



NEMZETI  
KÖZSZOLGÁLATI  
EGYETEM  
LUDOVIKA



NATIONAL UNIVERSITY  
OF PUBLIC SERVICE  
LUDOVIKA

GVK Gazdaságpolitikai Tanulmányok  
RICE Policy Papers

**A 2021-2027-es EU költségvetés hatása a magyar gazdaságra**

2020/2



Gazdaság és Versenyképesség Kutatóintézet  
Research Institute of Competitiveness and Economy



# **A 2021-2027-es EU költségvetés hatása a magyar gazdaságra**

Közzététel dátuma / date of publication: 2020.08.06.

A tanulmány elkészítésében részt vettek:

Czeczeli Vivien,  
Kutasi Gábor

© Nemzeti Közzolgálati Egyetem. Minden jog fenntartva.

ISBN: 978-963-498-353-8

Gazdaság és Versenyképesség Kutató Intézet  
Research Institute of Competitiveness and Economy  
1083 Budapest, Ludovika tér 2.  
E-mail: [gvk@uni-nke.hu](mailto:gvk@uni-nke.hu)

## Tartalom

Vezetői összefoglaló .....	4
1. Az Európai Bizottság induló javaslata .....	5
2. A válságra pénzbőség a válasz .....	7
3. A magyar többletforrás értéke időbeli és regionális összevetésben .....	9
4. Mekkora növekedési hatás várható? .....	12

## Vezetői összefoglaló

Az Európai Bizottság 2019-es uniós költségvetési előterjesztés 1134,6 milliárd eurót irányzott elő a 2021-2027-es időszakra, kevesebbet, mint amennyit a megelőző hét évben fordított az EU a tagállamok közötti kohézióra. A fejlett EU-tagállamok törekvését és a Brexit miatti bevételkiesést tükrözte a kisebb költségvetés, amely a fejletlenebb tagok számára kevesebb támogatást javasolt.

A 2020-as év koronavírus okozta járványa miatti gazdasági leállás a tagállamonként eltérő 6-12 százalék várható GDP-visszaesés miatt a 2020 júliusi Európai Tanács ülésen az országok vezetői már egészen más hozzáállással megnövelt forrásokat rendeltek a következő költségvetési időszakhoz.

Az Európai Tanács által elfogadott költségvetési tervezet – amelyet még az Európa Parlament is megvitat – három fő részből tevődik össze. Az 1074,3 milliárd eurós rendszeres többéves pénzügyi keretéből, valamint az egyszeri „EU új generációja” alap 390 milliárd euró vissza nem térítendő támogatásából és 360 milliárd eurós kölcsönprogramjából. A bővített kereten belül a rendszeres költségvetés a 2019-es tervhez képest is tovább csökkent, amely előrevetít hosszútávú szándékokat.

Magyarország számára az Európai Tanács által 2020 júliusában elfogadott költségvetési változat azt jelenti, hogy az ország EU-tagságának kezdete óta euróban számítva a legmagasabb egy főre jutó támogatást (és ezen belül hitelforrást) tudja lehívni az ország.

A vizsgált térségbeli országokkal összevetve ez az egy főre vetített támogatási összeg megelőzi Romániát és Csehországot, némiképp elmarad Szlovákiától. Lengyelország 38,5%-kal előzi meg a magyar egy főre jutó forrást, de e mögött az a strukturális különbség áll, hogy a magyar források 17 százaléka, a lengyelnek 56 százaléka visszafizetendő kölcsön.

A növekedési hatások tekintetében a tanácsi ülésen kialakult 3 milliárd eurónyi többlet forrás a különböző fiskális multiplikátorok alapján összeségében várhatóan 3,3 – 5,4 milliárd euró többlettel járul hozzá a magyar GDP-hez a következő években. Az összeségében elkölthető 52,8 milliárd euró támogatás hatása 57,8 – 94,5 milliárd euróval, az önrésszel bővített 61,5 milliárd euró pedig 67,3 – 110,1 milliárd euróval jelenthet több bruttó hazai termelést 2021-2027 időszakában, összességében.

## 1. Az Európai Bizottság induló javaslata

Az Európai bizottság már 2019-ben elkészítette javaslatát a közösségi költségvetésre. A költségvetés fő számait tekintve érvényesülni látszott a gazdag országok érdeke, mely szerint GNI- (összjövedelem-) arányosan nézve az uniós költségvetés mérete és gazdasági súlya csökkent volna a 2014-2020-as ciklushoz képest. Utóbbi időszakban 1,16 %-volt ez az arány, míg az előterjesztés 1,114 %-ról szólt, ami így is elképesztő összeg: 1134,6 milliárd euró, igaz mindez 7 évre és a 450 milliós Unió 27 országára elosztva. Ez a néhány tíz ezrelék valójában 4-5 milliárd euró csökkenést jelent. Az EU harmadik eddigi legnagyobb nettó befizetője, Nagy-Britannia, már nem fizet be semmit. Ennek statisztikai következménye, hogy az EU jövedelmi átlaga jövőre már ettől önmagában alacsonyabb lesz, és többek között Magyarország közelebb kerül az EU átlagához. A bennmaradó nettó befizető országok (Németország, Ausztria, Hollandia, Svédország, stb.) sem kívánt többel hozzájárulni a közös forrásokhoz. Magyarországnak az 2020-ig a GNI 0,85%-át kellett befizetnie. A Bizottság javaslatában szereplő [előirányzat](#) alapján a GNI 0,98%-a (1,56 milliárd euró). Viszont még így is a befizetendő összeg közel 11-szeresét kapta volna vissza támogatásként az ország (GNI 10,79%-a, 17,87 milliárd euró) az eredeti javaslat alapján.

Az általános trendek, melyeken az Európai Tanács egyeztetése sem változtatott, a következők: Bár arányaiban továbbra is a Közös Agrárpolitika és a kohézió célkitűzése marad a legdominánsabb, mindkét célkitűzés finanszírozásában jelentős visszavágások történnek. A közös költségvetésre vonatkozó javaslat általános alapelvként fogalmazza meg, hogy a környezetvédelmi és klímaváltozás elleni tevékenységekre a források legalább 25%-át kell elkölteni, függetlenül attól, hogy melyik alapból érkezik a pénz. Várhatóan a mezőgazdasági, vidékfejlesztési, regionális fejlesztési és kohéziós célok hangsúlya tovább tolódik a fenntartható környezetet támogató beruházások, fejlesztések, munkahelyek irányába.

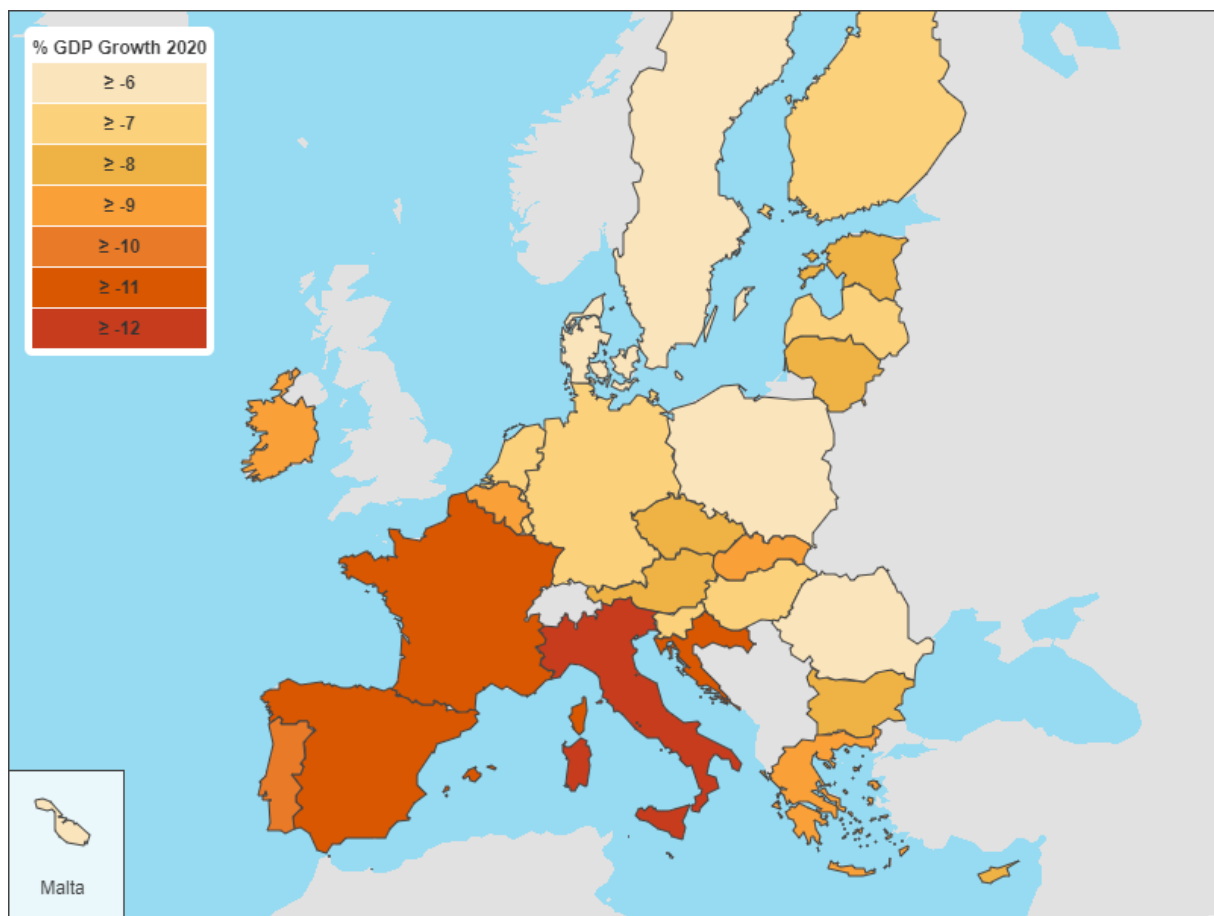
A klímavédelmet finanszírozza egy költségvetésen kívüli, 2030-ig futó, külön pénzügyi program is, amely különböző pénzügyi forrásokból áll össze. Egyik a 7,5 milliárd eurós Méltányos Átállási Alap (Just Transition Fund), amely a fosszilis energiát használó erőműveket, valamint a szén- és tőzégbányászatról való átállást támogatja a zöld technológiák és ágazatok irányába. (Az atomenergiát nem tekinti

annak a program.) Magyarország ebből az alapból mindössze 82,2 millió eurót remélhet. Érdekesebb lehet azonban az alapot kiegészítő InvestEU 45 milliárd eurós magántőkebevonás és az Európai Beruházási Bank 25-30 milliárd euró összegű klíma célú hitele. Ezek azonban visszatérítendő hitelek.

A Digitális Európa Program önmagában milliárdos nagyságrendű euróban. Ha ehhez hozzáadjuk az egységes piac fejlesztésére és az innováció támogatására szánt alapokat, akkor már a költségvetés kétszámjegyű százalékát teszi ki a technológia fejlesztésére szánt keret. Feltételezhető, hogy az egyéb (pl. mezőgazdasági vagy határőrizeti) célokat támogató alapok jelentős hányada is nagy hangsúlyt helyez a digitalizáltság és a robotizáció szintjének növelésére.

Mindezt felülírta a 2020-ban gazdaságilag is pusztító, országonként 6-12 százalékot meghaladó visszaesést (1. ábra) okozó koronavírus járvány, amelynek következtében kibővült a közösségi forrás és háttérbe szorultak az addig kiemelet célok.

1. ábra Az Európai Bizottság GDP-előrejelzése 2020-ra, 2020 nyarán



forrás: [Európai Bizottság](#)

## 2. A válságra pénzbőség a válasz

A 2020 júliusi Európai Tanács ülés változásokat hozott az EU következő hosszú távú költségvetésében és egyetértésre jutott ezen felüli hitelforrások bevonása ügyében is. Az eredeti költségvetés lényegében megszorítást jelentett a kevésbé fejlett tagállamok – így Magyarország, - valamint általánosan a mezőgazdasági ágazat számára, miközben más dimenzióban a 2019-es tervhez képest az alku áldozatául estek a digitalizációt és az energiafelhasználás zöldítését szolgáló célokra szánt forrásokra. Ennek a nagyságrendjének az érzékeltetésére egy extrém példa, hogy Lengyelország például Méltányos Átállási Alapjából (Just Transition Fund) 40 millió euró helyett csak 10 millió eurót kap a szénbányákról való iparági átállásra. (Magyarország ezen alapból amúgy is csak kis összeggel részesült volna.) A kölcsönök lehívásakor azonban ez még az országok preferenciája alapján alakulhat kedvezően is.

A válság eltüntette a korábbi szűkmarkúságot. A 2021-2027 uniós költségvetés eredetileg csökkenő tendenciája az állam és kormányfők egyezségével kiugró mértékű növekedésbe és bőkezűségbe fordult át. Az eredeti javaslat 1134,6 milliárd euróról (EU hétéves össztermékének 1,114%-áról) szólt, az új javaslat 1824,3 milliárd euró (az EU hétéves GNI 1,791 %-a). A csavar természetesen a történetben, hogy nem csupán a szokványos befizetésekből áll össze a költségvetés. Az eredeti formában a szokásos többéves pénzügyi keret (Multiannual Financing Framework, MMF) 1074,3 milliárd euróra csökken. Mindezt kiegészíti az [EU új generációja](#) (Next Generation EU) nevet viselő kilábalási alap, amelynek a 750 milliárd euró forrása két részből tevődik össze: 390 milliárd euró vissza nem térítendő támogatás és 360 milliárd euró kölcsön. A 750 milliárdból 560 milliárd a gazdaság újraindítására és az új egészségügyi viszonyokhoz való igazítására fordítandók, de a maradékból részül másik kilenc cél is, többek között az adósságtörlesztés fizetőképességének fenntartására, a Horizont kutatási programokra, vidékfejlesztésre, fosszilis energiaforrásokról fenntarthatókra való áttérésre stb. A megállapodás kimondja, hogy „[a]z egyes tagállamok által felvehető kölcsönök maximális volumene főszabályként legfeljebb a GNI-jük 6,8 %-a lehet.” A következőkben Magyarország elért pozícióját értékeljük Csehország, Szlovákia, Lengyelország és Románia számainak tükrében.

---

## *Fiskális unió tesztüzemmódban*

---

Az Európai Tanács [tárgyalási emlékeztetője](#) tárgyalja a felvehető kölcsön részleteit és a közös kockázatvállalás mechanizmusát. A közös hitelfelvétel, még ha fel is van osztva a felhasználása, és az ehhez társított vissza nem térítendő kilábalási alap által megemelt uniós költségvetés egy erős lépés a fiskális unió lényege felé. Ez azonban tekinthető csupán átmeneti jellegűnek, mert a felhasználhatóság idejét behatárolja. Azonban a lehívott kölcsönöket 2058-ig kell a tagállamoknak törleszteniük, ami a közgazdaságilag értelmezhető időtávokat tekintve szinte már a nagyon hosszú távon is túlmutat. Ha nemzetközi jogilag nem is beszélhetünk fiskális unióról és föderális integrációról, a közös hitelfelvétel és a megnövelt vissza nem térítendő támogatások felhasználását és hatását érdemes lesz követni a szokásos integrációs szempontokon túl úgy is, mint a fiskális unió tesztverzióját, amely során kiderülhet, hogy az EU, mint fiskális kockázatközösség együttműködőképes lehet-e a jövőben, vagy esetleg a potyautas kockázatáthárításra fog sok megsegített ország játszani.

---

---



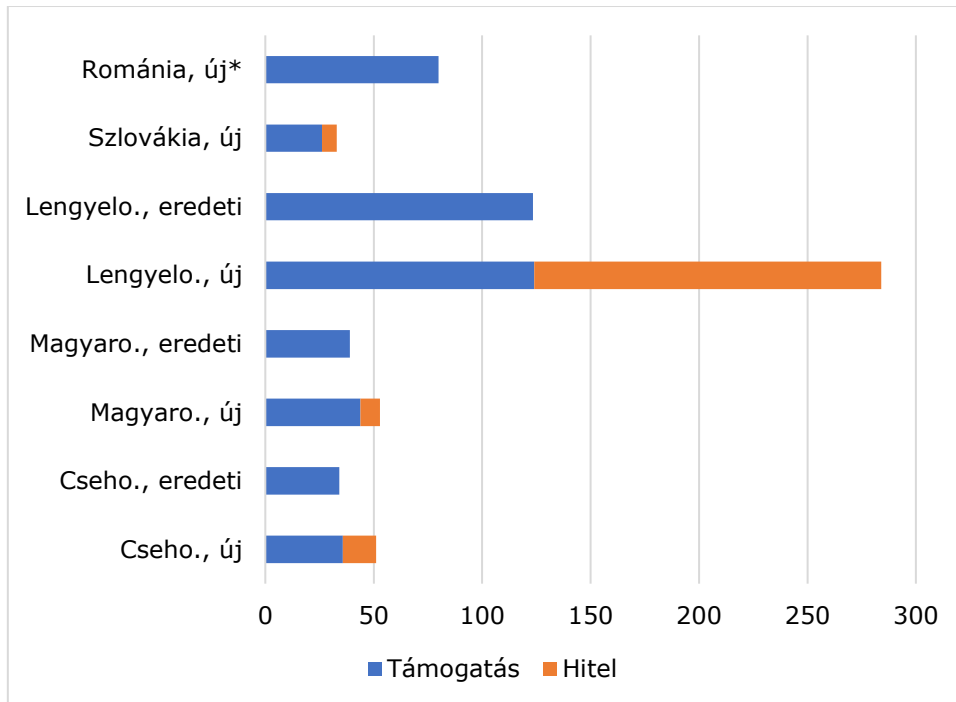
### 3. A magyar többletforrás értéke időbeli és regionális összevetésben

A 2020 júliusi tanácsi ülés eredményeképpen létrejött kompromisszum mind az öt, általunk vizsgált ország vezetőjét elégedettséggel töltötte el. Az országszintű támogatásokra vonatkozó információk még igen frissek. Sok esetben nyilatkozatokból lehet a főszámokat is egyelőre megtalálni. [Szlovákia](#) esetében csak az új értéket találtuk, míg [Románia](#) esetében nincs információ az új értéken belül a hitel arányára. Az biztos, hogy [Lengyelország](#) több, mint duplájára emelte a [lehetőségeit](#), de mindezt a többletet kizárólag a hitelkerethez való hozzáféréssel, amely a teljes forrásának több, mint 56 százalékát adja. [Csehország](#) esetében is túlnyomó részt a hitelkeret bővülése adja a júliusban megemelkedett forráslehetőséget. [Magyarország](#) négy – ismert hitel/támogatás bontású – ország közül a legkisebb hitelarányal és a legnagyobb vissza nem térítendő támogatási aránnyal (83%) rendelkezik, ugyancsak jelentős forrásbőség mellett.

Magyarország esetében az új költségvetési ciklus során rendelkezésre álló források azon kedvező kombinációban állnak rendelkezésre, hogy a nagyobb arányt támogatások teszik ki (43,8mrd EUR), s csupán kisebb hányad (15,4mrd EUR) testesül meg hitelek formájában. A források ugyanezen eloszlása jellemző Csehországra, Szlovákiára is. (Románia esetében a cikk írásakor nem állt rendelkezésre megfelelő adat a tételes bontásra vonatkozóan.). Lengyelország esetében ezzel ellentétben a hitelek mértéke (160mrd EUR) jócskán meghaladja a támogatások értékét (124mrd EUR), ám az ország így is bőkezű forrásallokációban részesül.

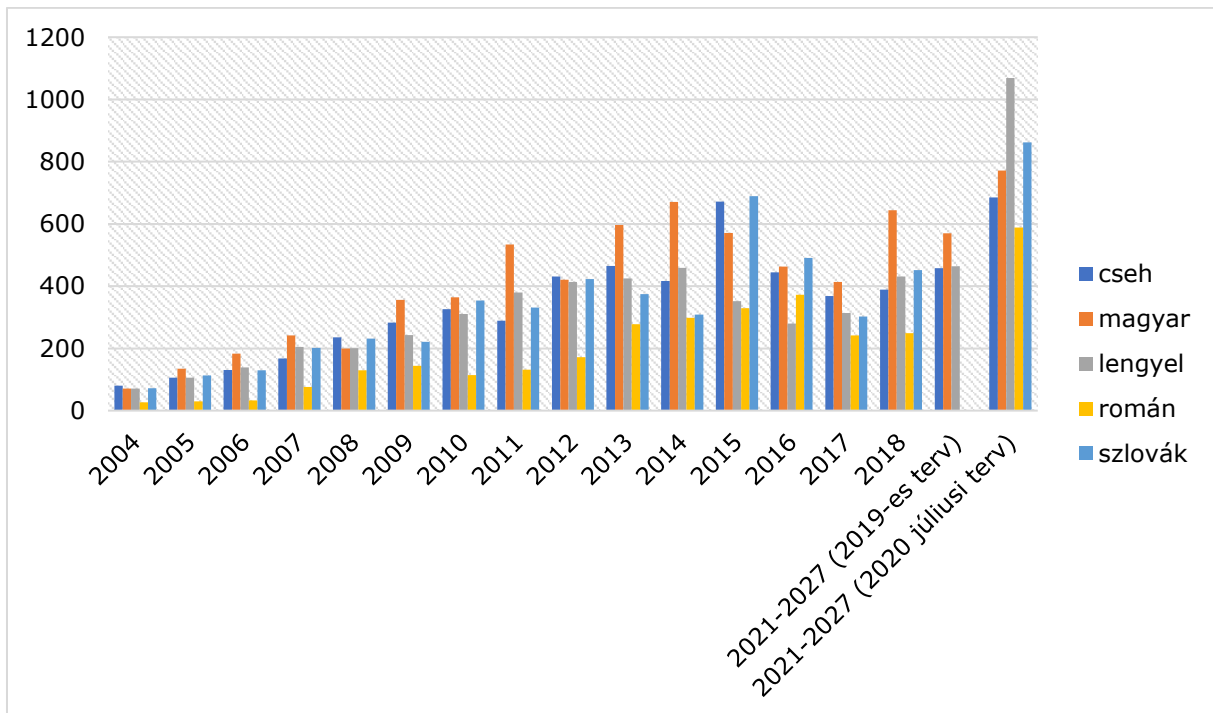
Az uniós források mértéke a 2004-es a keleti bővítés időszakában tapasztaltakhoz képest markánsan, többszörösére növekedett. A V4-ek, illetve Románia adatait alapul véve is szembetűnő a Magyarország számára juttatott források mérete, melynek felhasználása a 2007-2013-as költségvetési időszakban elsősorban a ciklus végére tolódott, így lényegében az EU-s pénzek hatása is ekkor jelentkezett erősebben. A legutóbbi, illetve még jelenleg is tartó (2014-2020) ciklus forrásfelhasználása hazánk esetében a ciklus két végpontja felé orientálódik erőteljesebben. E két periódusban Magyarország az egy főre jutó éves európai támogatásokat tekintve az egyik legnagyobb kedvezményezettnek tekinthető.

1. ábra 2021-2027 EU támogatás és hitel a 2019-es (eredeti) és a 2020 júliusi (új) javaslat alapján, milliárd euró



Forrás: Európai Bizottság

2. ábra Egy főre jutó éves európai támogatás (EUR értékben)



forrás: Európai Bizottság

Az uniós források [felhasználása](#) tekintetében a V4 országokat és Romániát vizsgálva, az integráció kezdetétől szinte végig kiemelkedő mértékben tudta lehívni a támogatásokat a magyar gazdaság. A következő költségvetési időszakra vonatkozó saját számítások alapján az első tervezési időszak visszaesést, a júliusban átdogozott költségvetési terv viszont emelkedést mutat az egy főre vetített támogatás mértékében – ide számítva a hitelkeretet is. Ezzel a vizsgált országok középmezőnyében van Magyarország, amit még árnyalhat tényleges keretfelhasználás a jövőben. Lengyelország és Szlovákia több, a cseh és a román gazdaság kevesebb kerethez jut a 2019-es lakosságra vetítve, mint a magyar.

A júliusi maratoni tárgyalásokról a V4 országok mindegyike és Románia is elégedetten távozott. Az előzetes (2019-es) terveket felülíró 2020 júliusi számok jelentős nagyságrendbeli különbözősége már az egy főre és egy évre jutó átlagos forrás értékekben is megmutatkoznak. Összehasonlításában ugyanakkor szembetűnő, hogy a teljes támogatásokat tekintve most Lengyelország kapja a legnagyobb összeget: a 284 milliárd EUR értékű forrás csaknem 5,5-szerese a Magyarországnak és Csehországnak szánt összegeknek. Az abszolút összegben túlmutatóan az egy főre jutó értékek is előrevetítik, hogy Lengyelország az egyik legnagyobb nyertes, emellett Szlovákia ugyanezen vetítési alapon szintén kedvező igencsak pozícióhoz jutott. A teljes összeget tekintve mégis, a legszűkebb támogatási keretet az említett országok közül Szlovákia tudhatja magáénak 32,9 milliárd eurós összegben. [Lengyelország](#) az új uniós költségvetés összeségét tekintve is az egyik legnagyobb kedvezményezettként tartható számon, s a koronavírus válságkezelési csomagból szintén a legmagasabb összegek egyikét tudhatja magáénak. Bár az ország viszonylag megfelelő helytállást tanúsít a válságot illetően, fontos megjegyezni, hogy a koronavírus alap elsősorban a pandémia előtti gazdasági állapot alapján kerül felosztásra. Kiemelendő továbbá az ország gazdaságának erős szénfüggősége, melynek révén – a változások ellenére - szintén jelentős összegeket szerzett, annak ellenére, hogy Lengyelország az egyetlen olyan uniós ország, mely nem csatlakozott a 2050-re megvalósítandó klímasemlegességi tervhez. [Csehország](#) elégedettségét nemcsak a tárgyalások utolsó napjain szerzett addicionális 1,55 milliárd euró támasztja alá, de az ország egyedülként kapta meg azt a lehetőséget, hogy a források 25%-át szabadon mozgathatja az egyes felhasználási fejezetek között, nagyobb szabadságot biztosítva a pénz elköltésére. Korábban, 2018-ban ez csupán 5% volt.

## 4. Mekkora növekedési hatás várható?

Nincs egyértelmű konszenzus arról, hogy az uniós források milyen mértékű hatást tudnak kifejteni a gazdasági teljesítményre. Az egyszerűbb és bonyolultabb összefüggéseken alapuló matematikai és ökonometriai módszerek ugyan lehetővé teszik e folyamatok becslését, ám azok eredményei a számítási alapoktól függően igencsak eltérő eredményekre vezetnek. A többletforrások gazdasági növekedésre kifejtett hatásának felmérésére segítségül szolgálhat a multiplikátor modell használata. Alkalmazásával lényegében képet kaphatunk arról, hogy a támogatások az egyes visszacsatolási mechanizmusok és tovagyrúzó hatások által milyen felerősítő impulzusokat eredményezhetnek. Jelen összefoglalóban öt különböző módon meghatározott fiskális multiplikátor segítségével próbálunk közelítő becsléseket adni a 2021-2027-es ciklus várható hatásait illetően.

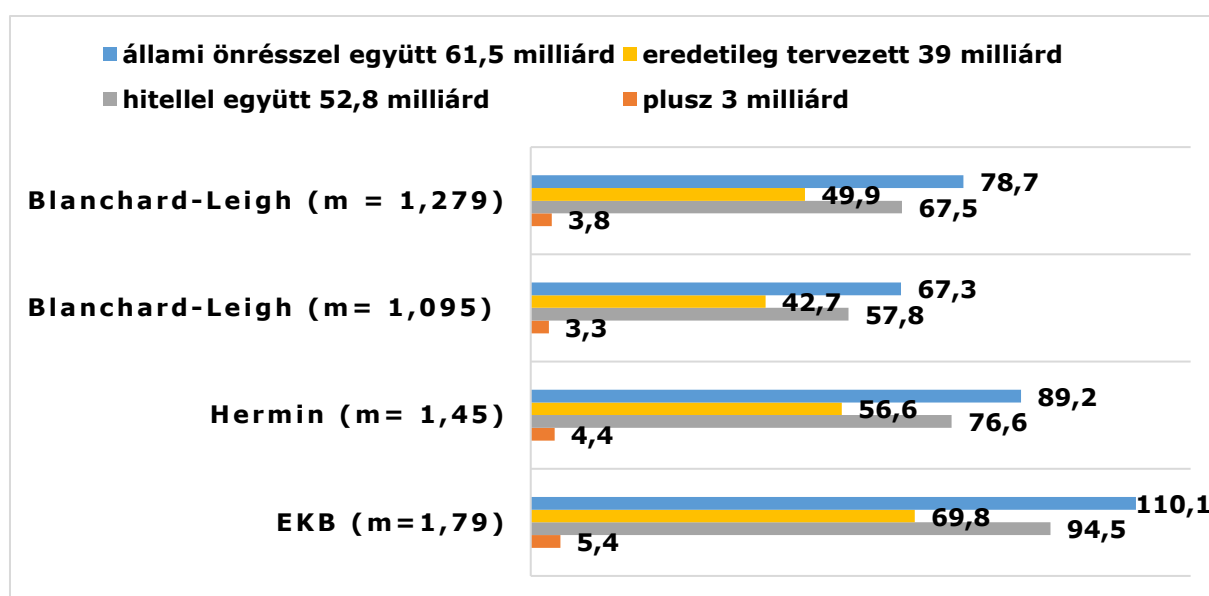
A keynesiánus és neoklasszikus elemeket ötvöző, keresletoldali alapokon nyugvó [HERMIN](#) modellcsalád lényegében a periférikus régiók gazdasági fejlődését, a kohéziós politika hatásait hivatott nyomonkövetni. A periférikus országokra specifikált jellege miatt a modell Magyarország esetében is releváns kiindulópontként szolgál. Az Európai Bizottság által kifejlesztett, szilárd makrogazdasági alapokon nyugvó Quest modellje a DSGE modellcsaládba tartozik, és változatai széles körű makroökonómiai vizsgálatokat tesznek lehetővé az uniós országok vonatkozásában. Az EKB és Blanchard-Leigh modelljei valójában nem veszik figyelembe Magyarországot a mutatószám kalkulálása során. Ezekben az esetekben jelen írás számítási keretében a homogenitás okán Csehország adatai válnak mérvadóvá.

A növekedési hatások tekintetében annyira óvatosan fogalmaznak a nyilvános dokumentumok és publikációk, hogy lényegében az uniós források közvetlen növekedési hatásaira vonatkozó jövedelemtöbbszöröző hatást általánosabb fiskális mutliplikátorokkal kell behelyettesítenünk. A kiinduló feltételezés, hogy az uniós forrás is állami költség, így az általános kiadási multiplikátorral számolhatunk a többletforrások esetében. Erre vonatkozóan több számítási módszertan is létezik, amelyek különböző évekre és országcsoportokra adnak becslést. A 3. ábrán bemutatva négy különböző multiplikátorral végeztünk számításokat.

A [Blanchard és Leigh](#) által számított multiplikátor általános ( $m = 1,095$ ) és a kilógó értékeket figyelmen kívül hagyó ( $m = 1,279$ ) változatát is alkalmaztuk. (Előbbi a

[QUEST](#) modell multiplikátorával szinte megegyező mértékű.) A [HERMIN](#) modellcsalád lényegében a periférikus régiók gazdasági fejlődését, a kohéziós politika hatásait követi nyomon. Az EKB [műhelytanulmánya](#) kihagyja a magyar multiplikátor-számítást, ezért esetükbe a hasonló struktúrájú cseh értéket használtuk. A számításokat több értékre is elvégeztük: Egyrészt a közszájon forgó plusz három milliárd euróra, másrészt az EU által eredetileg tervezett 39 milliárd eurós támogatásra, majd a júliusban hitellel együtt adott keretre, végül a [Portfolio.hu](#) becslése alapján állami önrésszel együtt számolt 61,5 milliárd euróra.

3. ábra Becslések az uniós források növekedési hatására, mrd euró



forrás: saját számítás

A multiplikátorok alapján a júliusi tanácsi ülésen megszerzett hárommilliárd euró többlettől összességében 3,3 – 5,4 milliárd euró többlet jövedelem megjelenése várható a magyar gazdaságban az Európai Bizottság által 2019-ben előterjesztett tervváltozathoz képest. A teljes hitelkeret lehívása esetén 52,8 milliárd eurós teljes támogatási keret 57,8 és 94,5 milliárd euró jövedelmet eredményezhet, míg az állami önrésszel együtt a 61,5 milliárd euró 67,3 és 110,1 milliárdot. Mindez csaknem duplája az eredetileg szánt 39 milliárdos támogatási keret által várható jövedelemhatásnak.