

A magyarországi EU-transzferek áttekintése – két költségvetési időszak határán*

Boldizsár Anna – Kékesi Zsuzsa – Koroknai Péter – Sisak Balázs

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a 2007–2013-as költségvetési ciklus EU-támogatásaiból milyen arányban részesültek az egyes szektorok és az egyes magyarországi régiók, milyen mértékben sikerült a rendelkezésre álló keretösszeget felhasználni, illetve hogy az előző ciklushoz köthetően még mekkora összeg átutalására számíthat az ország 2015-öt követően. A cikk emellett áttekinti az egyes operatív programokhoz kapcsolódó kifizetések lefutását is. Az új ciklussal kapcsolatban a szerzők felvázolják, hogyan változtak a tagországok rendelkezésére álló keretösszegek és az egyes célokra fordítható források, és bemutatják a 2016-ra vonatkozó forrásle hívási tervek kihívásait is, az elmúlt ciklus tapasztalatai alapján. A magyarországi adatok mennyiségi megközelítésű elemzése mellett az elérhető adatokat régiós összevetésben is elemzik, így összehasonlíthatóvá válnak például az egyes országok fejlesztési célok közötti prioritásai. Következtetésképpen megállapítják, hogy az új költségvetési ciklusban – az EU-s költségvetés nagyságának zsugorodásával összhangban – Magyarország vonatkozásában némileg mérséklődnek a kohéziós politika forrásai, azonban az összeg várhatóan kiegyensúlyozottabban oszlik majd el az egyes gazdaságpolitikai célok között, és a támogatások szerkezete a gazdasági növekedés szempontjából kedvezőbb lehet.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: E22, E60, F30

Kulcsszavak: Európai Unió, transferek, kohéziós politika forrásai, beruházások

1. Bevezetés

Az Európai Uniótól származó források a beruházásokat finanszírozó transfereken és a gazdaság rendelkezésre álló jövedelmének emelkedésén keresztül jelentős szerepet játszanak a külső egyensúlyi pozíció alakulásában. Emellett a források számottevő része beruházásokat támogató tőketranszfer, így a beruházás dinamikájának

* Jelen cikk a szerző nézeteit tartalmazza, és nem feltétlenül tükrözi a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját.

Boldizsár Anna a Magyar Nemzeti Bank junior elemzője. E-mail: boldizsara@mn.b.hu.

Kékesi Zsuzsa a Magyar Nemzeti Bank vezető közgazdasági elemzője. E-mail: kekesizs@mn.b.hu.

Koroknai Péter a Magyar Nemzeti Bank főosztályvezetője. E-mail: koroknaip@mn.b.hu.

Sisak Balázs a Magyar Nemzeti Bank közgazdasági elemzője. E-mail: sisakb@mn.b.hu.

A kézirat első változata 2016. április 8-án érkezett szerkesztőségünkbe.

Köszönettel tartozunk többek között Jakab Szabolcsnak, Literáti Gergőnek, illetve Vida Cecíliának a tanulmány megírásához nyújtott segítségükért.

vizsgálatakor is fontos figyelemmel kísérésük, értékelésük (Keresztély 2013). A cikkünkben ezért elsősorban arra a kérdésre keressük a választ, hogy a 2007–2013-as költségvetési ciklus EU-támogatásait mire fordította Magyarország, milyen mértékben sikerült a rendelkezésre álló keretösszeget felhasználni, illetve hogy az előző ciklushoz köthetően még mekkora összeg átutalására számíthat az ország 2015-öt követően. Az új ciklussal kapcsolatban áttekintjük, hogy hogyan változtak a tagországok rendelkezésére álló keretösszegek és az egyes célokra fordítható források, valamint az elmúlt ciklus tapasztalatai alapján bemutatjuk a 2016-ra vonatkozó forrásle hívási tervek kihívásait is. A magyarországi adatok elemzése mellett az elérhető adatokat a régiós összevetésben is elemezzük. Fontos ugyanakkor hangsúlyoznunk, hogy cikkünkben alapvetően mennyiségi megközelítést alkalmazunk, nem célunk az EU-források különböző makrogazdasági változókra gyakorolt hatását, eredményességét bemutatni¹.

A transzfereket közgazdasági tartalmuk szerint folyó, illetve tőketranszferek szerint csoportosítják. A fizetési mérleg folyó- és tőkemérlegében a transzferek felhasználása jelenik meg: ez az az összeg, amely az egyes szektorok rendelkezésre álló jövedelmét és ceteris paribus a külső finanszírozási képességet növeli². Az EU-transzferek tehát a gazdaság külső eladósodottságának csökkenése irányában hatnak. A folyó transzferek a fogyasztáshoz kapcsolódó, a rendelkezésre álló jövedelmet növelő támogatások (pl. közvetlen agrártámogatások), amelyek a fizetési mérlegben a másodlagos, valamint egyéb elsődleges jövedelmek között szerepelnek. Ezzel szemben a tőketranszferek jellemzően beruházásokat finanszírozó támogatások, amelyek a tőkemérlegben szerepelnek. A kapott támogatás nagyságát is kétféle módon lehet vizsgálni: a bruttó transzfer az az összeg, amelyet az ország az EU-tól támogatásként kap, míg a nettó transzfer az EU-tól kapott támogatásokon (bevételek) kívül figyelembe veszi az EU-ba történő befizetéseket (kiadás) is.

A Magyarország által kapott transzfereket többféle alap biztosítja. A források számottevő része a Kohéziós Alapból és a Strukturális Alapokból (Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap)³ származik, melyek kiemelt célja a konvergencia, a regionális versenyképesség javítása és a foglalkoztatás bővítése. Emellett az EU a mezőgazdaság támogatására és a vidékfejlesztésre külön forrásokat biztosít

¹ A cikket a jegybank Fizetési mérleg jelentéséért felelős Makrofinanszírozás és külső egyensúly főosztály munkatársai készítették. A szerzők felhasználták a Fizetési mérleg jelentés készítése során szerzett tapasztalatokat, azonban a cikk a múltbeli folyamatokat bemutató jelentés szűk kereteinél jóval mélyebben, illetve az új ciklusra vonatkozó elemzéssel kibővítve mutatja be az EU transzferek témakörét.

² Fontos emellett azt is tudni, hogy itt a transzferek eredményezmielétű értéke jelenik meg. Ezzel szemben a pénzügyi mérlegben az átutalt EU-transzfer a devizatartalék változásában jelenik meg – az állam ugyanis az euróban kapott transzfereket a jegybanknál váltja át forintra, ezzel növelve a jegybank tartalékait, illetve a gazdaság külföldi eszközeit. Ami tehát a folyó- és tőkemérlegen keresztül növeli a külső finanszírozási képességet, a pénzügyi mérlegben a devizatartalék emelkedésén keresztül külföldi forráskiáramlásként értelmezhető (azaz az EU-transzferek beérkezésével és felhasználásával ceteris paribus mérséklődik a gazdaság külső forrásokra való ráutaltsága).

³ 2013-tól Európai Strukturális és Beruházási Alapok.

az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapon, illetve az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapon keresztül. E meghatározó mértékű támogatások mellett kisebb összegű források hívhatók le kulturális és ifjúsági programokra, fogyasztóvédelemre, illetve egyéb célokra.⁴

Az EU finanszírozási összegének meghatározását és felosztását az Európai Bizottság koordinálja. A teljes, támogatásra fordítható keret meghatározása után a források egyrészt a célkitűzések (konvergencia, regionális versenyképesség, európai területi együttműködés, foglalkoztatás), másrészt a tagállamok között kerülnek felosztásra. Az egyes tagállamok finanszírozási keretének meghatározásakor figyelembe veszik „a támogatásra jogosult népséget, nemzeti és regionális prosperitást, illetve a munkanélküliségi rátát”, ezután döntenek a tagállamok által megfogalmazott operatív programok elfogadásáról (*Európai Bizottság 2007*).

A források elosztása és felhasználása hosszú folyamat eredménye, a költségvetési kötelezettségvállalások végrehajtása alaponként és célkitűzésenként éves szinten történik. A felhasználható források ugyanakkor nem vesznek el automatikusan a költségvetési időszak végén. A támogatási keret lehívására a ciklus zárulását követő második év végéig van lehetőség (n+2 szabály)⁵, így csak azokat a forrásokat vonja vissza az Európai Bizottság, melyekre eddig az időpontig nem érkezett fizetési kérelem. Ennek köszönhetően a 2007–2013-as költségvetési időszakra jutó támogatások felhasználása 2014-ben és 2015-ben is folytatódhatott (*Európai Bizottság 2007*).

2. Az EU-transzferek múltbeli felhasználása

Az EU kötelezettségvállalása alapján a 2007–2013-as költségvetési ciklusban 35,3 milliárd euró (280 forint/euró átlagos időszaki árfolyamon számítva közel 9900 milliárd forint) támogatás illette meg hazánkat, ami az éves GDP mindegy 35 százalékát jelenti. A keret legnagyobb része a Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból származott, ezek a források 24,9 milliárd eurót (7000 milliárd forint) tettek ki (a két alapra a következőkben kohéziós politika forrásaiként fogunk hivatkozni). Emellett a keret meghatározó részét képezte a közvetlen mezőgazdasági támogatások 6 milliárd eurós (1700 milliárd forint) és a vidékfejlesztési támogatások 3,9 milliárd eurós (1000 milliárd forint) beáramlása. A felhasznált források kisebb része, közel 0,3 milliárd euró (100 milliárd forint) a határmenti együttműködés keretében került felhasználásra. Az EU-tól kapott támogatásokat az adicionalitási feltétel miatt

⁴ Az EU közösségi politikáihoz rendelt pénzügyi eszközökről bővebben lásd az EU Tájékoztató Szolgálat honlapját és az EU „A kohéziós politika 2007–2013” című kiadványát: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_hu.pdf.

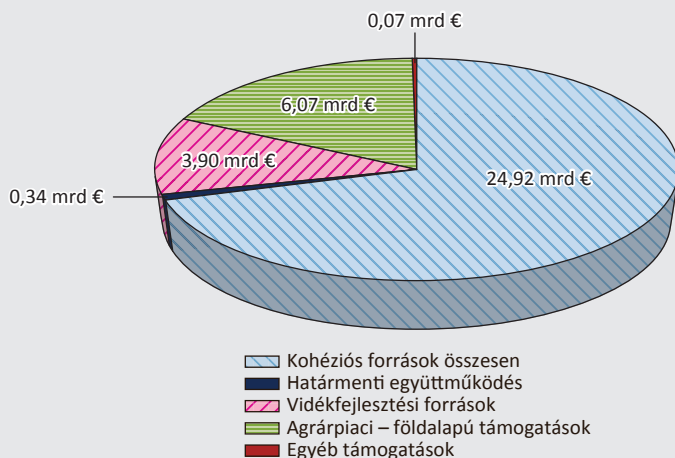
⁵ Portugáliára, Görögországra és a 2004-ben csatlakozott tagállamokra (köztük Magyarországra) a hasonló elvű, n+3 szabály vonatkozott 2010-ig.

szükséges önrész egészítette ki, melyet a hazai költségvetés biztosított mintegy 7,2 milliárd euró (2000 milliárd forint) értékben (MNB 2016).

1. ábra

Magyarország EU-transzferekre vonatkozó keretösszege a 2007–2013 ciklusban

(milliárd euró)



Forrás: MNB

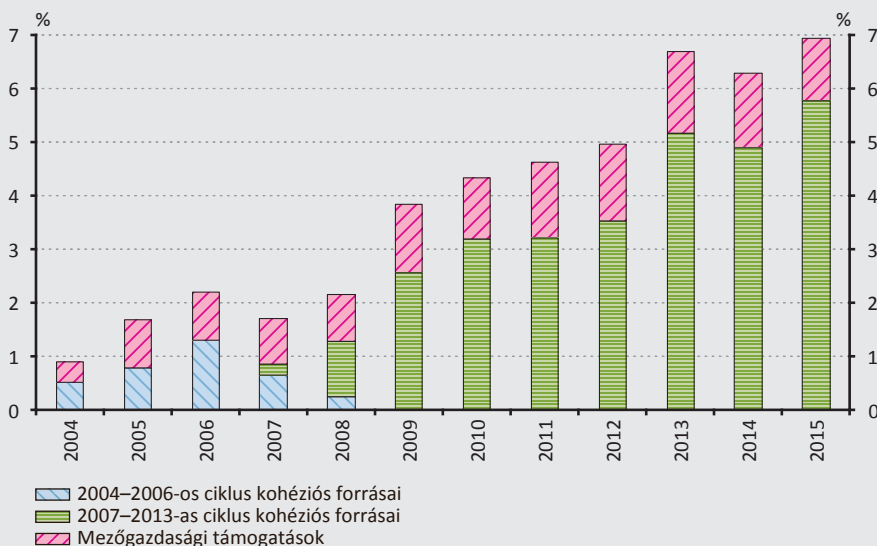
Az EU által biztosított finanszírozási keret devizában kerül meghatározásra, így a hazánkban nyújtott EU-támogatások összegét a forintárfolyam alakulása is befolyásolja. Mivel a támogatásokra jogosultak mindig forintban nyújtják be a számlákat, a forint gyengülése esetén kevesebb deviza szükséges a kiegyenlítéséhez. A költségvetési ciklus tervezése 280 forint/euró árfolyamon történt, így a forint gyengülésével párhuzamosan az időszakban jelentősen emelkedett az EU-támogatások forintban kifejezett értéke. Ennek köszönhetően a tervezett, 9900 milliárd forintos szintet mintegy 380–400 milliárd forinttal haladhatja meg a felhasználható források értéke, melynek eredményeként több projekt kerülhet megvalósításra a 2007–2013-as időszakba jutó támogatásból. (ÁSz, 2015). Az árfolyam gyengülése ugyanakkor a beruházások importtartalmán keresztül a tervezettnél magasabb költségeket is eredményez, ami fékezi a projektek számának emelkedését. Mindaddig, amíg a költségoldalon jelentkező árfolyamhatás visszafogottabb a támogatások forintértékének emelkedésénél, addig az árfolyam gyengülése több beruházás megvalósulását eredményezheti.

2.1. Az EU-transzferek alakulása általánosságban

2007 és 2015 között nettó 33,4 milliárd euró transzfert használtak fel a belföldi szereplők. A felhasznált EU-támogatások mértéke a 2007–2013-as a költségvetési ciklus végét követően 2015-ben érte el maximumát, amelyet az n+2 szabály tett lehetővé. A fizetési mérlegben megjelenő, a korábbi ciklusból származó forrásokat is tartalmazó transzferek felhasználása 2009-et követően gyorsult fel, a nettó transzfer-felhasználás a korábbi 1 százalék körüli szintről ekkor már a GDP 3 százaléka közelében alakult. „Az egyes EU-költségvetési periódusokat követő két évben is felhasználható a Kohéziós és Strukturális Alapok forrásainak addig le nem hívott része. Így történt ez a 2004–2006-os költségvetési ciklusban is, amikor a keretösszeg közel 30 százaléka 2008-ban és 2009-ben került felhasználásra. A 2007–2013-as költségvetési periódusban az előző ciklushoz képest jelentősen, a GDP 24 százaléka-val emelkedő EU-támogatási keretösszeg felhasználása fokozatosan bővülő lehívás mellett valósult meg.⁶ A 2013 utáni két évben az EU-forrás-beáramlás a GDP 6–7 százaléka között alakult, amelyet szintén az n+2 szabály tett lehetővé.” (MNB 2016, 24.o.) Érdemes megjegyezni, hogy az EU-támogatások ingadozását alapvetően a Kohéziós és Strukturális Alapok forráslehívásai okozzák, a GDP 1 százaléka körüli mezőgazdasági támogatások (ami kisebb részben a vidékfejlesztési alap támogatásait is tartalmazza) viszonylag egyenletesen oszlanak meg az évek között (MNB 2016).

2. ábra

Az EU-transzferek bruttó beáramlásának megoszlása költségvetési ciklusonként
(a GDP arányában)



Forrás: MNB

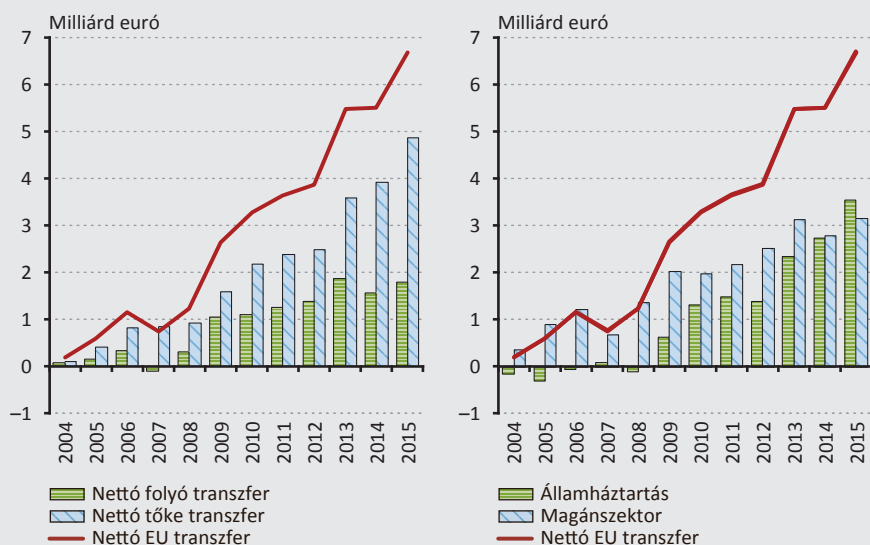
⁶ A 2007–2013-as költségvetési ciklus forrásainak érdemi felhasználása csak 2009-től kezdődött meg, 2007-ben és 2008-ban jellemzően még a korábbi ciklus forrásainak felhasználása zajlott.

A beruházásokat támogató tőketranszferek egyre nagyobb részét tették ki a felhasznált támogatásoknak, miközben 2015-re – a korábban jellemző tendenciával szemben – az állam által kapott transzferek meghaladták a magánszektorét. A tőketranszferek felhasználása a GDP 1–2 százalékáról 5 százalék közelébe növekedett az elmúlt években. E források jellemzően valamilyen beruházás megvalósítását támogatják, így meredek emelkedésük a beruházás dinamikájára is érdemi hatást gyakorolt. A nettó folyó transzferek ezzel szemben 2009-et követően csak enyhén emelkedtek, és így az időszak végén a GDP mintegy 1,5–2 százalékát tették ki évente. E folyó tételek legnagyobb részét olyan mezőgazdasági támogatások teszik ki, melyek egy-egy projekt létrejöttétől függetlenül, területalapon kerülnek meghatározásra, így a tőketranszferекnél stabilabb a felhasználásuk. A folyó tételek között jelennek meg a tagállami befizetések is. Az EU költségvetéséhez szükséges forrásokat a tagállamok befizetései biztosítják, melyek közül az egységes kulcs alapján fizetett GNI-alapú hozzájárulás és az áfa-alapú befizetések jelentik a legnagyobb bevételt. Hazánk EU-ba irányuló befizetései döntően az államháztartás kiadásaiiban jelentek meg, és stabilan a GDP 1 százaléka körül alakultak a költségvetési időszakban (a magyar befizetésekről részletesebben lásd a mellékletet). A magánszektor által felhasznált EU-támogatások 2013-ig jelentősebb mértékben meghaladták az állami felhasználást. Ekkortól azonban – vélhetően a 2007–2013-as költségvetési ciklus

3. ábra

A nettó EU-transzferek* folyó/tőke, illetve szektorális bontása

(GDP-arányos értékek)



*Az EU-tól kapott támogatásokon kívül figyelembe veszi az EU felé történő kifizetéseket is. Az EU felé történő kifizetések a folyó transzferek mértékét csökkentik.

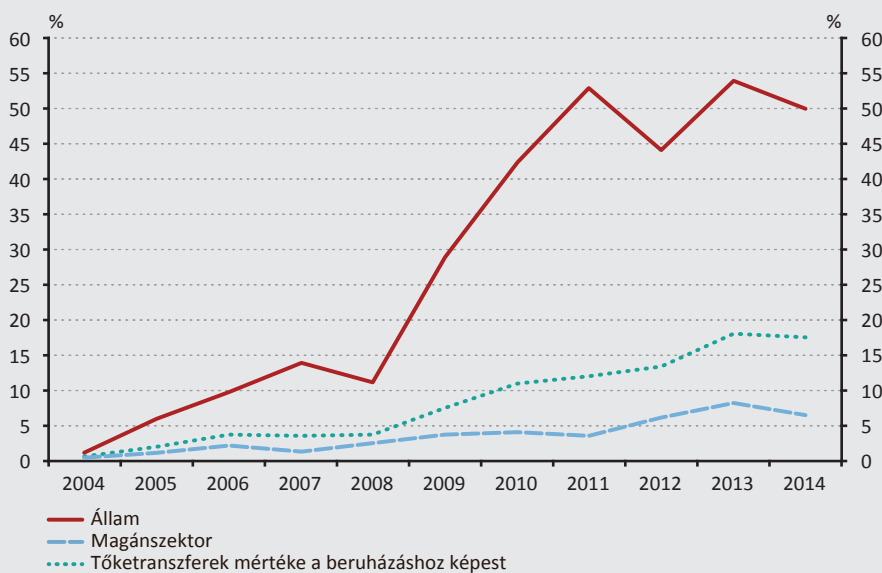
Forrás: MNB

lezárulásához köthető gyorsabb forráslehívás érdekében – az államháztartáshoz érkező transzferek gyors emelkedésnek indultak, és 2015-re az állam már több transzfert használt fel, mint a magánszektor.

Az állami és magánberuházásokon belül egyaránt emelkedett a tőketranszferek szerepe. Az EU-forrásokból megvalósuló állami beruházások és az állami tőketranszfer-felhasználás meredeken emelkedett 2008 után. 2011-ben az állami beruházásokon belüli EU-transzfer aránya már meghaladta az 50 százalékot, és 2013–2014-ben is hasonló szinten alakult.⁷ A magánszektor beruházásain belül alacsonyabb szinten maradt, de fokozatosan emelkedett az EU-forrásokból finanszírozott beruházások aránya, így 2011 után már 5–8 százalékot tett ki. Érdekes kérdés, hogy a transzferekből megvalósított beruházások jelentős aránya mellett mennyire teljesült az additionalitásra vonatkozó feltétel. Az EU a támogatásokhoz kapcsolódó önrész mellett ugyanis azt is előírja, hogy a kedvezményezett országnak milyen beruházásokat kell még végrehajtania annak érdekében, hogy a támogatás ne a költségvetési hiányt finanszírozza. (Tanulmányunkban alapvetően a források közvetlen adatait elemezzük, így az additionalitás kérdése inkább egy, az EU-források hatásaira koncentrálnak kutatásnak lehetne témája).

4. ábra

A tőketranszferek beruházáshoz viszonyított arányának alakulása



Forrás: Eurostat, Európai Bizottság

⁷ Az államháztartási szektor részét képezik a nagy állami infrastruktúrafejlesztő, illetve -működtető vállalatok is (pl. Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt., Magyar Közút Nonprofit Zrt.).

2.2. A kohéziós politika forrásai

Az EU a 2007–2013-as ciklusban a költségvetésének jelentős részét a kohéziós politika eszközein keresztül az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának erősítésére fordítja. Ezen belül is a konvergencia (a legszegényebb, közösségi átlag GDP 75 százaléka alatti régiók támogatásán keresztül), illetve a regionális versenyképesség és foglalkoztatás elősegítését tűzte ki célul. A célokhoz az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA) és a Kohéziós Alap (KA) biztosítanak finanszírozási forrást. Az ERFA célja a régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentése, az ESZA elsősorban a foglalkoztatási és oktatási fejlesztésekre koncentrálna, a KA pedig azokat az országot támogatja, amelyekben az egy lakosra jutó bruttó nemzeti jövedelem (GNI) nem éri el az EU átlagának 90 százalékát – utóbbi főként a környezetvédelem és a közlekedés területén finanszíroz nagyméretű fejlesztéseket.

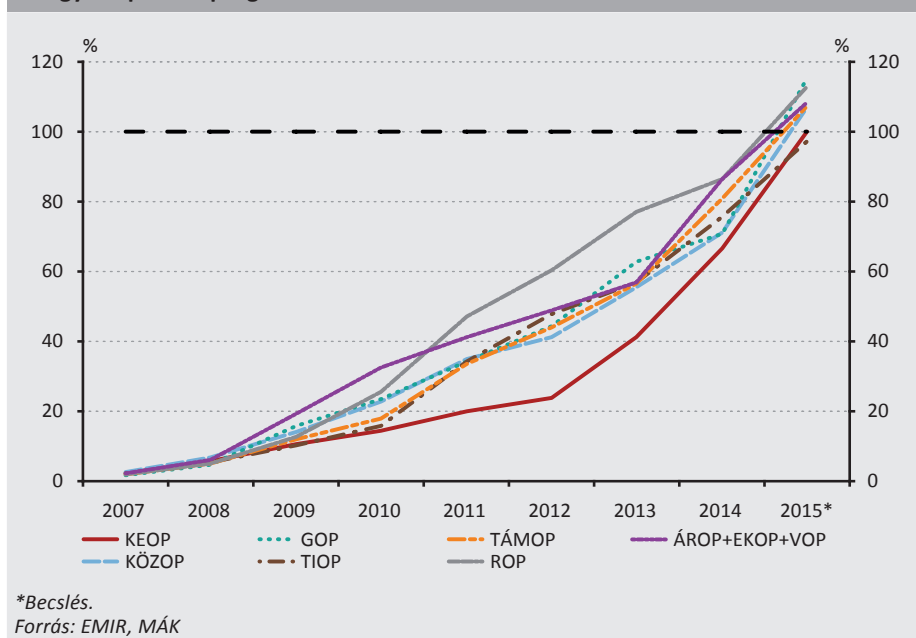
A 2007–2013-as költségvetési ciklusban Magyarországnak 24,9 milliárd euró forrást allokáltak a strukturális alapokon (ERFA, KA és ESZA) keresztül, ezt egészíti ki további közel 4,4 milliárd euróval (valamivel több, mint 15 százalékkal) a nemzeti hozzájárulás. A Magyarországnak nyújtott források jelentős része a konvergencia célkitűzésre lett allokálva, az alapok közül pedig az Európai Regionális Fejlesztési Alap, illetve a Kohéziós Alap finanszírozta a projektek legnagyobb részét (Lehmann–Nyers 2009). A Magyarország számára megítélt összegek lehívásának keretrendszerét a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) adja, és ezen belül Magyarország összesen 15 operatív programot határozott meg: hét ágazati, hét regionális és egy végrehajtási operatív programot. Az operatív programokról elmondható, hogy a ciklus során a legnagyobb támogatást a közlekedési (KÖZOP), a környezeti és energetikai (KEOP), valamint a regionális fejlesztéseket célzó operatív programok (ROP) kapták (NFÜ 2012). A 2007–2013 ciklus operatív programjainak legfontosabb jellemzőit az 1. táblázat foglalja össze.

Az egyes operatív programok kifizetéseinek időbeli lefutása igen heterogén volt, ugyanakkor 2015 végére a magyar állam az összes operatív program teljes keretösszegét kifizette – miközben a programok többségében túlkötés is történt. Az operatív programok közül a regionális operatív programok (ROP) felfutása volt az egyik legegyszerűsebb. Ezen belül is érdemes külön kiemelni a közép-magyarországi operatív programokat, amelynek kifizetéseit a leggyorsabban sikerült teljesíteni. Továbbá a nyugat- és dél-dunántúli régiók, valamint a dél-alföldi régió kifizetései az átlagosnál jobban teljesültek. Az észak-alföldi, az észak-magyarországi, valamint a közép-dunántúli régiókban megvalósuló projektek ugyanakkor az átlagosnál lassabban tudták számlával igazolni a projektek elkészültét. A többi operatív programot tekintve elmondható, hogy „farnehéz”, tehát az utolsó években felgyorsuló kifizetés volt jellemző. Ez alól talán a végrehajtási operatív program (VOP) jelent még kivételt: a program céljából (technikai segítségnyújtás) fakadóan ugyanis viszonylag egyenletesen kerültek lehívásra a források. A Környezet és Energetika operatív program

1. táblázat			
Az operatív programok jellemzői			
	mrd €	Alap	Célok
Ágazati operatív programok			
Gazdaságfejlesztési OP (GOP)	2,9	ERFA	Tartós gazdasági növekedés, termelékenység javítása
Közlekedési OP (KÖZOP)	5,7	ERFA/KA	Közlekedésfejlesztés
Környezet és Energetika OP (KEOP)	4,5	ERFA/KA	Munkaerő termelékenységének növelése, társadalmi különbségek csökkentése (képzési, oktatási, egészségügyi projektek)
Társadalmi Megújulás OP (TÁMOP)	3,5	ESZA	Oktatás, egészségügyi, munkaerő-piaci és szociális szolgáltatások infrastruktúrájának fejlesztése
Társadalmi Infrastruktúra OP (TIOP)	1,8	ERFA	Környezeti problémák mérséklése
Elektronikus Közigazgatás OP (EKOP)	0,3	ERFA	Közigazgatáson belüli informatikai fejlesztése
Államreform OP (ÁROP)	0,1	ESZA	Közigazgatási rendszer teljesítményének, szolgáltatások színvonalának növelése
Regionális operatív programok (ROP)			
Közép-magyarországi OP (KMOP)	1,5	ERFA	Életminőség javítása, foglalkoztatottság emelése, új munkahelyek teremtése, hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatása
Dél-dunántúli OP (DDOP)	0,7		
Közép-dunántúli OP (KDOP)	0,5		
Nyugat-dunántúli OP (NYDOP)	0,5		
Dél-alföldi OP (DAOP)	0,7		
Észak-alföldi OP (ÉAOP)	1,0		
Észak-magyarországi OP (ÉMOP)	0,9		
Végrehajtást segítő operatív program			
Végrehajtási OP (VOP)	0,3	KA	Technikai segítségnyújtás
Összesen	24,9		
Forrás: ÁSz (2015)			

(KEOP) – részben a projektek jelentős méretéből következően – csak igen lassan, 2012-t követően fizette ki a támogatások közel 80 százalékát. Mivel az utóbbi program igen magas keretösszeggel rendelkezik, ezért elmondható, hogy az utóbbi évek EU-támogatásainak jelentős részét környezetvédelmi céllal fizették ki.

5. ábra
Az egyes operatív programok kifizetései



Az operatív programok esetében „túlkötésekre” is sor került, amik azonban nem egyenletesen jelentkeztek. A túlkötés azt jelenti, hogy a magyar állam az EU által rendelkezésre bocsátott keretnél jellemzően több EU-s pályázati pénzt fizetett ki. Erre azért van szükség, mert általa biztosítható, hogy az esetlegesen felmerülő bizottsági kifogások miatt ne legyen forrásvesztés. A többlet-számlaállományt fel lehet használni a Bizottsággal már korábban elszámolt tételek esetében utólag felmerülő esetleges problémák „fedezetére”, a kiküldött és kiküldésre kerülő, esetlegesen nem megfelelő számlák helyett, illetve a felfüggesztésre került kifizetések esetében a pénzügyi korrekcióra.⁸ Az operatív programok közül nominálisan nézve a közlekedési (KÖZOP) és gazdaságfejlesztési (GOP) programok esetében figyelhető meg a legnagyobb mértékű túlkötés. Mindkét operatív program a nagyobb keretösszeggel rendelkező operatív programok közül való, így a túlkötés vélhetően azzal is magyarázható, hogy a pénzügyi korrekciókhoz, illetve az EU által esetlegesen kifogásolt számlák helyett tudjon újabbakat benyújtani a magyar állam. A túlkötés emellett a programok népszerűségét, illetve a gazdaságpolitika céljait, a gazdaság növekedési potenciájának erősítését is jelezheti. Érdemes megjegyezni, hogy a GOP „népszerűségét” az is alátámaszthatja, hogy az új költségvetési ciklusban a teljes

⁸ Amennyiben a Bizottság és a magyar hatóságok meg tudnak állapodni az ún. pénzügyi korrekció mértékéről, akkor a vitatott beruházásoktól elvont támogatást új projektekre lehet átcsoportosítani. Az elvonás által sújtott beruházások esetében pedig nagy valószínűséggel a költségvetésnek kell fedeznie az összeget.

keretösszeg csökkenése ellenére jelentősen több forrást terveznek ide allokálni, mint a 2007–2013-as ciklusban. A társadalmi infrastruktúra (TIOP) projektek, illetve a KEOP és ÁROP programok túlfizetései ugyanakkor elhanyagolható mértékűek. A többi programot tekintve 5–20 százalék közötti túlkötés figyelhető meg.

A 2015. december végéig rendelkezésre álló adatok alapján várhatóan nem következik be forrásvesztés a 2007–2013-as pénzügyi ciklusból, vagyis a rendelkezésre álló 24,9 milliárd euró keret teljes egészét kifizette a magyar állam. A 2015 végén rendelkezésre álló információk alapján elmondható, hogy az Európai Unió a 15 operatív programra már kifizette a keret jelentős részét (mintegy 22 milliárd eurót), és a már meglévő számlák alapján Magyarország további 2,9 milliárd euró értékben kaphat támogatást az EU-tól a 2007–2013-as ciklushoz kapcsolódóan (6. ábra):

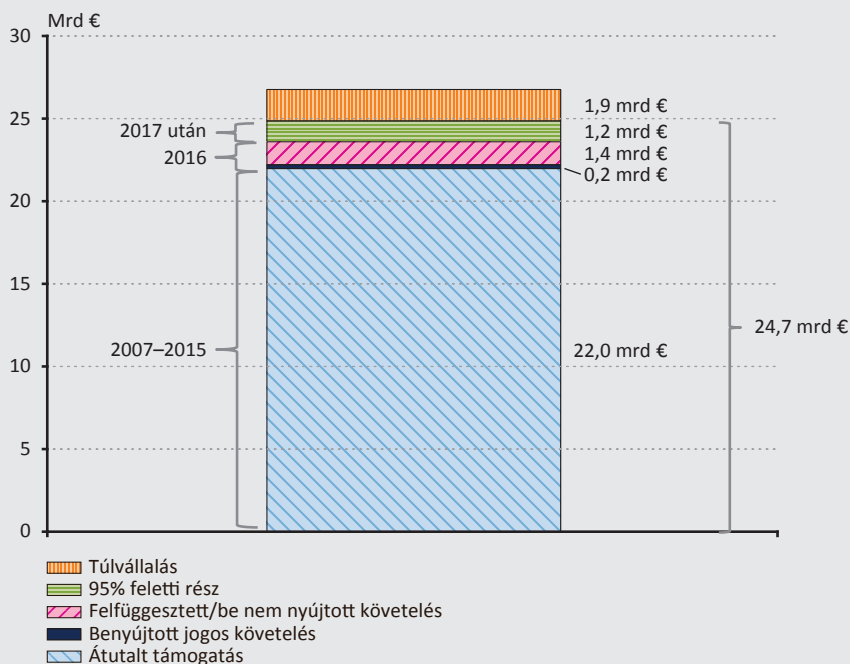
- i. A magyar állam 2015 decemberéig 0,2 milliárd euró értékben nyújtott be számlákat, melyek kifizetése 2016-ban várható.
- ii. Az Európai Bizottság által át nem utalt összegek közül jelentős részt tesznek ki az ún. felfüggesztett vagy a felfüggesztés miatt be sem nyújtott összegek (1,4 milliárd euró). A felfüggesztések közül leginkább a közlekedési program (KÖZOP) érintett, jelenleg 573 millió euró kifizetése van felfüggesztve. A KÖZOP kifizetéseit a Bizottság még 2013 decemberében szakította meg az ún. aszfaltkeverő ügy⁹ miatt, majd 2015 nyarán fel is függesztette, miután nem sikerült megegyezni a pénzügyi korrekció mértékéről. Emellett a Társadalmi megújulás (TÁMOP), Társadalmi infrastruktúra (TIOP) esetében is vannak vitatott tételek.
- iii. A szabályok szerint a támogatások utolsó 5 százalékát, mintegy 1,2 milliárd eurót az EU nem utalja át a tagországok részére, míg az adott támogatás teljes körű ellenőrzése le nem zajlik (a 2007–2013-as ciklushoz kapcsolódóan várhatóan 2017–2018-ban fog utalni a Bizottság).

A rendelkezésre álló adatok alapján Magyarország 1,9 milliárd euróval, a teljes keret közel 8 százalékával túlbiztosította magát. Az összes operatív programot tekintve mintegy 1,9 milliárd eurós túlkötésre került sor, azaz az EU által rendelkezésre bocsátott keretnél ennyivel több EU-s pályázati pénzt fizetett ki a magyar állam, így a függőben lévő vitás kérdésektől függetlenül a rendelkezésre álló jelentős túlkötés miatt nem valószínűsíthető forrásvesztés. Érdekes ugyanakkor azt is megjegyezni, hogy bár Magyarország az abszorpció esetében igen jól teljesített, ez nem feltétlenül jelenti azt is, hogy a projektek gazdasági felzárkózásra gyakorolt hatása is Magyarország esetében volt a legnagyobb. Nagy–Heil (2013) például azt találta, hogy a kohéziós politika forrásainak felhasználásakor az abszorpció előtérbe helyezése miatt döntően rövid és kevésbé komplex projektek kerülnek megvalósításra, miközben

⁹ Az EU szerint a magyar szabályok diszkriminatívan csak egy 50 kilométeres körben telephellyel rendelkező beszállítóknak tették lehetővé az aszfalt szállítást az útépitésekhez.

a gazdaságra gyakorolt nagyobb mértékű hatás jellemzően az összetettebb, innovatívabb, és éppen ezért csak hosszabb lefutású projektek esetében valószínűsíthető. A források hatékonyabb felhasználását ugyanis olyan kiegészítő politikák alkalmazása segíthetné elő, ami növeli a fejletlenebb régiók forrás-felhasználási potenciálját (például a kutatás-fejlesztéshez kapcsolódó háttérstruktúra megteremtésével), ami azonban rendkívül időigényes intézkedés lenne. A teljes forráslekötés további következménye, hogy bár a 2007–2013-as pénzügyi ciklus támogatásait az elmúlt két évnek köszönhetően teljes mértékben igénybe tudta venni Magyarország, az előző ciklus adminisztrációs terhei miatt a 2014–2020-as új pénzügyi időszakhoz kapcsolódóan csak később kezdődhettek meg a pályázati kiírások, illetve a szerződéskötések.

6. ábra
A 2007–2013-as költségvetési ciklus kohéziós támogatásainak felhasználása 2015.
december végéig



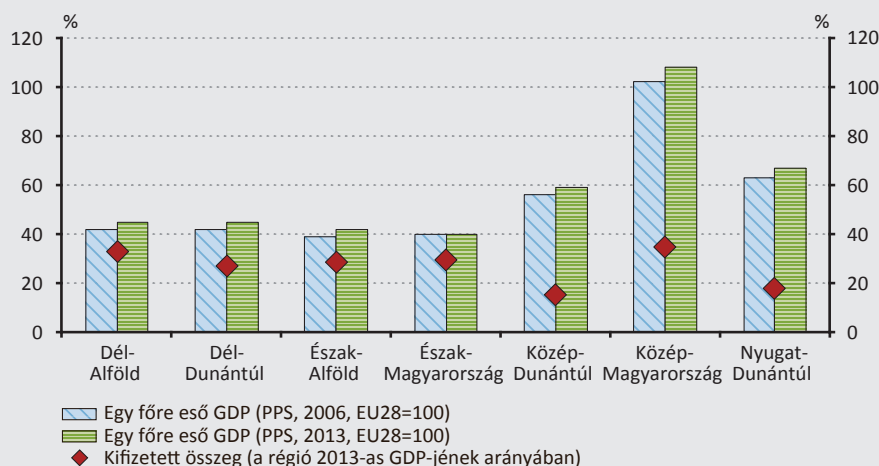
Forrás: MÁK

A hazánkba érkező transzferek regionális felhasználását tekintve a legtöbb forrást Közép-Magyarország kapta, de a kevésbé fejlett régiók támogatása is jelentős volt. Közép-Magyarországon az egy főre eső GDP az ország többi részének átlagát jelentősen, az EU átlagát pedig kis mértékben haladja meg. A régió egy főre eső GDP-jében 2006–2013 között is érdemi növekedést figyelhettünk meg, amit az időszak alatt

végrehajtott közlekedési és infrastrukturális beruházások (4-es metró, M0 körgyűrű meghosszabbítása) is támogattak. Az egy főre eső GDP szempontjából Közép-Magyarország után a Nyugat-Dunántúl és Közép-Dunántúl számít a két legfejlettebb régiónak. E területek az elmaradottabb területeknél kevesebb EU-támogatáshoz jutottak a GDP-jük arányában, ám ennek ellenére az EU-átlagához történő felzárkózásuk jelentősebb volt. Az ország kevésbé fejlett régióiban az egy főre eső GDP az EU 28 országához képest 2006-ban és 2013-ban egyaránt 40 százalék körül alakult. Ez az elmaradottság ezeken a területeken a jelentős – 2013-ban átlagosan a GDP 30 százalékát elérő – EU-forrásbeáramlás ellenére is érdemi maradt, ami arra utal, hogy a régiók földrajzi elhelyezkedése is befolyásolja a felzárkózás ütemét. Mindemellett elképzelhető, hogy az EU-támogatások felhasználása nélkül a válság negatív hatásai komolyabb lemaradást eredményeztek volna e régiók növekedésében.

7. ábra

Az EU-transzferek felhasználása az egyes régiókban



Forrás: EMIR, KSH, Eurostat

2.3. Mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások

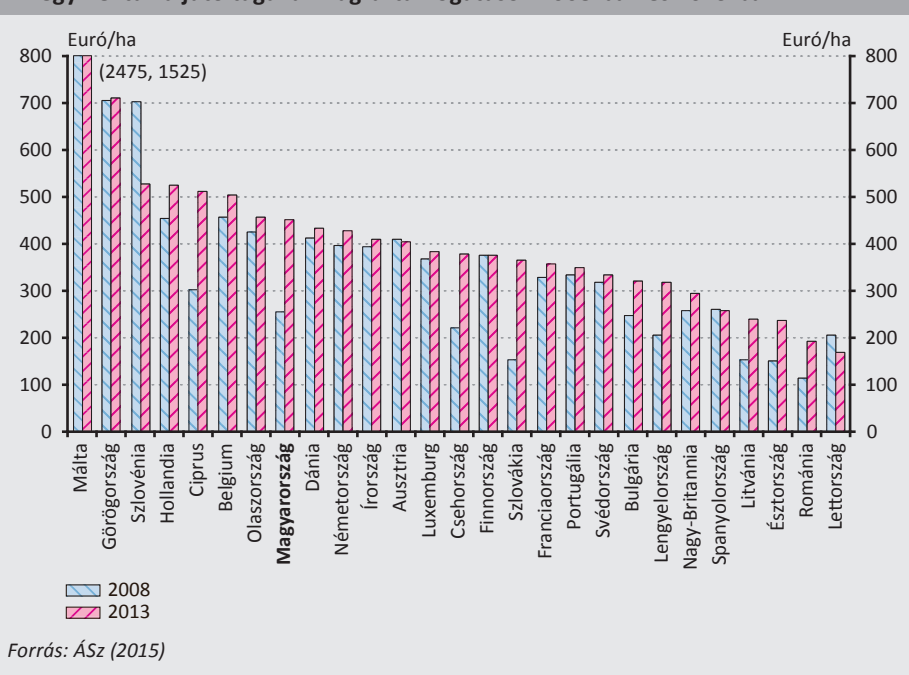
A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások egyik típusa a közvetlen termelői és agrárpiaci támogatások, a másik pillér pedig a vidékfejlesztési támogatás. A közös agrárpolitika (KAP) az Európai Unió agrártámogatási rendszere, ahonnan Magyarországra két forrásból érkeznek mezőgazdasági támogatások. Az uniós finanszírozás jelentős hányada az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból (EMGA) közvetlen támogatás formájában biztosít forrást a termelők és az agrárpiac részére. Az agrártámogatások rendszerének másik pillére az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), ahonnan a vidékfejlesztési támogatások érkeznek. A két

forrásból Magyarország a csatlakozás óta 2013-ig összesen 12,5 milliárd eurós finanszírozáshoz jutott hozzá.

Az unióból érkező agrár- és vidékfejlesztési támogatások szintje már 2008-ban is magas volt Magyarországon, ami a 2007–2013-as ciklusban tovább emelkedett (8. ábra). Az évek során fokozatosan emelkedő közvetlen támogatásoknak köszönhetően 2013-ra az egy hektárra jutó agrártámogatás több mint másfélszeresére emelkedett – ezzel a 2004-ben csatlakozott országok közül Magyarország kapja a legmagasabb mértékű támogatást.

8. ábra

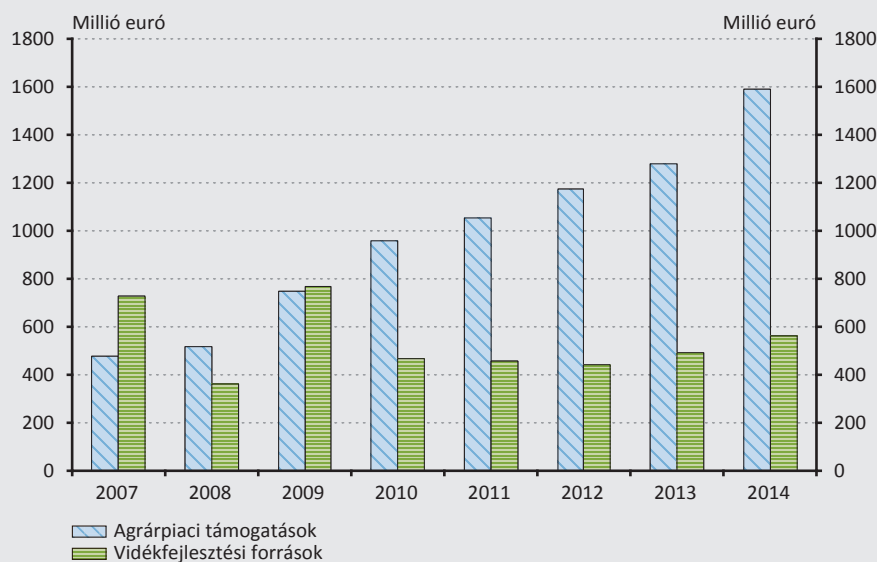
Az egy hektárra jutó tagállami agrártámogatások 2008-ban és 2013-ban



Magyarország számára az EU-csatlakozás óta fokozatosan bővült a hozzáférés a közös agrárpolitika első pilléréként tekinthető EMGA-ból származó támogatásokhoz – a támogatások felhasználásának fokozatos emelkedésében szerepet játszott az eltérő finanszírozási szabály is. Az újonnan csatlakozott országok számára 2004-ben a lehívható összeg az EU-15-ök átlagának 25 százaléka volt, majd ez az arány évről évre fokozatosan emelkedett, míg 2013-ra elérte az EU-15 országok támogatásának szintjét. Az EMGA-források számottevő részét (95%) közvetlen földalapú támogatásokra, a maradékot (5%) pedig egyéb támogatásokra fordították. A közvetlen termelői támogatás lehívására az a földterület jogosult, amelyen elsősorban

mezőgazdasági tevékenységet folytatnak. A közvetlen támogatások felhasználásának rendszere eltér az Európai Unió más szervezeteitől származó finanszírozásoknál megszokottól. A jogosultak számára a kifizetés az adott költségvetési évben megtörténik, az időszakra jutó támogatás teljes összege felhasználásra kerül, így nincs szükség az $n+2$ éves szabályra. Emiatt a közvetlen támogatások felhasználására vonatkozó adatok már az adott év lezárulását követően számszerűsíthetők. A csatlakozás óta fokozatosan bővült a lehívható keret, ami a támogatások felhasználásának emelkedésében is megmutatkozott: az országba érkező közvetlen termelői támogatás a 2007-es közel 0,5 milliárd eurós szintről 2014-re több mint háromszorosára nőtt, és megközelítette az 1,6 milliárd eurót (9. ábra).

9. ábra
Az uniós agrártámogatások alakulása



Forrás: ÁSz (2015)

Az európai közös agrárpolitika második pillére a vidékfejlesztési támogatások rendszere, melyet az EMVA biztosít a tagországok számára. Ezen támogatások célja a (i) mezőgazdasági és az erdészeti ágazat versenyképességének javítása, (ii) a környezetvédelem támogatása, (iii) a vidéki életminőség javítása, valamint (iv) a gazdasági tevékenység diverzifikálásának ösztönzése a vidéki területeken. A vidékfejlesztési támogatások a közvetlen termelői támogatásokkal ellentétben nem automatikusan kerülnek a források felhasználóihoz, hanem a fejlesztési alapokhoz hasonlóan pályázatok útján. A kohéziós politika forrásaihoz hasonlóan a pályázatok elbírálása után az egyes projektek megvalósításához $n+2$ év áll rendelkezésre, azaz a költség-

vetési periódus lezárulását követően a támogatások lehívására további két évig nyílt lehetőség. Ennek köszönhetően a vidékfejlesztési támogatások kerete szinte teljes egészében lehívásra került.

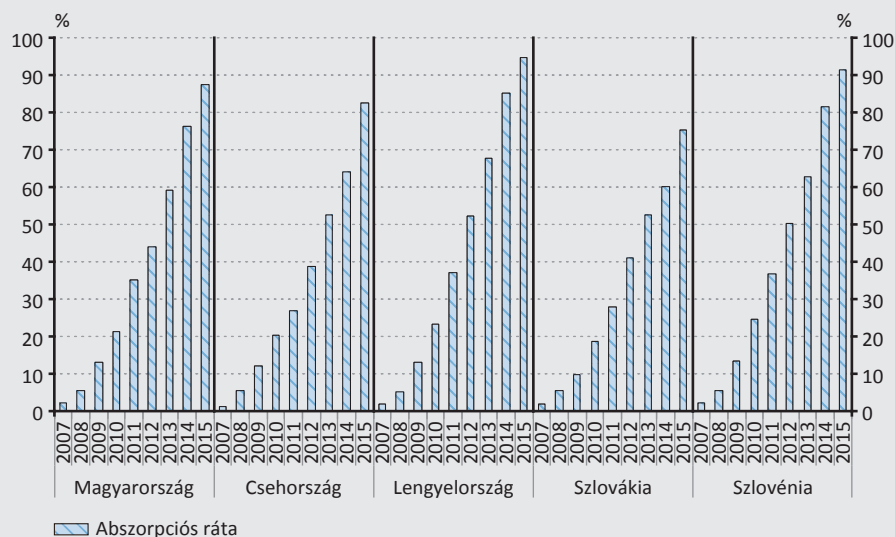
3. Nemzetközi tapasztalatok

Az Európai Unión belüli regionális különbségek csökkentése és felszámolása érdekében a Kohéziós és Strukturális Alapok alapvetően beruházásokat finanszíroznak. Ezek a források arra szolgálnak, hogy a tagállamok az EU tagországaikhoz csökkentsék hátrányukat, fejlettségbeli lemaradásukat. Emiatt fontos, hogy a 2004-ben csatlakozott országok megfelelően, a célok megvalósítására használják fel a támogatásokat. Így a 3. fejezetben az EU-források felhasználásáról készített nemzetközi összevetésünket mutatjuk be.

3.1. Abszorpció arányok

A legtöbb ország már lehívta a kohéziós politika forrásainak jelentős részét, ám a magyar gazdaság forrásfelhasználása nemzetközi szinten jelentősnek tekinthető. Magyarország 2015 végére a rendelkezésére álló források közel 90 százalékát lehívta, ami a régió országaihoz és a tagállamokhoz képest is kedvező. A visegrádi országokban hasonlóan alakul a kohéziós politika forrásainak felhasználása, ugyanakkor

10. ábra
A kohéziós politikai források lehívásának alakulása
(a teljes keret arányában)



Forrás: Európai Bizottság

a magyar abszorpciós rátánál csak Lengyelország 90 százalék feletti mutatója kedvezőbb.¹⁰ A lengyelek magas forráslehívását egyrészt a támogatások elosztását végző nagyon hatékony intézményrendszer, másrészt az infrastrukturális beruházások magas aránya is támogatta (ÁSz 2015). A régióban még Szlovénia forrásfelhasználása magasabb hazánkénál, míg Szlovákia elmarad a régió országainak szintjétől, amiben szerepet játszhat, hogy az EU több nagy állami beruházást, kifizetést leállított csalás és korrupció gyanúja miatt (ÁSz 2015).

3.2. Szektorális bontás

Bár a régió országaiban hasonlóképp alakult a kohéziós politika forrásainak lehívása, a források GDP-arányos felhasználása Magyarországon jelentősen meghaladja a régiós szintet. Az abszorpciós ráta mellett a beruházások megvalósításához biztosított többletforrást a GDP arányában is érdemes összevetni az egyes országokban. Az uniós források GDP-arányos felhasználása alapján Magyarország kiemelkedett a régió országai közül, és annak ellenére, hogy Lengyelországban magasabb arányban kerültek lehívásra a támogatások, a felhasználás meghaladta a lengyel szintet is. A transzsferek beáramlása az időszak alatt a régió országai közül hazánkban bizonyult a legegyszerűsebbnek: a ciklus első éveiben lassan indult be (KPMG 2013), de fokozatosan emelkedve, 2014-ben már a GDP több mint 6 százalékát tette ki. A kimagasló EU-transzfer-felhasználás nagyobb részben az államháztartást, kisebb részben a magánszektor támogatása.

A régiós országokban felhasznált EU-forrásokat vizsgálva megfigyelhető, hogy az időszakban az állami szektor szerepe növekedett és a tőketranszsferek gyorsulva emelkedtek, 2013-ra meghaladva a folyó transzsferek beáramlását. Magyarország forrásfelhasználásához hasonlóan Csehországban a támogatások jelentős részét – mintegy 50 százalékát – az állam, 20 százalékát a magánszektor kapta, míg a fennmaradó transzsferek közvetlen támogatás (pl. területalapú támogatás) formájában kerültek lehívásra. Lengyelországban a magánszektorhoz áramló források aránya magasabb, 25 százalék körüli, az állami felhasználás pedig alacsonyabb szintet, mintegy 45 százalékot ért el. A lengyel gazdaságba áramló EU támogatások szerkezete változott az évek során: a magánszektor felhasználásának aránya 2013–2014-ben a források közel harmadára emelkedett. Míg sok esetben a transzsferek meghatározó részét nagyobb összegű beruházások megvalósításán keresztül az állam használja fel, addig Lengyelországban a magánszektor kötötte le a támogatások növekvő részét, ez azonban nem járt a források mérséklődésével. Mindez azzal áll összefüggésben, hogy Lengyelországban a beruházások jelentősen emelkedtek az időszakban, ugyan-

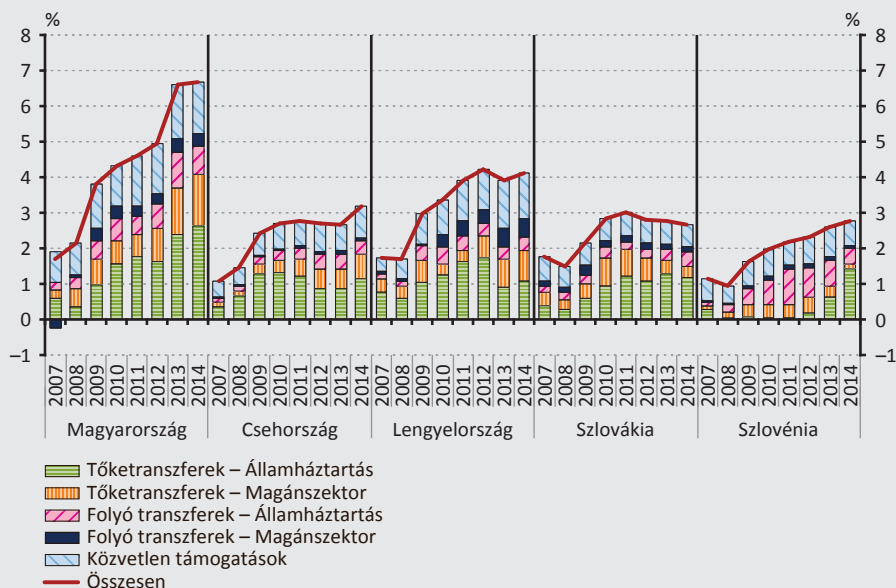
¹⁰ Az abszorpciós ráták nem az EU-transzsferek tényleges felhasználását mutatják, hanem azt, hogy az Európai Bizottság a rendelkezésre álló keretösszegeből mennyit utalt át az adott tagállam részére. A támogatások utolsó 5 százalékát az EU nem utalja át a tagországok részére, míg az adott támogatás teljes körű ellenőrzése le nem zajlik (a 2007–2013-as ciklushoz kapcsolódóan várhatóan 2017–2018-ban fog utalni a Bizottság).

akkor az új költségvetési ciklusban a beruházások finanszírozását illetően hazánkhoz hasonló kihívásokkal szembesülhetnek.

11. ábra

A felhasznált transzferek szektorális, illetve típus szerinti bontása

(a GDP arányában)



Forrás: Európai Központi Bank

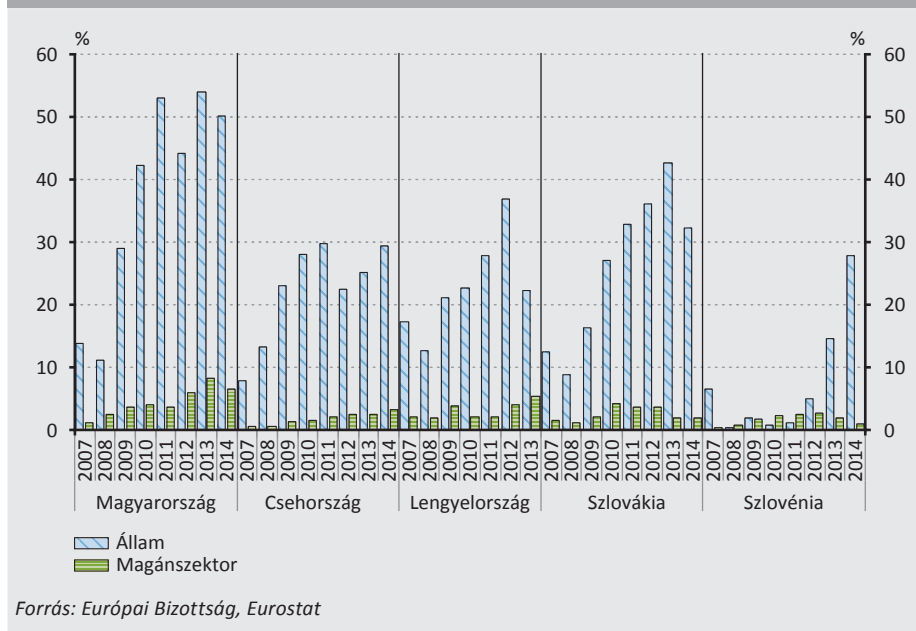
3.3. A transzferek beruházásokban játszott szerepe

A tőkefinanszírozás a régiós országok közül Magyarországon játszották a legnagyobb szerepet, mind az állami, mind a magánszektor beruházásaiban. A magyar állami beruházások 2007–2014 között a GDP 4 százaléka körül alakultak, melyek finanszírozása 40–50 százalékban az EU-tól kapott tőkefinanszírozásból történt, így a projektek megvalósítása nem járt a költségvetési hiány emelkedésével. A magánszektor beruházásai ugyanakkor jelentősen meghaladják az államét: átlagosan a GDP 17 százalékát teszik ki. A privát beruházások finanszírozásában számottevően kisebb szerepet játszanak a kapott tőkefinanszírozások, ugyanakkor arányuk magasabb a régióban megfigyelhető szintnél. Az EU-támogatások súlya az állami beruházásokon belül is jelentősebb, mint a régió országaiban, ahol a teljes állami beruházások kevesebb mint 40 százaléka valósul meg uniós források felhasználásával. Az elmúlt években a régió országai közül Szlovéniában változott a legnagyobb mértékben az állami beruházások finanszírozásának szerkezete, mivel az EU-források aránya – a szlovén költségvetés szigorú politikájából fakadóan – alacsony szintről gyorsuló ütemben

emelkedett. Összességében a magyar gazdaság szereplői számára a legnagyobb kihívást a költségvetési ciklusváltást követően a tőketranszsferek jelentős szerepe miatt a beruházások finanszírozása jelentheti.

12. ábra

A tőketranszsferek beruházáshoz viszonyított arányának alakulása a régióban



4. Az új költségvetési periódus

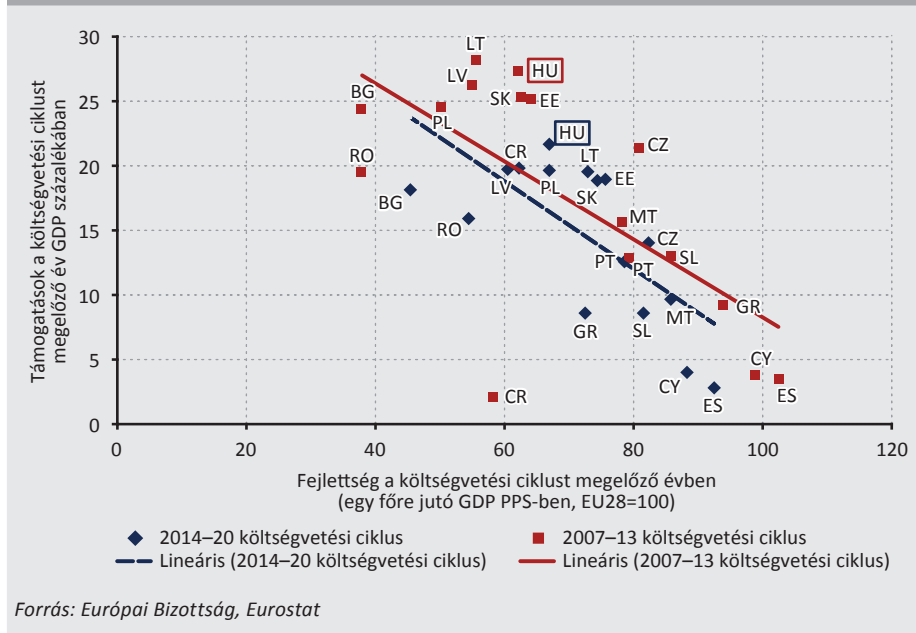
4.1. Az egyes országoknak jutó transzferkeret változása

Az EU-támogatások keretösszegét tekintve a fejlettségéhez mérten Magyarország mindkét költségvetési ciklusban a nyertes országokhoz tartozott. A kohéziós politika által nyújtott támogatások keretösszege alapvetően a relatív fejlettségtől függ, minél fejlettebb egy ország, annál kevesebb támogatásra számíthat (13. ábra). Ennek megfelelően a fejlett nyugati országok a kohéziós politika forrásaiból mindkét ciklusban csekély mértékű támogatást kaphattak. A 2007–2013-as költségvetési ciklusban a támogatott országok csoportján belül a kelet-közép európai országok jelentősen több támogatást kaptak mind a fejlettségükhöz képest, mind a GDP-hez viszonyítva, mint a dél-európai államok. A preferált országok között Magyarország támogatása az előző ciklusban különösen magasnak számított. A kelet-közép európai országok kedvezményezettsége a következő, 2014–2020-as költségvetési ciklusban is megmaradt. Ha a relatív fejlettséghez viszonyítunk, Magyarország az élmegőnyben maradt, sőt a 2013-as GDP-hez viszonyítva a legmagasabb támogatási keretösszeget

kapta. Ezzel együtt jól látszik, hogy EU-szinten GDP- arányosan a teljes támogatási keret a 2014–2020-as ciklusra érdemben csökkent, ahogyan a relatív fejlettség is érdemben javult a támogatott országok túlnyomó részében.

13. ábra

Az EU-támogatások és a relatív fejlettség kapcsolata az egyes költségvetési ciklusokban



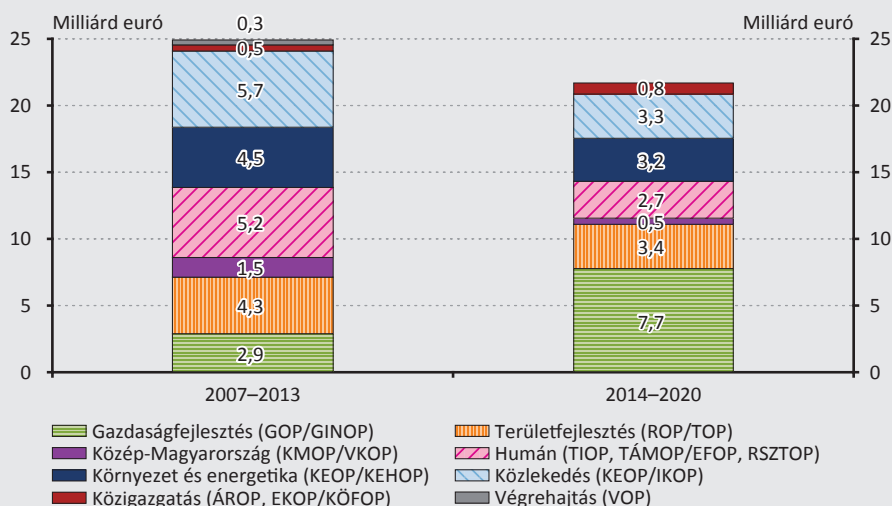
4.2. Az egyes célokra fordítható források alakulása

A kohéziós politika által biztosított keretösszeg nominálisan némileg mérséklődik ugyan az új költségvetési ciklusban, azonban a támogatások szerkezete a gazdasági növekedés szempontjából kedvezőbb lehet. Az új ciklusban Magyarország a Partner-ségi Megállapodás keretében – az évente kapott mezőgazdasági támogatásokon felül – 25 milliárd euró támogatást használhat fel (a kohéziós politika forrásaiból 22, vidékfejlesztési támogatásokra 3 milliárd euró), ami némileg elmarad az előző ciklus keretösszegétől. A 2007–2013-as költségvetési ciklusban a támogatott célok között legnagyobb súllyal a közlekedési infrastruktúra szerepelt, de jelentős támogatást kapott a társadalmi felzárkózás is. A gazdaság versenyképessége szempontjából fontosabb területek, mint például a kis- és középvállalatok támogatása, az oktatás, a kutatás és fejlesztés arányaiban kevesebb támogatáshoz jutott. Az új, 2014–2020-as költségvetési ciklusban egyenletesebben oszlanak meg a különböző célok között

a támogatási források, miközben a környezetvédelemre¹¹, illetve a foglalkoztatásra fordítható források emelkednek. Összességében a gazdaságfejlesztésre fordítható összegek – a kormányzati kommunikáció alapján – jelentősen meghaladhatják az előző ciklus értékeit.¹² A gazdaságfejlesztésre szánt források döntő részét a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) adja: ebben jelennek meg például a turizmus növelését, kis- és középvállalatok termeléskapacitásának bővülését, a kutatás-fejlesztésre fordítható források emelését és a versenyképesség javítását szolgáló források, miközben – a korábbi időszak külön operatív programja helyett – itt jelenik meg számos, a magasabb és hatékonyabb foglalkoztatás elősegítését célzó forrás is. Az út a munkaerőpiacra program, illetve a rugalmas munkavégzést és alacsonyabb képzettségűek elhelyezkedését támogató programok a humán erőforrás hatékonyabb kihasználását teszi lehetővé, ami azért is különösen fontos, mert az infrastruktúra mellett az emberi erőforrások fejlesztése az uniós források hatékonyabb felhasználását jelentheti, hiszen ezek a tényezők hosszabb távon is erősíthetik a gazdaság potenciális növekedését (Allard–Annett 2008).

14. ábra

A fejlesztési célok változása a költségvetési ciklusokban az operatív programok alapján



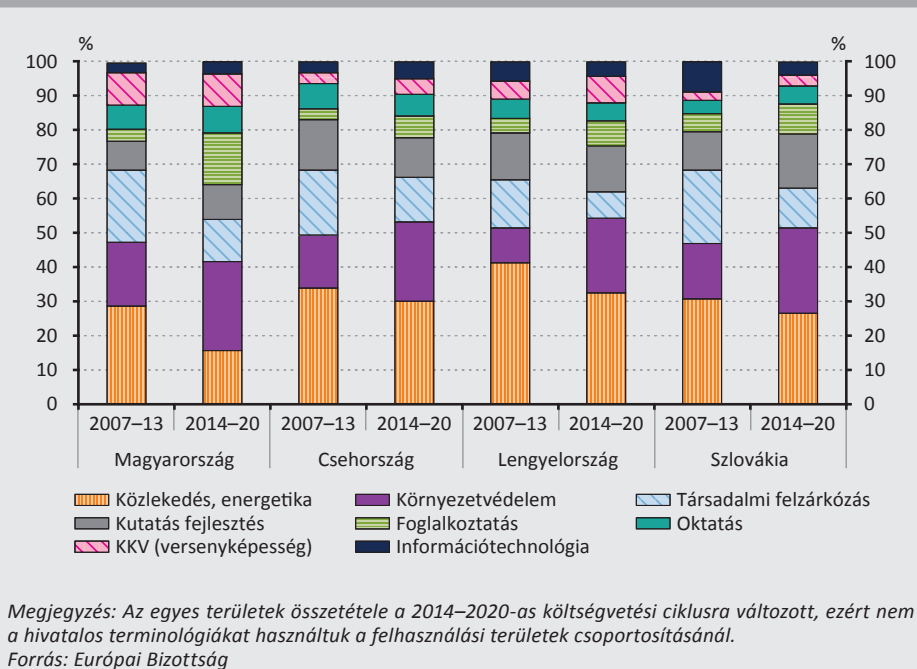
Forrás: Miniszterelnökség

¹¹ Érdemes megjegyezni, hogy bár az operatív programok szintjén csökkent a környezetvédelemre fordítható források aránya, az összes forrást tekintve azonban emelkedett, mivel a többi operatív programból is lehet erre a célra fordítani támogatásokat.

¹² A gazdaságfejlesztési célokat a kormányzati szándék szerint a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP, 7,7 milliárd euró) mellett elsősorban a Területfejlesztési Operatív Programok (TOP, 3,4 milliárd euró) és a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP) mintegy 0,5 milliárd eurós keretösszege szolgálja.

A visegrádi országokban hasonló folyamatok rajzolódnak ki a támogatott területek felhasználási arányaira vonatkozóan: a közúti és vasúti infrastruktúra beruházások aránya mérséklődik, míg a környezetvédelmi beruházások aránya nő. Az előző költségvetési ciklusban a visegrádi országokban a szállítási és energetikai infrastruktúra-beruházások tették ki a támogatások legnagyobb arányú részét – Lengyelországban például a teljes keretösszeg több mint 40 százalékát (15. ábra), ami összefüggésben lehetett a közúthálózat relatív fejletlenségével. Az új költségvetési ciklusban ugyanakkor mind a négy országban mérséklődik a szociális infrastruktúrát és tevékenységet érintő támogatások aránya. Mindenhol bővülnek viszont a környezetvédelemre fordítható EU-források, Magyarországon az új ciklusban meghaladhatja az infrastrukturális beruházások arányát. Érdeemes megjegyezni azt is, hogy hazánkban kiemelt mértékben bővülnek a foglalkoztatás fejlesztésére szánt EU-források, és a többi országhoz viszonyítva továbbra is jelentős maradhat a KKV-szektor támogatása, miközben a kutatás-fejlesztésre fordított támogatások esetében csökken a régiótól az elmaradásunk.

15. ábra
A kohéziós politika által támogatott területek



4.3. Az EU-források kifizetésének felgyorsítása 2016-ban

A 2016. márciusi Inflációs jelentés alap-előrejelzése szerint a Magyarország által felhasználható EU-transzferek összege 2016-ban mintegy 3 milliárd euróval is csökkenhet az előző évhez képest. Az új költségvetési periódus elején az uniós

források kifizetése a (magyar, illetve nemzetközi) tapasztalatok szerint jellemzően jóval elmarad a költségvetési periódus utolsó éveinek értékeitől (*Babos–P. Kiss 2016*). Emellett az új periódus első éveinek kifizetéseit az is nehezítette, hogy az egyes országoknak járó, a periódusra vonatkozó keretösszegek megállapítása, az összegek egyes operatív programokra, majd prioritásokra történő lebontása, az együttműködési megállapodás megkötése olyan időigényes folyamatnak bizonyult, hogy a 2014–2020-as költségvetési periódushoz tartozó források felhasználására nagyjából csak 2015 végétől lehetett pályázatokat kiírni.

A kormány számos intézkedést hozott az EU-tól származó források gyorsabb és nagyobb mértékű lehívása érdekében, hogy a 2016-os növekedést ne vesse vissza a transzferek lassulása, illetve hogy az új költségvetési periódusban minimalizálható legyen a forrásvesztés kockázata. Az állam már a múlt évben is felismerte az EU-források visszaesésének veszélyét, így már 2015 közepétől folyamatosan olyan intézkedéseket hozott, amelyekkel elkerülhetővé válhat az EU-transzferek kifizetésének nagyobb mértékű csökkenése és a gazdasági növekedés jelentősebb lassulása. A legfontosabb intézkedések a következők:

- i. A kormány 2015 augusztusában döntött arról, hogy – annak érdekében, hogy az ország ne veszítsen uniós forrásokat – *2017 közepéig kiírják a 2014–2020-as periódusra vonatkozó összes magyar pályázatot.*
- ii. 2015 novemberében¹³ kormányhatározat döntött arról, hogy a nyertes ajánlattevők *magasabb szállítói előleget* kaphassanak (30 százalék helyett 50 százalékot) – ez a lépés az EU-források gyorsabb kifizetése mellett jelentősen javíthatja a vállalati szektor likviditását, ami a körbetartozások mérséklődésével akár a szektor beruházási aktivitását is növelheti.
- iii. Emellett az energetikai kiadások leszorítására kapott támogatást a lakosság helyett a nagyobb intézményfenntartók (közintézmények, egyházak, civil szervezetek) kapnák, ami a *kiadások koncentráltságának növelésével* járulhatna hozzá a források gyorsabb felhasználásához.
- iv. Az új költségvetési periódusban nagyságrendekkel nagyobb összeget tesz ki a visszatérítendő források aránya – az intézkedéscsomag részeként a kormány szabályalapon a legtöbb *visszatérítendő forrás mellé vissza nem térítendő EU-forrást is rendel.*
- v. Az is gyorsíthatja a kifizetéseket, hogy számos projekt esetében az *előkészítési költségeket a központi költségvetés megelőlegezheti.*

¹³ Magyar Közlöny, 2015. november 24.

vi. 2016 januárjában¹⁴ az egyes minisztériumok vezetői feladatuk kapták a *tervszámok negyedéves bontásait tartalmazó munkaterv elkészítését*, ami a meglehetősen rövid határidővel, viszont nagyvonalú ösztönző-rendszerrel nagyobb érdekeltséget teremthet a források lehívásában.

vii. A *szakértői kapacitás növelésével* igyekeznek a pályázatok elbírálási idejét csökkenteni.

A kormány várakozása szerint ezeknek az intézkedéseknek a segítségével 2016-ban a kohéziós és strukturális alapokból történő magyar EU-transzfer-felhasználás elérheti a 2048 milliárd forintot – a jelzett összeg kifizetése ugyanakkor a múltbeli adatok alapján igen ambiciózusnak tűnik. A magyar állam tehát azt célozza meg, hogy – a 310,8 Ft/eurós tervezési árfolyamot és a 15 százalékos önrészt figyelembe véve – idén mintegy 5,7 milliárd eurónak megfelelő EU-s támogatást fizet ki a mintegy 25 milliárd eurós hétéves keretből, ami a teljes összeg 23 százalékának felhasználását jelentené. Az állami intézményrendszerre nehezedő feladat súlyának érzékeltetésére több szempontból is érdemes viszonyítani ezt az összeget.

i. Egyrészt az előző költségvetési periódusban több mint két évre volt szükség hasonló mértékű kifizetés végrehajtására.

ii. Másrészt azt is érdemes tudni, hogy míg a lekötött összegek tekintetében már 2013 végén megvalósult az uniós források túlkötése (100 százalék feletti kihasználtság), addig a kifizetések terén ez csak két év múlva, 2015 végére valósult meg. Mivel az állami intézményrendszer az uniós forrásvesztés elkerülése érdekében vélhetően még 2015 végén is az előző ciklus pályázataival foglalkozott, csak 2016 elején indulhat meg jelentősebb mértékben a pályázatok elfogadásával az uniós források lekötése, amit időben késve követhet a kifizetés – ezt a késlekedést gyorsíthatja fel a megnövelt mértékű előlegfizetés.

iii. Végül, a korábbi ciklussal összevetve ambiciózusnak tekinthetők a kormány 2016-os kifizetési céljai is az egyes operatív programok tekintetében: az előző ciklusban ugyanis három év alatt csak a keretek 10–15 százalékát sikerült kifizetni, miközben az ideális cél jellemzően a keretösszegek 20–25 százalékát teszi ki. Ennek sikerességéhez ugyanakkor nagyban hozzájárulhat az is, hogy az új ciklusban jellemzően azoknak az operatív programoknak nagyobb a keretösszege, melyek az előző ciklusban is jól teljesítettek – vagyis a kormány nemcsak a gazdaságpolitika céljait és a gazdaság növekedési potenciájának erősítését helyezte előtérbe, hanem a programok népszerűségét, illetve a programok lehívásának gyorsaságát is figyelembe vették.

¹⁴ Magyar Közlöny, 2016. január 22.

2. táblázat

Összehasonlítás az előző ciklus kifizetéseivel

Operatív programok		Keretösszegek (mrd €)	2016-os kifizetési cél (mrd €)	A keret százalékában (%)	Az előző ciklus esetében (2007–2009)
GINOP	Gazdaságfejlesztési és innovációs operatív program	7,7	1,6	21	16
TOP	Terület- és településfejlesztési operatív program	3,4	0,8	22	13
VEKOP	Versenyképes Közép-Magyarország operatív program	0,5	0,2	37	18
EFOP	Emberi erőforrás fejlesztési program	2,6	0,6	22	11
RSZTOP	Rászoruló személyeket támogató operatív program	0,1			11
KEHOP	Környezeti és energiahatékonysági operatív program	3,2	0,7	23	14
IKOP	Integrált közlekedésfejlesztési operatív program	3,3	0,8	23	11
KÖFOP	Közigazgatás és közszolgáltatás fejlesztési program	0,8	0,2	23	16
	Vidékfejlesztés (EMVA), Halászat (HOP)	3,5	0,8	23	17
Összesen		25,1	5,6	22	14

Forrás: Saját szerkesztés, Magyar Közlöny, EMIR

5. Összegzés

Az Európai Uniótól kapott támogatások jelentős hatással vannak a magyar gazdaságra: a külső egyensúlyra gyakorolt pozitív hatás mellett a beruházástámogató szerepüket érdemes kiemelni. A 2007–2013-as költségvetési ciklus lezárásához közeledve egyre nagyobb mértékű volt az EU-transzferek felhasználása, a nettó – befizetésekkel csökkentett – támogatások elérték a GDP 5–6 százalékát. A folyó transzferek ugyanakkor viszonylag stabilan alakultak, így az emelkedés elsősorban a beruházásokat támogató tőketranszferekhez köthető. A gyorsuló kifizetéseknek köszönhetően várhatóan nem következik be forrásvesztés a 2007–2013-as pénzügyi ciklusból, vagyis a rendelkezésre álló 24,9 milliárd euró keret teljes egészét kifizette

a magyar állam. A keretösszegezen felül mintegy 1,9 milliárd eurós túlkötésre is sor került, ami biztosíthatja, hogy a függőben lévő vitás kérdések miatt se következzen be forrásvesztés. Az abszorpciós megközelítés mellett ugyanakkor érdemes lenne azt is megvizsgálni, hogy a kapott támogatások milyen hatásokat gyakorolhattak a magyar gazdaságra. A cikkünknek nem volt célja az összes hatás számszerűsítése, azonban érdemesnek tartjuk kiemelni, hogy az EU-tól kapott transzferek az állam beruházásait számottevő, 50 százalékot meghaladó mértékben támogatták, a magán-szektor esetében ugyanakkor lényegesen alacsonyabb, 5–10 százalék közötti arányt figyelhettünk meg. A hazánkba érkező transzferek regionális felhasználását tekintve a legtöbb forrást Közép-Magyarország kapta, de a kevésbé fejlett régiók támogatása is jelentős volt, ami hozzájárulhatott ahhoz, hogy kismértékben csökkenteni tudták lemaradásukat az uniós átlaghoz képest. A régiós összevetéskor érdemes megjegyezni, hogy bár a visegrádi országokban a kohéziós politika forrásainak lehívása hasonlóan alakult, a GDP arányában a legtöbb támogatást Magyarország kapta, ami elsősorban annak köszönhető, hogy – hasonlóan az új, 2014–2020-as költségvetési ciklushoz – fejlettségünkhöz képest kedvező keretösszeggel rendelkezünk. Magyarország vonatkozásában az új költségvetési ciklusban egyenletesebben oszlanak meg a különböző célok között a támogatási források, így a gazdaságfejlesztésre fordítható összegek a kormányzati kommunikáció alapján – az előző ciklus alacsonyabb értékét követően – jelentősen nőhetnek. Az EU-transzferek felhasználása ugyanakkor 2016-ban várhatóan – a kormány intézkedései ellenére is – jelentősen csökkenni fog, ami főként az új ciklus kifizetéseinek fokozatos felfutásával magyarázható.

Melléklet: Az EU költségvetési bevételei és hazánk hozzájárulása

Az Európai Unió forrásai döntően a tagállamok hozzájárulásaiból származnak. Az Európai Unió saját bevételi forrásai három nagy csoportra bonthatók:

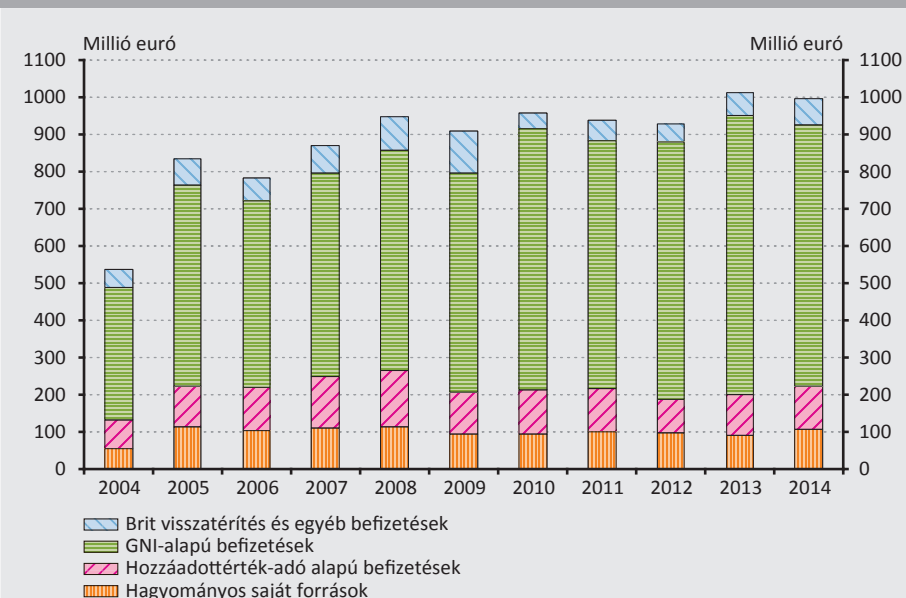
- i. GNI-alapú befizetések:* A tagállamok bruttó nemzeti jövedelmük bizonyos meghatározott százalékát fizetik be a költségvetésbe. Az EU költségvetési bevételeinek jelentős részét (2014-ben több mint kétharmadát) ez a forrás teszi ki. A GNI-alapú hozzájárulás ún. „egyenlegező forrás”, ami azt jelenti, hogy úgy határozzák meg a befizetendő hozzájárulás mértékét, hogy elkerüljék a költségvetési deficitet.
- ii. Hagyományos saját források:* A közösségen kívüli országokkal szembeni vámok, valamint a cukoripar közös szervezéséből származó cukorilleték 1970 óta képezi az EU bevételeinek hagyományos forrását. A tagállamok az általuk beszedett illetékek és vámok 80 százalékát kötelesek befizetni az uniós költségvetésbe, a fennmaradó 20 százalékot visszatarthatják beszedési költségeik finanszírozására.
- iii. Hozzáadottérték-adó alapú befizetések:* A tagállamok hozzájárulásának alapja a becsült hozzáadottértékadó-bevétel, ennek bizonyos százalékát kell befizetni a költségvetésbe.

A költségvetési kiadások finanszírozása túlnyomó részt a tagállamoktól származó saját forrásokból valósul meg, ugyanakkor az EU kisebb jelentőségű egyéb bevételekre is szert tesz. Ilyen bevételt jelent például az uniós intézmények dolgozóinak jövedelméből származó adó, a versenyjogi vagy egyéb szabályokat megsértő vállalkozásokra kirótt bírság, vagy a korábbi pénzügyi évek eredménye. A saját források kiegészülnek még a tagállamok hozzájárulásai közötti költségvetési egyenlőtlenségek kiigazításával. Az 1984-es „brit visszatérítés” csökkenti az Egyesült Királyság hozzájárulását, melyet 2007-ben kiigazítottak az újonnan belépő országok hozzájárulásainak hatásával.

Magyarország tagállami hozzájárulása évente 0,8–1,0 milliárd euró között alakult, melynek számottevő részét a GNI-alapú források jelentik. A vámokból és cukorilletékből származó hagyományos saját források, illetve az áfa-alapú hozzájárulás aránya közel megegyező, 100 millió forint körüli terhet jelent a magyar költségvetésnek. Az egyéb jogcímen történő befizetések összege – melyek nagyobb részét az Egyesült Királyság visszatérítése teszi ki – évente 50–70 millió forint között alakult az elmúlt években. Hazánk éves költségvetési hozzájárulása a GDP közel 1 százalékát teszi ki – ezzel az újonnan csatlakozott 12 ország közül Magyarországon volt a legkisebb a GDP-arányos hozzájárulás mértéke (bár az országok közötti különbség csekélynek mondható).

16. ábra

Magyarország hozzájárulása az EU költségvetéséhez



Forrás: Európai Bizottság

Felhasznált irodalom

- Allard, Céline – Annett, Anthony (2008): *Macroeconomic Effects of EU Transfers in New Member States*. IMF Country Report No. 08/131. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08131.pdf>, letöltve: 2016.05.10.
- Ász (2015): Állami Számvevőszék: *Tanulmány a 2007–2013. évi EU költségvetési időszakban Magyarország részére juttatott közösségi támogatások összefoglaló bemutatásáról, értékeléséről*.
- Babos Dániel – P. Kiss Gábor (2016): *2016-ban fel kell készülni az Európai Uniótól érkező támogatások átmeneti csökkenésére*. MNB szakmai cikk, 2016. január 6.
- EMIR (2015a): *Operatív programok - eljárásrend szerinti lekérdezés*. http://emir.palyazat.gov.hu/nd/kozvel/?link=umft_1_1&prg_abbr=uszt_umft&sc=1&ml=2&sr=3&offset=8&id_op=82&id_tamogatascel=168&id_paly_tip=-1&id_paly_altip=-1, letöltve: 2015.12.15.
- EMIR (2015b): *Jelentéskészítő és Lekérdező Keretrendszer*. http://emir.nfu.hu/kulso/jelek/index.php?akt_nyelv=hu&view=list&menu=101, letöltve: 2015.12.09.
- Európai Bizottság (2007): *A kohéziós politika 2007-2013*. Kommentárok és hivatalos szövegek. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_hu.pdf, letöltve: 2015. december 10.
- Európai Bizottság (2015): *European Structural and Investment Funds Data*. <https://cohesion-data.ec.europa.eu/>, letöltve: 2015.12.17.
- EKB (2015): Európai Központi Bank: *Statistical Data Warehouse*. <http://sdw.ecb.europa.eu/browse.do?node=9485600>, letöltve: 2015.12.03.
- Eurostat (2015): *Statistics Database*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, letöltve: 2015.12.10.
- Nagy, Sándor Gyula – Heil Péter (2013): *A kohéziós politika elmélete és gyakorlata*. Akadémia Kiadó.
- ICEG (2005): International Center for Economic Growth: *A támogatások felhasználásának rendszere és a költségvetés*.
- Keresztély Tibor (2013): *Az EU-transzferek felhasználásának eredményessége és makrogazdasági hatásai*. PhD-értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem.
- KSH (2015): Központi Statisztikai Hivatal: *Területi statisztika*. <https://www.ksh.hu/teruleti>, letöltve: 2015.12.03.
- KPMG (2013): *EU-funds in Central and Eastern Europe. Progress Report 2007–2012*.

Lehmann Kristóf – Nyers József (2009): *Az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása. Statisztikai Szemle*, 87. évf. 2. sz. pp. 133–155.

Magyar Közlöny, 2015. november 24.

Magyar Közlöny, 2016. január 22.

MNB (2015): Magyar Nemzeti Bank: *Fizetési mérleg, közvetlen tőkebefektetések, külfölddel szembeni állományok*. <https://www.mnb.hu/statisztika/statisztikai-adatok-informaciok/adatok-idosorok/viii-fizetesi-merleg-kozvetlen-tokebefektetesek-kulfolddel-szembeni-allomanyok/fizetesi-merleg-kulfolddel-szembeni-allomanyok/bpm6-modszertan-szerinti-adatok>, letöltve: 2016.01.25.

MNB (2016): Magyar Nemzeti Bank: *Fizetési mérleg jelentés*. 2016. január

Miniszterelnökség (2014): *Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra*.

Nagy Sándor Gyula (2008): *Efficiency or effectiveness? The Hungarian practice of using the EU funds*. *Society and Economy*, 30. évf. 2. sz.

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (2012): *Nemzeti Stratégiai Jelentés a 1083/2006/EK 29. alapján*