

Gajda Tibor:

A magyar nemzeti költségvetés Európai Unióval szembeni pozíciója meghatározásának kérdései 2005-ben; sikerre ítélve?

Integrációs érdekek és a magyar csatlakozás

Magyarország 2004. május 1-jén, a rendszerváltást követően 14 évvel az Európai Unió teljes jogú tagjává vált. Az 1991-es társulási megállapodástól eltelt felkészülési időszakot sokféleképpen lehet értékelni, egyik megközelítésben kiemelhető a csatlakozás folyamatának bizonytalansága mind sebességét (Inotai 2002-2003), mind a csatlakozók körét illetően¹ másrészt felfogható egy olyan sajtóságos felkészülési, a gazdaság és jogrendszer közelítését magába foglaló evolutív folyamatként, ahol a csatlakozni vágyó Magyarország mellett az a szabályrendszer is menet közben jelentősen átalakult, melyre a csatlakozás folyamata során tekintettel kellett lenni. A szakirodalom ez utóbbi jelenséget a „moving target” szakkifejezéssel próbálta meg leírni, megjegyezve, hogy esetünkben maga a célállás is állandó mozgásban volt².

Az európai integrációs szervezethez való magyar csatlakozás sokrétű célpiramisa az idők folyamán folyamatosan átstrukturálódott, a piacgazdasági viszonyok megszilárdulásával, a parlamentáris demokratikus rendszer stabil működésével az eredeti politikai-biztonsági-legitimációs célkitűzések mindinkább elhalványultak. Magyarország 1999-es NATO-csatlakozásával az ország katonai-biztonsági stabilizációs törekvései révbe értek, az ország végérvényesen az euróatlanti térség demokratikus berendezkedésű országait tömörítő kollektív védelmi politikát is meghirdető szervezetének részévé vált, megeremtve a katonai biztonság ma ismert legerősebb szervezeti tagságát.

Az EU-csatlakozás összefüggésében a magyar érdekek megfogalmazása során az elmúlt esztendőkből a következő, eltérő intenzitással és hangsúlyokkal jelentkező szempontok jelentek meg:

- a nemzeti érdekérvényesítés szervezeti kereteinek megerősítése;
- a demokratikus intézményrendszer megszilárdításával kapcsolatos szempontok;
- a gazdasági szerkezetváltás támogatása, a versenyképesség fokozása;
- a magyar állampolgárokat érintő diszkriminatív korlátozások (egyes területeken csak fokozatos) lebontása (Gajda 2002-2004).

A magyar csatlakozás egyik legfontosabb hozadékként tudományos és kevésbé tudományos megalapozottságú beszélgetéseken-konferenciákon az Európai Unió Strukturális Alapjaiból és Kohéziós Alapjából való részesedés érve került szóba, ahol a hazai önkormányzatok, önkormányzati fenntartású közintézmények, civilszervezetek, vállalkozások jelentős fejlesztési forrásokhoz juthatnak. A csatlakozás pénzügyi egyenlegének kérdésköre a csatlakozási tárgyalások lezárásának időszakától követően különböző intenzitással állandó napirendi témáját jelentik a magyar politikai és szakmai közbeszédnek.

¹ 5+1, majd 10 csatlakozó, további két államnak (Bulgária és Románia) időpont kitűzésével.

² A csatlakozásig terjedő időszakot értékelve elmondható, hogy abszolút mértékben a luxemburgi ötökkel (1998. októberétől) négy évig, a helsinki csoporttal két és fél évig tartottak a csatlakozási tárgyalások, amely a korábbi bővítésekhez képest sem időben (spanyol portugál tárgyalások: nyolc év, 1995-ös bővítés: két év), sem az integráltabb közösség (belső piac) és a jelentősen nagyobb és minőségileg árnyaltabb acquis miatt nem tekinthető lényegileg hosszabb folyamatnak.

Ennek kapcsán megjegyzendő:

egyrészt örömteli, hogy a magyar politikai elit a téma fontosságához mértén foglalkozik a kérdéssel, lehetőséget biztosítva ezzel, hogy a legfontosabb szabályozási-felkészülési feladatok a politikai döntéshozatal szintjén (is) megvitatásra kerüljenek;

másrészt gátolja, hogy a szakmapolitika szintjén felmerülő, a pályázói szervezetrendszer felkészülésével, az alapokból való részesedés kérdéskörét alapvetően érintő kérdések kritikus felhanggal terítékre kerüljenek.

Tekintettel a magyar költségvetési kérdéskör kiemelkedő jelentőségére, jelen dolgozat a következő kérdések megválaszolására tesz kísérletet:

Milyen költségvetési kereteken belül kell Magyarországnak az Európai Unió tagjaként a 2004-2006-os tervezési időszakra nézve fejlesztési célkitűzéseit meghatározni?

Milyen, a magyar pénzügyi egyenleget meghatározó egyéb bevételi és kiadási tételekkel számolhatunk, ezek mennyiben befolyásolják a csatlakozási tárgyalások meghatározott pénzügyi fejezet keretfeltételeit?

A magyar költségvetés pozíciójának meghatározási szempontjai

A magyar Unió tagság első éveinek pénzügyi eredményeinek teljes körű számbavételére a 2004 és 2006 közötti költségvetési időszak lezárását követően kerülhet sor. Az Unió n+2 finanszírozási szabálya alapján a 2006-ig terjedő időszak pénzügyi zárását 2008-ban lehet elvégezni, mikoris minden, a 2006-os évig szerződésekkkel lekötött program szakmai és pénzügyi teljesülése lezárul. Az előbbieken elmondottakra tekintettel a pénzügyi értékelés valós eredményei csak évekkal később állapíthatók meg pontosan, az azokról szóló elméleti élű politikai viták jelen időpontban modell-számításokra épül(het)nek, pusztán becslésekre támaszkod(hat)nak.

A pénzügyi pozíciók reális tervezhetősége kapcsán a következő szempontokat érdemes számba venni:

melyek azok a bizonytalansági tényezők, amelyek a pénzügyi egyenleg tervezhetőségét jelentősen megnehezítik;

melyek azok a költségvetési pozíciót pozitív és negatív irányban korrigáló tételek, amelyek az egyértelmű megítélést megnehezítik;

milyen tapasztalatok halmozódtak fel az EU jelenlegi tagállamaiban az EU-s alapok felhasználását illetően.

A tervezhetőséget nehezítő bizonytalansági tényezők

A csatlakozási tárgyalások pénzügyi fejezetének lezárásaként megállapított, Magyarország számára elérhető pénzügyi keret az Európai Unió és Magyarország között az EU hivatalos fizetőeszközében, euroban lett meghatározva. Tekintettel arra, hogy Magyarország csatlakozását követően (illetve valószínűleg a 2006-ig terjedő időszak lezárásáig sem) nem váltja fel nemzeti fizetőeszközét euróra, így a pénzügyi egyenleg összecszerúsége meghatározásánál figyelembe kell vennünk a forint-euró átváltási arányából származó bizonytalansági tényezőket. Ennek megfelelően mind a magyar befizetés, mind az Unió kötelezettségvállalás kereteinek meghatározásánál minden esetben meg kell jelölni, hogy az adott forintösszeg milyen árfolyam alapulvételével került kiszámításra (vagyis a bizonytalanság a tervezéskori és a pénzügyi művelet realizálásakor árfolyam különbözetéből fakad).

Nem igényel különösebb közgazdasági alapismeretet annak az összefüggésnek a felismerése sem, hogy magyar költségvetési szempontból egy pénzügyileg pozitív egyenleg esetén a gyengébb forintárfolyam magasabb, az erősebb forintárfolyam pedig alacsonyabb mértékű

pozitív eredményt hozhat úgy, hogy az országba érkező fejlesztési források euró-összértéke változatlan maradt.

A költségvetési pozíciót befolyásoló, pozitív és negatív irányban korrigáló tételek

A 2002 decemberében véglegesség váló csatlakozási szerződés pénzügyi része a 2004-06-os időszakra vonatkozóan meghatározta a Magyarország által az Unió közös költségvetésébe évente befizetendő összegek nagyságát, illetve meghatározta azokat a pénzügyi kereteket, amelyeket Magyarország az Unió közös költségvetéséből központi és helyi fejlesztésekre fordíthat.

Az EU által Magyarország részére biztosított fejlesztési források a csatlakozási szerződésben két megközelítésben kerülhetnek értékelésre. Az ún. kötelezettségvállalási előirányzat évekre lebontva azon összegeket jelöli meg, amelyre nézve az Unió támogatások elosztására létrehozott (vagy ilyen feladatok ellátására feljogosított már létező) intézmények szerződésekkel kötelezettséget vállalhatnak.

A kötelezettségvállalási előirányzat jellegét tekintve statikus megközelítésű, az EU pénzügyi kötelezettségvállalásának mértékére koncentrálnak, és figyelmen kívül hagyja a folyó kifizetések adott évre vonatkozó aktuális mértékét. Az 1. számú táblázatból kiderül, hogy az Európai Unió Magyarország irányába összesen 5.011M euró (kb. 1.300Mrd Ft) összegű keretet biztosít pénzügyi kötelezettségek vállalására.

1. táblázat: A kötelezettségvállalási előirányzatok a 2004-06-os időszakra vonatkozóan (M euró)

	2004	2005	2006	2004-06
Kötelezettségvállalási előirányzatok				
Mezőgazdaság	228	596	659	1483
Strukturális és kohéziós politika	788	900	1159	2847
Belső politikák	191	186	183	559
<i>Részösszeg</i>	<i>1207</i>	<i>1681</i>	<i>2001</i>	<i>4889</i>
Költségvetési kompenzáció	155	28	28	211
<i>Összesen</i>	<i>1362</i>	<i>1709</i>	<i>2029</i>	<i>5101</i>

Forrás: KÜM honlapja (www.kulugyminiszterium.hu, letöltés időpontja: 2003. november)

Az ún. kifizetési előirányzat szintén éves bontásban azon keretösszeget jelöli meg, amely tényleges kifizetésére az adott évben tervezetten sor kerül, függetlenül attól, hogy a kötelezettségvállalás az adott évben, vagy korábban bármikor történt-e meg. E körbe tartoznak pl. az előcsatlakozási alapok terhére 2002-ben vagy 2003-ban megkötött támogatási szerződések aktuális kifizetései, de ugyanilyen logika mentén nem tartalmazzák majd azokat az összegeket, amelyek egy 2006-ban megkötött szerződés alapján csak az azt követő években kerülnek kifizetésre.

A kifizetési előirányzat szerinti megközelítés jellegéből fakadóan tehát dinamikus szemléletű, a konkrét pénzmozgásokra (cash-flow) koncentrálnak és a ténylegesen kifizetésre jóváhagyott összegeket helyezi a középpontba. A 2. számú táblázat adatai szerint a 2004-06-os időszakban 3.654M euró (kb. 950Mrd Ft) tényleges EU-s forrás kifizetésére kerülhet sor, a 3. számú táblázat pedig a kötelezettségvállalási és kifizetési kötelezettségvállalási szemlélet eltéréseinek számszaki eredményeit mutatja meg, jelezve, hogy maga a költségvetési tervezés is a rendelkezésre bocsátott pénzeszközök nagyságához képest maximálisan 30%-kal alacsonyabb adott időszakra vonatkozó tényleges felhasználással számol.

A kifizetési előirányzat folyó kifizetési szemléletű jellemzőjéből fakad az első bizonytalansági tényező, ugyanis a reális költségvetési szaldó meghatározásához elengedhetetlenül szükséges lenne az olyan pénzügyi támogatási transzferek figyelmen kívül hagyása, amelyekkel szemben a

magyar költségvetésnek nem áll szemben befizetési kötelezettsége, vagyis amelyek nem a teljes jogú magyar tagságot megalapozó csatlakozási szerződés által kerültek meghatározásra.

2. táblázat: A kifizetési előirányzatok a 2004-06-os időszakra vonatkozóan (M euró)

	2004	2005	2006	2004-06
Kifizetési előirányzatok				
Mezőgazdaság	125	544	653	1322
Strukturális és kohéziós politika	209	438	524	1171
Belső politikák	100	133	158	392
<i>Részösszeg</i>	<i>434</i>	<i>1115</i>	<i>1335</i>	<i>2884</i>
Előcsatlakozási alapok	235	199	124	558
Költségvetési kompenzáció	155	28	28	211
<i>Összesen</i>	<i>824</i>	<i>1342</i>	<i>1487</i>	<i>3654</i>

Forrás: KÜM honlapja (www.kulugyminiszterium.hu, letöltés időpontja: 2003. november)

3. táblázat: A kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatok összehasonlítása a 2004-06-os időszakra vonatkozóan (M euró)

	2004	2005	2006	2004-06
Kötelezettségvállalási előirányzat	1362	1709	2029	5101
Kifizetési előirányzat	824	1342	1487	3654
<i>Eltérés abszolút értékben kifejezve</i>	<i>538</i>	<i>367</i>	<i>542</i>	<i>1447</i>
<i>Eltérés százalékosan kifejezve</i>	<i>39,5</i>	<i>21,5</i>	<i>26,7</i>	<i>28,4</i>

Forrás: a KÜM honlap adatai alapján saját számítások

Gondolok itt főként az előcsatlakozási alapokra, amelyek az EU részéről egyoldalú támogatási formákat hoztak létre, és ahol a magyar költségvetésnek pusztán a támogatásra jutó magyar költségvetési forrás-részének biztosítási kötelezettsége állott fenn. Az előcsatlakozási alapok esetében a támogatás nem egy magyar, közös EU-költségvetési befizetéssel szembeni EU-s kifizetési kötelezettségvállaláson alapul, hanem az EU egyoldalú támogatási szándékán. Ennek megfelelően az előcsatlakozási alapok 2004-06-ban esedékes kifizetései a magyar-EU költségvetési egyenleget jelentősen javítani fogják³.

A magyar költségvetést a csatlakozás időpontjától kezdődően terheli – az Unió tagállamaival azonos jogcímek és módszerek alapján számított nagyságrendben – a közös költségvetésbe való befizetés kötelezettsége. Az összes magyar befizetés a 2004-06-os időszakra vonatkozóan 2.263M euró összegű (kb. 588Mrd Ft) (4. számú táblázat)⁴.

Az 5. számú táblázat adatai alapján látható, hogy amennyiben Magyarország teljes körűen (100%) igénybe tudná venni az EU által számára biztosított forrásokat, akkor Magyarország 1.391M euró (kb. 361Mrd Ft) összegben válna nettó haszonélvezővé, vagyis 61,4%-kal nagyobb összeg érkezne az országba, mint amekkora befizetés terheli. Ha ugyanezt a számítást az

³ Megjegyzendő, hogy az előcsatlakozási alapok és a strukturális alapok pályázatai nemcsak az említett formában eredményeznek egyidőben zajló párhuzamosságot, hanem példaként említve 2004. áprilisától a Regionális Operatív Program 3.2.2. intézkedése keretében benyújtható foglalkoztatási intézkedéssel párhuzamosan (2004. július 24-i beadási határidővel) szinte azonos pályázati programcél mentén még Phare program is kiírásra került (Phare 2003/004-347-05-03)

⁴ Az említett befizetési összege fő szabály szerint nem változhat, azonban abban az esetben (amely szinte minden évben így van), ha az EU költségvetése többlettel zár, a többlet összegei a tagállamok között kerül szétosztásra. Az említett fő szabály alóli kivételt azon eset jelentheti, ha egy adott tagország GNI-alapú teljesítménye az eredetileg tervezettnél kedvezőtlenebb, amely így a befizetés nagyságrendjét is mérsékelni fogja.

előcsatlakozási alapok nélkül végezzük el, akkor az eredmények némiképp kevésbé imponálóak (832M euró és 36,7%, vagyis kb. 216Mrd Ft) (6. számú táblázat)

4. táblázat: A magyar költségvetési befizetések a 2004-06-os időszakra vonatkozóan (M euró)

	2004	2005	2006	2004-06
Magyar költségvetési befizetések				
Tradicionális saját források	97	150	150	397
Áfa-alapú befizetés	107	167	173	447
GNI-alapú befizetés	349	845	865	2263
<i>Összes befizetési kötelezettség</i>	<i>553</i>	<i>845</i>	<i>865</i>	<i>2263</i>

Forrás: KÜM honlapja (www.kulugyminiszterium.hu, letöltés időpontja: 2003. november)

5. táblázat: Az elvi nettó egyenleg a kifizetési előirányzatok és a magyar befizetések alapul vételével a 2004-06-os időszakra vonatkozóan az előcsatlakozási támogatások figyelembe vételével (M euró)

	2004	2005	2006	2004-06
Kifizetési előirányzat	824	1342	1487	3654
Befizetési kötelezettség	553	845	865	2263
<i>Elvi egyenleg abszolút értékben kifejezve</i>	<i>271</i>	<i>497</i>	<i>622</i>	<i>1391</i>
<i>Eltérés százalékosan kifejezve</i>	<i>49</i>	<i>58,8</i>	<i>71,9</i>	<i>61,4</i>

Forrás: a KÜM honlap adatai alapján saját számítások

6. táblázat: Az elvi nettó egyenleg a kifizetési előirányzatok és a magyar befizetések alapul vételével a 2004-06-os időszakra vonatkozóan az előcsatlakozási támogatások figyelmen kívül hagyásával (M euró)

	2004	2005	2006	2004-06
Kifizetési előirányzat	589	1143	1363	3095
Befizetési kötelezettség	553	845	865	2263
<i>Elvi egyenleg abszolút értékben kifejezve</i>	<i>36</i>	<i>293</i>	<i>498</i>	<i>832</i>
<i>Eltérés százalékosan kifejezve</i>	<i>6,1</i>	<i>35,2</i>	<i>57,6</i>	<i>36,7</i>

Forrás: a KÜM honlap adatai alapján saját számítások

A pénzügyi táblázatok értékelése során figyelemmel kell lenni arra a körülményre, hogy az Unióból érkező források jelentős része (a 2004-06-os időszakra vonatkozóan a források 53 %-a, ld. a 7. számú táblázatot) nem pályázati úton kerül felhasználásra, vagyis a pályázati terület sikeressége csak a források egy részének hozzáféréséhez szükséges előfeltétel.

Pályázati úton kerülnek felhasználásra főszabály szerint a Strukturális Alapok⁵, a Kohéziós Alap⁶ és a Közösségi Kezdeményezések (és természetesen a 2004 elején még nyitva álló előcsatlakozási alap pályázatok pénzügyi keretei) pénzeszközei, ugyanakkor pl. a mezőgazdasági támogatások földalapú támogatási részei (EMOGA Garancia Alapja) pályázati út kizárásával jutnak el a kedvezményezettekhez⁷.

⁵ A főszabály alóli kivételt képezik az ún. központi projektek, ahol a végső kedvezményezettek központilag kijelölt szervezetek, akik a rendelkezésükre bocsátott források segítségével járulnak hozzá az NFT és az operatív programok célkitűzéseinek eléréséhez.

⁶ Brüsszel által jóváhagyott nagyprojektek keretében, amely nem tekinthető „hagyományos” pályázati konstrukciónak.

⁷ Ez természetesen nem jelent automatizmust, a kifizetések teljes körűségéhez és jogszerűségéhez szükséges a nemzeti kifizető hatóságok EU-szabályok szerinti akkreditációja, amely jelen dolgozat írásának időpontjában komoly feladat elé állítja a magyar intézményeket.

7. táblázat: Pályázatokkal elnyerhető források aránya az összes EU-s forrás alapul vételével a 2004-06-os időszakra vonatkozóan (M euró)

	2004	2005	2006	2004-06
Összes EU-s forrás	824	1342	1487	3654
Pályázati úton elnyerhető források	444	637	648	1729
<i>Pályázati források százalékosan kifejezve</i>	<i>53,8</i>	<i>47,4</i>	<i>43,5</i>	<i>47,31</i>

Forrás: a KÜM honlap adatai alapján saját számítások

Az első hároméves időszakban a csatlakozó államok részére az EU egy kompenzációs tétel kifizetéséhez is hozzájárult, amely azt hivatott biztosítani, hogy az újonnan csatlakozó államok a pályázati rendszerek tanulási időszakában bizonyos többletforrásokhoz a pályázati út kikerülésével, a nemzeti költségvetésbe tervezetten juthasson hozzá. Az ilyen kompenzációs tétel összege már a 2004-06-os időszakon belül is az idő előrehaladtával évről évre csökken, a 2007-03-as időszakra (jelen ismereteink szerint) ilyen tételek nem lesznek betervezhetőek. A költségvetési kompenzáció összege a 2004-es évben 155 millió euró⁸, a 2005-06-os időszakban évente 28-28 millió⁹ euró¹⁰.

A várható magyar pénzügyi egyenleg alakulásának becslése kapcsán a témában publikáló szakértők és előadók minden alkalommal felhívják a figyelmet még egy szempontra. Még a kifizetési előirányzat alapján történő számítások sem tudják megbecsülni azt az arányt, hogy a támogatási szerződésekkel lekötött források közül hány százalék esetében nem fog ténylegesen eljutni a kedvezményezetthez a támogatás, akár a támogatás szabálytalan igénybevétele miatti kifizetés megtagadása (vagyis a szabálytalan megvalósítás miatt egyetlen eurócent sem kerül kifizetésre)¹¹, akár a megvalósítandó program tartalmi módosulása következtében előálló támogatási összeg csökkentése miatt (a megvalósítás szabályszerű, pusztán annak tartalma módosult szerződésszerűen)^{12,13}.

A magyar költségvetési egyenleget rontó tételek

Amennyiben minden olyan bevételi többletnövekményt (kompenzációs tétel) számba kívánunk venni, amely a csatlakozással függ össze (annak érdekében vagy következtében merül fel) szót kell ejtenünk a magyar költségvetést terhelő olyan kiadásokról is, amelyek a magyar

⁸ Ennek tényleges összege 43,9 Mrd forinttal lett tervezve a 2004-es költségvetésben (forrás: 2003. évi CXVI. törvény a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről).

⁹ Ennek tényleges összege 7,915 Mrd forinttal lett tervezve a 2005-ös költségvetésben (forrás: 2004. évi CXXXV. törvény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről).

¹⁰ Forrás: KÜM honlapja (www.kulugyminiszterium.hu, letöltés időpontja: 2003. november)

¹¹ Pusztán a 2000. évben az Európai Számvevőszék éves jelentése szerint Strukturális Alapokkal kapcsolatos csalások és súlyosabb szabálytalanságok miatt 1271 ügyben indult eljárás, összesen 114M euró összértékű felhasználást illetően. A részletes, országokra lebontott adatokat a dolgozat 1. számú melléklete tartalmazza.

¹² Saját pályázataim projektmenedzsmenti tapasztalataim szerint egy megítélt támogatási összeg 95%-ot meghaladó mértékű tényleges lehívhatósági aránya jól előkészített és megtervezett, illetve kiemelkedő minőségű projektmenedzsmenti munkát igényel.

¹³ Egy példával szemléltetve: ahhoz, hogy a támogatási szerződéssel megítélt támogatási összeg egy 24 hónapos futamidejű pályázati program esetében teljes körű (100%-os) legyen nem kevesebb szükségeltetik, mint, hogy a pályázó a projekt megkezdése előtt, a pályázat készítésekor (vagyis egy átlagos pályázati előkészítési és döntéshozatali időtartamot figyelembe véve a projektzárást megelőző 36. hónapban) hibátlanul meg tudta becsülni az összes ténylegesen felmerülő költség pontos összegét, és arra szabályszerűen kötelezettséget is tudott vállalni. Saját tapasztalatok alapján egy megítélt összegből ténylegesen lehívható 95%-os arány igen jónak mondható.

Uniói tagsághoz közvetlenül kapcsolódnak, ugyanakkor nem a közös költségvetésbe való befizetésként jelennek meg. Ezen tételek a következők:

- az Unió mezőgazdasági támogatások ún. nemzeti kiegészítésének összege;
- az Unió külső, schengeni határának minősülő magyar-ukrán, magyar-román, magyar-szerb-montenegrói, magyar-horvát szigorúbb határvédelméből fakadó fejlesztési többletköltségek;
- a vámuniós rendszer bevezetése következtében elmaradó vámbevételek;
- a tagsággal az Unió intézményeiben való részesedés és tulajdonszerzés költségei.

Az intézményekben (Európai Központi Bank, Európai Fejlesztési Alap, kereskedelem-politikai alapok) való részesedés és tulajdonszerzés mértéke (és ennek megfelelően a befizetendő összeg) egyszerre az adott ország és a többi tagállam gazdasági teljesítményének függvénye, végső összegszerűségére jelenleg csak becslések állnak rendelkezésre¹⁴.

Hasonló a helyzet a schengeni határőrizeti rendszer bevezetésével kapcsolatos többletköltségek mértékével kapcsolatban is, illetve azzal is, hogy a felmerülő költségek a 2004-06-os időszakban időben mikor és milyen ütemezésben válnak esedékessé.

A 2002-es pénzügyi feltételrendszer az EU külső határán határőrizetet ellátó új tagállamok részére a védett határszakasz hosszától függően eltérő mértékű összeget bocsátott a szükséges fejlesztések (egy részének) fedezetéül, amely szakértői becslések szerint a Magyarország viszonylatában felmerülő összköltségek kb. 70%-át fogja fedezni¹⁵. Amennyiben munkahipotézisként elfogadjuk, hogy a Magyarországra háruló költségek a három év viszonylatában egyenlő arányban oszlanak meg az egyes évek között, akkor ez az egyes évekre (ha a 3 évre vonatkozóan kalkulált 63 millió euró összegből) 21-21 millió euró éves többlet lehet eredményezhető¹⁶.

8. táblázat: Az EU külső határainak hatékony védelméhez szükséges, EU-által biztosított források megoszlása

Ország	Összeg (millió euró)
Ciprus	0
Csehország	0
Észtország	69
Lengyelország	280
Lettország	136
Litvánia	71
Magyarország	148
Málta	0
Szlovénia	107
Szlovákia	48
<i>Összesen</i>	858

Forrás: KÜM EU-tájékoztató szolgálat honlapja (www.eu2004.hu, letöltés időpontja: 2004. január)

A magyar központi költségvetés tradicionális bevételének volt tekinthető a vámbevétel, amelynek elszámolási szabályai a csatlakozást követően alapjaiban változtak meg. A 2003-as költségvetési évben az éves vámbevételek mértéke meghaladta a 130Mrd Ft-ot¹⁷, a 2004-es –

¹⁴ A témával kapcsolatos számításokat rögzítő magyar szerzőtől szakértői anyagot a dolgozat előkészítése során nem találtam, a struktúrában való eligazodást egy szlovén szerző Mojmir Mrak: Preliminary Assessment Of Eu Accession On Fiscal Position Of Slovenia című cikke jelentette (In: Európa 2002 2003. decemberi szám, Euroinfo Service)

¹⁵ Forrás: KÜM EU-tájékoztató szolgálat honlapja (www.eu2004.hu, letöltés időpontja: 2004. január)

¹⁶ A 2005. évi költségvetési törvényben a területre érkező 13,5Mrd Ft-os uniós forrásból érkező összeget a magyar költségvetés 3,5Mrd Ft-tal egészíti ki.

¹⁷ Forrás: 2004. évi C. tv A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetésének végrehajtásáról.

vámfizetés szempontjából – csonka évben pedig elérte a 40Mrd Ft-ot¹⁸. Csatlakozásunk után az Unió – mint egyben vámunió – költségvetését illetik a vámbevételek, illetve a cukorgyárak által fizetendő ún. cukor- és izoglükóz-illetékek. Ezen, együttesen tradicionális saját forrásnak nevezett tételeket a tagállamoknak kell beszedni, azonban a beszedési költségek fedezésére a tagállamok a befolyt összegek 25%-át visszatartathatják. A tradicionális saját források 25 %-a tehát a magyar költségvetési törvényben is megjelenik, a költségvetés bevételeit képezi, amelynek tervezett összege a 2005-ös költségvetési évre nézve 10,414Mrd Ft (10 Mrd a vámokkal kapcsolatos és 414M Ft a cukorilleték beszedéssel kapcsolatos költségek fedezésére)¹⁹.

Még nehezebb a kérdés korrekt megítélése az agrártámogatások területén. A csatlakozási szerződés rendelkezései szerint 2004-ben a magyar mezőgazdasági termelők az Unió támogatási szint 25 %-nak megfelelő támogatásban részesülnek, amelyet Magyarország nemzeti költségvetéséből az Unió támogatási szint 55 %-ra egészíthet ki²⁰.

A magyar nemzeti agrárkiegészítésre az FVM a 2005-ös évre vonatkozóan 107,582 Mrd Ft-nyi támogatással számol²¹. A számításokat nehezíti, hogy az Unió támogatási rendszernek megfelelő támogatáspolitikát teljes körűen felváltja a korábbi magyar rendszert, vagyis a 107,582 Mrd Ft-nyi összegben belül nem lehet azt pontosan meghatározni, hogy abból mekkora azon összeg, amely a csatlakozás nélkül nem került volna kifizetésre.

9. táblázat: A mezőgazdasági támogatások nemzeti kiegészítésének mértéke

Év	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unió támogatás	25	30	35	40	50	60	70	80	90	100
Nemzeti kiegészítés	30	30	30	30	30	30	30	20	10	
Összesen (jelenlegi EU-támogatási szint %-ban)	55	60	65	70	80	90	100	100	100	100

Forrás: KÜM EU-tájékoztató szolgálat honlapja (www.eu2004.hu, letöltés időpontja: 2004. január)

Megjegyzendő, hogy a magyar költségvetést terheli a közösségi támogatási programokkal kapcsolatos adminisztratív szervezet fenntartásával, a fejlesztési programok kommunikációjával kapcsolatos költségek viselése ugyanúgy, mint az Unió intézményeiben való tagállami jelenlétet biztosító delegációk utazásának költségei is.

Természetesen azon költségek becslésére, amely a gazdaság szereplőinek szintjén, a csatlakozásból rájuk háruló többletterhek összértékének meghatározására alkalmas lenne, jelen dolgozat nem vállalkozik. Ehelyütt pusztán annak jelzésére vállalkoznánk, hogy a gazdaság szereplői egy részének jelentős, az Unió előírásoknak és az egységes piacon való megjelenést lehetővé tevő beruházási költségekkel kell szembenéznie (gondolok, pl. a szigorúbb állategészségügyi szabályoknak való megfelelés, a vágóhidak higiénés előírásaihoz való igazodás többletköltségeivel), amelyek a csatlakozás nélkül nem, vagy csak időben később vagy elnyújtva valósultak volna meg.

¹⁸ A pontos adatokat a 2004. évi zárszámadási törvény alapján lehet majd meghatározni. Mindesetre meglehetősen pontos becslést tesz lehetővé, hogy a pénzügyminisztérium havi jelentésében, 2004. november végi adatokat tartalmazó jelentése az év első 11 hónapjára nézve már 38,5 Mrd Ft-nyi vámbevételről számol be (a 2004. évi költségvetési törvénybevételi terve vámokból 43Mrd Ft-ot tett ki).

¹⁹ Forrás: 2004. évi CXXXV. tv. a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről.

²⁰ Forrás: KÜM EU-tájékoztató szolgálat honlapja (www.eu2004.hu, letöltés időpontja: 2004. január)

²¹ Forrás: 2004. évi CXXXV. törvény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről.

A magyar költségvetési egyenleget javító egyéb tételek

A csatlakozással kapcsolatosan fel kívánom hívni a figyelmet az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXXIV. törvény 38.§-ára (módosította a 2003. évi XCI. törvény 86.§a), amely kimondja, hogy a támogatásként megítélt összeg tekintetében a pályázó ÁFA visszaigénylésre teljes körűen nem jogosult, az így felmerülő vissza nem térítendő ÁFA összege költségként a pályázót terheli. A fenti szabály tehát minden olyan esetben érvényesül, ahol egyébként a beruházás a normál beszerzési szabályok esetén áfa-visszaigénylési jogosultságot eredményezne.

Nézzük a nemzeti költségvetést kedvezően befolyásoló szabályt egy konkrét példán keresztül bemutatva. Egy vállalkozó a GVOP 2.1.-es intézkedése alapján technológiai korszerűsítésre pályázatot nyújt be. A beszerzendő gép bekerülési értéke (az egyszerűség kedvéért) 10.000.000 Ft + Áfa (2.500.000 Ft) összegű. A pályázathoz a pályázati felhívás 50%-os támogatási mértéket tesz lehetővé, amelyet a pályázónak legalább 50%-nyi önerővel kell kiegészítenie²².

Egy nem pályázati úton történő beszerzés esetén a vállalkozó a számlaérték 12.500.000 Ft-os összegének kifizetését követően 2.500.000-nyi áfa-összeg visszaigénylésére lenne jogosult.

A pályázati elszámolási rendszert érintő 2003-as áfa-módosítás rendelkezései alapján vállalkozónk a pályázati program keretében a 12.500.000 Ft-os számla kifizetését követően csupán a saját erő arányában (50%) jogosult az Áfa visszaigénylésére, vagyis 1.250.000 Ft-nyi áfa visszatérítésére nem lesz jogosult²³.

Amennyiben az összes olyan intézkedési területet áttekintjük, ahol vállalkozások a fenti Áfa-szabály miatt Áfa-visszaigénylésre csak korlátozottan lesznek jogosultak, felismerhető, hogy a 2004-06-os időszak egészére tekintve jelentős „bevételei” származnak a nemzeti költségvetésnek a vissza nem igényelhető áfa-tartalmak miatt.

Az így költségvetésben maradó pénzeszközök pontos összege nem határozható meg pontosan, melynek egyik oka, hogy azoknál a pályázatoknál, ahol egyszerre lehet kedvezményezett vállalkozás (vagyis aki egyébként áfa-visszaigénylő lenne) illetve önkormányzat (aki mivel áfa visszaigénylésre egyáltalán nem jogosult, és emiatt a költségeit bruttó értéken jogosult a pályázati költségvetésbe beállítani), nem határozható meg, hogy az adott intézkedésen belül az eltérő áfa-szabályokkal eljárni köteles pályázók milyen arányokat képviselnek majd.

A másik bizonytalansági ok abból fakad, hogy ugyanazon intézkedésen belül különböző támogatási intenzitású tevékenységek is támogathatók, vagyis nem lehet előre megbecsülni, hogy mekkora arányt képvisel majd a projektek által generált beruházásokon belül az áfa-tartalom vissza nem igényelhető hányada.

Annak érdekében, hogy a nagyságrendeket mégis érzékeltetni lehessen, ha a GVOP keretében azokra a pályázatokat veszem csak figyelembe, ahol kizárólag olyan pályázatok érkezhettek, ahol az áfa-visszaigénylés lehetősége a támogatás arányában korlátozott (amelynek összértéke 126,78Mrd Ft), és átlagosan 50%-os támogatási intenzitással kalkulálunk, akkor az így vissza nem igényelhető áfa összege a 2004-06-os időszakban 15,8 Mrd Ft-ot tenne ki, vagyis ennyivel javítaná a magyar költségvetés nettó pozícióját²⁴.

²² Esetünkben a vállalkozó a maximális támogatási mérték igénybevételével adja be pályázatát.

²³ Megjegyzendő, hogy ebben az esetben tehát az 50%-os támogatási arány ténylegesen alacsonyabb mértékűvé válik, hiszen ennek következtében a gépbeszerzés véglegesen öt terhelő költségei közül (11.250.000 Ft) „csupán” 5.000.000 Ft, vagyis a teljes összeg 44%-a került pályázati úton megtérítésre.

²⁴ A fenti – már önmagában modellszámításra alapozott minta pályázati költségvetéseknél – további bizonytalansági tényező, hogy a vállalkozások esetében a vissza nem igényelhető áfa a pályázónál költségként elszámolható, vagy a 15,8 Mrd Ft-nyi összeg a jelenleg érvényben lévő (2005. július) társasági adójogszabályok alapján – főszabály szerint, feltételezve, hogy valamennyi támogatást elnyerő vállalkozás pozitív társasági adóalappal rendelkezik – 16%-nyi mértékkel csökkenthető lenne.

Hasonló számítások elvégzése célszerű lenne az AVOP és KIOP intézkedései esetében is, ahol szintén áfa-visszaigénylésre egyébként jogosult szervezetek is pályázatokat nyújthatnak be.

Hasonló logika mentén érdemes végiggondolni az ESZA-típusú pályázatok közterhekkel kapcsolatos költségvetést érintő struktúráját. Gondolhatunk itt általánosságban a 100%-os támogatási intenzitású olyan pályázatokra, ahol a projekt költségvetésének jelentős részét emberi erőforrásokkal kapcsolatos költségek és azok közterhei képezik. Habár mindegyik egyedi projekt költség szerkezete eltérő, egy példán keresztül szeretném bemutatni az adott pályázat nemzeti költségvetést érintő hatásait²⁵:

10. táblázat: A GVOP pályázatai és a vissza nem igényelhető Áfa becslése (M Ft)

		Forrás 2004-06	Saját forrás minimum	Áfa- tartalom	Áfa tartalom 50%
1.1.	az ipari és szolgáltató szektor versenyképességének fejlesztése	29 890	50	7 473	3 736
1.2.	üzleti infrastruktúra fejlesztése	4 430	50	1 108	554
2.1.	kkv műszaki technológiai-fejlesztése	31 480	50	7 870	3 935
2.2.	vállalkozói kultúra fejlesztése	4 070	50	1 018	509
2.3.	együttműködések fejlesztése a vállalkozói szektorban	7 870	50	1 968	984
3.1.	alkalmazásorientált k+f tevékenység támogatása	15 330	50	3 833	1 916
3.3.	vállalati k+f	7 770	50	1 943	971
4.1.	e-gazdaság fejlesztése	12 500	50	3 125	1 563
4.2.	információs iparág fejlesztése	4 700	50	1 175	588
4.4.	szélessávú távközlési infrastruktúra fejlesztése	8 740	50	2 185	1 093
		126 780		31 695	15 848

A Dél-Alföldi Régió egyik kistérségében komplex képzési-foglalkoztatási program zajlik, melynek célcsoportja a kistérségben élő (részben roma származású) tartós munkanélküliek. A projekt 24 hónapos futamideje alatt a résztvevő célcsoport végig foglalkoztatáshoz hasonló szerződés alapján javadalmazásban részesül. A projekt összköltségvetése 220M Ft. Jelen pályázat keretében a következő nagyságrendben találunk – EU-s pályázat által generált – közterheket:

Tétel megnevezése	Összege (Ft)
Projektmenedzsment bérét terhelő közterhek	5.434.050
Pszichológus-mentor munkabérét terhelő közterhek	854.250
Foglalkoztatási vezető bérét terhelő közterhek	517.650
Célcsoport bértámogatását terhelő közterhek	30.393.450
<i>Összesen</i>	<i>37.199.850</i>

A fenti projektben tehát 37M Ft olyan elszámolható költség található, amely közvetlen költségvetési bevételként jelenik meg. Itt még nem is kerül kiszámításra, hogy a célcsoport körében a program futamideje alatt a költségvetés nem kell, hogy munkába állással (átképzési

²⁵ Mindkét pályázatot saját tanácsadói gyakorlatom során készítettem el, mindkettő esetében jelenleg (2005. július) a projekt megvalósítási szakasza zajlik.

programok költsége) vagy munkától való távolmaradással (pl. munkanélküli segély vagy szociális támogatás) kapcsolatosan felmerülő költségeket finanszírozzon.

Az abszorpciók képesség becslésének figyelembe vételével számított egyenleg

A szakirodalom azt az arányszámot, amely a rendelkezésre bocsátott összegekhez képest ténylegesen felhasznált források mértékét fejezi ki, az adott ország (régió) abszorpciók képességének nevezi. Ez utóbbi arányszám az EU jelenlegi tagállamai körében is eltérő mértékűt mutat, a tagállamok sikerességi-sikertelenségi százalékos mutatói a magyar felkészülés sikeressége szempontjából is kiindulási alapként értékelhetők. Megjegyzendő, hogy az összehasonlítást nem a mai teljesítmények, hanem a korábbi tagállamok csatlakozásukat követő időszakával lenne célszerű egybevetni, de a legutóbbi, leginkább hasonló finanszírozási rendszerben a támogatásokért versenyre kelő, 1995-ben csatlakozott államok gazdasági szerkezetük, operatív programjaik célkitűzései és beavatkozási területeik eltérősége miatt nem szolgálhatnak megfelelő kiindulópontul. Az összehasonlítást strukturális-fejlettség-beli szempontok miatt hasznosabb lenne a mediterrán bővítés tagállamai mutatóinak alapul vételével elvégezni, azonban a közösség támogatási politikája célrendszere tekintetében olyan jelentős változásokon ment keresztül, hogy az értékelhető eredményre nem vezetne.

Még nehezebbé tenné az összehasonlítást az a tény, hogy a 90-es évek elején a Strukturális Alapok felhasználásával kapcsolatos sorozatos szabálytalanságok miatt (amely során Görögország közösségből való kizárásának kérdése is felmerült) a Strukturális Alapok felhasználásának szabályrendszere, az ellenőrzés hatékonyságának előírásai jelentősen megváltoztak, vagyis a mostani felhasználási környezet jóval merevebb és szigorúbb elvárásokat fogalmaz meg a 2004-ben csatlakozó államok és a pályázatokon részt vevő szervezetek számára.

Az alapok forrásaihoz való hozzáférés mintatanulója Írország, amely nem csak a beavatkozási területek precíz és tervezett körülírásával, az állam és szervezetei segítő magatartásával, hanem a támogatási jogosultság alapjául szolgáló statisztikai tervezési régiók határainak folyamatos módosításával is igyekszik a támogatáshoz való elvi hozzáférést minél szélesebb kör számára elérhetővé tenni (Horváth 2001). A támogatás-felhasználási képesség összefüggésében a legrosszabb tanulónak a mediterrán országok tekinthetők, amelyek egyes régiókban és időszakokban a források mindössze 30-40%-ra voltak jogosultak.

Ennek függvényében jelen dolgozat szerzője meglehetősen értetlenül áll a magyar Közép-Magyarországi Régióval kapcsolatos azon vitával szemben, aholis a 2007-13 közötti időszakban a régió jelen keretei között elérve a támogatáshoz való jogosultság alsó határát jelentő, egy főre jutó GDP-alapon számított 75%-os átlagküszöböt, Pest megye elesik mindazon támogatástól (az ún. 1. célterület alapján megkapható támogatásoktól), amelyhez hozzájuthatna, ha nem a jelentős fejlettségi mutatókat felmutató fővárossal együtt lennének régiós határai kialakítva²⁶.

Mindenesetre meglepő volt, hogy 2002-ben éppen a Pest megyei közgyűlés vezetői támadták meg sikeresen bíróságnál a lakosság népszavazási kezdeményezését a fővárostól való elszakadás kérdéskörében.

Az alábbi táblázatok alapján látható, hogy a magyar pénzügyi egyenleg – az egyéb, korábban említett egyenleget pozitívan vagy negatívan befolyásoló tényezőktől függetlenül – stabilnak

²⁶ Mára a jelenlegi közös régiós terület főtámogatójaként Demszky Gábor főpolgármester tekinthető, aki az esetleges szétválást hosszú távon súlyos károkat okozó eseménynek tekintené, hivatkozva arra, hogy (szerinte) a közszolgáltatásokat nem lehetne hatékonyan megszervezni (Világgazdaság, 2004. április 19.). Jelen dolgozat szerzője szerint a két dolog nem függ össze egymással, a közszolgáltatások közös megszervezését nem zárja ki a statisztikai tervezési feladatok különválasztása.

tekinthető, az előcsatlakozási alapokkal együtt számolva 20%-os, az előcsatlakozási alapok nélkül számolva 30%-os lehívási arány esetén is nettó haszonélvezőnek leszünk tekinthetők.

11. táblázat: A magyar nettó egyenleg alakulása különböző forgatókönyvek alapul vételével a 2004-06-os időszakra vonatkozóan (M euró)²⁷

	2004	2005	2006	2004-06
Kifizetési előirányzatok	824	1342	1487	3654
80%-os lehívási arány	183	370	493	1045
60%-os lehívási arány	94	242	363	699
50%-os lehívási arány	49	179	298	526
40%-os lehívási arány	5	115	233	353
30%-os lehívási arány	-40	51	169	180
20%-os lehívási arány	-84	-13	104	7

Forrás: saját számítás

12. táblázat: A magyar nettó egyenleg alakulása különböző forgatókönyvek alapul vételével a 2004-06-os időszakra vonatkozóan az előcsatlakozási alapok támogatásai nélkül (M euró)²⁸

	2004	2005	2006	2004-06
Kifizetési előirányzatok	589	1143	1363	3096
80%	-5	211	393	598
60%	-47	123	289	364
50%	-68	79	236	247
40%	-89	35	184	130
30%	-110	-9	132	13

Forrás: saját számítás

Összefoglaló megállapítások

A koppenhágai pénzügyi fejezet lezárásaként az Európai Unió és Magyarország között a 2004-06-os időszakra vonatkozóan rögzítésre került a magyar költségvetést terhelő befizetési kötelezettségek, illetve az EU által Magyarország részére rendelkezésre bocsátott közvetlen és pályázati úton lehívható pénzügyi transferek mértéke;

a pályázati úton elnyerhető források az összes pénzügyi transzferen belül az egyes évekre vonatkozóan a 2004-06-os időszakon belül 43-53%-os arányt képviselnek (a teljes időszakra vetítve 47%);

²⁷ Saját számítás a kifizetési előirányzatok, a nem pályázati úton elérhető és pályázati úton elérhető összegek figyelembe vételével.

²⁸ Saját számítás a kifizetési előirányzatok, az előcsatlakozási alapok forrásai, a nem pályázati úton elérhető és pályázati úton elérhető összegek figyelembe vételével.

abban az esetben, ha a pénzügyi transferek között a magyar költségvetési forrásokkal szembeni teljes EU-s kifizetési előirányzatokat vesszük alapul, akkor 20%-os forráslehívás esetén még biztosított a magyar nettó haszonélvezői pozíció;

ha a fenti egyenleget korrigáljuk az előcsatlakozási alapok magyar költségvetési befizetésekkel szembe nem állítható részével, akkor a fenti arány 30%-os lehívás esetén biztosít nettó haszonélvezői pozíciót;

a fenti számítás csupán a 2004-06-os teljes időszakra vonatkozóan tartalmaz adatokat feltételezve azt, hogy az egyes években a tervezettnél kedvezőtlenebb forráslehívást (lekötést) más esztendőök jobb teljesítménye ellensúlyozni tudja;

nem történtek modellszámítások arra nézve sem, hogy az eredetileg (pl. 2004-re) tervezett forráslehívás 2005-ben vagy 2006-ban történő (vagyis lassabb) megvalósulása esetén²⁹ mekkora annak a közvetlen és közvetett költsége, amelyet projektszinten a pályázónak³⁰, rendszerszinten a magyar gazdaságnak³¹ kell elszenvednie;

a dolgozat – adatok hiányában – nem tudta feldolgozni a befizetések tervezett és valószínű értékét a GNI-faktor és Áfa-alapú befizetések összefüggésében³²;

nem lehet pontos számításokat elvégezni a magyar költségvetést terhelő olyan kifizetésekkel összefüggésben, amelyek a csatlakozás miatt generált többletkiadásokat is alapul vennék, mivel ennek tételei összehasonlíthatóságában (intézményekkel kapcsolatos befizetés, nemzeti agrártámogatási kiegészítés, schengeni-kérdéskör) és esedékességében (intézményekkel kapcsolatos befizetés, schengeni-kérdéskör) is bizonytalanok.

Zárszó

Jelen dolgozat első változata 2004 őszi körvonalazódott, mikor is mind a szakpolitika, mind a területen dolgozó szakemberek részéről egyöntetűen kedvező pályázati kedvről érkeztek hírek. Akkor úgy tűnt, hogy a források tervezettnél megfelelő lekötése és felhasználása az eredetileg tervezett ütemnek megfelelően (sőt azt meghaladó mértékben) fog megvalósulni.

A sokszorosnyi forrásigény, a nagyszámú pályázati projekt azonban a megvalósító KSZ és IH szervezetrendszer álláspontom szerint meglehetősen felkészületlenül érte, amely a pályázati bírálat és szerződéskötés lassúságában ölt testet. A rendszer jelenlegi formában való gyenge hatékonyságát mi sem mutatja jobban, hogy a pályázati rendszerek működésére vonatkozó jogszabályok³³ előírásait sem a benne foglalt határidőkben³⁴, sem az eljárási kérdésekben³⁵ sok

²⁹ Vagyis a csatlakozási szerződésben rögzített forrásallokációhoz képest az adott összegek tényleges felhasználására csak későbbi években kerül sor.

³⁰ Projektszinten pl. a pályázati útmutatónak megfelelően a pályázó 2004. februárjában úgy tervezte meg projektjét, hogy az beadástól számított 150. napon pl. 2004 júliusában) megkezdődjön. A bírálati és szerződéskötési rendszer lassúsága miatt (amely jelentős részben a pályázótól független folyamatként zajlik) a tényleges projektkezdés így egy évvel későbbre 2005 nyarára csúszott úgy, hogy a tervezett költségvetés egy évvel korábbi bázisárakkal számol a szerződéskötés közbeni korrekció lehetősége nélkül. Ennek eredményeképpen a projekt költségvetését megterheljük a meg nem tervezett egy év inflációs hatásaival.

³¹ E feltételezés alapja, hogy ugyanazon összegnek az időben később való megjelenése a magyar gazdaság egészében a jelenérték szabály alapján kisebb összegű forrásnak tekinthető.

³² Vagyis a befizetési előirányzatok kidolgozásakor használt adatokhoz képest a tényleges GNI és ÁFA-adatok alapján hogyan alakultak a befizetések.

³³ 14/2004 (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól.

³⁴ Ld. A hivatkozott rendelet 26.§ (1) bekezdésében előírt határidőt, amely szerint a pályázat befogadásától számított 60 napon belül végleges döntést kell megküldeni a pályázónak.

³⁵ Ilyen pl. a hivatkozott rendelet 6.§ (6) bekezdés c) pontja által előírt, a pályázati eredményeket előíró kötelezettség, amely a ROP IH esetében a mai napig nem valósult meg. A döntés indokoltságára vonatkozó

helyen nem sikerül a pályázató szervezeteknek betartani. Álláspontom szerint a szigorú alaki szabályokkal terhel pályázattási rendszerben elvárható a közreműködő szervezetek jogkövető magatartása.

2005. márciusától a kormány döntése érdekében a pályázatokon nyertes szervezetek a támogatás 25%-ának mértékéig előleg igénybe vételére jogosultak. Az előleg pályázókhoz való megérkezése jelentős segítséget nyújthat a folyamatos finanszírozás biztosításához, ugyanakkor az a szabály, hogy az összes kifizetett előleg összege nem haladhatja meg a teljes támogatási összeg 80%-át a projektzáráshoz kapcsolódó elszámolásnál fog majd nehézséget okozni³⁶.

Az állami számvevőszék a 2004-es évet értékelő jelentésében a pályázati rendszer működésével kapcsolatosan súlyos kritikai észrevételként fogalmazta meg a szervezetrendszer felkészületlenségén túlmenően a vonatkozó jogszabályok folyamatos megsértését is. A Számvevőszék hivatalos adatai szerint a 2004-es évben Magyarország befizetései az Unió költségvetésébe 27Mrd Forinttal haladták meg az onnan érkező összegeket. Az Unió 2005. szeptemberi jelentése³⁷ ugyanakkor 70Mrd Forintot meghaladó magyar pozitív egyenlegről szólt, amely magába foglalta a támogatási szerződések alapján kifizetett előlegeket, amelyek nem tekinthetők ugyanakkor végleges pénzfelhasználásnak. Az Unió jelentése ugyanakkor felhívja a figyelmet arra is, hogy az egy főre jutó kifizetett támogatási összeget tekintve Magyarország az újonnan csatlakozó országok közül a leggyengébben teljesít, amely azért is szomorú, mert az Operatív Programok végrehajtása hazánkban indult meg legkorábban.

A záróban megjelölt – a magyar szervezetrendszer és pályázati közeg sikerességének megítéléséhez kapcsolódó – szempontok megjelenítésével arra kívántam felhívni a figyelmet, hogy a sikeres tagság érdekében szükséges szervezetrendszeri hatékonyság azonnali javítása szükséges, illetve a kritikai észrevételek számba vételével azonnali akcióterv kidolgozása lenne célszerű a 2007-13-as – a mai támogatási mértékek sokszorosát biztosító – időszakra vonatkozó szervezeti átalakítások megtételéhez. Ugyanakkor meg kívánom jegyezni, hogy sem a jelenlegi közéleti klíma, sem a közelgő választások várható hangvétele miatt ennek reális lehetőségét – sajnálatos módon - nem látom, szinte teljesen hiányzik a működés valódi értékelését végző tényleges szakmai munka az érintettek bevonásával.

Irodalom

- Inotai A. (2002-2003): Az EU keleti bővítésének néhány jellegzetessége (in: Európa 2002-2003. decemberi szám. Euroinfo Service Kft)
- Gajda T. (2002-2004): Sikerre ítélve. A magyar nemzeti költségvetés Európai Unióval szembeni költségvetési pozíciója meghatározásának kérdései (in: Európa 2002 2004. szeptember 73-83. o. Euroinfo Service Kft)
- Horváth Gy. (2002): In: Regionális támogatások az Európai Unióban 5-109 o., Dialóg Campus. Pécs vagy Horváth Gy (2001): Európai Regionális politika. Dialóg Campus. Pécs

előírások, amelyek az elutasított pályázatok elutasításának indoklására vonatkoznak egyik OP esetében sem tesznek eleget a jogszabályi előírásoknak (26.§ (1) bekezdés és 21. § (2) bekezdés b) és c) pontja).

³⁶ Hiszen így a pályázónak a teljes önrész elköltésén felül a zárójelentés benyújtásához az is szükséges, hogy a projekt keretében az előleggel nem fedezett, a támogatás 20%-ának megfelelő összeget is megelőlegezze. Ha a pályázó előleget kért, nincs lehetősége ún. szállítói számlák közvetlen kifizetésére.

³⁷ Forrás: Bruxinfo 2005. szeptember 26.

I. számú melléklet: A tagállamok által bejelentett Strukturális Alapokat érintő csalások és szabálytalanságok (2000) (1 000 EUR)

Tagállam	ERDF		EAGGF-Guidance		FIFG		ESF		Összesen:	
	Eset:	Összeg:	Eset:	Összeg:	Eset:	Összeg:	Eset:	Összeg:	Eset:	Összeg:
Belgium	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dánia	8	123	4	173	0	0	0	0	12	296
Németország	40	12 034	83	3 070	0	0	20	2 173	143	17 277
Görögország	2	2 359	3	165	0	0	9	130	14	2 654
Spanyolország	11	985	27	799	4	207	141	9 282	183	11 273
Franciaország	69	2 387	9	113	1	445	207	7 018	286	9 963
Írország	75	8 170	8	82	0	0	5	505	88	8 757
Olaszország	21	8 895	51	4 902	16	2 824	29	6 305	117	22 926
Luxemburg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hollandia	0	0	0	0	0	0	223	23 736	223	23 736
Ausztria	0	0	44	1 363	0	0	0	0	44	1 363
Portugália	10	786	23	576	2	296	15	1 835	50	3 493
Finnország	2	271	5	32	0	0	6	56	13	359
Svédország	3	87	2	25	1	0	13	1 152	19	1 264
Egyesült Királyság	51	4 461	0	0	0	0	28	6 196	79	10 657
<i>Összesen:</i>	<i>292</i>	<i>40 558</i>	<i>259</i>	<i>11 300</i>	<i>24</i>	<i>3 772</i>	<i>696</i>	<i>58 388</i>	<i>1 271</i>	<i>114 018</i>

Forrás: European Court of Auditors Special report 10/2001, p. 42