

2004. május 1.–2009. december 31. – Több mint öt év az unió tagjaként: az első időszak pénzügyi mérlege

BANAI PÉTER BENŐ

Hat évvel Magyarország uniós csatlakozása után mérleget lehet vonni a közösségi támogatások felhasználásának eredményeiről, a korábbi feltételezések, elvárások teljesüléséről. A 2004 és 2009 közötti tényadatok alapján ezen időszakot az előzetesen tervezettnél lassabb és erőteljes szezonális melletti uniós forráskifizetés jellemezte. A lassabb abszorpció ugyanakkor nem, vagy csak csekély mértékű támogatásvesztést jelentett; a többi új tagállammal összevetve pedig Magyarország mind a felhasználási rátát, mind az ún. nettó pozíciót tekintve viszonylag jól teljesített. Önmagában a közösségi források felhasználása viszont nem eredményezte, nem eredményezhette az ország gazdasági felzárkózását az unió centrumához. Az elmúlt évek empirikus adatai alapján a közösségi fejlesztési és agrártámogatások alapvető céljainak teljesülése, teljesíthetősége is nehezen igazolható, illetve nehezen mérhető.
Journal of Economic Literature (JEL) kód: H50, 057.

Az európai uniós támogatások felhasználásának témája mind szakmai fórumokon, mind a közbeszédben hosszú évek óta jelentős érdeklődést kiváltó kérdés. Ez természetes, hiszen uniós tagságunk egyik hozadékként számtalan előnyt vártunk a közösségi támogatásoktól. Ma pedig a gazdasági válság miatti szűk költségvetési mozgástérben külön felértékelődik „Magyarország Marshall-segélye”, a közösségi források szerepe.

* A cikkben leírtak a szerző nézeteit tükrözik, nem feltétlen egyeznek meg a Nemzetgazdasági Minisztérium hivatalos álláspontjával. A cikk összeállításában nyújtott tanácsaiért köszönettel tartozom *dr. Gál Péternek*, szakmai segítségért kollégáimnak, valamint az anonim lektornak, szerkesztési segítségért *Németh Károlynak*.

Banai Péter Benő, a Nemzetgazdasági Minisztérium főosztályvezető-helyettese.
E-mail cím: peter.banai@pm.gov.hu

Unió tagágunk öt éves évfordulója és az európai parlamenti választások előtt sok szó esett e témáról, és az várhatóan újra és újra napirenden lesz. Érdemes tehát áttekintnünk, hogy a csatlakozásunk óta eltelt bő fél évtizedben „mire jutottunk” a támogatások segítségével, milyen a csatlakozás költségvetési mérlege. Az elmúlt időszak adatainak értékelése ugyanakkor nem egyszerű feladat, hiszen a témában megjelent írások, hírek sokszor félreérthetőek, pontatlanok.

A csatlakozás utáni években egyes cikkekben az is felmerült, hogy Magyarország az unió nettó befizető tagállama lehet, s e téma a zárszámadási törvényjavaslatok országgyűlési tárgyalásain is többször szóba került. A különböző napilapok – talán politikai irányultságuk alapján is – az uniós források felhasználásának eredményeit, vagy éppen a lassú forrásfelhasználást, esetleg a felelős intézményrendszer alkalmatlanságát hangsúlyozták. Az uniós költségvetési kapcsolatokról objektív, átfogó beszámoló eddig nem, vagy csak egyes támogatások tekintetében készült. Az egymásnak ellentmondó hírek, a közösségi támogatásokkal kapcsolatos „zavar” ráirányítja a figyelmet a tények pontatlan vagy téves értelmezésének veszélyeire. A mindenkori európai parlamenti választások előtt például nem mindegy, hogy egy tagállam nettó befizetői vagy nettó kedvezményezett helyzete dominálja-e a híreket.

Mára a nettó pozícióval kapcsolatos vita a múlté, de továbbra sem világos, hogy Magyarország milyen hatékonysággal használta, használja fel a rendelkezésére álló közösségi forrásokat. Vajon lehet-e egyáltalán mérleget vonni a támogatások felhasználásának sikeréről? S ha igen, milyen szempontok szerint? Az elkövetkezőkben e kérdésekre kívánok választ adni.

A vizsgálandó kérdések

Az európai támogatások felhasználásának sikerességét sokféleképpen lehet mérni. Ezen mérési, értelmezési lehetőségek – a teljesség igény nélkül – a következők.

– *A közösségi támogatások alapvető céljainak (az ún. eredménymutatóknak – „outcome”-indikátoroknak) a teljesülése.*

E tekintetben a következő kérdések fogalmazhatóak meg. Csökkent-e az ország, illetve az elmaradottabb régiók fejlettségbeli hátránya az unió átlagához képest? Növekedett-e, stabilizálódott-e az agrártermelők jövedelme? Hogyan alakult a magyar termelők versenyképessége? Csatlakoztunk-e a schengeni térséghez? Mérhető-e az intézményfejlesztési támogatások hatékonysága?

– *A rendelkezésre álló közösségi támogatások felhasználásának aránya.*

Hány százalékát használta fel Magyarország a közösségi támogatásoknak?

– *A kormányzati szervek által előzetesen tervezett felhasználási ütem teljesülése.*

Mennyire gyors, vagy lassú az uniós források felhasználása? A költségvetési tervezéshez képest milyen volt a végrehajtás üteme? Látható-e szezonális a közösségi források felhasználásában?

– *A közösségi források felhasználása az új tagállamokkal összevetve.*

Hogyan alakult Magyarország nettó pozíciója a többi új tagállammal összehasonlítva? Milyen a támogatások lekötésének, kifizetésének aránya a környező országokhoz képest?

A következőkben a felsorolt szempontok szerint tekintem át az elmúlt öt és fél év eredményeit.

A közösségi támogatások alapvető céljainak teljesülése

A közösségi források eredendő céljának teljesülését – némileg leegyszerűsítve – a főbb támogatástípusok (mint fejlesztési, beruházási vagy mezőgazdasági támogatások) szerint célszerű áttekinteni.¹

A közösségi strukturális támogatások gazdaságélénkítési hatása

A strukturális támogatások makrogazdasági folyamatokat befolyásoló hatása több mutató változásán keresztül mérhető. E változást jellemzően a strukturális támogatások nélküli, ún. alappályához képesti eltérés abszolút vagy százalékos eltéréseként próbálják meghatározni az elemzők. A legtöbb, jelen fejezetben is hivatkozott elemzés a jövőre vonatkozóan (ex ante), ám különböző módszerekkel határozza meg a közösségi források hatását – rendszerint egymástól eltérő eredménnyel. A legtöbbször vizsgált változót és az azokhoz tartozó átfogó kiegészítést az 1. táblázat tartalmazza.

Jelen fejezetben a változók közül kizárólag a GDP-re vonatkozó feltevéseket tekintem át.

A 2004-től megnyílt fejlesztési jellegű strukturális támogatásoktól jelentős növekedési többletet várt a kormányzat. A kormány és az Európai Bizottság által elfogadott, a strukturális alapok támogatásait átfogó Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) „általános célkitűzése a fejlettségbeli hátrányok mérséklése, az egy főre jutó GDP szintjében az uniós átlaghoz képest mutatott jelentős lemaradás csökkentése”.² A strukturális alapok felhasználásának eredményeit leképező makromodell 2004-től kezdődően az NFT nélküli alappályához képest – mind a gazdaság keresleti oldalának, mind a kínálati oldalának, mind az össztermelékenység jelentős változásának feltételezésével – jelentős GDP többletnövekedéssel számolt. Az akkori feltételezések szerint az alapoknak köszönhetően a GDP növekedési rátája 2004-ben 2,4 száza-

¹ Az értékelés nem terjed ki a kisebb keretösszegű, vagy magyarországi kedvezményezetttek által kisebb mértékben elnyert uniós források (például: TEN-T támogatások, szolidaritási és migrációs források, a kutatás-fejlesztési keretprogramokból, oktatási és tudományos programokból elnyert támogatások) felhasználására.

² Lásd: Nemzeti Fejlesztési Terv, II. Az NFT stratégiája és prioritásai, Célkitűzések, 113. o.

lékponttal (!), 2005–2006-ban 0,77-0,80 százalékponttal lenne (lett volna) magasabb az alappályához képest. Hangsúlyozandó, hogy ez a növekedési többlet meghaladja a strukturális alapok GDP-ben kifejezett arányát – vagyis a számítás jelentős multiplikátorhatásokat feltételezett. Így a GDP volumene 2006-ban 4,05 százalékkal haladhatja, haladhatta volna meg az alappálya szerinti szintet. A modell a források 2006 végéig történő felhasználásával számolt, ám – a kínálati, magasabb kibocsátási hatásoknak köszönhetően – a számítások időhorizontjának végéig, 2010-ig 0,79 százalékpontos pótlólagos GDP növekedési többletet tulajdonított a strukturális alapoknak. Ennek megfelelően 2010-re a „normál” GDP szintjéhez képest 7,4 százalékkal nagyobb GDP-t feltételezett a modell.

1. táblázat

A legtöbbször vizsgált makrogazdasági változók

Változó	A változók értelmezése
A GDP-volumenindex	Az összes változó alakulását – s így a különböző modellszámítások eredményét – alapvetően meghatározza, hogy milyen alapfeltételezésekkel él az adott modell (például a fiskális politika expanzív vagy restriktív), milyen belső mechanizmusok alapján működik (például milyen a gazdasági növekedést meghatározó tényezők súlya), milyen változókat tekint endogénnek, illetve exogénnek (például számol-e a többletforrások árakat, béreket, kamatokat felhajtó hatásával és így egyes magánberuházások kiszorításával). A modellek nem, vagy csak korlátozottan tudják figyelembe venni a világgazdasági környezetet, a gazdaságpolitika, illetve a támogatásokat lebonyolító intézményrendszer minőségét, annak változását, valamint a felsorolt változókat befolyásoló többi „külső” körülményt.
A GDP abszolút szintje	
A bruttó állóeszköz-felhalmozás volumenindexe	
A háztartási fogyasztás volumenindexe	
A külkereskedelmi mérleg volumenindexe	
A fogyasztóiár-index	
A reálbér	
A reálkamat	
A teljes tényezőtermelékenység (TFP)	
A foglalkoztatottak létszáma	
A munkanélküliségi ráta	
A kormányzati szektor egyenlege	
A kormányzati szektor egyenlege	

Forrás: Saját összeállítás.

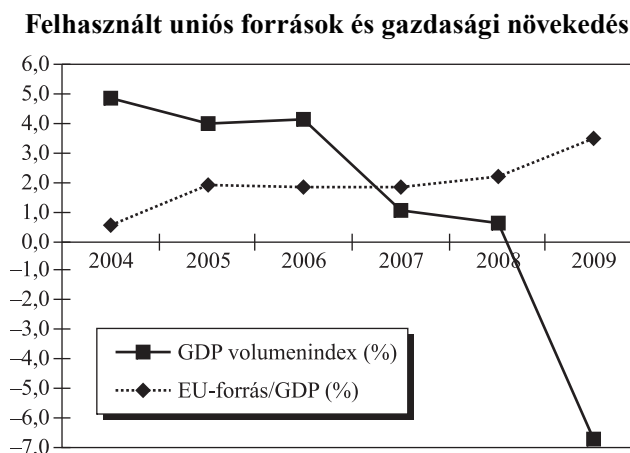
A 2007–2013 közötti, GDP-arányosan a korábbi évekhez képest jóval nagyobb strukturális és kohéziós források tekintetében a Pécsi Tudományegyetemen kifejlesztett ún. GMR-modell a 2007-et követő 10 év tekintetében – először erős keresleti,

majd később stabil kínálati hatások eredményeként – átlagosan 0,75 százalékpontos többletnövekedést kalkulált. E szerint a források felhasználását követően (2015-re) a GDP kb. 9 százalékkal lenne magasabb az alappályához képest (Varga, 2007). Az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjainak ex ante értékeléséről szóló dokumentum szolidabb, „csak” a GDP 0,4 százalékpontjára becsülte a növekedési többletet a 2007-től kezdődő időszakról.³ Ez utóbbi számítás jóval közelebb van az Európai Bizottság által használt QUEST III modell prognózisaihoz is. Az új tagállamok tekintetében ugyanis ez utóbbi modell a fejlesztési támogatások eredményeként 2010-re 1,32 százalékkal, 2020-ra 3,42 százalékkal nagyobb GDP-szintet feltételezett az alappályához képest (Varga–In t’Veld, 2009).

Hangsúlyozandó, hogy e számítások a Nemzeti Fejlesztési Terv, illetve az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) forrásain kívüli többi európai uniós támogatást nem vették figyelembe a makroparaméterek prognosztizálásakor. Ugyanakkor a Kohéziós Alap támogatásainak,⁴ az agrár- és vidékfejlesztési támogatásoknak és a többi forrásnak – igaz rövid távon, feltehetően főképp keresleti oldalról – jelentős gazdaságélénkítő hatása lehet.

A tényleges hatások elemzésekor mindenekelőtt érdemes összevetni a felhasznált közösségi források és a GDP volumenindexének 2004 és 2009 közötti alakulását (lásd az 1. ábrát).

1. ábra



Forrás: Zárszámadási törvények és a 2010. évi költségvetési törvényjavaslat adatai alapján saját számítás.

³ „A potenciális kibocsátás hosszú távú átlagos értékét a 2007–2013 közötti időszakban becslésünk szerint 3,4-3,5 százalékról 3,8-3,9 százalékra emelhetik a strukturális beavatkozások.” (Az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjainak ex ante értékelése, 33. pont – Tárki Zrt., 2007).

⁴ A Kohéziós Alap támogatásai a Nemzeti Fejlesztési Tervben nem szerepelnek, ugyanakkor az Új Magyarország Fejlesztési Tervnek már részei.

A két görbéből önmagában persze nem sok következtetést tudunk levonni. Természetesen ha a gazdasági növekedésre ható tényezőket 2004-től a felhasznált uniós forrásokon kívül változatlanak tekintenénk („ceteris paribus forgatókönyv”), akkor a gazdasági növekedést és a felhasznált uniós források összegét leíró görbéknek pozitív korrelációt kellene mutatniuk. Ha elfogadnánk ezt az NFT stratégiájában szereplő feltételezést és azt – főbb hatásaiban – kiterjesztően értelmeznénk az uniós támogatások összességére, a magyarországi tényadatok alapján azt láthatnánk, hogy a felhasznált uniós források nélküli GDP-volumenindex már 2008-ban negatív értéket mutatott volna. Mindez pusztán az államháztartás finanszírozását nézve akár már korábban kikényszeríthette volna a később ténylegesen megvalósult stabilizációs intézkedéseket.

A fejlesztési támogatások hatásának meghatározása ugyanakkor meglehetősen nehéz feladat, hiszen a tényleges GDP-növekedés több tényező együttes eredménye.

E témában sokszor idézett *Hervé* és *Holzmann* a közösségi támogatások gazdaságélénkítési hatását adottnak (biztosnak) vették, kérdésnek e támogatások *hatékonyságát* tekintették. *Hervé* és *Holzmann* – az ICEG Európai Központ összegzése alapján – akkor tekinti hatékonynak a támogatások felhasználását, ha a támogatások nélküli alappályához képest a lehető legnagyobb a támogatások által generált gazdaságnövekedési hatás (*Hervé–Holzmann*, 1998, in: *Halász–Gáspár–Somogyi*, 2005). Ettől az optimális (potenciális) szinttől való eltérést abszorpciós problémák eredményezik, amelyeket *Hervé* és *Holzmann* két csoportba osztja. Az elsőbe azon problémák kerülnek, amelyek miatt az optimálisnál kevesebb fizikai vagy humántőke-beruházás jön létre; a másodikba pedig azon makroökonómiai problémák tartoznak, amelyek a támogatások áraránytorzító hatásai miatt eltérítik a gazdaságot a maximálisan elérhető növekedési pályától.⁵

Az említett tanulmány *Canova és Marcet* kutatására hivatkozva ugyanakkor kiemeli, hogy az uniós támogatások önmagukban nem segíthetik a gazdaságilag fejletlenebb országokat hátrányuk csökkentésében; a felzárkózásban a gazdaságpolitikának van alapvető jelentősége, hiszen első helyen az felelős a strukturális problémákért (*Canova–Marcet*, 1995, in: *Halász–Gáspár–Somogyi*, 2005). Van olyan vélemény is, amely szerint a gazdasági növekedésre érdemben nem hatnak a strukturális támogatások, mivel az elosztás nem piacorientált, azt politikai szempontok határozzák meg (*Boldrin–Canova*, 2001, in: *Borkó–Oszlay*, 2007).

A közösségi támogatások gazdaságélénkítési (és a makrogazdasági folyamatokat jellemző egyéb, például foglalkoztatottsági, árfolyam-) hatásainak 1989 és 2006 közötti empirikus tapasztalatait elemezte *Borkó Tamás* és *Oszlay András* Magyarország szempontjából releváns négy kohéziós ország – Spanyolország, Portugália, Görögország és Írország – esetében. Véleményük szerint ezen országok (és főképp Írország és Spanyolország) fejlődését „nehéz egyértelmű összefüggésbe hozni pusztán az EU alapjaival és

⁵ Például a gazdaságban megjelenő pluszforrások keresletélénkítő hatásaként növekednek a munkabérek és a kamatrata, amely kiszorít egyes magánberuházásokat.

lehatárolni a költségvetési újraelosztás makrogazdasági hatásait” (*Borkó–Oszlay*, 2007, 24. o.). E fejlődés a kutatók szerint jelentős részben a gazdasági integráció mélyülésének köszönhető, ami önmagában magyarázhatja a gazdasági felzárkózás ütemét. *Halmai Péter* a kohéziós országok felzárkozási rátáját vizsgálva megállapította, hogy Spanyolország, Görögország és Portugália 1991 és 1994 között – tehát azon években, amikor kimagasló összegű strukturális támogatásokban részesültek – egy főre jutó GDP-jüket tekintve nem közeledtek, hanem távolodtak az unió átlagától. Ugyanezen országok jelentős mértékben csökkentették lemaradásukat 1999 és 2003 között (*Halmai*, 2008).

Igen pesszimistábbak a múltbéli tapasztalatok alapján *Ederveen és szerzőtársai*, akik szerint a strukturális támogatásoknak nincs szignifikáns gazdaságélénkítő hatásuk (*Ederveen–Groot–Nahuis*, 2006).

Az elméleti és egyéb tagállami tapasztalatokat összegző empirikus szakirodalom tehát nem ad egyértelmű „iránytűt” a hatások elemzéséhez. Az viszont konklúzióként megállapítható, hogy a gazdasági növekedést meghatározó és egymásra is kölcsönösen ható egyes tényezők (a nemzetgazdaság számára rendelkezésre álló külső források nagysága, a gazdaságpolitika minősége, az intézményrendszer hatékonysága, a járadékvadászat,⁶ a korrupció, a működőtőke-beáramlás, a kereskedelmi nyitottság, a külső gazdasági környezet/gazdasági ciklusok, az oktatási és egészségügyi rendszer, a kulturális fejlettség stb.) egyedi hatásának meghatározása igen nehéz feladat (*Borkó–Oszlay*, 2007).⁷

⁶ Járadékvadászat a támogatások megszerzése érdekében kifejtett nem produktív tevékenység.

⁷ A strukturális támogatások hatásainak számszerűsítése természetesen az egyes modellek jellegetől, alap-paramétereitől, e paraméterek súlyától függően különböző eredményeket mutat. Például az Európai Bizottság által használt QUEST- és HERMIN-modellek is eltérő eredményre vezetnek ugyanazon összegű strukturális beavatkozások eredményeinek meghatározásakor. A QUEST neoklasszikus, ún. sztochasztikus dinamikus általános egyensúlyi modell, amely háztartási szektort, vállalkozásokat, külön kutatás-fejlesztési ágazatot, monetáris és fiskális hatóságot feltételez. A reálkamatok endogének, vagyis a munkabérek és a kamatrátá növekedése miatt sor kerül egyes magánberuházások kizorítására, amely miatt a GDP pótlólagos növekedése kisebb lehet, mint a közösségi támogatások miatt fellépő többletkereslet. A QUEST III. modellben a közösségi támogatásokat döntően (kb. 60 százalékban) infrastruktúrális fejlesztésekre, kb. 10-10 százalékos arányban az ipari, szolgáltatási szektor részére, illetve kutatás-fejlesztési célra használják fel. A humán tőke részaránya kb. 15 százalék, a fennmaradó kisebb összeg a kormányzati szektor kiadásait növeli a közösségi támogatások lebonyolítási költségeinek fedezeteként. A HERMIN neokeynesi modell, amely egy, a világpiaci kereslet, árak és relatív költségek által meghatározott ipari szektort és alapvetően a belső kereslet által meghatározott szolgáltató szektort feltételez. A magánberuházásokat kizorító hatást – eltérően a QUEST-től – e modell nem feltételez. A modellek jellegeből fakadóan a HERMIN a strukturális támogatásoknak nagyobb pótlólagos növekedési hatást tulajdonít, mint a QUEST.

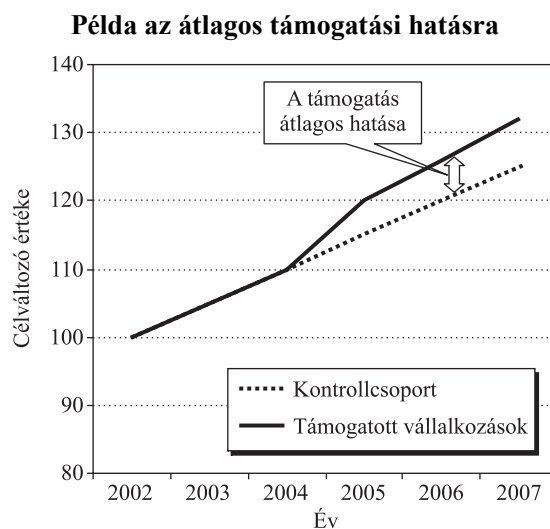
A GMR-modell az NFT makrohatásainak modellezésére használt ún. EcoRET-modell továbbfejlesztése, amely a területi (térségfejlesztési) hatásokat is tartalmazza. A modell négy szektort (ipar, mezőgazdaság, szolgáltatások, kormányzat) tartalmazó, a kínálati hatásokra koncentrázó, a technológiai, termelékenységi változásokat (TFP) figyelembe vevő általános egyensúlyi modell, amely a területi hatásokat NUTS III. (megye) szinten dolgozza fel.

Az említett modellszámításokhoz képest az empirikus adatokon nyugvó ökonometriai vizsgálatok jellemzően kisebb potenciális növekedési hatást tulajdonítanak a közösségi támogatásoknak.

A Magyarországon készített első átfogó vizsgálat a fejlesztési támogatások növekedési hatásáról a Nemzeti Fejlesztési Hivatal által 2006-ban készített ún. közbenfő értékelés volt. E dokumentum – szemben a korábban feltételezett kb. 0,8-2,4 százalékpontnyi többlettel – a GDP növekedésére 2004 és 2008 között éves átlagban 0,27 százalékpontnyi többletet becsült (Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2006). Igaz, ekkor a 2006. február közepéig megkötött támogatási szerződések alapján megítélt támogatásokat vették figyelembe, s ennek összege jelentősen elmaradt az NFT stratégiájában korábban feltételezett értéktől. Megjegyzendő, hogy az elemzés 2005-ben 1,5 százalékpontnyi növekedési többletet kalkulált, a 2007–2009-es évekre viszont már negatív értékeket számolt, vagyis az alappályához képest alacsonyabb kibocsátást feltételezett. Ennek oka a szerzők szerint az, hogy a gazdasági szereplők előrehozták beruházásaikat.

A közösségi támogatások magyarországi eredményeinek vizsgálatában a felhasznált uniós források és a GDP-növekedés arányainak összevetése (makroszintű vizsgálat) mellett az egyedi támogatások és a beruházási döntések kapcsolatának áttekintése segíthet.⁸

2. ábra



Forrás: Béres Attila [2009].

A mikroszintű vizsgálatok során a vállalati támogatások tekintetében a vállalkozások döntésének elemzésére került sor; vagyis annak vizsgálatára, hogy struktu-

⁸ A makroszintű, előző bekezdésekben szereplő következtetések, megállapítások a mikroszintű, empirikus tapasztalatokon alapulnak. Ezért a mikro- és a makroszintű vizsgálat jellemzően nem eredményezhet egymástól független megállapításokat.

rális támogatások nélkül is megvalósultak volna-e beruházásaik. Ebben az esetben a támogatott vállalkozások egyes jellemzőit a hasonló, de támogatást nem kapó vállalkozásokkal vetik össze, jellemzően azzal a kiinduló hipotézissel, hogy a vizsgált jellemző a támogatás eredményeként megváltozik. (Ennek sematikus képét a 2. ábra tartalmazza.)

Béres Attila vizsgálatának kiinduló hipotézise az, hogy az uniós strukturális támogatások megnövelték a vállalkozások tényleges beruházásait, és ezzel elősegítették a gazdasági növekedést. A pályázó, de támogatásban nem részesült vállalkozások esetén *Béres* feltételezése az volt, hogy támogatások nélkül a beruházások nem valósultak meg. Az elemzés konklúziója szerint a támogatásnak „szignifikáns, mérhető pozitív hatása van a nyertes pályázók beruházásaira, ugyanakkor ugyanilyen, bár kicsit kisebb hatás mérhető azoknál a pályázóknál is, akik végül nem részesültek támogatásban” (*Béres*, 2009, 4. o.). A felmérés szerint azon vállalkozások, akik pályáznak, meg tudnak felelni az összetett pályázati feltételeknek, és már olyan mértékben előkészítették beruházásukat, hogy azt jelentős részben végül támogatás nélkül is megvalósították. A tanulmány két módszerrel elemezte a holtteherveszteség mértékét, amely a szerző szerint – a módszertől függően – 30–70 százalékot tett ki.⁹

A kutatás nemcsak a támogatások révén megvalósuló többletberuházások mértékét vizsgálta, hanem a támogatott vállalkozások eladásainak változását is (vagyis az NFT makromodelljében is érvényesülőnek feltételezett kínálati hatásokat). Az elemzés szerint – köszönhetően talán az eladásnövelések időigényének – rövid távon nem volt megfigyelhető a támogatott vállalkozások értékesítéseinek növekedése.¹⁰

A holtteherveszteség arányát az előző elemzésnél is nagyobb mértékűre becsülte a Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP) közbenső értékeléséről készült tanulmány (KPMG – Pricewaterhouse Coopers – Fitzpatrick Associates, 2006). E szerint a GVOP-projektek gyors megvalósulásának (s így a közösségi támogatások gyors abszorpciójának) ára a mintegy 80-90 százalékos holtteherhatás. E tanulmány megállapítja, hogy több támogatás egyenesen verseny- és hatékonyságtorzító lehet, tekintve hogy azok csak az adott helyi piacon működő vállalkozások egy részéhez jutnak el. Ezért is javasolták még 2006-ban a szerzők, hogy a jövőben csak exportképes vállalkozások részesülhessenek támogatásban.¹¹

⁹ A holtteherveszteség az Európai Bizottság értelmezése szerint az adott beavatkozás után az a megfigyelt változás a direkt kedvezményezettek bizonyos jellemzőiben, amely a beavatkozás nélkül is bekövetkezett volna.

¹⁰ Megjegyzendő, hogy a bizottság QUEST-modellje is több évre teszi azt az időt, ameddig a kínálati hatások érvényesülnek.

¹¹ A verseny- és hatékonyságtorzító hatások mellett a szakirodalom a „non-tradable” (kereskedelmi forgalomba nem kerülő termékeket gyártó) szektor támogatásának negatív – és Spanyolország, Görögország és Portugália esetében empirikusan is igazolható – következményének tekinti a szektorban megjelenő keresletnövekedést, a bérek és árak növekedését, amely a „tradable” (kereskedelmi forgalomba kerülő termékeket gyártó) szektorra (vagyis az egész gazdaságra) kihatva a „holland betegség” kialakulását eredményezi (*Hervé-Holzmann*, 1998).

Az említett tanulmányok alapján tehát a közösségi strukturális támogatások egy része feltételezhetően Magyarországon sem volt hatékony, nem eredményezett többletberuházást. A makroszámokból önmagában nem határozható meg, a mikroadatokat pedig nem támasztják alá az NFT stratégiájában szereplő feltételezéseket. Ezzel együtt az NFT stratégiája is „védhető”, hiszen egy kormányzati dokumentum nem tételezheti fel, hogy Magyarország eleve nem hatékony módon fogja felhasználni a közösségi támogatások egy részét.

A mikroszintű vizsgálatok egyúttal egy rendkívül fontos, a strukturális támogatások lebonyolításával gyakorlati szakemberként foglalkozó elemzők által is alátámasztott problémára hívta fel a figyelmet: a gyors támogatáskifizetést (és így az uniós támogatások maradéktalan felhasználását) jellemzően magasholtehervesztés mellett lehet elérni. Átváltás („trade-off”) van tehát az uniós támogatások ún. „ $n + 2$ ”-es, „ $n + 3$ ”-as” szabály által meghatározott gyors és maradéktalan felhasználása (abszorpció cél) és a fejlesztéspolitikailag fontos cél (hatékonysági, eredményességi cél) között.¹² Az ellentmondás ismerete magyarázatot adhat arra, miért nem alakultak a vártnak megfelelően egyes tagállamok makrogazdasági mutatói, holott igen magas százalékos arányban használták fel a közösségi támogatásokat.

Az említett két (abszorpció és hatékonysági) cél közül egyértelműen az utóbbi a fontos; az előbbi (az uniós források felhasználása) valójában csak eszköz a magasabb foglalkoztatás, növekedés elérésére. Önmagában tehát nem „érdem” a magas abszorpció ráta felmutatása és nem „bűn” a közösségi támogatások egy részének elvesztése.

E problémakörnek a jogszabályalkotókat is el kell gondolkodtatnia: az „ $n + 2$ ”-es szabály 2000-től történő bevezetése (illetve bizonyos esetekben 2007-től az „ $n + 3$ ”-as” szabály alkalmazása) ugyan rendkívül hatékony eszköz a közösségi költségvetés tervezése és végrehajtása szempontjából, azonban fejlesztéspolitikai szempontból kontraproduktív. A közösségi költségvetés – és így a tagállami hozzájárulások – tervezhetőségét a jövőben is figyelembe kell venni, azonban megfontolandó differenciált „ $n + x$ ” szabály bevezetése. Az „ x ” értéke a támogatott tevékenység jellege szerint változhatna. Míg például egyszerűbb gépbszerzések esetén három évnek (vagyis $n + 2$ évnek) elegendőnek kell lennie a lebonyolításra, egy nagyobb léptékű infrastrukturális beruházásnál jóval több időre lehet szükség. Ez utóbbi esetben akár „ $n + 4$ ”-es” szabályt is lehetne alkalmazni.

¹² A közösségi költségvetés minden jogcímnél két kiadási előirányzatot határoz meg: egy kötelezettségvállalási és egy kifizetési előirányzatot. A kötelezettségvállalási összeg az adott évben a közösségi költségvetésből vállalható jogi kötelezettségek teljes összege – függetlenül attól, hogy a kötelezettségvállalásból fakadó kifizetés az adott évben teljesül-e, vagy sem. A kifizetési összeg az adott, illetve a korábbi évek kötelezettségvállalásaiból származó tényleges kifizetés (1605/2002 EK Tanácsi Rendelet). Az 1260/1999/EK Tanácsi Rendelet és az 1083/2006/EK Tanácsi Rendelet értelmében egy adott évi kötelezettségvállalási keretösszeget az adott, n . év + 2 évben, vagy $n + 3$ évben belül kell felhasználni. Ezen időkorláton belül fel nem használt (ki nem fizetett) támogatást a tagállam elveszti.

Természetesen a holtteherveszteségként elkönnyvelhető forrásoknak is mindenképp van/volt gazdaságélénkítési hatása – hiszen a beruházásokat támogatás nélkül is megvalósító vállalkozások az „ajándék forrással” más, esetleg későbbre tervezett beruházásokat, egyéb tevékenységeket is meg tudtak/tudnak valósítani. Ez utóbbi tevékenységek azonban már nem „irányított”, a fejlesztéspolitika által determinált beruházásokként valósultak/valósulnak meg.¹³ Megjegyzendő egyúttal, hogy az említett két elemzés szerint a magas holtteherhatás a vállalkozások támogatása esetén mutatkozott, az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek esetén a szerzők jóval kisebb veszteséget feltételeztek.

Végezetül fontos kiemelni, hogy a fejlesztési támogatások alapvető célja a gazdasági felzárkózás elősegítése, ugyanakkor több területen ilyen hatást – kínálati oldalon – egyes támogatások nem gyakorolnak (például a környezetvédelmi, a turisztikai támogatások egy része).

Az agrártámogatások hatása

Az agrártámogatásokat – mint ismert – az első igazi közösségi politika, a Közös Agrárpolitika (KAP) keretében fizetik ki. A KAP alapvető céljai közé tartozik a termelékenység növelése a munkaerő legjobb hasznosításával, illetve ezáltal a termelők megfelelő életszínvonalának biztosítása.¹⁴ A „megfelelő életszínvonal”-

¹³ A támogatás miatt megspórolt vállalati forrás adott esetben teljes mértékben a vállalkozás profitját növelheti. Ha azt a tulajdonosok – a társasági nyereségadó megfizetése után – teljes egészében osztalékként kivonják a vállalkozásból és például külföldi utakkal „jutalmazzák meg” magukat, akkor a közösségi támogatás makrogazdasági szempontból akár negatív hatású forrássá is átalakulhat.

A rövid távon gazdasági növekedést és pluszfoglalkoztatást eredményező beruházások is lehetnek hosszabb távon negatív hatásúak, életképtelen, vagy finanszírozhatatlan, fenntarthatatlan beruházások létrejöttével. (A gazdasági értelemben vett fenntarthatóság természetesen az NFT programjainak egyik alapfeltétele volt, illetve arról közösségi és hazai jogszabály is rendelkezik, ám így sem lehet kizárni „életképtelen” projektek létrejöttét.)

¹⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata; 33. cikk:

„(1) A közös agrárpolitika célkitűzései a következők:

a) a mezőgazdasági termelékenység növelése a műszaki fejlődés előmozdításával, valamint a mezőgazdasági termelés ésszerű fejlesztésének és a termelési tényezők, így különösen a munkaerő lehető legjobb hasznosításának biztosításával;

b) ily módon a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása, különösen a mezőgazdaságban dolgozók egy főre jutó jövedelmének növelésével;

c) a piacok stabilizálása;

d) az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása;

e) a fogyasztók elfogadható ár ellenében történő ellátásának biztosítása;”

A cikket a lisszaboni szerződés nem módosította, mindössze a 32. cikk korrekciójával a „mezőgazdaság” szóba a halászatot is beleértendőnek minősítette.

A KAP – közösségi jogszabályokból, az alkalmazott támogatásokból kirajzolódó – további céljai közé sorolhatók az élelmiszer-biztonság, a fenntartható vidék- és környezetgazdálkodás (Horváth Gábor, 2009).

at ugyanakkor nem definiálták. Szabó Péter szerint az értelmezhető például a termelés jövedelmezőségével (Szabó, 2007). Elemzése alapján az új tagállamokban a csatlakozás előtt a mezőgazdasági termelés jövedelmezősége jóval kisebb volt a régi tagállamokénál; csatlakozás után azonban ez a különbség gyakorlatilag eltűnt. (A statisztika szerint a mezőgazdasági kibocsátás 20-25 százaléka volt a vállalkozói jövedelem.) A munkaerőegységre jutó reáljövedelem ugyanakkor – az 1998 és 2005 közötti statisztikák alapján – radikálisan különbözik az új és a régi tagállamok között. 2004–2005-től az új tagállamokban e jövedelem hiába növekedett, az még mindig csak ötöde, hatoda a régi tagállamok gazdái jövedelmének. A jelentős differencia okai közé a termelékenységi és támogatottsági különbségek sorolhatók; a 2004–2005-ös változás pedig annak is köszönhető, hogy a munkaerő-felhasználás az új tagállamokban gyorsabban csökkent, mint a 15 régi tagországban.

A mezőgazdasági termelők jövedelmének 2004-es növekedése kapcsán kiemelendő, hogy az ez évben megnyíló közösségi támogatások nem teljes összege növelte jövedelmüket. A közös agrárpolitika ugyanis azt is jelenti, hogy – főszabályként – agrártámogatást csak a közösségi költségvetésből lehet nyújtani. Így a korábbi hazai támogatásokat kiválthatják, és részben ki is váltották az uniós támogatások. (S ennek hazai költségvetési hatása is mindenképp jelentős.)

A főszabály alóli kivételeket a kötelező társfinanszírozás (például a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv vagy az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program esetén), a csatlakozási tárgyalásokon kiharcolt „top-up” (a nemzeti kiegészítő finanszírozás) és a bizottság számára bejelentett (notifikált) és általa jóváhagyott támogatások jelentik. A kivételek „erősségét” mutatja, hogy a tagállamok által az összes gazdasági szektornak kifizetett állami támogatásból 20 százalék jutott a mezőgazdaságra (Merkel–Felkai, 2008).

2. táblázat

Agrártámogatások 2003–2008
(Millió forint)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Összesen központi költségvetési támogatásból	216 965,4	134 618,3	177 501,4	177 932,3	188 944,1	135 733,6
Összesen európai uniós forrásból	1 113,1	21 301,8	234 057,7	251 629,7	246 735,0	272 504,6
Mindösszesen	218 078,5	155 920,1	411 559,1	429 562,0	435 679,1	416 275,3

Forrás: Költségvetési és zárszámadási törvények, illetve pénzügyminisztériumi adatok alapján saját számítás.

A csökkenő hazai és a növekvő uniós támogatások összessége mutatja tehát azt, hogy a magyarországi gazdák közvetlen költségvetési támogatottsága hogyan változott. A 2. táblázatban pedig azt láthatjuk, hogy a csatlakozást követő évben nem-

hogy nőtt, hanem egyenesen csökkent az összes költségvetési támogatás. Ennek fő oka a vidékfejlesztési programok „beindulásának” (pályáztatás, döntéshozatal, megvalósítás, kifizetés) időigénye, illetve a 2004. évi közvetlen termelői támogatások és az ahhoz kapcsolódó „top-up” kifizetésének 2005-re való „átcúsúzása”.

A 2003-hoz képest alacsonyabb 2004. évi pénzforgalmi adat ellenére ugyanakkor mégis magyarázható lehet a gazdák támogatottsági pozíciójának javulása. Egyrésztől ugyanis a vidékfejlesztési programok esetén a 2004. évi támogatási döntések (a „biztos pénz”) reményében hiteleket vehettek fel a támogatott tevékenység finanszírozására; másrésztől pedig a „top-up” támogatását banki megelőlegezéssel, faktorálással már 2004-ben kifizették.¹⁵ 2005-ben ugyanakkor igen jelentősen növekedett a támogatások összege és – figyelembe véve az inflációt is – ez a szint reálértéken kb. szinten maradt, 2008-ban némileg csökkent.¹⁶ Ha e támogatások mellé hozzászámoljuk az ártámogatásokat és az átengedett költségvetési bevételeket is, akkor a magyar mezőgazdaság 2000 és 2006 közötti támogatottságára átlagosan közel 500 milliárd forintos adatot kapunk (*Kovács–Czárll–Kürthy–Varga*, 2008). Így a mezőgazdaság bruttó bevételeinek 22–35 százaléka származott támogatásokból. A csatlakozás utáni mérték (közel 30 százalék) magasabb, mint a csatlakozás előtt (24,5 százalék), azonban így is elmarad a 2004–2006 közötti uniós átlagtól (34 százalék).

Hangsúlyozni szükséges ugyanakkor, hogy a mezőgazdasági termelés nagyobb részét jelentő növénytermesztés esetén a jövedelem elsősorban az időjárástól függ. Vagyis a felhasznált inputok (termékek, szolgáltatások) növelése nem jelenti automatikusan a termelés növekedését, „mindössze” a termést illető kockázatok csökkenthetők. Noha a szűk termés általában magasabb árakkal, a bő termés pedig alacsonyabb árakkal párosul, a gabonatermés és a mezőgazdasági jövedelem között igen magas determinisztikus kapcsolat van.¹⁷

Vagyis az alapszerződésben is lefektetett egyik cél (megfelelő életszínvonal, azaz jövedelem biztosítása) nem magán a közösségi agrárpolitikán, hanem az időjárásról és abból fakadóan a termés mennyiségén múlik. E tekintetben a csatlakozás ténye értelemszerűen nem befolyásolja a termények mennyiségét. 2005-ben például az egységnyi munkára jutó reáljövedelmek változása az időjárási viszonyoknak köszönhetően kb. fele-fele arányban volt pozitív, illetve negatív az új és a régi tagállamok között.

¹⁵ Tehát a 2004. évi „top-up” összegét nem közvetlen a termelőknek, hanem a bankoknak fizették ki; a következő évtől azonban már nem volt szükség ilyen konstrukció alkalmazására.

¹⁶ Egyes esetekben persze a kifizetések csökkenése nem feltétlen jelent negatívumot a gazdák részére – például az agrárpiazi támogatások alacsony volta azt is jelezheti, hogy azokra a magasabb árak, a jelentős kereslet miatt nem volt szükség.

A támogatások abszolút összege mellett külön vizsgálatot igényelne a támogatások szerkezetének változása. Főképp az uniós támogatások túlsúlyba kerülése miatt a csatlakozás előtt meghatározó agrárberuházási és a termelés költségeit csökkentő inputtámogatásokat felváltották a közvetlen támogatások és a vidékfejlesztési intézkedések (*Vásáry*, 2008).

¹⁷ A korrelációs együttható 0,85 (*Szabó*, 2007).

Szabó Péter elemzése szerint „a mezőgazdasági termelésből származó jövedelemre ható második legfontosabb tényező a mezőgazdasági támogatások alakulása” (Szabó, 2007, 29. o.). Az általa vizsgált 1998 és 2005 közötti időszak alatt a termelők jövedelmén belül egyre nagyobb részt tett ki a támogatásból származó bevétel. A támogatások aránya a jövedelemen belül az új tagállamoknál jelentősen növekedett; 2005-ben a jövedelem 43 százaléka származott a támogatásokból. Az új tagállamok – s így Magyarország – esetén a csatlakozástól megnyílt fix és növekvő összegű közvetlen termelői támogatások, illetve a KAP egyéb eszközei (például az intervenciók felvásárlás rendszere) csökkenteni tudta/tudja az időjárás viszonyokból adódó, előbbieken említett jövedelemingadozás mértékét (vagyis csökkenteni tudja a termelés és a jövedelem közötti magas determinisztikus összefüggést).

Ha figyelembe vesszük azt is, hogy a csatlakozás utáni években az agrárrolló jelentősen kinyílt, mindezt pedig a támogatások részben ellensúlyozni tudták (hiszen a jövedelemen belül a támogatások aránya nőtt), akkor az első évek tapasztalata alapján a KAP jövedelembiztosításra irányuló célja – legalább részben – sikeresnek tekinthető.

Megemlítendő egyúttal, hogy a mezőgazdasági támogatások növekedése nem egyezik meg a termelők jövedelmének növekedésével. Az Agrárgazdasági Kutató Intézet tanulmánya szerint a támogatások mintegy fele marad/maradt a támogatott célcsoportnál és realizálódik üzemi többletjövedelemként (Kovács–Czár–Kürthy–Varga, 2008). Ennek oka az, hogy a termelést ösztönző támogatások (például ártámogatás, földalapú támogatás) növelik az alapanyagok és más, termeléshez használt inputok iránti keresletet – s így azok kínálati rugalmasságától és helyettesítési lehetőségétől függően árukat is. Ha a támogatások nagyobb termelést eredményeznek, akkor az csökkenő termelői árakat is okozhat. Az Agrárgazdasági Kutató Intézet munkatársainak vizsgálata alapján a közvetlen termelői támogatások, illetve a „top-up” esetén az említett hatások miatt csak a kifizetett támogatások 52 százaléka növelte a mezőgazdasági vállalkozások jövedelmét. A támogatások 32 százaléka a földjüket bérbe adó tulajdonosokhoz, 8 százalék a feldolgozókhöz, felvásárlókhöz és fogyasztókhöz jutott, az ipari eszközök szállítói 4 százalékot kaptak, míg az ún. allokációs (lebonyolítási) veszteség 3 százalékot tett ki. Így a KAP nemcsak a mezőgazdasági termelők megfelelő életszínvonalához, hanem a kapcsolódó területek jövedelméhez is hozzájárult.

E pozitív képet árnyalja, hogy a KAP alapcéljaként meghatározott „termelékenység növelése” – összhangban a mezőgazdaságból élők reményeivel – jelentheti, jelenthetné a versenyképesség növekedését is. A magyarországi termelők versenyképessége növekedésének pedig a külkereskedelmi szaldó pozitív irányú változásában is meg kellene jelennie. A csatlakozás után viszont a magyar külkereskedelmi mérleg tekintetében nem ezt tapasztaltuk; annak ellenére, hogy a csatlakozás utáni évek mezőgazdasági szempontból az átlagosnál jobb éveknek minősültek (Szabó, 2007). 2003-ról 2004-re (illetve ezt követően is) a mezőgazdasági és élelmiszer-ipari termékek külkereskedel-

mi egyenlege jelentősen romlott; az import aránya jóval gyorsabban emelkedett, mint az exporté. Az unióval szembeni külkereskedelmi mérleg fontosságát mutatja, hogy a magyar agrárimport kb. 70 százaléka, az agrárimport 90 százaléka kapcsolódik a többi tagállamhoz. A „pozícióvesztés” különösen az állati eredetű termékek, illetve az új tagállamok (azokon belül is Lengyelország és Csehország) tekintetében volt jelentős.¹⁸ A hazai élelmiszer-termelés részesedése a kiskereskedelemben a 2003-as 92 százalékról 2007-ben 87 százalékra csökkent. Mindez akkor történt, amikor a teljes magyar külkereskedelmi mérleg egyenlege folyamatosan javult, egyúttal az unió világpiaci részesedése a mezőgazdasági termékek előállításában csökkent. Ezzel párhuzamosan a magyar mezőgazdaság GDP-n és beruházásokon belüli aránya, foglalkoztatáson belüli szerepe 2007-ig fokozatosan csökkent (Csáki, 2009).

Az utóbbi években viszont kedvező változás történt. Az agrár-külkereskedelem 2007-es egyenlege meghaladta a 400 milliárd forintot, 2008-ban a 480 milliárd forintot. Ezzel párhuzamosan a gazdálkodó szervezetek adózás előtti eredménye is növekedett, 2008-ban 76 milliárd forintot tett ki (Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, 2009). 2008-ban a mezőgazdaság teljesítménye jelentősen hozzájárult a pozitív GDP-növekedési rátához.

A támogatások rendszeréhez, annak alakulásához kapcsolódóan érdemes megemlíteni még a támogatáspolitikai egyik foglalkoztatási aspektusát.

A KAP első pillérének jelentős része a növény- (kifejezetten gabona-) természet támogatja (az állattartással szemben), s ez a termelési adatokban is kirajzolódik. Az állattenyésztés mezőgazdaságon belüli kibocsátási aránya csökkenő tendencia után 2007-ben csak 34,1 százalékot tett ki, a 80-as évekre jellemző 50 százalék helyett (Csáki, 2009). Mindennek pedig a gazdasági vetületen kívül társadalmi – Szabó Gábor leírása szerint vidéki megtartó – hatása is jelentős. A gabonatermesztők jelentős része ugyanis nagyobb területen működő vállalkozás, más agrártermelők-höz képest arányaiban kevesebb munkavállalót foglalkoztatnak és alapvető céljuk a munkaerőköltségek csökkentése. Ezzel szemben az állattartó szektorban jóval nagyobb a kis- és családi vállalkozások száma és a foglalkoztatásban is jelentősebb a szerepük. A közösségi agrártámogatások gabonatermelőket preferáló rendszerének is lehet ezért szerepe abban, hogy a csatlakozás után az állatállomány száma és ezzel együtt a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma nagyobb mértékben csökkent, mint 2004 májusa előtt (Szabó, 2007).

A közösségi agrártámogatások jelentős része tehát kedvezőtlen foglalkoztatási szerkezethez járul hozzá. Ezt a negatív hatást ellensúlyozhatják elvileg az állattenyésztési ágazatot célzó beruházási jellegű vidékfejlesztési források – amelyeket az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) keretében fizethetnek ki. E cél teljesüléséről remélhetőleg néhány év múlva kedvező tapasztalatokat írhatunk.

¹⁸ Például a tejtermékek és a sertéshúsból készült termékek esetén még jelentős export teljesült, 2004-ben viszont már jelentős tételek importjára került sor (Szabó, 2007).

A Schengen Alap felhasználásának eredménye

A Schengen Alap célja az új tagállamok schengeni térséghez történő csatlakozásának elősegítése volt. E cél a Schengen Alap, illetve tisztán költségvetési források felhasználásával teljesült, ráadásul az alap felhasználási határidejéhez igazodóan. Az alap forrásait 2007 végéig kellett a 2004 májusában csatlakozott tagállamoknak felhasználniuk, 2007. december 21-étől pedig (Ciprus kivételével) az új tagállamok szárazföldi és vízi határain meg is szűnt az ellenőrzés. A repülőterek határállomásain ténylegesen 2008. március 30-tól, a nyári menetrend életbe lépésével egy időben léptek hatályba a schengeni szabályok.

A PHARE- és az Átmeneti támogatások felhasználásának eredménye

Az előcsatlakozási PHARE-támogatások egy része, illetve az annak folytatásaként továbbélő Átmeneti támogatások teljes keretösszege a magyar államigazgatás fejlesztését szolgálta. A források részben az uniós támogatásokat kezelő intézményrendszer szakmai felkészülését, a legjobb gyakorlatok átvételének lehetőségét szolgálták.

E támogatások felhasználásának hatékonyságát talán a legnehezebb megítélni, s bármilyen felmérés csak szubjektív lehet – hiszen az intézményrendszer „jobbítására” fordított pénzeszközök nélküli helyzetet még modellezni sem lehet. A közösségi támogatásokra pályázó szervezetek a bürokratikus eljárásokra a hosszú támogatáskifizetési határidőkre hivatkozva valószínűleg negatívan ítélnék meg az intézményeket. A közösségi támogatások felhasználásában ugyanakkor – lásd később – az új tagállamokkal összevetve Magyarország nem teljesített, nem teljesít rosszul.

A költségvetési tervezés és végrehajtás minősége

Az éves adatok vizsgálata

A támogatások alapvető céljának teljesülését nem mindig lehet meghatározni. Ezzel szemben az uniós források felhasználásának egyik könnyen „ellenőrizhető” mércéje a költségvetési törvényben előírányzott összegek teljesülési aránya.

A költségvetési tervezés minőségének vizsgálata lényeges problémákra hívhatja fel a figyelmet, hiszen az európai uniós források „túltervezésének”, vagyis a ténylegesen várható kifizetés felülbecslésének több makrogazdasági – és azon belül kiemelten államháztartási – hatása van.

Az államháztartási hatásokat – összhangban a nemzetközi irodalommal¹⁹ – *közvetlen és közvetett hatásokra* lehet bontani. Közvetlen költségvetési hatásnak

¹⁹ Lásd például: *Backé* [2002].

a tagállami (jelen esetben magyar) költségvetésben megjelenő, illetve azon kívüli közösségi források, valamint a kapcsolódó államháztartási finanszírozás elsődleges, hazai államháztartási forrást kiváltó, illetve pótlólagos hazai kiadást generáló hatása tekinthető. Közvetett hatásnak nevezzük a közösségi támogatások felhasználásából eredő, a makrogazdasági paraméterek változása miatti tényezőket (például magasabb fogyasztásból származó többlet-adóbevételek hatását).

Az uniós támogatások közvetlen hatást nem gyakorolnak az államháztartás egyenlegére, mivel főszabályként mind bevételként, mind kiadásként egyidejűleg a kedvezményezetteknek történő kifizetésekor számolják el.²⁰ A tervezetthez képest alacsonyabb uniós forrásfelhasználás viszont törvényszerűen alacsonyabb hazai központi költségvetési (illetve önkormányzati projektek esetén államháztartási) társfinanszírozási igényt jelentene. Így – közvetlen hatásként – az államháztartás egyenlege javul. E rövid távú hatást azonban főképp hosszabb távon ellensúlyozzák a negatív közvetett következmények: az alacsonyabb növekedésből, a létre nem jött pluszmunkahelyekből eredő hatások, amelyek az államháztartás kevesebb bevételét jelentik. Ha pedig a költségvetési törvényekben és a konvergenciaprogramokban a felhasználni tervezett támogatások összege túlbecsült, akkor ezen stratégiai jelentőségű programok belső koherenciája alapján a várható növekedés, foglalkoztatásbővülés és a többi makrogazdasági paraméter is túlzottan optimista képet mutathat.

Mind a 2004-es csatlakozástól, mind a 2007-től megnyíló, a korábbi időszak forrásait jelentősen meghaladó összegű támogatások esetén általános következtetésként megállapítható, hogy a kormányzati szervek optimisták voltak a felhasználás ütemét tekintve (lásd a 3. táblázatot).²¹ Ez persze igaz volt már az előcsatlakozási támogatások forrásaira is – lásd például a Sapard-program kifizetéseinek „időigényét”²² –, a programok zárása előtt viszont jellemzően „felfutott” az uniós források felhasználása, így végül nem vagy csekély mértékben került sor forrásvesztésre (lásd később). Szintén szembevetendő, hogy két kiemelt fejlesztési program, az NFT, illetve az ÚMFT megvalósításának második évében a támogatásokat kezelő intézményrendszer nagyságrendileg ugyanannyi támogatás kifizetésére volt képes (2005-ben 122 milliárd forint, illetve 2008-ban 129 milliárd forint). Ez felettébb meglepő, hiszen a rendelkezésre álló összeg az ÚMFT esetében jóval meghaladja az NFT kereteit, az intézményi tapasztalatnak sokkal jelentősebbnek kellett volna lennie, 2007 előtt az éves költségvetésekből tízmilliárdos nagyságrendben különítettek el forrásokat

²⁰ Lásd az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényt.

²¹ A túltervezésnek elvileg két fő oka lehet:

– a szakapparátus rosszul becsli meg a várható kifizetéseket, vagy előre nem látható körülmények (például konjunktúrahanyatlás) eredményeznek kisebb kifizetést;

– politikai döntés alapján tudatos felültervezés történik. (Például a költségvetési törvényjavaslat vitájában így a kormányzat munkája pozitív színben tűnhet fel, vagy e „papíron” magasabb uniós kifizetésekkel ellensúlyozni lehet más területek forráselvonását.)

²² Az elvileg 2000-től megnyílt Sapard program keretében az első kedvezményezetti kifizetésre 2003-ban került sor.

előkészítési céllal, és a támogatásfelhasználási szabályok (például az előleg, a biztosítékok) is egyszerűsödtek.²³

A 2004–2009 közötti adatok elemzése egyúttal azt is mutatja, hogy a központi költségvetési társfinanszírozás kifizetése jellemzően jelentősen meghaladta az uniós források kifizetéseinek arányát. (A 6 év adatából egyedül a 2005. évi adat tér el.) Három évben ráadásul az előzetesen tervezett előirányzatot meghaladó volt a központi költségvetési társfinanszírozás és kisebb az uniós forrás felhasználása, így az egyértelműen negatív közvetlen államháztartási hatást eredményezett. Vagyis az államháztartási hiányt mind közvetett, mind közvetlen módon növelte az uniós finanszírozású programok tervezettől eltérő megvalósulása.

Az uniós társfinanszírozási rész említett tendenciózus „eltolódása” további vizsgálatokra irányítja rá a figyelmet: vajon mi okozta az arányok megváltozását, illetve várható-e az arányok „visszabilenése”? A programok, projektek elemzése alapján – e kérdés válaszáként – az eredetileg tervezett arányok „elbillenésének” következő főbb okai állapíthatók meg.

– *A közösségi forrás átmeneti hiánya.*

2005-ben például a közösségi költségvetés vonatkozó előirányzatának kimerülése miatt központi költségvetési forrásból kellett megelőlegezni az uniós támogatás egy részét, amely aztán 2006-ban térült meg. Így mindkét évben torzultak a finanszírozási arányok.

Az NFT esetén a 2005-ben kormányrendelettel bevezetett általános előlegfizetési gyakorlat vezetett oda, hogy a közösségi forrás egy idő után kimerült, így hazai előirányzatról történő megelőlegezésre volt szükség.

– *A finanszírozási arányok „tudatos” módosítása (a finanszírozási arányok adott évi megváltoztatása).*

A fenti, „kényszerű” módosítástól eltér az önkéntes arányeltolás. 2007-ben az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program előirányzatainak az uniós–hazai finanszírozási megosztás év végi „megfordítása” a 2007. évi maradványok csökkentését és ezáltal a későbbi évek központi költségvetési terheinek csökkentését célozta. Mindennek következtében lett alacsonyabb a program 2008. évi hazai központi költségvetési kiadása.²⁴

²³ Lásd: 217/1998. (XII. 30.) kormányrendelet, 281/2006. (XII. 23.) kormányrendelet.

²⁴ Az európai uniós forrás-központi költségvetési támogatás arányainak „elcsúszására” ugyanakkor csak a pénzforgalmi adatokban kerülhet sor. Az Európai Unió statisztikai, államháztartási számviteli szabálya, az ESA'95 szerint ugyanis a tényleges finanszírozási állapottól függetlenül a program, projekt „eredeti” finanszírozási struktúrája szerint kell a hazai kiadásokat és az uniós bevételeket elszámolni. Vagyis a finanszírozási szerkezet megváltoztatásával nem lehet a kormányzati szektor eredményezemléletű deficitmutatóját befolyásolni. (Bővebben lásd: *Banai–Csonka*, 2009.)

– *Előre nem várt pluszkiadások felmerülése.*

A központi költségvetési forrás felhasználásnak az uniós forrás arányát meghaladó sajátossága különösen szembeűnő a Kohéziós Alap projektjeinél, ahol az előre nem tervezett pluszkiadások kizárólag központi költségvetési forrásból voltak fedezhetők (lásd a 4. táblázatot).²⁵ Mivel a közösségi költségvetésből plusztámogatást nem lehetett igénybe venni, a projektek meghiusulását, illetve a közösségi támogatások elvesztését jelentette volna, ha a pluszkiadást a magyar államháztartás nem vállalja. A költségvetési törvény szerinti eredeti uniós forrás-központi költségvetési támogatás arányát minden második évben 50–80 százalékkal haladta meg a központi költségvetési támogatások kifizetése. Ez önmagában 2006-ban közel 20 milliárd forinttal, 2008-ban több mint 26 milliárd forinttal okozott több kiadást az „elvileg szükségesnél”, a költségvetési tervezéskor feltételezett uniós forrás-központi költségvetési társfinanszírozásnak megfelelő arány tartása esetén teljesítendő kiadásnál. A negatív tapasztalatok alapján 2009-ben aztán „túlságosan is konzervatív” tervezésre került sor; ez volt az első év, amikor a kiadásokon belül az uniós források aránya meghaladta az előzetesen tervezettet.

Szintén a központi költségvetési kiadás növekedését eredményezi, ha olyan teteleket is kizárólag hazai forrásból finanszíroznak, amelyekről utólag derül ki, hogy az Európai Bizottság azokat nem téríti meg. Ilyen volt a Nemzeti Fejlesztési Terv keretében támogatott azbesztmentesítési tevékenység, amelyről utólag derült ki, hogy az mégsem vonható uniós finanszírozásba.

– *Egyéb ok (informatikai, számviteli probléma).*

2007-ben az Új Magyarország Fejlesztési Terv előirányzatain azért csak hazai forrás kifizetésére került sor – noha az Európai Bizottság teljesítette a közösségi jogszabályban előírt átutalásokat –, mert a lebonyolítást teljes egészében nyomon követő EMIR informatikai rendszer működése nem volt tökéletes, így a kifizetéseket is teljes egészében hazai forrásból számolták el. (Természetesen ebben az esetben is csak adott évi torzításról lehet szó.)

A felsorolt példák egyúttal az uniós források maradéktalan felhasználásának és az államháztartási hiány leszorításának néha egymásnak is ellentmondó követelményeire hívták fel a figyelmet. Ha a pluszkiadások – különösen, ha azok „végleges” kiadások – felmerülésének évében nem áll rendelkezésre elegendő tartalék, úgy a hiánykövetelmény sérülhet. Mindennek a hitelesség visszaállításának időszakában, illetve a hiány finanszírozásának magas költségei mellett kiemelt jelentősége van.

²⁵ E többletkiadások főként a közlekedési célú projekteknél merültek fel, például a vasúti pálya rehabilitációjának során vonalmódosítás, vezetékáthelyezések stb.

A 2004–2009. évi európai uniós költségvetési kapcsolatok – a költségvetési törvények végrehajtása

	Tény (millió forint)			Tény/terv		
	EU	Központi költségvetési forrás	Összesen	EU	Központi költségvetési forrás	Összesen
2004						
Költségvetésben megjelenő EU-források összesen	91 942,2	34 897,5	126 839,7	44,0%	48,8%	45,2%
Támogatások összesen	49 128,8	34 897,5	84 026,3	29,8%	48,8%	35,5%
Strukturális, kohéziós támogatások	14 073,9	11 161,3	25 235,2	15,2%	24,2%	18,2%
Vidékfejlesztési támogatások	7 906,3	7 043,2	14 949,5	25,2%	87,8%	38,0%
Egyéb támogatások	27 148,6	16 693,0	43 841,6	66,5%	96,0%	75,3%
Visszatérítés	42 813,4	–	42 813,4	97,5%	–	97,5%
Hozzájárulás az EU-költségvetéshez	119 721,4	–	–	98,1%	–	–
2005						
Költségvetésben megjelenő EU-források összesen	203 749,6	89 393,1	293 142,7	110,1%	98,8%	106,4%
Támogatások összesen	195 291,9	89 393,1	284 685,0	110,3%	98,8%	106,4%
Strukturális, kohéziós támogatások	109 058,8	58 154,7	167 213,5	120,3%	99,4%	112,1%
Vidékfejlesztési támogatások	64 440,4	14 953,4	79 393,8	128,9%	108,8%	124,6%
Egyéb támogatások	21 792,7	16 285,0	38 077,7	59,8%	89,1%	69,6%
Visszatérítés	8 457,7	–	8 457,7	106,8%	–	106,8%
Hozzájárulás az EU-költségvetéshez	186 644,5	–	–	88,9%	–	–
2006						
Költségvetésben megjelenő EU-források összesen	310 076,2	168 189,7	478 265,9	97,9%	120,0%	104,7%
Támogatások összesen	302 302,3	168 189,7	470 492,0	97,9%	120,0%	104,8%
Strukturális, kohéziós támogatások	213 111,2	128 145,7	341 256,9	97,0%	121,5%	105,0%
Vidékfejlesztési támogatások	58 327,4	16 807,3	75 134,7	101,6%	111,3%	103,6%
Egyéb támogatások	30 863,7	23 236,6	54 100,3	97,6%	118,6%	105,7%
Visszatérítés	7 773,9	–	7 773,9	97,6%	–	97,6%
Hozzájárulás az EU-költségvetéshez	185 611,9	–	–	85,5%	–	–
2007						
Költségvetésben megjelenő EU-források összesen	287 396,2	171 615,3	459 011,5	61,6%	103,6%	72,8%
Támogatások összesen	287 396,2	171 615,3	459 011,5	61,9%	103,6%	72,8%
Strukturális, kohéziós támogatások	193 472,7	132 376,7	325 849,4	60,0%	105,2%	72,7%
Vidékfejlesztési támogatások	57 600,3	29 337,9	86 938,2	60,6%	106,3%	70,9%
Egyéb támogatások	36 323,2	9 900,7	46 223,9	77,2%	81,1%	78,0%
Visszatérítés	0,0	–	0,0	0,0%	–	0,0%
Hozzájárulás az EU-költségvetéshez	189 520,0	–	–	88,2%	–	–

3. táblázat folytatása

	Tény (millió forint)		Tény/terv	
	EU	Központi költségvetési forrás	EU	Központi költségvetési forrás
Költségvetésben megjelenő EU-források összesen	379 218,9	140 311,4	519 530,3	63,5%
Támogatások összesen	328 116,2	140 311,4	468 427,6	54,6%
Strukturális, kohéziós támogatások	245 399,1	109 382,9	354 782,0	48,9%
Vidékfejlesztési támogatások	73 752,4	20 984,2	94 736,6	81,5%
Egyéb támogatások	8 964,7	9 944,3	18 909,0	98,4%
Visszatérítés	51 102,7	–	51 102,7	159,7%
Hozzájárulás az EU-költségvetéshez	210 581,0	210 581,0	102,6%	
Költségvetésben megjelenő EU-források összesen	615 548,2	237 043,3	852 591,5	79,5%
Támogatások összesen	586 877,7	237 043,3	823 921,0	81,7%
Strukturális, kohéziós támogatások	458 958,2	178 845,1	637 803,3	76,9%
Vidékfejlesztési támogatások	120 796,7	44 943,7	165 740,4	109,7%
Egyéb támogatások	7 122,8	13 254,5	20 377,3	61,7%
Visszatérítés	28 670,5	–	28 670,5	51,1%
Hozzájárulás az EU-költségvetéshez	223 657,8	223 657,8	99,0%	

Forrás: Költségvetési és számszámadási törvények, illetve pénzügyminisztériumi adatok alapján saját számítás.

* A táblázat értelmezése kapcsán a következők emelendők ki: Magyarországon egyes uniós támogatások a költségvetés részei, mások nem. A „választóvonalat” a költségvetés jövedelemcentralizáló, illetve -újraelosztó funkciója jelenti: azon források szerepelnek a központi költségvetésben, amelyek konkrét kedvezményezettek szerinti elosztásáról kormányzati szervek döntenek, míg a normatív jellegű európai uniós támogatások (főképpen az agrártámogatások) nem a költségvetés részei. A költségvetésben megjelenő európai uniós tételek ezen túl – néhány kivételtől eltekintve – azok a források, amelyekhez kötelező államháztartási társfinanszírozás kapcsolódik. A költségvetésben megjelenő uniós források egy részét az adott évben „futó” támogatási program (például UMF-T, UMVP) alapján fizetik ki, ezek a táblázatban „támogatások” név alatt szerepelnek. E támogatásokon kívül a táblázat tartalmazza a csatlakozási szerződés értelmében 2004–2006 között a nettó befizetői ország pozíciójának elkerülését célzó ún. visszatérítés összegét, amely gyakorlatilag a költségvetés egyenlegét javító transzfer volt. Ez utóbbi transzferhez hasonlóan ún. „uniós támogatások utólagos megtérülése” címen csak költségvetési bevételként számolják el azokat a tételeket, amelyeket először csak hazai forrásból fizetnek ki, majd a kiadások egy részét a bizottság utólag téríti meg (például az uniós finanszírozásba vont 4-es metró már teljesített kiadásainak megtérítése).

A Kohéziós Alap projektjeinek többletköltségei
(millió forint)

	2004		2005		2006	
	EU	Központi költségvetési forrás	EU	Központi költségvetési forrás	EU	Központi költségvetési forrás
Terv	33202,7	18978,7	23533,3	20050,0	50866,7	36791,0
Tény*	10469,8	9155,3	23425,0	20985,6	46995,6	53192,4
Elvi kiadás**		5984,5		19957,7		33991,1
Pluszkiadás		3170,8		1027,9		19201,3
Pluszkiadás (%)		53%		5%		56%

	2007		2008		2009	
	EU	Központi költségvetési forrás	EU	Központi költségvetési forrás	EU	Központi költségvetési forrás
Terv	90524,0	61740,0	92583,1	75519,6	31768,6	27739,7
Tény*	56034,0	38648,6	40466,1	59660,9	62742,6	44326,5
Elvi kiadás**		38216,8		33008,0		54785,6
Pluszkiadás		431,8		26652,9		-10459,1
Pluszkiadás (%)		1%		81%		-19%

* 2009 tekintetében előzetes tény.

** Az eredeti EU/központi költségvetési forrás aránya szerinti központi költségvetési kiadás a tény uniós forrásfelhasználáshoz viszonyítva. A pluszkiadás a tény és az elvi központi költségvetési kiadás különbsége.

Forrás: Költségvetési és zárszámadási törvények, illetve pénzügyminisztériumi adatok alapján saját számítás.

Az éven belüli adatok vizsgálata – szezonális

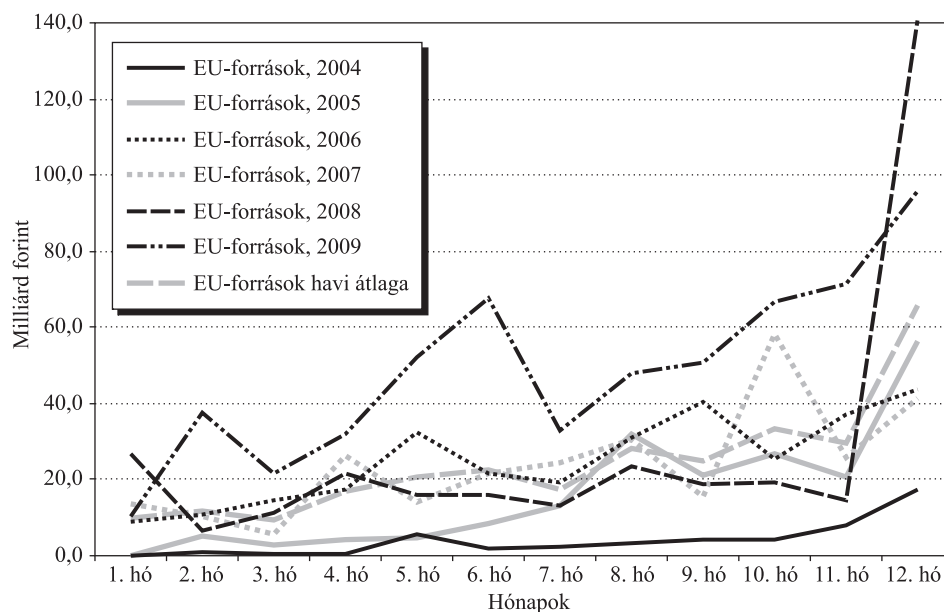
Az éves szintű uniós és kapcsolódó hazai államháztartási források felhasználási adatainak elemzésén túl érdemes az éven belüli (havi) teljesülési adatokat is megvizsgálni.²⁶ Ennek külön jelentőséget ad a Nemzetközi Valutaalappal 2008 végén kötött hitelmegállapodás, amely értelmében az elérendő teljesítménycélok között szerepel az államháztartás központi szintjének negyedéves, elsődleges pénzforgalmi

²⁶ A költségvetési törvényben előírányzott kiadások és bevételek havi teljesüléséről a Pénzügyminisztérium külön kiadványban beszámol. (Lásd: Költségvetési havi jelentések, www.pm.gov.hu)

pozíciója.²⁷ Persze a minél pontosabb havi előrejelzés szükségességét – az említett számszerű adatok teljesítésén túl – egyszerű közgazdasági szempontok is indokolják, hiszen így minimalizálhatók a rossz előrejelzés költségei. (Például az egyes hónapokra előre jelzettnél kisebb uniós és kapcsolódó hazai forrásfelhasználás esetén az indokoltnál nagyobb állampapír-kibocsátásra – s így nagyobb kamatkiadásra – kerülhet sor.)

3. ábra

Európai uniós források felhasználása



Forrás: Költségvetési havi jelentések alapján saját ábra.

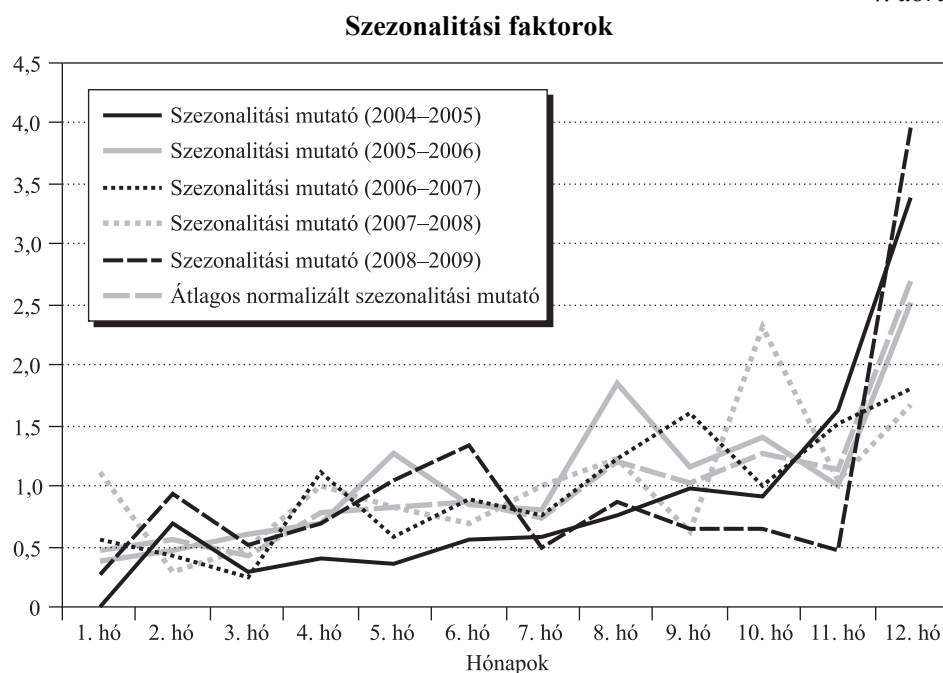
Az uniós támogatások felhasználásának 2004 és 2009 közötti tényadatait megvizsgálva kirajzolódik, hogy mind a hat évben a második félévi kifizetések jelentősen meghaladták az első félévek kifizetéseit (lásd a 3. ábrát).²⁸ Ezen túl az első félévi kiadások mindig alacsonyabbak voltak, mint a megelőző év második félévi uniós támogatáskifizetési. Mindez látszólag ellentmond annak a ténynek, hogy a jelzett

²⁷ A magyar hatóságok részéről az IMF-nek megküldött szándéklevél. (Formailag tehát nem kétoldalú megállapodás tartalmazza a hitel igénybevételek feltételeit.)

²⁸ A vizsgálat csak a központi költségvetésben megjelenő európai uniós támogatások adatait tartalmazza, tekintve hogy közvetlenül főképp – mind a pénzforgalmi, mind az eredményszemléletű (ESA'95 szerinti) elszámolásban – e támogatások befolyásolják az államháztartás/kormányzati szektor hiányadatait. A költségvetésben megjelenő uniós programokra részletesebb adatokat az egyes programok szerinti vizsgálat adhat.

időszakban a Magyarország rendelkezésére álló uniós források összege mind a csatlakozás időpontjától, mind 2007-től jelentősen növekedett. Így logikus lenne azt feltételezni, hogy a közösségi források felhasználása évről évre és hónapról hónapra folyamatosan növekszik. A tényadatok ugyanakkor – amint említettem – ezt nem támasztják alá. Mindennek közvetlen adminisztratív oka csak január első néhány napja esetén lehet, mivel a támogatások kifizetéséért felelős tárcák e napokban nyitják meg számláikat a Magyar Államkincstárnál. Ennek ugyanakkor csak minimális eltérést kellene okoznia január hónap kifizetési összegeiben a többi hónaphoz képest. A havi kifizetésekben jelentkező szezonális szinten nem magyarázható az uniós támogatások kedvezményezettjeivel kötött támogatási szerződések rendelkezéseivel. A támogatások kifizetése ugyanis nem évszakokhoz/hónapokhoz köthető, hanem a kedvezményezett által teljesített számlabenyújtáshoz, illetve – előleg esetén – a vele kötött szerződéshez vagy támogatási határozathoz igazodik.²⁹

4. ábra



Forrás: Költségvetési havi jelentések alapján saját ábra.

²⁹ Például a Nemzeti Fejlesztési Terv vagy az Új Magyarország Fejlesztési Terv esetén a kedvezményezett által teljesített számlabenyújtás időpontját követően – főszabályként – 60 napon belül kell a részére járó támogatást kifizetni. Az előlegnyújtás általános gyakorlat a strukturális jellegű és egyes vidékfejlesztési támogatások esetén. (Lásd: 217/1998. (XII. 30.) kormányrendelet.)

Az év végi (különösen decemberi) magas uniós forráskifizetési adatokra ugyanakkor magyarázat lehet az, hogy

– a tavaszi, nyári, őszi eleji építkezési munkák pénzügyi teljesítése év végén történik (s az összes uniós forráson belül meghatározó a fejlesztési, beruházási támogatások súlya);

– az egész év folyamán felhalmozódott elmaradt kifizetések teljesítésére – az év végi záráshoz igazodóan – az utolsó hónapokban kerül sor.

A 3. ábra kifizetési adatainak szezonális jellegét a 4. ábra faktorai mutatják.³⁰

Az éves és éven belüli adatokból az uniós támogatások tervezettnél lassabb és lényeges szezonális mellelti felhasználása rajzolódik ki. Mindez ugyanakkor nem jelenti az adott évben ki nem fizetett támogatások elvesztését. A közösségi szabályok³¹ értelmében ugyanis az adott tagállam részére „megnyílt forrást” meghatározott időn belül kell kifizetni a kedvezményezettek részére – így önmagában az adott tagállam uniós forrást tartalmazó költségvetési előirányzatainak teljesülése (alulvagy fölültervezés) semmilyen szankcióval nem jár. Az uniós források felhasználási statisztikáihoz tehát több év teljesítési adatait kell megvizsgálnunk.

A közösségi források abszorpciója

A zárszámadási beszámolók és a költségvetési havi jelentések alapján a forrásvesztés lehetőségét a 2009. év végéig már lezárult, vagy „közbenső” felhasználási határidővel rendelkező programoknál lehet megvizsgálni.³²

A PHARE esetében 1990 és 2003 közötti években nyíltak meg – számtalan program keretében – források Magyarország számára. A közösségi támogatások kedvezményezetteknek történő kifizetésének záróéve 2006 volt. A programok egészét tekintve a teljes elvi keretösszeg közel 90 százalékát használta fel Magyarország. A 2004-ben az Európai Unióhoz csatlakozott 10 ország teljesítményét összehasonlítva ez viszonylag jó teljesítménynek értékelhető³³ – és azt is látni kell, hogy a 10 százalékos forrásvesztés nem egyszerűen 10 százalékkal kevesebb projekt, program megvalósulását jelentette, hanem például a célzott programok, projektek eredetileg tervezettnél olcsóbb megvalósulásából is fakadt. (Ez utóbbi esetre akkor kerülhetett sor, ha a meghirdetett közbeszerzési eljárás alapján olcsóbb kivitelezői, szállítói ajánlatok érkeztek, mint az előzetes költségkalkulációkban szereplő összegek.)

³⁰ Az egyes szezonális faktorok 12 havi központosított mozgó átlagok használatával készültek, ezért a görbék nem egy-egy évhez kötődnek.

³¹ Például: 1260/1999/EK Tanácsi Rendelet, 1083/2006/EK Tanácsi Rendelet

³² A fejezet a 2004–2008. évi költségvetési törvények végrehajtásáról szóló törvények (zárszámadás) és a költségvetési havi jelentések információi alapján készült.

³³ A 2004-ben csatlakozott 10 új tagország összehasonlításával a 2000–2003-as időszakra nézve elmondható, hogy ezen tagországoknak átlagosan a PHARE-források 90,5 százalékát sikerült lekötniük, Magyarországnak átlagosan 96,3 százalékát. (Csak 2000-től kapott mind a 10 új tagország PHARE-támogatást; a kifizetési adatok tekintetében nincs rendelkezésre álló statisztika.)

A *Sapard*-program tekintetében a kedvezményezettekkel leszerződött projektek 97,5 százalékát hajtották végre. Ugyanakkor a program keretében rendelkezésre álló forrásoknál nagyobb összegre szerződtek.³⁴ Így a túlvállalásoknak köszönhetően kerülhetett sor 2006 novemberéig a teljes uniós keretösszeg kifizetésére.

A *Schengen Alap* forrásainak felhasználásáról szintén mérleget lehet vonni. A 2004–2007 közötti felhasználási időszak alatt a teljes keret 98,3 százalékát fizették ki. Az 1,7 százalékos forrásvesztés alapvető okai közé egyrészt az árfolyamváltozás (a projekteket erősebb forintárfolyammal tervezték, mint a lebonyolítás közbeni tényleges árfolyam), másrészt egyes projektek esetében a lebonyolítás elhúzódása sorolhatóak (így a 2007 utáni kiadások már nem voltak finanszírozhatók az alapból).

A 2006-tól megnyílt *strukturális alapok* támogatásai (amelyek a Nemzeti Fejlesztési Tervet és az Equal, Interreg közösségi kezdeményezéseket finanszírozzák) esetén a már említett „*n + 2-es*” szabály alapján ítélt meg az, hogy történt-e forrásvesztés, vagy nem. A zárszámadási adatok alapján a válasz egyértelmű: 2008 végéig erre nem került sor. A programok kifizetésének utolsó éve 2009 volt. A *Sapard*-programnál már „bevált” túlvállalások rendszerét a strukturális alapok esetén is alkalmazták a magyar hatóságok, így a lemorzsolódás az előzetes adatok alapján várhatóan minimális lesz. A NFT tekintetében a Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program és az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program halászati része, valamint az Equal közösségi kezdeményezés esetén feltételezhető kicsiny (1-2 százalékos) forrásvesztés.

A *Kohéziós Alap* támogatásai esetén a projektenként meghatározott egyedi dátum tartalmazza a támogatásfelhasználási határidőt. Ezt a határidőt – az Európai Bizottság jóváhagyásával – módosítani lehet. A projektek jelentős része 2010-ben, illetve azt követően záródik; így az alap felhasználásáról átfogó képet még nem lehet adni.

Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap garanciarészlegéből fizetett *közvetlen termelői és vidékfejlesztési* (NVT) támogatások esetén szinte 100 százalékos felhasználásról beszélhetünk. A vidékfejlesztési támogatásoknál e magas mutatóban az is közrejátszott, hogy az NVT program keretében vállalt kötelezettségeket az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program terhére át lehetett csoportosítani – vagyis gyakorlatilag az NVT támogatásainál is a keretösszeget jelentősen meghaladó kötelezettségvállalásra kerülhetett sor.

³⁴ Az adott ország rendelkezésére álló uniós források „túlvállalása” (vagyis a kedvezményezettekkel összességében az uniós támogatási keretnél nagyobb összegre történő szerződéskötés) a tagállamok bevett gyakorlata. Így érhető el, hogy egyes szerződések meghiúsulása (a kedvezményezett visszalépése, szabálytalanság), vagy a nemzeti valuta euróval szembeni leértékelődése esetén se veszítsen az adott ország közösségi forrást. A túlvállalások persze azt a kockázatot is magukba foglalják, hogy minden leszerződött támogatás kifizetése esetén a „többletkifizetéseket” teljes egészében tagállami forrásból kell teljesíteni.

Az említett magas abszorpciós mutatók ugyanakkor még csökkenhetnek; ha egyes kifizetéseket a bizottság utólag szabálytalannak tekint, akkor elrendelheti a támogatások egy részének visszafizetését.

Magyarország nettó pozíciója az új tagállamokkal összevetve

A 2004–2009-es adatok alapján jellemzően alacsonyabb volt az uniós támogatások kifizetése a költségvetési törvényben tervezettnél. Ezt a negatív képet nemcsak az abszorpciós adatok árnyalják, hanem az is, ha Magyarország teljesítményét a többi 2004-ben csatlakozott országgal hasonlítjuk össze. Ezen összevetés az Európai Bizottság által minden év közepén-őszén kiadott éves pénzügyi jelentés segítségével lehetséges.

A jelentés kiadási területenként határozza meg az egyes országok részére átutalt (és nem felhasznált!) forrásokat, illetve számszerűsíti a tagállamoktól származó hozzájárulásokat. E jelentésből ismerhető meg a tagállamoknak az uniós költségvetésével szembeni egyenlege, azaz az ún. nettó pozíciója.³⁵

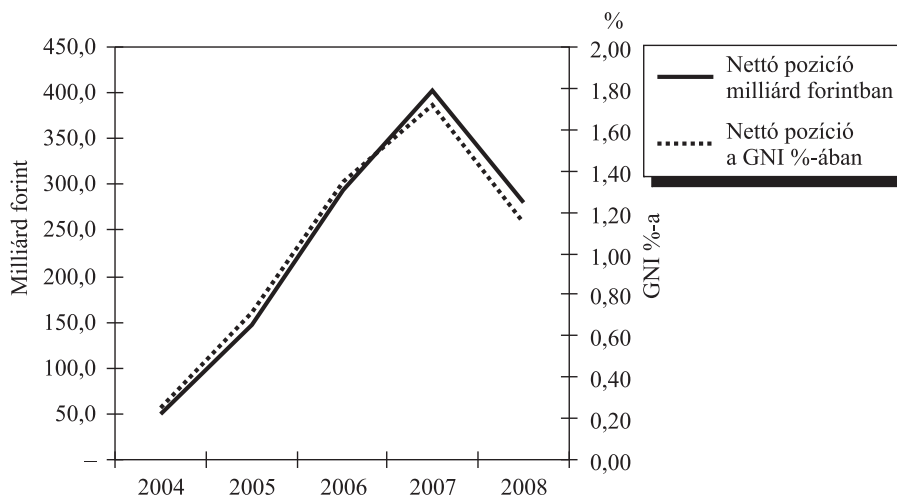
A nettó pozíció az Európai Bizottság által meghatározott módszertan szerint kalkulált, évente közzétett pénzforgalmi szemléletű egyenleg, amely az egyes tagállamoknak az uniós költségvetésével szembeni pozícióját mutatja be. A tagállami nettó pozíciók együttes összege – az egyenkénti egyenlegek összehasonlíthatósága érdekében – nulla. A tagállami összesített nulla nettó pozíció elérése érdekében a nemzeti hozzájárulások összegét korrigálni kell, mivel azok olyan uniós kiadásokat is finanszíroznak, amelyeket nem fizetnek ki a tagállamoknak (például: egyes adminisztratív kiadások, segélyek harmadik országoknak). Ebben a számításban nem szerepelnek a tradicionális saját források (vámok, cukorágazati hozzájárulás), mivel azok közösségi politikákból (a vámunió létéből és a KAP-ból) származó uniós költségvetési bevételek. E bevételeket egyúttal nem a nemzeti kormányok, hanem az unión kívüli országokból importáló szervezetek és a cukorgyárak fizetik.

Az Európai Bizottság által számításba vett tételek tehát a korrigált áfa- és GNI-alapú hozzájárulás, illetve az ún. brit korrekció. E korrigált hozzájárulást állítják szembe a tagállam részére átutalt forrásokkal.

A tagállam részére átutalt és a tagállam által kifizetett összegek megkülönböztetése alapvető jelentőségű. 2004-ben például Magyarország a strukturális támogatásokból előlegként több mint 50 milliárd forintot kapott. Ezen összegből viszont csak 3,6 milliárd forintot fizettek ki a kedvezményezetteknek. A 2004-es magyar nettó befizetői pozícióról szóló hírek részben e félreértések miatt születtek.

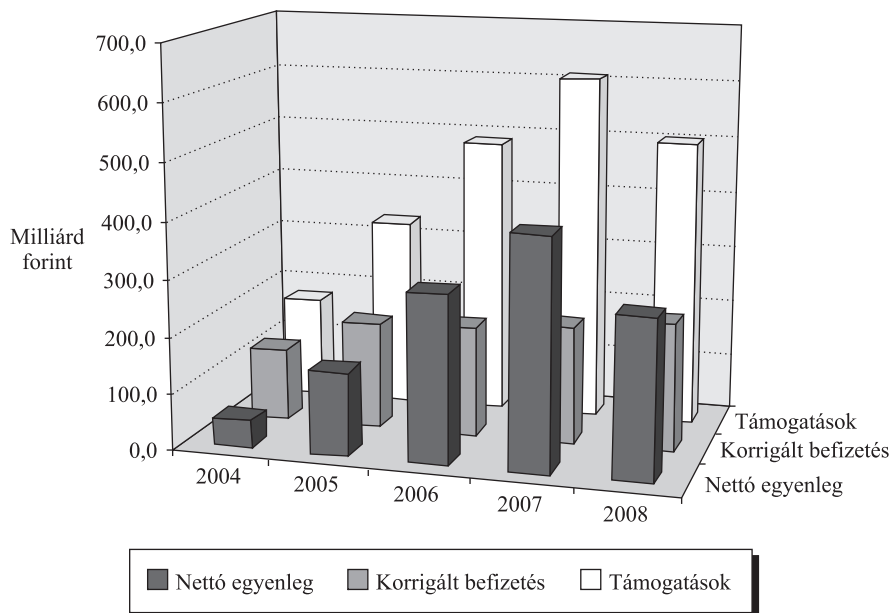
³⁵ Az Európai Bizottság által használt számítási módszertan megtalálható a Költségvetési Főigazgatóság éves pénzügyi jelentéseiben (például: European Commission: EU budget 2008 – Financial Report).

Magyarország nettó pozíciója 2004–2008 között



Forrás: Európai Bizottság, Eurostat adatok alapján saját ábra.

Átutalt támogatások, korrigált befizetés és nettó egyenleg



Forrás: Európai Bizottság, Eurostat adatok alapján saját ábra.

A magyar egyenleg a bizottsági adatok szerint minden évben pozitív szaldót mutatott (European Commission, 2009a). A 2004. évi 48,6 milliárd forintos szintről fokozatosan emelkedve 2007-ben már több mint 400 milliárd forintos aktívumot ért el, majd 2008-ban körülbelül a 2006-os szintre csökkent (lásd az 5. ábrát).³⁶

A magyarországi nettó pozíció változását döntően a bizottság által átutalt támogatások összege határozta meg; a nemzeti hozzájárulások összege 2005-től nagyságrendileg változatlan maradt (lásd a 6. ábrát).

A bizottsági jelentésekből nemcsak a tényszerű adatok ismerhetők meg, hanem a közösségi támogatások abszorpciójáról is következtetéseket vonhatunk le.

Mivel a közösségi források közül a két legnagyobb tétel a tagállam és régióinak fejlettségétől függő strukturális támogatások, illetve a tagállam „agrárpotenciáljától” függő agrártámogatások, ezért elvileg a fejletlenebb és jelentős agrárgazdasággal rendelkező tagállamoknak kellene évente a legnagyobb GNI-arányos átutalásban részesülniük – feltéve, hogy a támogatások felhasználásának üteme minden tagállamban megegyezik. Ezt a hipotézist ugyanakkor a 2004–2008. közötti adatok csak részben támasztják alá – s ez jelentős részben épp a támogatások gyorsabb vagy lassabb felhasználásának köszönhető.

Ha a 2004-ben csatlakozott új tagállamok részére a KAP első pillére alapján kifizetett támogatások nemzeti jövedelmükhöz viszonyított aránya megegyezne, akkor a tagállamok nettó pozíciójának negatív korrelációt kellene mutatnia a nemzeti jövedelemmel – hiszen minél szegényebb egy tagállam, annál alacsonyabb a nemzeti hozzájárulások összege és magasabb a strukturális, vidékfejlesztési támogatások keretösszege.³⁷

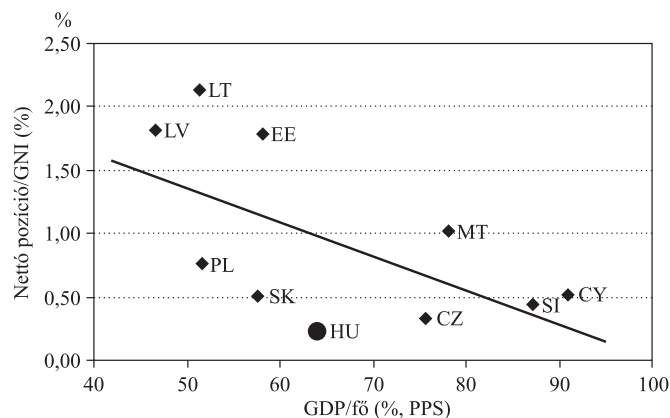
Vagyis ha felállítunk egy trendvonalat az új tagállamok nettó pozíciója és GDP-je között, akkor elvileg a trendvonal feletti helyezés a források gyorsabb felhasználásának és a bruttó hazai jövedelemen belül az agrártámogatások nagyobb súlyának lenne köszönhető (lásd a 7. és 8. ábrát).³⁸

³⁶ A 2009. évi adatot várhatóan 2010 őszén teszi közzé a bizottság.

³⁷ A közösségi költségvetésben a GNI-alapú hozzájárulás teszi ki az összes bevétel közel háromnegyedét (lásd: Az Európai Unió 2010. évi közös költségvetése). A strukturális, illetve vidékfejlesztési támogatások esetén a GDP és a források negatív korrelációját pedig az 1083/2006/EK Tanácsi Rendelet és a 1698/2005/EK Tanácsi Rendelet is rögzíti.

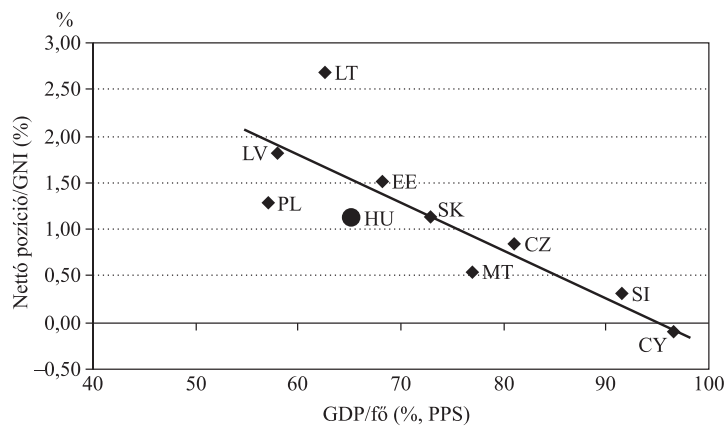
³⁸ Megjegyzendő, hogy a közösségi költségvetés nem egységes fejlettségbeli mutatót használ a nemzeti hozzájárulások és a költségvetésből teljesített kiadások tekintetében. Míg a hozzájárulások túlnyomó többségét GNI-arányosan osztják szét a tagállamok között, addig a strukturális és vidékfejlesztési támogatásoknál már a GDP-t használja a közösségi jog. Az előbbi esetben nominális értéket határoznak meg a jogszabályok, az utóbbiaknál már vásárlóerő-paritáson számolt mutatót. Még a strukturális támogatásokon belül sem egységes szabályozás érvényesül: a strukturális alapoknál a GDP, a Kohéziós Alap támogatásainál a GNI a kiválasztott mutató (1083/2006/EK Tanácsi Rendelet, 1698/2005/EK Tanácsi Rendelet, 2007/436/EK, Euratom-határozat).

Tagállami nettó pozíciók, 2004



Forrás: Európai Bizottság, Eurostat adatok alapján saját számítás.

Tagállami nettó pozíciók, 2008



Forrás: Európai Bizottság, Eurostat adatok alapján saját számítás.

A számítások alapján a 2004–2006 közötti években az egy főre jutó GDP és a nettó pozíció között viszonylag alacsonyabb korreláció mutatkozik (R^2 értéke 0,23 és 0,36 közötti). 2007-ben és 2008-ban viszont R^2 0,80 és 0,68-as összeget mutatott.

Magyarország GNI-arányos nettó pozíciója szerint 2004-ben még jelentősen a trendfüggvény alatt helyezkedett el. A lemaradás 2005-ben csökkent, majd 2006–2007-ben gyakorlatilag a trendfüggvényen helyezkedett el, 2008-ra pedig némileg ismét elmaradt a trendfüggvénytől. Megjegyzendő, hogy a 2004–2008 közötti időszakban az új tagállamok átlagos GNI-arányos nettó pozíciója jelentősen javult,

mindamellet, hogy a tagállamok összességéhez viszonyított gazdasági lemaradásuk jelentősen csökkent.

A 7. és 8. ábrák azt is alátámasztják, amit a strukturális támogatások eredményeiről korábban említett szakirodalom állít: önmagában az uniós támogatások felhasználása nem garantálja, nem garantálhatja a fejlettségbeli különbségek mérséklését.

Ha Magyarországot Szlovákiával összevetjük, akkor látható, hogy öt év alatt az egy főre jutó GDP-t tekintve Szlovákia „lehagyta” Magyarországot, ugyanakkor nettó pozíciója jellemzően – 2004 kivételével – elmaradt hazánkétól. A kedvező magyar nettó pozíció ellenére 2004 és 2008 között az egy főre jutó GDP-t tekintve szinte semmit nem közeledtünk az uniós átlagához, míg Szlovákia az új tagállamok felzárkózási ütemét duplán meghaladta, a fejlettebb (és szinte „nullszaldós”) Szlovénia ennél is nagyobb ütemben csökkentette lemaradását (Halmai, 2008).³⁹ E statisztikában tehát nem az uniós forrásfelhasználási különbség a felelős, hanem a növekedést meghatározó, korábban említett többi tényező: például a gazdaságpolitika és annak minősége, így a laza fiskális politikát korrigáló államháztartási politika.

5. táblázat

Strukturális alapok 2004–2006-os keretének átutalása
(Rangsor: az összes átutalás százalékos aránya alapján, millió euró)

Tagállam	Keret (2004–2006)	Keret a GNI %-ában	Összes átutalás 2004–2008		
			millió EUR	keret %-ában	sorrend
Lettország	633,6	2,8%	601,9	95,0%	1
Litvánia	907,0	2,9%	861,7	95,0%	2
Málta	64,4	1,2%	61,2	95,0%	3
Észtország	375,4	2,5%	356,5	95,0%	4
Magyarország	2 025,9	2,1%	1 905,0	94,0%	5
Szlovákia	1 137,5	1,8%	1 059,7	93,2%	6
Lengyelország	8 410,0	2,4%	7 828,0	93,1%	7
Szlovénia	243,7	0,7%	221,5	90,9%	8
Csehország	1 616,5	1,2%	1 466,5	90,7%	9
Ciprus	55,2	0,4%	46,2	83,7%	10

Forrás: Európai Bizottság, Eurostat adatok alapján pénzügyminisztériumi számítás.

A nemzetközi összehasonlítást illetően további adatokat emelhetünk ki. A sajtóhírekben többször megjelent „Magyarország első az uniós támogatások felhasználásában” állítás kapcsán meg kell állapítani, hogy a 2007-es adatok alapján a 2004–2006-os programozási időszakból rendelkezésre álló strukturális alapok fel-

³⁹ A számítást Halmai Péter az EU-25 egy főre jutó GDP-jének átlagához viszonyított GDP-rés csökkenése szerint végezte el. E szerint a rés csökkenése 2004 és 2008 között a közép- és kelet-európai 10 új tagállam tekintetében éves átlagban 3,68 százalék, Szlovákia esetén 7,35 százalék, Szlovénia esetén 9,54 százalék, míg Magyarország tekintetében 0,24 százalék.

használatát tekintve valóban első helyen állt hazánk a 2004-ben csatlakozott országok között. Ez a statisztika a tagországok keretösszegeihez mérte az átutalt támogatások arányát. A 2008-as adatok figyelembevételével az első helyről Magyarország az 5. helyre került – igaz, csak minimálisan elmaradva az előtte álló országoktól (lásd az 5. táblázatot).

A 2007–2013 közötti fejlesztési források tekintetében még korainak tűnik ilyen statisztika összeállítása, tekintettel arra, hogy 2007–2008-ban szinte csak előlegátutalások történtek. E programidőszak forrásai tekintetében viszont Magyarország igen előkelő helyen áll az egyes operatív programonként szükséges irányítási és ellenőrzési rendszerek és a nagyprojektek bizottsági jóváhagyása tekintetében. Ugyanez mondható el a rendelkezésre álló keretekhez képest meglévő kötelezettségvállalások tekintetében: a strukturális, kohéziós, vidékfejlesztési és halászati források összességét tekintve Magyarország a támogatások 25 százalékát kötötte le, a kelet-közép-európai 11 százalékos átlaghoz képest (KPMG, 2009).

Ezért is kerülhetett sor a legtöbb tagállamhoz képest jóval több magyarországi operatív program tekintetében időközi kifizetésre. Az ún. nagyprojektek bizottsági jóváhagyása is kedvezően alakul: a 68 nagyprojektből már 13-at jóváhagyott a bizottság, míg a 27 tagállam összesen 949 nagyprojektjéről csak 70-re igaz ez az állítás (European Commission, 2009b).⁴⁰

Az előbbiekből az következik, hogy Magyarország az elkövetkező években várhatóan ismét „éltanuló lesz” az átutalások terén. A kérdés ezek után már „csak” a források felhasználásának hatékonysága lesz.

Összegzés, záró gondolatok

Komoly elvárások – nem egyértelmű sikerek. Akár így is jellemezhetnénk az elmúlt közel hat év tapasztalatait. A múlt mellett egyúttal a jövőbe is kell tekintünk: a közösségi támogatások eredményeinek áttekintése nemcsak a korábbi feltételezések teljesülésének igazolása miatt fontos, hanem az unió 2007–2013-as pénzügyi perspektívájának felülvizsgálata, illetve a 2014-től kezdődő új időszakra vonatkozó magyar álláspont kialakítása szempontjából is.

A 2004–2009 közötti tényadatok alapján az uniós költségvetési kapcsolatok elmúlt közel hat évének egyik jellemzője az ország saját (belső) prognózisaihoz, elvárásaihoz – főként 2004-ben és 2007-ben – viszonyított lassabb uniós forrásfelhasználás. Ez közvetlen hatásként a társfinanszírozás egy részének megtakarításaként

⁴⁰ Magyarország az összes operatív program tekintetében nyújtott be időközi kifizetési kérelmet a bizottsághoz, míg az uniós átlag 2009. december elején csak valamivel az operatív programok felét haladta meg.

A 2009. december elsejei állapot szerint 207 lengyel nagyprojektből a bizottság hatot fogadott el, Szlovákia esetén a 45 projektből kettőt, Csehország esetén 156 projektből hármat, a 71 görög nagyprojektből viszont még egyetlen egy benyújtására sem került sor.

akár az államháztartási egyenleg javítását is eredményezhette volna, ugyanakkor – sajátos jellemzőként – a hazai finanszírozási összeg kifizetése szinte mindig nagyobb arányú volt a közösségi támogatásoknál. Az elmúlt években a tervekhez képesti alulteljesülés egyúttal a költségvetési adatokhoz kapcsolódó makrogazdasági paraméterek torz becslését is eredményezhette. A 2004-ben megnyílt fejlesztési forrásoknál azok gazdaságélénkítési hatása is feltehetően erősen felülbecsült volt; a kezdeti magyar feltételezések (a források GDP-arányos összegét meghaladó növekedési hatás) 2007-től már óvatosabbá váltak.

A költségvetésben megjelenő forrásoknál a kifizetéseket erőteljes szezonális jelleg jellemzte. Ez az államháztartás egyenlege szempontjából akár kedvezőnek is mondható, hiszen az uniós támogatások kifizetési profilja pont ellentétes az államháztartási hiány pályájának éven belüli lefutásával; az uniós támogatások így nem terhelik tovább az egyébként is „orrtörő” első hónapokat.

A kedvezőtlenebb hazai statisztika ellenére nemzetközi összehasonlításban Magyarország viszonylag jól teljesített, jól teljesít a rendelkezésre álló támogatások abszorpciójában. A közösségi források felhasználása ugyanakkor – még az ország komparatív előnyeihez illeszkedő, jól meghatározott támogatási célokat is feltételezve – önmagában nem eredményezi, nem eredményezheti az országnak az uniós centrumához történő felzárkózását. Ezt igazolják a 80-as években csatlakozott mediterrán tagállamok és a 2004-ben csatlakozott tíz új tagállam tapasztalatai. Magyarországnak az uniós költségvetésével szembeni pénzügyi mérlege például hiába volt majdnem minden évben kedvezőbb Csehországnál, Szlovákiánál vagy Szlovéniánál, az uniós átlagához a magyar GDP nem közeledett, az említett országoktól pedig lemaradásunk nőtt. Sőt, az elmúlt években Magyarország mellett egyedül Málta nem csökkentette GDP-ben mért fejlettségbeli hátrányát, a többi nyolc új tagállam kisebb-nagyobb mértékű konvergenciát ért el.

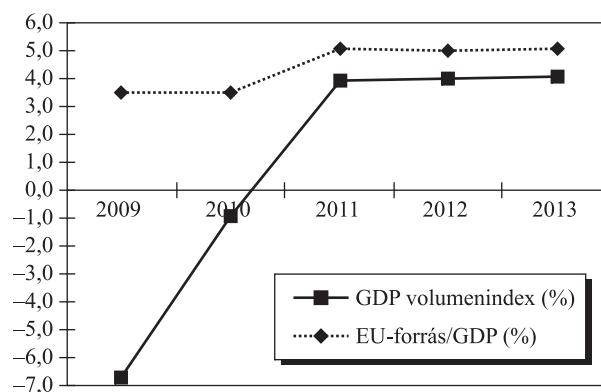
Az agrárgazdasági termelők költségvetési támogatottsága csatlakozás után jelentősen bővült, ám ez legfeljebb csökkenteni tudta a termelők jövedelmének időjárástól és így a termésmennyiségtől függő jövedelemingadozását, a jövedelemnövekedést önmagában nem biztosíthatta. Mindeközben az igazán komparatív előnyökkel jellemzett magyar mezőgazdaság versenyképességét jelző külkereskedelmi mérlegünk – igaz, sok ágazati probléma (például birtokszerkezet) miatt is – a csatlakozás után jelentősen romlott.

Az eredmények ismertetése, a tapasztalatok összegzése ugyanakkor korántsem jellemzik minden aspektusból Magyarország uniós költségvetési jellegű kapcsolatát. Ha ezeket átfogóbban értelmezzük, akkor a csatlakozás ténye önmagában mérselkelhette Magyarország pénzügyi kockázatát (s így például a külföldi befektetők által megvásárolt állampapírok hozamát), illetve tagországi létünknek köszönhetően 2008 őszén az IMF mellett a közösségi intézmények is segítséget nyújtottak Magyarországnak a biztos külső finanszírozás megteremtésében.

A csatlakozásnak persze vannak közvetlen negatív hatású költségvetési következményei is. Például a környezetvédelmi szempontból kétségtelenül szükséges csatornaberuházások az elkövetkező években olyan kötelező és későbbre nem „tolható” százmilliárdos kiadásokat indukálnak, amelyek az euróövezeti csatlakozás időpontja körüli évekre esnek. A maastrichti követelmények teljesítése szempontjából ugyanígy érdemi terhet jelent a mezőgazdasági termelők biztos jövedelme (s így a KAP alapvető céljának teljesítése) szempontjából kulcsfontosságú intervenciók rendszere. A közösségi szabályok szerint meghatározott áron ugyanis a tagállamok költségvetéséből megelőlegezve kell felvásárolni a terményeket, s azok az ún. kitárolásig (értékesítésig) – akár több éven keresztül – a kiadásokat megelőlegező tagállam államadósságát növelik. Ez pedig az eddigi magyarországi tapasztalatok alapján akár 1-2 százalékpontot is jelenthet az államadósság összegén belül.

9. ábra

Felhasznált uniós források és gazdasági növekedés



Forrás: A 2010. évi költségvetési törvényjavaslat adatai alapján saját számítás.

Mindenképp „kellemes gond” ugyanakkor, hogy az előzőekben említett negatív költségvetési hatású kérdésekkel foglalkoznunk kell, hiszen a maastrichti kritériumok és a Stabilitási és Növekedési Egyezmény olyan „külső horgonyt” jelent Magyarország számára, amelynek meg kell határoznia, korlátok közé kell szorítania a gazdaságpolitikai döntéseket. A „külső horgony” szerepe pedig annál jelentősebb, minél nagyobb a belső készletelés egy tagállamon belül a hosszabb távon fenntarthatatlan államháztartási gazdálkodásra (Halmai, 2009).⁴¹

⁴¹ A „külső horgony” gyakran használt kifejezését Halmai Péter a tagállamok és az Európai Unió viszonylatában a következőképp fogalmazta meg: „[...] az EU külső horgonyként bátrabb reformokat mozdíthat előre, mint amelyeket egy-egy országon belüli politikai erők önmaguktól előirányoznának” (Halmai, 2009, 22. o.). A „külső horgony” ugyanakkor természetesen nemcsak ösztönző, hanem kényszerítő eszközként is funkcionálhat.

Ha Magyarország többé-kevésbé hatékony módon használja fel a rendelkezésére álló európai uniós forrásokat – még ha arra az előzetesen tervezettnél lassabban kerül is sor –, akkor egyidejűleg csökkenthetjük az unió centrumával szemben meglévő fejlettségbeli lemaradásunkat és a plusznövekedésből származó költségvetési bevételekkel konszolidálhatjuk az államháztartást (lásd a 9. ábrát). Az elkövetkező években így a Stabilitási és Növekedési Egyezmény előírásainak teljesítésében kulcsszerepe lesz az uniós támogatásoknak.

Ha pedig néhány év múlva más tagállamok elemzői a „magyar példával” fogják jellemezni a jó gazdaságpolitika, hatékony intézményrendszer és az uniós támogatások együttes pozitív hatásait, akkor már senkit sem fog itthon zavarni, ha fejlettségünk jeleként Magyarország az unió nettó befizetője lesz.

Hivatkozások

- A 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 281/2006. (XII. 23.) kormányrendelet.
A magyar hatóságok részéről az IMF-nek megküldött szándéklevél [2009] (www.pm.gov.hu).
A Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló 2004. évi CXVI. törvény.
A Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló törvény végrehajtásáról szóló 2005. évi CXVIII. törvény.
A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2006. évi XCIX. törvény.
A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény.
A Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény.
A Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről szóló 2005. évi CLIII. törvény.
A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2008. évi LXXVIII. törvény.
A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvény.
A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2009. évi CXXIX. törvény.
A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény.
A Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény.
A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény.
A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat (www.pm.gov.hu).
A Tanács 1605/2002/EK, Euratom-rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről.
A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról.
A Tanács 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK Rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról.
A Tanács 2006. július 11-i 1083/2006/EK Rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.
A Tanács 2007. június 7-i 2007/436/EK, Euratom-határozata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről.
Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) kormányrendelet.
Az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) kormányrendelet.
Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény.

- Az Európai Unió 2010. évi közös költségvetése (http://eur-lex.europa.eu/budget/data/P2010_VOL1/EN/index.html).
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/index.htm>).
- Backé, P.* [2002]: Fiscal Effects of the EU Membership for Central European and Baltic EU Accession Countries. Oesterreichische Nationalbank, Focus in Transition, No. 2.
- Banai Péter Benő – Csonka Gizella* [2009]: Az uniós költségvetési kapcsolatok elszámolásának szabályai: variációk egy témára. *Külgazdaság*, 5–6. sz., 5–41. o.
- Béres Attila* [2009]: A Nemzeti Fejlesztési Terv keretében a KKV-k számára megítélt technológia-fejlesztési támogatásoknak a vállalkozások beruházásaira és növekedésére gyakorolt hatásának elemzése (GVOP 2.1.1) (www.nfu.hu).
- Boldrin, M. – Canova, F.* [2001]: Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies. *Economic Policy: a European Forum*, 205–245. o.
- Borkó Tamás – Oszlay Tamás* [2007]: Az Európai Unió költségvetési forrásainak várható makrogazdasági és fiskális hatásai 2007–2013-ban. *ICEG EC Munkafüzet*, 21. (www.icegec.hu)
- Canova, F. – Marcet, A.* [1995]: The poor stay poor: non-convergence across countries and regions. CEPR Discussion Paper, 1265.
- Csáki Csaba* [2009]: A magyar mezőgazdaság versenyképességéről. *Fejlesztés és Finanszírozás*, 1. sz., 5–13. o.
- Dr. Koltai Tamás* [2001]: A termelésmenedzsment alapjai, I. Műegyetemi Kiadó, Budapest.
- Ederveen, S. – Groot, H. – Nahuis, R.* [2006]: Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of european cohesion policy. Kyklos, Blackwell Publishing.
- European Commission [2009a]: EU budget 2008 – Financial Report (http://ec.europa.eu/budget/documents/2008_en.htm?submenuheader=2#table-3_2)
- European Commission [2009b]: State of Approval of the Management and Control Systems and Major Projects for Heading 1b – 1 December 2009.
- Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium [2009]: Öt év az Európai Unióban. A magyar agrár-gazdaság és az EU-tagság (www.fvm.gov.hu).
- Halász Anita – Gáspár Pál – Somogyi Adám* [2005]: Az uniós támogatások és a gazdaság abszorpció kapacitása. *ICEG EC Munkafüzet*, 10. (www.icegec.hu)
- Halmai Péter* [2008]: Európai integráció és felzárkózás. *Fejlesztés és Finanszírozás*, 3. sz., 13–24. o.
- Hervé, Y. – Holzmann, R.* [1998]: Fiscal transfers and economic convergence in the EU: an analysis of absorption problems and an evaluation of the literature. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Horváth Gábor* [2009]: Gondolatok a Közös Agrárpolitikáról. 12. Magyar Agrárakadémia, konferenciakiadvány.
- Kovács Gábor – Czárli Adrienn – Kürthy Gyöngyi – Varga Tibor* [2008]: Az agrártámogatások hasznosulása. *Agrárgazdasági Tanulmányok*, 2.
- Kölségvetési havi jelentések (www.pm.gov.hu)
- KPMG – PricewaterhouseCoopers – Fitzpatrick Associates [2006]: A Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP) közbenső értékelése. 9 kötet, projektzáró dokumentum, V2.0
- KPMG [2009]: EU Funds in Central and Eastern Europe. Progress report 2007–08., 11. o.
- Merkel Krisztina – Felkai Beáta Olga* [2008]: Az agrártámogatások és a költségvetés kapcsolatai. *Agrárgazdasági Információk*, 8.
- Nemzeti Fejlesztési Hivatal [2006]: A strukturális alapok közbenső értékelése (www.nfu.hu).
- Nemzeti Fejlesztési Terv (www.nfu.hu).
- Szabó Péter* [2007]: Az EU-csatlakozás hatása a mezőgazdasági jövedelemre. *Statistikai Szemle*, 1. sz., 22–35. o.
- Szabó, Gábor* [2007]: Changes in the structure of agricultural production, farm structure and income in Hungary in the period of 2004–2006. Paper prepared for presentation at the 104th (joint) EAAE-IAAE Seminar Agricultural Economics and Transition: „What was expected, what we observed, the lessons learned.”

- TÁRKI Zrt. [2007]: Az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjainak horizontális ex ante értékelése, Összefoglaló megállapítások (www.nfu.hu).
- Új Magyarország Fejlesztési Terv (www.nfu.hu).
- Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (www.fvm.gov.hu).
- Varga, Attila [2007]: GMR-Hungary: A complex macro-regional model for the analysis of development policy impacts on the Hungarian economy (http://www.krti.ktk.pte.hu/files/tiny_mce/File/MT/mt_2007_4.pdf).
- Varga, J. – In T'veld, J. [2009]: A model-based assessment of the macroeconomic impact of EU structural funds on the new Member States. *European Economy*.
- Vásáry Miklós [2009]: A közvetlen EU-támogatások adaptációja Magyarországon. *Fejlesztés és Finanszírozás*, 3. sz., 49–57. o.