA: Szigma-konvergencia Magyarországon vármegyei szinten (2004–2021)

Forrás: saját számítás az Eurostat adatbázisa alapján.

A Hoover-index és a szigma-konvergencia sem alkalmas annak kimutatására, hogy a magyarországi vármegyék a gazdasági növekedés tekintetében milyen pályát futnak be, pontosabban nem állapítható meg belőlük, hogy a területi különbségek csökkenése a legszegényebbek felzárkózásának vagy a legfejlettebbek relatíve gyengébb teljesítményének köszönhető-e. Ez utóbbit az úgynevezett béta-konvergencia ragadja meg, amely megmutatja, hogy a regionális fejlettség alacsonyabb kezdeti szintje magasabb gazdasági növekedéssel jár-e, vagy sem. Más szóval a béta-konvergencia azt tárja fel, hogy a szegényebb régiók gyorsabban növekednek-e, mint a gazdagabbak (Wei 2015). Ha ez a helyzet, akkor a gazdasági egyenlőtlenségek nemcsak idővel csökkennek, hanem ez a csökkenés a kezdetben legkevésbé fejlett térségek felzárkózásának az eredménye. Ennek az indikátornak a legegyszerűbb változata a feltétel nélküli (vagy abszolút) béta-konvergencia, amely figyelembe veszi a kezdeti fejlettségi szintet és a regionális növekedés átlagos ütemét a megfigyelt időszakban (Sala-i-Martin 1996). Béta-konvergencia akkor áll fenn, ha az alacsonyabb kezdeti egy főre jutó GDP magasabb növekedési rátával jár együtt, vagyis ha a kevésbé fejlett régiók gyorsabban növekednek, mint a fejlettek. Az EU kohéziós politikájának eredeti célkitűzései közül ez az egyik legfontosabb, vagyis a hátrányos helyzetű térségek növekedésének serkentése és azok felzárkóztatása a centrumhoz.

Az abszolút béta-konvergencia értéke (5. ábra) a magyar vármegyék és Budapest esetében a 2004 és 2021 közötti időszakra számítva negatív. Ez azt sugallja, hogy a kezdetben fejletlenebb vármegyék gazdasági növekedése meghaladja a gazdagabb vármegyékben elért növekedési ütemet, vagyis a leghátrányosabb helyzetű vármegyék átlagosan gyorsabban növekedtek, mint a fejlettebbek ($\beta = -0,57$, $p > 0,1$). Azonban a béta értéke sta-



5. ÁBRA: Abszolút béta-konvergencia Magyarországon a vármegyék szintjén (2004–2021)

Forrás: saját számítás az Eurostat adatbázisa alapján.

tisztikailag nem szignifikáns, ráadásul, ahogy az 5. ábráról is kiderül, elég nagy a szórás a kevésbé fejlettek gazdasági növekedése között, ezért ezen egyszerű teszt alapján nem lehet egyértelmű következtetést levonni a magyarországi területi folyamatokról. Ráadásul a megfigyelt esetek kis száma ($N = 20$) is óvatosságra int a kapott eredmény értelmezésében. Összevetve a fent bemutatott különböző területi egyenlőtlenségi mutatókat, annyi mindenesetre bizonyosnak látszik, hogy számottevő területi konvergencia nem történt Magyarországon az utóbbi húsz évben. Legfeljebb annyit állíthatunk, hogy a vármegyék (és a főváros) közötti területi különbségek mértéke nagyjából megfelel a két évtizeddel ezelőtti szintnek (Dobó–Pintér 2022), ami – tekintettel a kohéziós politikából érkező jelentős mennyiségű forrásra – nem értékelhető kiugró eredményként.

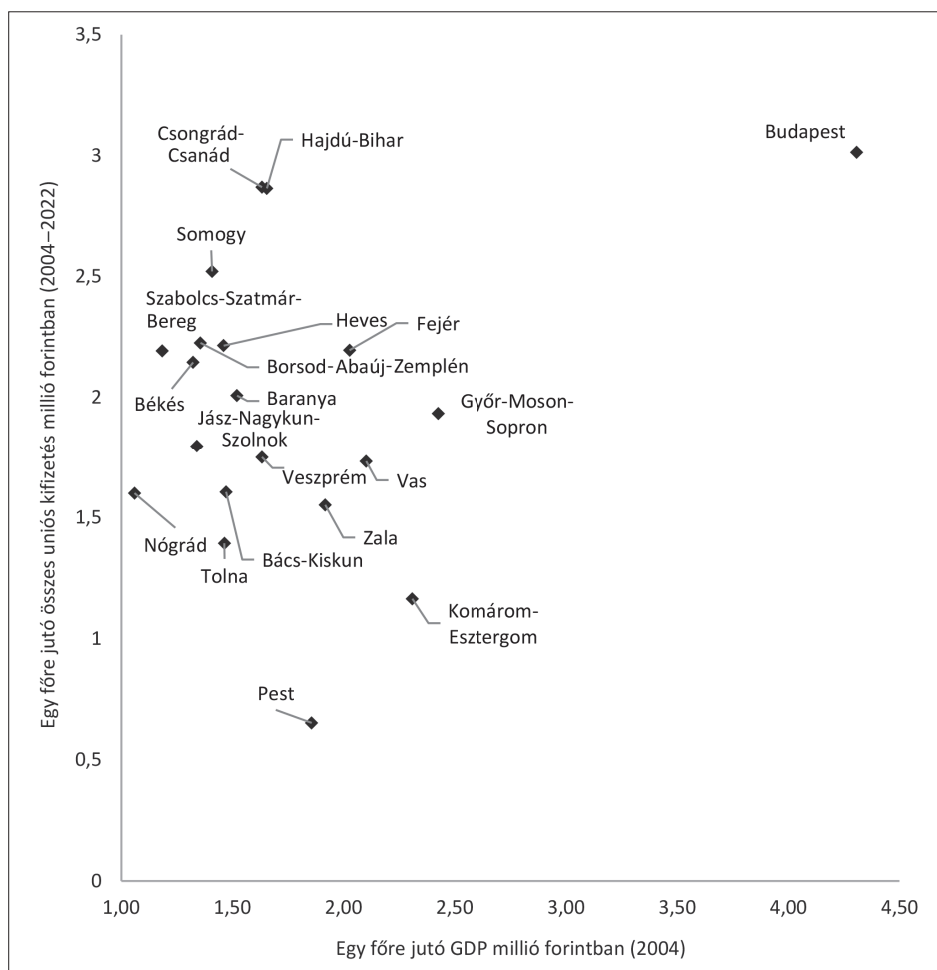
Ezek után érdemes azt is szemügyre venni, hogy a vármegyék milyen mértékben részesültek az uniós forrásokból. Fontos leszögezni, hogy a kohéziós politika pénzeinek területi elosztását a földrajzi támogathatósági kritériumok is befolyásolják, amelyeket az Európai Bizottság minden egyes finanszírozási időszak előtt úgynevezett NUTS 2-es szinten határoz meg. Magyarországon a NUTS 2-es szint a vármegyék feletti területi egység, vagyis a fejlesztési régiók szintje, melyek a 2011-es közigazgatási reform óta csupán statisztikai jelentőséggel bírnak. Mivel az egy főre jutó EU-s GDP jelenti azt a viszonyítási alapot, amelyhez képest a régiók gazdasági teljesítményét értékelik, Magyarország szinte teljes területe elmaradottnak minősül, hiszen a NUTS 2-es régiók többségében az egy főre jutó GDP nem éri el az uniós átlag 75 százalékát. Ez azt jelenti, hogy Budapest kivételével az összes régió, és emiatt az összes vármegye is, a legmagasabb támogatási kategóriába esik már 2004 óta. Ez a besorolás azonban nem tesz különbséget a régiók között a *belső* fejlettségbeli különbségek alapján: az EU a jogosultsági kritériumok meghatározásakor nem veszi figyelembe az országon belüli területi különbségeket, hiszen a fejlettséget az abszolút mércének tekintett egy főre jutó uniós GDP-hez mérik. Ennek következtében eddig minden programozási időszakban a viszonylag jól prosperáló Nyugat- és Közép-Dunántúl vármegyei ugyanabba a támogatási kategóriába tartoztak, mint a legelmaradottabb Dél-Alföld és Észak-Magyarország vármegyei. Az egyetlen kivételt a Budapestet is magában foglaló Közép-Magyarország jelenti, amely 2007–2013-ban és 2014–2020 között is fejlettebbnek bizonyult az uniós átlag 75 százalékánál, így – legalábbis elméletileg – lényegesen kevesebb támogatásra volt jogosult, mint az ország többi része.

Mivel az Európai Bizottság által meghatározott támogathatósági kritériumok nem tesznek különbséget a fejlettebb és kevésbé fejlett magyar vármegyék között, a gazdaságilag elmaradottabb térségek és a fő növekedési központok – Budapest kivételével – azonos szabályok szerint versenyeznek a forrásokért. Ez a helyzet hátrányos lehet a legelmaradottabb területek számára, ugyanakkor kedvezhet a vezető régióknak. Ennek oka a forrásfelvétel képesség korábban már tárgyalt eltéréseiben keresendő. A gazdaságilag prosperáló területeken a potenciális pályázók (cégek, civil szervezetek, helyi önkormányzatok, egyetemek stb.) átlagosan nagyobb saját forrásokkal, humán tőkével és know-how-val rendelkeznek, mint a kevésbé fejlett térségekben. A gazdaságilag fejlettebb területeken ráadásul a potenciális pályázók köre is nagyobb, mindez pedig azt jelenti, hogy a viszonylag fejlettebb térségek nagyobb kapacitással bírnak nemcsak a pályázáshoz, hanem a források felhasználásához is. Ezen a ponton bukkan fel újra a kohéziós politika versenyképességi és hatékonysági fordulata, amely alapján tehát az uniós átlagtól elmaradó fejlettségű területek támogatásért folytatott versenyében a gazdaságilag viszonylag jobban teljesítők előnyt élvezhetnek, amit a régiók támogathatósági kritériumai tovább erősítenek. Vagyis ha a szegény régiók nem részesülnek kedvezményes elbánásban, akkor a jelenlegi, számukra hátrányos támogathatósági feltételek mellett az ily módon kialakuló egyenlőtlen versenyben arányosan kevesebb támogatást tudnak elnyerni, mint a relatíve fejlettebb régiók. Ez az a folyamat, amely erősítheti a meglévő területi egyenlőtlenségeket, ahogyan azt a kohéziós politikával szemben megfogalmazott számos kritika is sugallja (Mendez 2013; Avdikos–Chardas 2016; Faragó–Varró 2016).

A kevésbé fejlett vármegyék tehát a fejlettebbek forráselszívó hatásával is meg kell hogy küzdjenek, amire a Pest vármegyei kedvezményezettek uniós forrásszerző teljesítménye a legjobb példa. Egészen a 2021–2027-es programozási ciklusig Pest vármegye nem önállóan, hanem a Közép-Magyarország régió tagjaként került besorolásra, és így Budapesttel azonos támogatási kategóriába és elbírálás alá esett. A főváros forráselszívó hatása azonban olyan nagy volt, hogy Pest vármegye, pontosabban a Pest vármegyei kedvezményezettek (vállalatok, helyi önkormányzatok, civil szervezetek) az összes hazai vármegye közül a legalacsonyabb egy főre jutó uniós támogatást nyerték el 2004 óta. Nem véletlen, hogy a Pest vármegyei közgyűlés több ízben is kérelmezte az önálló NUTS 2-régióvá válást, vagyis a Budapesttel való „társbérlet” megszüntetését, erre azonban először csak a jelenleg is futó (2021–2027) programozási ciklusban került sor (erről bővebben lásd Nyikos 2015).

A 6. ábra a vármegyék egy főre eső GDP-jét mutatja az EU-csatlakozás évében, valamint az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (TEIR) adatbázisa alapján a vármegyékben végrehajtott uniós finanszírozású projektek teljes egy főre eső uniós kifizetéseit 2004 és 2022 között. A kohéziós politika eredeti célkitűzésének megfelelően a legkevesbé fejlett vármegyékbe kellett volna a legtöbb egy főre eső támogatásnak érkeznie, míg a legfejlettebbekbe a legkevesebbeknek. A hatékonysági elv alapján azonban ez nem feltétlenül van így. A két elv keveredését tökéletesen tükrözi a 6. ábrán látható összefüggés, pontosabban az, hogy a két mutató között lényegében nem mutatható ki semmilyen kapcsolat. Bár a változók közötti Kendall-féle rangkorrelációs együttható negatív, ami azt jelzi, hogy a kezdetben kevésbé fejlett vármegyék átlagosan valamivel magasabb növekedést produkáltak, az együttható értéke igen alacsony, és statisztikailag nem is szignifikáns ($\tau = -0,026$, $p > 0,1$, $N = 20$). Mindez megerősíti, hogy az uniós források területi eloszlásánál a szolidaritás elve, vagyis hogy a legszegényebb vármegyéknek jusson a legtöbb fejlesztési forrás, nem érvényesült. Ez még Budapest torzító hatásának kiszűrése esetén is fennáll, mert ebben az esetben a rangkorrelációs együttható csak minimálisan változik ($\tau = -0,14$, $p > 0,1$, $N = 19$), és nem szignifikáns. Budapesten egyébként az ábrán látottnál valamivel kevesebb uniós forrást költöttek el a fővárosban megvalósuló projektekre. Az egy főre jutó budapesti kohéziós pénzek kiemelkedő mértékének hátterében az áll, hogy sok, elsősorban a minisztériumok által elnyert támogatást, amelyet nem Budapesten használtak fel, a fővárosban elköltött támogatásként rögzítettek az elszámolásnál.

A vármegyei gazdasági növekedés és a kohéziós politika forrásai közötti összefüggés további feltárására érdemes fixhatás-panelregressziókat futtatni a 2004–2022 közötti vármegyei adatokon. Medve-Bálint és szerzőtársai hasonló adatsoron végeztek vizsgálatot (lásd Medve-Bálint–Martin 2022, függelék), az alábbi elemzés az ő számításai alapján. A függő változó az adott vármegye inflációval korrigált egy főre eső GDP-jének éves növekedése (%), míg a fő magyarázó változók az egy főre jutó uniós támogatások (2010-es árakon), a 2004. és 2005. évi egy főre eső GDP (2010-es árakon); az ipar hozzáadott értékének aránya (%) a teljes hozzáadott értékből; a vármegyei FDI-állomány éves változása (%); és egy kétértékű változó, mely a 2009-es pénzügyi világválság, a 2020-as koronavírus-válság és a 2022-es energiaválság hatásaira kontrollál.



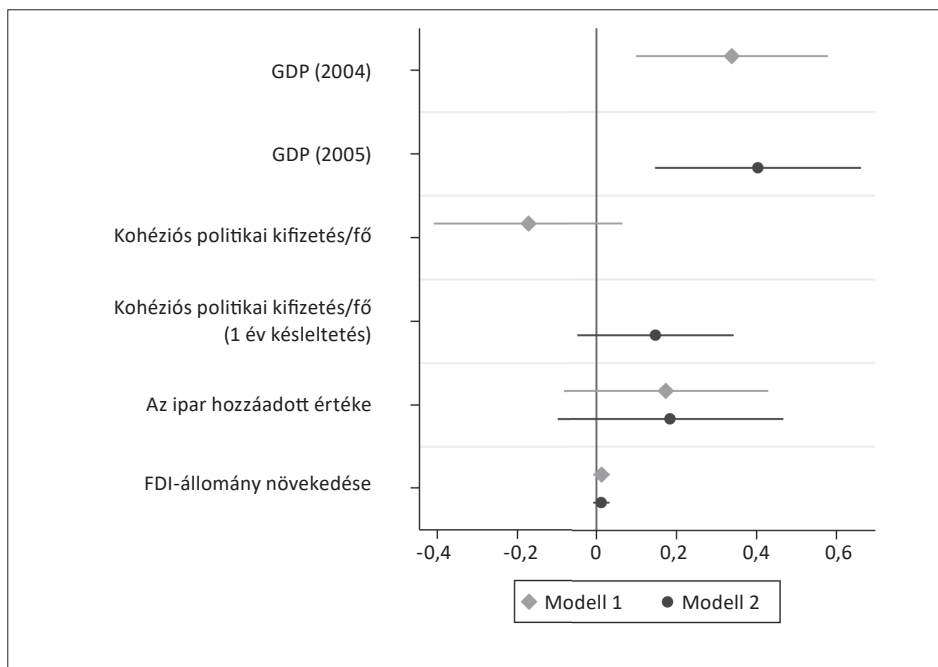
6. ÁBRA: A 2004-es egy főre jutó GDP és a kohéziós politikából egy főre jutó teljes kifizetett uniós támogatás (2004–2022) vármegyei szinten

Megjegyzés: A 2004–2006-os programozási időszakra csak a szerződéssel lekötött összegek, nem a tényleges kifizetések érhetők el a TEIR adatbázisban.

Forrás: saját számítás a TEIR és a KSH adatbázisa alapján.

A két lefuttatott modell között csupán annyi a különbség, hogy a második a kohéziós politikából származó kifizetett uniós támogatások függő változóval való kapcsolatát egyéves késleltetéssel („lag”) becsli. Az eredményeket a 7. ábra foglalja össze, mely az egyes változókhoz tartozó koefficienseket ábrázolja 95%-os konfidenciaszint mellett (kivéve a válságokra kontrolláló kétértékű változót, amely nem meglepő módon nagyon erős negatív kapcsolatot mutatott a gazdasági növekedéssel).

Az eredmények szerint a vármegyei fejlettség kezdeti szintje (2004. vagy 2005. évi egy főre eső GDP) erős pozitív összefüggést mutat a gazdasági növekedéssel, ami az út-



7. ÁBRA: A vármegyei adatsorokon (2004–2022) futtatott panelregressziók koefficiensei (95%-os konfidenciaintervallum mellett)

függő területi fejlődésre és egyben a tartós területi egyenlőtlenségekre szolgáltat újabb bizonyítékot. A többi változó azonban (kivéve a válságokat jelzőt) nem árul el statisztikailag szignifikáns összefüggést a növekedéssel, noha a koefficiensek, ideértve az uniós támogatások késleltetett hatását, a várt irányba mutatnak. Vagyis a modellek ugyanazt a bizonytalanságot tükrözik, mint a fejezet korábbi részében ismertett területikonvergencia-elemzések. A rendelkezésre álló adatok alapján nem lehet kijelenteni, hogy a kohéziós politikából származó fejlesztési források egyértelműen kedvezően befolyásolták volna a gazdasági növekedést és felzárkózást vármegyei szinten; igaz, az sem állapítható meg, hogy a konvergencia gátjává váltak volna. Mindebből azonban az is következik, hogy a kohéziós politika forrásai eredeti célkitűzésükhöz, vagyis a területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez nem járultak hozzá, de a vármegyei szintű gazdasági fejlődésre gyakorolt hatásuk is leginkább semlegesnek mondható.

KÖVETKEZTETÉSEK

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 magyar területfejlesztési politika cél-

jai ez idő alatt idomultak az EU elvárásaihoz, azonban utóbbiak esetében időközben számottevő hangsúlyeltolódás következett be. Az EU-n belüli területi egyenlőtlenségek csökkentésének szándéka a kohéziós politikában háttérbe szorult, helyette a versenyképesség növelése és a források hatékony felhasználása került előtérbe. Úgy is lehet fogalmazni, hogy az eredetileg a széttartó területi fejlődést eredményező integrációs folyamatok ellensúlyozására létrehozott uniós kohéziós politika a keleti bővítés óta egyre jobban eltávolodott ettől a célkitűzéstől. Ettől függetlenül továbbra is a legkevésbé fejlett tagországok, köztük a keleti tagállamok a fő kedvezményezettjei a kohéziós pénzeknek. Ebben a csoportban Magyarország kiemelkedően nagy egy főre jutó támogatást kapott, tehát a hazai területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez adottak voltak a pénzügyi feltételek.

A hatalmas, rendelkezésre álló gazdaság- és területfejlesztési uniós támogatásoktól elvárható volna, hogy két évtized alatt hozzájáruljanak a területi egyenlőtlenségek csökkenéséhez, a legkevésbé fejlett térségek felzárkózásához. Az empirikus adatok szerint 2004 után rohamosan nőttek az országon belüli területi egyenlőtlenségek, majd a 2008-as válság után csökkenni kezdtek, és a 2020-as évekre majdnem ugyanazon a szinten tartanak, mint a csatlakozás idején. A felületes szemlélőnek ez a kohéziós támogatások sikerét sugallhatja, azonban a kép ennél jóval árnyaltabb.

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. A kohéziós politika eredeti szolidaritási elvéből legalábbis ez következne. Azonban a kohéziós politika versenyképességi fordulata hangsúlyeltolódást hozott: immár a szegények között a relatíve fejlettebb térségek támogatása került előtérbe, azért is, mert ezeknek a területeknek a forrásfelvevő képessége sokkal nagyobb a leghátrányosabb helyzetűeknél. A hazai szakpolitikai döntéshozók ezt felismerve olyan központosított forráskezelő és elosztó intézményrendszert hoztak létre, melyben a források leszerződése rendkívüli gyorsasággal és hatékonysággal valósul meg. Ebben az értelemben az uniós támogatások magyarországi felhasználása tükrözi a hatékonyság elvét, de csak ezen a téren.

A vármegyei támogatási adatokból ugyanis kiolvasható, hogy a legkevésbé fejlett térségek nem jutottak a fejlettebbekhez képest többletforrásokhoz. 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 tehát leginkább a piac, azon belül is a külföldi beruházók lokációs döntései és az útfüggőség, nem pedig a kohéziós politika eszköztára határozták meg. Ráadásul, ahogy arra többen rámutattak, mind ez ideig a hazai uniós források jelentős korrupciós kockázatot hordoztak magukban. Habár nem feltétlenül várható el az EU-s transzferektől az, hogy jelentősen mérsékeljék a területi egyenlőtlenségeket, szükséges lenne az erre irányuló egyértelmű politikai szándék, hogy az uniós kohéziós politika hatékonyabb legyen a területi egyenlőtlenség mérséklése terén.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Avdikos, Vasilis – Anastassios Chardas: European Union Cohesion Policy Post 2014: More (Place-Based and Conditional) Growth – Less Redistribution and Cohesion. *Territory, Politics, Governance*, 2016. No. 1. 97–117. <https://doi.org/10.1080/21622671.2014.992460>
- Begg, Iain: Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives. *Journal of European Integration*, 2010. No. 1. 77–96. <https://doi.org/10.1080/07036330903375115>
- Berkowitz, Peter – Monfort, Philippe – Pieńkowski, Jerzy: Unpacking the Growth Impacts of European Union Cohesion Policy: Transmission Channels from Cohesion Policy into Economic Growth. *Regional Studies*, 2020. No. 1. 60–71. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1570491>
- Boldrin, Michele – Canova, Fabio: Regional Policies and EU Enlargement. In Bernard Funck – Lodovico Pizzati eds.: *European Integration, Regional Policy and Growth*. Washington D.C., 2003, The World Bank, 33–94.
- Brown, David L. – Greskovits, Béla – Kulcsár, J. László: Leading Sectors and Leading Regions: Economic Restructuring and Regional Inequality in Hungary since 1990. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2007. No. 3. 522–542. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2007.00738.x>
- Charles-Coll, Jorge A.: Understanding Income Inequality: Concept, Causes and Measurement. *International Journal of Economics and Management Sciences*, 2011. No. 3. 17–28.
- Chidlow, Agnieszka – Salciuvienė, Laura – Young, Stephen: Regional Determinants of Inward FDI Distribution in Poland. *International Business Review*, 2009. No. 2. 119–133. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2009.02.004>
- Fekete Dávid: A Modern Városok Program jelentősége a hazai városfejlődésben. *Tér és Társadalom*, 2019. 1. 27–43. <https://doi.org/10.17649/TET.33.1.3066>
- Delors, Jacques: *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*. Brussels, 1989, European Council.
- Dijkstra, Lewis ed.: *My Region, My Europe, Our Future: Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Brussels, 2017, European Commission.
- Dobó Róbert – Pintér Tibor: Regionális különbségek alakulása különböző területi szinteken értelmezve Magyarországon. *BGE Szemelvények*, 2022. 58–63. https://doi.org/10.29180/978-615-6342-49-2_6
- Drahokoupil, Jan: *Globalization and the State in Central and Eastern Europe: The Politics of Foreign Direct Investment*. New York, 2009, Routledge.
- Európai Bizottság: *Az EU bevételei és kiadásai*. Adatbázis. Brüsszel, 2023. https://commission.europa.eu/document/download/db7394f7-b867-4d1e-a961-f2c874eed22d_en?filename=eu_budget_spending_and_revenue_2000-2022.xlsx
- European Commission: *Investment for Jobs and Growth. 6th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Brussels, 2014.
- European Commission: *Cohesion Policy. The EU's Main Investment Policy*. Brussels, é. n. https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/investment-policy_en
- Faragó, László – Varró, Krisztina: Shifts in EU Cohesion Policy and Processes of Peripheralization: A View from Central Eastern Europe. *European Spatial Research and Policy*, 2016. No. 1. 5–19. <https://doi.org/10.1515/esrp-2016-0001>
- Fazekas, Mihály – King, Lawrence Peter: Perils of Development Funding? The Tale of EU Funds and Grand Corruption in Central and Eastern Europe. *Regulation & Governance*, 2019. No. 3. 405–430. <https://doi.org/10.1111/rego.12184>

- Frisina, Lorraine: *Understanding Regional Development: Absorption, Institutions and Socio-Economic Growth in the Regions of the European Union*. Frankfurt am Main, 2008, Peter Lang.
- Gál Zoltán: Az FDI szerepe a gazdasági növekedés és a beruházások területi differenciálódásában Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 2019. 6. 653–686. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.6.653>
- Hall, John – Ludwig, Udo: Gunnar Myrdal and the Persistence of Germany's Regional Inequality. *Journal of Economic Issues*, 2009. No. 2. 345–352. <https://doi.org/10.2753/JEI0021-3624430207>
- Hughes, David W. – Holland, David W.: Core-Periphery Economic Linkage: A Measure of Spread and Possible Backwash Effects for the Washington Economy. *Land Economics*, 1994. No. 3. 364–377. <https://doi.org/10.2307/3146536>
- Jacoby, Wade: The EU Factor in Fat Times and in Lean: Did the EU Amplify the Boom and Soften the Bust? *Journal of Common Market Studies*, 2014. No. 1. 52–70. <https://doi.org/10.1111/jcms.12076>
- Ke, Shanzi – Feser, Edward: Count on the Growth Pole Strategy for Regional Economic Growth? Spread–Backwash Effects in Greater Central China. *Regional Studies*, 2010. No. 9. 1131–1147. <https://doi.org/10.1080/00343400903373601>
- Leonardi, Robert: *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*. New York, 2005, Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230503861>
- Lux Gábor: A Modern városok program újraiparosítási törekvései. *Tér és Társadalom*, 2019. 1. 44–65. <https://doi.org/10.17649/TET.33.1.3067>
- Medve-Bálint, Gergő: *Converging on Divergence: The Political Economy of Uneven Regional Development in East Central Europe After the Change of Regime (1990–2014)*. PhD Dissertation (Central European University). Budapest, 2015.
- Medve-Bálint, Gergő: Implementing EU Cohesion Policy in the Eastern Member States: Quality of Government Balancing between Equity and Efficiency. In Michal Matlak – Frank Schimmelfennig – Tomasz P. Wozniakowski eds: *Europeanization Revisited: Central and Eastern Europe in the European Union*. Florence, 2018a, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 108–126. <https://doi.org/10.4337/9781785367496.00013>
- Medve-Bálint, Gergő: The Cohesion Policy on the EU's Eastern and Southern Periphery: Misallocated Funds? *Studies in Comparative International Development*, 2018b. No. 2. 218–238. <https://doi.org/10.1007/s12116-018-9265-2>
- Medve-Bálint Gergő – Martin József Péter – Nagy Gabriella: Célellentétes következmények? Az uniós források hasznosulása Magyarországon. In Szelényi Iván – Tóth István György szerk.: *Társadalmi Riport 2022*. Budapest, 2022, TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt., 33–51. <https://doi.org/10.61501/TRIP.2022.2>
- Mendez, Carlos: The Post-2013 Reform of EU Cohesion Policy and the Place-Based Narrative. *Journal of European Public Policy*, 2013. No. 5. 639–659. <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.736733>
- Milio, Simona: Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy. *Regional Studies*, 2007. No. 4. 429–442. <https://doi.org/10.1080/00343400601120213>
- Noguera, Joan – Ortega-Reig, Mar – del Alcázar, Hector – Copus, Andrew – Berlina, Anna – Moodie, John – Mantino, Francesco – Forcina, Barbara – Weck, Sabine – Beisswenger, Sabine – Hans, Nils – Tagai, Gergely – Koós, Bálint – Kovács, Katalin – Uzzoli, Annamária – Dax, Thomas – Machold, Ingrid – Schürmann, Carsten – Tobiasz-Lis, Paulina – Dmo-

- chowska-Dudek, Karolina – Wójcik, Marcin: *PROFECY – Processes, Features and Cycles of Inner Peripheries in Europe*. Luxembourg, 2017, ESPON.
- Nyikos Györgyi: Pest megye és a Közép-Magyarország régió – együtt vagy külön? *Polgári Szemle*, 2015. 4–6.
- Nyikos, Györgyi: Regional Policy in Hungary: Effects of EU Membership and National Priorities. In Ellen Bos – Astrid Lorenz eds.: *Politics and Society in Hungary: (De-)Democratization, Orbán and the EU*. Wiesbaden, 2023, Springer Fachmedien, 225–244. https://doi.org/10.1007/978-3-658-39826-2_13
- OECD: *OECD Economic Surveys: Hungary 2019*. Paris, 2019, OECD Publishing.
- Rodríguez-Pose, Andrés – Garcilazo, Enrique: Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. *Regional Studies*, 2015. No. 8. 1274–1290. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>
- Rugraff, Eric: Are the FDI Policies of the Central European Countries Efficient? *Post-Communist Economies*, 2008. No. 3. 303–316. <https://doi.org/10.1080/14631370802281415>
- Sala-i-Martin, Xavier X.: The Classical Approach to Convergence Analysis. *The Economic Journal*, 1996. No. 437. 1019–1036. <https://doi.org/10.2307/2235375>
- Šćepanović, Vera: *FDI as a Solution to the Challenges of Late Development: Catch-Up without Convergence?* PhD Dissertation (Central European University). Budapest, 2013.
- Surubaru, Neculai-Cristian: Administrative Capacity or Quality of Political Governance? EU Cohesion Policy in the New Europe, 2007–13. *Regional Studies*, 2017. No. 6. 844–856. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1246798>
- Wei, Yehua Dennis: Spatiality of Regional Inequality. *Applied Geography*, 2015. No. 61. 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2015.03.013>

11. SZOCIÁLIS DIVERGENCIA MAGYARORSZÁGON

Andor László

BEVEZETÉS

Az Európai Unió elsődlegesen gazdasági integráció, de ennek szociális dimenziója¹ kezdettől fogva jelentős volt. Már a Római Szerződés (1957) rendelkezett az Európai Szociális Alap (ESZA) létrehozásáról, később az egységes piac létrehozása (1993) az EU-szintű érdekegyeztetés és munkaügyi jogalkotás kezdetét is jelezte, az ún. Lisszaboni Stratégiával (2000) pedig szintet lépett a szakpolitikai koordináció a társadalmi kohézió és konvergencia erősítése érdekében. A nagy pénzügyi és gazdasági válság után az EU szociális dimenziója tovább erősödött, elsősorban a Szociális Jogok Európai Pillérének elfogadása (2017) után.

Az EU vezetői, érdekképviselői, civil szervezetei és elemzői körében az egységes piac bevezetése hozta magával az Európai Szociális Modell koncepcióját (Gyulavári–Krémer 2004). Ez – miközben nem vonta kétségbe eltérő szociálpolitikai hagyományok létezését az egyes tagországokban és országcsoportokban – magában foglalta a fejlett ipari kapcsolatok és magas szintű szociális védelem megvalósulását és az arra való törekvést erős két- vagy háromoldalú érdekegyeztetési mechanizmusokkal megtámogatva. Az EU széles eszköztárát (jogalkotás, költségvetés, szakpolitikai koordináció) alkotott meg és működtet szociálpolitikája végrehajtására, megosztva a hatásköröket a tagországokkal, amelyek továbbra is gazdái a jóléti újraelosztást szolgáló költségvetési eszközöknek.

A 2004-től megvalósult keleti bővítések során azonban az EU szociális törekvései nem kapták meg azt a figyelmet, amely indokolt lett volna. Részben emiatt ez a két évtized a gazdasági konvergencia és szociális divergencia kettősségével jellemezhető. Míg Dél-Európa országaiban a pénzügyi-gazdasági válság miatt kétségessé vált az Európai Szociális Modell fenntarthatósága, az újonnan csatlakozott keleti tagországokban kérdés volt, hogy megvan-e a szubjektív törekvés és az objektív lehetőség a gazdasági mellett a szociális integrációra is (Tomka 2004).

Ami konkrétan Magyarországot illeti: a 2010-ben bekövetkezett politikai fordulat után alig jutott már szerep a háromoldalú érdekegyeztetésnek, és a magyar kormányza-

¹ Az európai integráció (EGK, majd EU) szociális dimenziójának evolúciójáról lásd Sziklai 2012 és Hacker 2023.

ti szereplők inkább tartózkodtak olyan fogalmak használatától, mint a „szociális jogok”. A magyar szociálpolitika sok esetben innovatívnak volt mondható, de ez a legtöbb esetben azt jelentette, hogy az EU közös törekvéseitől eltérve, vagy kimondottan azokkal szemben fogalmazódtak meg elképzelések és megoldások.

Ebben a fejezetben az elmúlt húsz év mérföldköveihez kapcsolódva tekintjük át a hazai folyamatokat az EU szakpolitikai törekvéseinek tükrében. Először a felzárkózás és elkanyarodás problematikáját elemezzük. Utána az időszak legfontosabb hosszú távú szakpolitikai koordinációs programja, az Európa 2020 Stratégia magyarországi megvalósulásának sajátosságait vizsgáljuk. Külön részt szentelünk a kelet–nyugati egyensúlytalanság legfontosabb manifesztációját képező munkaerő-mobilitás kérdéskörének. Végül pedig a hazai foglalkoztatási és szociális helyzet alakulását abban a néhány évben vizsgáljuk meg, amelyeket az EU-ban a „Szociális Pillér” gyakorlatba való átültetése jellemzett, nehezítve a koronavírus-világjárvány és az orosz–ukrán háború hatásaival.

A RENDSZERVÁLTÁS TOVÁBB ÉLŐ ÖRÖKSÉGE

Az integráció belső perifériáján

Az 1989-ben indult „nagy átalakulás” keserű tapasztalatai után az új tagországok állampolgárai leginkább stabil, fenntartható gazdasági növekedést vártak az EU-csatlakozástól. Olyat, amely a felzárkózás irányába vezet – mégpedig nemcsak a nemzeti össztermék volumene, hanem az általános életszínvonal tekintetében is. Magyarország esetében ennek a programnak a szociális oldala sokkal szerényebb mértékben mondható sikeresnek, mint a gazdasági. A nagy pénzügyi válságot megelőző időszakban, tehát 2000–2007 között a legtöbb régióbeli ország átment egy „helyreállítási perióduson”, annak növekedési ütemét azonban a „nagy recesszió” (2009) után már nem lehetett megismételni. Ami pedig a szociális rendszereket illeti, a kelet–nyugati szakadék összességében nem csökkent, sőt helyenként nőtt is (Szikra 2018a).

Az EU-csatlakozás az 1990-es évek eleje óta kifejezett kívánsága volt a régió társadalmának, amely 2004-ben a többség számára valósággá vált. Mindez azonban nem vezetett a kelet–nyugati aszimmetriák felszámolásához. A régióban a növekedés erősen függ a közvetlen külföldi beruházásoktól (FDI), valamint az EU-tagság óta az uniós transzferek felhasználásától.² Ezekkel a lehetőségekkel a helyi kormányok többé vagy kevésbé sikeresen tudnak élni, de csodára egyik sem volt képes.

A nyugat és kelet közötti aszimmetria, az új tagországokra jellemző alulfejlettség az EU-n belül feszültségekhez vezet. Igaz, az európai integráció sohasem volt teljesen homogén. Az eredetileg (1957) hat tagból álló integráció a keleti bővítést megelőzően már felvett további 9 országot, a 2004-es bővítés azonban újszerű volt azért, mert az új tagor-

² Az uniós transzferek gazdasági teljesítményre és fejlődésre gyakorolt hatásáról lásd Bucsky 2022, valamint Medve-Bálint és Bucsky fejezeteit ebben a kötetben.

szágokat a korábbiaknál jelentősebb jövedelmi szakadék választotta el a régiektől. Emiatt a tőke döntően nyugatról keletre, a munkaerő pedig keletről nyugatra áramlik.

A jövedelemben (GDP) mért gyorsabb vagy lassabb konvergencia ellenére a régió legtöbb országa inkább egyfajta belső félperifériaként³ fejlődött eddig. Ennek, tehát az EU centrumától megkülönböztető vonásoknak a legfontosabbika talán a magasabb jövedelmű OECD-országokból származó transznacionális vállalatok dominanciája a legkülönbözőbb szektorokban, de vannak fontos jelei például a munkaügyi kapcsolatok terén is. Kelet és nyugat között szakadék mutatkozik a munkáltatók és a munkavállalók szervezetsége, illetőleg a kollektív alkufolyamatok⁴ ereje és elterjedtsége tekintetében is. Ez utóbbi folyamatos kísértést jelent a gazdaságpolitikának arra, hogy a versenyképességet a munkavállalók rovására erősítse. A szakképzésre, innovációra építő stratégiák viszonylag ritkák.

A piacgazdaságra történő áttérésnek a kelet-közép-európai társadalmak számára különösen az eleje volt tragikus. Scheiring (2021) becslése szerint ebben az időszakban nagyjából 7,3 millió kelet-európai halt meg feleslegesen a kapitalizmus visszatérésének sokkja és a fennálló gazdasági kapcsolatok és mechanizmusok szétzilálódása következtében előállt mély recesszió következtében. Ebben a tragikus átmenetben különösen nagy jelentőséggel bírt a dezindusztrializáció,⁵ a viszonylag stabil ipari munkahelyek tömeges megszűnése az 1990-es évek első felében.⁶

Kelet-Közép-Európában a jóléti kapitalizmushoz fűzött felfokozott várakozásokat – a nemzeti jövedelmekben mutatkozó nagyságrendi különbségre hivatkozva – a rendszerváltó vezetők és ideológusok egy idő után lehűteni igyekeztek, de a remény a jóléti integráció iránt újjászületett az EU-csatlakozás időszakában. Közpolitikai szempontból azonban az európai szociális modell az EU „új” keleti tagországait – sem a csatlakozás előtt, sem azt követően – nem hatotta át. Ez a vonatkozó szakpolitikák gyengesége mellett abban is megmutatkozott, hogy az „új tagországok” által elnökölt időszakokra kevésbé volt jellemző, hogy a munkaügyi és szociális kérdések nagy súlyt kaptak volna a Tanács elnökségi programjaiban.⁷

Neoliberális megrögzöttség

A kelet-európai rendszerváltás irányadó gondolatai – beleértve az EU-csatlakozás időszakát is – a jóléti politika és a szociális kohézió szempontjából inkább negatív, mint pozitív szerepet játszottak. A rendszerváltáshoz fűződő társadalmi elvárások ugyan a nyu-

³ A félperifériára jellemző társadalomszerkezet kialakulását mutatja be a magyar példán Éber 2020, valamint Vastagh 2017.

⁴ A kollektív alkumechanizmusok európai összehasonlítását adja Müller et al. 2019.

⁵ Az ipari átalakulás szocio-kulturális következményeiről és a munkásság társadalmi helyzetének megváltozásáról lásd Tóth–Valuch–Barta 2021.

⁶ A poszt szocialista gazdasági átmenetet kísérő mortalitási trendek mélyebb elemzése megtalálható: Scheiring et al. 2023.

⁷ A 2011-es magyar elnökség szociális fejezetébe betekintést nyújt Vertetics 2012.

gathoz való felzárkózásról szóltak, ám ez nem jelentette egyúttal azt, hogy a rendszerváltó ideológiákban a jóléti állam centrális szerepet játszott volna. A neves közgazdász, Kornai János (1992) nyomán inkább egy negatív beállítást terjedt el, mégpedig a „koraszülött jóléti állam” emlegetésével. Kornai nyomán sokan elfogadták: a szociális gondoskodás kalibrálásánál legelőször is tekintetbe kell venni a szóban forgó országok fejlettségi szintjét, és vissza kell venni a jóléti ígéretekéből. Olyan típusú szociálpolitikát kell gyakorolni, amely arányban áll az országok „teherviselő képességével”.

A gazdasági rendszerváltozás (1990-es évek) során a vállalatok jóléti funkciója jórészt leépült, mégpedig olyképpen, hogy azokat rendszerszerűen nem feltétlenül vette át sem az önkormányzat, sem az állam. Ezt az átalakítást részben a privatizáció, részben a vállalatok egy részének megszüntetése, illetőleg a közszféra reformjai vitték végbe. Magán a szociális rendszeren belül paradigmaváltás történt a rászorultsági elv előtérbe kerülésével. Ez az elv (szemben az alanyi vagy biztosított joggal) a ténylegesen, tehát mérhetően és bizonyíthatóan szegényeket helyezi a jóléti politika centrumába.

További fontos terület volt az 1990-es években a szociális rendszer egyes elemeinek megnyitása a privatizáció (a magánszereplők belépése) előtt. Erre példa a nyugdíjrendszer, ahol a korábbi egységes, állami (folyó finanszírozású) rendszer mellé 1997-ben belépett a kötelező tökefedezeti pillér. A reform a kötelező nyugdíjjárulék egy részét térítette el a fokozatosan felépítendő magánpillér felé, ami átmenetileg az államháztartási deficit növekedésével járt. A nyugdíjrendszer efféle átalakításához nem az Európai Unió országai adták az inspirációt (Rab 2010).

Hasonló koncepciót követhetett volna az egészségügy reformja. Koncepció szintjén itt az egészségbiztosítás privatizációjának előkészítésére, illetőleg az egészségügyi szolgáltatásokban a köz- és magánszereplőket összekötő ppp-konstrukciókra kell gondolni (*public-private partnership*). A koraszülött jóléti állam koncepciója segített abban, hogy a térség jóléti modelljei ne a kontinentális Európa felé konvergáljanak, hanem inkább az ún. feltörekvő gazdaságokkal mutassanak rokonságot. A neokonzervatív irányt a legkövetkezetesebben, a végletekig elmenve Magyarországon alkalmazták 2010 után.

Az effektív nyugdíjkorhatár-emelés, és ezzel összefüggésben a korai nyugdíj visszaszorítása Magyarországon a nemzetközi trendbe illeszkedett, köszönhetően a fejlettebb országokra jellemző általános demográfiai trendekre, sok minden más azonban „hungarikumnak” számít (így a mesterségesen felduzzasztott közmunkarendszer, a 90 napban maximált munkanélküli segélyezés vagy a családi pótlék reálértékének folyamatos eróziója). Mivel pedig a jóléti rendszer visszafejlesztése volt a neokonzervatív reformok fő iránya, amikor arra szükség volt politikai okokból (például a 2014-es választások előtt), szociális jelleget öltöttek a gazdaság szabályozásának egyes elemei, mindenképp a háztartási szolgáltatási árak adminisztratív leszorítása (az ún. rezsicsökkentés).

Kimondható, hogy Magyarországon a 2004-es EU-csatlakozás hatása a szociálpolitikai paradigmára nem volt kellően karakteres és maradandó. Ez nem jelenti azt, hogy az EU-csatlakozás egyáltalán nem volt hatással a kelet-közép-európai társadalompolitikára, viszont az új elemekből (például az erős szociális párbeszéd és jóléti védőháló, a célzott foglalkoztatási és szociális programok) nem kerekedett ki egy egységes paradigma, amely mély

gyökereket is eresztett volna. Azt is mondhatjuk: a térség országai akkor fordultak el a jóléti állam kiépítésétől, amikor az Európai Unió a szociális dimenzió megerősítését hirdette meg.

Az EU szociális modelljének markáns eleme, az intézményesített háromoldalú érdekegyeztetés formailag alkalmazkodott ugyan az EU iránymutatásaihoz, de tartalmi értelemben viszonylag hamar kiüresedett (Szabó 2019). A szakszervezetek részeseivé válhattak gazdaságpolitikai és munkaügyi döntéshozó mechanizmusoknak, és kapacitás-fejlesztést szolgáló forrásokhoz is hozzáfértek. Ugyanakkor a hazai munkaügyi kapcsolatok rendszere nem tudott az elvárt módon kiteljesedni, és 2010 után gyorsan devalválódott. A 2010-es kormányváltás után nemcsak a szociális párbeszéd halványult el, hanem a kormányzati struktúrában is háttérbe szorult a foglalkoztatási és szociális terület; onnantól fogva – az EU-ban egyedülálló módon – sem munkaügyi, sem szociális tárca nem volt a magyar kormányban.⁸

Alacsony adó, alacsony bér – a közepes fejlettség csapdájában

A gazdasági felzárkózás gyorsítását szolgáló olyan eszközök, mint az alacsony adók és az alacsony bérek, a kelet-közép-európai modell meghatározó elemeivé váltak. E paradigma képviselői⁹ a visszafogott munkabéreket a versenyképesség legfőbb forrásának, a jóléti államot pedig a gazdasági fejlődés veszélyeztetőjének tekintik. Az alacsony adó sok esetben egykulcsos személyi jövedelemadót is jelent (ezt Magyarországon 2011. január 1-jével vezették be). Ennek elterjedése az EU keleti peremországaiban fogalmilag kizárta, hogy a régió a jóléti állam skandináv modelljéhez közelíthessen, de korlátok közé szorította más nyugat-európai jóléti modellek¹⁰ átvételét is, hiszen azok fontos elemét alkotja a jövedelemadó progresszivitása.

Kelet-Közép-Európa azonban arra is sok példával szolgált, hogy az egyoldalúan túl- adagolt versenyképességi támogatás visszaüt, mivel ilyenkor kisebb a késztetés az innovációra. A bérek alacsony reálértéke miatt jelentős mértékű az elvándorlás, ami egyes szakmákat gyakorlatilag kivérezet, de általában is elmondható: a munkaerő válik a cégek növekedését akadályozó szűk keresztmetszetté. A vállalatok megköszönik a versenyképességüket támogató intézkedéseket, de ha ilyen mértékű mesterséges támogatás kerül a rendszerbe, akkor ők könnyen elkényelmesednek, és még kevésbé gondolnak innovációra, technikai korszerűsítésre, kutatásra és fejlesztésre.

Ugyanakkor ha hiányoznak a versenyképesség más tényezői, mint például az intézményi környezet kiszámíthatósága vagy a stabil jogállamiság, azt a gazdaság akkor is

⁸ A 2010-es kormányváltás után más, Európa-szerte szokványos minisztériumok is megszűntek vagy más minisztériumokba olvadtak be, így az oktatási, az egészségügyi és a környezetvédelmi is. Két cikluson keresztül önálló pénzügyminisztérium sem létezett.

⁹ Lásd pl. Lipton et al. 1990.

¹⁰ A jóléti állam modelljeiről – Gösta Esping-Andersen munkásságára való hivatkozással – lásd Tomka 2008 és Andor 2022.

megsínyli, ha a bérköltségeket és az adóterheket leszorítják. Mindennek nagy szerepe volt Magyarország leértékelődésében. Hazánkban 2016–2017 folyamán – amikor az EU egészét tekintve már nem beszélhettünk válságról – a romló versenyképesség újbóli diagnosztizálása időben egybeesett a növekvő munkaerőhiány feltárulásával. A versenyképesség kritériumai között először nem a bérek féken tartása, hanem a bérfelzárkóztatás jelent meg.¹¹

A zsákutcs fejlesztés felülvizsgálata – a növekedés lelassulásával és a munkaerőhiánnyal összefüggésben – tehát megkezdődött, és még inkább aktuálissá válik a munka jövőjére vonatkozó új elképzelések tekintetbe vételével. A fenntarthatóság egyik fő pillére inkább a minőségi szakképzés („horizontális” készségek elsajátítása az iskolarendszerben), illetőleg az élethosszig tartó tanulás intézményeinek kiépítése, az ahhoz való hozzáférés alakulása kellene hogy legyen. A béropolitikai fordulatnak tehát be kellett volna ágyazódnia egy általánosabb gazdaság- és humánpolitikai paradigmaváltásba.

Ami összességében a humánerőforrás-beruházásokat illeti (ez a fogalom összefoglalja a közoktatás, a szakképzés, a népegészségügy és a szociális integráció területeit), a nagy recessziót követő másfél évtizedet a forráskivonás tendenciája jellemezte. A negatív trend annak ellenére dominált, hogy az EU forrásaiból, elsősorban az Európai Szociális Alapból (ESZA) az ország óriási volumenű (tízmilliárd forintos nagyságrendű) programokat¹² indíthatott olyan célokra, mint eleinte „a munkanélküliség megelőzése és kezelése”, „a foglalkoztatási szolgálat fejlesztése”, „a nők munkaerőpiacra való visszatérésének ösztönzése”, vagy később „az egész életen át tartó tanulásához szükséges készségek és kompetenciák fejlesztésének támogatása”, „a felsőoktatás szerkezetének és tartalmának fejlesztése” vagy „a felnőttképzés rendszerének fejlesztése”. Következésképpen az emberi erőforrásokkal kapcsolatos ágazatok egyre mélyebb válságai azt is mutatják, hogy Magyarországon az ESZA-n keresztül elérhető EU-források nem megfelelő hatékonysággal kerültek felhasználásra. Előfordult az is (például az ún. Öveges-program esetében), hogy Magyarországnak szabálytalanságok miatt több milliárd forintot kellett visszafizetnie az Európai Unió kasszájába.

MAGYARORSZÁG ÉS AZ EU 2020-STRATÉGIA

Út a teljes foglalkoztatáshoz

Az EU 2010-ben magasabb fokozatba kapcsolt a foglalkoztatás- és szociálpolitika terén. A foglalkoztatási ráta 75 százalékra emelését és a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet egyik fő céljává emelte a tíz évre előre tekintő Európa 2020 stratégia (Vertetics 2012). Az Európai Bizottság javaslata alapján 2010-ben a tagországok vezetői

¹¹ Lásd pl. EBRD 2017 és ECB 2018.

¹² Az ESZA történetéről, működéséről, magyarországi felhasználásáról lásd Balás–Koltai 2018.

megállapodtak, hogy 2020-ig legalább 20 millió embert emelnek ki a szegénységből és társadalmi kirekesztettségéből. A változásokat egységes uniós indikátorok mérik.

Magyarország az Európa 2020 stratégia jegyében ambiciózus célt tűzött ki a foglalkoztatási ráta 75%-ra emelésével (a 20–64 éves korosztályban), tekintettel arra, hogy az EU-csatlakozáskor a magyar foglalkoztatási ráta az egyik legalacsonyabb volt az Unióban. A 2008–2009-es nagy válság utáni időszakban azonban egyetlen eszköz: a közfoglalkoztatás vált az állami foglalkoztatáspolitikai domináns elemévé – anélkül, hogy a közfoglalkoztatottaknak esélyük lenne az elsődleges munkaerőpiacon minőségi munkahelyekre történő belépésre.

A 2010-ben hivatalba lépett Fidesz-kormány azonosult az EU foglalkoztatást bővítő céljaival, de valójában inkább arról volt szó, hogy a szociális jogok visszafejlesztését célozták meg, kihasználva a politikai rendszer autokratikus eltorzulását. A jóléti állam fogalmával a „munkaalapú társadalom” koncepcióját helyezték szembe. Ennek lényege nem a lehetőségek bővítése, hanem a munkavállalási kényszer fokozása, ami leginkább az angolszász irodalomból ismert „*workfare*” fogalmához kapcsolódik.

Orbán Viktor meghirdette: „segély helyett munkát” kell adni az embereknek. Ez változást jelentett mind a foglalkoztatási, mind pedig a szociális ágon. A jól hangzó célok felé azonban nem humántőke-beruházással és a munkaerőpiac intézményrendszerének fejlesztésével indultak el, hanem a dolgozók kiszolgáltatottságának és kizsákmányolásának növelésével (Szikra 2018b). Orbán degradálta (lényegében kiüresítette) a háromoldalú érdekegyeztetés rendszerét, amely amúgy sem tartozott a legerősebbek közé az Európai Unión belül. Az oktatási rendszer minőségének eróziója minden szinten megfigyelhető volt (részben takarékosági okokból, de például azért is, hogy az intézmények egy nagyobb hányadát a Fidesszel szövetséges egyházak kontrollja alá tereljék).

A foglalkoztatáspolitikai leegyszerűsödött. Csak fel kell lendíteni a gazdaságot a kkv-sektornak kedvező szabályozási környezet és támogatások útján, és lehetővé kell tenni a munkáltatóknak, hogy a nekik leginkább megfelelő módon alkalmazzák a munkavállalókat. Ahol az ilyenformán felkínált elsődleges foglalkoztatás nem működik, ott közmunka megszervezése útján kell elmozdulni a teljes foglalkoztatás felé. A korábbinál rugalmasabb munkaerőpiac felé igyekezett fordítani a gazdaságot a 2011-ben betervezett új Munka Törvénykönyve is, számolva azzal, hogy mind a külföldi, mind a hazai cégek beruházási kedvét élénkíti majd.

A munkaalapú társadalom¹³ égisze alatt történt meg a munkanélküli segély jogosultságának 90 napra történő rövidítése, amely elősegítette, hogy kialakuljon a közmunka dominanciája a foglalkoztatáspolitikában. A foglalkoztatási és szociális döntések alacsonyabb szintre kerültek az igazgatás hierarchiájában. A szociális juttatások egyre inkább feltételelessé váltak, és az önkormányzatok hatáskörébe kerültek. Egyidejűleg megváltoztak az újraelosztás hangsúlyai: a támogatások egyre inkább a középosztályt hozták elő-

¹³ A „munkaalapú” társadalom fogalmával fémjelzett modellváltást és annak anyagi következményeit elemzi Stubnya (2023) interjújában Szikra Dorottya.

nyös helyzetbe (például azáltal, hogy a családi pótlék értéke folyamatosan csökkent, miközben a családi adókedvezmény bővült).

A Fidesz-kormány által bevezetett változások sokat rontottak a magyar dolgozók életkilátásain, és 2011-től fordulat állt be a magyar munkaerő migrációs mintájában (Andor 2014). Korábban a magyar munkavállalók körülbelül ugyanannyira voltak immobilak, mint a csehek. Ezt követően viszont a mobilitás felzárkózott a lengyel színvonalra. Különösen Nagy-Britanniába, Németországba és Ausztriába kezdtek vándorolni a magyar munkavállalók. A munkavállalók elnyomását célzó törekvések azonban nem lanyhultak, sőt újabb és újabb hullámokban törtek elő, 2018 végén pedig az ún. rabszolgatörvényben kulmináltak.¹⁴

Mivel 2013-tól a gazdaság már növekedési pályán volt, miközben százazrek hagyták el az országot, a munkanélküliségi ráta csökkenő pályára tudott állni, alkalmat adva a győzelmi jelentésekre. Szakértők azonban vitatták a munkahelyteremtés büszkén emlegetett eredményeit.¹⁵ A közmunkarendszer jelentős állami forrásokat emésztett fel, miközben az állam célzott beavatkozással jóval többet tudott volna segíteni a nők foglalkoztatásának előmozdításában, a fiatalok pályakezdésének segítésében, a romaintegrációban, a fogyatékkal élők munkaerőpiaci integrációjának javításában, valamint az aktív időskor előmozdításában.

Az iskolarendszerben végrehajtott szerkezeti változások sem segítik a szembenézést az új technológiai forradalom kihívásaival. A tanköteles kor leszállítása, a szegregáció felé mutató trendek elfogadása, az idegen nyelvek oktatása terén mutatkozó stagnálás (vagy visszaesés) mind abba az irányba mutattak, hogy Magyarország egyre rosszabb pozícióba kerülhet a nemzetközi gazdasági versenyben (Mizsur 2023).

A szegénység leküzdése – indikátorok útvesztőjében

Az Európa 2020 Stratégia új módszertant vezetett be a szegénység mérésére. Olyan célszámot kellett elfogadni a szegénység csökkentésére, amely egyszerre képes a nemzeti különbségeket és az összeurópai perspektívát megjeleníteni. Az uniós szintű céloknak útmutatóul kellett szolgálniuk az egyes tagállamok számára – irányt mutatva, ugyanakkor lehetővé téve, hogy a tagállamok saját helyzetükhöz alkalmazkodva és saját elképzeléseik szerint, de a közös európai cél elérése érdekében dolgozzanak.

Azóta az EU háromféle szegénységi mutatóval és ezek aggregátumával dolgozik egyszerre (Andor 2022). Az egyik pénzügyi-statisztikai: a lakosság hány százaléka él az adott országon belüli mediánjövedelem 60%-a alatti pénzből.¹⁶ Mivel azonban a jövedelmek

¹⁴ A „rabszolgatörvényhez” vezető útról és a kapcsolódó politikai vitákról lásd Andor 2019.

¹⁵ Így például Pogácsa Zoltán rámutatott arra, hogy a foglalkoztatásbővülésben 170 ezer munkahelyet uniós támogatás segített elő, és a csúcstra járatott közmunkarendszerben jóval 200 ezer fölött alakult a létszám. Ténylegesen csupán 40–50 ezer új munkahely jött létre.

¹⁶ A relatív szegénység mutatója európai szinten 17–18% körül volt az Európa 2020 stratégia indulásakor.

tagországonként is eltérőek, ez a mutató önmagában nem biztos, hogy kifejezi a tényleges élethelyzetet. Ezért használunk egy másik szegénységi mutatót is: a munkanélküli háztartások arányát, vagyis az olyan háztartásokét, amelyekben egyetlen kereső családtag sem található, senkinek sincs stabil munkajövedelme,¹⁷ s ezért teljes mértékben állami vagy egyéb szociális támogatásra szorúlnak. Szerepel továbbá egy harmadik mutató is, a súlyos anyagi depriváció, amely összesen kilenc materiális mutató,¹⁸ azaz például az alapvető háztartási cikkek hiánya alapján határozza meg a nélkülözők arányát (azokat számoljuk meg, akik meghatározott kilenc fogyasztási tétel közül legalább négyről anyagi okból lemondani kényszerülnek).

Az Európa 2020 Stratégia indulásakor, vagyis 2011-ben az unió teljes lakosságának közel egynegyedét fenyegette az elszegényedés (European Commission 2011), ha azt nézzük, hogy a három mutató közül legalább egy vonatkozik-e valakire. Amikor pedig a tagországoknak saját célokat és programokat kellett megfogalmazniuk, maguk dönthettek arról, hogy a komplex mutató mely tényezőjének milyen súlyt adnak stratégiájukban. Magyarország kormánya egyértelműen a munkanélküli háztartások számának csökkentésére fektette a hangsúlyt. Ebben az időszakban a kormányzat több százezres szintre futtatta fel a közfoglalkoztatást, és miután az ebben részt vevőket a statisztika a foglalkoztatottak közé sorolta, az „alacsony munkaintenzitással” jellemezhető háztartások aránya jelentősen csökkent.¹⁹ A közfoglalkoztatási gyakorlat ellentmondásait²⁰ a hazai szakirodalom mélyrehatóan elemezte, nem utolsósorban azért, mert bár a gazdasági fejlődéshez kevésbé járult hozzá, a vidéki társadalom egy jelentős része pozitívan ítélte meg (például azért, mert a segélyezés helyett munkajövedelmet adott a részt vevő embereknek, akiknek így a társadalmi megbecsülése is javulhatott, s mindez együtt erősítette a stabilitás és kiszámíthatóság érzetét, miközben persze új típusú politikai függőséget is teremtett).

Eközben a gazdasági fejlődés és felzárkózás folyamata, valamint a válságból való kilábalás évről évre csökkentette azok számát, akik súlyos anyagi deprivációval jellemezhetők. Magyarországon 2015-ben az emberek 16,2%-a élt súlyos anyagi deprivációval jellemezhető háztartásban, holott egy évvel korábban még 19,4% volt ez az arány, 2013-ban pedig még 27,8% (Andor 2017). Ezekben a változásokban szerepet játszott a korábban súlyos, a lakosság széles rétegeit érintő jelzáloghitel-válság feloldása. A szegénység és kirekesztés trendjének javuló dinamikáját a 2020 utáni kettős sokk (világjárvány és háború) akasztotta meg.

¹⁷ Egészen pontosan itt azokról van szó, akik olyan háztartásban élnek, ahol a 18 és 59 év közötti személyek az előző évben a lehetséges munkaidejük kevesebb mint 20%-át töltötték munkával.

¹⁸ A súlyos anyagi depriváció komponensei: hiteltörlesztéssel vagy lakással kapcsolatos fizetési hátralék, váratlan kiadások fedezetének hiánya, anyagi okokból nincs telefonja, anyagi okokból nincs színes televíziója, anyagi okokból nincs mosógépe, anyagi okokból nincs személygépkocsija, évi egyhetes üdülés hiánya, kétnaponta húsféltfogyasztás hiánya, lakás megfelelő fűtésének hiánya.

¹⁹ 2016-ban az emberek 8,2%-a élt alacsony munkaintenzitású háztartásban. 2013-ban ez a szám még 13,6% volt. Lásd Andor 2017.

²⁰ Lásd erről különösképpen Czibere–Kovács 2021, valamint Gerő–Vigvári 2019.

Magyarországon az Eurostat adatai szerint 2016-ban a szegénység kockázatával és a társadalmi kirekesztődés veszélyével érintettek száma 2,54 millió volt, vagyis a társadalom 26,3%-a. Ez a szám nagyon magas, bár valamivel alacsonyabb a 2008-ban mért 2,79 milliónál, tehát egy javuló trendről lehetett beszélni.²¹ A köztes időszakban a szegénység és kirekesztés egészen 2013-ig nőtt; akkor 3,4 millió fő tartozott ebbe a kategóriába. Különösen aggasztónak mutatkozott eközben a dolgozói szegénység növekvő (2012-től szinte lineárisan emelkedő) trendje (Albert 2019).

A szegénység és kirekesztés által fenyegetettek számának csökkenése fontos és pozitív fejlemény. Azonban a szegénység mérőszámai csak azt mutathatják meg, hogy egyik évről a másikra hányan kerültek be egy adott kategóriába, vagy hányan kerültek ki abból. Azt, hogy ha valaki már benne volt, és aztán benne is maradt a szegények vagy kirekesztettek kategóriájában, az ő életszínvonala romlott-e tovább és mennyivel, ugyanebből az indikátorból nem fogjuk tudni kiolvasni. A tisztánlátás lehetőségei pedig ezen a téren nem bővültek, hanem szűkültek, hiszen például a magyar KSH megszüntette a létminimum-számítást. Összességében tehát a statisztikailag kimutatott szegénység és kirekesztés által fenyegetettek száma még akkor is csökkenhet, ha a jövedelmi egyenlőtlenség nagyarányú, vagy akár növekvő egy adott országban.

Az időszak fontos intézkedéssorozata kapcsolódik a nyugdíjrendszerhez, így a kötelező magánpillér felszámolása, valamint a korai nyugdíj visszaszorítása. Orbán 2010–2011-ben az államháztartás konszolidálása érdekében – a kényszer és a megtévesztés kombinációját alkalmazva – visszafordította az 1997-es nyugdíjreformot. Ugyanakkor eltörölték az állami nyugdíj maximumát, és megállították a minimálnyugdíj értékének fokozatos növelését, utat nyitva így az időskori jövedelmi egyenlőtlenségek további dinamikus növekedésének.

Romaintegráció – vagy felzárkóztatás?

Az EU keleti bővítéseivel (2004 és 2007) új társadalmi probléma jelent meg a Bizottság napirendjén: a közép-kelet-európai és balkáni cigányság helyzete, integrációjuk kérdése. Az európai intézményekben rendszeresen megbeszélik a cigányságot érintő társadalmi és politikai folyamatokat, valamint a kormányzati teendőket, mind az állami szereplőkkel, mind pedig a civil szervezetek képviselőivel. Ez már csak azért is szükségyszerű, mert a szegénység és az abból való kilábalás kérdése régióink több országában is összefonódik a romaüggyel. Ez akkor is elmondható, ha a cigányság kis hányadának lehetősége nyílt a középosztályba való integrációra, illetőleg a szegénységgel és társadalmi kirekesztéssel jellemezhető csoportokban mindenütt többségben vannak azok, akik nem romák.

²¹ Az Eurostat szerint 2014-ben 3,1 millió ember, 2015-ben pedig 2,7 millió volt szegény vagy kirekesztett. Ezt a csökkenést a gazdasági növekedés megélénkülése, valamint a népességfogyás is „segítette”. A 2015-ös adatok alapján az EU egészét tekintve az emberek 23,7%-a számított szegénynek vagy kirekesztettnek; az EU-átlagot a magyar adat kismértékben haladta meg.

Az EU néhány régebbi tagországának (így Spanyolországnak) is van jelentős roma kisebbsége, érdemben azonban a cigánykérdést a keleti bővítés hozta be az unióba. Nem minden roma szegény, de Romániában, Bulgáriában, Magyarországon, Csehországban és Szlovákiában a roma kisebbséget továbbra is szakadék választja el a többségi társadalomtól az iskolai végzettség, a foglalkoztatás, az egészségi állapot és a lakásviszonyok tekintetében. E szakadék felszámolását, de sokszor felmérését is hátráltatja a folyamatosan újratermelődő előítélet, a sok esetben politikai támogatást is élvező, nyílt rasszizmus.

Az Európa 2020 stratégia új keretet, lehetőséget kínált a cigányság szempontjából is. A tagállamok felelősségét és hatásköreit nem megkérdőjelezve elkezdődött egy roma-keletstratégia kidolgozása, amely négy területen (oktatás, foglalkoztatás, egészségi állapot, lakásviszonyok) célozta meg a cigány kisebbség és a társadalmi átlag közötti szakadék szűkítését, hosszú távon pedig annak felszámolását. Az EU 2011-ben egy integrációs keletprogramot fogadott el a fenti elveket követve.²² Elmondható azonban, hogy az uniós források ez idáig csak kevés esetben érték el a kívánt hatást – e tekintetben Magyarország nem számít kivételnek.

Sok helyen a közhangulat kimondottan ellenséges az integrációs törekvésekkel és az azokhoz kapcsolódó támogatásokkal kapcsolatban. Itt kell megjegyezni, hogy az EU-nak nem „romastratégiája” van, hanem „romaintegrációs” politikája. Ez két fontos törekvés összehangolását jelenti minden tagországban: egyrészt egy szigorú antidiszkriminációs álláspontot, másrészt pedig a cigányság gazdasági-szociális helyzetének érdemi javítását. A kettőt egymással szoros összefüggésben lehet csak elképzelni; ebben a szellemben készültek el az Európai Bizottság 2013-as, majd azt követő ajánlásai is. A magyar gyakorlatban az antidiszkriminációs elem rendre háttérbe szorult, amit tükrözött a nyelvhasználat is: a kormányzati körökben nem integrációról, hanem felzárkóztatásról beszéltek, ami egyértelműen az európai főáramtól eltérő szemléletről árulkodott. Ennek megfelelően alakultak azóta a kérdéses társadalmi folyamatok: a roma kisebbségek gazdasági-szociális helyzete helyenként javulni tudott, miközben a szegregáció is a valóság része maradt, helyenként a korábbiakat is meghaladó mértékben.

Csökkenő mobilitás, növekvő egyenlőtlenség

A kelet- és közép-európai gazdasági rendszerváltás (a piacgazdaságra való áttérés) jelentős társadalmi egyenlőtlenségekhez vezetett mindenütt; ennek ellensúlyozására a szociálpolitikának viszonylag kevés eszköze volt. Az EU ebből a szempontból mérsékelt hatást gyakorolt a hazai folyamatokra; a közös iránymutatások ellenére minden tagállam, így az új tagországok is a maguk útját járhatták. Társadalmi mobilitás²³ tekintetében például a közép-európai régió nem mutat egységes képet. Míg Lengyelország a harmadik legjobb

²² Az EU Tanácsa 2011-es magyar elnöksége fontos támogató szerepet játszott abban, hogy az EU ekkor hosszú távú romaintegrációs stratégiát tudott elfogadni.

²³ Ennek a résznek a megállapításai az Eurofound (2021) tanulmányára támaszkodnak.

helyen áll az EU-ban, a velünk szomszédos Szlovákia az utolsók között van, Csehország az európai középmezőnyben található. Az EU három legmobilibb társadalma a ciprusi, a görög és a lengyel.

A dublini székhelyű Eurofound kutatói rendszeresen vizsgálják, hogy az egyes EU-tagállamokban mekkora az esély arra, hogy az ember magasabb társadalmi státuszba lépjen át, illetve, hogy mennyire számíthat jobb munkahelyre, mint amilyen a szüleinek volt. Magyarország ebben az összehasonlításban a legutolsó helyen szerepel, még az utolsó előtti Bulgáriától is jócskán lemaradva. Ráadásul Magyarország szerepel az utolsó helyen mindkét nem esetében (a férfiak közül kevesebb mint 10% tudott előbbre lépni; a nőknél ez az arány a férfiakénak közel a duplája volt, de így is az unió legrosszabbja).

A szegénység és kirekesztés, valamint a társadalmi mobilitás mérőszámain túl fontosak számunkra az egyenlőtlenségi adatok is. Ezek alapján azt látjuk, hogy Magyarország azon országok közé tartozik, amelyekben a válság idején (2008–2013) a legnagyobb mértékben nőtt a GINI-indexszel kifejezhető jövedelmi egyenlőtlenség. Szemben az általános mintával, ennek fő oka nem a munkajövedelmek polarizációja, hanem a transzferek (adók és juttatások) szerkezetében bekövetkezett változások. Miközben verbális harcot folytatott a neoliberalizmussal szemben, az Orbán-kormány bevezette az egyenlőtlenségeket fokozó egykulcsos személyi jövedelemadót. E tekintetben Magyarország tehát kilóg a sorból; egyedül Svédország esetében volt megfigyelhető hasonló jelenség (bár kisebb mértékben, és csak a szociáldemokraták 2014-es visszatérése előtt), ugyanakkor Svédországról elmondható, hogy a transzferek kismértékű regresszív reformja nem vezet a szegénység hasonló mértékű növekedéséhez az anyagi depriváció jóval alacsonyabb foka miatt.

Az anyagi deprivációról szóló európai felmérések egyik rovata azt nézi, hogy az embereknek van-e megtakarított pénze arra, hogy váratlan kiadásokat fedezzenek. EU-szinten egyharmad azoknak az aránya, akik erre a kérdésre nemmel válaszolnak. Ez az érték az EU-tagországok körében Magyarországon a legmagasabb: 72%. A háztartások pénztartalékainak hiánya pedig olyan anyagi függést jelent, amely – a korlátozott demokrácia körülményei között – könnyen alakítható át politikai függéssé is. Ferge Zsuzsa (2012) folyamatosan arra hívja fel a figyelmet: a magyar gyermekek több mint egyharmada nyomorba születik. Érthető, hogy a magyar állampolgárok a két legsúlyosabb problémának az egészségügyet és a szociális biztonság kérdését tartják (Bíró-Nagy et al. 2023).

A kvalitatív és kvantitatív megfontolásokat²⁴ egybevetve mondhatjuk: Magyarország 2010-től fogva elkanyarodott az európai főáramtól – nemcsak közjogi értelemben és a kormányzati kultúra tekintetében, hanem a szociálpolitikában is. Erről szolt az éveken át visszatartott bérnövekedés, a csúnyán eltérített uniós források, a szétvert érdekegyeztetés, a megtépázott szociális védőháló, a felduzzasztott és zsákutcás közmunkaprogram. Ami számokkal kimutatható: Magyarország egyértelműen eltérni látszik attól az általános modelltől, hogy a munkajövedelmek polarizációjával szemben az állami újraelosztás

²⁴ A hazai társadalmi folyamatok szisztematikus elemzését megtaláljuk a (kétévente megjelenő) *Társadalmi R riport* című sorozatban, a TÁRKI kiadásában, Kolosi Tamás és Tóth István György szerkesztésében.

kompenzálni, nivellálni próbál, és ezt – súlyos válságidőszakokat leszámítva – sikeresen folytatni tudja. Minőségi jellemzőket tekintve pedig azt láttuk, hogy a jóléti politikát számos olyan megoldás „gazdagítja”, amely máshol nem fordul elő.²⁵

Ha pedig azt gondoljuk, hogy a társadalmi „áldozatvállalás” a gazdasági sikerek megalapozását szolgálta, sajnos a valós kép mást mutat. A GDP-ben mért gazdasági növekedés tekintetében az EU-tagság első évtizede Magyarország számára nem alakult rosszul, de más KKE-régióbeli országok még jobban teljesítettek.²⁶ Ez a relatív pozícióvesztés is magyarázhatja, hogy a politikában állandó motívum maradt a bűnbakkeresés. Az egzisztenciális félelmeknek pedig nagy szerepük lehetett abban, hogy 2015-ben és azután a populistá-nacionalista kormány migrációs histeriát keltett, és azt folyamatosan a maga hatalmi céljaira használta ki a későbbi években is.

ELLENTÉTEK A MUNKAERŐ-MOBILITÁS KÖRÜL

Magyar munkavállalók nyugaton

A munkaerő szabad mozgása ötven éve létezik az Európai Unióban. A keleti bővítés (2004 és 2007) az EU-n belüli munkaerő-mobilitást gyakorlatilag megduplázta (Hárs 2013), a kelet és nyugat közötti jövedelmi különbség pedig hosszú távon fenn is fogja tartani ezt a szintet. Ez a megnövekedett mobilitás heves politikai csatározások és sajtóviták témájává vált. Ezek a viták különösen a más tagországból érkező állampolgárokat megillető szociális juttatásokra vonatkozó jogosultságok körül forogtak. A vándorló munkavállalókat fogadó országokban nem mindig vették tekintetbe, hogy az Európai Unióban mozgó állampolgárok túlnyomó többsége munkavállalási céllal érkezik egy másik tagállamba, nem pedig azért, hogy szociális ellátást igényeljen. Az önálló munkavállalóra a fogadó ország munka- és szociális biztonsági joga vonatkozik, s a hazaiakkal egyenlő jogok illetik meg.

A más tagállamokban történő munkavégzés változatos formái ellenére az uniós állampolgárok döntő többsége a lakóhelyén vagy ahhoz közel dolgozik. A virtuálissá vált határokon túl a 2004-es bővítést követően is viszonylag kevesen vállalnak munkát.²⁷ A mobilitástöbbslet háromnegyedét a jövedelemkülönbségek és a foglalkoztatási lehetőségek által kiváltott kelet–nyugati irányú munkaerő-áramlás adja. Ugyanakkor ez a megnőtt uniós mobilitás is jóval elmarad az EU-n kívülről érkezők 4,3%-os arányától (vagyis az

²⁵ A képet árnyalja, ha a magyar gyakorlatot a balti országokéval vetjük össze. Ugyanakkor Avlijaš 2020 amellett érvel, hogy a balti kisállamokban a szociálpolitika lehorgonyozott a piac által generált egyenlőtlenségeket kompenzáló funkció mellett.

²⁶ Összességében a régió felzárkózó trendjéről lehet beszélni, de míg 2000-ben az egy főre jutó GDP szempontjából Magyarország mögött volt Lengyelország, Szlovákia, Észtország és Litvánia, 2012-ben ezek az országok már a magyarok előtt jártak. Lásd bővebben Medve-Bálint fejezetét ugyanebben a kötetben.

²⁷ A más tagállamban élő uniós állampolgárok száma 2005 és 2013 között 4,7 millióról 8 millióra bővült, arányait tekintve 2,1%-ról 3,2%-ra növekedett. Lásd Andor 2014.

EU országaiban átlagosan még mindig több az unión kívülről érkezett dolgozók száma, mint a más uniós tagországokból érkezetteké).

A munkaerő-mobilitással mind a származási, mind a fogadó országok alapvetően nyerhetnek. A fogadó országok a munkaképes korú lakosságuk bővülését, fiatalodását, kvalifikálódását, a foglalkoztatási szint emelkedését, s összességében a gazdasági növekedéshez való hozzájárulást nyerték. A migráns munkások bérleszorító és munkanélküliség-növelő hatásával kapcsolatos, széles körben elterjedt hiedelmeket a kvantitatív elemzések rendre cáfolják.²⁸ A mobil munkaerő által igénybe vett juttatások és szolgáltatások tekintetében valószínűsíthető, hogy a magas foglalkoztatási szintnek köszönhetően a költségvetési hozzájárulásuk minden bizonnyal pozitív. Ugyanakkor a származási országok is elkönnyelhetnek előnyöket, úgymint a munkanélküliség csökkenése, a hazautalások növekedése, a később visszatérő migráns dolgozók tapasztalatainak kamatoztatása.

A kelet–nyugati mobilitással kapcsolatos tényleges kockázatok nem a fogadó, hanem a származási országok oldalán állnak fenn. Az elvándorlás az új tagországok többségében, így Magyarországon is hozzáadódik az alacsony születésszámból fakadó demográfiai feszültséghez. Ez a demográfiai minta minőségileg más, mint a nyugat-európai, ugyanis a régebbi EU-tagországokra a magasabb várható életkor mellett az is jellemző, hogy a mérsékelt, de folyamatosan pozitív nettó bevándorlási többlet szerény mértékű, de tartós népességnövekedést tart fenn.

Mivel nem minden tényleges helyzet optimális, a döntően kölcsönösen előnyös hatások mellett a mobilitásnak nemcsak kedvező hatásai vannak, illetve az előnyök nem mindenütt, s nem folyamatosan érvényesülnek. A Kelet-Közép-Európából érkező munkavállalók jelentős része túlképzett a betöltött munkakörhöz képest. Ez a felsőfokú végzettséggel rendelkezők mintegy feléről elmondható volt 2012-ben (Fóti 2013). Egyes ágazatokban (különösen az egészségügyben) a magasán képzettek elvándorlása komoly feszültségeket okoz. Az elvándorlással járó kockázatokat és veszteségeket valamelyest kompenzálják a pénzbeli hazautalások.²⁹

Az Európai Bizottság az egységes európai munkaerőpiac érdekében tett kezdeményezései keretében azon munkálkodik, hogy a munkaerő-mobilitás minden lehetséges formában kölcsönösen előnyössé váljon. Így egy ideje (voltaképp a Juncker-bizottsághoz köthető korrekciók óta) nemcsak a szabad, hanem a méltányos (*fair*) mobilitásról is sok szó esik. A Bizottság ugyanakkor ellenáll az olyan törekvéseknek, amivel például az Orbán-kormány a 2010–2014-es ciklusban próbálkozott, hogy ti. a diplomásokat szerződéses úton „röghöz kösse”, mindaddig, amíg le nem dolgozzák a közpénzből a képzésükbe fektetett összegeket.

²⁸ Lásd különösképpen Portes 2018.

²⁹ A származási országok tekintetében a hazautalt munkajövedelmek részben ellensúlyozhatják a kiáramlás egyes negatív hatásait, 1%-tól (Szlovénia) 4%-ig (Bulgária) – Magyarország esetében kb. 1,5%-kal – járulva hozzá a küldő országok GDP-jéhez.

Vita a kiküldött munkavállalókról

Az Európai Unió intézményeiben a keleti, új tagországok szociális problémáival kapcsolatos kockázatokat leginkább a „szociális dömping” címszó alatt összegezték és próbálták kezelni.³⁰ Jellemzően azonban a szociális dömping körüli vita egyetlen jogalkotási kérdésre, az ún. kiküldött munkavállalók ügyére koncentrált. A kiküldetés a munkaerő-mobilitás sajátos formája, amikor a dolgozót saját cége küldi, illetve viszi egy másik EU-tagországba dolgozni hosszabb-rövidebb időre. Fontos tudni tehát, hogy a kiküldött munkavállalók nem lépnek be önállóan a fogadó ország munkaerőpiacára, mivel továbbra is küldő tagállamuk vállalatának alkalmazottai maradnak. A kiküldött munkavállalók helyzetét egy 1996-ban elfogadott irányelv szabályozta.

A keleti bővítés utáni évtizedben egyre csak sokasodtak a konfliktusok, valamint a visszaélések elleni tiltakozások, főleg nyugat- és észak-európai szakszervezetek részéről. Az Európai Bizottság ezért egy olyan új irányelvet és ahhoz kapcsolódó rendeletet terjesztett elő 2012 márciusában, amelyeknek célja az 1996-os jogszabály gyakorlati alkalmazásának javítása volt. Mindezt tette annak érdekében, hogy a kiküldött munkavállalók alapvető jogai, például a bérhez vagy a szabadsághoz, ne sérülhessenek a jövőben; erősödjék a bizalom az egységes piac iránt; és összességében zavartalanul működhessenek, sőt bővíthessenek a határokon átnyúló szolgáltatások.

A gyakorlati garanciák a szociális dömping és a rossz munkakörülmények ellen különösen az építőiparra vonatkoztak, ahol a legnagyobb számban és formában fordultak elő a visszaélések. Nem arról volt szó, hogy a jogszabály befolyásolni akarta volna a bérezés színvonalát a kiküldetések esetén, de arról igen, hogy legyen garancia arra, hogy a dolgozó megkapja azt a bért, ami jár neki. Az építőiparban a Bizottság EU-normává tette az egyetemleges felelősséget. A javasolt jogszabály a korábbiaknál magasabb követelményeket állított fel a munkavállalók és a vállalatok tájékoztatására a velük kapcsolatos jogokról és kötelezettségekről, egyértelmű szabályokat fogalmazott meg a kiküldetésért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről, és igyekezett megakadályozni a kiküldetést a foglalkoztatási szabályok kijátszására használó postafiók cégek³¹ elterjedését.

A végrehajtási rendelet 2014 tavaszán célba ért. Ezzel azonban nem volt vége a történetnek,³² mivel a tagországok egy csoportja elégedetlen volt, mint ahogy a szakszervezetek és a szocialista pártok egy része is. A Juncker-bizottság megalakulása után a folyamat újraindult, immár az 1996-os rendelet célzott felülvizsgálata érdekében, az „egyenlő fizetés ugyanazért a munkáért ugyanazon a munkahelyen” elvet tekintve irányadónak. A cél az volt, hogy a kiküldetés csatorniján keresztül ne juthassanak indokolatlan előny-

³⁰ A tárgykör alapos bemutatását lásd Bernaciak 2015.

³¹ Postafiók cégnak nevezik azt, amikor egy vállalat egy adott helyszínen (városban, országban) csak névleg létezik, például azért, hogy a szabályozásbeli különbségeket kihasználva munkát közvetítsen, de egyáltalán nem lehet rajta behajtani az általa foglalkoztatott munkavállalók jogait.

³² A történetet esettanulmány formájában mutatja be Andor 2020.

höz azok az országok (illetve cégeik), ahol alacsonyabbak a bérek, gyengébb a szociális párbeszéd, és szűkmarkúbb a társadalombiztosítás.

Az új irányelv úgy rendelkezett, hogy a kiküldött munkavállalókra a kiküldetés első napjától fogva ugyanazok a javadalmazási szabályok vonatkoznak, mint a fogadó tagállamban lévő helyi munkavállalókra. Bevezetésre került a hosszú távú kiküldetés fogalma: ennek értelmében a munkavállaló kiküldhető hosszú távra, akire 12 hónap elteltével – először egy 6 hónapos hosszabbítással – szinte minden tekintetben a fogadó ország munkajoga fog vonatkozni. Előírás lett az is, hogy a munkaerő-kölcsönzőknek a munkavégzés helye szerinti tagállamban alkalmazásba vett alkalmi munkavállalókéval azonos feltételeket kell garantálniuk a kiküldött munkavállalók számára. A nemzetközi közúti közlekedési ágazat esetében kimondták, hogy az irányelv rendelkezéseit a majdani ágazatspecifikus jogszabályok hatálybalépésének napjától kezdve kell majd alkalmazni.

A magyar kormány és a hazai szociális partnerek (különösképpen a munkáltatók) averzióval fogadták az EU szabályozási törekvéseit a szociális dömping terén. Különösen fájdalmasnak ígérkezett az új, korlátozó jellegű szabályozás a közúti fuvarozás esetében. A magyar kormány azonban mind a 2014-es végrehajtási irányelv, mind pedig a 2018-as felülvizsgált irányelv esetében kisebbségben maradt, és a magasabb szintű szociális normákat érvényesítő jogalkotást nem sikerült blokkolnia.

A bevándorlás körüli kérdőjelek és indulatok

Szemben a Nyugat-Európára jellemző nyitottabb és komplexebb megközelítéssel, a magyar migrációs politika 2015-től fogva – más kelet-közép-európai országokéhoz hasonlóan – egydimenzióssá vált. Ez a politika kezdetben (a nagy menekülthullám idején) felkészületlenséggel és kapkodással volt jellemezhető, később viszont már tudatosan manipulált. A kormányzati retorika 2015 első felében például a gazdasági bevándorlással vívott szélmalomharcot, miközben határainkhoz egy precedens nélküli politikai menekülthullám érkezett. Az ország belsejében elhelyezett, *magyar nyelvű* óriásplakátokkal hadakozott a bevándorlók ellen, pedig azokat a határhoz érkező, magyarul nem tudó menekültek még véletlenül sem olvashatták el. Eközben a kormány sem a saját hivatali apparátusát, sem a közvéleményt nem készítette fel a menekültügy kezelésére.

Mindez szükségképpen vezetett kapkodáshoz 2015 szeptemberében, és visszatetszést keltett külföldön is. Komoly feszültség alakult ki Magyarország és néhány szomszédja között, az Európai Bizottság pedig kötelezettségszegési eljárást indított a menekültügyi szabályoktól való jelentős eltérések miatt. Az Orbán-kormány – a számára jogi értelemben kudarcos 2016-os népszavazás³³ előtt és után is – elsősorban azzal vétette észre magát, hogy ellenezte az európai többség menekültügyi felfogását, és egyúttal a tagországi

³³ A 2016. október 2-án rendezett országos népszavazás az elégtelen részvétel miatt jogilag érvénytelen volt. Ez persze nem jelentette azt, hogy politikailag hatástalan lett volna, hiszen többen szavaztak a kormányzó Fidesz álláspontja mellett, mint ahány szavazójuk valaha volt.

miniszterekből álló Tanács 2015. szeptemberi „áthelyezési” döntésének végrehajtását, a későbbiekben pedig egy lehetséges migrációs paktum megkötését.

A kötelező kvótára épülő elosztási módszert nem csak a magyar kormány ellenezte, és azt idővel az Európai Bizottság korrigálta is. Magyarország azzal sem volt egyedül, hogy a közös migrációs politika ellenzését egy olyan kampány övezte, amely nem volt mentes az idegengyűlölettől és a vallási intoleranciától, és félremagyarázta a migráció jelenségét, ártva ezzel a hazai gazdaságnak és társadalomnak, valamint a külkapcsolatoknak is. Idővel pedig a kormány maga invitált az országba vendégmunkásokat, amikor kiderült, hogy a gazdaság növekedését leginkább az elvándorlás miatt igen súlyossá vált munkaerőhiány akadályozta (Tar 2023).

Valójában tehát a versenyképességet (és így a gazdaság növekedési potenciálját) gyengíti a KKE-régió nagy részében megfigyelhető kontraproduktív migrációs politika is. A munkaerőpiac ugyanis nemcsak egyes nemzetgazdaságokon belül dinamikus rendszer, hanem országok között is. A kellően szabályozott és irányított bevándorlás komoly versenyelőnyt (növekedési potenciált) jelenthet a fogadó országok számára. Megfordítva: azok az országok, amelyek nem építették ki a munkaerőimport infrastruktúráját (beleértve a munkaerőpiaci és iskolai integrációt támogató eszközöket), jelentős versenyhátrányba kerülhetnek másokkal szemben. A migráció megállításáról szóló, félelmekre építő retorika sem a társadalmat, sem a gazdasági szereplőket nem segíti abban, hogy a gazdasági verseny komplex összefüggéseiben eligazodjanak és sikerek legyenek.

ÚJ EURÓPAI OPTIMIZMUS – MÉLYÜLŐ SZAKADÉK

A Szociális Jogok Európai Pillére

A 2014-es európai parlamenti választások után az európai társadalom elvárta, hogy a politikusok kimutassák szándékukat a szociális dimenzió megerősítésére. Ezért hirdette meg Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság új elnöke: tenni fog azért, hogy az EU szociális kérdésekben AAA minősítést kaphasson. Az időszak legfontosabb lépése a „Szociális Jogok Európai Pillérének” elfogadása volt, amelyet a magyar kormány inkább akadályozni, mint elősegíteni igyekezett. A Szociális Pillér ünnepélyes meghirdetésére egy informális csúcstalálkozón, 2017. november 17-én került sor a svédországi Göteborg városában. Az állam- és kormányfők (köztük Orbán Viktor) és az uniós intézmények vezetői mellett jelen voltak a munkáltatói és munkavállalói szervezetek vezetői, valamint szociális területen működő civil szervezetek is.

A Szociális Pillér összefoglalta azt a húsz szempontot, amelyek alapján az egyes tagországok szociális modelljei, azok teljesítménye és minősége megítélhetővé válnak (oktatás, egészségügy, ifjúsági garancia, szociális párbeszéd, idősgondozás stb.). A dokumentum tartalmát három fő fejezetbe rendezték: I. Esélyegyenlőség és hozzáférés a munkaerőpiachoz; II. Méltányos munkafeltételek; III. Szociális védelem és társadalmi

befogadás. A dokumentumot aztán kis kék füzetke formájában az EU minden hivatalos nyelvén kinyomtatták.

A Szociális Pillér azt üzeni, hogy az EU nem tekinthető pusztán kontinentális piactereknek. Szociális piacgazdaságról beszélünk, mégpedig egészen konkrét okok miatt: a szociális jogokat védi az EU-joganyag egy jelentős része, a szociális beruházásokat támogatja az EU-költségvetés jelentékeny hányada, és az EU kormányzásában fontos szerepet kap a szociális párbeszéd, vagyis a számukra fontosabb döntéseknél érdemben szóhoz jutnak a munkáltatók és munkavállalók képviselői.

Mivel az európai jóléti ellátórendszereket nem az Unió kezeli, és a jóléti kiadások döntően a tagországi költségvetések részét képezik, EU-szinten mindig nehéz lesz eljutni olyan kezdeményezésekhez, amelyek szociális problémák (például a hajléktalanság) „megoldását” célozzák. Ugyanakkor viszont az EU hitelességéhez hozzátartozik, hogy törődjön a tagországok, régiók és települések szociális problémáival. Tekintetbe kell vennie azokat, amikor más (így makrogazdasági vagy piacsabályozási) hatásköreit gyakorolja, amikor a saját forrásait osztja be, és amikor az Unión belüli kohézió és konvergencia megvalósulását méri fel.

Megjegyzendő, hogy a megelőző évtized során nem általában az EU-ban, hanem az eurózónában – annak is a déli periferiáján – éleződtek ki a súlyos szociális problémák (különösképpen a munkanélküliség, a szegénység és a jövedelmi egyenlőtlenség megrázkódtatása). Szintén figyelmet érdemlő körülmény, hogy bár a pénzügyi-gazdasági válság időszakában (2008–2013) szinte mindenhol nőtt a jövedelmi egyenlőtlenség, Magyarországon ezt döntően nem a piaci folyamatok okozták, hanem az állami bevételek és kiadások átrendezése.

A centrum és a periféria közötti divergenciát jól mutatta a 2013-ban bevezetett, majd 2017-ben „újra feltalált” szociális eredménytábla.³⁴ Ugyanakkor a Szociális Pillér fontos üzenet volt azoknak a KKE-régióbeli országoknak, amelyek továbbra is elegendőnek gondolták, hogy a gazdasági növekedés ösztönzésére összpontosítsanak, alábecsülve a társadalmi kohéziót célzó intézkedések fontosságát.

Európai minimálbér-koordináció

A Szociális Pillér gyakorlatba való átültetése jórészt az Ursula von der Leyen vezette Európai Bizottságra maradt, tehát csak a 2019-es európai parlamenti választások után vette kezdetét. Von der Leyen erős elkötelezettséget kívánt felmutatni ezen a téren, aminek jele volt a 2021-ben rendezett szociális csúcstalálkozó Porto városában. Itt fogadták el a Szociális Pillérhez kapcsolódó akciótervet. Ennek egyik kiemelkedő eleme volt a minimálbér uniós koordinációját célzó irányelvjavaslat. Az Európai Bizottság

³⁴ A szociális eredménytábla konkrét indikátorok segítségével mutatja ki a társadalmi konvergencia és divergencia folyamatait az Európai Unióban. Az Európai Bizottság 2013-ban vezette be, majd pedig 2017-ben a Szociális Pillérhez kapcsolódva kibővítette.

2020. október végére készült el a javaslatával. Ha közvetetten is, de ez a dokumentum meghatározza, mi tekinthető a tisztességes munkabér minimálisan elvárható szintjének, és lefekteti azt a mechanizmust (évenkénti beszámolási kötelezettséget is bevezetve), amely útján ezt a közösen meghatározott szintet mindenkinek el kell majd érnie.

A minimálbér-koordináció melletti legfőbb érv a dolgozói szegénység (tehát azok részaránya a társadalomban, akiknek van ugyan munkájuk, de nem keresnek eleget ahhoz, hogy a szegénységből kiemelkedjenek), amely a pénzügyi és gazdasági válság során az EU tagországaiban több mint egy százalékponttal emelkedett. Ahol pedig a minimálbér jelentősen elmarad az átlagtól (illetve statisztikailag pontosabb kifejezéssel: a mediántól), ott a nemek közötti bérszakadék is nagyobb. A hiedelmekkel ellentétben a tisztességes minimálbér nemhogy nem növeli a munkanélküliséget, hanem inkább a munkakedvet ösztönzi, és pozitív hatást gyakorol a minimálbér fölötti, ám még mindig alacsonynak mondható bérekre is. A nemzeti össztermék magasabb részarányát kitevő bértömeg pedig stabilabb, jobb minőségű gazdasági növekedést eredményez.

A már sok évtizede ismert és sok európai országban követett elv mellett megemlítenődő, hogy a digitalizáció, a rugalmas gazdasági szervezetek és vállalkozási formák elterjedése jellemzően szűkíti a minimálbér hatósugarát. Az ún. hakenigazdaság³⁵ terjedése sok esetben kibúvót enged a szociális jogok érvényesülése alól, szűkítve az állam által (vagy kollektív alku során) megállapított minimálbér alkalmazási körét. A bérszínvonalra, illetőleg a tisztas megélhetésre veszélyt jelentő anomáliák tehát csak sokasodtak az elmúlt évtizedben.

Nicolas Schmit, az Ursula von der Leyen által vezetett Bizottság munkaügyi és szociális biztosa gyakran hangsúlyozta, hogy ideális esetben a bérmegállapítás (és ennek részeként a minimálbér szintjének meghatározása is) a tagországokon belüli kollektív alku keretében zajlik. Ettől az ideális esettől azonban az EU többsége ma igen távol van. A kollektív szerződésekkel való lefedettség 2000 óta jelentősen romlott a 27 EU-tagország közül 22-ben.³⁶ Az EU minimálbér-koordinációs törekvését a Fidesz-kormány a magyar érdekekkel ellentétesként jellemezte, és a Fidesz-képviselők rendre ellene foglaltak állást. A baloldali EP-képviselők a minimálbér-koordináció mellett kardoskodtak. Az EU végül 2022-ben fogadta el az irányelvet, amelyet a tagországoknak át kell ültetniük a gyakorlatba, beleértve Magyarországot is.

³⁵ Az angol *gig economy* gyakran használt magyar megfelelője. Azt a jelenséget írja le, amelyben a dolgozók nem kötődnek stabil munkaviszony útján egy konkrét munkáltatóhoz, hanem lazán kapcsolódva (gyakorta egy számítógépes applikáció útján szervezve) végeznek koordinált szolgáltatásokat.

³⁶ A jogszabály betervezésének időszakában az EU-ban átlagosan a dolgozók 23 százaléka volt szakszervezeti tag (a legmagasabb érték 74 százalék, míg a legalacsonyabb mindössze 8 százalék).

Pandémia és háború társadalmi következményekkel

2020 februárjától Európa társadalmait világvárvány sújtotta. Ez azonban nemcsak egészségügyi válság volt, hanem a gazdaság leállása miatt mély recesszió is, amely szociális válsággal fenyegetett.³⁷ Más európai országokban és az EU szintjén is a munkahelyek védelme prioritás volt ebben a helyzetben. Olyan országokban is, ahol ennek nem volt hagyománya – mint Spanyolország vagy az Egyesült Államok –, az alacsony jövedelműek segítésére vezettek be újszerű támogatásokat, ugyanakkor Magyarországon a dolgozók kiszolgáltatottsága inkább nőtt a világvárvány időszakában (Czirfusz 2021). Az EU munkahelyvédelmi programját (SURE) Magyarország késlekedve és viszonylag gyengén tudta kihasználni; miközben újszerű problémaként jelentkezett az atipikus munkavállalók (például a művészek) védtelensége.

A világvárvány okozta válság 2022 februárjától háborús válsággá változott át, miután Oroszország agressziót követett el Ukrajna ellen. A problémák torlódását érzékeltette, hogy a magyar infláció 2022-ben elszabadult, és 2023 tavaszán már európai összehasonlításban is kiugróan magas volt: 25 százalék.³⁸ Egyidejűleg a szlovák inflációs ráta 15, a horvát 10, a görög pedig csak 5 százalék volt. Összesen 11 ország inflációs rátája volt 10 százalék fölött, de ezek mind a 2004-ben vagy az után csatlakozott országok voltak. Ennek volt közös oka, hogy mivel a háborús időszakban főleg ott volt magasabb az általános árszint emelkedése, ahol a fogyasztói kosárban nagyobb részarányt tett ki az élelmiszer és az energia, az árrobbanás értelemszerűen az alacsonyabb jövedelmű országokat sújtotta jobban – jellemzően az EU keleti peremén.

A kiemelkedő magyar inflációs érték további magyarázatra szorul. A hazai pénzromlás egyik fő motorja az volt, hogy a forint 2022 végéig folyamatosan gyengült az euróval szemben. Mint ahogy az előző ciklusban a vírust sem tudta „padlóra vinni” Orbán Viktor, úgy kudarcot vallott az infláció megfékezésében is. A kudarc azonban megint csak kétarcú volt, hiszen az előre jelzettnél magasabb infláció az áfabevételeken keresztül segített a központi költségvetés egyensúlyának fenntartásában. Ezen túlmenően az inflációs adó segített megőrizni az Orbán-kormány egyik legfőbb „vívmányát”, amely az alacsony fogyasztási hányadban ragadható meg (ti. Magyarországon a fogyasztás aránya a GDP-ben mintegy 48 százalékot tesz ki, míg a többi kelet-közép-európai országban 55 százalék körül mozog).

A magas infláció és az elhatalmasodó megélhetési válság miatt a kormány egyre több árucikkre terjesztette ki az ársapkát, azok élettartamát meg-meghosszabbította, és még kötelező „akciózást” is elrendelt. Árszabályozással más országok is éltek ebben az időszakban, de az ársapkák ilyen kiterjedt, sokáig halmozódó alkalmazásával nem. A szociálpolitika kudarcát mutatta, hogy a világvárványt követő évben minden harmadik Ma-

³⁷ A világvárvány szociális következményeiről Magyarországon lásd Kolosi–Szelényi–Tóth 2022 és Sifter 2023.

³⁸ A magyar infláció 2023-as alakulásáról európai összehasonlításban lásd Euronews 2023 és HVG 2023.

gyarországon élő ember a létminimum alatt élt. Növekedett a szegények tábora, és már az érettségizetteket és a diplomásokat sem kerülte el a jövedelmi szegénység. A magyar háztartások életszínvonala az egyik legalacsonyabb lett az Európai Unión belül (már csak Bulgária következett utánunk). Ez a kudarccal egyértelműen nem az EU, hanem a kormány számlájára volt írható.

EPILÓGUS: A SZOCIÁLIS UNIÓ VÍZIÓJA

Az Európai Unió szociális dimenziójának építése lendületet kapott a 2017-es Szociális Pillér elfogadásával, és pozitív tapasztalatot jelentett ezek után a világjárvány kezelésének módja is. Az orosz–ukrán háború nyomán kialakult megélhetési válság miatt az európai állampolgárok³⁹ nagy része ismét azt várta, hogy az EU legyen a megoldás motorja. Az elvárások között szerepelt például, hogy az EU segítsen kezelni a lakhatási válságot, még akkor is, ha erre viszonylag kevés közvetlen eszközzel rendelkezik.

Bár a szociálpolitikai vitákban rendre felemlégetik a szubszidiaritás elvét, az uniós vezetőknek nem kell tartaniuk attól, hogy a társadalom elutasítaná a közös szociálpolitikát erősítő lépéseket. Számos felmérés bizonyítja, hogy bár a jóléti rendszerek nemzeti keretek között szerveződnek, az állampolgárok elvárják, hogy válság idején az Unió hathatós segítséget nyújtson, és nyitottak arra, hogy a korábbinál több szolidaritással erősítsék meg az integrációt.⁴⁰

Mindez – túl a monetáris unió, bankunió, energiaunió és a hasonló, alapvetően gazdasági fókuszú integrációs elemeken – a Szociális Unió⁴¹ irányába mutat. Ez azt jelenti, hogy az EU nem egyszerűen „puha” koordinációt végez, és iránymutató normákat állít fel a munka világában és a jóléti rendszerekben, hanem gondoskodik is az ajánlások végrehajtásáról és a normák érvényesüléséről. Nem rásegít, hanem garanciákat nyújt. Ez a trend azonban újabb feszültségeket ígér a jövőre nézve Magyarország és az EU intézményei között.

2010 után a Fidesz vezette Magyarország a munka világában és a szociális ügyek terén is inkább a közös törekvések hátráltatója volt az EU-ban. Nemcsak hogy szembe próbált helyezkedni a már meglevő uniós jogszabályokkal (lásd például a diplomások röghöz kötésének szándékát szemben a szabad mozgás jogával), de a legtöbb új uniós kezdeményezés esetében akadályozni, lassítani, kisiklatni igyekezett a közös jogalkotást (kiküldött munkavállalók helyzetének rendezése, Szociális Jogok Európai Pillére, közös minimálbér-szabályozás stb.).

A foglalkoztatás- és szociálpolitika egyike azoknak a területeknek, ahol a hazai és a közös európai trendek jellemzően inkább divergálnak. Féltő, hogy amennyiben az EU va-

³⁹ Lásd pl. European Parliament 2023.

⁴⁰ Lásd pl. Baute et al. 2019.

⁴¹ A Szociális Unió koncepciójának bő kifejtését adja Vandenbroucke – Barnard – De Baere 2017. Lásd még Ferrera 2019 és Seikel 2021.

lóban el tudná indítani a mélyebb szociális integráció egy újabb ciklusát, Orbán Viktor és kormánya a felzárkózás elősegítése helyett megint csak inkább azon munkálkodik, hogyan maradjon ki, hogyan gyengítse a közösség cselekvőképességét erősítő folyamatokat, amelyek a dolgozótársadalomnak és a kiszolgáltatottabb csoportoknak segítséget jelentenének Magyarországon is.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Albert, Fruzsina: *ESPN Thematic Report on In-Work Poverty. Hungary*. European Social Policy Network (ESPN). Brussels, 2019, European Commission.
- Andor László: Munkaerő-mobilitás az EU-bővítés után. *Közgazdasági Szemle*, 2014. 4. 363–372.
- Andor László: Szociálpolitikánk negyedszázada európai tükrökben. *Esély*, 2017. 4. 3–16.
- Andor, László: Social Resistance in Hungary. *Social Europe*, 2019. január 28. <https://www.social-europe.eu/social-resistance-in-hungary>
- Andor, László: Labour Markets and Mobility: How to Reconcile Competitiveness and Social Justice? In Ramona Coman – Amandine Crespy – Vivien Ann Schmidt eds.: *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*. Cambridge, 2020, Cambridge University Press, 217–237. <https://doi.org/10.1017/9781108612609.014>
- Andor, László: *Europe's Social Integration. Welfare Models and Economic Transformations*. London, 2022, London Publishing Partnership.
- Avlijaš, Sonja: Beyond Neoliberalism? Revisiting the Welfare State in the Baltic States. *Europe-Asia Studies*, 2020. No. 4. 614–643. <https://doi.org/10.1080/09668136.2019.1709622>
- Balás Gábor – Koltai Luca szerk.: *Humánfejlesztés-politika Magyarországon*. Budapest, 2018, Hétfa Kutatóintézet.
- Bartha Eszter – Tóth András – Valuch Tibor szerk.: *Munkás-kultúra-örökség. Munkások a rendszerváltás előtt és után Kelet-Közép-Európában és Magyarországon*. Budapest, 2020, Kronosz Kiadó.
- Baute, Sharon – Abts, Koenraad – Meuleman, Bart: Public Support for European Solidarity: Between Euroscepticism and EU Agenda Preferences? *Journal of Common Market Studies*, 2019. No. 3. 533–550. <https://doi.org/10.1111/jcms.12833>
- Bernaciak, Magdalena: *Market Expansion and Social Dumping in Europe*. London – New York, 2015, Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315766607>
- Bíró-Nagy András – Molnár Kristóf – Szászi Áron – Varga Attila: *Mit kíván a magyar nemzet? Problémák és remények Magyarországon 2023-ban*. Budapest, 2023, Friedrich-Ebert-Stiftung – Policy Solutions.
- Bucsky Péter: Milyen hatásai vannak az uniós támogatásoknak a magyar vállalatok teljesítményére? *Policy Solutions*, 2022. https://www.policysolutions.hu/userfiles/Policy_Solutions_Bucsky_EU_funding_in_Hungary1.pdf
- Czibere, Ibolya – Kovács, Imre: State Populism in Rural Hungary. *Rural Sociology*, 2021. No. 51. 733–757. <https://doi.org/10.1111/ru.12407>
- Czirfusz Márton: *A Covid-19-válságkezelés és a dolgozók helyzetének alakulása a magyarországi feldolgozóiparban*. Budapest, 2021, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Éber Márk Áron: *A csepp. A félperifériás magyar társadalom osztályszerkezete*. Budapest, 2020, Napvilág Kiadó.

- EBRD: *Transition Report 2016–17. Transition for All: Equal Opportunities in an Unequal World*. 2017, EBRD.
- ECB: Real Convergence in Central, Eastern and South-Eastern Europe. *ECB Economic Bulletin*, 2018. No. 3.
- Eurofound: *Wealth Distribution and Social Mobility*. Luxembourg, 2021, Publications Office of the European Union.
- Euronews: 25 százalékkal Magyarországon a legnagyobb az infláció az EU-ban. *Euronews.com*, 2023. január 18. <https://hu.euronews.com/business/2023/01/18/25-szazalekkal-magyarorszag-a-legnagyobb-az-inflacio-az-eu-ban>
- European Commission: *Employment and Social Developments in Europe 2011*. Brussels, 2011, European Commission.
- European Parliament: *Europeans Concerned by Cost of Living Crisis and Expect Additional EU Measures*. 2023. január 12. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230109IPR65918/europeans-concerned-by-cost-of-living-crisis-and-expect-additional-eu-measures>
- Ferge Zsuzsa: Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2012–2013. Vezetői összefoglaló. *Esély*, 2014. 5. 47–54.
- Ferge Zsuzsa: *Magyar társadalom- és szociálpolitika (1990–2015)*. Budapest, 2017, Osiris.
- Ferrera, Maurizio: Why We Need a European Social Union: A Free Standing Political Justification. *Sciences Po LIEPP Working Paper*, 2019. No. 95.
- Fóti, Klára: *Mobility and Migration of Healthcare Workers in Central and Eastern Europe*. 2013, Eurofound.
- Gerő Márton – Vigvári András: Közfoglalkoztatás, redisztribúció és helyi hatalom. *Esély*, 2019. 2. 3–30.
- Gyulavári Tamás – Krémer Balázs: Európai Szociális Modell? Útközben a jogharmonizációtól a jóléti politikák konvergenciája felé. *Esély*, 2004. 3. 3–25.
- Hacker, Björn: *Social Europe: From Vision to Vigour*. Brussels, 2023, Foundation for European Progressive Studies. (FEPS Primer Series, No. 3.)
- Hárs Ágnes: Magyarok – külföldön. Gondolatok a magyarok külföldi munkavállalásáról. *Magyar Tudomány*, 2013. 3. 286–291.
- Horváth Bence: Egyetlen határozott irány van, a szegények büntetése. *444.hu*, 2014. szeptember 30. <https://444.hu/2014/09/30/egyetlen-biztos-irany-van-a-szegenyek-buntetese>
- HVG: Eurostat: Triplája a magyar infláció az EU-átlagnak, majdnem kétszerese a második legrosszabbnak. *HVG.hu*, 2023. július 19. https://hvg.hu/gazdasag/20230719_eurostat_Eu_inflacio_arak_dragulas
- Kolosi Tamás – Szelényi Iván – Tóth István György: *Társadalmi Riport*. Budapest, 2022, TÁRKI Társadalomkutató Intézet Zrt.
- Kornai János: A poszt szocialista átmenet és az állam. Gondolatok fiskális problémákról. *Közgazdasági Szemle*, 1992. 6. 489–512.
- Lipton, David – Sachs, Jeffrey – Fischer, Stanley – Kornai, János: Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1990. No. 1. 75–147. <https://doi.org/10.2307/2534526>
- Mizsur András: Drámai, ahogyan a magyar oktatási rendszer a legszegényebb gyerekekkel bánt. *Telex.hu*, 2023. december 14. <https://telex.hu/belfold/2023/12/14/oktatas-szegregacio-szegenyek-tarsadalmi-egyenlotlenség-munkaeropi-tukor-kozgasdasag-es-regionalis-tudomanyi-kutatokozpont-tanulmany>

- Müller, Torsten – Vandaele, Kurt – Waddington, Jeremy eds.: *Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame. Volume I*. Brussels, 2019, ETUI.
- Pálos Máté: Gazdagabb gazdagok, szegényebb szegények: szétszakadóban a magyar társadalom. *G7.hu*, 2023. november 25. <https://g7.hu/elet/20231125/gazdagabb-gazdagok-szegenyebb-szegenyek-szetszakadoban-a-magyar-tarsadalom/>
- Portes, Jonathan: The Economic Impacts of Immigration to the UK. 2018, CEPR–VOXEU. <https://cepr.org/voxeu/columns/economic-impacts-immigration-uk>
- Rab Henriett: Az 1997–98-as nyugdíjreform körülményei és hatása a nyugdíjrendszer fejlődésére. *Miskolci Jogi Szemle*, 2010. 2. 50–72.
- Scheiring, Gábor et al.: Deindustrialization and the Postsocialist Mortality Crisis. *Political Economy Research Institute (PERI), Working Paper Series*, 2021. No. 541. <https://doi.org/10.31235/osf.io/jpbct>
- Scheiring, Gábor – Azarova, Aytalina – Irdam, Darja – Doniec, Katarzyna – McKee, Martin – Stuckler, David – King, Lawrence: Deindustrialisation and the Post-Socialist Mortality Crisis. *Cambridge Journal of Economics*, 2023. No. 2. 341–372. <https://doi.org/10.1093/cje/beac072>
- Seikel, Daniel: The Formula for a Social Europe: Complementary Social Policy Plus a Monetary Union and Internal Market Compatible with the European Social Model. *WSI Policy Brief*, 2021. No. 57.
- Sifter József: Magyarországon a szegénységnek már ezer arca van. *Népszava*, 2023. szeptember 3. https://nepszava.hu/3207152_magyarorszag-szegenyseg-tarsadalom-sifter-jozsef
- Stubnya Bence: Orbán csak szavakban bontja, intézkedéseivel inkább csak átalakítja a magyar jóléti államot. *G7.hu*, 2023. május 6. <https://g7.hu/podcast/20230506/orban-csak-szavakban-bontja-intezkedeseivel-inkabb-csak-atalakitja-a-magyar-joleti-allamot/>
- Szabó Imre Szilárd: Az európai szociális párbeszéd hatása a magyarországi szakszervezetek működésére. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2019. 1–2.
- Sziklai István szerk.: *Az Európai Unió szociális politikái*. E-jegyzet. Budapest, 2012, ELTE TáTK.
- Szikra Dorottya: Távolodás az európai szociális modelltől – a szegénység társadalompolitikája. *Magyar Tudomány*, 2018a. 6. 858–871. <https://doi.org/10.1556/2065.179.2018.6.14>
- Szikra, Dorottya: *Welfare for the Wealthy: The Social Policy of the Orbán-Regime, 2010–2017*. Budapest, 2018b, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Tar Gábor: Özönlenek a vendégmunkások Magyarországra: drágábbak a külföldi munkások, de jobban dolgoznak. *Portfolio*, 2023. október 28. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20231028/ozonlenek-a-vendegmunkasok-magyarorszagra-dragabbak-a-kulfoldi-munkasok-de-jobban-dolgoznak-648263>
- Tomka Béla: Az Európai Szociális Modell múltja és jelene – kelet-közép-európai perspektívák. *Esély*, 2004. 5. 32–53.
- Tomka Béla: *A jóléti állam Európában és Magyarországon*. Budapest, 2008, Corvina Tudástár.
- Vandenbroucke, Frank – Barnard, Catherine – De Baere, Geert eds.: *A European Social Union after the Crisis*. Cambridge, 2017, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108235174>
- Vastagh Zoltán: *Társadalmi struktúra és állami redistribúció*. Budapest, 2017, Napvilág Kiadó.
- Vertetics Ádám: Magyar alkalmazkodás az Európai Unió foglalkoztatás- és szociálpolitikájához. *Köz-Gazdaság*, 2012. 4. 51–66.

12. AZ EU-TAGSÁG 20 ÉVE A MAGYAR AGRÁRGAZDASÁGBAN

Gyévai Zoltán

BEVEZETÉS

Mozgó vonatra szállt fel a magyar agrárgazdaság, amikor az ország 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz. A közös agrárpolitika (KAP) 2003-as reformjának keretében a gazdáknak kifizetett közvetlen jövedelemtámogatásokat szinte teljesen elváltatták a termeléstől, kiiktatva a túltermelésre leginkább ösztönző tényezőt. Az agrárpolitikában 1992 óta reform reformot követett, aminek következtében a KAP az elmúlt húsz évben a piac jelzései és a fenntarthatóság felé elmozdulva jelentősen átalakult, és az uniós költségvetésből való részesedése a korábbi 75 százalékról nagyjából a harmadára csökkent. Az EU 2004-es és 2007-es bővítése a gazdák számát hétről tizenegy millióra növelte, a megművelt földterület 30, a növénytermesztés pedig 20 százalékkal nőtt (European Commission 2024a). Az újonnan csatlakozó országok agrártermelői a KAP eszközei közül azonnal hozzáférhettek az exporttámogatásokhoz és az intervenciós felvásárláshoz, de a közvetlen jövedelemtámogatásoknak kezdetben csak a 25 százalékát kapták meg.

A közös agrárpolitika egyik alapfunkciója a számos változtatás ellenére is érintetlen maradt: ez az, hogy stabil megélhetést nyújtson az Európa élelmiszerellátásáról és a vidék megfelelő kultúrállapotban való megőrzéséről gondoskodó agrártermelőknek, akiknek a jövedelme jelentősen alacsonyabb a nem a mezőgazdaságban foglalkoztatottakénál (Halmai 2020).

Fejezetünkben arra keressük a választ, hogy a magyar agrárgazdaságnak mit hozott az uniós tagság az elmúlt húsz évben. Mennyire tudott élni a közös agrárpolitika nyújtotta lehetőségekkel? Melyek voltak a tagság előnyei és hátrányai, és milyen okból? Mennyire voltak reálisak a csatlakozás előtt meghirdetett célok, és ezekből mi teljesült, illetve mi nem? Végezetül bemutatjuk a magyar agrárgazdaságban húsz év alatt végbement legfontosabb változásokat, és azt, hogy milyen szerepe volt ebben az uniós tagságnak.

Az elemzés több mint féltucat kvalitatív interjú alapján készült az agrárcsatlakozási stratégia kidolgozásában és a csatlakozási feltételek, valamint a közös agrárpolitikai reformok tárgyalásában részt vevő tisztviselőkkel, hazai agrárszakértőkkel és az uniós intézményekben mezőgazdasági politikával foglalkozó tisztviselőkkel. A fejezet megírása

során a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) agrárgazdaságra vonatkozó adataira és az agrárpolitika különböző aspektusaira fókuszáló tanulmányokra és elemzésekre, sajtócikkekre is széles körben támaszkodtunk.

A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA DIÓHÉJBAN

A közös agrárpolitika (KAP), amely 1962 óta része a közös uniós politikáknak, az EU hivatalos megfogalmazása szerint „partnerség a mezőgazdaság és a társadalom, Európa és az agrártermelők között” (European Commission 2024a). E partnerség fő céljai a következők:

- Az agrártermelők támogatása és a mezőgazdaság termelékenységének javítása a megfizethető áron elérhető élelmiszerek stabil ellátásának biztosítása érdekében.
- Az európai agrártermelők jövedelmének stabilizálása, megfelelő életszínvonalat biztosítva számukra.
- Hozzájárulás a klímaváltozás hatásainak enyhítéséhez és a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás.
- A vidék arculatának megőrzése, a vidéki közösségek fenntartása.
- A mezőgazdaságban, az élelmiszeriparban és más kapcsolódó szektorokban a munkahelyteremtés előmozdítása révén a gazdasági tevékenység fenntartása a vidéken.

A KAP valamennyi EU-tagállam számára közös politika, amelyet európai szinten igazgatnak és az uniós költségvetésből finanszíroznak (European Commission 2024b). A kifizetéseket a tagállami hatóságok intézik. A közös agrárpolitika sokáig a közös költségvetés messze legnagyobb tételének számított, de részaránya a korábbi 75 százalékról mára a kiadások nagyjából egyharmadára csökkent. A KAP-ra fordított pénzügyi forrásokat sokallók gyakran elfeledkeznek arról, hogy az agrárpolitikát néhány nemzeti támogatástól eltekintve szinte egy az egyben az EU költségvetése finanszírozza.

E modell mögött az a felismerés áll, hogy az eltérő tagállami agrárpolitikák fenntartása a közös piac rendszerében súlyos versenytorzuláshoz vezetne, és a mezőgazdaság pótlólagos szolgáltatásai (lásd a vidék arculatának megőrzése) közjavaknak minősülnek, amelyek előállítása pusztán piaci alapon nem lehetséges (Halmi 2020). Az EU-ban jelenleg körülbelül tízmillió agrárgazdaságot tartanak nyilván, a mezőgazdaságban rendszeresen dolgozók száma pedig eléri a 22 milliót (European Commission 2024a).

A mezőgazdaság több szempontból is eltér más gazdasági ágaktól (European Commission 2024a):

- Az élelmiszertermelés fontosságának dacára az agrártermelők jövedelme körülbelül 40 százalékkal elmarad a nem az agrárgazdaságban foglalkoztatottakétól.
- A mezőgazdaság a gazdasági szektorok túlnyomó részénél jobban függ az időjárás-tól és az éghajlatváltozástól.

- A fogyasztói igények és azok mezőgazdaság által történő kielégítése mögött óhatatlanul létezik egy időbeli eltolódás. Több gabona és tej termelése időt vesz igénybe.

A közös agrárpolitika fő eszközei a következők (European Commission 2024b):

- A jövedelemtámogatás a közvetlen kifizetéseken (KAP első pillér) keresztül stabil jövedelmet biztosít, és a környezetbarát gazdálkodásért, valamint a piac által nem díjazott szolgáltatásokért kompenzálja az agrártermelőket.
- A piaci intézkedések (KAP első pillér) olyan súlyos piaci helyzeteket kezelnek, mint a kereslet hirtelen visszaesése, a természeti károk vagy az árak hirtelen csökkenése egy ideiglenes piaci túlkínálat miatt.
- A vidékfejlesztési intézkedések (KAP második pillér) nemzeti és regionális programokon keresztül a vidéki területek speciális kihívásainak és igényeinek felelnek meg.

A KAP-ot az uniós költségvetés keretében két alpból finanszírozzák:

- Az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA) a közvetlen jövedelemtámogatásokat és a piaci intézkedéseket finanszírozza száz százalékban.
- Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) a vidék fejlesztését támogatja tagállami társfinanszírozás mellett.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt a közös agrárpolitika területén a jogszabályokról a Parlament véleményének kikérése után a Tanács döntött. A Lisszaboni Szerződés 2009. decemberi hatálybalépése után az együtt döntés vált általános szabállyá az EU jogalkotásában.

AZ EU-TAGSÁGOT MEGELŐZŐ VÁRAKOZÁSOK A MAGYAR MEZŐGAZDASÁGBAN ÉS A REALITÁSOK

A hazai agrárszektor szereplői általában egyetértenek abban, hogy a magyar mezőgazdaság jó alapokról indult az EU-csatlakozás idején. Magyarország volt a Monarchia kenyereskora, és még a szocializmus alatt, majd a rendszerváltás után is kiugró mennyiségben exportált agrártermékeket. A magyar agrárkivitel 1995-ben ért a csúcusra. Ekkor a HS-kódok (harmonizált áruleíró és kódrendszer) alapján számított exportérték meghaladta a 2,9 milliárd dollárt. Az évtized végére 2,3-2,5 milliárd dolláros szint volt jellemző (Juhász et al. 2002).

Ennek fényében nem meglepő, hogy a politikai és az agrárvezetés a belépéskor magas polcra helyezte a magyar mezőgazdaságot, különösen más velünk együtt belépő országokkal összehasonlítva. A csatlakozás előtt majdnem minden szakmai anyag azzal kezdő-

dött, hogy a magyar agrárgazdaság az élelmiszeriparral együtt európai léptékben versenyképes. Húsz év távlatából már nem biztos, hogy ez teljesen megfelelt a valóságnak. Annak ellenére, hogy Magyarországon a sikeres agrárgazdálkodás úgyszólván minden feltétele rendelkezésre állt: a napfényes órák magas száma, a föld, a szakértelem, a magas színvonalú szaporítóanyag és a rendszerváltás előtt működő mintegy százharminc állami gazdaságban a magas szintű gépesítés is.

Az állami gazdaságok a termelőszövetkezetekkel együtt azonban nem éltek túl a rendszerváltást. A politikai döntéshozók az 1990-es évek elején az igazságtételt minden más szempont elé helyezték. Ez megnyitotta az utat azelőtt, hogy a kárpótlás keretében az egykori földtulajdonosok leszármazottai visszakapják jogos jussukat. A térségből Csehország más utat választott: a kuponos privatizáció részeként zömében a helyben lakók vehették birtokba a földet, és a szövetkezeteket sem verték szét ideológiai és politikai megfontolásból.

Mint később kiderült, a társadalmi szempontból egyébként érthető magyarországi döntésnek messzemenő következményei lettek, amelyek a 2004. május 1-jén bekövetkezett uniós tagságra és a hazai mezőgazdaság EU-n belüli versenyképességére is hatással voltak. Számos hazai agrárszakértő a kárpótlás és a privatizáció lebonyolítását tartja a rendszerváltozás utáni magyar mezőgazdasági politika legsúlyosabb hibájának (Népszava 2017). „Ha az egyetlen cél a gazdasági teljesítmény növelése volt, akkor ez rossz döntés volt. A műtrágyafelhasználás például a rákövetkező években szinte teljesen megszűnt” – mutatott rá egy hazai agrárszakember.

A gazdasági logikára látszólag fittyet hányva Magyarországon üzemek és komplex egységek helyett mindent külön privatizáltak: külön a földet, az állattenyésztő telepeket és a gépparkot. A privatizáció eredményeként mozaikszerű birtokszerkezet jött létre rengeteg osztatlan közös tulajdonnal (Mihályi 2010). Akkoriban láthatóan még senki sem törődött azzal, hogy jó tíz évvel később az EU-n belül az agrártermelők sikerességének egyik legfontosabb fokmérője éppen az erőforrások megosztása, az együttműködés, a termelői csoportok létrehozása lesz. Ma már ez is a hétköznapiak része, de a magyar agrárium vélhetően hosszú éveket elveszített, és ennek a szektor versenyképessége látta a kárát.

Mindazonáltal a magyar modell egyik pozitív társadalmi hozadéka az lehetett, hogy valamelyest mérsékelte a falvakból történő, egyébként tömeges méreteket öltő elvándorlást. Más kérdés, hogy a mezőgazdaságból élők száma így is rohamosan csökkent. Valószínűleg közelebb áll a valósághoz az a megállapítás, hogy az embereket a mezőgazdasági termelés helyett sokkal inkább az uniós felzárkóztatási forrásokból finanszírozott beruházások tartották vidéken.

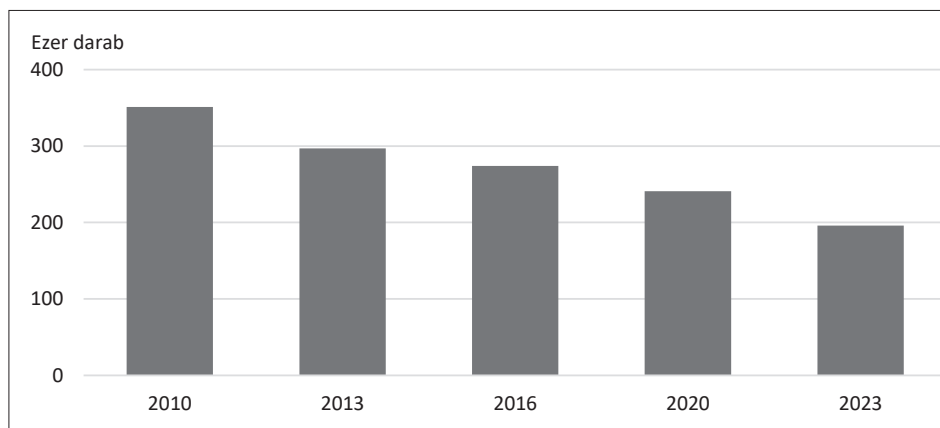
A kárpótlás révén zömében olyan személyek jutottak földhöz, akiknek semmilyen mezőgazdasági tapasztalatuk nem volt, és nem is állt szándékukban földműveléssel vagy állattartással foglalkozni. Ezt belátva többségük bérbe adta a birtokába került földet. Magyarországon becslések szerint a belépés után 65–70 százalék volt a bérelt földek aránya. Az EU-csatlakozás idején körülbelül 707 ezer egyéni agrárgazdaságot és 7900 gazdasági szervezetet tartottak számon. Később ezek száma rohamosan csökkent: a legfrissebb,

2023 nyári KSH-adatok (KSH 2023) alapján 196 ezer nyilvántartott agrárgazdálkodó volt, de közülük csak 165 ezren igényeltek támogatást (1. ábra).

A gazdaságok számával a bérlet termőterület aránya is csökkent. A bérleti díjak ugyanakkor többnyire a mezőgazdaságon kívüli földtulajdonosokhoz kerültek. A tőke egy jelentős része tehát elhagyta a mezőgazdaságot. Mindez azért is fontos, mert a tényleges agrártevékenységet űzőknek, az úgynevezett aktív termelőknek a bérleti díj kifizetése után korlátozott forrásaik maradtak a gazdaság fejlesztésére, gépesítésére és modernizálására. Ráadásul a bérlők és a tulajdonosok eleinte jellemzően felérték az uniós agrártámogatások egy részét. Ez inkább az uniós tagság korai éveire volt jellemző. A megkérdezett szakemberek többségének meggyőződése, hogy ma már az uniós agrárpénzek nagyobb részét beruházás formájában visszaforgatják a mezőgazdaságba.

Az EU-csatlakozás előtti években az általánosan elfogadott nézet az volt, hogy ha van olyan nemzetgazdasági ágazat, amely hasznot húzhat az uniós tagságból, az az agrárium. A belépéssel járó előnyök legalábbis túlszárnyalják a hátrányokat, a kétségtől megkérdőjelezhető kihívásokat és kockázatokat. Ezt állapította meg többek között a Földművelésügyi Minisztérium 1997 júliusában elkészített és a kormány által is jóváhagyott agrárgazdasági EU-csatlakozási stratégiája (Vajda 1997). Bár a hazai közgondolkodás általában az uniós pénzügyi transzferekben véli felfedezni az EU-tagság legfőbb hozadékát (lásd a kötetben Bíró-Nagy András és Szászi Áron tanulmányát), a dokumentum – helyesen – az EU egységes belső piacán való akadálymentes részvételt nevezte meg az uniós tagság legnagyobb előnyének. A közös agrárpolitikába való betagozódás ugyanis a vámok és a mennyiségi korlátozások lebontását és egy a korábbinál sokkal nagyobb piachoz történő akadálymentes hozzáférést jelentette a hazai fogyasztásnál hagyományosan többet termelő, exportorientált magyar mezőgazdaság számára.

A várakozás része volt az is, hogy az olcsó és jó minőségű magyar alapanyagok idevonzzák majd a külföldi tőkét, amit a hazai tőkehiány miatt elsősorban az élelmiszer-



1. ÁBRA: A gazdaságok számának alakulása a magyar agrárszektorban (2010–2023)

Forrás: KSH.

iparban vártak tárt karokkal Magyarországon. Utólag megállapítható, hogy a belső piac nagyban hozzájárult a hazai agrárszektor és a nemzetgazdaság növekedéséhez is. Akadtak azonban kihasználatlan lehetőségek is, részben éppen az élelmiszeriparban (Kapronczai 2010).

A csatlakozásnak a belső piac utáni, második kiugró előnye az agrárcsatlakozási stratégia szerint az agrártudományos világba való bekapcsolódás lehetősége volt: az, hogy hazai egyetemek, kutatóintézetek is részt vehetnek uniós tudományos projektekben és konzorciumokban. Mint alább látni fogjuk, ezen a területen az elmúlt húsz évben csak részben sikerült élni a lehetőségekkel.

Érdekeség, hogy a csatlakozást megelőzően a stratégiai dokumentumokat kidolgozó hazai szakembergárda a tagság várható előnyei között csak a harmadik helyen tett említést a bőkezű agrártámogatásokról. A gyakorlatban azonban megfordult a sorrend, és az első helyre a támogatás került. Tény, hogy a magyar agrárium az elmúlt húsz évben korábban soha nem látott mértékű pénzügyi transzferekben részesült az EU költségvetéséből (Európai Bizottság 2019). És bár a közös agrárpolitika teljes uniós költségvetésből való részesedése a fénykor (nyolcvanas–kilencvenes évek) 75 százalékaról mostanra nagyjából egyharmadára csökkent, a magyar pénzes boríték a 2021–2027-es időszakban sem lett vékonyabb. Az első pillérből (főleg közvetlen jövedelemtámogatás) több mint 11 milliárd eurót, a második, vidékfejlesztési pillérből pedig több mint 2 milliárd eurót kap Magyarország úgy, hogy a hazai társfinanszírozás 2021 óta a korábbi 15 százalékos minimális szintről 80 százalékra emelkedett (Csiki–Weinhardt 2021). A hivatalos magyarázat szerint a dinamikus gazdasági növekedésnek köszönhetően a magyar költségvetés 2021-re engedhette meg magának a vidékfejlesztés bőkezű támogatását. A döntés azonban minden bizonnyal összefüggésben áll az addigi politika elhibázottságának felismerésével, amely túl keveset áldozott a vidékfejlesztésre és az agrárgazdaság versenyképességének fejlesztésére. Becslések szerint a magyar mezőgazdaság éves támogatottsága 2022-ben már elérhette a 900-1000 milliárd forintot, amelynek a 75-80 százaléka uniós forrás (Forbes 2023).

STRATÉGIAI VÁLASZTÁSOK: NYERTESEK ÉS VESZTESEK

Aligha vonható kétségbe az, hogy a támogatások volumene a magyar csatlakozási stratégia (és a tárgyalások) sikerének egyik első számú fokmérője volt. Ebből a szempontból Magyarország és a magyar agrárium jól teljesített. Talán még „túl jól” is, mert a bőkezű támogatási rendszer mögött – amely elsősorban a kiterjedt mezőgazdasági termőterületen és a jó termelési hozamokon alapult – a minőség és a piaci igények kielégítése háttérbe szorult.

Ez részben a magyar mezőgazdaság adottságaira vezethető vissza. Arra, hogy a nemzetközi összehasonlításban is nagy (a teljes terület 55 százaléka) mezőgazdasági termőterület nagyjából felén gabonát termesztettek (Laczkó 2007). Márpedig a gabonafélékre az EU-ban mindig is nagyvonalú támogatás járt, ami három tényezőből tevődött össze:

a termőterületből, a tonnánkénti támogatásból és a hozamból. Hazánk az elsőben és a harmadikban az uniós átlag fölött volt, a tonnánkénti támogatásban csak azért nem, mert a belépés után 25 százalékról indulva csak egy tízéves átmeneti időszak után érték el a közvetlen jövedelemtámogatások a 100 százalékot (European Commission 2022). Az új tagállamok addig is saját forrásból maximum 30 százalékkal kiegészíthették az uniós támogatásokat, hogy a gazdáik ne kerüljenek versenyhátrányba. Ez volt az úgynevezett nemzeti kiegészítés vagy „top-up”.

A kohéziós politikától eltérően a közös agrárpolitikában a támogatás mértéke nem annál nagyobb, minél fejletlenebb egy ország vagy egy térség. A csatlakozási tárgyalásokon elsősorban a KSH adatai alapján azt kellett bizonyítani, hogy a magyar mezőgazdaságnak nem azért járnak jelentős támogatások, mert fejletlen, hanem azért, mert fejlett.

A szántóföldi termesztésnek kedvezett az is, hogy az EU az új tagállamok adminisztratív terheinek csökkentése érdekében három plusz két évre felajánlotta az egyszerűsített területalapú támogatási rendszer (*single area payment scheme* – SAPS) bevezetését. Ennek keretében a régiókhoz hasonlóan az új tagok is komplex mezőgazdasági támogatást kaptak, de azt átmenetileg területi (föld-) alapon oszthatták szét. Ez is közrejátszott abban, hogy a hazai mezőgazdaság termékszerkezete még jobban elmozdult a szántóföldi növény- és gabonatermesztés felé, háttérbe szorítva az állattartást.

A korábban, még a csatlakozás előtt elért termelési eredmények alapján Magyarország általában véve kedvező termelési kvótákat kapott az EU-tól. Bár a belépést megelőzően még számos hazai szakember attól tartott, hogy az Unió olyan kvótákat szór majd a magyar agrárium nyakába, hogy az jelentős korlátot jelent a hazai mezőgazdaságnak. A valóság ezzel szemben az, hogy Magyarország a későbbiek során nem érte el a kialakított kvótákat (Pete 2002).

Húsz év távlatából elmondható, hogy a mezőgazdaságban elért jövedelem szempontjából néhány szektor kivételével kedvezően alakult a helyzet. A 2008 és 2021 közötti időszak akár „aranykornak” is nevezhető, amely főleg a szántóföldi növények és azon belül is a gabona termesztőinek biztosított meglehetősen magas jövedelemszintet. Ez a pozitív trend 2022-ben az Ukrajna elleni orosz agresszióval szakadt meg, amelynek következtében nemcsak az alapanyagok és az energia ára emelkedett drasztikusan, de az olcsó ukrán és orosz gabona is ellepte a magyar búza és kukorica hagyományos európai felvevőpiacait, nagyrészt kiszorítva onnan a magyar exportot. Ukrajna nyugati szomszédai válaszul egyoldalú korlátozást vezettek be az ukrán gabonafélék és más agrártermékek behozatalára. A búza esetében több mint tízszeresére nőtt az EU-ba irányuló ukrán export, évi 350 ezer tonnáról 4,8 millió tonnára 2022 nyara és 2023 nyara között (Török 2023).

Mint fent említettük, a magyar agrárkifizetések maximalizálására irányuló stratégiában nagy szerepe volt a hazai mezőgazdaság adottságainak és annak, hogy az uniós támogatási rendszer kifejezetten premizálta a szántóföldi termesztést. Az újonnan csatlakozó országok közül mások mégis ettől eltérő stratégiát választottak. Miközben Magyarország inkább a területalapú támogatást részesítette előnyben kevesebb vidékfejlesztési forrás mellett, addig a lengyelek sokkal többet költöttek vidékfejlesztésre. Ennek következtében Lengyelországban versenyképesebb élelmiszeripar jött létre (Bruszt–Karas 2020). Eb-

ben kezdetben az is szerepet játszott, hogy a közvetlen jövedelemtámogatások (KAP első pillér) alacsonyabb szintjét az EU úgy kompenzálta az új tagállamoknak, hogy arányában több vidékfejlesztési támogatást kaptak. A lengyelek annyira hatékonyan használták ki a vidékfejlesztési forrásokat, hogy mára az első számú almatermesztökké váltak az EU-ban (Nemzeti Agrárgazdasági Kamara 2022).

Mai perspektívából nézve már nehezen vitatható, hogy valamivel kevesebb közvetlen jövedelemtámogatás és több vidékfejlesztési pénz kellett volna. Hogy ez nem így alakult, abban a hibás magyar önértékelés is szerepet játszott. A magyar agrártársadalom és a politikai döntéshozók ugyanis a belépést megelőzően sokkal versenyképesebbnek (értsd: exportképesebbnek és költséghatékonyabbnak) hitték a magyar élelmiszeripart, mint az valójában volt. Ez még évekkel a taggá válás után, sőt egészen néhány évvel ezelőttig így volt. Sokáig ugyanis abban bíztak, hogy az olcsó munkaerő és az olcsó energia kiegyenlíti a német és általában a nyugat-európai élelmiszeripar nagyobb hatékonyságát. Előbb az olcsó munkaerőnek inthetett búcsút Magyarország, amikor a magasabb bérekkel rengeteg hazai péket és henteset külföldre csábítottak. Majd az orosz–ukrán háború az olcsó energiától is megfosztotta a hazai élelmiszeripart.

„A magyar agrártámogatási politika nagy hiányossága, hogy évekig elhanyagoltuk az élelmiszeripar fejlesztését” – mutatott rá az egyik interjúnkban egy a hazai agrárszektorban ma is fontos pozíciót betöltő szakember. A megkérdezett agrárszakértő ezzel együtt, vagy inkább ennek ellenére sem a minőség vagy a költséghatékonyság, azaz a versenyképesség oldalán látja a fő problémát, hanem abban, hogy a feldolgozott mezőgazdasági termékek értékesítése soha nem tartozott az élelmiszeripar erősségei közé. Ezen felfogás szerint tulajdonképpen „jók a termékeink, csak nem tudjuk eladni őket”. Egyes vélemények szerint a hazai élelmiszerláncnak ez, és nem a minőség és a hatékonyság a leggyengébb láncszeme.

Tény, hogy a Lengyelországban kifejezetten sikeresnek minősülő agrármarketing hagyományosan a magyar rendszer mostohagyermekének számít. Az Agrármarketing Centrum költségvetése a mezőgazdaság termelési értékehez képest például minimálisnak mondható. Időnként indulnak kampányok a sertéshús vagy a hazai méz népszerűsítésére, de a professzionális márkáépítés tulajdonképpen hiányzik.

Az élelmiszeripari feldolgozás nagy része mostanra magyar kézbe került, miközben az élelmiszer-kereskedelmet gyakorlatilag letarolták a külföldi kiskereskedelmi láncok. Úgy tűnik, egyelőre kitart ez a trend. Az élelmiszer-kereskedelemből még csak éppen egy százalék fölötti részesedést kiharító, de dinamikusan bővülő hazai online kereskedésben például egy Kifli nevű cseh cég volt 2023-ban a piacvezető.

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 – mutatnak rá a helyzetet jól ismerő agrárszakértők. Az állam hiába költött százmilliárdokat például a bortermelésre és szőlőművelésre, a magyar bor exportértékesítési ára, európai és világpiaci helye nem mozdult előre. A termőterület, a bortermelésünk és a borexportunk is egyre csökken, amiben a borfogyasztás világméretű visszaesése is szerepet játszik.

Összességében megállapítható, hogy bár a marketing és a kereskedelem sem tartozik a magyar agrárrendszer erősségei közé, a legtöbb terméknel még mindig a tömegtermék, és nem a magas hozzáadott értékű áruk kategóriájában mozog hazánk. Abban a piaci szegmensben azonban rendkívül erős az árverseny, és azt nem igazán állja a hazai agrárium.

Már az agrárgazdaság EU-csatlakozásáról szóló 1997-es stratégia is figyelmeztetett rá, hogy a határok kölcsönös lebontásával fokozott figyelmet kell fordítani a belföldi piac megtartására. „Minden eszközzel törekedni kell a hazai termékek szerepének és súlyának megtartására” – szögezte le a dokumentum. Húsz évvel a csatlakozás után kijelenthető, hogy ezt a célt csak részben sikerült elérni. Jó pár hagyományos magyar termék teljesen vagy majdnem eltűnt. Ezek közé tartozik a fűszerpaprika, amelynek termőterülete az utóbbi öt évben a felére csökkent, a makói hagyma, de a Magyarországon termelt burgonya is jó, ha fél évre elegendő (Sokszinú Vidék 2023). Mostanra olyan termékekből is importra szorul az ország, amelyekből korábban évtizedekig önellátó volt. A Pick szalámi nagyrészt például már nem hazai sertéshúsból készül. A magyar tejfeldolgozó ipar sem képes kielégíteni a hazai szükségleteket, ráadásul a választék sem elég széles (Jámbor 2023).

Azért akadnak kivételek is. A háziállat-eledel gyártásában például Magyarország az egyik piacvezető Európában (Növekedés.hu 2023). A ritka sikersztorik egyike a kukorica feldolgozása a bioetanol üzemekben, bár ez a siker bizonyos esetekben sok pénzébe kerül a magyar adófizetőknek (Kovács-Angel-Vitéz 2019). A csemegekukorica, a gyümölcs és a gyermelyi térsza is jó példa arra, hogy a magyar élelmiszeripar is elő tud állítani versenyképes feldolgozott termékeket (Csoltai 2023).

A csatlakozás előtt az agrárszakma az európai tudományos vérkeringésbe való bekapcsolódáshoz is nagy reményeket fűzött. Ahhoz, hogy a hazai egyetemek és kutatóintézetek majd részt vehetnek uniós tudományos projektekben és nemzetközi konzorciumokban. A magyar mezőgazdaság mindig is komoly kutatóbázissal rendelkezett. Korábban minden lényeges ágazatnak volt saját kutatóbázisa: a húsiparnak, a tejiparnak, a baromfi- és a zöldség-gyümölcs szektornak is, csak hogy néhányat említsünk. A kutatóintézetek azonban mára kevés kivétellel megszűntek.

Hazánk ezen a területen elmaradt az előzetes várakozástól. A témára rálátó források szerint a központilag, Brüsszelből elosztott agrártudományos és kutatási forrásokból is csak viszonylag keveset sikerült elnyerni. Pedig a hazai vetőmagtermesztés még tíz-húsz évvel ezelőtt is világszínvonalúnak számított.

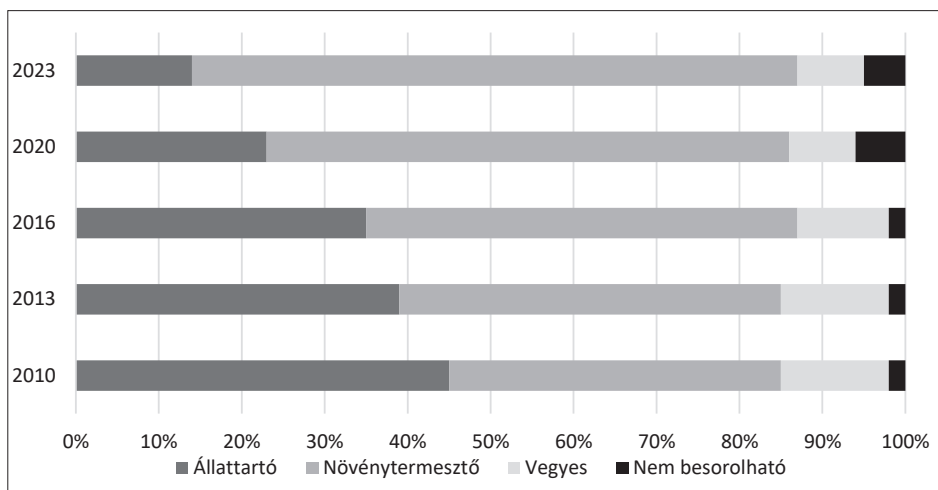
Vélhetően ezzel is összefügg az Európai Bizottság mellett működő szakmai testületekben való szerény magyar részvétel. A Bizottság ezekbe a testületekbe időről időre meghirdet helyeket, és a benyújtott életrajzokból kiválasztják az arra érdemeseket. Az ilyen szakmai tanácsadó testületekben való részvétel jelentősége évről évre nő, mert a fontos politikai előterjesztésekkel foglalkozó bizottsági tisztviselők egyre fiatalabbak, és egyre több közöttük az agrártapasztalatoknak híján lévő jogász. Ez felértékelte az ideiglenes alapon működő tanácsadó testületek szerepét, hiszen a jogszabályi javaslatot kidolgozó tisztviselők az ő tudásukra és véleményükre messzemenően támaszkodnak.

A HAZAI AGRÁRIUM SZERKEZETVÁLTÁSA

Az EU-belépés óta eltelt két évtized alatt a magyar agrárium termékszerkezete is jelentősen átalakult (2. ábra). Az 1980-as években még nagyjából a számos szakember által optimálisnak tartott 50-50 százalék volt a növénytermesztés és az állattenyésztés között az arány. A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint a növénytermesztő gazdaságok aránya 2023-ban már 73 százalék volt, tíz százalékponttal magasabb, mint 2020-ban. Az állattartók jelenleg (2023) az összes gazdaság mindössze 14 százalékát teszik ki (KSH 2023).

A hazai állattenyésztés a nyolcvanas évek végén járt csúcsra, amikor kilencmillió sertés és kétmillió szarvasmarhát tartottak nyilván. Ehhez képest a szarvasmarha-állomány 2023 nyarán 876 ezer volt, de egy évvel korábban a 900 ezret is meghaladta (KSH 2023). Az állattenyésztő üzemek aránya 2011 és 2021 között harmadára csökkent, miközben a teljes állatállomány nagyjából szinten maradt. A sertésenyésztés viszont visszaesett, aminek az a fő oka, hogy az ágazat ma már nagyipari módon, rendkívül hatékonyan működik, és részben az üzemméret, részben a technológiai hátrány miatt a hazai tenyésztők nem eléggé versenyképesek. Elgondolkodtató, hogy a honi baromfiágazat viszont annak ellenére is exportképes, hogy a szektor nem kap támogatást a KAP-ból, bár ideiglenes nemzeti támogatásra azért van lehetőség. A húsmarhatenyésztés is bővült, mert az uniós támogatások miatt megéri szarvasmarhát tartani.

Megoszlanak a vélemények arról, hogy mennyire torz a kialakult termékszerkezet. Az egyik magyarázat szerint az aránybeli eltolódás nem annyira az állattartás gyengeségét mutatja, hanem inkább a szántóföldi növénytermesztés erejét. A magyar állattenyésztést a rendszerváltás után rögtön sokkhatásként érte a hagyományos keleti piacok összeomlása.



2. ÁBRA: A gazdaságok megoszlása legfőbb tevékenységük típusa szerint a magyar agrárszektorban

Forrás: KSH.

Az iparszerűen, modern technológiával működő és rendkívül hatékony nyugat-európai állattenyésztőkkel a hazai haszonállattartók kevés kivételtől eltekintve nem tudták felvenni a versenyt. Ahogy fent írtuk, a szükséges beruházások hiányában a hazai élelmiszeripar sem tudott versenyképes feldolgozott termékekkel megjeleni a nemzetközi piacokon.

Vidéken az állattartás kultúrája is kezdett visszaszorulni. A hetvenes–nyolcvanas években a legtöbb falusi portán még legalább egy szarvasmarhát tartottak. A helyüket fokozatosan átvette a nagyüzemi állattartás, amire az is hatással volt, hogy a vágóhidaknak sokkal kifizetődőbb nagy állattartó gazdaságokkal leszerződni. Az állattartáshoz hatékonyság, gépesítés és tudás szükséges. Ezt a tevékenységet ezért egyre inkább csak nagyüzemi szinten lehet gazdaságossá tenni.

A gazdáknak ráadásul nem is kellett állatot tartani ahhoz, hogy jól keressenek. A termelési szerkezet gyökeres átalakulásában a szántóföldi növénytermesztésre ösztönző egyszerűsített uniós támogatási rendszernek is része van. Mint egy korábbi hazai agrártisztviselő fogalmazott: „Az uniós támogatási rendszer olyan, mint a drog, a kedvezményezettje könnyen elveszítheti a realitásérzékét.” Ennek igazolására Magyarországon olyan területeken is elkezdtek gabonát termesztetni, ahol legfeljebb legeltetni lehetett. Az állattartás ezzel nem tudott versenyezni.

Az EU szigorú állategészségügyi és állattartási előírásai is hozzájárultak az állatállomány csökkenéséhez. A szabályok folyamatos szigorodásával a háztáji termelők gyakran már nem képesek lépést tartani. Nagyobb a kockázat, mert a szigorodó előírások betartása állandó pluszköltséget jelent a gazdák számára.

Mindezzel együtt a 2014 és 2020 közötti hétéves uniós keret költségvetés és közös agrárpolitika szabályrendszerének tárgyalásakor létezett politikai szándék a hazai állattartás nagyobb mértékű támogatására, amiből végül nem lett semmi. Az akkori kormányzati álláspontot jól ismerő források szerint az agrárpolitika szakmai kereteinek megújításáról folyó tárgyalásokon a magyar agrárvezetés két fő cél elérését tűzte ki maga elé. Az egyik az eredetileg csak ideiglenesen bevezetett egységes területalapú támogatási rendszer (SAPS) megtartása, a másik pedig a források növelése a hazai állattartók számára. Az állattenyésztésre az addig fordított összeg akár két-háromszorosa is juthatott volna, és a magyar agrárdiplomácia Csehország hathatós támogatásával már közel is állt ennek eléréséhez. A magyarországi belső folyamatok azonban közbeszóltak. Az uniós szinten folytatott tárgyalások ugyanis egybeestek az állami földek újraelosztásával, amelynek a szakzsargonban „narancsbáróknak” is nevezett Fidesz-közelbi politikusok, káderek és vállalkozók voltak a fő haszonélvezői. Csakhogy az állattartás fokozott mértékű támogatásához az uniós szabályokkal összhangban át kellett volna térni a SAPS-ról a nyugati támogatási rendszerre, ahol a közvetlen jövedelemtámogatásokat már történelmi bázis alapon, a földek 2007 és 2010 közötti tulajdonosai között osztották volna szét, nem pedig az új tulajdonosok között. Utóbbiak így nem jutottak volna hozzá a támogatási jogokhoz. A SAPS alkalmazása ehhez képest évről évre történő támogatásigénylést és kifizetést jelent, és a föld művelője minden évben támogatási jogosultságot szerez. Ezek után az új tulajdonosoknak egyszerűen nem állt érdekében a modellváltás, amelynek nem ők lettek volna az igazi haszonélvezői.

De más megfontolások is közrejátszhattak abban, hogy a kormányzat végül szinte az utolsó pillanatban visszatáncolt a tervétől. A támogatási rendszert ugyanis a tagállamok működtetik, és annak költségeit is ők állják. Ebből a szempontból egyáltalán nem mindegy, hogy félmillió családi gazdaság, vagy ennél jóval kevesebb termelő kifizetéseit kell-e intéznie és ellenőriznie a hatóságnak. Ha az állattartásra jóval több pénz jutott volna, az alighanem a kisgazdaságok és így a kifizetések számát is megnövelte volna. A cseh és a szlovák kifizető ügynökségnek nagyságrendekkel kevesebb (körülbelül 10, illetve 20 ezer) partnerrel van dolga, mint a magyarnak (European Commission 2024c).

BIRTOKKONCENTRÁCIÓ ÉS A CSALÁDI GAZDASÁGOK

Az európai agrármodellben hagyományosan a családi alapú gazdaságok vitték a primet. Ebben a modellben ugyanakkor a különböző korokban Európában és azon belül Magyarországon a hatalmas területen gazdálkodó nagybirtokoknak is helyük volt.

A magyar agrárium szerkezetét elnézve úgy tűnik, hogy az EU-csatlakozást követően a mezőgazdaságban még hosszú időn át túl gyors volt a koncentráció, és túl kevés a támogatás a kisüzemek, a családi gazdaságok számára. Ha a családi gazdaságokat idejekorán és hathatósabban támogatták volna, akkor ma valószínűleg több lenne a szőlő, a gyümölcs és más magasabb hozzáadott értékű termék. De nyugaton sem öt, hanem legalább negyven év kellett ahhoz, hogy kifejlődjön a családi gazdaságokra épülő modell. A gyakran követendő példaként emlegetett német családi gazdaságokban magas fokú a gépesítettség, és a gazdák két-három évre elegendő takarmányt képesek felhalmozni.

A magyar birtokszerkezet ugyanakkor átalakulóban van. Az elmúlt tíz-tizenkét évben a támogatási szabályok változása miatt az igazi nagybirtokok néhány kivételével eltűntek. Ez közvetlenül összefügg a legnagyobb birtokoknak járó támogatások korlátozására irányuló uniós politikával. Mivel Magyarországon 1200 hektár fölött már nem jár kifizetés, a nagybirtokok tulajdonosai az esetek többségében a „birtokszétírás” módszeréhez folyamodtak, azaz felosztották a birtokot a családtagok között. A gazdátársadalom öregedése és a birtokok ezzel összefüggő eladása is sokat nyom a latban.

A KSH 2023. júniusi adatai szerint az ezer hektárnál nagyobb területet művelő gazdaságok száma és az általuk használt terület nagysága is 20 százalékkal csökkent 2020 és 2023 között. A legnagyobb nyerteseknek a 300 és 1200 hektár közötti családi gazdaságok tűnnek. A legdinamikusabb növekedés pedig a 100 és 200 hektár közötti kategóriában figyelhető meg, ahol mind a gazdaságok száma, mind a terület nagysága 19 százalékkal nőtt 2020-hoz képest. A birtokkoncentráció azon is lemérhető, hogy 2023-ban a mezőgazdasági terület átlagos mérete Magyarországon meghaladta a 28 hektárt, ami a kétszerese a 2010. évinek. A legfrissebb hazai agrárstatisztikai adatok szerint 2023-ban a gazdaságok 15 százaléka egy hektár alatti területet művelt. Továbbra is az 1–5 hektár közötti területek a legjellemzőbbek, a gazdaságok egyharmadára jellemző ez a birtokméret. A kisgazdaságok száma évről évre fogy. 2020 és 2023 között a legfeljebb egyhektáros területet művelők száma a felére csökkent, ami 29 ezer gazdaságot érintett. A birtokkoncentráció nem feltétlenül gazdasági

racionalitás mentén megy végbe, hanem főleg a gazdák korosodása és a gazdálkodással való felhagyása miatt. A 65 éves és annál idősebb irányítók aránya 2023-ra a 2020. évi 35-ről 37 százalékra emelkedett (KSH 2023). Az előregedő agrártársadalom ma a magyar és általában az európai mezőgazdaság egyik legnagyobb problémája.

A szakma megosztottnak tűnik abban a kérdésben, hogy a kis- vagy a nagyüzemekre épülő modell-e a jobb. „Nem kicsi és nagyüzem létezik, hanem jó és rossz. Tíz hektáron is lehet nyereségesen termelni, és kétszáz hektáron is lehet nagy veszteséggel” – mutatott rá ezzel kapcsolatban egy hazai agrárszakember. Az elmúlt években megerősödött családi gazdaságok zömében szántóföldi gazdálkodásra szakosodtak, ami az új trendek mellett még számos probléma forrásává válhat a következő években. A magyar exporttermékek hagyományos külföldi piacaira ugyanis betört az olcsó és jellemzően alacsonyabb minőségi követelményeknek megfelelő ukrán és orosz gabona.

HÚSZ ÉV NAGYÍTÓ ALATT: POZITÍVUMOK ÉS NEGATÍVUMOK

Miközben a közös agrárpolitikába való betagozódás kifejezetten előnyös volt a magyar mezőgazdaság számára, a belépésnek voltak kevésbé pozitív és negatív oldalai és hozadéka is. Ezek azonban nem mindig és nem szükségszerűen függenek össze az uniós tagsággal, hanem inkább az agrárpolitikát érintő nemzeti döntésekkel és választásokkal.

Az egyik fő pozitívum, hogy hazánkban a rendelkezésre álló termőföldet jelentős részben meg is művelik. A magyar falvak a nagymértékű elvándorlás ellenére sem haltak ki, bár túlzás lenne azt állítani, hogy virágoznak. Pedig a belépéskor még sokan abban reménykedtek, hogy húsz éven belül a magyar falvak is olyan fejlettek lesznek, mint a nyugati határ túlsó, osztrák oldalán. Ez végül nem következett be – igaz, nem csak ezen a téren tűnik Ausztria fejlettségi szintje behozhatatlannak.

A magyar agrárgazdaság nyereséges és jelentős betétállománnyal rendelkezik. Ez több tanulmány szerint is elsősorban a mezőgazdasági termékek árának növekedésével és az uniós támogatási rendszerrel függ össze (Sipiczki 2019). A közvetlen jövedelemtámogatás hozzájárult a gazdák biztonságához és munkájuk jövedelmezőségéhez. Mindenekelőtt ennek tudható be az, hogy Magyarországon agrárbéke honol: az utolsó országos méretű agrártiltakozásra, utak traktorokkal történő lezárására 2005-ben, egy évvel a csatlakozás után került sor a kifizetések késlekedése miatt.

Az uniós tagság azonban nem mindenkinek hozta el a kánaánt: a válságágazatok, mint a sertésenyésztés és a méhészet, a fokozott verseny és a külföldről, főleg Kínából behozott méznek előnyös címkézési szabályok miatt a fennmaradásért kénytelenek küzdeni. Magyarországnak ugyanakkor a bajban lévő ágazatoknál már a KAP alakítójaként sikerült megőriznie a termeléshez kötött támogatásokat. A magyar pénzes agrárboríték 15 százaléka a tejtermelésre és a húsmarhatenyésztésre, a dohány, rizs, fehérjenövények és kertészeti termékek termesztésére jut úgy, hogy nem hektár-, hanem egységalapon fizetik ki a támogatásokat. A sertés- és a baromfiágazatnál pedig átmeneti nemzeti támogatások nyújtására van lehetőség.

Az Unió belső piacához történő csatlakozás a legtöbb új tagországban drasztikus kereskedelmi visszaesést eredményezett a bővítés utáni években. Magyarország a kevés kivételek egyike: 2021-ig jól ki tudta használni a belső piac nyújtotta lehetőségeket, igaz, az ukrán gabona által támasztott verseny miatt a jövő bizonytalanabbnak tűnik. A mezőgazdaság hagyományosan gazdasági súlyát meghaladó szerepet tölt be Magyarországon, de a nemzetgazdaságon belüli részaránya fokozatosan csökken. Ez a folyamat a csatlakozást követően tovább erősödött. Mint *A Közös Agrárpolitika rendszere* című, több kiadást megélt átfogó szakkönyv rámutat (1. táblázat): az ágazat részaránya a foglalkoztatásban és a GDP-ben erőteljesebben, a beruházásokban és a bruttó hozzáadott értékben mérsékeltebben változott (Halmai 2020).

1. TÁBLÁZAT: Az élelmiszer-gazdaság és a mezőgazdaság helye a nemzetgazdaságban

Év	A mezőgazdaság ^a részaránya			Élelmiszer, ital, dohányáru			Fogyasztóiár-index, előző év = 100,0	
	a foglalkoztatásban, % ^b	a bruttó hazai termék (GDP) a fogyasztásban ^d		részaránya		külkereskedelmi forgalmának egyenlege, ^e milliárd forint		
		a termelésben	a beruházásban	a fogyasztásban ^d	az exportban ^c			
		folyó áron, %						
2000	6,6	5,9	4,7	27,6	6,9	302,2	109,2	109,8
2001	6,3	5,7	5,5	26,9	7,5	374,8	113,8	109,2
2002	6,2	5	5,5	26,7	6,8	308,9	105,4	105,3
2003	5,5	4,6	6,1	27,4	6,5	303,1	102,7	104,7
2004	5,3	5,1	4,3	26,8	6	223,1	106,5	106,8
2005	5	4,4	4,5	26,4	5,8	181,1	102,5	103,6
2006	4,9	4,2	4,2	25,8	5,5	214,8	107,7	103,9
2007	4,7	4,2	3,7	25,2	6,3	360,5	11,5	108,0
2008	4,5	4	4,7	26	6,7	373,4	110,2	106,1
2009	4,6	3,5	5,6	26,9	7,3	347,6	104,4	104,2
2010	4,5	3,5	4,8	27,5	6,9	464,2	103,2	104,9
2011	4,9	4,5	5,6	28	7,5	594,9	103,9	106,6
2012	5,2	3,8	5,8	26,8	8,2	763,6	105,7	105,9
2013	4,7	4,6	5,7	25,5	9,8	1 049,30	102,8	101,7
2014	4,6	4,7	5,7	25,5	9,1	943	99,6	99,8
2015	4,8	4,5	4,7	25,9	8,72	930,9	100,9	99,9
2016	5	4,6	5,2	25,3	8,6	896,3	100,7	100,4
2017	5	4,4	4,4	29,6	8,8	1 001,00	102,8	102,4

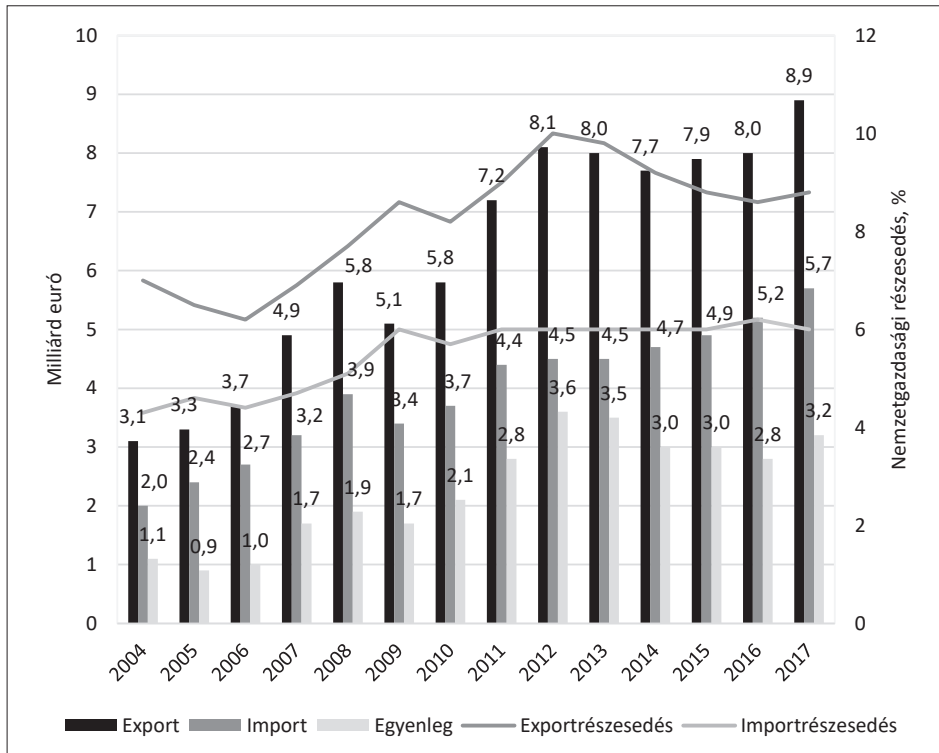
Megjegyzés: a) mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat ágba sorolt gazdasági szervezetek; b) a munkaerő-felmérés adatai; c) a szabványos nemzetközi kereskedelmi osztályozás (SITC) szerint; d) a háztartások javak rendeltetése (COICOP) szerinti hazai fogyasztási kiadásaiából; e) termék- és szolgáltatáscsoportok szerint.

Forrás: Halmai 2020, 157., a KSH 2018-as adatai alapján.

A magyar mezőgazdaság külkereskedelmi mérlege 2000 és 2019 között végig pozitív volt, még a válságidőszakokban is. Az aktívum 2012-ben érte el a rekordértéket, 3,6 milliárd eurót (3. ábra). A magyar agrárexport az utóbbi években átlagosan 6,9–8,75 százalékkal járult hozzá a teljes exporthoz, az importból azonban csak 3,5–6 százalékkal részesedett (Mizik 2021).

A klímaváltozás mezőgazdaságra gyakorolt hatásainak enyhítéséhez is hozzájárult a közös agrárpolitika körülbelül másfél évtizede kezdődött zöldítése. A megnövekedett adminisztratív terhek miatt ennek ugyan nem mindenki örült, de az új, 2023-ban hatályba lépett KAP-szabályozásban a közvetlen jövedelemtámogatások 25 százalékát ökológiai gazdálkodásra kell fordítaniuk a tagállamoknak (European Commission 2024d).

A termelési eredményeken ugyanakkor már az látszik, hogy inkább csak stagnál a magyar mezőgazdaság. Ez részben összefügg a termőterület zsugorodásával, mert kisebb területről kevesebb terményt lehet betakarítani. Az elmúlt évek egyik legjobb, 15 millió tonnás gabonatermése nem több a nyolcvanas évek első felében mértnél, mert a termés-átlagok növekedése nem kompenzálta megfelelő mértékben a termőterület szűkülését. Autópályák, utak vagy ipari (részben járműipari) beruházások miatt meglehetősen sok



3. ÁBRA: A magyar agrár-külkereskedelem alakulása (milliárd euró)

Forrás: Halmai 2020, 164., a KSH 2018-as adatai alapján.

földet is kivontak a termelésből. Az egy hektárra jutó mezőgazdasági termelési értékben is elmaradunk az uniós átlagtól (Nemzeti Agrárkutatói és Innovációs Központ 2014). Ezt úgy számolják ki, hogy a közel ötmillió hektár szántóterületet elosztják a mezőgazdaság által termelt összes értékkel. A leszakadás elsődleges oka az, hogy a termékszerkezet túlzottan elmozdult a növénytermesztés és azon belül a gabonafélék felé. Egy hektár gabona értékben nem tud egy hektár szőlőt helyettesíteni. Talán egyedül a baromfiágazatban versenyképes a magyar élelmiszeripar, ahol rendhagyó módon kevés a támogatás.

Egy másik mutató az egy hektárra jutó hozzáadott érték (a termelési értékből levonjuk a felhasznált anyagok és a munkaerő értékét, valamint a profitot). Ebben is meglehetősen gyengén teljesít Magyarország az uniós átlaghoz képest, bár korábbi önmagához képest jobban. Mindezen, ahogy korábban is írtuk, lehetne javítani, ha a politika nagyobb hangsúlyt fektetne az élelmiszeriparra és az agrártermékek feldolgozottsági fokának a fejlesztésére.

Az OTP agrárelemzői 2022-ben a hazai agrárszektor 2021-es teljesítményét és nemzetközi versenyképességét vizsgálva viszont arra a következtetésre jutottak, hogy az összehasonlítás alapjául szolgáló országok közül Hollandia a termelésintenzitás, a termelés és az exporthatékonyság tekintetében messze kiemelkedik, de Magyarország lemaradása jelentős Ausztriától és Lengyelországtól is (OTP Agrár 2022). Hazánkban az egy munkaerőre jutó termelési érték is nagyon alacsony, elsősorban azért, mert alacsony értékű termékeket állítunk elő, amihez kevés munkaerő is kell.

A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (NAK) 2023-ban közzétett átfogó elemzése szerint uniós összevetésben magasak a termelési költségek, gyenge a hatékonyság. Az elavult technikák és technológiák a versenyképesség ellen hatnak, hátráltatják a jogszabályi követelményeknek és a társadalmi igényeknek való megfelelést is. Egyes gazdasági szereplők kiemelkedően, európai színvonalon teljesítenek, de nem ez az általános (Nemzeti Agrárgazdasági Kamara 2023).

Bár ilyen témájú felmérésről az elmúlt években nincs tudomásunk, nem titok, hogy a mezőgazdaságból élők körében az átlagosnál nagyobb az uniós tagság támogatottsága. A legkézenfekvőbb magyarázat erre az, hogy a közös agrárpolitika a legtöbb agrártermelő számára stabil jövedelmet és megélhetést biztosít. Természetesen vannak kivételek, de a többség esetében mindenképpen helytálló ez a megállapítás. Egy másik valószínű ok, hogy a magyar gazdák a közös agrárpolitikán és annak támogatási rendszerén keresztül az átlagosnál szorosabb kapcsolatban állnak az Európai Unióval, többet tudnak róla, és jobban tisztában vannak az előnyeivel is. Ezért többségük számára nem is kérdés, hogy nettó exportőrként a magyar mezőgazdaságnak létfontosságú érdeke az EU-tagság és a közös agrárpolitika fennmaradása. Miként egy hazai agrárszakértő fogalmazott: „a magyar agrártermelők lennének az utolsók, akik az EU-ból való kilépést támogatnák”.

KONKLÚZIÓ

A magyar mezőgazdaság húsz évvel ezelőtt más új tagállamokénál kedvezőbb adottságokkal, referenciákkal és feltételekkel csatlakozott az Európai Unióhoz és annak óriási belső piacához. Az illetékesekkel folytatott beszélgetésekből egyértelműen lesűrűsíthető, hogy az agrárgazdaság szereplőinek a várakozásai a csodavárás és a főleg a kishitúségből fakadó peszsimizmus között ingadoztak. Bár a valóság egyik szélsőséges várakozást sem igazolta, az elmúlt húsz év mérlege alapvetően pozitív. A belépéssel hatalmas és akadályoktól mentes felvevőpiac nyílt meg a magyar agrártermékek előtt, amit nagyjából-egészében sikerült kihasználni: a magyar agrárkereskedelmi mérleg a legtöbb újonnan csatlakozó országtól eltérően szinte végig pozitív maradt. A közös agrárpolitika bőkezű 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, és a prosperáló családi gazdaságok ígéretéből sem lett sokáig semmi. A magyar agrárpolitika elsősorban a termelés növelésére összpontosított, és nem igazán törődött a piaci igényekkel. Szakmabeliek ma már elismerik, hogy talán kevesebb közvetlen jövedelemtámogatásra és több vidékfejlesztési támogatásra lett volna szükség, ahogy Lengyelországban. Elsősorban nem a közös agrárpolitika, hanem a hazai politikai döntéshozók számlájára írható, hogy az élelmiszeripar háttérbe szorult. Ez azzal a következménnyel járt, hogy néhány kivételtől eltekintve még a legnagyobb hazai agrárvállalkozások sem képesek magas minőségű, versenyképes feldolgozott termékekkel megjelenni az európai piacokon.

Az elmúlt húsz évben a közös agrárpolitika is mélyreható változásokon ment keresztül, ennek alakításában azonban már Magyarország is részt vett. A KAP uniós költségvetésén belüli részaránya folyamatosan csökkent, és előtérbe került a környezettudatos gazdálkodás. A tagállamoknak, köztük a magyar kormánynak így is elég nagy mozgásterük maradt a mezőgazdasági politika és annak súlypontjainak meghatározásában. A 2023 és 2027 közötti szabályrendszer részlegesen renacionalizálta a közös agrárpolitikát. A nagyobb nemzeti mozgásterre szükség lehet, ha a magyar agrárgazdaság sikeresebb időszakot szeretne zárni a következő húsz évben, mint az uniós tagság első két évtizedében. 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.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bruszt, László – Karas, Dávid: Diverging Developmental Strategies beyond Lead ‘Sectors’ in the EU’s Periphery: The Politics of Developmental Alliances in the Hungarian and Polish Dairy Sectors. *Review of International Political Economy*, 2020. No. 5. 1020–1040. <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1646668>
- Csiki Gergely – Weinhardt Attila: Radikális kormánydöntést hirdetett ki Orbán Viktor – Az egész vidéki Magyarországot érinti! *Portfolio*, 2021. január 11. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20210111/radikalis-kormanydontest-hirdetett-ki-orban-viktor-az-egesz-videki-magyarorszagot-erinti-464878>
- Csoltai Veronika: A beruházások és a főbb pénzügyi mutatók várható alakulása az élelmiszeriparban. *Agrárközgazdasági Intézet Statisztikai Jelentések*, 2023. 1. <https://www.aki.gov.hu/termek/a-beruhazasok-es-a-fobb-penzugyi-mutatok-varhato-alakulasa-az-elelmiszeriparban-2022-ev/>
- Európai Bizottság: Együtt növekszünk: A Magyarországnak nyújtott uniós támogatások alakulása 2004 óta. Brüsszel, 2019. https://commission.europa.eu/system/files/2019-04/factsheet_growing-together_hu_hu_0.pdf
- European Commission: *Summary Report on the Implementation of Direct Payments in 2020*. Brussels, 2022. <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-01/summary-report-implementation-direct-payements-claim-2020.pdf>
- European Commission: *The Common Agricultural Policy at a Glance*. Brussels, 2024a. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_en
- European Commission: *Common Agricultural Policy Funds*. Brussels, 2024b. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en
- European Commission: *CAP Strategic Plans*. Brussels, 2024c. https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en#cap-strategic-plans-by-country
- European Commission: *Eco-Schemes*. Brussels, 2024d. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/eco-schemes_en
- Forbes: Íme a számok, mi lenne a magyar vidékkel az EU nélkül. *Forbes*, 2023. május 15. <https://forbes.hu/penz/rasko-mezogazdasag-agrarollo-eu-s-tamogatások/>
- Halmi Péter: A Közös Agrárpolitika rendszere. Budapest, 2020, Dialóg Campus. https://nke-repo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15991/808_KAP.pdf
- Jámbor Zsófia: A hazai tejipar versenyképességének vizsgálata az Európai Unióban. *Statisztikai Szemle*, 2023. 3. 232–258. <http://real.mtak.hu/166442/>
- Juhász Anikó – Kartali János – Wagner Hartmut: *A magyar agrár-külkereskedelem a rendszerváltás után*. Budapest, 2002, Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet. (Agrárgazdasági Tanulmányok, 2002. 9.) <https://www.aki.gov.hu/termek/a-magyar-agrar-kulkereskedelem-a-rendszervaltas-utan/>
- Kapronczai István: A magyar agrárgazdaság az adatok tükrében az EU-csatlakozás után. Budapest, 2010, Agrárgazdasági Kutató Intézet. (Agrárgazdasági Információk, 2010. 12.) http://repo.aki.gov.hu/315/1/ai_2010_12.pdf
- Kovács-Angel Marianna – Vitéz F. Ibolya: Több tízmilliárdnyi közpénzt használ a Mészáros-cég, ám cserébe alig kért tulajdont az állam Mészároستól. *24.hu*, 2019. július 8. <https://24.hu/fn/gazdasag/2019/07/08/kall-ingredients-meszaros-mfb/>
- KSH: *Agrárrium*, 2023, *Előzetes adat*. Budapest, 2023, Központi Statisztikai Hivatal. <https://www.ksh.hu/s/kiadvanyok/agrarium-2023-elozetes-adatok/index.html>

- Laczka Éva: A magyar mezőgazdaság az EU-csatlakozás körüli években, 2000–2005. *Statisztikai Szemle*, 2007. 9. 6–20. https://www.ksh.hu/statszemle_archive/all/2007/2007_01/2007_01_005.pdf
- Mihályi Péter: A magyar privatizáció enciklopédiája. Veszprém, 2010, Pannon Egyetemi Kiadó. <https://mek.oszk.hu/18300/18366/18366.pdf>
- Mizik Tamás: A magyar élelmiszer-gazdaság „válságteljesítménye”. *Gazdálkodás*, 2021. 3. 209–223. https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/6608/1/Gazdalkodas_2021_3_MizikT_209_223.pdf
- Nemzeti Agrárgazdasági Kamara: *Almapiaci jelentés*. 2022. január 5. <https://www.nak.hu/tajekoztatasi-szolgalatas/mezogazdasagi-termeles/104134-eu-almapiaci-jelentes>
- Nemzeti Agrárgazdasági Kamara: *Erősödő agrár- és élelmiszergazdaság, jólétben gyarapodó vidék*. 2023. <https://www.nak.hu/kiadvanyok/kiadvanyok/7242-erosodo-agrar-es-elelmiszer-gazdasag-joleteben-gyarapodo-vidék/file>
- Nemzeti Agrárkutatási és Innovációs Központ: Mezőgazdaságunk helyzete standard termelési érték (STÉ) alapján. *Mezőgazdasági Technika*, 2014. 7. http://technika.gmgi.hu/uploads/termek_577/mezogazdasagunk_helyzete_standard_termelesi_ertek_alapjan_14_07.pdf
- Népszava: Huszonöt éves a földkérpótlás. *Népszava*, 2017. szeptember 21. https://nepszava.hu/1140989_huszonot-eves-a-foldkarpotlas
- Növekedés.hu: Egy kevésbé ismert aranybánya: Hasít a hobbiállat-eledelek piaca. *Növekedés.hu*, 2023. augusztus 22. <https://novekedes.hu/elemzesek/egy-kevesbe-ismert-aranybanya-hasit-a-hobbiallat-eledelek-piaca>
- OTP Agrár: Miként teljesít a hazai mezőgazdaság? *OTP Agrár*, 2022. március 30. <https://www.otpagrar.hu/Velemeny/Reszletek?id=105612>
- Pete Nándor: *A magyar mezőgazdaság és az Európai Unió*. Budapest, 2002, Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. <https://www.bmeip.hu/download/engemiserint/A%20magyar%20mezogazdasag%20es%20az%20EU.pdf>
- Sipiczki Zoltán: *Jövedelmező-e a mezőgazdaság?* PhD-értekezés (Kaposvári Egyetem). Kaposvár, 2019. http://real-phd.mtak.hu/793/3/sipiczki_zoltan_doktori_disszertacio_2019.pdf
- Sokszíniú Vidék: Drasztikusan csökkent a fűszerpaprika-termesztés az országban. *24.hu*, 2023. szeptember 21. <https://sokszinuvidek.24.hu/mozaik/2023/09/21/fuszerpaprika-magyarorszag-helyzete/#>
- Török Gergely: Ukrajna továbbra is elárasztja a gabonapiacot. *Magyar Mezőgazdaság*, 2023. augusztus 10. <https://magyarmezogazdasag.hu/2023/08/10/ukrajna-tovabbra-elarasztja-gabonapiacot/>
- Vajda László: *A magyar agrárgazdaság EU-csatlakozási stratégiája*. Budapest, 1997, Földművelésügyi Minisztérium.

13. 20 ÉV UTÁN: AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZPOLITIKAI PERCEPCIÓI MAGYARORSZÁGON

Bíró-Nagy András – Szászi Áron

BEVEZETÉS

Magyarország beilleszkedése az Európai Unióba nemcsak a politikai intézményekre, a politikai szereplőkre és a különböző közpolitikai területekre gyakorolt jelentős hatást, hanem a magyar társadalomra is. A magyar állampolgárok is alkalmazkodtak, és viszonyt alakítottak ki azzal az új helyzettel, amelyben egy a nemzetinél tágabb politikai közösség részei lettünk, és amelynek következményei az emberek életében is kézzelfoghatóak. A magyarok többsége a csatlakozás óta mérsékelt pozitív attitűddel állt hazánk uniós tagságához, mindig is jobban bízott az uniós intézményekben, mint a nemzeti politikai intézményekben, és az állampolgárok többségének identitásában jól megfér egymás mellett a nemzethez és az Európához kötődés (Arató–Koller 2019). Az EU-tagság magas támogatottságát az sem ingatta meg az elmúlt két évtizedben, hogy 2010-et követően egyre erősödő euroszeptikus narratívákat használt az Orbán-kormány, az Európai Unió egyike lett a leggyakoribb ellenségeknek (Kiss 2019; Szabó–Szabó 2022), és a szakirodalom a Fideszt ma már egyértelműen az euroszeptikus pártok közé sorolja (Styczyńska 2018; Jolly et al. 2019; Csehi–Zgut 2021).

E tanulmány arra vállalkozik, hogy a „menni vagy maradni” kérdésen túlmutató, árnyaltabb képet adjon arról, hogy miként látják a magyarok az uniós tagság közpolitikai mérlegét és az ország helyét az Európai Unióban két évtized után. Bemutatjuk, hogy mit jelent az EU a magyarok számára, miket tartanak az uniós tagság legfontosabb előnyeinek és hátrányainak, és hogyan vonják meg az uniós tagság gazdasági mérlegét. Kiemelten foglalkozunk annak a kérdésnek a megválaszolásával, hogy valójában mennyi Európát szeretnének a magyarok: mennyire erős az integráció mélyítésének és a nemzeti szuverenitás politikájának a hazai támogatottsága? Ennek jegyében megvizsgáljuk, hogy mely közpolitikai területeken szeretnének a magyarok az EU-nak hatásköröket adni, és mely kérdések esetében tartanák szerencsésnek, ha azok kizárólag nemzeti hatáskörben lennének. Erre építve az uniós tagság és a nemzeti/uniós hatáskörök támogatása alapján felállított tipológiát alkalmazunk az EU szerepével kapcsolatos hazai attitűdök besorolására.

Fejezetünk közvélemény-kutatási adatok elemzésén alapul. Az adatfelvételt a Závecz Research végezte 2023. április 28. és május 5. között. A személyes megkérdezéssel készült felmérés során elért 1000 fő életkor, nem, iskolai végzettség és településtípus szerint az

ország felnőtt népességét reprezentálta. Korábbi kutatásainknak (Bíró-Nagy–Laki 2019; Bíró-Nagy–Szászi–Varga 2022) köszönhetően számos kérdésben az időbeli változásokat is be tudjuk mutatni.

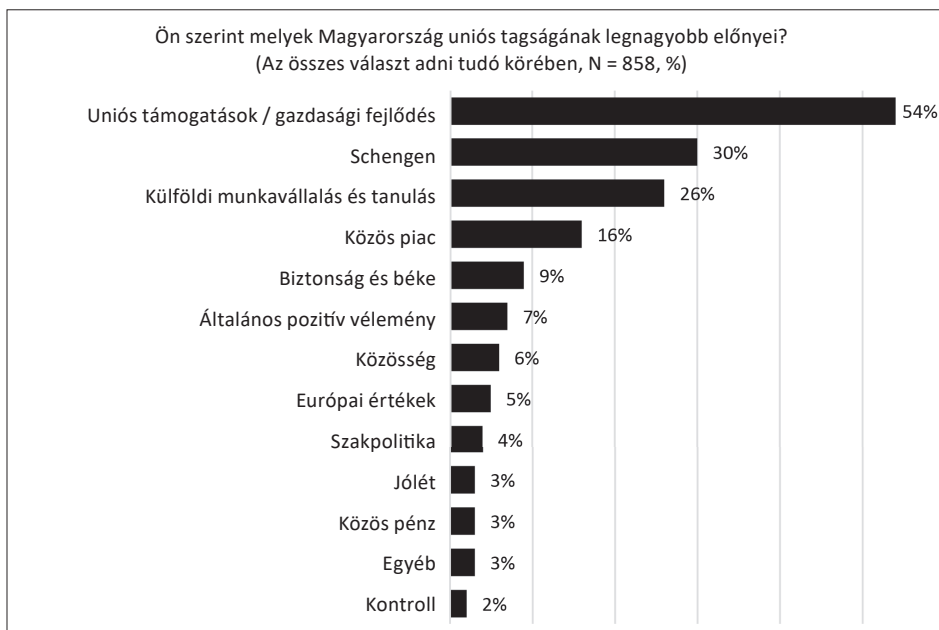
Eredményeink bizonyítják, hogy az Európai Unió magas támogatottságának első számú tartópillére Magyarországon az EU-tagság biztosította gazdasági fejlődés – az EU gazdasági legitimációja azonban az utóbbi években lassú eróziónak indult. Tanulmányunk rámutat arra is, hogy az integráció további mélyítésének komoly korlátai lehetnek a magyar társadalomban, és erős bázisa van a nemzeti szuverenitás politikájának. A hatásköri kérdésekben tapasztalható megosztottság összességében azt jelzi előre, hogy az EU jövőjével kapcsolatos viták is polarizálhatják a jövőben a magyar közvéleményt.

AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ TÁMOGATÁSÁNAK OKAI

A magyarok az uniós tagságot elsősorban anyagi okok miatt tartják előnyösnek. Ez nagyon stabil attitűd a magyar társadalomban: az utóbbi öt évben három adatfelvételünk is alátámasztja, hogy Magyarországon az Európai Unió támogatottságának legfőbb alapja az EU-tagság biztosította gazdasági fejlődés.

2019-ben, 2021-ben és 2023-ban is nyitott kérdéssel mértük fel, hogy miket tartanak a magyarok az uniós tagság legnagyobb előnyeinek. Az érdemi választ adók több mint 70 százaléka az uniós támogatásokat vagy a gazdasági fejlődést említette 2019-ben és 2021-ben egyaránt. 2023-ban továbbra is meghatározó volt ez a vélemény, de az említési arány 54 százalékra csökkent (1. ábra). Ehhez vélhetően hozzájárult a gazdasági érvekkel is operáló (a hazai gazdasági nehézségekért az EU-t hibáztató) euroszepticismus felerősödése, valamint az, hogy az uniós források felfüggesztése a percepciók szintjén is megjelenhetett. A spontán említett előnyök között szintén fontos helyet kapnak a szabad mozgáshoz kapcsolódó válaszok, így a határok átjárhatósága (a schengeni övezet), valamint a külföldi munkavállalás és tanulás lehetősége. Ezek az előnyök kutatásainkban rendre dobogós helyet foglalnak el, 20–30 százalékos említési aránnyal. A korábbi felméréseinkkel összehangban 2023-ban is ritkábban említett előnyök voltak többek között a közös piac (16%), az európai biztonság és béke (9%), az EU mint közösség (6%), az európai értékek (5%) vagy a tagság szakpolitikai előnyei (4%).

A gazdasági szempontok elsőbbségét erősíti meg, hogy azok, akik egy EU-tagságról szóló népszavazáson a maradásra szavaznának, döntésük indoklásaként is az uniós támogatásokat, illetve a gazdasági fejlődést említették legfőbb érvként (2023-ban 29%, 2021-ben 30%). A bennmaradás melletti legfőbb érvek között két év alatt jelentősen növekedett a szabad mozgással járó előnyök említési aránya: Schengent, illetve a külföldi munka és tanulás lehetőségét 2021-ben együttesen 7%, 2023-ban 17% említette. A maradás mellett hangoztatott gyakori érv még az EU által nyújtott közösség, a valahova tartozás, az együttműködés, az egységes európai fellépés lehetősége (2021-ben és 2023-ban is 13 százalékos említési aránnyal). Az orosz–ukrán háború 2022-es kitörése ellenére nem változott hibahatáron túlmutatóan az EU által nyújtott biztonság említési aránya (2021-ben



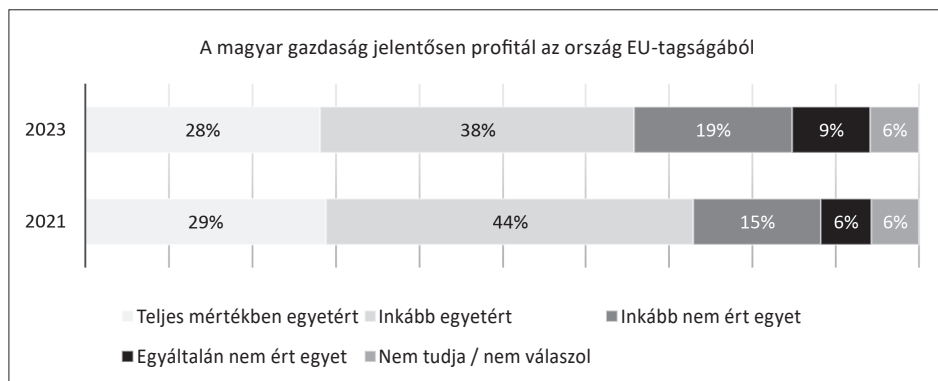
1. ÁBRA: Magyarország uniós tagságának legnagyobb előnyei a választók szerint 2023-ban

Forrás: Závecz Research, 2023. április–május.

9%, 2023-ban 7% volt). A válaszadók egy nem elhanyagolható része nem tudott konkrét okot megnevezni, csak általánosságban pozitív véleménnyel volt az EU-ról (2021-ben 22%, 2023-ban 11%).

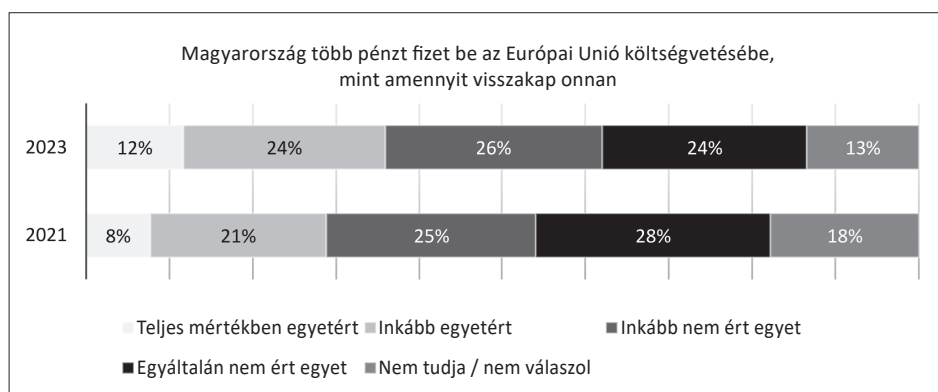
Miközben a gazdasági fejlődés lehetősége továbbra is az uniós tagság magas támogatásának legfontosabb pillére, az utóbbi évek fontos trendje az Európai Unió gazdasági előnyeinek lassú eróziója a magyarok percepcióiban. Ezt támasztja alá, hogy két év alatt 7 százalékponttal csökkent azok aránya (73 százalékról 66 százalékra), akik szerint a magyar gazdaság jelentősen profitál az ország EU-tagságából (2. ábra). Többségében minden politikai tábor látta az uniós tagság gazdasági előnyeit, mégis vannak számottevő különbségek. Míg a kormánypárti szavazóknak csak az 55 százaléka ismerte el a gazdasági előnyöket, addig a Mi Hazánk szavazóinak (62%) és a párt nélkülieknek (64%) több mint 60 százaléka, a hatpárti ellenzékiek (78%) körében pedig ennél is magasabb volt 2023-ban az egyetértők aránya.

Az előző kérdéshez hasonlóan 7 százalékponttal (29 százalékról 36 százalékra) növekedett azoknak az aránya, akik elhitték azt az állítást, miszerint Magyarország több pénzt fizet be az Európai Unió költségvetésébe, mint amennyit visszakap onnan (3. ábra). Vagyis van egy növekvő kisebbség, amely megkérdőjelezi, hogy hazánk még az uniós tagság nettó haszonélvezője lenne. A Fidesz–KDNP szavazóinak fele 2023-ban már úgy vélte, hogy az elmúlt évek folyamán nettó befizetővé vált Magyarország. Ezzel szemben a hatpárti ellenzék szavazói, a Mi Hazánk támogatói és a párt nélküliek többsége ezzel



2. ÁBRA: Az uniós tagság hatása a magyar gazdaságra a választók szerint, 2021–2023

Forrás: Závecz Research, 2021. augusztus és 2023. április–május.



3. ÁBRA: Magyarország hozzájárulása az Európai Unió költségvetéséhez a választók szerint, 2021–2023

Forrás: Závecz Research, 2021. augusztus és 2023. április–május.

ellentétes álláspontot képviselt. Összességében fontos kiemelni, hogy a lassú erózió ellenére az EU-hoz kapcsolódó gazdasági előnyöket a magyarok abszolút többsége továbbra is elismeri, sőt spontán módon említi.

AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ELLEN SZÓLÓ ÉRVEK

Három hullámban, külön nyitott kérdéssel vizsgáltuk azt is, hogy miket tartanak a magyarok az EU-tagság legnagyobb hátrányainak. Négy év alatt jelentősen emelkedett a „túlzott szabályozás”, míg sokat csökkent a kritikusok szerint az EU által erőltetett bevándorlás említési aránya. Míg 2019-ben csupán 7% említette az EU-s túlszabályozást (harmadik hely a listán), 2021-ben már négyszer ennyien (30%, első hely), 2023-ban viszont

valamivel kevesebben (22%), de továbbra is ez a leggyakrabban említett hátránya az EU-s tagságnak. A bevándorlás 2019-ben még a legtöbb említést kapta a hátrányok közül (32%), 2021-ben azonban már a második helyre (24%), 2023-ban pedig a harmadik helyre szorult vissza (14%), holtversenyben két olyan témával, amelyek a korábbi években még nem szerepeltek a spontán megnevezett hátrányok között. Ezek „az uniós támogatások, uniós források befagyasztása”, valamint „a háború veszélye és a szankciók negatív hatása”. Az új témák előretörése azt bizonyítja, hogy a magyar kormány és az EU közötti konfliktus, valamint a „brüsszeli szankciókat” hibáztató kampány átütötte a közvélemény ingerküszöbét, és erősen befolyásolja az Európai Unióval kapcsolatos percepciókat. 2023-ban valamivel többen említették az EU hátrányaként a háborús veszélyt és a szankciókat (14%), mint ahányan az EU-tagság előnyei között a békét és biztonságot jelölték meg (9%). Ezek alapján arra következtethetünk, hogy a narratívák versenyében sikeres a kormánypárt, visszaköszönnek a kormányzati kommunikáció euroszeptikus paneljei, és az európai projekt hagyományos értelmezése mellett – ami alapján az európai integráció a nemzetek békés együttélésének kulcsa – egyre inkább teret nyer az EU veszélyforrásként érzékelése a magyar társadalomban.

A további hátrányok között minden tizedik válaszadó (11%) megemlíttette az EU-n belüli gazdasági egyenlőtlenségeket. Ritkábban említett problémaként nevezték meg

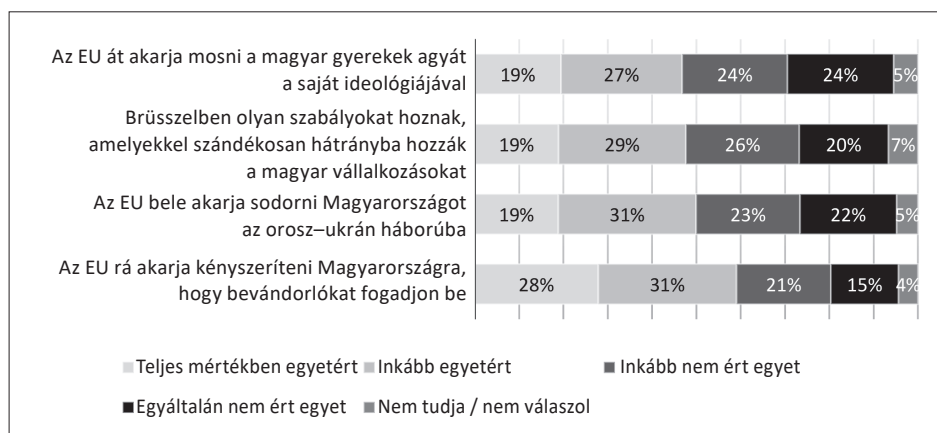


4. ÁBRA: Magyarország uniós tagságának legnagyobb hátrányai a választók szerint 2023-ban

Forrás: Závecz Research, 2023. április–május

a magyar vállalkozások hátrányba kerülését, az EU-s támogatások feletti kontroll hiányát, az EU-s bürokráciát, a nemzeti érdekek védelmének nehézségét, a korrupciót, az „LMBTQ-propagandát”, valamint konkrét EU-s intézményeket vagy politikusokat.

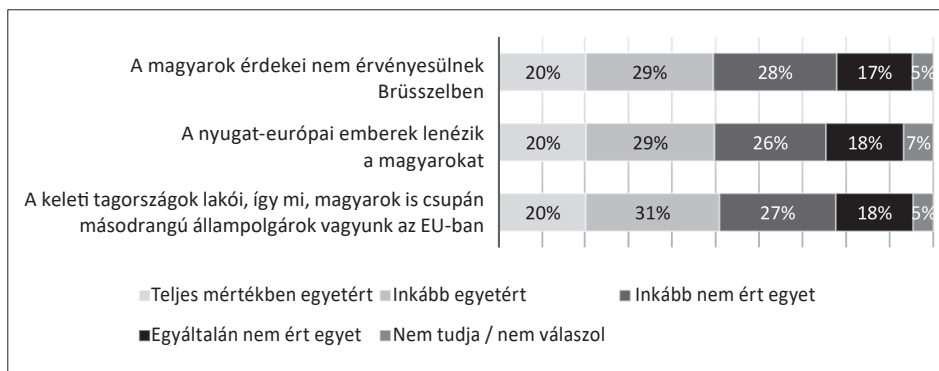
A gazdasági előnyök percepciójának gyengülésével párhuzamosan a túlterjeszkedő és Magyarországra káros folyamatokat erőltető Brüsszel képét is sokan fogadják el. A 2023-as felmérésünkben részletesen feltérképeztük, hogy mennyire elterjedtek egyes konkrét ellenérzések az Európai Unióval szemben, amelyek gyengíthetik annak magyarországi támogatottságát (5. ábra). Gyakori a magyarok körében egyfajta fenyegetettség érzése: sokan tekintenek úgy az EU-ra, mint a magyarok szellemi, gazdasági és fizikai biztonságát veszélyeztető szereplőre. A válaszadók 46 százaléka szerint az EU át akarja mosni a gyerekek agyát a saját ideológiájával. 48 százalék értett egyet azzal, hogy Brüsszelben olyan szabályokat hoznak, amelyekkel szándékosan hátrányba hozzák a magyar vállalkozásokat. A magyar társadalom fele (50%) tekinti igaznak, hogy az EU bele akarja sodorni Magyarországot az orosz–ukrán háborúba. Többségi álláspontnak számít (59%), hogy az EU rá akarja kényszeríteni Magyarországra a bevándorlók befogadását.



5. ÁBRA: Az Európai Unióval szembeni fenyegetettség érzése Magyarországon 2023-ban

Forrás: Závecz Research, 2023. április–május.

Ezen túl az is jól látszik, hogy elterjedt egyfajta – vélhetően az aktuálpolitikai üzenetektől független, mélyebben gyökerező – kisebbségi érzet a magyar társadalomban (6. ábra). A válaszadók fele gondolta azt, hogy a keleti tagországok lakói, így mi, magyarok is csupán másodrangú állampolgárok vagyunk az EU-ban, míg valamivel kevesebben voltak, akik ezzel nem értettek egyet (51%, illetve 45%). Hasonlóan sokan gondolják azt, hogy a nyugat-európaiak lenézik a magyarokat (49%, illetve 44%), valamint hogy a magyarok érdekei nem érvényesülnek Brüsszelben (49%, illetve 45%).



6. ÁBRA: Az Európai Unió belüli kisebbségi érzet Magyarországon 2023-ban

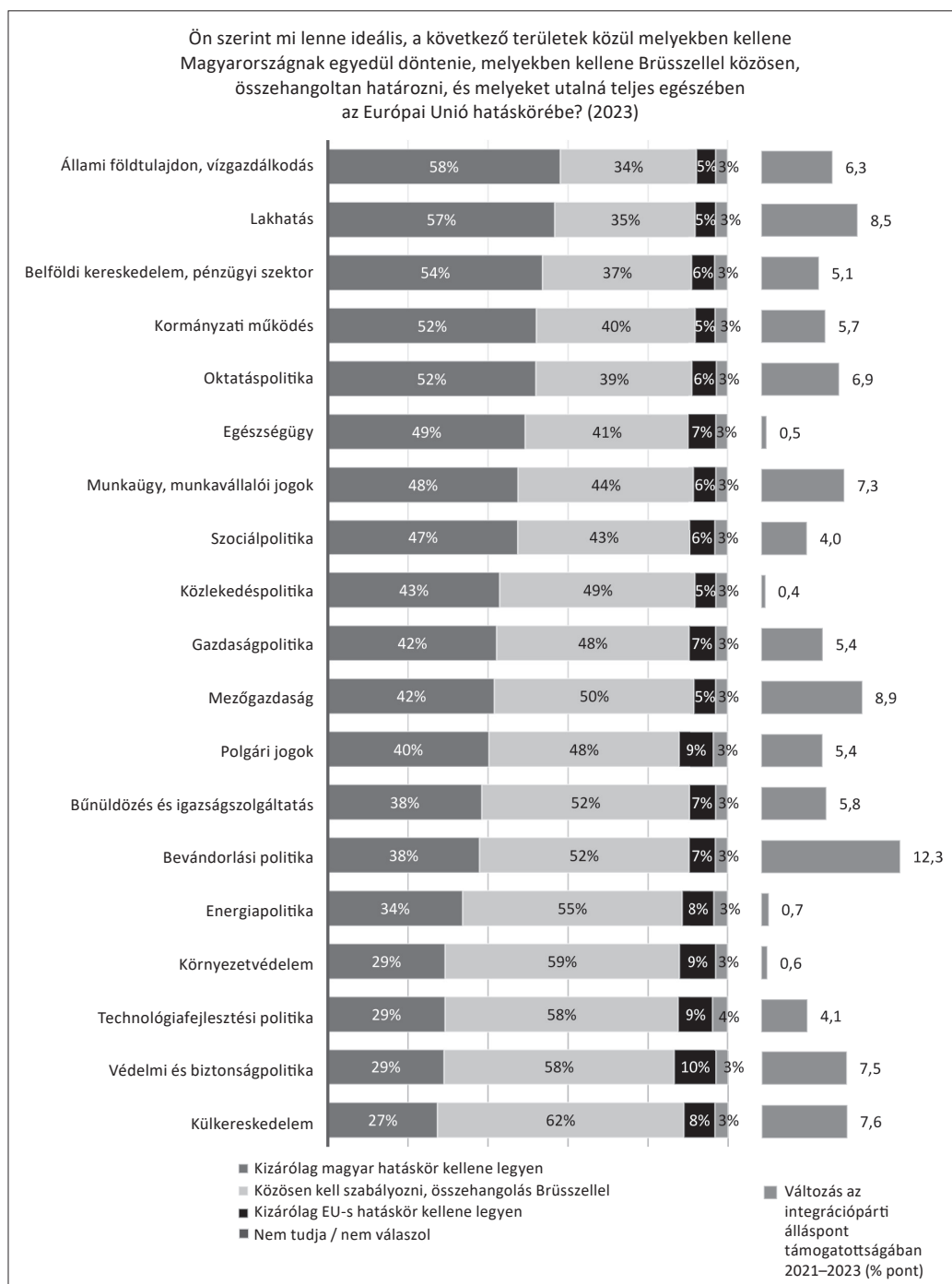
Forrás: Závecz Research, 2023. április–május.

MIBE SZÓLJON BELE AZ EURÓPAI UNIÓ? A KÖZPOLITIKAI INTEGRÁCIÓVAL KAPCSOLATOS PREFERENCIÁK

Magyarország uniós tagságával kapcsolatosan az is kiemelt jelentőségű kérdés, hogy közpolitikai értelemben hol húzódnak az európai integráció határai a magyar társadalomban. Ennek megismerése érdekében megvizsgáltuk, hogyan gondolkodnak a magyarok 19 meghatározott szakpolitikai területről: véleményük szerint kizárólag tagállami vagy EU-s hatáskörben kellene-e lenniük, vagy közösen kellene az adott területet szabályozni Brüsszellel (7. ábra). A vizsgált közpolitikai területek a Comparative Agendas Projekt által meghatározott szakpolitikák voltak (Boda–Sebők 2018).¹

Míg 2021-ben 8 szakpolitika esetében volt a magyarok abszolút többsége szuverenista állásponton, addig 2023-ban 5 területen volt a kizárólagos tagállami hatáskör a többségi álláspont. A többség szerint az állami földtulajdon és vízgazdálkodás (58%), a lakhatás (57%), a belföldi kereskedelem és pénzügyi szektor (54%), a kormányzati működés (52%) és az oktatáspolitikai területeinek kizárólag tagállami hatáskörben kellene lennie. Habár ezen szakpolitikák esetében továbbra is megmaradt a szuverenista többség, 5–9 százalékponttal növekedett az integrációpártiak aránya (vagyis azoknak az aránya, akik szerint össze kéne hangolni vagy teljes mértékben az EU hatáskörébe kéne utalni az adott szakpolitikát).

¹ A szakpolitikák sorrendjét a kérdőívben randomizáltuk, hogy elkerüljük az esetleges előhangolásból adódó szisztematikus torzítást. Egyes, vélhetően nehezebben érthető vagy kevésbé ismert szakpolitikák esetében zárójelben rövid magyarázatot is írtunk, például: „Mezőgazdaság (pl. a gazdák támogatása, élelmiszerbiztonsági szabályok)”; „Polgári jogok (pl. diszkrimináció tilalma, szólásszabadság, szavazati jog, magánszféra védelme)”.



7. ÁBRA: Az európai uniós és a tagállami hatáskörökkel kapcsolatos közpolitikai preferenciák 2023-ban

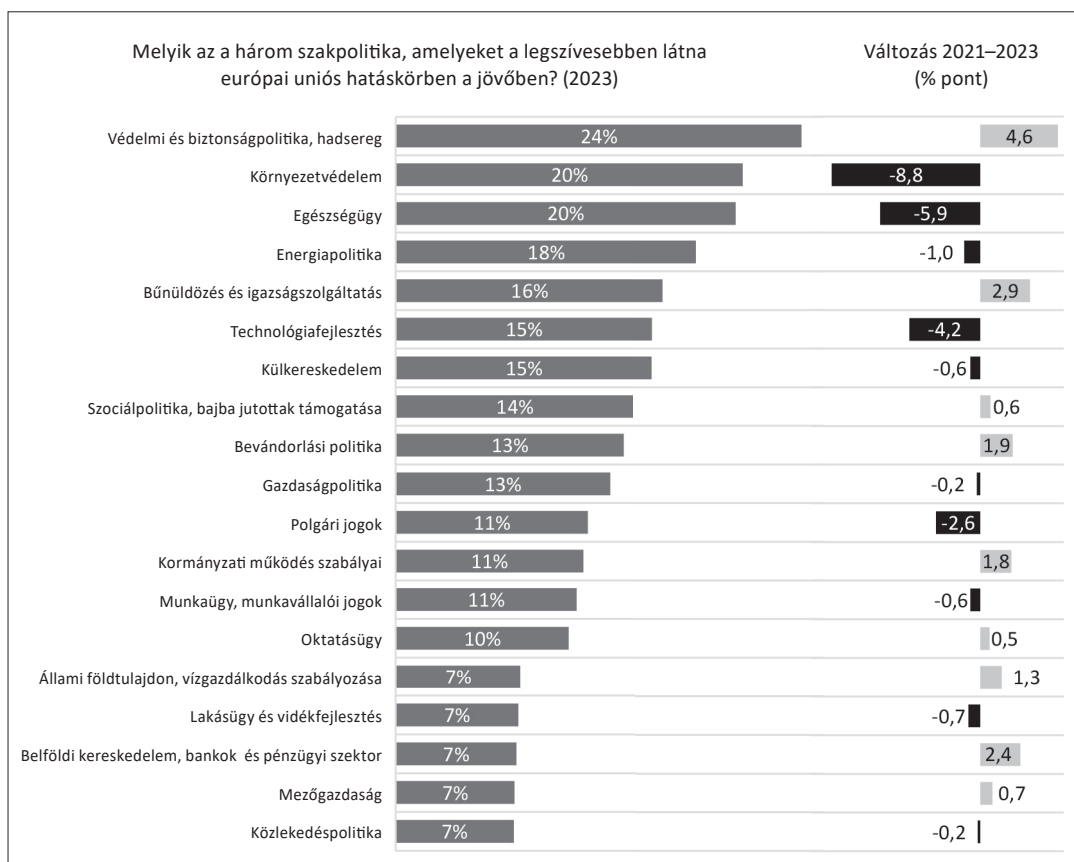
Forrás: Závecz Research, 2023. április–május.

Három területen, a munkaügy és munkavállalói jogok, a szociálpolitika és a mezőgazdaság terén a szuverenista álláspont elveszítette a korábbi abszolút többségét. Ezeken a területeken 7, 4 és 9 százalékponttal növekedett azoknak az aránya, akik szerint az uniós intézményeknek valamilyen befolyása kellene legyen. A magyar társadalom a munkaügy és a szociálpolitika mellett az egészségügy területén is megosztott két egyenlő nagyságú tábor között a közpolitikai integráció kérdésében.

Az integrációpárti álláspont támogatottsága az összes szakpolitika esetében növekedett 2021 és 2023 között. Érdemes kiemelni, hogy legnagyobb mértékben a bevándorláspolitikában növekedett ez a tábor, 12 százalékponttal. Szembetűnő, hogy a kormány menekültellenes kampányainak legintenzívebb időszaka után néhány évvel az abszolút többség már a kormánnyal ellentétes állásponton van: 52% szerint össze kéne hangolni a bevándorlás kezelését Brüsszellel, míg 7% teljes mértékben az EU-s döntéshozatalra bízna a migráció kezelését. Vagyis egyszerre van többségben az a két vélemény, hogy valamilyen szinten közös EU-s bevándorláspolitikára lenne szükség, valamint, hogy a tagállamokkal szembeni erőszakos kényszerítésként jelennek meg az erre való törekvések. E látszólagos ellentmondás lehetséges feloldása lehet, hogy miközben továbbra is népszerűtlen annak a gondolata, hogy Magyarország is terhet vegyen le a migráció nyugat-európai célországairól, az elmúlt évek migrációs fejleményei arra is sokakat rádöbbenhettek, hogy a probléma valódi megoldására közös európai megoldásra lenne szükség.

Kis többségben voltak az integrációpártiak a szuverenistákkal szemben 2021-ben és 2023-ban is a közlekedéspolitika, a gazdaságpolitika, a polgári jogok, valamint a bűnüldözés és igazságszolgáltatás terén. Nagy többségben volt (kétharmad körüli támogatottsággal) a szakpolitikai integrációt támogató tábor mindkét évben az energiapolitika, a környezetvédelem, a technológiafejlesztési politika, a védelmi és biztonságpolitika, illetve a külkereskedelem területén. Ezek közül az utóbbi három szakpolitika esetében növekedett számottevően az integrációpártiak aránya (4, 8 és 8 százalékponttal).

A szakpolitikai integrációval kapcsolatos preferenciák relatív fontosságát is felmértük. Ennek érdekében megkértük a kutatásaink résztvevőit, hogy válasszák ki, melyik az a három szakpolitika, amelyet a legszívesebben látnának a jövőben európai uniós hatáskörben. 2023-ban a védelmi és biztonságpolitikát delegálták volna a legtöbb EU-s hatáskörbe, a válaszadók negyede nevezte meg ezt a közpolitikai területet. E szakpolitikának növekedett a legnagyobb mértékben a megnevezési aránya (közel 5 százalékponttal) 2021-hez képest, amikor még a lista negyedik helyén volt. A lista viszonylagos stabilitást mutat időben, a sorrend kevésbé, inkább a leggyakrabban említett szakpolitikák megnevezési aránya változott. A környezetvédelem és az egészségügy stabilan dobogós helyen vannak (2023-ban a második és harmadik, míg 2021-ben az első és második helyen voltak a listán), habár ennek a két közpolitikának számottevően csökkent a megnevezési aránya (9 és 6 százalékponttal). Annak ellenére, hogy a háború okozta energiaválság lendületet adott az energetikai zöld fordulatnak az EU-n belül, a közös európai energiapolitika támogatottsága nem növekedett (2021-ben az ötödik, 2023-ban a negyedik helyen volt). Ugyanaz az öt szakpolitika zárta a listát mindkét évben, kevesebb mint 10 százalékos em-



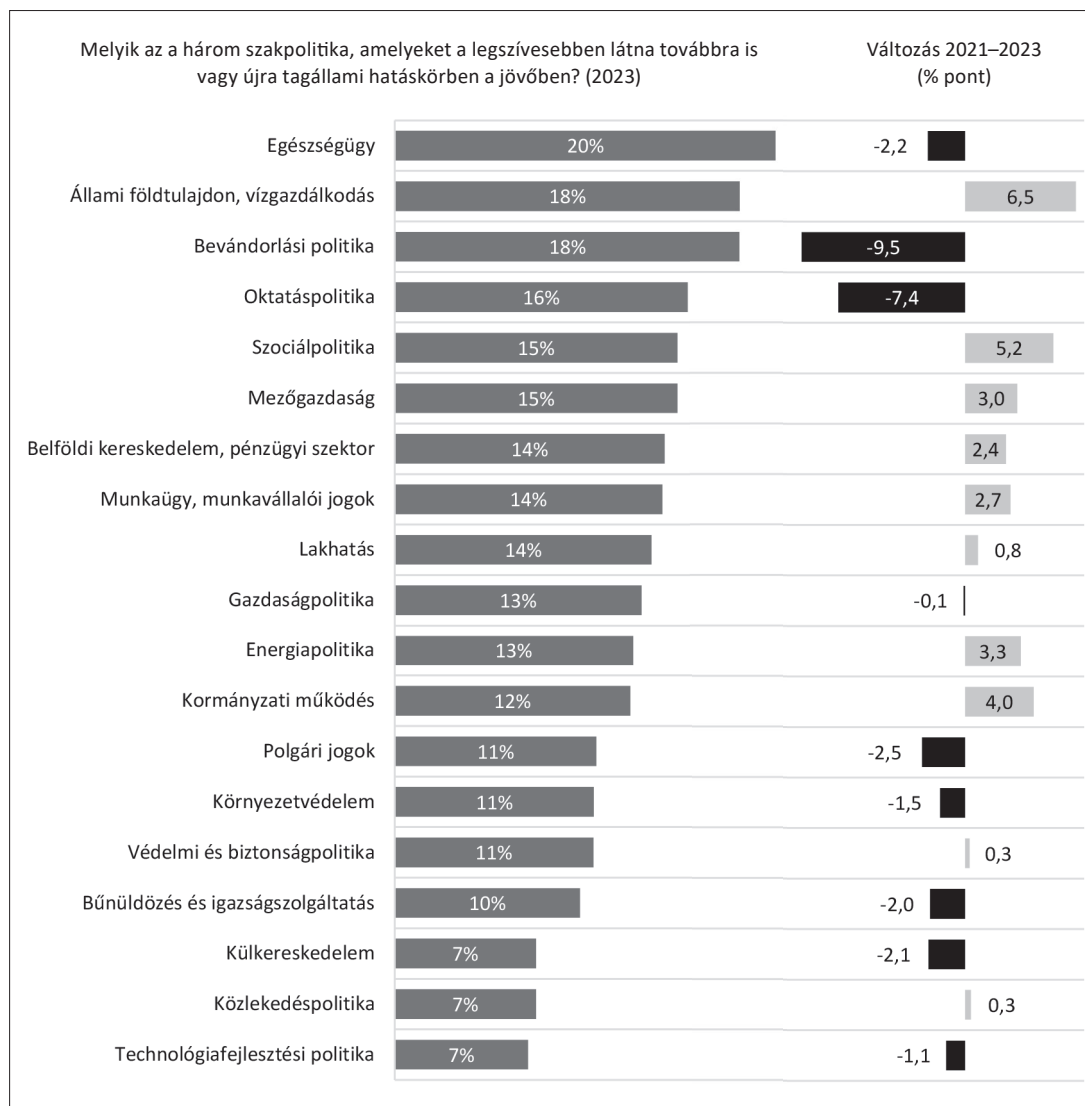
8. ÁBRA: Az európai integráció mélyítésével kapcsolatos szakpolitikai preferenciák

Forrás: Závecz Research, 2023. április–május.

lítéssel. Ezek az állami földtulajdon és vízgazdálkodás, a lakhatás, a belföldi kereskedelem és pénzügyi szektor, a mezőgazdaság és a közlekedéspolitika.

Arról is megkérdeztük a válaszadókat, hogy melyik az a három szakpolitika, amelyeket a legszívesebben továbbra is vagy újra tagállami hatáskörben látnának. Mindkét adatfelvétel alapján a lista elején volt az egészségügy (2023: első hely, 2021: harmadik hely), a bevándorláspolitiká (2023: harmadik hely, 2021: első hely) és az oktatás-politika (2023: negyedik hely, 2021: második hely). Jelentős változás azonban, hogy a bevándorláspolitiká terén 10 százalékponttal, míg az oktatás-politika terén 7 százalékponttal csökkent azok aránya, akik ezeknek a szakpolitikáknak a tagállami irányítását a legfontosabbak közé sorolják. Az állami földtulajdon és vízgazdálkodás említése viszont jelentősen növekedett (7 százalékponttal), így a középmezőnyből (2021-ben a tizedik hely) a legfontosabb szakpolitikák közé került (2023-ban a második hely). Szintén érdemben növekedett a szociálpolitika megnevezési aránya (5 százalékponttal,

a 14. helyről az 5. helyre ugrott). 2021-ben és 2023-ban is a lista végén helyezkedett el (10 százalék alatti említési aránnyal) a külkereskedelem, a közlekedéspolitika és a technológiafejlesztési politika.



9. ÁBRA: A tagállami hatáskörök erősítésével kapcsolatos szakpolitikai preferenciák

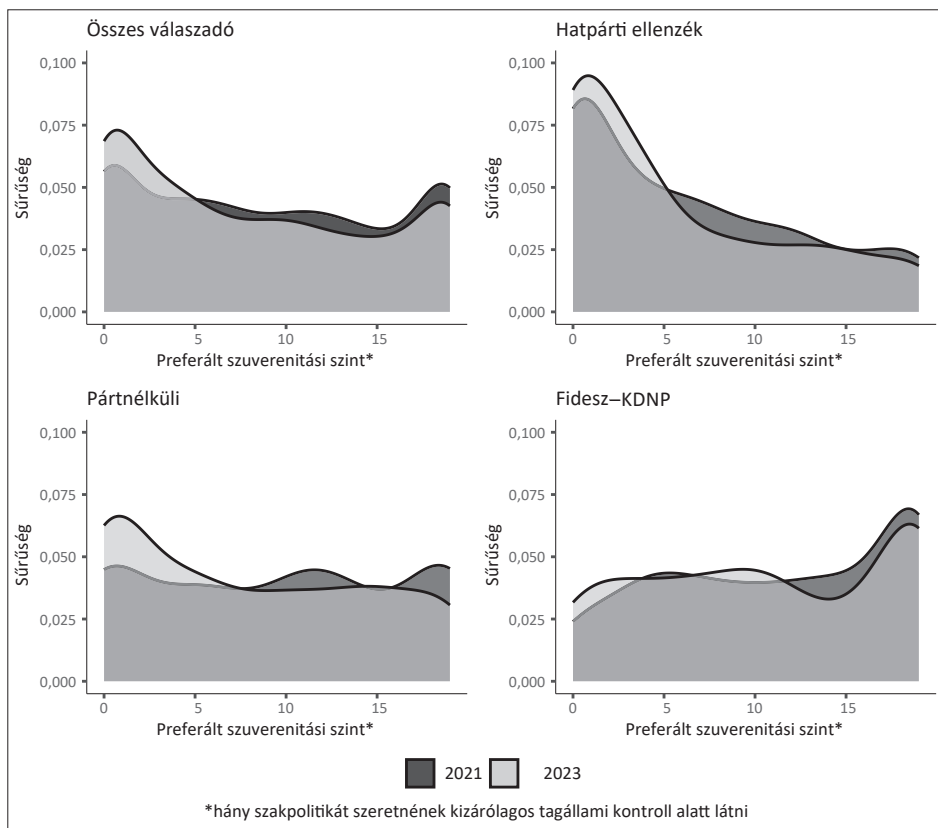
Forrás: Závecz Research, 2023. április–május.

MENNYI EURÓPÁT SZERETNÉNK? A SZUVERENITÁS PREFERÁLT SZINTJE

A közpolitikákkal kapcsolatos integrációs preferenciák felmérése arra is lehetőséget adott, hogy a válaszok aggregálásával minden válaszadó esetében kiszámoljuk a „preferált szuverenitási szint” értékét, és ábrázoljuk ennek az eloszlását (10. ábra). Ez a változó azt jelzi, hogy a felsorolt 19 szakpolitika közül az adott válaszadó hány szakpolitika esetében szeretne kizárólagos tagállami hatáskört látni. A preferált szuverenitási szint átfogó eloszlása 2021-ben és 2023-ban is hasonlóan polarizált: a két végpontban helyezkedik el a válaszadók harmada mindkét adatfelvételünk alapján. 2021-ben 15%, 2023-ban 13% szeretne volna kizárólag tagállami hatáskörben látni az összes szakpolitikát. Valamivel többen voltak a szélsőségesen integrációpártiak: 2021-ben 17%, 2023-ban 20% számára nem volt fontos a kizárólagos tagállami hatáskör egyik szakpolitika esetében sem. Az átfogó eloszlás némileg „balra”, vagyis az alacsonyabb szuverenitás irányába tolódott el: 2021-ben még a 9-es érték, 2023-ban már a 7-es érték volt a preferált szuverenitási szint mediánja.

Ha a nagy politikai tömbökön belül vizsgáljuk a preferált szuverenitási szint eloszlását, azt láthatjuk, hogy az összes alcsoport eloszlása enyhén „balra tolódott”. Vagyis a Fidesz és az ellenzék bázisán, valamint a párt nélküliek csoportján belül is átlagosan csökkent az, hogy hány szakpolitika esetében utasítják el a részleges vagy teljes uniós hatásköröket. Az ellenzéki bázison belül már 2021-ben is jobbra elnyúló eloszlása volt a preferált szuverenitási szintnek, vagyis nagy többségben voltak azok, akik nem utasították el az integrációt, míg jóval kevesebben voltak a szuverenista ellenzékiek. Ez az eloszlás enyhén, de még inkább „balra tolódott”: a mediánérték 5-ről 4-re csökkent. A Fidesz táborán belül inkább egy balra elnyúló eloszlást láthattunk mindkét évben (vagyis a szuverenista pólus csúcsosodik ki), bár sok fideszes helyezkedik el a skála többi részén is. A kormánypárti csoporton belül is érzékelhető az eloszlás enyhe eltolódása az alacsonyabb szuverenitási szint irányába: 2021-ben 12, 2023-ban 11 volt a mediánérték. A párt nélküliek csoportja 2021-ben még viszonylag egyenletesen oszlott el a preferált szuverenitást mérő skála mentén. 2023-ban azonban már egy jobbra elnyúló eloszlást láthatunk, ahol a „nem szuverenista” pólus magasodik ki. A pártos csoportok közötti különbség többváltozós regressziós elemzésünkben is szignifikáns volt mindkét adatfelvétel alapján.²

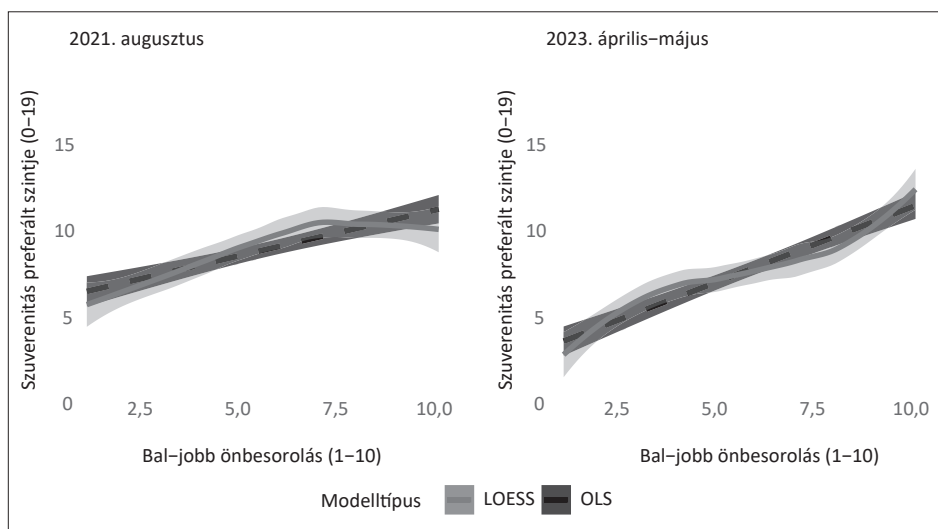
² Ezekben az elemzésekben kontrolláltunk a főbb demográfiai tényezőkre, vagyis elmondható, hogy a különbség nem (kizárólag) valamilyen nem, végzettség, lakóhely vagy életkor alapján adódó összetételi hatás eredménye. A regressziós elemzésünk alapján a Fidesz szavazóihoz viszonyítva az ellenzéki szavazók 2021-ben és 2023-ban is átlagosan 5-tel, a párt nélküliek 2-vel és 3-mal kevesebb szakpolitikát rendeltek volna kizárólagos tagállami hatáskörbe. A Mi Hazánk-szavazók preferált szuverenitási szintje nem tért el szignifikánsan a kormánypártiakétól, a Kétfarkú Kutya Párt támogatói esetében 2021-ben 4-gyel, 2023-ban 7-tel volt alacsonyabb ez az érték.



10. ÁBRA: A preferált szuverenitási szint eloszlása a teljes mintában és pártos bontásban, 2021–2023

Forrás: a szerzők saját számítása a Závecz Research 2021-es és 2023-as adatfelvételei alapján.

A pártos hovatartozás mellett azt is vizsgáltuk, hogy az ideológiai nézetek mennyire magyarázzák a közpolitikák kívánt integrációs szintjét. A bal–jobb önbesorolás alapján ábrázoltuk az általunk kiszámolt „preferált szuverenitási szintet”. Az ideológiai önbesorolás és a preferált szuverenitási szint kapcsolatának bemutatásához lineáris, valamint LOESS-simítással végzett becsléseket is végeztünk (11. ábra). Látható, hogy 2021-ben és 2023-ban is a jobboldal irányába haladva növekszik a kívánatosnak tartott szuverenitási szint. 2021-ben a különböző modellek alapján a baloldali szélsőértéken átlagosan 6-7, míg a jobboldali szélsőértéken 10-11 közpolitika esetében voltak a válaszadók szuverenista álláspontján. 2023-ban még nagyobb lett a különbség a két pólus között: a skála bal szélén 3-4, míg a jobb szélén 11-12 közpolitikai terület esetében utasítják el az európai uniós hatásköröket.



11. ÁBRA: A preferált szuverenitási szint és a bal–jobb önbesorolás kapcsolata

Forrás: a szerzők saját számítása a Závecz Research 2021-es és 2023-as adatfelvételei alapján.

A MAGYAROK EU-HOZ FÜZŐDŐ KOMPLEX VISZONYA AZ UNIÓS TAGSÁG ÉS A HATÁSKÖRÖK MEGÍTÉLÉSE ALAPJÁN

Az európai integráció megítélése alapján a szakirodalom számos különböző kategorizálást hozott létre (a szakirodalomról átfogó áttekintést ad Szczerbiak–Taggart 2018). Ilyen kategóriák többek között az EU-elutasítók, az europragmatisták, a lelkes európeérek, az EU-revizionisták, az EU-minimalisták, az EU-gradualisták (fontolva haladók), az EU-reformerek, az EU-maximalisták. A legtöbb ilyen besorolást nem a választók, hanem a pártok pozíciójának meghatározására hozták létre, és nehéz az egyéneket ezekbe a csoportokba sorolni. A közvélemény-kutatásokban az euroszepticismus mérésének általánosan bevett eszköze az EU-tagság támogatottságát mérő „referendumkérdés”. A szakpolitikákkal kapcsolatos integrációs preferenciák felmérése lehetőséget adott arra, hogy egy saját kategorizálást alakítsunk ki, és ezzel a „menni vagy maradni” kérdésen túlmutató, árnyaltabb képet kapjunk arról, hogy miként látják a magyarok az ország helyét és jövőjét az Európai Unióban. Az általunk használt kategorizálást (1. táblázat) a preferált szuverenitási szintre, valamint az EU-tagsággal kapcsolatos álláspontra alapoztuk.

A „több Európát vagy kevesebb Európát” kérdés beemelésével így csak azok sorolhatók a valóban „európeérek” közé, akik nemcsak maradáspártiak, de a szakpolitikai területek többségében adnának beleszólást az EU-s intézményeknek. A mélyülő integrációhoz való viszony a fő törésvonal azokkal szemben, akik inkább a „nemzetek Európája” hívei – utóbbiak is maradnának az EU-ban, de kizárólagos tagállami hatáskört tartanának ideálisnak a szakpolitikai területek többségében. Egyértelmű a „konzisztens kilépéspártiak”

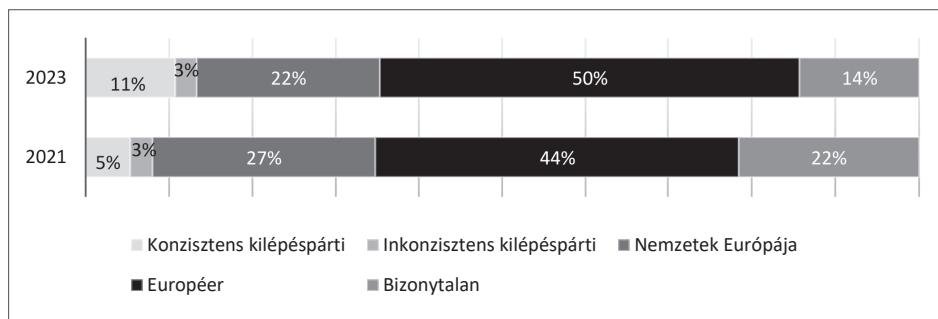
besorolása: kilépnének az EU-ból, és integrációellenesek is. Léteznek ugyanakkor „inkonzisztens kilépéspártiak” is: ők is távoznának az EU-ból, de nem kizárólagos tagállami hatáskört tartanak ideálisnak a szakpolitikai területek többségében. A „bizonytalanok” közé lehet továbbá besorolni azokat, akik érvénytelen szavazatot adnának le egy EU-referendumon, vagy nem tudtak/nem akartak válaszolni a kérdésekre.

1. TÁBLÁZAT: Az EU-tagság és a hatáskörök szerinti kategóriák definíciói

<i>Konzisztens kilépéspártiak</i>	Kilépéspárti és integrációellenes: kilépne az EU-ból, és kizárólag tagállami hatáskört tart ideálisnak a szakpolitikai területek többségében
<i>Inkonzisztens kilépéspártiak</i>	Kilépéspárti, de az integrációt támogató: kilépne az EU-ból, de nem kizárólagos tagállami hatáskört tart ideálisnak a szakpolitikai területek többségében
<i>„Nemzetek Európája”</i>	Maradéspárti, de integrációellenes: nem lépne ki az EU-ból, de kizárólagos tagállami hatáskört tart ideálisnak a szakpolitikai területek többségében
<i>Européer</i>	Maradás- és integrációpárti: nem lépne ki az EU-ból, és nem kizárólagos tagállami hatáskört tart ideálisnak a szakpolitikai területek többségében
<i>Bizonytalan</i>	Érvénytelen szavazatot adna le egy EU-referendumon, vagy nem tudott / nem akart válaszolni a kérdésre

Az egyes kategóriák átfogó 2021-es és 2023-as eloszlását a 12. ábra szemlélteti. Két adatfelvétel is alátámasztja, hogy a magyar társadalomnak csupán egy kisebbsége kilépéspárti, ugyanakkor az adataink ennek a kemény euroszeptikus tábornak a 6 százalékpontos növekedését mutatják: 2021-ben 8%, 2023-ban 14% választotta volna az EU-ból való kilépést. Az esetleges kilépést támogatókon belül a konzisztens kilépéspártiak száma növekedett; az inkonzisztens kilépéspártiak száma mindkét évben 3% volt. A kilépéspártiak arányának növekedése a „nemzetek Európája” koncepció támogatóinak rovására ment: 5 százalékponttal csökkent a magyar kormánypártok által hivatalosan is képviselt víziót preferáló csoport nagysága. Ennek a tábornak a tagjai – vagyis azok, akik az EU-tagságot támogatják, de a nemzeti szuverenitás jelentős feladása nélkül – 2021-ben a 27 százalékát, 2023-ban 22 százalékát fedték le a válaszadóknak. Ugyanakkor szintén mérsékelten (6 százalékponttal) növekedett az európeérek csoportja: 2023-ban a válaszadók fele támogatta az EU-tagságot és a mélyülő európai integrációt egyaránt.

A bizonytalanok arányának számottevő csökkenése mellett (a referendumkérdésben hezitáló válaszadók száma 22 százalékról 14 százalékra csökkent) nem változtak meg jelentősen az euroszeptikus (vagyis az integrációval kritikus) és az európeérek közötti erőviszonyok. Előbbi csoport (ideértve a kilépéspártiak és a „nemzetek Európája” támogatóit) továbbra is a magyar társadalom egyharmadát, míg az EU-pártiak nagyjából a felét fedik le. A kilépéspártiak számának emelkedésével kapcsolatosan viszont kérdés marad, hogy milyen mértékben beszélhetünk a korábban „rejtőzködő kilépéstámogatók” felszínre kerüléséről, vagy a szuverenista tábor radikalizálódásáról.



12. ÁBRA: Az EU-tagság támogatása és a hatáskörök szerinti kategóriák a magyar társadalomban

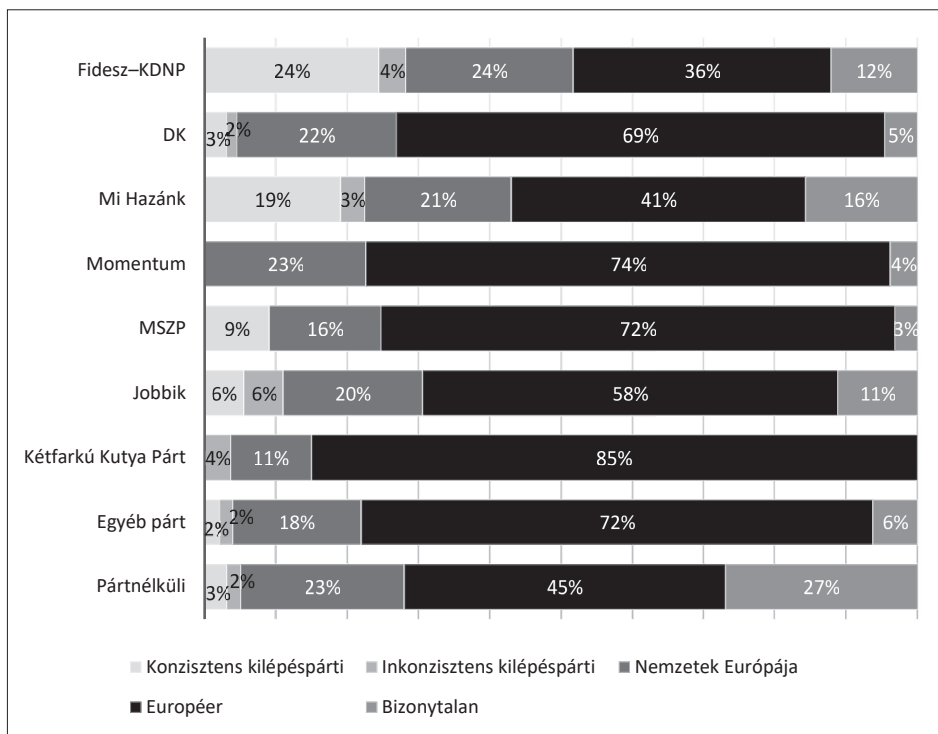
Forrás: a szerzők saját számítása a Závecz Research 2021-es és 2023-as adatfelvételei alapján.

Ha politikai bontásban nézzük az EU-val kapcsolatos kategóriák megoszlását a 2023-as adatok alapján (13. ábra), azt láthatjuk, hogy egyedül a Fidesz szavazótáborában vannak abszolút többségben az euroszkeptikus csoportok (54%), és körükben a legalacsonyabb az európeérek aránya (36%). Az euroszkeptikusnak mondható Fidesz-szavazók között hasonlóan sokan vannak a kilépést támogatók (28%) és a kilépést elutasító, ugyanakkor „nemzetek Európájában” gondolkodó válaszadók (24%). A kormánypártiak között két év alatt sokat növekedett a kilépéspártiak aránya (11 százalékponttal), mérsékelten emelkedett az európeérek aránya (5 százalékponttal), miközben kevesebben lettek a „nemzetek Európája” támogatói (7 százalékponttal) és a bizonytalanok (9 százalékponttal).

A Mi Hazánk szavazói között relatív többségben van az euroszkeptikus tábor (43%). Ezen belül a fideszesekhez hasonlóan itt is hasonló súlyuk van a kilépéspártiaknak (22%) és a „nemzetek Európája” támogatóinak (21%). A Mi Hazánk támogatóinak ideológiai diverzitását mutatja, hogy közel ugyanannyi európeér van a táborukban (41%), mint euroszkeptikus (és több, mint a kormánypárti szavazók között).

A párt nélküliek csoportjában volt a legmagasabb a bizonytalanok aránya 2023-ban (27%). Ebben a csoportban már relatív többségben voltak az európeérek (45%) az euroszkeptikusokkal szemben (28%). Utóbbi csoport túlnyomórészt a „nemzetek Európájában” gondolkozott (23%), míg kevés párt nélküli támogatta a kilépést (5%). A kormánypártiakhoz és Mi Hazánk szavazóihoz hasonlóan ebben a csoportban is a két pólus, vagyis a kilépéspárti és az európeér tábor nagysága nőtt (5, illetve 13 százalékponttal), míg a mérsékelten EU-kritikus és a bizonytalan csoport szűkült (5, illetve 13 százalékponttal).

A (Mi Hazánkon kívüli) összes ellenzéki párt táborában abszolút többségben voltak az európeér válaszadók 2021-ben és 2023-ban egyaránt. Ugyanakkor jelentősen nőtt az európeérek aránya a Momentum, az MSZP és a DK táborában (19, 12, illetve 9 ponttal). Jelentősen csökkent az euroszkeptikus csoportok aránya a Momentum táborában („nemzetek Európája”: 15 ponttal, kilépéspártiak: 3 ponttal). Ezekkel ellentétes trendet mutat a Jobbik tábor, amely érzékelhetően ismét az euroszkeptikus irányba mozdult: 6 százalékponttal növekedett a kilépést támogató és 3 százalékponttal a „nemzetek Európájában” gondolkodó jobbikosok aránya, míg 11 százalékponttal csökkent az európeérek aránya.



13. ÁBRA: Az EU-tagság támogatása és a hatáskörök szerinti kategóriák a magyar társadalomban pártpreferenciák szerint (2023)

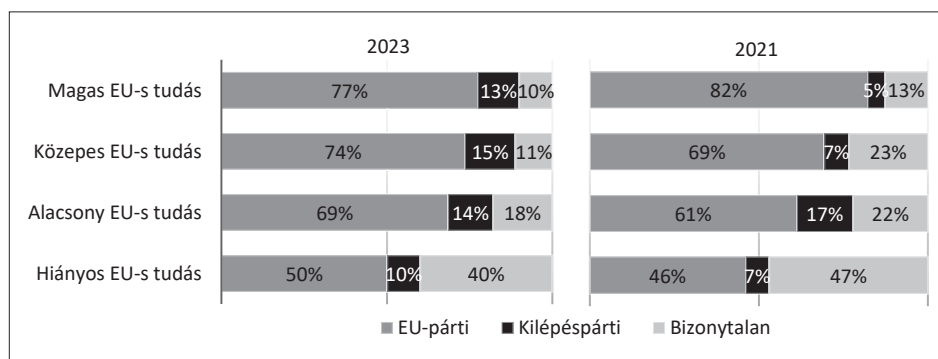
Forrás: a szerzők saját számítása a Závecz Research 2021-es és 2023-as adatfelvételei alapján.

AZ EURÓPAI UNIÓVAL KAPCSOLATOS TUDÁS SZEREPE

Ahhoz, hogy megértsük a magyarok EU-hoz fűződő viszonyát, nem elég az európai integrációval kapcsolatos preferenciákat megismerni, de azt is érdemes vizsgálni, hogy ezt mennyiben befolyásolják az EU-val kapcsolatos ismeretek. Az EU-s ismeretek vizsgálatának fontosságára mutat rá az is, hogy a Brexitet gyakran a tömegek tájékozatlanságával, a széles körű politikai ignorancia jelenségével magyarázzák. Az EU-val kapcsolatos tudásszint az Egyesült Királyságban a Brexit előtt valóban az uniós átlag alatt volt (Hix 2015), viszont nem egyértelmű, hogy a tájékozatlanság mekkora szerepet játszott a kilépésre szavazók döntésében (Carl–Richards–Heets 2018). Az Egyesült Királyság kontextusán kívül a politikai tudás EU-s attitűdökre gyakorolt pozitív (Lengyel–Blaskó 2002; De Vreese – Boomgarden 2006; Verhaegen–Hooghe 2015) és negatív (Marquart et al. 2019) hatásaira is találunk bizonyítékokat a szakirodalomban.

Ha az EU-tagság támogatottságára vonatkozó kérdést az EU-s tudásszint szerinti bontásban nézzük, akkor egy látványos mintázatot láthatunk (14. ábra).³ A magasabb tudásszint felé közeledve jelentősen növekszik az EU-pártiak és csökken a referendumkérdésben bizonytalanok aránya. 2021-ben és 2023-ban is a magas EU-s tudással rendelkező csoportban tízből nyolcan voltak EU-pártiak, míg a hiányos EU-s tudással rendelkező csoportban már csak a válaszadók (közel) fele szavazott volna a maradásra egy népszavazás esetén. A kilépéspártiak aránya nem változik szabályszerűen. Ezt a mintát többváltozós logisztikus regressziós modellek is megerősítik. A hiányos EU-s tudással rendelkező csoporthoz képest a magasabb tudásszintű válaszadók szignifikánsan nagyobb eséllyel lesznek EU-pártiak, és kisebb eséllyel bizonytalanok a kérdésben, míg a kilépéspártiságra nincs a tudásszintnek szignifikáns hatása.⁴

Korábbi kutatásunk (Bíró-Nagy–Szászi 2022), valamint a politikai tudás és a pártos torzítás kapcsolatáról szóló irodalom alapján arra következtethetünk, hogy az EU-val kapcsolatos tudás szerepe nem függetleníthető a politikai meggyőződés hatásától. Anduiza és kollégáinak (2012) kutatása szerint a politikai tájékozottság csökkenti a pártos



14. ÁBRA: Az EU-tagság támogatása és a hatáskörök szerinti kategóriák a magyar társadalomban az EU-s tudásszint szerinti bontásban

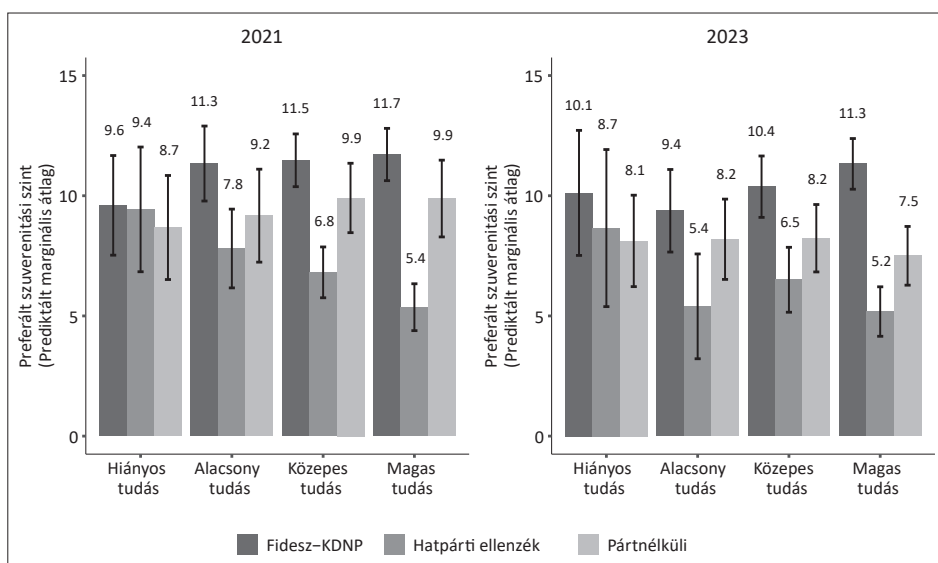
Forrás: a szerzők saját számítása a Závecz Research 2021-es és 2023-as adatfelvételei alapján.

³ A tudás felméréséhez egy három állításból álló tesztet alkottunk, és ennek segítségével helyeztük el a válaszadókat a „hiányos”, „alacsony”, „közepes” és „magas” EU-s tudás kategóriákban. Az állítások – amelyekre igaz vagy hamis válasz volt adható – a következők voltak: „Az állampolgárok közvetlenül választják meg a képviselőket az Európai Unió Parlamentjébe minden tagállamban”; „Ursula von der Leyen az Európai Unió Bizottságának elnöke”; „Svájc az Európai Unió tagja”. A tesztet az Eurobarometer kérdőíves kutatásaiban használt sztenderd kérdésekre építettük. Az Európai Bizottság elnökére vonatkozó állítást mi tettük a tudástesztbe, a sztenderd Eurobarometer-kérdőívben helyette az szerepel, hogy „az EU-nak 27/28 tagállama van” (a kérdőív időpontjának függvényében a helyes szám). Ezt a kérdést azonban kihagytuk, mivel az első alkalommal, amikor ezt a kérdést vizsgáltuk, azt feltételeztük, hogy az Egyesült Királyság kilépése sokakat elbizonytalaníthat. Az akkori, 2021-es kutatásunkban használt kérdéssort vittük tovább a 2023-as kutatásunkban is.

⁴ Egy kivétel van ez alól, de ez nem mutat szisztematikus mintázatot. 2021-ben az alacsony tudásszintű válaszadók szignifikánsan nagyobb valószínűséggel voltak kilépéspártiak, mint a hiányos tudásszintű válaszadók.

elfogultságot. Stoeckel (2012) kutatása azt mutatta ki, hogy az EU-val kapcsolatos politikai tudás magasabb szintje együtt jár az EU komplexebb értékelésével. Ez alapján azt feltételezzük, hogy az EU-t mélyebben ismerő emberek jobban képesek önállóan, az „elit befolyása” nélkül kialakítani a preferenciájukat az európai integrációról. Ezzel szemben több kutatás arra az eredményre jutott, hogy a politikai szofisztikáltság magas szintje nem csökkenti, hanem éppen hogy növeli a pártos elfogultságot (Achen–Bartels 2016; Patkós–Szántó 2020). Mivel nincs teljes konszenzus az irodalomban, és feltehetőleg kontextuális tényezők is befolyásolhatják a tudás és a pártosság interakcióját, feltáró elemzést végeztünk mindkét adatfelvételünk alapján.

A regressziós elemzésünkben a pártpreferenciát, az EU-s tudásszintet, valamint a két változó interakcióját magyarázó változókként használva becsültük meg a válaszadók preferált szuverenitási szintjét. Ha nem kontrollálunk az EU-s tudásszintre, valamint a tudásszint és a pártosság interakciójára, akkor a regressziós elemzésünk eredményei alapján azt látjuk a 2021-es és 2023-as adatokon is, hogy szignifikáns az ellenzékiek és kormánypártiak közötti különbség, és 4,8 ponttal alacsonyabb az ellenzékiek által preferált szuverenitási szint átlagosan (vagyis ennyivel kevesebb szakpolitika esetén szerették volna, hogy ne legyen az Európai Uniónak beleszólása annak irányításába). A párt nélküliek és a Fidesz-szavazók között is szignifikáns különbség van, előbbieknél szintén alacsonyabb az átlagosan preferált szuverenitási szintjük, de jóval kisebb a különbség (2021-ben 1,8 pont, 2023-ban 2,7 pont).



15. ÁBRA: A pártosság, a preferált szuverenitási szint és az EU-s tudásszint kapcsolata, 2021–2023

Megjegyzés: Az ábra regressziós modellek alapján becsült átlagokat és 95 százalékos konfidenciaintervallumokat mutat. A modellekben a preferált szuverenitási szint volt az eredményváltozó, míg a pártpreferencia, az EU-s tudásszint, valamint ezek interakciója a magyarázó változók.

Forrás: a szerzők saját számítása a Závecz Research 2021-es és 2023-as adatfelvételei alapján.

Az EU-s tudásszint és a pártpreferencia interakciójából kiderül, hogy a magasabb EU-s tudásszint felé haladva növekszik a különbség az ellenzékiek és kormánypártiak között (15. ábra). 2021-ben és 2023-ban sem volt szignifikáns különbség a Fidesz és az egyesült ellenzék hiányos és alacsony EU-s tudásszintű szavazói között (vagyis azok között, akik az EU-s tudásteszten háromból egy kérdésre sem tudták a választ, vagy csak egy kérdésre válaszoltak helyesen). Ugyanakkor a magas EU-s tudásszintű ellenzékieknek jelentősen alacsonyabb volt a preferált szuverenitási szintjük, mint az ugyancsak magas tudásszintű kormánypártiaknak (2021-ben 6,5, 2023-ban 6,1 ponttal). 2021-ben a közepes EU-s tudásszintű válaszadók csoportján belül is szignifikáns különbséget találtunk (az ellenzékieknek 4,7 ponttal alacsonyabb preferált szuverenitási szintjük volt, mint a kormánypártiaknak). A párt nélküli csoportba tartozásnak az EU-s tudásszinttel nem volt szignifikáns az interakciója.

KONKLÚZIÓ

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. Stabil attitűd ez a magyarok között: így volt ez az uniós tagság 15. évfordulóján (Bíró-Nagy–Laki 2019), és így van ez a belépés után két évtizeddel is. A többség szerint továbbra is megéri az EU tagjának lenni, az uniós források általi gazdasági fejlődés lehetőségét látják a legnagyobb előnynek, azt gondolják, hogy a magyar gazdaság jelentősen profitál az uniós tagságból, és hazánk továbbra is nettó haszonélvezője az európai költségvetésnek. A magyar társadalom uniós attitűdjeit vizsgáló kutatásaink azonban az EU gazdasági legitimációjának lassú erózióját mutatják. Magas bázisról indulva ugyan, de 2021 és 2023 között 7 százalékponttal csökkent azok aránya, akik szerint a magyar gazdaság jelentősen profitál az uniós tagságból, és szintén 7 százalékponttal nőtt azok aránya, akik szerint Magyarország immáron nettó befizetője az uniós költségvetésnek. Ennek fontos oka lehet, hogy miközben a kulturális és nacionalista síkra terelt euroszkeptizmusra is kétségkívül van igény a magyar társadalomban (Bíró-Nagy–Szászi–Varga 2022), 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 miket tartanak a magyarok az uniós tagság hátrányainak. Amikor a bevándorlásellenesség kiemelt helyen szerepelt a kormány kommunikációjában, akkor az EU-tagság legfontosabb hátrányainak listáján első helyen állt a migráció témája (Bíró-Nagy–Laki 2019). 2023-ra a túlterjeszkedő Brüsszel képe és a nemzeti szuverenitás gyengülése már megelőzte a migráció kérdését, és felzárkózott mellé az orosz–ukrán háború miatt kivetett uniós szankciók bírálata is. Egyre inkább teret nyernek az Európai Uniót kulturális, gazdasági és akár fizikai veszélyforrásként érzékelő vélemények, melyeknek ráadásul jó táptalajként szolgálnak az EU-val (és főleg annak fejlettebb, nyugat-európai tagállamaival) szembeni kisebbségi érzések, melyek a magyar társadalom felére jellemzőek.

Az egyes közpolitikák szintjén az utóbbi években ugyan enyhén csökkent az ellenállás azzal szemben, hogy az Európai Uniónak is legyenek hatáskörei, tanulmányunk azonban rámutat arra, hogy az integráció mélyítésének már komoly korlátai lehetnek a magyar társadalomban. A közpolitikai döntéshozatal szintjét tekintve erős bázisa van a nemzeti szuverenitás politikájának. Emellett kiemelendő, hogy az EU kizárólagos hatáskörébe csak a társadalom igen kis része utalna döntéseket: a kizárólagos uniós hatáskörök támogatói minden közpolitikai területen rendre 10%-nál kevesebben vannak. Egyértelmű többsége van az integrációpártiaknak többek között a környezetvédelem, az energiapolitika, a biztonságpolitika és az innovációs politika kérdéseiben. A lakhatási, a földtulajdoni, az oktatási kérdésekben ugyanakkor 50% feletti arányban választották azt a megkérdezettek, hogy kizárólag magyar nemzeti hatáskörre lenne szükség. Fontos hozzátenni, hogy a „mennyi Európát szeretnénk?” kérdésre adott válaszokban a bal–jobb önbesorolás alapján számolt ideológiai polarizáció még nőtt is az elmúlt években. A magukat jobboldalinak tartók még inkább szuverenitásféltő pozíciót vettek fel, a magukat baloldalinak tartók pedig a korábbinál is kevésbé tartják fontosnak, hogy az egyes közpolitikák kizárólag nemzeti hatáskörben legyenek.

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. 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. Míg az ellenzéki választók több mint 70 százaléka nemcsak maradna az Európai Unióban, hanem az EU-nak fontos hatásköröket is adna, addig a kormánypártiak között csak feleakkora az európeér szavazók aránya (36%). A Fidesz táborában összességében jóval többen voltak 2023-ban (54%), akik a nemzeti szuverenitás védelmére építő politikát támogatják (tehát akik a „nemzetek Európája” koncepciót tartják helyesnek, vagy egyenesen ki is lépnének az Európai Unióból), mint akik több Európát szeretnének.

Magyarország európai uniós tagságának megítélése szoros összefüggést mutat azzal, hogy az állampolgárok mennyire tájékozottak az EU-val kapcsolatban. Eredményeink alátámasztják, hogy 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 EU-val kapcsolatban, és sikerül-e bővíteni az uniós ügyekben tájékozott állampolgárok körét. A tanulmányunkban bemutatott adatok egyben azt is jelzik, hogy az EU jövőjével kapcsolatos elképzelések is polarizálhatják a jövőben a társadalmat. Ha ugyanis az Európai Unióról szóló közbeszéd nem a „menni vagy maradni?” kérdésről szól, hanem úgy merül fel, hogy „több vagy kevesebb Európát szeretnénk?”, akkor az erőviszonyok jóval kiegyenlítettebbek a magyar társadalomban.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Achen, Christopher H. – Bartels, Larry M.: *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton, 2017, Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400888740>
- Arató Krisztina – Koller Boglárka: Magyarország az Európai Unió intézményeiben – az Európai Unió Magyarországon. In uók szerk.: *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest, 2019, Dialóg Campus, 209–236.
- Bíró-Nagy András – Laki Gergely: *15 év után. Az Európai Unió és a magyar társadalom*. Budapest, 2019, Friedrich-Ebert-Stiftung – Policy Solutions.
- Bíró-Nagy András – Szászi Áron: Az Európai Unió közpolitikai hatásának percepciói. A magyarok tudása és preferenciái az EU befolyásáról. *Politikatudományi Szemle*, 2022. 2. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2022.2.31>
- Bíró-Nagy András – Szászi Áron – Varga Attila: *Mennyi Európát szeretnénk? EU-pártiság és euroszkepticizmus Magyarországon*. Budapest, 2022, Friedrich-Ebert-Stiftung – Policy Solutions.
- Boda Zsolt – Sebők Miklós szerk.: *A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok, empirikus eredmények*. Budapest, 2018, MTA TK PTL.
- Carl, Noah – Richards, Lindsay – Heath, Anthony: Leave and Remain: Voters' Knowledge of the EU after the Referendum of 2016. *Electoral Studies*, 2018. No. 57. 90–98. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.11.003>
- Csehi, Róbert – Zgut, Edit: 'We Won't Let Brussels Dictate Us': Eurosceptic Populism in Hungary and Poland. *European Politics and Society*, 2020. No. 1. 53–68. <https://doi.org/10.1080/023745118.2020.1717064>
- De Vreese, Claes H. – Boomgaarden, Hajo: News, Political Knowledge and Participation: The Differential Effects of News Media Exposure on Political Knowledge and Participation. *Acta Politica*, 2006. No. 41. 317–341. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500164>
- Jolly, Seth – Bakker, Ryan – Hooghe, Liesbet – Marks, Gary – Polk, Jonathan – Rovny, Jan – Steenbergen, Marco – Vachudova, Milada: Chapel Hill Expert Survey Trend File, 1999–2019. *Electoral Studies*, 2021. No. 75. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2021.102420>
- Kiss Balázs szerk.: *A centralizáció évei. Politikai kommunikáció Magyarországon, 2006–2015*. Budapest, 2019, MTA TK PTL.
- Lengyel György – Blaskó Zsuzsanna: Kik félnek az európai integrációtól? In Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György szerk.: *Társadalmi Riport 2002*. Budapest, 2002, TÁRKI, 404–420.
- Marquart, Franziska et al.: Knowing is Not Loving: Media Effects on Knowledge about and Attitudes toward the EU. *Journal of European Integration*, 2019. No. 5. 641–655. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1546302>
- Patkós Veronika – Szántó András: Jobban tudják-e az okos szavazók? Az iskolázottság, a hírfogyasztás és a politikai érdeklődés szerepe a pártos elfogultság alakulásában. *Politikatudományi Szemle*, 2020. 4. 55–81. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2020.4.55>
- Stoeckel, Florian: Ambivalent or Indifferent? Reconsidering the Structure of EU Public Opinion. *European Union Politics*, 2012. No. 1. 23–45. <https://doi.org/10.1177/1465116512460736>
- Styczyńska, Natasza: Eurosceptic Parties in the Central and Eastern European Countries: A Comparative Case Study of Poland, Hungary and Bulgaria. In Benjamin Leruth – Nicholas Startin – Simon Usherwood eds.: *The Routledge Handbook of Euroscepticism*. Abingdon, 2018, Routledge, 139–154. <https://doi.org/10.4324/9781315464015>

- Szabó, Lilla Petronella – Szabó, Gabriella: Attack of the Critics. Metaphorical Delegitimisation in Viktor Orbán's Discourse during the Covid-19 Pandemic. *Journal of Language and Politics*, 2022. No. 2. 255–276. <https://doi.org/10.1075/jlp.21068.sza>
- Szczerbiak, Aleks – Taggart, Paul: Contemporary Research on Euroscepticism: From a Broad Concept to a Field of Study. In: Benjamin Leruth – Nicholas Startin – Simon Usherwood eds.: *The Routledge Handbook of Euroscepticism*. Abingdon, 2018, Routledge, 11–21. <https://doi.org/10.4324/9781315464015-3>
- Verhaegen, Soetkin – Hooghe, Marc: Does More Knowledge about the European Union Lead to a Stronger European Identity? A Comparative Analysis among Adolescents in 21 European Member States. Innovation. *The European Journal of Social Science Research*, 2015. No. 2. 127–146. <https://doi.org/10.1080/13511610.2014.1000836>

14. AZ EUROSZKEPTICIZMUS OKAI MAGYARORSZÁGON

Bíró-Nagy András – Szászi Áron

BEVEZETÉS

Az Orbán-kormány és az uniós intézmények közötti tartós összeütközések miatt Magyarország az utóbbi években a nemzetközi figyelem középpontjába került, és a kormányzat EU-val szembeni viselkedésének jellemzésére az „euroszkeptikus” szó természetessé vált. Sőt, a Huxit (Magyarország esetleges kilépése az Európai Unióból) mint a „Brexit keleti változatának” lehetőségéről tekintélyes nyugati sajtótermékek értekeztek (Verseck 2022; Simon 2023). A kormányzó elit álláspontjai azonban nem feltétlenül esnek egybe a választók véleményével. A hazai szakirodalom eddig túlnyomórészt a politikai elitek EU-val kapcsolatos pozíciójára koncentrált (Arató 2020; Hargitai 2020; Ágh 2021; Csehi–Zgut 2021; Hegedűs 2022), Magyarországon kevés tudományos tanulmány vizsgálta, hogy mik a mozgatórugói a választók szintjén jelen lévő euroszkepticizmusnak (Závecz 2011; Bíró-Nagy–Szászi 2022).

Az euroszkepticizmus jelensége – melynek első politikatudományi definícióját Paul Taggart adta, aki szerint az alapvetően „az európai integráció folyamatával szembeni (...) ellenállás gondolata” (Taggart 1998, 336) – az utóbbi huszonöt évben széles körben kutatott témává vált a nemzetközi politikatudományi szakirodalomban. A Brexit-népszavazás azonban újabb lendületet adott az euroszkepticizmus megértését célzó kutatásoknak (Becker–Fetzer–Novy 2017; De Vries 2018b; Leruth–Startin–Usherwood 2018; Nielsen–Capelos 2018; Norris–Inglehart 2019). A jelenség átfogó vizsgálata Magyarországon is több mint időszerű.

E fejezetben bemutatjuk, hogy mennyire elterjedt az euroszkepticizmus a magyar társadalomban, és hogyan jelenik meg a választók tudatában húsz év uniós tagság után. Az euroszkepticizmus új mérőszámát dolgoztuk ki, amely a jelenség érzelmi, viselkedési és kognitív dimenzióit méri. Módszerünket egy 2021 augusztusában végzett magyarországi közvélemény-kutatásban teszteltük. Ugyanazzal a módszertannal 2023 májusában ismételtlen megmértük a lakossági euroszkepticizmust. Kutatásunk a Závecz Research által végzett adatfelvételek eredményein alapul. A személyes megkérdezéssel készült felmérés során elért 1000 fő életkor, nem, iskolai végzettség és településtípus szerint az ország felnőtt népességét reprezentálta. Tanulmányunkban nemcsak az EU-val kapcsolatos negatív érzések és gondolatok elterjedtségét, hanem az euroszkepticizmus egyéni szinten

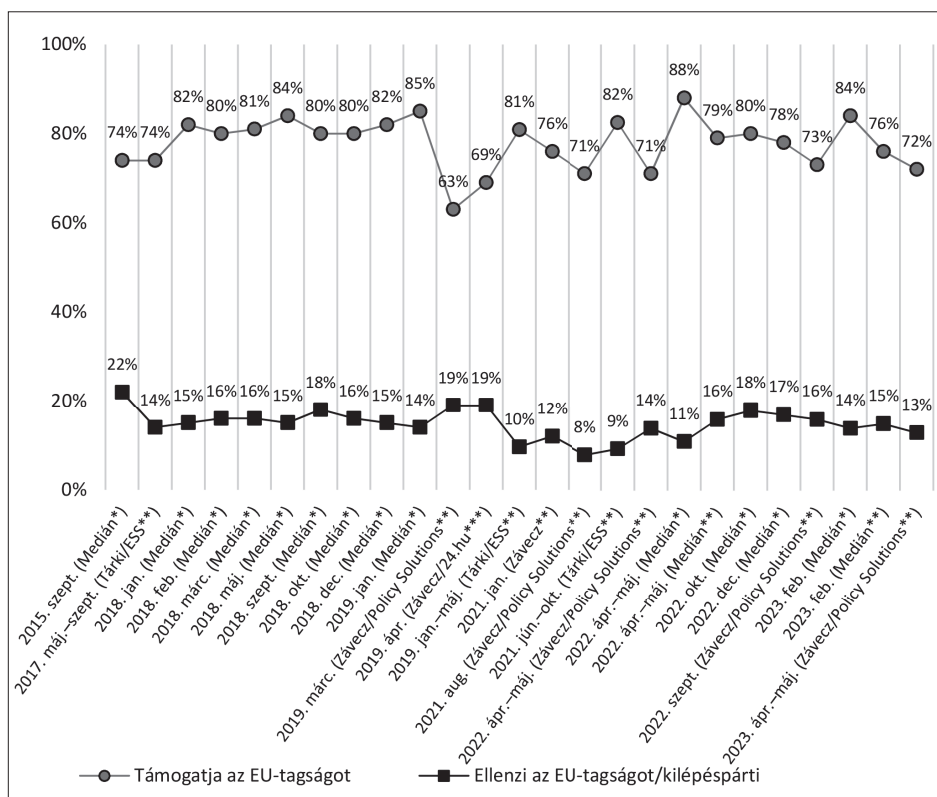
megjelenő okait is feltárjuk. A válaszadóknak olyan tulajdonságait is felmértük, amelyek a nemzetközi szakirodalom alapján összefüggésben állhatnak az EU-s attitűdökkel. Ezeknek a magyarázó változóknak az általunk kidolgozott euroszkepticizmus-indexre, valamint a kilépéspártiságra gyakorolt hatását többváltozós statisztikai elemzésekkel vizsgáltuk.

A fejezet elején bemutatjuk, hogy mennyire jellemzőek az euroszkepticizmus különböző dimenziói a magyar társadalomra. Ezt követően a politika „kínálati oldalára” fókuszáló magyarázatok alapján bemutatjuk, hogy a pártok szintjén megjelenő ellentéteket mennyire tükrözi a közvélemény. Ezt követően az euroszkepticizmus „keresleti oldalának” vizsgálatával folytatjuk az elemzésünket, és az adataink tükrében értékeljük, hogy különböző gazdasági és kulturális tényezők milyen hatással vannak az EU-val kapcsolatos véleményekre, illetve hogy mennyire tud „Brüsszel” hatékony bűnbak lenni a választók személyes nehézségeiért. Végül azt vizsgáljuk meg, hogy az állampolgárok nemzetközi nyitottsága mennyire tudja pozitív irányba befolyásolni az EU-s attitűdöket.

AZ EUROSZKEPTICIZMUS ELTERJEDTSÉGE MAGYARORSZÁGON

Az EU-s attitűdökre vonatkozó kutatások széles körű eszköztárat alkalmaznak: ezek a kérdőívek általában vizsgálják az emberek érzéseit az EU-val kapcsolatban, az EU értékelését és azt, hogy miként szavaznának a válaszadók egy elképzelt, EU-tagságról szóló népszavazáson (Vasilopoulou 2018). Ezen mérőszámok közül a „referendumkérdést” és hasonló, az uniós tagság támogatottságára vonatkozó kérdéseket gyakran használják az euroszkepticizmus népszerűségének mérésére. A válaszok eloszlása Európaszerte megnyugtató képet fest azok számára, akik az EU jövőjéért aggódnak (Reinl–Evans 2021). Ez Magyarországra is igaz, ahol az ország uniós tagságát támogatók aránya a különböző felmérésekben 63% és 85% között mozgott az elmúlt nyolc-kilenc évben, az euroszeptikus kormányzati retorika felerősödését hozó migrációs válság óta (1. ábra). Eközben az uniós tagságot ellenző tábor mérete 2015 óta nem haladta meg a lakosság ötödét (egy 2015-ös Medián-kutatásban volt a tagság ellenzőinek aránya az eddig mért csúcson, 22 százalékos aránnyal).

A EU-tagság stabilan magas támogatottsága azonban félrevezető lehet, mivel ezek a leegyszerűsítő kérdések csupán az euroszkepticizmus legszélsőségesebb formáját ragadják meg, míg az EU-val szembeni finomabb aggodalmakat és ellenérzéseket nem képesek felfedni. Ahhoz, hogy árnyaltabb képet kapjunk az euroszkepticizmus jellegéről és mélységéről, arra van szükség, hogy többféle kérdéssel felmérjük az EU-hoz kapcsolódó negatív attitűdök különböző formáit. Fontos azonban, hogy ez olyan módon történjen meg, amely hasonlóan könnyen értelmezhető, mint a leegyszerűsítő referendum-kérdés. Ebben a fejezetben bemutatott mutatóink az „attitűdök ABC-modelljén” alapulnak. A szociálpszichológiai elmélet szerint az attitűdök érzelmi, viselkedési és kognitív (*affective, behavioral, cognitive*) összetevőkből állnak (Ostrom 1969). Az EU-val kapcsolatos attitűdök különböző dimenzióit erre a keretrendszerre támaszkodva tárjuk fel.



1. ÁBRA: Az EU-tagság népszerűsége a magyarországi közvélemény-kutatásokban, 2015–2023

Megjegyzés: E gyűjtésben azon intézetek (Medián, Policy Solutions-Závecz, TÁRKI) adatait ábrázoltuk, amelyek rendszeresen végeztek nyilvános felmérést a témában. *A felmérésben arról kérdezték a válaszadókat, hogy támogatják vagy ellenzik-e azt, hogy Magyarország az EU tagja. **A felmérésben arról kérdezték a válaszadókat, hogy a maradásra vagy a kilépésre szavaznának-e, ha népszavazást tartanának Magyarország EU-tagságáról. ***A felmérés azt kérdezte a válaszadóktól, hogy az EU-hoz való csatlakozás mellett vagy ellen szavaznának-e, ha népszavazást tartanának Magyarország uniós csatlakozásáról.

Kutatásunkban egy átfogó euroszkepticizmus-indexet hoztunk létre, amely tehát érzelmi, viselkedési és kognitív komponenseken alapul. Ezek a komponensindexek különböző kérdésblokkokra adott válaszokon alapulnak (lásd az 1. táblázatot).¹ Az *érzelmi euroszkepticizmus-index* azt mutatja, hogy a válaszadók milyen mértékben táplálnak pozitív vagy negatív érzéseket az EU-val szemben. Felmérésünkben a válaszadókat arra kértük, hogy

¹ Az egyes komponensindexeket a rájuk vonatkozó kérdésekre adott, nem hiányzó válaszok átlagának kiszámításával alakítottuk ki. Az összes komponenskérdés esetében négyfokú ordinális skálán szerepeltek a válaszlehetőségek. Az „EU-párti” gondolatokat, érzelmeket vagy politikai cselekvéseket mérő kérdésekre adott válaszok esetén fordított kódolást alkalmaztunk. Kizártuk azokat a megfigyeléseket, ahol egy kérdésblokkban a válaszok több mint fele hiányzott.

1. TÁBLÁZAT: A különböző euroszkepticizmus-indexek alapjául szolgáló kutatási kérdések

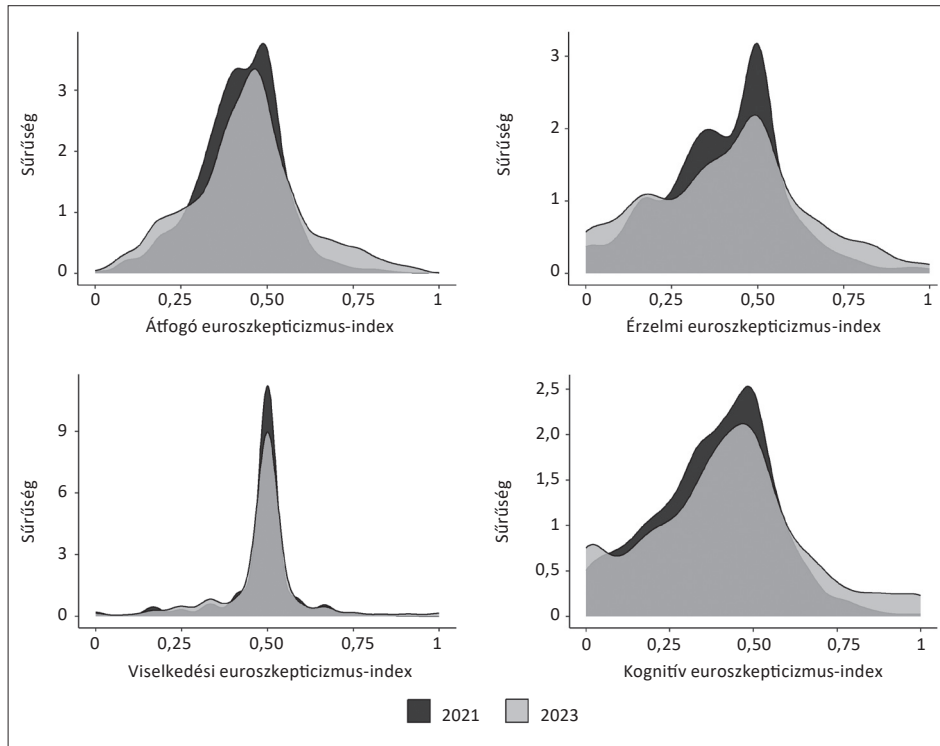
	<i>Érzelmi euroszkepticizmus</i>	<i>Kognitív euroszkepticizmus</i>	<i>Viselkedési euroszkepticizmus</i>
Felmérés kérdése	Mennyire jellemzőek az alábbi érzések Önre, amikor az Európai Unióra gondol?	Mennyire ért egyet az alábbi állításokkal?	Mennyire igazak Önre az alábbi állítások?
A felmérés pozitív hozzáállást jelző elemei	büszkeség remény boldogság	A magyar gazdaság jelentősen profitál az ország EU-tagságából. Jó dolog, hogy bizonyos kérdésekben közösen döntenek az EU tagállamai. Az Önhöz hasonló embereknek jobb lehetőségei vannak Magyarország EU-tagsága miatt.	Részt venne egy Európai Uniót támogató tüntetésen, ha úgy érezné, hogy veszélyben van Magyarország uniós tagsága. Nyilvánosan is megfogalmazna az Európai Uniót támogató véleményt, például a barátai körében vagy a Facebookon.
A felmérés negatív attitűdöket jelző elemei	harag félelem csalódottság	Magyarország több pénzt fizet be az Európai Unió költségvetésébe, mint amennyit visszakap onnan. A brüsszeli bürokrata rá akarják erőltetni a magyar emberekre az akaratukat. Az Önhöz hasonló embereknek könnyebb lenne az élete, ha Magyarország nem lenne az EU-tagja.	Részt venne egy Európai Unió-ellenes tüntetésen, ha úgy érezné, hogy az EU jelentősen befolyásolni akarja Magyarország életét. Nyilvánosan is megfogalmazna az Európai Uniót kritizáló véleményt, például a barátai körében vagy a Facebookon.

Megjegyzés: Az összes kérdés esetében négy válaszlehetőség volt. (Érzelmi index: Teljes mértékben, Inkább jellemző, Inkább nem jellemző, Egyáltalán nem jellemző; Viselkedési index: Teljes mértékben, Inkább igaz, Inkább nem igaz, Egyáltalán nem igaz; Kognitív index: Teljes mértékben egyetért, Inkább egyetért, Inkább nem ért egyet, Egyáltalán nem ért egyet.)

mondják meg, mennyire jellemző rájuk három negatív és három pozitív érzés, amikor az EU-ra gondolnak. Az ilyen jellegű „érzelmi hőmérőket” gyakran használják a társadalomtudományi alapkutatásokban, és hasonló módszereket alkalmaznak az euroszkepticizmus kutatásában is (Boomgarden et al. 2011). A *viselkedési euroszkepticizmus-index* azt tükrözi, hogy az egyének mennyire hajlandóak tevékenyen, tényleges tettekkel kritizálni az EU-t, vagy éppen kiállni az EU védelmében. Az index alapjául szolgáló kérdésblokk a válaszadókat két EU-párti és két szuverenista, EU-ellenes politikai akcióban való potenciális részvételükről kérdezte (véleménynyilvánítás és tüntetésen való részvétel). A *kognitív euroszkepticizmus-index*ünkkel azt akartuk felmérni, hogy miként gondolkodnak az emberek az EU-ról, és miként ítélik meg az ország EU-tagságát. A válaszadók által értékelendő pozitív

és negatív állítások segítségével azt vizsgáltuk, hogy mit gondolnak a nemzetek feletti, közös döntéshozatalról, és hogy mennyire tartják előnyösnek a magyar EU-tagságot akár személyesen, akár az ország egészére nézve (a rendszeres Eurobarométer-felmérésekben ezekhez hasonló kérdések szerepelnek is, lásd pl. Eurobarometer 2012). Az átfogó euroszkepticizmus-indexet a fent bemutatott komponensindexek átlagának kiszámításával hoztuk létre.² Az általunk kidolgozott euroszkepticizmus-mérőszámnak két pólusa van, a skála két vége a szélsőségesen EU-párti (0-s érték) és a szélsőségesen euroszkeptikus (1-es érték) álláspontokat jelzi. Ennek segítségével átfogó képet kapunk arról, hogy mennyire pozitív vagy negatív általánosságban a magyarok, valamint az egyes társadalmi csoportok hozzáállása az EU-hoz. A három komponensindexszel pedig arról is többet tudhatunk meg, hogy mennyiben érzelmi vagy gondolati eredetűek az euroszkeptikus és européer attitűdök, és azok mennyire fordíthatóak politikai cselekvésre.

A 2. ábra az egyes euroszkepticizmus-indexek 2021-es és 2023-as eloszlását mutatja. A viselkedési komponens index eloszlását leszámítva az összes többi index eloszlása



2. ÁBRA: Az euroszkepticizmust mérő indexváltozók eloszlása

Megjegyzés: 0 – szélsőségesen EU-párti, 1 – szélsőségesen euroszkeptikus.

² Az átfogó index a nem hiányzó komponensindexek átlaga. Vagyis adott megfigyelésnél csak akkor hiányzik az átfogó euroszkepticizmus-index értéke, ha az összes komponensindex értéke hiányzik.

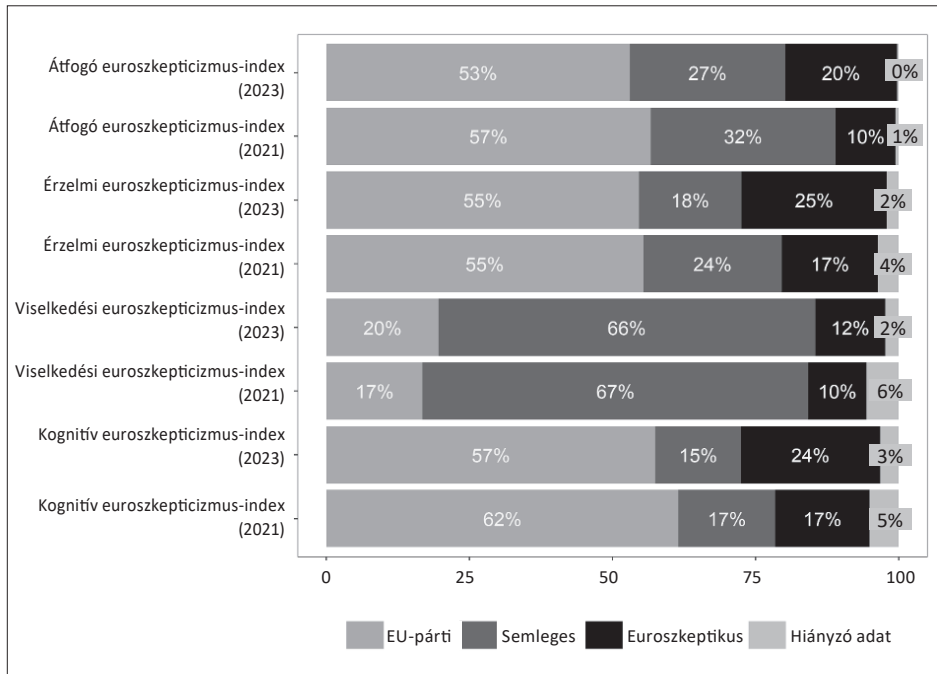
jobbra elnyúlt. Vagyis a válaszadók nagy többsége valahol az EU-párti tartományban található (0,5 alatti pontszám). A viselkedési komponens tekintetében mindkét év felmérései alapján kiemelkedik a semleges állásponton lévő válaszadók (0,5 pont) magas aránya. Az összes mutató eloszlásának időbeli változása polarizációs tendenciákat mutat. Úgy tűnik, hogy az emberek a skála közepéről a két végpont felé kezdtek el gravitálni. A viselkedési index eloszlása kisebb változást mutatott, míg az érzelmi és a kognitív indexek jelentős változásokon mentek keresztül két év alatt.

A könnyebb értelmezhetőség érdekében a fent bemutatott folyamatos változók eloszlását kategorikus változóként is ábrázoltuk (3. ábra). A 0,45 pont alatti pontszámot elérő válaszadókat EU-pártinak minősítettük; a 0,45 és 0,55 pont közötti értéket elérő válaszadókat semlegesnek kódoltuk; míg a 0,55 pont feletti pontszám esetén alkalmaztuk az euroszeptikus kategóriát. Átfogó euroszepticismus-indexünk alapján a magyarok többsége inkább EU-párti, bár ez az arány 2021 óta kissé csökkent (57%-ról 53%-ra). Az Európai Unióhoz semlegesen viszonyuló válaszadók aránya jóval alacsonyabb (2021-ben 32%, 2023-ban 27%), ahogyan az euroszeptikus álláspont is kevésbé elterjedt. Meg kell azonban jegyezni, hogy az euroszeptikusok aránya 2021 és 2023 között a duplájára növekedett (10%-ról 20%-ra). A komplex indexünkkel mérve az euroszeptikus tábor nagysága magasabb volt, mint a leegyszerűsítő referendum-kérdés alapján (ugyanezen felméréseink alapján 2021-ben 8%, 2023-ban pedig 13% mondta azt, hogy a kilépésre szavazna).

A kognitív komponens index alapján a magyarok abszolút többsége mindkét évben EU-pártinak mondható, bár ez az arány 5 százalékponttal csökkent (62%-ról 57%-ra). A magyar lakosság hatoda semlegesen vélekedett Magyarország uniós tagságáról (2021-ben 17%, 2023-ban 15%). Az Európai Unió kognitív megítélése alapján az euroszeptikus válaszadók aránya jelentősen nőtt (17%-ról 24%-ra). Érzelmi síkon a magyarok abszolút többsége (mindkét évben 55%) pozitívan viszonyul az Európai Unióhoz. 2021-ban a válaszadók negyede (24%) érzelmileg semleges volt az Európai Unióval kapcsolatosan, míg 2023-ban a válaszadók kevesebb mint ötödéről (18%) mondható el ugyanez. Eközben 8 százalékponttal nőtt azok aránya, akik negatív érzelmekkel állnak az Európai Unióhoz. A viselkedési euroszepticismus-mutató egyedi és időben stabil mintázatot mutat. A magyarok kétharmada mindkét évben teljesen semleges volt (2021-ben 67%, 2023-ban 66%), azaz nyilvánosan sem az EU mellett, sem ellene nem foglalna állást. Minden tizedik magyar jelezte, hogy hajlandó lenne euroszeptikus nézeteket támogató politikai cselekvésre (2021-ben 10%, 2023-ban 12%), míg ennél valamivel többen mondták azt, hogy kiállnának az EU-t támogató nézeteik mellett (2021-ben 17%, 2023-ban 20%).

A polarizáció mértékét tükrözi, hogy az átfogó euroszepticismus-index szerint hátrázott attitűdöket mutató válaszadók aránya 10%-ról 18%-ra, vagyis közel kétszeresére növekedett (az erős EU-pártiak tábora 9%-ról 13%-ra, az erős euroszeptikusoké 1%-ról 5%-ra nőtt).³ A polarizáció leginkább az érzelmi dimenzióban nőtt: 2021-ben a válaszadók egyötöde (21%), míg 2023-ban egyharmada (32%) érzett erős érzelmeket az EU-

³ Egy válaszadót akkor tekintettünk erősen EU-pártinak, ha az index értéke 0,25 alatt, és erősen euroszeptikusnak, ha 0,75 felett volt.



3. ÁBRA: Az attitűdkategóriák megoszlása az átfogó euroszepticismus-index és a komponensindexek alapján

Megjegyzés: A 0,45 pont alatti pontszámot elérő válaszadókat EU-pártinak minősítettük; a 0,45 és 0,55 pont közötti értéket elérő válaszadókat semlegesnek kódoltuk; míg a 0,55 pont feletti pontszám esetén alkalmaztuk az euroszeptikus kategóriát.

val kapcsolatban.⁴ Ami a kognitív dimenziót illeti, az EU-val kapcsolatban kifejezetten határozott véleményt valló válaszadók aránya 24%-ról 30%-ra emelkedett. Ez a mérsékelt szintű polarizáció nagyrészt az euroszeptikus oldalnak tulajdonítható.⁵ A polarizáció nem befolyásolta érdemben az EU-hoz való viszonyulás viselkedési összetevőjét.⁶ Ez azt jelenti, hogy az érzelmek erős polarizációja és az EU megítélésének mérsékelt (és aszimmetrikus) polarizációja ellenére a magyarok nagy többsége passzív marad, ha politikai cselekvésről van szó.

Összességében az euroszepticismus-indexeink eloszlásának időbeli változása 2021 és 2023 között az attitűdök polarizálódását és a magyar lakosság kismértékű, de érzékel-

⁴ Az EU-val szemben erősen pozitív érzelmeket táplálók aránya 18%-ról 24%-ra, míg az erősen negatív érzelmeket táplálók aránya 3%-ról 8%-ra emelkedett.

⁵ Az erősen euroszeptikus nézetek 2%-ról 7%-ra nőttek, míg az erősen EU-párti nézetek csak 22%-ról 23%-ra emelkedtek.

⁶ Azok aránya, akik biztosak benne, hogy kiállnának az EU mellett, mindkét évben 4% volt, míg az euroszeptikusoké, akik nem haboznának cselekedni nézeteik alapján, 2021-ben 1%, 2023-ban pedig 3% volt.

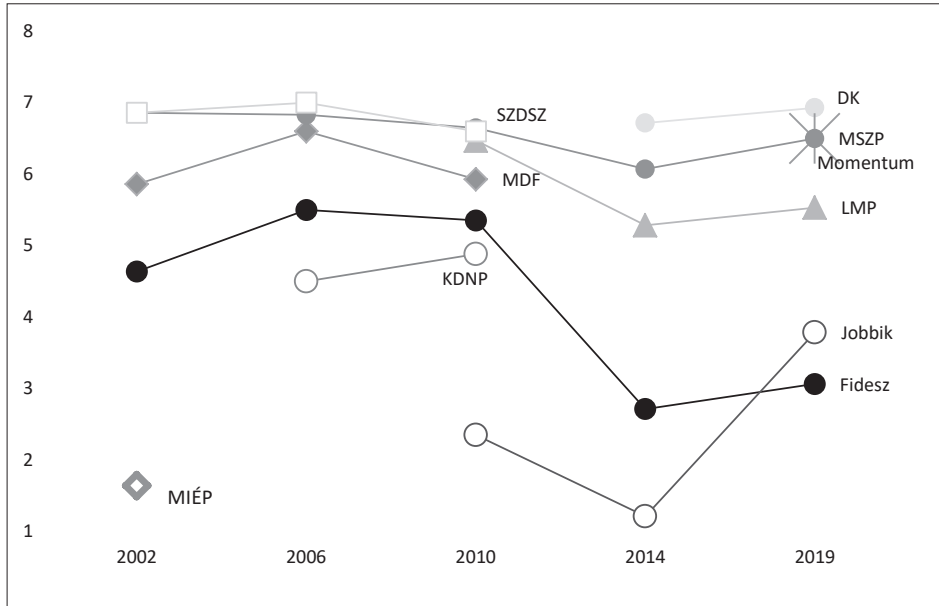
hető elmozdulását mutatja az euroszeptikus álláspont felé. Átfogó indexünk alapján az euroszeptikus tábor aránya 10 százalékponttal nőtt, ami összhangban van a népszavazási kérdésre adott válaszok változásának irányával (a kilépés támogatóinak aránya 5 százalékponttal nőtt). Ezt leginkább az „érzelmileg” és „kognitívan” euroszeptikus válaszadók arányának jelentős növekedése okozta.

AZ EUROSZKEPTICIZMUS KÍNÁLATI OLDALA

Köztudott, hogy a párthűség gyakran befolyásolja és alakítja az egyéni attitűdöket (Achen–Bartels 2016): a választók gyakran a politikai táborukhoz igazíthatják különféle kérdésekkel kapcsolatos álláspontjukat. Ez különösen igaz lehet olyan absztrakt ügyekre, amelyek látszólag távol állnak az emberek mindennapi tapasztalataitól, mint amilyen Magyarország helyzete az Európai Unióban. Ezért logikus, hogy először a politika kínálati oldalán keressük a magyarázatokat, amikor megpróbáljuk megérteni, hogy mi befolyásolja az EU-val kapcsolatos egyéni attitűdöket. 2023-ra egyértelművé vált, hogy az EU-hoz való viszony a magyar pártrendszer egyik alapvető törésvonalává vált. A 2010 óta Magyarországot kormányzó Fidesz euroszeptikus álláspontja egyértelmű, míg a baloldaltól a jobbközépig terjedő ellenzéki pártok kivétel nélkül szilárdan elkötelezettek az EU-párti álláspont mellett (Arató 2020; Ágh 2021). Ez azonban nem volt mindig így, hiszen a magyar pártok EU-val kapcsolatos álláspontja – elsősorban a politikai jobboldalon – az elmúlt két évtizedben sokat változott (4. ábra).

A 2000-es évek elején széles politikai konszenzus állt Magyarország Európai Unióba való belépése mögött, és szinte minden párt támogatta az európai integráció projektjét (Neumayer 2008; Arató 2020).⁷ Miután a Fidesz 2010-ben hatalomra került, a kormánypárt egy karakteres, EU-kritikus retorikát kezdett alkalmazni, és számos politikai kérdésben a közös európai álláspont ellenében pozicionálta magát. A 2010-es évek elején a konfliktus fő forrását az EU-s intézmények aggályai jelentették a Fidesz jogállamiságot sértő törvénymódosításaival kapcsolatosan (Hegedűs 2022). A 2015-ös menekültválság idején a bevándorlás került a magyar kormány és az uniós intézmények közötti összecsapások középpontjába (Bíró-Nagy 2022). A Fidesz az európai integráció tágabb kérdésében, valamint külpolitikai kérdésekben, különösen Oroszország és Kína Magyarország stratégiai partnereként való kezelése tekintetében is különutas politikát követett az európai fősodorról szemben (Hargitai 2020; Csehi–Zgut 2021). A Fidesz euroszeptikus álláspontja túlmutatott a szakpolitikai nézeteltéréseken. A magyar kormány több államilag finanszírozott, az EU-t kritizáló kommunikációs kampányt, valamint „nemzeti kon-

⁷ Kivételt jelent a szélsőjobboldali MIÉP, majd később a Jobbik, melyek határozottan euroszeptikus álláspontot képviseltek. A Fidesz a 2000-es években kétértelmű álláspontot képviselt az EU-val szemben, hiszen többször is szuverenista hangon szólalt meg (a „nemzetek Európáját” támogatva), ugyanakkor az akkor ellenzékben lévő Fidesz üdvözölte a szocialista–liberális kormányokat ért EU-s kritikákat, és több szakpolitikai területen támogatta a további integrációt (Arató 2020).



4. ÁBRA: A pártok álláspontja az EU-val kapcsolatban 2002 és 2019 között

Megjegyzés: A pontszámok a pártvezetés európai integrációval kapcsolatos általános orientációját tükrözik, 1: határozottan ellenzi, 8: határozottan támogatja.

Forrás: a szerzők vizualizációja a Chapel Hill Expert Survey alapján (Jolly et al. 2021).

zultációt” indított, továbbá 2016-ban népszavazást tartott az „uniós migrációs kvóták” ellen (Hegedűs 2022). Ezekben a kampányokban azzal vádolták „Brüsszelt”, hogy illegális bevándorlók Magyarországra telepítését tervezi, el akarja törölni a rezsicsökkentést, és támadja a kormány munkahelyteremtési és adócsökkentési terveit (European Commission 2017). Később a kormánypropagandában Brüsszelt Soros György szövetségeseiként és a „Soros-terv” megvalósítójaként festették le. A 2019-es európai parlamenti választások előtt egy országos plakátkampány Jean-Claude Junckert, az Európai Bizottság akkori elnökét és Soros Györgyöt ábrázolta a következő felirattal: „Önnek is joga van tudni, mire készül Brüsszel” (Plenta 2020, 11). 2019 márciusában az Európai Néppárt felfüggesztette a Fidesz tagságát, majd a kizárást megelőzendő 2021-ben a Fidesz úgy döntött, hogy kilép a pártcsaládból. A Fidesz a Covid-19-járvány idején is euroszkeptikus hangot ütött meg, és az EU-s intézményeket a közös vakcinabeszerzés hatékonyságának hiányával vádolta (Marton–Matura–Somogyvári 2023).

Az Orbán-kormány évtizedes konfliktusa az uniós intézményekkel 2022-ben új szintre lépett. Az orosz–ukrán háború kitörése óta az Orbán-kormány többször is ellenezte és késleltette az EU Oroszország elleni közös fellépését (Moens–Vela 2022; Than–Körműves 2022). A korrupcióval és a jogállamiság állapotával kapcsolatos aggályok miatt Magyarország számára felfüggesztették az uniós források egy részéhez való hozzáférést. Eközben az ország belpolitikai napirendjén megjelent Magyarország esetleges kilépé-

sének a témája (Verseck 2021). Orbán Viktor miniszterelnök nem játszik nyilvánosan Magyarország EU-ból való kilépésének gondolatával, de más fideszes politikusoknál előkerült már a gondolatkísérlet az elmúlt években. 2021 nyarán Kövér László házelnök mondta azt, hogy ha most lenne népszavazás, „én egészen biztosan nemmel szavaznék” (Telex 2021). Néhány héttel később Varga Mihály pénzügyminiszter beszélt arról, hogy az igennel szavazók közé tartozna, ha lenne egy szavazás az uniós tagságról, de hozzátette, hogy „az évtized végére, amikor számításaink szerint már nettó befizetői leszünk az EU-nak, a kérdés új nézőpontot kaphat” (Portfolio 2021).

A Fidesz hivatalos álláspontja egyértelműen EU-kritikus, a „nemzetek Európájának” gondolatát hirdeti, ellenzi a további integrációt, de nem támogatja az EU-ból való kilépés gondolatát. Ugyanakkor Magyarországon jelen vannak szélsőségesen euroszeptikus nézetek is, amelyeket jellemzően az aktuális szélsőjobboldali pártok képviselnek. A 2000-es évek elején a MIÉP volt az egyedüli ellenzője Magyarország uniós csatlakozásának. A 2000-es évek második felében és a 2010-es években a „néppártosodásáig” a Jobbik volt a „kemény euroszepticismus” egyedüli képviselője az ellenzéki pártok között. Egy évtized alatt azonban a Jobbik jelentős átalakuláson ment keresztül, és az EU-s zászlóégetési akciótól eljutott odáig, hogy a 2019-es EP-választási programjukat már az EU „alapító atyáinak” képeivel illusztrálták. Emellett elkötelezték magukat az európai béruniót célzó polgári kezdeményezés mellett is (Ágh 2021). Míg a Jobbik a politikai centrum felé húzódtott, a megüresedett szélsőjobboldalon megjelent a Mi Hazánk Mozgalom, amely hangsúlyozottan nacionalista és euroszeptikus nézeteket képvisel.

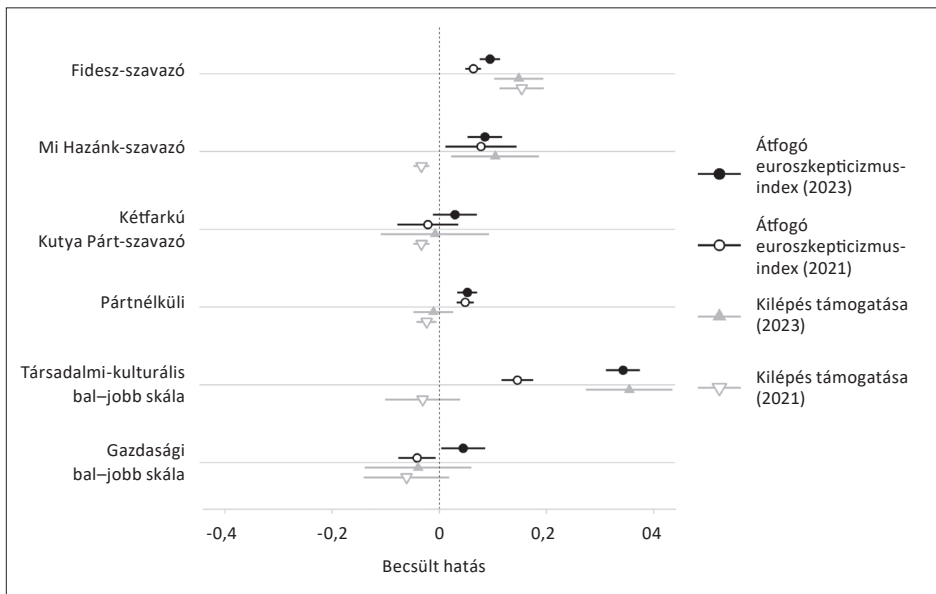
A Fidesz EU-kritikus és a szélsőjobboldali pártok erős euroszeptikus nézeteivel szöges ellentétben áll a centrista és a baloldali ellenzék következetesen EU-párti álláspontja (lásd a 4. ábrát). A Demokratikus Koalíció a leginkább radikális az európeér nézeteit illetően, tekintve, hogy a párt az Európai Egyesült Államok föderalista koncepciója mellett szállt síkra (Arató 2020). A Momentum Mozgalomnak a 2019-es EP-választás volt az első és eddigi legnagyobb választási sikere. Ahogy a Momentum, úgy a Magyar Szocialista Párt EU-párti elkötelezettsége is egyértelmű, és ez így volt az uniós tagság két évtizede alatt végig. Az EU-párti táboron belül az LMP tekinthető a legkritikusabbnak a további integráció egyes aspektusaival szemben (ahogy az a Chapel Hill Expert Survey eredményeit összefoglaló 4. ábrán is látszik).

AZ EUROSZKEPTICIZMUS KERESLETI OLDALA ÉS A POLITIKAI NÉZETEK SZEREPE

A fent bemutatott mintázatok és folyamatok a politikai elit szintjén vannak jelen. A kutatásunkban megvizsgáltuk, hogy a választók EU-s attitűdjei mennyiben tükrözik az adott politikai táborok politikusainak és programjainak álláspontját. A 2021-es és 2023-as adatainkon végzett többváltozós regressziók alapján a pártpolitikai megosztottság az

egyének szintjén is jelen van (5. ábra). Az ellenzéki szavazókhoz képest⁸ a Fidesz-szavazók mindkét évben szignifikánsan euroszkeptikusabbak voltak az euroszkepticizmus-index, valamint a kilépés támogatása szerint mérve egyaránt. A Mi Hazánk szavazói is szignifikánsan euroszkeptikusabbak voltak az ellenzékieknél 2023-ban. Az euroszkepticizmus-index alapján a bizonytalan szavazók mindkét évben euroszkeptikusabbak voltak, mint az ellenzéki szavazók. A Kétfarkú Kutya párti szavazók és a hatpárti ellenzéki szavazók euroszkepticizmus-szintje nem különbözött szignifikánsan.⁹

A pártok álláspontjai idővel változnak, és ezt a választók gyakran követik, bár ez nem minden esetben törvényszerű, és arra is találunk bizonyítékot a szakirodalomban, hogy az egyének szélsőséges ideológiai nézetei nagyobb időbeli stabilitást mutatnak (Zwicker – van Prooijen – Krouwel 2020). Ezért a párthovatartozás mellett azt is megvizsgáltuk, hogy az egyéni ideológiai pozíció hogyan befolyásolja az EU-s



5. ÁBRA: A politikai nézetek hatása az euroszkepticizmusra

Megjegyzés: OLS-regressziókat futtattunk, és az együtthatókat ábráztuk (függő változó: euroszkepticizmus-index), valamint logit-modelleket futtattunk, és az átlagos marginális hatásokat ábráztuk (függő változó: a kilépés támogatása). A vízszintes, rövid vonalak a 90%-os konfidenciaintervallumokat jelzik. A pártpreferenciaváltozó alapértéke a hat ellenzéki párt támogatóinak csoportja. Modelljeinkben kontrolláltunk a főbb szociodemográfiai tényezőkre.

⁸ Azok, akik azt mondták, hogy az ellenzék közös listájára szavaznának, ha együtt indulnának.

⁹ Ha a viszonyítási pont nem az ellenzéki szavazók, hanem a Fidesz-szavazók csoportja, akkor a Mi Hazánk szavazói nem különböznek jelentősen, kivéve a kilépés támogatását 2021-ben. A bizonytalan szavazók mindkét évben szignifikánsan kevésbé támogatták a kilépést, és az euroszkepticizmus-indexük 2023-ban szignifikánsan alacsonyabb volt, mint a Fidesz-szavazóké. A Kétfarkú Kutya Párt szavazói mindkét mérőszám alapján mindkét évben kevésbé voltak euroszkeptikusak, mint a Fidesz szavazói.

attitűdöket. Az egyén egyfelől bal- vagy jobboldali önmeghatározása, másfelől az EU-hoz való viszonya közötti kapcsolat összetettebb kérdés, mint a párthovatartozás és az euroszkepticizmus közötti kapcsolat.¹⁰ Az európai pártok szintjén az EU-val szembeni kritikus hozzáállás mind a bal-, mind a jobboldalon jellemző a szélsőséges politikai formációkra (Van Elsas – Hakhverdian – Van der Brug 2016). Míg a politikai baloldalon az Európai Unióval szembeni kritikus hozzáállás az EU liberális gazdaságpolitikájának kritikájából fakad, addig a jobboldalon az euroszkepticizmust főként a nemzeti szuverenitással kapcsolatos aggodalmak táplálják (Conti–Memoli 2012). Ezért kutatásunkban a válaszadók gazdasági és társadalmi-kulturális ideológiai álláspontját külön-külön felmértük egy „politikai iránytűre” vonatkozó kérdésblokk segítségével.¹¹

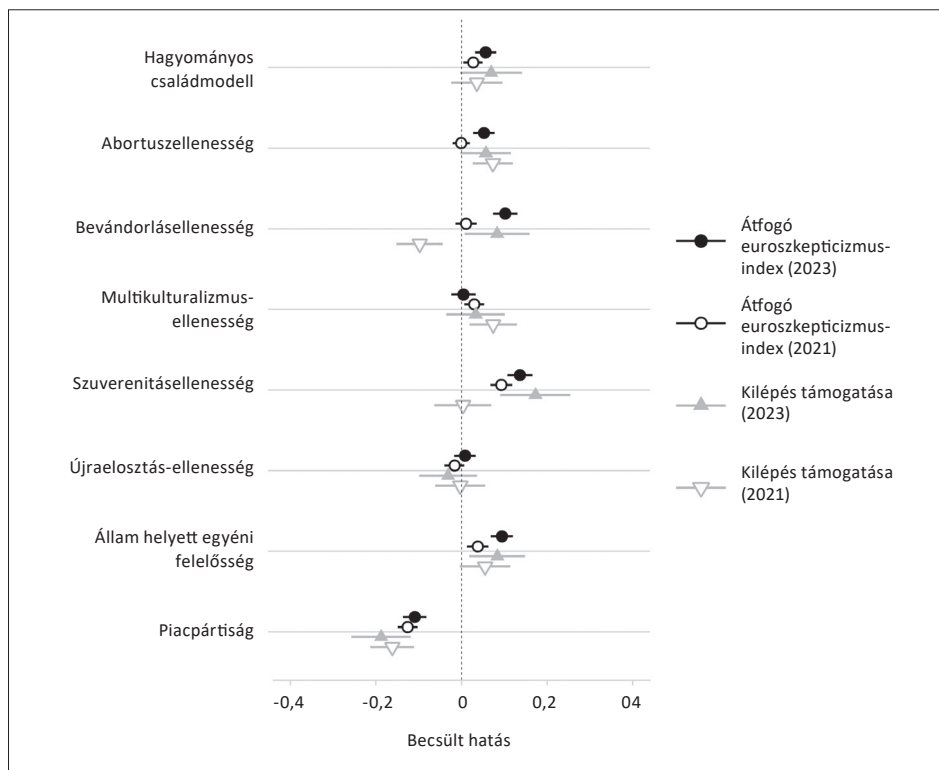
A társadalmi-kulturális jobboldali álláspont statisztikailag szignifikánsan és érdemben növelte az euroszkepticizmus egyéni szintjét az index alapján mindkét évben, valamint a kilépés támogatásának valószínűségét 2021-ben. A társadalmi-kulturális bal–jobb skálát képező ügyek közül a hagyományos családmódel támogatása és a szuverenitáspárti álláspont mindkét évben jelentős hatással volt a válaszadók euroszkepticizmus-indexére (6. ábra). Az euroszkepticizmus-indexet 2023-ban szignifikánsan növelte az abortusz és a bevándorlás ellenzése, 2021-ben pedig a multikulturalizmus elutasítása.

Az egyén gazdasági pozíciójának hatása ellentmondásosabb. 2021-ben a gazdasági jobboldali meggyőződés szignifikánsan korrelált az euroszkepticizmus-index alacsonyabb szintjével és a kilépés támogatásának valószínűségével. 2023-ban ugyanez a pozíció fordított összefüggést mutatott, mivel pozitívan korrelált az euroszkepticizmus-index értékével. Ha a gazdasági bal–jobb tengelyt mérő kérdéseket kibontjuk, időben stabil, de ellentmondásos képet kapunk. Mind a piacpártiság, mind a nagyobb állami szerepvállalás támogatása csökkentette az euroszkepticizmus szintjét mindkét adatfelvétel alapján. Ennek egyik magyarázata lehet, hogy az utóbbi álláspont a közszolgáltatások jelenlegi állapotával, és így a jelenlegi kormánnyal szembeni elégedetlenséget is tükrözheti. Kontrollváltozóként a politika iránti érdeklődést használtuk, amely pozitívan korrelált a kilépés támogatásának nagyobb valószínűségével.

Összefoglalva, a választók szintjén is az EU-s attitűdök polarizációját figyelhetjük meg a pártpolitikai és világnézeti törésvonalak mentén, ami a politikai elit szintjén tapasztalható megosztottságot tükrözi. Úgy tűnik, hogy a politika kínálati oldala döntő szerepet játszik az euroszkepticizmus kialakulásában a magyar népesség körében. Felmerül azonban a kérdés, hogy miért kezdett el a Fidesz euroszeptikus politikát folytatni, ami-

¹⁰ Az ideológia és az euroszkepticizmus közötti kapcsolat elemzésének jól ismert problémája, hogy a válaszadók bal–jobb önazonosítása túlságosan leegyszerűsítő, és eltérő környezetben (pl. más-más országban) különböző dolgokat jelent az emberek számára a bal- és jobboldaliság (Hooghe–Marks 2007).

¹¹ A válaszadókat arra kértük, hogy egy tízpontos skálán öt társadalmi-kulturális kérdésben (családmódel, abortusz, szuverenitás, bevándorlás és multikulturalizmus) és három gazdasági jellegű kérdésben (újraelosztás, az állam és a piac szerepe, valamint a verseny) foglaljanak állást. Külön regressziós modelleket is futtattunk, hogy megkeressük az egyes kérdésekkel kapcsolatos álláspontok hatását az euroszkepticizmus mérőszámaira.



6. ÁBRA: A politikai ügyek melletti állásfoglalás hatása az euroszkepticizmusra

Megjegyzés: Modelljeinkben kontrolláltunk a főbb szociodemográfiai tényezőkre.

kor a közvélemény-kutatások az EU magas támogatottságát mutatják Magyarországon. A populizmus-kutatások egy lehetséges választ kínálnak. A populizmus ideológiai megközelítése alapján a jelenség egyik lényeges eleme – a népközpontúság és a leegyszerűsítő, fekete-fehér világnézet mellett – az elitellenesség (Mudde 2004). Amikor a populista erők hatalomra kerülnek, és maguk is a nemzeti elitek részévé válnak, gyakran az elitellenes kommunikáció hiteles folytatásának nehézségébe ütköznek. Erre a helyzetre jelent lehetséges megoldást olyan új bűnbakok keresése, mint a nemzetközi elitek (Chrysogelos 2017). Az euroszkeptikus populisták gyakran az „uniós bürokratákat” és „Brüsszelt” tüntetik fel romlott elitként, akik ellen harcolni kell (Csehi–Zgut 2021). A két jelenség nem csak fogalmilag kapcsolódik egymáshoz: Rooduijn és Van Kessel (2019) empirikus bizonyítékokat talált arra, hogy az euroszkepticizmus és a populizmus a politika kínálati (politikai pártok) és keresleti (választók) oldalán is együtt mozog. A következő alfejezetben a keresleti oldal vizsgálatával folytatjuk tanulmányunkat, és megpróbáljuk megmagyarázni, hogy milyen egyéni tulajdonságok és tapasztalatok teszik az embereket fogékonyrá az euroszkeptikus nézetekre.

AZ EUROSZKEPTICIZMUS KERESLETI OLDALA ÉS A „HÁTRAHAGYOTT TÖMEGEK” TÉZISE

Számos politológus a populista pártok és politikusok sikerét a növekvő egyenlőtlenségeknek tulajdonítja, valamint annak, hogy a populisták sikeresen szólítják meg a „globalizáció veszteseit” (Rodrik 2018). Ezt az elméletet az euroszkepticizmus kontextusában számos olyan kutatás alkalmazta, amely a gazdasági helyzet, valamint az EU-ból való kilépés gondolatának támogatottsága közötti kapcsolatot vizsgálta. Egy több országra kiterjedő vizsgálat kimutatta, hogy az európai integráció támogatottsága magasabb a jobb gazdasági kilátásokkal rendelkezők és a több uniós pénzügyi transzferben részesülő országokban élő polgárok körében (Hooghe–Marks 2004). A populizmus politikai és gazdasági dimenzióra összpontosító magyarázatai szerint a lakosság azon szegmensei, amelyek anyagilag biztonságosabb helyzetben vannak és magasabb iskolai végzettséggel rendelkeznek, általában jobban profitálnak az EU-n belüli gazdasági integrációból (Hooghe–Marks 2018). Egy 2014-es adatokra épülő tanulmány azonban ellentmondani látszik annak a feltételezésnek, miszerint az euroszkepticizmust a „globalizáció vesztesei” támogatják. Ezek az eredmények azt mutatták, hogy azok az európaiak, akik magukat „a munkásosztály tagjának” tartották, valamint azok, akik azt mondták, hogy aggódnak a pénzügyi helyzetük miatt, valójában kisebb valószínűséggel támogatták országuknak az Európai Unióból való kilépését (De Vries 2018a). Fontos azonban megjegyezni, hogy a fent idézett tanulmányok olyan felméréseken alapultak, amelyek általános attitűdöket vagy „hipotetikus forgatókönyveket” vizsgáltak. Ennek az elméletnek a „valós életben” történő tesztje a Brexit-népszavazás volt. A Brexitre vonatkozó közvélemény-kutatási adatok elemzése azt mutatták, hogy a munkásosztálybeli és az alsó középosztálybeli britek kisebb valószínűséggel szavaztak a maradásra, bár a munkanélküliségnek nem volt szignifikáns hatása a Brexit-népszavazáson hozott egyéni döntésre (De Vries 2018b). A választókerületi szintű szavazási adatok elemzése azt mutatták, hogy a gazdasági megfontolások döntő szerepet játszottak. Azokon a területeken, ahol az átlagnál magasabb volt az alacsonyabban képzett és munkanélküli szavazók aránya, és ahol a bérek kevésbé dinamikusan nőttek, szignifikánsan nagyobb valószínűséggel támogatták a Brexitet (Becker–Fetzer–Novy 2017). A fentiek alapján azt feltételeztük, hogy a gazdasági nehézségekkel kapcsolatos személyes tapasztalat Magyarországon is potenciálisan forrása lehet az euroszkeptikus attitűdöknek, ezért kutatásunkban felmértük a múltbeli gazdasági nehézségeket, valamint vizsgáltuk ennek a változónak az euroszkepticizmussal való kapcsolatát.¹²

Más kutatók nem a valós gazdasági folyamatokra összpontosítanak a választók populista üzenetek iránti fogékonyságának feltárása során. Ehelyett a jelenség magyaráza-

¹² Kutatásunkban a múltbeli gazdasági nehézségek mérésére a következő kérdéseket használtuk: „Most arról kérdezzük, hogy milyen volt az anyagi helyzete Önnek és a családjának az elmúlt 20 évben (Igen/Nem válaszlehetőségek mindhárom kérdésre). 1. Többször előfordult, hogy komoly anyagi nehézségeik voltak; 2. Hiteleket kellett felvennie Önnek vagy a családjának, komolyan eladósodtak; 3. Ön vagy valamilyen közeli családtagja elvesztette a munkáját, ami miatt nélkülözniük kellett.”

tának középpontjába a személyes értékek, percepciók, a világról alkotott elképzelések változását állítják. A Donald Trumpot támogató szavazókat vizsgálva az Egyesült Államokban végzett tanulmányok azt állítják, hogy a „kulturális kiszorulástól való félelem” (Cox–Lienesch–Jones 2017), valamint a társadalmi státusz elvesztésétől való félelem (Mutz 2018) erősebb magyarázó változók voltak, mint a gazdasági aggodalmak. Pippa Norris és Ronald Inglehart (2019) hasonló magyarázatot kínál. Elméletük szerint a 20. század második felében a nyugati világban egy „néma forradalom” zajlott le, amelynek részeként a posztmaterális értékek kerültek előtérbe (ezek gyakran baloldali, zöld és szimbolikus kérdések). Érvelésük szerint ez egy „néma ellenforradalmat” is elindított, különösen az idősebb generációk tagjai körében, akik gyakran úgy érzik, hogy nehezen tudnak lépést tartani a világ változásaival. Úgy érzik, hogy saját társadalmi státuszukra fenyegetést jelentenek a korábban marginalizált csoportok emancipációs törekvései. A „néma ellenforradalom” elmélete szerint ez a fenyegetettségérzés autoriter reflexeket vált ki, ezért fordulnak a választók olyan populista pártok és ügyek felé, mint amilyen az Egyesült Királyságban a UKIP, illetve a Brexit volt. A fent idézett elméletek és empirikus bizonyítékok alapján azt feltételeztük, hogy Magyarországon is nagyobb visszhangra találnak az euroszkeptikus üzenetek azoknál, akik úgy érzik, hogy társadalmi státuszuk veszélyben van. Ezt a fajta fenyegetettségérzetet is felmértük a kutatásunkban.¹³

A múltbeli gazdasági sérelmek, valamint a státuszvesztéstől való félelem értelmezhetőek egymással versengő magyarázatként, de ezek valójában a „hátrahagyott tömegek” elméletének különböző változatai. Mindkét gondolatmenet azon az érvelésen alapul, hogy a populista politikanak van egy keresleti oldala, és választók tömegei érzik úgy, hogy a változó világban cserben hagyták őket, és ezért a korrupt eliteket, például az uniós bürokratákat tartják felelősnek az életük nehézségeikért. Hasonló érvelés a populizmuskutatók körén kívül is jelen van a politikatudományban. A jelenséget egyesek „boldogságserződésnek” (Esaiasson et al. 2019), mások „vak retrospekciónak” nevezik (Achen–Bartels 2016). Mindkét elmélet szerint a választók a személyes jólétükhöz kötik a hatalmon lévők támogatását, és többé-kevésbé automatikusan a hatalmon lévőknek tulajdonítják majd a nehézségeket és a boldogság hiányát az életükben. Achen és Bartels (2016) szerint ennek a vak retrospekciónak feltétele, hogy kialakuljon a hatalmon lévők felelősségének társadalmi konstrukciója – valamilyen társadalmi diskurzus formájában. A felelősségelhárítás folyamata könnyen irányulhat nemzetek feletti szervezetek, például az uniós intézmények felé is, és a kormányzati kommunikáció Magyarországon is ezt a stratégiát követi. Ezért feltételeztük, hogy a gazdasági nehézségek és a társadalmi félelmek mellett a pszichológiai nehézségek is az euroszkepticizmus rejtett mozgatórugói lehetnek. Az elméleti érvek mellett ezt a feltételezést empirikusan is alátámasztják korábbi görögországi (Cle-

¹³ A következő kérdéseket és felmérési elemeket használtuk: „Ön mennyire tart a következő eseményektől? 1. A világ változásai miatt az Önhöz hasonló emberek elvesztik a társadalmi megbecsülésüket; 2. Az Önhöz hasonló embereket háttérbe szorítják más társadalmi csoportok; 3. Nem tud előrelépni a társadalmi ranglétrán, mert az Önhöz hasonló emberek versenyhátrányban vannak az élet különböző területein.”

ments–Nanou–Verney 2014) és magyarországi kutatások (Závecz 2011). A „boldogság hatásának” a feltárásához a pszichológiai jóllét két különálló mérőszámát alkalmaztuk, nevezetesen a magányosságot és a szubjektív jóllétet.¹⁴

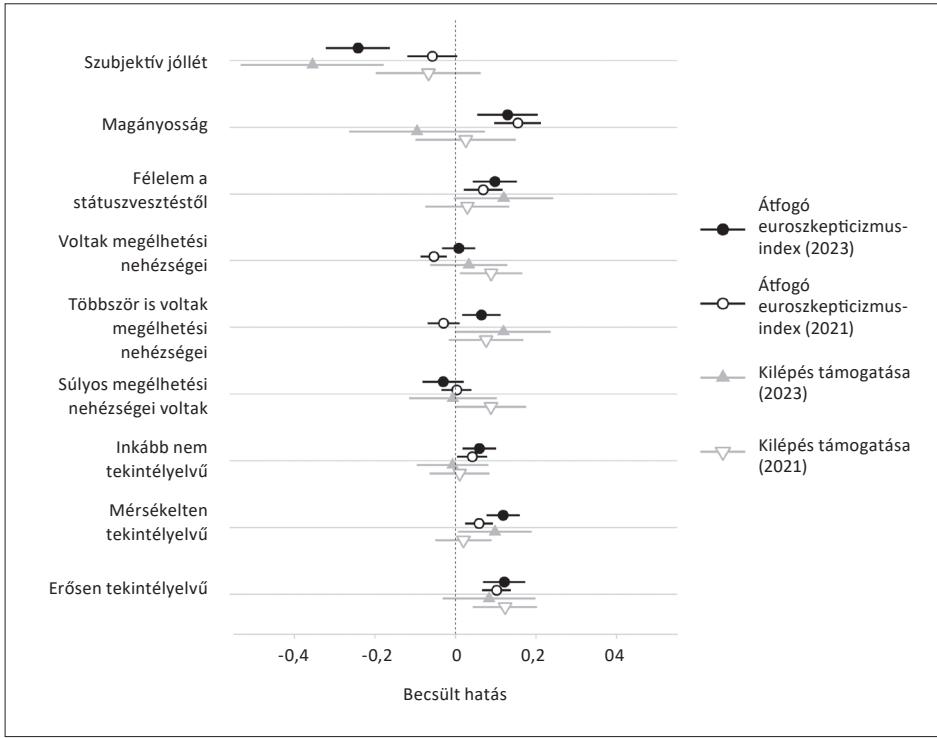
Bár feltételeztük, hogy a populizmus alapvetően összefonódik az euroszkepticizmus-sal, ez nem feltétlenül igaz a tekintélyelvűsége. Más szóval könnyen elképzelhető, hogy valaki egyszerre támogatja a társadalmi rendet és stabilitást, valamint egy erős Európai Unió vízióját. Ennek ellenére úgy döntöttünk, hogy elengedhetetlenül fontos, hogy erre a változóra is kontrolláljunk, hiszen az autoriter és populista attitűdök gyakran egyszerre vannak jelen – akár az elitek, akár az egyéni választók szintjén (MacWilliams 2016; Mudde–Kaltwasser 2017; Norris–Inglehart 2019).¹⁵

A 7. ábrán az euroszkepticizmus keresleti oldalára vonatkozó, fent ismertetett elméleteket tesztelő regressziós modelljeink eredményeit mutatjuk be. A szubjektív jóllétnek ugyan 2021-ben nem volt szignifikáns hatása, 2023-ban azonban szignifikánsan csökkentette mindkét euroszkepticizmus-mutatót. A magányosság ezzel szemben mindkét évben növelte az euroszkepticizmus-indexet, de nem volt hatással arra, hogy a válaszadó milyen valószínűséggel foglalt állást Magyarország EU-ból való kilépésével kapcsolatban. Hasonlóképpen, a társadalmi státusz elvesztésétől való félelem mindkét adatfelvétel alapján jelentősen növelte az euroszkepticizmus-indexet, de nem befolyásolta a kilépés támogatottságát. A múltbeli gazdasági nehézségek nem mutattak következetes mintázatot, ami arra utal, hogy az ilyen sérelmek Magyarországon nem tartoznak az euroszkepticizmus fő mozgatórugói közé. A tekintélyelvű személyiséjegyek azonban jelentős hatást gyakoroltak. Az egyáltalán nem tekintélyelvű csoporthoz képest az euroszkepticizmus (az átfogó indexszel mérve) szignifikánsan magasabb volt azok körében, akik kismértékben, mérsékeltén vagy teljesen tekintélyelvűek voltak. Ez a mintázat a 2021-es és a 2023-as felmérés során is megerősítést nyert. 2023-ban a mérsékeltén tekintélyelvű, 2021-ben az erősen tekintélyelvű válaszadók támogatták szignifikánsan nagyobb valószínűséggel a kilépést.

¹⁴ A magányosság mérésére a következő két kérdőíves elemet a felülvizsgált R-UCLA magányossági skálából (Russel–Peplau–Cutrona 1980) vettük át: „Kérjük, mondja meg, milyen gyakran érzi a következőket: Egy barátii közösség tagjának érzi magát (fordított kódolás). Senki sem ismer igazán jól (soha, ritkán, néha, gyakran).”

A szubjektív jóllét mérését részben az European Social Survey 6. hullámára (2012) alapoztuk, a következő kérdések segítségével: „Mennyire érzi a hétköznapiak során motiváltnak, lelkesnek magát? Minden dolgot összevetve, mennyire érzi magát boldognak? (1 – Egyáltalán nem, 10 – Teljes mértékben).”

¹⁵ A tekintélyelvű attitűdöket a gyermeknevelési preferenciákra vonatkozó kérdéssel vizsgáltuk, amelyet MacWilliams (2016) kutatásából kölcsönöztünk. A tanulmányban a Trump-szavazást legjobban előrejelző változó a tekintélyelvű személyiséjegyeknek ez a mérőszáma volt. Ennek a módszernek az az előnye, hogy nem keveri össze a társadalmi-kulturális jobboldali attitűdöt a tekintélyelvű személyiségmarkerekkel, mivel nem a hagyományos politikai kérdésekre támaszkodik annak megragadásában, hogy az egyén inkább a rend és a stabilitás, vagy a szabadság iránt jobban elkötelezett-e. Az alábbi kérdőíves blokkot használtuk: „Kérjük, ezek közül válassza ki, hogy melyik tulajdonság birtoklása fontosabb egy gyerek számára: 1: függetlenség, 2: tisztelettudó magatartás az idősek felé; 1: figyelmesség másokkal szemben, 2: felelősség; 1: érdeklődés, 2: jólneveltség.”



7. ÁBRA: A személyes nehézségek és a tekintélyelvű személyiségjegyek hatása az euroszkepticizmusra

Megjegyzés: OLS-regressziókat futtattunk, és az együtthatókat ábrázoltuk (függő változó: euroszkepticizmus-index), valamint logit-modelleket futtattunk, és az átlagos marginális hatásokat ábrázoltuk (függő változó: a kilépés támogatása). A vízszintes, rövid vonalak a 90%-os konfidenciaintervallumokat jelzik. Referenciacsoportok: azok, akik a múltban nem tapasztaltak gazdasági nehézségeket; nem tekintélyelvű válaszadók. Modelljeinkben kontrolláltunk a főbb szociodemográfiai tényezőkre.

Többváltozós elemzésünk eredményei azt sugallják, hogy az EU hatékony bűnbak lehet azok számára, akiknek társadalmi félelmeik vagy pszichológiai nehézségeik vannak. A gazdasági sérelmek szerepe a magyar kontextusban korlátozottan tűnik, míg a tekintélyelvű személyiségjegyek jó előrejelzői az euroszkeptikus attitűdöknek. Ezen eredmények egyik lehetséges magyarázata, hogy az euroszkepticizmusra fogékony magyarok elsősorban nem az uniós politikákat azonosítják pénzügyi nehézségeik okaként, viszont „Brüsszelt” olyan fenyegetésként érzékelik, amely a társadalmi csoportjukra és az egész társadalmi rendre jelent veszélyt. Ez összhangban van azzal a ténnyel, hogy az EU legitimitása a magyar közvéleményben még mindig gazdasági alapokon áll (bár ez a gazdasági legitimitás lassan erodálódik, lásd az előző fejezetet), és az EU-t támadó kormányzati kommunikáció továbbra is erősen támaszkodik olyan kulturális kérdésekre, mint például a bevándorlás, az LMBTQ-jogok és a nemzeti szuverenitás védelme. Úgy tűnik, hogy ezek az üzenetek jól rezonálnak az euroszkepticizmus keresleti oldalával, amelyet legjellegzetesebben a társas elszigeteltség, a társadalmi státusz elvesztésétől való félelmek, valamint a rend és fegyelem iránti igény jellemez.

Miután közelebb jutottunk ahhoz, hogy megértsük, melyek az euroszkepticizmus mozgatórugói Magyarországon, a következő alfejezetben a jelenség másik oldalát fogjuk megvizsgálni. Arra fogunk magyarázatokat keresni, hogy mi az, ami miatt az emberek kedvelik az EU-t. Elsősorban az állampolgárok nemzetközi nyitottságának szerepére fogunk összpontosítani, és empirikusan tesztelni fogjuk a szakirodalom által vezérelt várakozásainkat.

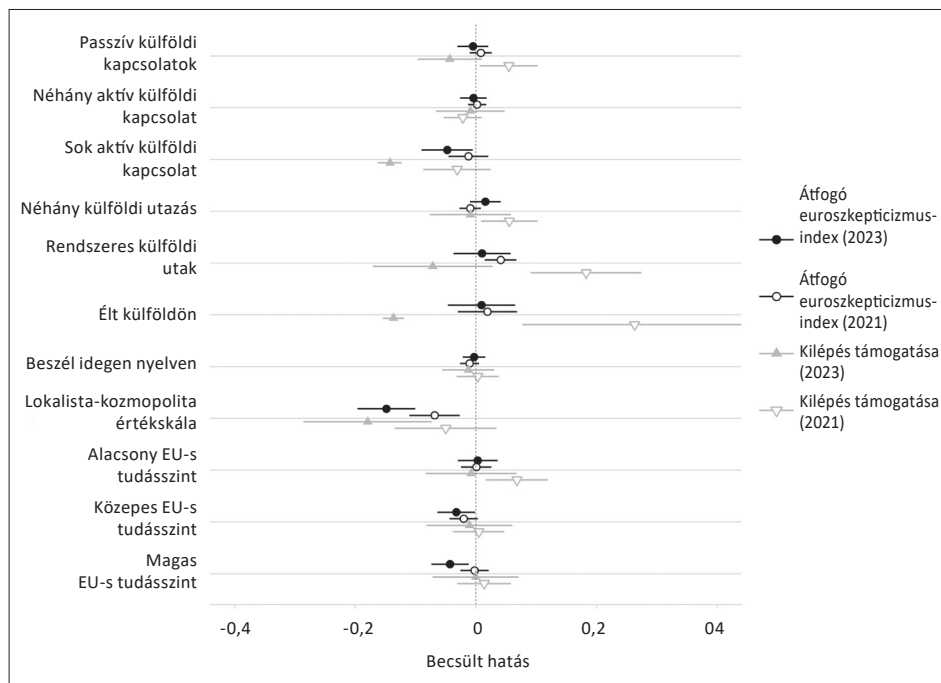
AZ EU-PÁRTISÁG KERESLETI OLDALA ÉS AZ ÁLLAMPOLGÁROK NEMZETKÖZI NYITOTTSÁGÁNAK SZEREPE

Az egyének nemzetközi kapcsolatainak vizsgálata meglehetősen elterjedt az EU-s attitűdökkel és az euroszkepticizmussal foglalkozó tudományos irodalomban. A Karl Deutsch (1957) nevéhez kötődő „tranzakcionista elmélet” nemcsak megelőzte az európai integráció folyamatát, de annak egyik intellektuális alapja is volt. Deutsch nemzetközi „biztonsági közösségek” létrehozását javasolta, aminek megvalósításában a határokon átnyúló személyes kapcsolatok fontosságát hangsúlyozta. Az országhatárokon átvívelő és tömegeket bevonó kapcsolati háló olyan új közösséget teremthet, amely az európai integráció alapjául szolgálhat. Deutsch „tranzakcionista elméletét” Theresa Kuhn (2015) tesztelte, és kimutatta, hogy a transznacionalizmus egyéni szintje (lényegében nemzetközi nyitottság, amely az egyének transznacionális hátterében, gyakorlatában és humán tőkéjében nyilvánul meg) együtt jár az Európai Unió támogatásának és az Európai Unióval való azonosulással a magasabb szintjével. Hanspeter Kriesi és munkatársai (2008) azt állítják, hogy létezik egy olyan társadalmi törésvonal, amely a nemzetközi tapasztalatok alapján osztja meg az embereket. A szerzők szerint az európeér szemlélet inkább a nemzetközi hálózatokba jól beágyazott egyénekre lesz jellemző, míg azok, akiknek nincs hozzáférésük ilyen hálózatokhoz, inkább szuverenista attitűdökkel rendelkeznek.

Az egyén EU-hoz való hozzáállását illetően azonban nem csupán a nemzetközi tapasztalatok szintje vagy a nemzetközi kapcsolatok köre a kulcskérdés, hanem az egyéni értékekben megnyilvánuló nemzetközi nyitottság is. Egy 2017-es tanulmány azt vizsgálta, hogy milyen szerepet töltenek be a kozmopolita attitűdök a holland pártok politikai versenyében és a választói döntésekben. Az eredmények azt mutatták, hogy a gazdasági bal–jobb megosztottság mellett az úgynevezett kozmopolita–lokalista dimenzióknak egyre nagyobb szerepe van a választói magatartásban (De Vries 2017). Több tanulmány is kimutatta, hogy a nemzetközi tapasztalatok, a külföldi utazások és a külföldi kapcsolatok összefüggnek a kozmopolita értékekkel, és bizonyos esetekben valóban növelik a szupranacionális integráció támogatásának valószínűségét (Mau–Mewes–Zimmermann 2008; Gustafson 2009). A fentiek alapján feltételeztük, hogy Magyarországon is fontos szerepet játszhat az állampolgárok nemzetközi nyitottsága az EU-s attitűdök kialakulásában.

Ezt a külföldi kapcsolatokra, a külföldi tapasztalatokra, a nyelvtudásra, valamint a kozmopolita értékekre vonatkozó kérdésekkel mértük fel.¹⁶

A regressziós elemzések csak részben tudták megerősíteni az állampolgárok nemzetközi nyitottságának hatására vonatkozó várakozásunkat, amelyről azt feltételeztük, hogy csökkenti az euroszepticismust (8. ábra). A lokalista–kozmpolita értékskálán elfoglalt egyéni pozíció volt az egyetlen olyan változó, amely egyértelmű és konzisztens mintát mutatott. A kozmopolita értékek mindkét évben jelentősen csökkentették az egyéni euroszepticismus-indexet, és 2023-ban a kilépéspártiság valószínűségét is. Azok a válaszadók, akiknek sok külföldi ismerősük van, szintén szignifikánsan kisebb valószínűséggel



8. ÁBRA: A nemzetközi nyitottság hatása az euroszepticismusra

Megjegyzés: OLS-regressziókat futtattunk, és az együtthatókat ábráztuk (függő változó: euroszepticismus-index), valamint logit-modelleket futtattunk, és az átlagos marginális hatásokat ábráztuk (függő változó: a kilépés támogatása). A vízszintes, rövid vonalak a 90%-os konfidenciaintervallumokat jelzik. Referenciacsoportok: azok, akiknek nincs kapcsolatuk más országokban élő emberekkel; azok, akiknek nincs friss külföldi tapasztalatuk (az elmúlt 5 évben); azok, akik nem beszélnek idegen nyelveket; azok, akiknek alacsony szintű ismereteik vannak az EU-ról. Modelljeinkben kontrolláltunk a főbb szociodemográfiai tényezőkre.

¹⁶ A kozmopolita és lokalista értékeket a következő kérdésekkel vizsgáltuk: „Kérjük, mondja el, hogy mennyire ért egyet az alábbi állításokkal! (Válaszopciók: Teljes mértékben egyetért, Inkább egyetért, Inkább nem ért egyet, Egyáltalán nem ért egyet.) 1. Otthonosan érezném magát a világ legtöbb nagyvárosában; 2. Örömet leli abban, ha megismerheti más országok kultúráját és szokásait; 3. Nem tudja elképzelni, hogy külföldön boldogan tudna élni; 4. Fontosnak tartja a városának/községének a hagyományait, a helyi kultúra ápolását.”

voltak euroszkeptikusak (mindkét mérőszám alapján), mint azok, akiknek nincsenek külföldi ismerőseik, de csak a 2023-as adatok alapján. Az idegen nyelvek ismerete nem befolyásolta az euroszkepticizmus egyik mérőszámát sem.

A 2021-es adatokban a külföldi tapasztalatok meglepő eredményeket mutattak, amelyek ellentmondanak az elmélet által kialakított várakozásainknak. A külföldi tapasztalattal rendelkezők szignifikánsan nagyobb valószínűséggel támogatták Magyarország EU-ból való kilépését azokhoz képest, akik az előző öt évben nem hagyták el az országot. Ennek a hatásnak a nagysága a külföldi tapasztalat intenzitásával együtt nőtt. A rendszeres külföldi tapasztalattal rendelkezők a 2021-es euroszkepticizmus-indexen is szignifikánsan magasabb pontszámot értek el. Ezek az eredmények azonban 2023-ban nem ismétlődtek meg. A legutóbbi felmérésünkben azok a válaszadók, akik korábban külföldön éltek, kisebb valószínűséggel támogatták a kilépést. A 2021-ben talált mintázat egyik lehetséges magyarázata az, hogy amit találtunk, az egyszerűen véletlenszerű korreláció volt. Egy másik magyarázat lehet, hogy a 2021-es mintában a külföldi tapasztalattal rendelkezőkre azért volt jellemzőbb az euroszkepticizmus, mert olyan válaszadókat találtunk, akik többnyire csalódtak külföldön, és ezért tértek vissza Magyarországra. Azt feltételeztük, hogy közöttük sokan lehetnek szezonális és vendégmunkások is, akik gyakran nem kedvező benyomásokkal térnek haza.¹⁷ Ennek a jelenségnek a további vizsgálata céljából a 2023-as felmérésünkben arról is megkérdeztük a válaszadókat, hogy milyen célból mentek külföldre. A leggyakoribb ok a külföldi nyaralás/kikapcsolódás volt (135 válaszadó, a külföldi tapasztalattal rendelkezők 78%-a), de a közelmúltban külföldi tapasztalattal rendelkezők mintegy negyede (24%) munka céljából (is) járt külföldön.¹⁸ A 45 külföldi munkatapasztalattal rendelkező válaszadó közül mindössze hárman dolgoztak értelmiségi szakmában, míg a résztvevők többsége szakképzett vagy szakképzetlen fizikai munkásként dolgozott (többek között konyhai kisegítők és pincérek, takarítók, teherautó-sofőrök, kereskedők, szerelők, házvezetőnő, szobalány, mezőgazdasági, gyári és bolti munkások voltak a mintánkban a külföldi munkavállalók között). A külföldi tapasztalatok típusát külön regressziós modellekben is bevtuk, hogy teszteljük annak hatását az EU-hoz való viszonyulásra, de sem a külföldi nyaralás, sem a külföldi munkavállalás nem befolyásolta az euroszkepticizmus szintjét.

Összefoglalva, az adataink alapján úgy tűnik, hogy az állampolgárok nemzetközi nyitottságát a közös európai identitás kialakulásával összekötő elméletek nem alkalmazhatók tökéletesen Magyarországra. Leginkább a transznacionalizmus értékalapú dimenziója jelzi előre az EU-párti attitűdöket. Azok, akik magasabb pontszámot értek el a lokalis-

¹⁷ Ezzel a várakozással összhangban áll, hogy a 2021-es mintában a külföldre utazó válaszadók nagy része (45%) a múltban már átélt valamilyen gazdasági nehézséget. Emellett a külföldre utazó válaszadók szegmensében viszonylag magas (30%) volt az idegen nyelveket nem beszélők aránya is. A 2023-as mintában a rendszeresen utazók 40%-ának volt korábban gazdasági nehézsége, 28%-uk pedig nem beszélt semmilyen idegen nyelvet.

¹⁸ A válaszadók több lehetőséget is választhattak. A külföldi tapasztalattal rendelkezők közül csak kevesen választottak más lehetőséget: mindössze négy válaszadó válaszolta azt, hogy tanult, további négy válaszadó pedig azt, hogy a családját látogatta meg külföldön.

ta–kozmetopolita értékskálánkon (azaz akik kevésbé ragaszkodtak a helyi környezetükhöz és szokásaikhoz, és jobban érdekelte őket az idegen kultúrák vagy a világ nagyvárosainak megismerése), a legtöbb mérőszámunk alapján kevésbé voltak euroszeptikusak. Az adatokban feltárt nemzetközi tapasztalatok „EU-ellenes hatásával” és ugyanezen változó korlátozott „EU-párti” hatásával kapcsolatos ellentmondásos eredmények alapján megállapíthatjuk, hogy a külföldi tapasztalatok nem vezetnek automatikusan az Európai Unió szeretetéhez. Ez látszólag ellentétben áll egy másik kutatás eredményeivel, amely szerint a Fidesz kritikusi felülreprezentáltak a Nyugat-Európában élő magyar közösségekben, és a Magyarországon élő magyarokhoz képest sokkal inkább EU-pártiak (21 Kutatóközpont 2022). Ezt az ellentmondást az oldja fel, hogy az országot végleg elhagyó és a külföldről – sokszor vélhetően csalódottan – visszatérő magyarok alapvetően két különböző csoportot alkotnak. Kutatásunk alapján az mindenesetre elmondható, hogy a külföldi tapasztalatot szerző (és Magyarországra visszatérő) válaszadókra nem a pozitív élmények, hanem az alacsony társadalmi megbecsüléssel járó, megerőltető fizikai munka élménye a jellemzőbb. Ahhoz, hogy közelebb kerüljünk az igazsághoz, további kutatásokra lenne szükség, amelyek feltárnák a külföldi tapasztalatok minőségét és annak az EU-s attitűdökre gyakorolt hatását.

KONKLÚZIÓ

E fejezetben a magyarországi euroszepticizmus mélységének és természetének bemutatására, valamint a jelenség mögött álló okok feltárására vállalkoztunk. Az EU-tagság támogatottsága az elérhető kutatások alapján stabilnak tűnik az országban a Fidesz és a magyar kormány EU-ellenes kommunikációs kampányai ellenére. Az általunk kidolgozott mérőszámok alapján azonban nagyobb bázisa van az euroszeptikus tábornak, mint amit a leegyszerűsítő referendum-kérdés mutat. Az EU-val kapcsolatos érzelmek, gondolatok és politikai cselekvés mérőszámait is magában foglaló euroszepticizmus-indexünk alapján 2021-ben még csak a magyarok tizedét (10%), 2023-ban már az ötödét (20%) tekinthetjük euroszeptikusnak. A komplex mérőszámunk alapján nagyobb az euroszeptikus és jelentősen kisebb az EU-párti tábor nagysága, mint amit a referendum-kérdésre adott válaszok tükröznek ugyanazon adatfelvételeinkben. Az adatfelvételeink alapján a magyarok abszolút többsége 2021-ben és 2023-ban is pozitívan gondolkozott az EU-ról és pozitív érzéseket társított hozzá, ugyanakkor egy általános passzivitás jellemzi a magyar társadalmat. A legtöbben nem lennének hajlandók nyilvánosan kifejezni (akár barátok között, a közösségi médiában vagy egy tüntetésen) az EU-val kapcsolatos véleményüket – legyen az kritikus vagy támogató.

Fontos megjegyezni, hogy az adataink az EU-s attitűdök lassú polarizálódását mutatják. Kérdés, hogy mi a mozgatója ennek a folyamatnak. Minden bizonnyal meghatározó szerepe van az EU és a magyar kormány konfliktusainak, és annak, hogy az orosz–ukrán háború kitörése után az ország geopolitikai orientációja a belpolitika sarkalatos, szimbolikus kérdésévé vált. Ugyanakkor az euroszeptikus politika „kínálata” mellett fontos azt

is megvizsgálni, hogy milyen tényezők határozzák meg a „keresletet”. Többváltozós elemzéssel feltártuk, hogy milyen tényezők vannak hatással az euroszkepticizmust mérő indexünkre, valamint az EU-ból való kilépés támogatására. Az eredményeinkből jól látszik, hogy az utóbbi mutató kevesebb tényezővel állt összefüggésben – csupán a kormánypártiságnak volt mindkét évben szignifikáns hatása a kilépés támogatásának valószínűségére. Ez nem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy a referendum-kérdés tökéletlen mérőszáma az euroszkepticizmusnak. Az viszont megállapítható ebből, hogy a kilépéspártiságig eljutó euroszkepticizmus kialakulásában döntő szerepe van a politika kínálati oldalának, tehát annak, ami a politikai elit részéről elhangzik az Európai Unióról.

A kifinomultabb (16 kérdés alapján összeállított) euroszkepticizmus-mérőszámunk esetében már több olyan változót is találtunk, melyek mindkét adatfelvétel alapján egyértelműen meghatározóak voltak. A Fidesz-pártiság mellett a Mi Hazánk támogatása, a kulturális jobboldaliság, a félelem a státuszvesztéstől, a magányosság és az autoriter személyiségjegyek pozitívan, a kozmopolita értékek negatívan korrelálnak az indexünk által mért euroszkepticizmussal. Azok, akik otthonosan érzik magukat a világ más pontjain is, örömeiket lelik abban, ha megismerhetik más országok kultúráját és szokásait, és kevésbé kötődnek lakóhelyükhöz, nagyobb valószínűséggel tekintenek pozitívan az Európai Unióra.

Fontos kérdés, hogy tényleges gazdasági nehézségek vagy a társadalmi változástól való félelem hajtják-e az olyan leegyszerűsítő, elitellenes politikára való igényt, amely „Brüsszelt” veszi célba. Adataink azt sugallják, hogy Magyarországon az utóbbinak van nagyobb szerepe. Azt, hogy a hazai euroszkepticizmus a legutóbbi időig elsősorban társadalmi-kulturális alapokon nyugodott, alátámasztja, hogy míg a kulturális jobboldaliság stabilan kimutatható az euroszkepticizmus fő magyarországi magyarázó változói között, addig a gazdasági ideológiai pozíciókról vagy a múltbeli gazdasági sérelmek szerepéről már nem tehető ilyen egyértelmű kijelentés. Fontos kiemelni az eredmények közül azt is, hogy a társas elszigetelődés és a tekintélyelvű személyiség szintén táptalaja lehet az euroszkepticizmusnak Magyarországon. Miközben a szakirodalom alapján azt gondolhatnánk, hogy a külföldi tapasztalatszerzés lehet az euroszkepticizmus „ellenszere”, az adataink ezt nem igazolják egyértelműen. A szabad mozgás Európája máshogy néz ki keleti perspektívából, ha az valakinek csak a nyugati társadalmak alsóbb csoportjaiba biztosít belépést.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 21 Kutatóközpont: A távoltartott tömeg: a kivándorolt magyarok politikai preferenciái, társadalmi attitűdjei. 2022. https://21kutatokozpont.hu/wp-content/uploads/2021/11/a_tavoltartott_tomeg_2022_02.pdf
- Achen, Christopher H. – Bartels, Larry M.: *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton, 2017, Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400888740>

- Ágh, Attila: The Emergence of the Europeanized Party Systems in ECE: The Turning Point at the 2019 EP Elections in Hungary. *Journal of Comparative Politics*, 2021. No. 1. 20–41.
- Arató, Krisztina: Hungary. In Vít Hloušek – Petr Kaniok eds.: *The European Parliament Election of 2019 in East-Central Europe. Second-Order Euroscepticism*. 2020, Palgrave Macmillan. Chapter 6. https://doi.org/10.1007/978-3-030-40858-9_6
- Becker, Sascha O. – Fetzner, Thiemo – Novy, Dennis: Who Voted for Brexit? A Comprehensive District-Level Analysis. *Economic Policy*, 2017. No. 92. 601–650. <https://doi.org/10.1093/epolic/eix012>
- Bíró-Nagy, András: Orbán's Political Jackpot: Migration and the Hungarian Electorate. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2018. No. 2. 405–424. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1853905>
- Bíró-Nagy András – Szász Áron: Az Európai Unió közpolitikai hatásának percepciói. A magyarok tudása és preferenciái az EU befolyásáról. *Politikatudományi Szemle*, 2022. 2. 31–69. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2022.2.31>
- Boomgard, Hajo G. et al.: Mapping EU Attitudes: Conceptual and Empirical Dimensions of Euroscepticism and EU Support. *European Union Politics*, 2011. No. 2. 241–266. <https://doi.org/10.1177/1465116510395411>
- Brückner Gergely: Kövér László ma már nemmel szavazna az EU-ra, és zavarja a zöld örvület és az ellenzéki bolhacirkusz. *Telex*, 2021. július 11. <https://telex.hu/belfold/2021/07/11/kover-laszlo-ma-mar-nemmel-szavazna-az-eu-ra-es-zavarja-a-zold-orulet-es-az-ellenzeki-bolhacirkusz>
- Busby, Ethan C. – Druckman, James N. – Fredendall, Alexandria: The Political Relevance of Irrelevant Events. *The Journal of Politics*, 2017. No. 1. 346–350. <https://doi.org/10.1086/688585>
- Chrysogelos, Angelos: Populism in Foreign Policy. In Cameron G. Thies ed.: *Oxford Research Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Oxford, 2017, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.467>
- Clements, Ben – Nanou, Kyriaki – Verney, Susannah: 'We No Longer Love You, But We Don't Want to Leave You': The Eurozone Crisis and Popular Euroscepticism in Greece. *Journal of European Integration*, 2014. No. 3. 247–265. <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.885753>
- Conti, Nicolò – Memoli, Vincenzo: The Multi-Faceted Nature of Party-Based Euroscepticism. *Acta Politica*, 2012. No. 2. 91–112. <https://doi.org/10.1057/ap.2011.22>
- Cox, Daniel – Lienesch, Rachel – Jones, Robert P.: Beyond Economics: Fears of Cultural Displacement Pushed the White Working Class to Trump. *PRRI/The Atlantic Report*. 2017. <https://bit.ly/384p99l>
- Csehi, Róbert – Zgut, Edit: 'We Won't Let Brussels Dictate Us': Eurosceptic Populism in Hungary and Poland. *European Politics and Society*, 2020. No. 1. 53–68. <https://doi.org/10.1080/023745118.2020.1717064>
- Deutsch, Karl: *The Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, 1957, Princeton University Press.
- De Vries, Catherine E.: The Cosmopolitan-Parochial Divide: Changing Patterns of Party and Electoral Competition in the Netherlands and Beyond. *Journal of European Public Policy*, 2017. No. 1. 1–25. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1339730>
- De Vries, Catherine E.: Common People? Who Are Supporters and Sceptics and What Do They Want? In uő: *Euroscepticism and the Future of European Integration*. Oxford, 2018a, Oxford University Press, 103–126. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198793380.001.0001>

- De Vries, Catherine E.: Brexit and Beyond: Leave and Remain Preferences among Supporters and Sceptics. In uő: *Euroscepticism and the Future of European Integration*. Oxford, 2018b, Oxford University Press, 153–179. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198793380.003.0008>
- Esaiaßon, Peter – Dahlberg, Stefan – Kokkonen, Andrej: In Pursuit of Happiness: Life Satisfaction Drives Political Support. *European Journal of Political Research*, 2019. No. 1. 25–44. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12335>
- Eurobarometer: ZA5612 Eurobarometer 77.3. Country Questionnaire Hungary. 2019. <https://dbk.gesis.org/dbksearch/download.asp?db=D&id=49324>
- European Commission: 'Stop Brussels': European Commission Responds to Hungarian National Consultation. 27 April 2017. https://commission.europa.eu/publications/stop-brussels-european-commission-responds-hungarian-national-consultation_en
- European Social Survey: ESS Round 6 Source Questionnaire. Centre for Comparative Social Surveys. London, 2012, City University London. <https://ess-search.nsd.no/en/study/7ccf7f30-fd1a-470a-9b90-4c91b0bc7438>
- Forgas, Joseph P. – Moylan, Stephanie: After the Movies: Transient Mood and Social Judgments. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 1987. No. 4. 467–477. <https://doi.org/10.1177/0146167287134004>
- Gustafson, Per: More Cosmopolitan, No Less Local: The Orientations of International Travelers. *European Societies*, 2009. No. 1. 25–47. <https://doi.org/10.1080/14616690802209689>
- Hargitai, Tibor: How Eurosceptic is Fidesz Actually? *Politics in Central Europe*, 2020. No. 1. 189–209. <https://doi.org/10.2478/pce-2020-0009>
- Hegedűs, Dániel: Hungary's Self-Peripheralization in the European Union: Background and Prospects. In Ellen Bos – Astrid Lorenz eds.: *Politics and Society in Hungary. (De-)Democratization, Orbán and the EU*. Wiesbaden, 2022, Springer.
- Hooghe, Liesbet – Marks, Gary: Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integration? *Political Science & Politics*, 2004. No. 3. 415–420. <https://doi.org/10.1017/S1049096504004585>
- Hooghe, Liesbet – Marks, Gary: Sources of Euroscepticism. *Acta Politica*, 2007. No. 42. 119–127. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500192>
- Hooghe, Liesbet – Marks, Gary: Cleavage Theory Meets Europe's Crises: Lipset, Rokkan, and the Transnational Cleavage. *Journal of European Public Policy*, 2018. No. 1. 109–135. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310279>
- Iyengar, Shanto et al.: The Origins and Consequences of Affective Polarization. *Annual Review of Political Science*, 2019. No. 22. 129–146. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051117-073034>
- Jolly, Seth et al.: Chapel Hill Expert Survey Trend File, 1999–2019. *Electoral Studies*, 2021. No. 75. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2021.102420>
- Kriesi, Hanspeter et al.: Globalization and Its Impact on National Spaces of Competition. In Hanspeter Kriesi et al.: *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge, 2008, Cambridge University Press, 3–22. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790720.002>
- Kuhn, Theresa: *Experiencing European Integration: Transnational Lives and European Identity*. Oxford, 2015, Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199688913.001.0001>
- Leruth, Benjamin – Startin, Nicholas – Usherwood, Simon eds.: *The Routledge Handbook of Euroscepticism*. Abingdon, 2018, Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315464015>
- MacWilliams, Matthew C.: *The Rise of Trump. America's Authoritarian Spring*. Amherst, 2016, Amherst College Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.10034322>

- Marton, Péter – Matura, Tamás – Somogyvári, Csendike: ‘Dracunculus against the Dragon’: Hungarian Prime Minister Viktor Orbán’s Public Vaccination as Simultaneous Enactment of Public Health and Foreign Policy. *The Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 2023. No. 2. 409–428. <https://doi.org/10.1080/25739638.2023.2221923>
- Mau, Steffen – Mewes, Jan – Zimmermann, Ann: Cosmopolitan Attitudes through Transnational Social Practices? *Global Networks*, 2008. No. 1. 1–24. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2008.00183.x>
- Moens, Barbara – Vela, Jakob H.: Hungary Demands EU Lift Sanctions on 3 Russian Oligarchs. *Politico*, 6 September 2022. <https://www.politico.eu/article/hungary-russia-sanction-list-eu-oligarch/>
- Mudde, Cas: The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 2004. No. 4. 541–563. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>
- Mudde, Cas – Kaltwasser, Cristóbal R.: *Populism. A Very Short Introduction*. New York, 2017, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrade/9780190234874.001.0001>
- Mutz, Diana C.: Status Threat, Not Economic Hardship, Explains the 2016 Presidential Vote. *PNAS*, 2018. No. 19. <https://doi.org/10.1073/pnas.1718155115>
- Neumayer, Laure: Euroscepticism as a Political Label: The Use of European Union Issues in Political Competition in the New Member States. *European Journal of Political Research*, 2008. No. 47. 135–160. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00721.x>
- Nielsen, Julie H. – Capelos, Tereza: Editors’ Preface to the Special Issue ‘The Political Psychology of European Integration: Brexit and Beyond’. *Political Psychology*, 2018. No. 6. 1207–1212. <https://doi.org/10.1111/pops.12548>
- Ostrom, Thomas M.: The Relationship between the Affective, Behavioral, and Cognitive Components of Attitude. *Journal of Experimental Social Psychology*, 1969. No. 1. 12–30. [https://doi.org/10.1016/0022-1031\(69\)90003-1](https://doi.org/10.1016/0022-1031(69)90003-1)
- Pippa, Norris – Inglehart, Robert: The Backlash against the Silent Revolution. In uők: *Cultural Backlash. Trump, Brexit and Authoritarian Populism*. New York, 2019, Cambridge University Press, 87–131. <https://doi.org/10.1017/9781108595841.005>
- Plenta, Peter: Conspiracy Theories as a Political Instrument: Utilization of Anti-Soros Narratives in Central Europe. *Contemporary Politics*, 2020. No. 6. 512–530. <https://doi.org/10.1080/13569775.2020.1781332>
- Portfolio: Varga Mihály a magyar EU-tagságról: Pár év múlva térjünk vissza erre! *Portfolio*, 2021. augusztus 2. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20210802/varga-mihaly-a-magyar-eu-tagsagrol-par-ev-mulva-terjunk-vissza-erre-494820>
- Reinl, Ann-Kathrin – Evans, Geoffrey: The Brexit Learning Effect? Brexit Negotiations and Attitudes towards Leaving the EU beyond the UK. *Political Research Exchange*, 2021. No. 1. <https://doi.org/10.1080/2474736X.2021.1932533>
- Rodrik, Dani: Populism and the Economics of Globalization. *Journal of International Business Policy*, No. 1. 12–33. <https://doi.org/10.1057/s42214-018-0001-4>
- Rooduijn, Matthijs – Van Kessel, Stijn: Populism and Euroscepticism in the European Union. In Finn Laursen ed.: *Oxford Encyclopedia of European Union Politics*. Oxford, 2021, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1045>
- Russell, Daniel – Peplau, Letitia A. – Cutrona, Carolyn: The Revised UCLA Loneliness Scale: Concurrent and Discriminant Validity Evidence. *Journal of Personality and Social Psychology*, 1980. No. 3. 472–480. <https://doi.org/10.1037//0022-3514.39.3.472>

- Simon, Zoltán: Europe Is Waking Up to Threat of an Eastern Version of Brexit. *Bloomberg*, 28 April 2023. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-28/eu-is-waking-up-to-threat-of-an-eastern-version-of-brexit-in-orban-s-hungary>
- Taggart, Paul: A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems. *European Journal of Political Research*, 1998. No. 33. 363–388. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00387>
- Than, Krisztina – Kőműves, Anita: Hungary Cannot Support Any New EU Energy Sanctions against Russia – govt. *Reuters*, 29 September 2022. <https://www.reuters.com/world/europe/hungary-cannot-support-any-new-eu-energy-sanctions-against-russia-govt-2022-09-29/>
- Van Elsas, Erika – Hakhverdian, Armen – Van der Brug, Wouter: United against a Common Foe? The Nature and Origins of Euroscepticism among Left-Wing and Right-Wing Citizens. *West European Politics*, 2016. No. 6. 1181–1204. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1175244>
- Vasilopoulou, Sofia: Theory, Concepts and Research Design in the Study of Euroscepticism. In Benjamin Leruth – Nicholas Startin – Simon Usherwood eds.: *The Routledge Handbook of Euroscepticism*. Abingdon, 2017, Routledge, 22–35. <https://doi.org/10.4324/9781315464015-4>
- Verseck, Keno: Hungary vs EU: Is Orban Striving for Huxit? *Deutsche Welle*, 21 August 2022. <https://www.dw.com/en/hungary-vs-eu-is-orban-striving-for-huxit/a-58934527>
- Závecz, Gergő: *Explaining the Level of Individual Euroscepticism in Hungary*. 2010, Central European University. https://www.etd.ceu.edu/2011/zavec_zgergo.pdf
- Zwicker, Maria V. – van Prooijen, Jan-Willem – Krouwel, André P. M.: Persistent Beliefs: Political Extremism Predicts Ideological Stability over Time. *Group Processes & Intergroup Relations*, 2020. No. 8. 1137–1149. <https://doi.org/10.1177/1368430220917753>

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 államcsődközeleli 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 tőkétől 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 teremtvé 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 mindenkor 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 mintaországává 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 neoliberális 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 beállt 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 cél dátuma, 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 cél dátum 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 euróövezet 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 KERETEKBEN: 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 KULCS TERÜLETEKEN 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 hivataltban 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 Brüsszélből 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 adótak 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 többletforrásokhoz. 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 kritikusan 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 valószínűség 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 elöregedése 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.

A KÖTET SZERZŐI

Andor László főtítkár, Foundation for European Progressive Studies; az Európai Bizottság korábbi foglalkoztatásért, szociális ügyekért és társadalmi befogadásért felelős biztosa

Arató Krisztina egyetemi tanár, intézetigazgató, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézet; Jean Monnet Fellow, Robert Schuman Centre, European University Institute

Benczes István egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem Globális Tanulmányok Intézet

Bíró-Nagy András tudományos főmunkatárs, HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet; igazgató, Policy Solutions

Bruszt László egyetemi tanár, a CEU Demokrácia Intézet társigazgatója, a Közép-európai Egyetem szociológiai professzora

Bucsky Péter, a G7.hu gazdasági portál újságírója

Éltető Andrea tudományos főmunkatárs, HUN-REN Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világ gazdasági Intézet

Gyévai Zoltán, a Szabad Európa brüsszeli tudósítója, a BruxInfo internetes portál alapítója és korábbi főszerkesztője

Koller Boglárka egyetemi tanár, tanszékvezető, Jean Monnet Chair, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Európa-tanulmányok Tanszék

Medve-Bálint Gergő tudományos főmunkatárs, HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet; egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem Társadalom- és Politikatudományi Intézet

Pelle Anita egyetemi docens, intézetvezető, Jean Monnet Chair, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Nemzetközi Gazdaság- és Gazdálkodástudományi Intézet

Szászi Áron kutató, HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet; politikai elemző, Policy Solutions

Varju Márton kutatóprofesszor, HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi adjunktus, ELTE Társadalomtudományi Kar, Politikai és Nemzetközi Tanulmányok Intézete

Várnay Ernő kutatóprofesszor, HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

