

**Benczes István,**  
egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem, Világgazdasági Tanszék

E-mail: istvan.benczes@uni-corvinus.hu

**KÖZÖS KÖLTSÉGVETÉS, JOGÁLLAMISÁG, GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS<sup>1</sup>**

Az Európai Unió deklarált célja a tagok közötti gazdasági és társadalmi kohézió erősítése. A kohézió megvalósításának legismertebb eszköze immáron évtizedek óta a közös költségvetés, vagy ahogyan hivatalosan nevezik, a többéves pénzügyi keret.

Az unió költségvetése a mai napig képtelen levetkőzni útfüggő jellegét. Évtizedek óta két nagy terület dominálja a kiadási oldalt: az agrárfinanszírozás, amit időközben „fenntartható növekedés/természeti erőforrások”-ra címkéztek át, valamint a „gazdasági, társadalmi és területi kohézió” címet viselő fejezet. A kétezres évektől megjelentek ugyan olyan új szempontok is a közös finanszírozásban, mint a klímaváltozás, a környezetvédelem vagy a migráció stb., ám ezek súlya továbbra is viszonylag kicsi. Ahogyan nagyságrendben eltörpül a közös uniós projektek finanszírozása is, ami a versenyképességet és az innovációs kapacitást hivatott közvetlenül is erősíteni. Történik mindez a nettó befizető tagállamok (Németország, Dánia, Hollandia, Franciaország, Finnország, Svédország, Ausztria) legnagyobb bánatára, hiszen a két tradicionálisan meghatározó szegmensre, a mezőgazdaságra és a kohézióra fenntartott kereteket közvetlenül tagállami hatáskörben használják fel, érdemi hatékonysági kritériumok érvényesítése nélkül.

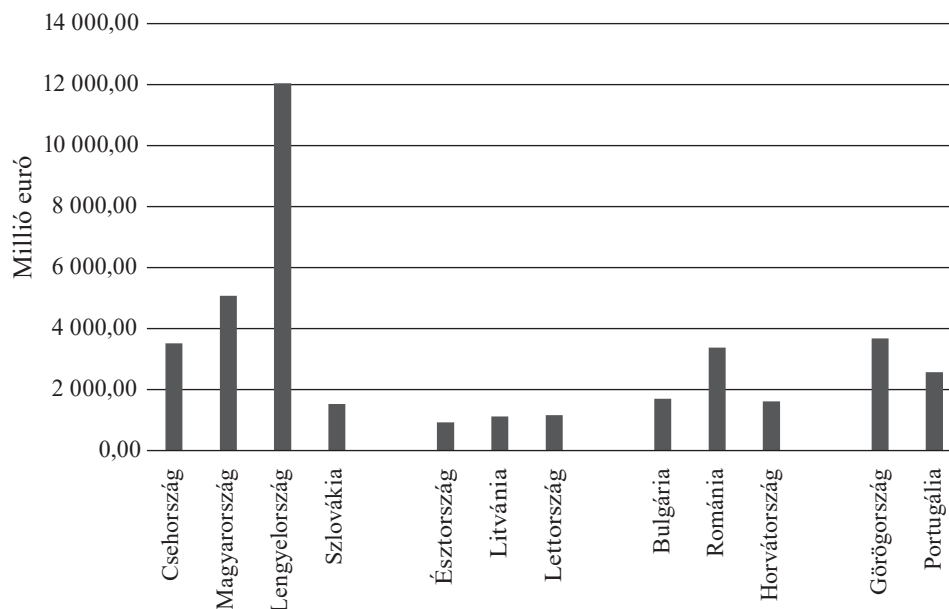
Magyarország a koronavírus-járvány megjelenése előtti esztendőkből a gazdasági növekedés tekintetében az uniós csúcstartók közé tartozott. 2018-ban és 2019-ben az unió átlagához mért növekedési különbség elérte a három százalékpontot, ami azt vetítette előre, hogy nagyban felgyorsulhat az ország felzárkózása. A felívelést a 2020 elején kitört világvárvány nyilvánvaló módon megtörte, bár Magyarország még így is a szerencsésebbek közé (volt) sorolható, hiszen 2020. évi visszaesésének prognosztizált mértéke (6,4 százalék) az uniós átlag alatt marad (7,4 százalék). Még sem közelítette az olyan tagállamok mélyrepülését, mint Spanyolország, Portugália, Horvátország vagy Olaszország, ahol a visszaesés várhatóan 10 százalék feletti lesz (European Commission, 2020).

A magyar gazdaság viszonylag jó teljesítménye egyáltalán nem elhanyagolható mértékben az unió közös költségvetéséből való részesedésnek, azaz nettó

<sup>1</sup> <https://doi.org/10.47630/KULG.2021.65.1-2.9>

haszonélvezői pozíciójának (volt) köszönhető. Magyarország az egyik legnagyobb felhasználója az uniós forrásoknak: éves szinten (és átlagosan) hazai össztermékének körülbelül a négy százalékával gazdagodik ily módon. De ez egyben a magyar gazdaság sebezhetőségét is jelenti. Kiválóan példázza e kiszolgáltatott helyzetet, hogy miután a válságot követően 2013-tól a nemzetgazdasági beruházások szintje újra növekedést mutatott, 2016-ban a lendület drámai módon tört meg, abban az esztendőben, amikor is kifutottak a 2007 és 2013 közötti uniós költségvetési ciklus forrásaiból fedezett beruházási projektek... De az sem erősíti az uniós forrásbevonás pozitív olvasatát, hogy a hazai beruházások mintegy háromötöde a közszektorhoz kötődik (EIB, 2019a). Ez ugyanis azt is mutatja, hogy a magánszektor beruházási kedve (ha tetszik: kockázatvállalási hajlandósága) jóval a régiós versenytársaké alatt marad. Magyarországgal ellentétben, Szlovákiában például a járványt megelőzően a nem kormányzati szektor élte a beruházási boomot (EIB, 2019b). Hasonló a helyzet Csehországban is, ahol a magánszektor 2019-re már jócskán a globális pénzügyi és gazdasági válság előtti beruházási szint felett teljesített. A kormányzati szektor aktivitása ugyanakkor még csökkent is (EIB, 2019c).

**Az uniós kifizetések és befizetések különbségei néhány tagállamban**  
(Nettó tagállami pozíciók, 2019)



Forrás: [https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue\\_expenditure.html](https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html)

Miközben az EU-ban 100-ból 85 vállalkozás foganatosított beruházásokat a járvány előtt, addig Magyarországon a hetvenet sem érte el ezek száma. Amiképpen a beruházási intenzitási mutató, vagyis az egy alkalmazottra vetített beruházások értéke is jóval az uniós átlag alatt maradt (3 501 euró versus 6 631 euró). A hazai vállalkozásoknak ráadásul mindössze 12 százalékuk tekinthető aktív innovátornak, szemben az uniós átlaggal, amely több mint másfélszerese a magyarnak (EIB, 2019a). Mindezt a képzett munkaerő hiánya, valamint a szabályozási környezet kiszámíthatatlansága magyarázza. Nem véletlen, hogy a magánszektorban megvalósuló fejlesztések nagy többségét a nagyvállalatok valósították meg. A kis- és közepes méretű vállalkozások jellemzően távol tartották magukat a jelentősebb állótöke-fejlesztésektől.

A nagy volumenben érkező uniós források a hazai gazdaság másik gyengeségét is elfedik. Magyarországon a munkatermelékenység továbbra is mintegy 30 százalékponttal marad el az uniós átlagától, ami három évtizeddel a rendszerváltás és másfél évtizeddel az EU-csatlakozás után indokolatlanul magasnak tűnik (különösen, hogy a másik három visegrádi országban ilyen mértékű lemaradást nem tapasztalni). A jelentős hátrányt három tényező magyarázza érdemben: (1) a magyarországi termelékenységi versenyben élenjárók sem mérhetők össze a globális élvonallal, (2) a nemzetközi értékláncokban betöltött szerep, azaz a munkaintenzív termelésre történt szakosodás nem kínál lehetőséget a magyar termelékenység fokozódására, (3) a magyar piacot továbbra is nagy arányban az alacsony termelékenységet produkáló egységek képviselik. Ez az összetett oksági rendszer egyben az erőforrás-allokáció nem hatékony voltát és a verseny intenzitásának gyengeségét is jelzi (Európai Bizottság, 2020a).

A 2021 és 2027 közötti többéves pénzügyi keretprogramból Magyarország továbbra is a két nagy csatornán keresztül, vagyis az agrártámogatásokból és a kohéziós forrásokból részesülhet majd. Az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap 8,7 milliárd euróval gazdagítaná az országot a hét esztendő alatt, míg az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap további 3 milliárd euró körüli összeget biztosítana. Kohézióra kb. 22,5 milliárd eurót költhetne az ország a közös költségvetésből.

A koronavírus-járvány jelentette új helyzet azonban új források bevonását is szükségessé tette uniós szinten. A szokásos többéves keretet ezúttal kiegészíti egy jelentős méretű csomag, a Next Generation EU, amely révén a következő költségvetési ciklusban a tagállamok a többéves pénzügyi keret 1074,3 milliárdja mellett 750 milliárd eurónyi pluszforráshoz jutnak (2018-as áron). A pótlólagos forrást az unió a nemzetközi pénz- és tőkepiacokról tervezi bevonni (vagyis nem közvetlen

tagállami befizetésekből fedezné), majd azok egy részét továbbadja vissza nem térítendő támogatások formájában (390 milliárd euró értékben), másik részét továbbhitelezi a tagállamoknak (360 milliárd euró). Az újólag felállítandó alap forrásai révén Magyarország a többéves pénzügyi keret forrásain túl, három csatornán mintegy 7,4 milliárd euróhoz jutna. Ezen belül a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből mintegy 6,26 milliárd euró bevételt remélhet, a React EU (amelyből kifejezetten a koronavírus-járvány által sújtott területek kapnak támogatást, például az egészségügyi rendszer megerősítésére) 885 millió euróval, míg a méltányos átállást támogató alap 238 millió euróval gazdagíthatja Magyarországot.

A vita azonban nem a pénzek nagyságrendjéről vagy a fejezetek közötti allokációjáról szól(t), hanem a magyar szempontból korántsem marginális jelentőségű jogállamisági mechanizmusról. Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke így fogalmaz: „[a]z Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” Erre való hivatkozással vetette fel az Európai Bizottság még 2019 tavaszán a jogállamisági mechanizmus bevezetésének lehetőségét, hangsúlyozva, hogy a cél a helyzetértékelés és a megelőzés.

Az eljárás alapja az úgynevezett jogállamisági jelentés, amely támpontokat kínál az EU szerveivel való konzultációhoz és jó esetben segíti a jogállamisággal összefüggésbe hozható problémák kezelését. A jelentés négy területet ölel át, ezek: az igazságszolgáltatási rendszer helyzete, a korrupcióellenes intézkedések köre, a médiapluralizmus, valamint a fékek és ellensúlyok intézményei. A Bizottság a jelentést több forrásra támaszkodva készíti el, országglátogatást is tehet, illetve támaszkodik egyéb nemzetközi szervezetek jelentéseire is, ideértve mások mellett a Világbankot, az OECD-t vagy a World Economic Forumot.

Csakhogy a jogállamiság állapotának meghatározása korántsem egyszerű feladat. A Bizottság nem is tesz kísérletet arra, hogy annak minőségét számszerű formában állapítsa meg. Deklaráltan kvalitatív jelleggel végez értékeléseket, amit az éves jogállamisági jelentésében tesz közzé. Más nemzetközi intézmények ugyanakkor megpróbálkoznak a számszerűsítéssel. Az egyik legismertebb ilyen jellegű mutató a Világbank munkatársai által fejlesztett kormányzási indikátorok jogállamisági (rule of law) mutatója (lásd például Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2009). A világbanki felmérések szerint Magyarország a 2006 évi csúcsról az elmúlt közel

másfél évtizedben folyamatosan visszaesett, 2010-ig csak lassanként és fokozatosan, majd 2010-től drasztikus mértékben. Így Bhután, Puerto Rico és Saint Lucia szintjére került. Némi vigaszt talán az kínálhat, hogy még ezzel az eredménnyel is jobb teljesítményt mutatott Magyarország, mint Szlovákia vagy Lengyelország. Csehország ugyanakkor fényévekkel előzi meg a szomszédjait.

Bár a World Economic Forum az országok versenyképességét számszerűsíti, felsővezetői lekérdezései azonban olyan komponenseket is érintenek, amelyek az uniós jogállamisági vizsgálatnak szintén részei. Legfrissebb jelentéséből (WEF, 2019) kiderül, hogy Magyarországon elsősorban az üzleti szektor bizalma szenvedett jelentős mértékű sérülést. Az ország rendkívül rossz eredményeket ért el a bírói függetlenségre (102.), a szabályozás jogi környezetére (134.), valamint költségére (106.), a tulajdonjogok biztonságára (99.), az érdekkonfliktus szabályozására (121.), a gazdaságpolitika kiszámíthatóságára (109.) vonatkozó kérdésekben (zárójelben az egyes részterületeken elért helyezés az országok rangsorában). Mindettől nyilván nem függetlenül a vállalkozói kultúrát is drámaian alacsony színvonalúnak ítélték meg a válaszadók (122.), a vállalkozók kockázatvállalási hajlandóságát pedig majdhogynem a legutolsó helyre tették (133.) a teljes, valamivel több mint 140 országot magában foglaló felmérésben. Utóbbi esetben Magyarországot olyan államok (is) megelőzik, mint Benin (132.) vagy a Kongói Demokratikus Köztársaság (131.).

A World Justice Project jogállamiság-indexe már kifejezetten azzal a szándékkal jött létre, hogy nyolc tényező alapján mérje fel a világ országainak jogállamiság-érettségét (tehát ez esetben a jogállamiság nem csupán egy a többi indikátor között). A szervezet lekérdezéseken alapuló 2020. évi adatfelvétele alapján Magyarország olyan államokkal került egy csoportba, mint Indonézia, Kazahsztán, Koszovó, Mongólia, Panama vagy Tunézia. És csak azért nem került ennél is rosszabb társaságba, mivel a nyolc komponens közül az egyikben, a rend és biztonság címkével ellátottban, kiemelkedően teljesített (World Justice Project, 2020).

A jogállamisági mechanizmus Magyarországon elsősorban az uniós kifizetések felfüggesztésének lehetősége (és persze a magyar vétó) miatt került a közfigyelem fókuszába. Holott eróziója ennél jóval markánsabb, a gazdaság hosszú távú teljesítményére is kiható következménnyel is járhat. Az Európai Bizottság legújabb igazságügyi eredménytáblájának értékelésekor így fogalmazott: „[a] hatékony igazságszolgáltatási rendszerek alapvető fontosságúak a kölcsönös bizalom, a befektetési környezet és a hosszú távú növekedés fenntarthatósága szempontjából” (Európai Bizottság, 2020b: 5). Az a felismerés köszön itt vissza, hogy a jogállamiság működését garantáló hatékony igazságügyi rendszerek a gazdasági növekedés ösztönzői

lehetnek azáltal, hogy erősítik a szereplők közötti bizalmat, csökkentik az oppor-  
tunista viselkedés kockázatát, mérséklik a tranzakciós költségeket, erősítik a be-  
ruházásokat, fokozzák a hitelezést. Összességében javítják a termelékenységet és  
a gazdaságok versenyképességét. Az új intézményi gazdaságtan művelői számára  
mindez nem meglepő. Ám mostanra az unió hivatalos szervei is egyértelműen kiáll-  
nak az intézmények minősége és a tagállami gazdasági teljesítmény között feszülő  
egyértelmű ok-okozati kapcsolat megléte mellett. Az pedig legalább annyira uniós,  
mint tagállami érdek...

### Hivatkozások

- EIB (2019a). *EIB Group survey on investment and investment finance. Country overview. Hungary.* Luxembourg.
- EIB (2019b). *EIB Group survey on investment and investment finance. Country overview. Slovakia.* Luxembourg.
- EIB (2019c). *EIB Group survey on investment and investment finance. Country overview. Czech Republic.* Luxembourg.
- Európai Bizottság (2020a). *2020. évi országjelentés – Magyarország. A Bizottság közleménye... COM(2020) 150 final*, Brüsszel, február 26.
- Európai Bizottság (2020b): *Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája. A Bizottság közleménye... COM(2020) 306 final*, Brüsszel, július 10.
- European Commission (2020). *European economic forecast. European Economy, Institutional paper 136*, november 5.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2009). *Governance Matters VIII: Aggregate And Individual Governance Indicators 1996-2008.* World Bank Group, Policy Research Working Papers.
- WEF (2019). *Global competitiveness report.* World Economic Forum, Geneva.
- World Justice Project (2020). *The WJR rule of law index 2020.* Washington D.C.