

FAZAKAS SZABOLCS

## Magyarország tízéves EU-tagságának pénzügyi mérlege

Magyarország európai uniós tagságának költségvetési kérdéseivel, az Európai Uniótól kapott források felhasználásával és hasznosulásával számos tanulmány foglalkozik. A következő írás célja nem az, hogy a témával foglalkozó közgazdasági tanulmányok számát eggyel növelje, hanem a szerzőnek a 2004 és 2009 közötti európai parlamenti, valamint 2010-től máig tartó európai számvevőszéki tapasztalatai alapján adjon összefoglalást Magyarország és az Európai Unió közötti pénzügyi kapcsolatok alakulásáról, betekintést engedve az Európai Unió költségvetését kialakító „boszorkánykonyha” működésébe.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F36, 019.

### Mit jelent az európai uniós tagság?

Köztudomású, hogy az Európai Unió nemcsak a világ egyik legfontosabb gazdasági közössége, hanem a béke, szabadság, demokrácia és az alapvető emberi jogok értékközössége, ahol nemcsak a tőke, áruk, emberek és szolgáltatások szabad áramlása valósul meg, hanem az emberi méltóság, jogbiztonság és szolidaritás is érvényre jut. Igaz ugyan, hogy a 2008-tól máig is tartó pénzügyi-gazdasági válság, az ennek következtében kialakuló munkanélküliség és szociális feszültségek miatt az Európai Unió globális pozíciója és valamelyest a belső működése is megrendült, mindez azonban nem jelenti, hogy ne érvényesülnének az Európai Uniót összekovácsoló alapértékek.

Amikor Magyarország a világon egyedülálló értékközösséget megtestesítő Európai Unióhoz csatlakozott, ezeket az értékeket, jogokat fogadta el, tette maga számára is kötelezővé, tudván, hogy a belépéssel a korábbi tagállamokkal azonos jogokhoz, kötelezettségekhez és lehetőségekhez jut. A fejlett és demokratikus Európai Unió teljes jogú tagállamként Magyarország közvetlenül vesz részt Európa és a világ fejlődését befolyásoló döntések meghozatalában és végrehajtásában.

Az Európai Unió egyik alapelve a fejlettségi szintek kiegyenlítése, amely a fenntartható gazdasági fejlődés egyik motorja és feltétele egyben. Az ennek megvalósítását szolgáló

kohéziós források felhasználásával lehetőség nyílik Magyarország gazdasági fejlődésének gyorsítására, infrastruktúrájának dinamikus fejlesztésére, a fejlett európai országokhoz való felzárkóztatására. Az agrártámogatások anyagi biztonságot jelentenek a magyar gazdáknak, és elősegítik a versenyképes magyar mezőgazdaság megteremtését. A bel- és igazságügyi támogatások a demokratikus intézményrendszer fejlesztését, az oktatást, képzést, kutatást, a kultúrát, valamint a fogyasztóvédelmet segítik.

## Az európai uniós tagság mérlegszerű megközelítésének kritikája

Hosszan sorolhatók azok az elvi és gyakorlati előnyök, amelyek az európai uniós tagságból származnak, és természetes, hogy mindenki igyekszik ezekből minél nagyobb mértékben részesedni. Ennek értékelését azonban nem szabad a pénzügyi mérleg vizsgálatára leszűkíteni, vagyis annak elemzésére, hogy tagságunk évről évre vagy összességében milyen bevételi többletet hozott Magyarországnak. Ráadásul a költségvetési folyamatok szűk körű vizsgálata csak korlátozott, részben félrevezető, illetve félremagyarázható eredményeket ad, hiszen nem veszi figyelembe a szélesebb körű összefüggéseket, hatásokat.

Ez a probléma nem csak Magyarország esetében, illetve a 2004-es *big bang* bővítés többi részesével kapcsolatban jelentkezik. Már az 1973-as bővítés után, elsősorban angol kezdeményezésre felmerült az az igény, hogy harmonizálják a tagállamok bevétel–kiadási mérlegét, elkerülendő, hogy egyes tagországok túlzott nettó befizetői, mások pedig indokolatlanul nagy nettó kedvezményezett pozícióba kerüljenek. Roy Jenkins brit bizottsági elnök 1977-ben, amikor az „I want my money back” szindróma megjelent a tagállamok között, állást fogalt amellett, hogy nem kívánatos a szűk körű „aritmetikai” mérleg megvonása. Figyelembe kell venni, hogy az EGK több, minőségileg más előnyökkel jár, mint amit a tagállamok egyenként pénzügyileg nyerhetnek. Szükség van a szélesebb összefüggések, a hosszú távon elérhető kölcsönös előnyök számításba vételére is.<sup>1</sup>

Az Európai Bizottság is számtalanszor kifejtette, hogy a források kihelyezésének számontartása csupán egy könyvelési eljárás, amely csak nagyon korlátozott képet nyújt azokról az előnyökről, amelyeket az egyes tagállamok az uniós tagságuk révén elérnek. Ezt támasztják alá azok a tanulmányok, amelyek a források felhasználását szélesebb összefüggésben vizsgálják, kimutatva, hogy ezek nemcsak az adott ország gazdaságára hatnak élenkítően, hanem az általuk generált beruházásokhoz történő beszállítások, valamint az adott országgal bonyolított kereskedelem fejlődése révén maguk a nettó befizető országok is jelentős közvetlen és áttételes hasznot húznak belőlük.<sup>2</sup> Ha az így generált forgalmat is figyelembe vesszük, Németország az egyik fő haszonélvezője az Európai Unió kohéziós támogatásainak, sőt – Hollandia, valamint Svédország kivételével – a többi nettó befizető ország mérlege is pozitívba fordul.

<sup>1</sup> Ezek a gondolatok nem valósultak meg: minden ország azóta is évről évre pénzügyi mérleget von, és azon dolgozik, hogy ennek eredményét a maga számára folytonosan javítsa. Így jutottak el például a brit visszatérítéshez, az úgynevezett *UK rebate*-hez 1984-re.

<sup>2</sup> Erről részletesebben lásd Kengyel Ákos írását is e lapszámunkban – *a szerk.*

Mindezek ellenére fennmaradt – sőt az évek során még erősödött is – az országonkénti éves pénzforgalmi mérleget a tagság előnyeinek kritériumaként tekintő szemlélet, sőt ehhez maga a Bizottság is hozzájárul azzal, hogy éves költségvetési mérleget hoz nyilvánosságra, mintegy versenyztetve ezzel az egyes tagállamokat. Természetesen ezek a kimutatások nagy figyelmet kapnak az egyes tagállamokban – nemcsak a populista, néha kimondottan Európai Unió-ellenes bulvársajtó által befolyásolt közvéleményben, hanem a politikai döntéshozók körében is. Így aztán érthető, hogy évről évre verseny indul a tekintetben, melyik tagállam hogyan és mennyit tud javítani egyéni mérlegén.

## Magyarország európai uniós költségvetési mérlege 2004 és 2006 között

Ilyen előzmények ismeretében nem lehet meglepetés, hogy hazánk 2004-es csatlakozása után a magyar közszereplők is elsőrendű feladatuknak tartották Magyarország éves bevétel–kiadási mérlegének javítását. Ezt megerősítette, hogy csatlakozásunk idején voltak, akik azzal riogattak, hogy tagságunk nem nettó többlettel, hanem veszteséggel jár. Már az első év mérlege világos képet adott a tényleges helyzetről, hiszen 2004-ben a 482,70 millió eurós befizetéssel szemben 713,40 milliós bevétel állt, azaz a többlet 230,70 millió eurót tett ki. A következő két évben tovább javult a szaldó, mert a bevételek 2005-ben és 2006-ban jelentősen növekedtek (1. táblázat).

### 1. táblázat

Magyarország európai uniós költségvetési mérlege, 2004–2006 (millió euró)

| Megnevezés                            | 2004         | 2005          | 2006          |
|---------------------------------------|--------------|---------------|---------------|
| Strukturális politikák                | 203,1        | 338,1         | 691,2         |
| Mezőgazdaság                          | 60,7         | 651,5         | 840,9         |
| Egyéb belső politikák, előcsatlakozás | 449,6        | 367,4         | 310,1         |
| <i>Támogatás összesen</i>             | <i>713,4</i> | <i>1357,0</i> | <i>1842,2</i> |
| Áfaalapú befizetés                    | 76,6         | 108,5         | 115,7         |
| GNI-alapú befizetések                 | 356,7        | 540,8         | 501,3         |
| Korrekción + egyéb                    | 49,4         | 70,6          | 61,3          |
| <i>Befizetés összesen</i>             | <i>482,7</i> | <i>719,9</i>  | <i>678,3</i>  |
| <i>Mérleg</i>                         | <i>230,7</i> | <i>637,1</i>  | <i>1163,9</i> |

*Forrás:* saját szerkesztés az Európai Unió által rendelkezésre bocsátott adatok alapján.

Az EU strukturális politikájának keretében nyújtott támogatások a 2004-es 203,1 millió euróról 2005-ben 338,1 millió euróra, 2006-ban pedig már 691,2 millió euróra emelkedtek, és hasonló ütemben növekedtek az agrártámogatások is. Itt érdemes megjegyezni, hogy a területalapú támogatások mellett – amelyek az előre megállapított éves progresszivitásnak megfelelően a 2005-ös 316,0 millió euróról 2006-ra

373,4 millió euróra nőttek – 2005-ben és 2006-ban is mintegy 150 millió eurót tettek ki az akkori rendkívüli időjárásra reagáló tárolási támogatások. Emellett a vidékfejlesztési támogatások is beindultak: a 2004-es 60,2 millió euróval szemben 2005-ben 136,4 millió, 2006-ban pedig 233,1 millió euróval javítva mérlegünket, ami így a befizetések 719,9 milliós, illetve 678,3 milliós tételének ellenére 2005-ben 637,1 millió, 2006-ban pedig már 1163,9 millió eurós többletet mutatott.

### *A nettó pozíció kiszámításának módszertani kérdései*

Már ekkor sok módszertani kérdést kellett eldönteni abban a tekintetben, hogy mit és hogyan kell számításba venni Magyarország nettó pozíciójának meghatározásakor. Első ránézésre annyi nyilvánvaló, hogy a mérleg az Európai Unió költségvetési támogatása, valamint a magyar befizetések különbségéből áll össze. Az Európai Unió költségvetése azonban megkülönbözteti a kötelezettségvállalást (*commitment*) és a kifizetést (*payment*), ezért fontos szempont, hogy a nettó pozíció kiszámításakor az adott évben *ténylegesen megvalósult kifizetéseket* (beleértve a korábbi évekből áthúzódó tételeket), nem pedig az adott évre vonatkozó kötelezettségvállalást vesszük figyelembe.

A befizetéseknél az úgynevezett áfaalapú (a harmonizált áfaalap 0,3 százalékát kitevő) és a bruttó nemzeti jövedelemmel arányos, minden tagállamban egyforma kulccsal kiszámított GNI-alapú befizetéseket, valamint az Egyesült Királyság és más országok javára kiszámított korrekció összegét kell alapul venni. Viszont nem lehet beszámítani a beszedett vámok és agrárilletékek átutalását, hiszen ezek a tételek nem az adott tagállamot, hanem az Európai Uniót illetik meg (éppen ezért nevezik őket az EU – hagyományos – *saját* forrásainak); esetükben a tagállamok csak lebonyolítóként működnek közre, amiért igen tisztességes, a beszedett összeg 25 százalékára rúgó díjban részesülnek. Bár néhány kimutatásban ezek az átlagban 100 millió eurót meghaladó tételek is szerepelnek, a tisztánlátás érdekében ezeket nem vesszük számításba a nettó pozíció kiszámításakor.

### A 2007–2013-as költségvetési periódus kereteinek kialakítása

A 2004–2006-os úgynevezett átmeneti évek bevételeit már a csatlakozási tárgyalások során előzetesen meghatározták, így azok kialakítására Magyarország már nem tudott befolyást gyakorolni. Ezzel szemben az európai parlamenti képviselői mandátum lehetőséget nyújtott Magyarország számára, hogy tényleges szerepet játszasson a következő, 2007–2013-as költségvetés keretösszegéből az országot érintő tételek és feltételek meghatározásában.

Az Európai Parlament más nemzeti parlamentektől eltérően nem rendelkezik kizárólagos döntéshozatali joggal a költségvetés megállapításában, hanem – az Európai Bizottság javaslata alapján – a Tanáccsal közösen dönt erről. Ezért rendszeresen éles viták, hosszas tárgyalások eredményeként alakul ki az Európai Unió éves költ-

ségvetése, és ez még inkább igaz az annak keretét jelentő hétéves költségvetési keret kialakítására.<sup>3</sup> Nemcsak arról van szó ugyanis, hogy az Európai Parlament a közös európai érdekek védelmezőjeként fellép a minél nagyobb, az egyes politikai célkitűzéseket minél jobban finanszírozó költségvetés mellett, de magán a Parlamenten belül is politikai és nemzeti hovatarozástól függően komoly érdekellentétek alakulnak ki a képviselők között már magának a keretösszegnek a kialakítása, de még inkább annak országokénti és szakpolitikákénti felosztása tekintetében.

Ez a 2004-es bővítés hatására még a korábbiaknál is élesebben jelentkezett a 2007–2013-as költségvetés kialakításakor. Még jóval a konkrét tárgyalások megkezdése, sőt a keretösszegek első kialakítása előtt a hat legnagyobb befizető ország kormányfője nyílt levelet küldött az Európai Bizottság akkori vezetőjének, Romano Prodinak, közölve, hogy a tervezett költségvetés nem lépheti túl az 1 százalékos határt. (Eredetileg a tagállamok GNI-jének 1,24 százalékában maximálták az Európai Unió költségvetését, és a bővítésre, valamint a fokozódó költségvetési nyomásra hivatkozva ezt kívánták 1 százalékra csökkenteni.) Ez nagyban megnehezítette volna a közös európai célok megvalósítását, így a Prodi vezette Bizottság – az egyetlen helyes taktikát választva – nem az összegről és ezrelékekről kezdett el vitatkozni, hanem kidolgozta azokat a szakpolitikai lépéseket, amelyeket az Európai Uniónak a következő költségvetési periódusban meg kellene valósítania, felszólítva a tagországokat, hogy ha elfogadják ezeket a célokat, biztosítsák az elérésük finanszírozását is.

Huzamos előkészítő munka után 2004. július 14-én terjesztette elő az Európai Bizottság a javaslatát, amely 992 706 millió eurót irányzott elő a hétéves időszakra. Ez a tagállamok összesített GNI-jének 1,2 százaléka lett volna. (Ezzel egy időben átalakították a költségvetés szerkezetét is, a korábbi megnevezések helyett nyolc új fejezetet hozva létre.) Az Európai Parlament az előirányzott összegeket nem tartotta elégségesnek, és jóval nagyobb keretet: több mint 1000 milliárd eurót szeretett volna elérni (2. táblázat).

Hosszas egyeztető tárgyalás után azonban a realitások figyelembevételével már csak egy 973 290 millió eurós javaslatot terjesztettek elő, elsősorban a versenyképességet, illetve a mezőgazdaságot támogató alapok csökkentésével. 2005 második félévében az angol elnökség Tony Blair vezetésével még ezt is túlzottnak ítélte meg, és az egyes tagállamokkal való egyeztetések után – amikor is megpróbálta a felzárkóztatási alapok jelentős csökkentését elérni – már egy több mint 100 milliárdal kisebb összegű javaslattal állt elő. Ezt az Európai Parlament felháborodással fogadta, de hosszas viták és egyeztetések után be kellett látnia, hogy ezen nem tud jelentősen javítani, és így a hétéves költségvetés megszületéséhez fűződő érdekek figyelembevételével, kénytelen-kelletlen elfogadta a – 2006. első félévi – osztrák elnökség 4 milliárd eurót kitevő javítását, és végül az utolsó pillanatban megszavazta a 2007–2013-as időszakra vonatkozó 864 316 millió eurós keretösszeget.

<sup>3</sup> Ennek a tapasztalatnak az alapján az Európai Parlament közvetlenül a megválasztása után, már 2004-ben létrehozott egy úgynevezett költségvetési szuperbizottságot, amelynek tagjaként e sorok írója beeláthatott ebbe az igen összetett, sokszor belső ellentétekkel is terhelt folyamatba, sőt befolyásolhatta is azt.

## 2. táblázat

Kötelezettségvállalások a 2007–2013-as költségvetési időszakra – a bizottsági javaslatról a végső megállapodásig (millió euró, 2004. évi áron)

| Felhasználási cél                 | Bizottsági javaslat | Parlamentari döntés | Európai Tanács      | Végső megállapodás | Eltérés a bizottsági javaslatához képest |          |
|-----------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--|----------|
|                                   | (2004. VI. 14.)     | (2005. VI. 8.)      | (2006. XII. 15–16.) | (2006. V. 17.)     | millió euró                              | százalék |
| 1. Fenntartható növekedés         | 457 995             | 446 930             | 379 739             | 382 139            | -75 856                                  | -17      |
| 1.a versenyképesség               | 121 687             | 110 600             | 72 120              | 74 098             | -47 589                                  | -39      |
| 1.b kohézió                       | 336 308             | 336 330             | 307 619             | 308 041            | -28 267                                  | -8       |
| 2. Természeti erőforrások         | 400 294             | 392 306             | 371 244             | 371 344            | -28 950                                  | -7       |
| – ebből KAP                       | 301 074             | 293 105             | 293 105             | 293 105            | -7 969                                   | -3       |
| 3. Unió polgárság                 | 14 724              | 16 053              | 10 270              | 10 770             | -3 954                                   | -27      |
| 4. Az EU mint globális szereplő   | 61 223              | 62 436              | 48 463              | 49 463             | -11 760                                  | -19      |
| 5. Igazgatás                      | 57 670              | 54 765              | 50 300              | 49 800             | -7 870                                   | -14      |
| 6. Kompenzáció (BG és RO)         | 800                 | 800                 | 800                 | 800                | –  | –        |
| Összes kötelezettség              | 992 706             | 973 290             | 860 816             | 864 316            | -128 390                                 | -13      |
| – az EU-27 GNI-jének százalékában | 1,20                | 1,18                | 1,05                | 1,05               |  |          |

Forrás: European Commission: European Union Public Finance. Fourth edition, 2008, 110. o.

## Magyarország pozíciója a 2007–2013-as költségvetési periódusban

Már ennek az összegnek a kialakításakor éles viták bontakoztak ki a szakpolitikák és az országok közti felosztását illetően is. A legnagyobb ütközések a kohézió és a mezőgazdaság támogatói között következtek be, s a területalapú agrártámogatások megváltoztathatatlansága miatt éppen az Európai Unió jövőjét, kiegyensúlyozott növekedését szolgáló kohézió húzta a rövidebbet. Emellett a keretek országokénti felosztása (az úgynevezett nemzeti borítékok „megtöltése”), és így Magyarország részesedése is nyitott kérdés volt.

Az egyik legnagyobb gondot azon régiók kezelése okozta, amelyek korábban, a többi tagállamhoz viszonyított fejlettségi szintjük alapján, jogosultak voltak a regionális alapok támogatására, de a bővülés után – az átlagos fejlettségi szint csökkenése miatt – kiestek ebből a körből. Spanyol, olasz, angol, német parlamenti képviselők addig bizonyították ennek erkölcsi és gazdasági elfogadhatatlanságát, és annyira meggyőzően, hogy néhány ellenérdekelte ország, például Lengyelország nem eléggé

felkészült képviselőit is meggyőzték arról, hogy ezen régiók továbbra is kapják meg az eddigi támogatást. Csak hosszas, számokkal alátámasztott konzultációkon sikerült a lengyel képviselőket felvilágosítani arról, hogy bár elvileg, erkölcsileg igazuk lehet, ennek az árát nekik és a többi új országnak kell megfizetnie az előirányzott kohéziós támogatások csökkentésével. Ha elfogadták volna ezt a javaslatot, úgy Magyarország körülbelül 3, Lengyelországnak pedig mintegy 10 milliárd euróval kevesebb kohéziós támogatás jutott volna. Ennek tudatosulása után megváltoztak az erőviszonyok, és sikerült egy méltányos, fokozatos kivezetést tartalmazó kompromisszumot találni a kohéziós politika korábbi fő haszonélvezői számára.

Hasonló érdekellentét jelentkezett az egyes országoknak jutó keretet (a nemzeti borítékot) meghatározó GDP-arányos támogatási szint felső határának kialakításakor. A bűvös határt e tekintetben a 4 százalék jelentette: ez lett volna az a plafon, amelyet a nettó kedvezményezett országok elérhettek. A nettó befizető – gazdag – országok ezen szint csökkentése mellett kardoskodtak, de ez a korlátozás éppen a kevésbé fejlett, így a támogatásra legjobban rászoruló, azt legeredményesebben felhasználni képes régiókat büntette volna, szemben a gazdagabb régiókkal, ahol a százalékos határ a magasabb GDP miatt sokkal nagyobb összeget ad ki. Hosszas viták után alakult ki a bűvös határhoz közelítő 3,52 százalékos magyar támogatási szint.

Az ennek alapján jóváhagyott összeget természetesen az is befolyásolta, hogy mekkora az egyes országok GDP-je, illetve annak előrejelzése a hétéves periódusra. Itt Magyarország számára szerencsésnek bizonyult, hogy egy viszonylag dinamikus fejlődést felmutató periódusra nézhetett vissza, és hasonló ütemű növekedést prognosztizálhatott. Ezek alapján határozták meg a hétéves magyar kohéziós támogatási keretet 25 307 millió euróban, ami abszolút értékben és más országokkal összehasonlítva is kiemelkedő eredmény. Ehhez hozzáadva a már korábban véglegesített „természeti erőforrások fenntartható kezelése” (területalapú agrártámogatás, vidékfejlesztés) és egyéb címen megítélt támogatásokat, kiderül, hogy a 2007–2013-as hétéves költségvetési keretteryben az Európai Unió Magyarország részére összesen 32 800 millió euró kötelezettségvállalást tett.

## A magyar keret felhasználásának „technikai” feltételei

Abban, hogy Magyarország a rendelkezésére bocsátott kereteket milyen mértékben tudja kihasználni, meghatározó szerepet játszanak a hozzájuk kapcsolódó feltételek. Költségvetési bizottsági tárgyalások során nagy figyelmet igényelt ezen kevésbé népszerű, nehezen kommunikálható, ráadásul a régi EU-tagállamok és a bizottsági tisztviselők számára nehezen érthető és elfogadható feltételek kialakítása.

$n + 2$  vagy  $n + 3$ ?

Az Európai Unió régi tagállamainak esetében természetesnek számított, hogy a lekötött összegeket mielőbb, halasztás nélkül felhasználják. Ezért is alakították ki az úgynevezett  $n + 2$ -es szabályt, ami azt jelentette, hogy az egyes projekteket a lekötés után két éven belül megvalósítják, és a támogatást lehívják. Hosszas magyarázkodást igé-



nyelt, hogy ez az újak esetében nem, vagy csak nagy nehézségekkel valósítható meg. Az  $n + 2$ -es szabály mellett számos projekt kifutna a határidőből, és így elvesztené a támogatásra való jogosultságát. Elsősorban a nagy infrastrukturális projektek esetében a tulajdonviszonyok esetleges rendezetlensége, egyéb jogi és társadalmi problémák, lebonyolítási bizonytalanságok és a rutin hiánya számottevő kockázatot jelentettek. Az innovatív projektek is azok közé sorolhatók, amelyek esetében az  $n + 2$ -es feltétel nem teljesíthető. Az Európai Uniónak nemcsak ahhoz fűződik jogos érdeke, hogy a lekötött projektek minél előbb megvalósuljanak, és így az európai uniós forrásokat is mielőbb lehívják és felhasználják, hanem ahhoz is, hogy az új tagállamok reális lehetőséget kapjanak a projektjeik megvalósításához.

Így fogadták el az  $n + 3$ -as szabályt, amelynek értelmében az egyes projektek nem két-, hanem hároméves határidőt kaptak. Hogy mennyire jogos volt ennek a szabálynak a megalkotása, az is mutatja, hogy az eredetileg 2010-ig érvényes szabályt először meghosszabbították, majd két éve – a válság hatására – kiterjesztették minden, az uniós GDP átlagának 75 százalékát el nem érő tagállamra, és a most induló 2014–2020-as időszakban is alkalmazzák.

### *Az áfa beszámításának vitatott kérdései*

Hasonló egyeztetésre, magyarázatra volt szükség a projektértékek meghatározásakor. Az Európai Unió logikusan abból indult ki, hogy az áfa átmenő tétel, így a támogatásoknál a projektek nettó értékét veszik alapul. A magyarok azonban felhívták a figyelmet arra, hogy Magyarországon az önkormányzatok és a nem kormányzati szervezetek nem részesülnek áfa-visszatérítésben. Ha ezt a tényt nem vesszük figyelembe, akkor nekik kellene előteremteniük ennek fedezetét, ami sok projektet gyakorlatilag ellehetetlenítene. Ezzel szemben a németek azzal érveltek, hogy az áfa a költségvetésbe folyik be, így ha azt is beszámítanák, az azt jelentené, hogy az Európai Unió közvetlenül a magyar költségvetéshez járul hozzá. Ezt azért is találták elfogadhatatlannak, mert abban az időben Németország is költségvetési deficitet küszködött, sőt hiánytúllépési eljárás alatt állt. Érvelésük szerint őket büntetnék azért a deficitért, amely részben abból származik, hogy a németek uniós befizetése a magyar költségvetési deficitet csökkenti.

A közösségi tisztviselők azzal indokolták ellenállásukat, hogy az áfa beszámításával csökken a többi projektre felhasználható keret, pedig nemcsak az Európai Unió, hanem Magyarország érdeke is, hogy a rendelkezésre álló kereteket minél szélesebb körben használjuk fel. Érveiket elvileg elfogadva, mégis sikerült beláttatni, hogy ez nem elvi, hanem olyan gyakorlati kérdés, amelynek megoldása nélkül a támogatási rendszer lebénul. Így végül sikerült olyan kompromisszumot elfogadtatni, amely szerint a támogatást felvevő jogállásától függően az áfa is finanszírozható az uniós támogatásból.

Az elmúlt évek gyakorlata azt mutatja, hogy egyes gazdagabb országok és az Európai Bizottság tisztviselői ezt politikailag kialakított kompromisszumnak tekintik, és mindent megtesznek e kör szűkítésére. Uniós tisztviselők a magyar „leleményesség” példájaként emlegetik, hogy amikor az autópálya- és vasútépítési projekteknél arra hivatkozva nem akarták elfogadni az áfa beszámítását, hogy a vasúti menetjegyek és



az autópálya-matricák miatt itt a beruházók áfával növelt bevételre tesznek szert, a magyar kormány önálló beruházó egységeket hozott létre, amelyek már jogosultak voltak az áfa beszámítására.

Összefoglalva megállapítható, hogy ez a megoldás a kohéziós keret mintegy felénél könnyíti meg, teszi lehetővé a projektek megvalósítását, és ez a hétéves időszakban összeségében mintegy 3,5 milliárd euró bevételt jelent a magyar költségvetésnek. Azt, hogy az áfa beszámítására vonatkozó álláspont és gyakorlat helyesnek bizonyult, igazolja, hogy ezt az elszámolási módszert kiterjesztették a 2014–2020-as költségvetési periódusra is.

### *A közösségi hozzájárulás aránya*

Hasonló jellegű viták alakultak ki az önrészesedés kérdéskörénél is. Egyrészt az EU tisztviselőinek álláspontja ezzel kapcsolatban is azon alapult, hogy a támogatási kereteket minél több projektre kell felhasználni, ezért az uniós részarány növelése szűkíti a szóba jöhető projektek számát. Másrészt itt már könnyebben elfogadták, hogy a költségvetés feszültségei, illetve a magánberuházók tőkehiánya miatt elengedhetetlenül szükséges az EU-ráta 75-ről 85 százalékra való emelése, amit nemcsak az új, hanem a hasonló gondokkal küszködő régi tagállamok képviselői is támogattak. Így végül elfogadták az uniós támogatási részesedés felemelését.

A problémakör jelentőségét mutatja, hogy a 2008-tól jelentkező pénzügyi-gazdasági válság, az ezzel párosuló költségvetési feszültségek sok ország esetében tették lehetetlenné, hogy a rendelkezésükre álló támogatási kereteket egyáltalán felhasználják. Görögország esetében az Európai Unió a támogatási hozzájárulás 85-ről 95 (!) százalékra történő emelésével kívánta elősegíteni a rendelkezésre álló keretek abszorpcióját, amit aztán Bulgáriára, Romániára és Magyarországra is kiterjesztettek. Ezzel jelentősen hozzájárultak az európai uniós források lekötéséhez, valamint a hiánytúllépési eljárás miatt jelentkező költségvetési feszültségek csökkentéséhez.

### *További pénzügyi könnyítések 2007 és 2013 között*

Az Európai Unió a támogatásokat utólagosan, a projektek megvalósulása és a hozzájuk fűződő, sokszor bürokratikus eljárások lezárultával fizeti ki. Előlegként a projektek értékének maximum 1 százalékát biztosítják. Ez a pénzügyileg kedvező helyzetben levő régi tagországok számára nem okozott gondot, hiszen pénzügyi rendszerük kedvező feltételek mellett tudta biztosítani a projektek kezdete és lezárása közti időszak áthidalását.

Magyarországot azonban kezdettől szorította a költségvetési keretek szűkössége, illetve a kedvezményezett vállalatok előfinanszírozása. Ez különösen 2008-tól, a pénzügyi-gazdasági válság kezdetétől okozott fokozott feszültségeket, veszélyeztetve az ország abszorpciói képességét és költségvetési egyensúlyát.

Az erre a helyzetre való pozitív reakcióként kell értékelni, hogy 2009-ben az előlegek összegét a lekötött projektek 10 százalékára emelték. Ez gyakorlatilag mintegy

2,2 milliárd euróval javította a magyar költségvetési mérleget, hiszen ez az előleg szabad felhasználású volt, nem kötődött konkrét projektekhez, s majd csak az időszak lezárásakor, 2016-ban kell vele elszámolni.

Az Európai Uniót készületlenül érte a 2008-ban kibontakozó pénzügyi válság: kezeléséhez költségvetése nem rendelkezett olyan szabad keretekkel, amelyek a pénzügyi stabilitás biztosításához, a gazdaság anticiklikus támogatásához szükségesek. Az egyes tagállamokra hagyták, hogy megbirkózzanak a problémákkal. Hogy érzékeljük a nagyságrendeket: Németország és Franciaország csak bankjainak konszolidálására az Európai Unió éves költségvetését nagyságrendileg meghaladó összegeket használt fel. (Emellett sokszor protekcionista gazdasági intézkedéseket is bevezettek gazdaságuk talpra állításához.)

Ennek ismeretében természetes igényként jelentkezett, hogy 2009-ben az Európai Unió maga is hozzon létre egy gazdaságmegújítási alapot, amelyre az előző évben fel nem használt agrárintervenciók keretei nyújtottak 5 milliárd eurós fedezetet. Német képviselők a főbb befizető országokkal együtt itt is ezen alap létrehozása ellen léptek föl, azzal érvelve, hogy ez az összeg a befizető országokat illeti meg, és ott is minden fillérre szükség van. Hosszas vita után mégis sikerült elfogadtatni ennek az alapnak a létrehozását, azzal a megkötéssel, hogy ebből csak már maximálisan előkészített projekteket szabad támogatni. Így jött létre az európai gazdasági fellendülés terve (*European Economic Recovery Plan*), amelyből Magyarországnak sikerült az új energiaszállító rendszer (*New Energy Transmission System, NETS*) kiépítését szolgáló projektre méltányos támogatást kapnia. Ebből 30 millió euró a Magyarországot Szlovákiával összekötő gázvezeték építését finanszírozza.

Külön vitát jelentett, hogy a legjobban előkészített és legfontosabbak között számon tartott magyar–horvát gázvezeték projektjét nem akarták befogadni, mondván, hogy Horvátország nem tagja az Európai Uniónak, és így nem is jogosult a támogatásra. Végül a horvát projektet is befogadták, és a 2007–2013-as időszakban energetikai projektekre mintegy 50 millió eurót lehetett lehívni.

Hasonlóan vita tárgya volt az Európai Szolidaritási Alap igénybevétele a 2006-os árvízkárok részleges kompenzációjára. A problémát az okozta, hogy az Európai Szolidaritási Alap csak tényleges katasztrófakárokat térít, s azokat a költséget pedig nem, amellyel sikerül megelőzni egy nagyobb tragédiát. Ez nem tette volna lehetővé a magyar költségekhez való hozzájárulást, de sikerült a költségvetési bizottsággal elfogadtatni, hogy jogos a támogatás, ha valamely ország nagy költségekkel elhárítja a tragédiát. Így kapott az ország a tiszai károk rendezésére 2007-ben 15,1 millió eurót, és később, 2011-ben újabb 22,5 millió eurót az Európai Szolidaritási Alapból.

### *Magyarország európai uniós költségvetési mérlege, 2007–2013*

Az itt bemutatott tárgyalások eredményeként is alakultak ki Magyarország uniós költségvetési feltételei, beleértve a magyar keretösszeget és az igénybevételének feltételrendszerét. Ezeknek a magyar adottságokat és érdekeket tükröző kedvező feltételeknek is köszönhető, hogy a 2007–2013-as költségvetési periódusban sikerült a

3. táblázat  
Magyarország európai uniós költségvetési mérlege, 2004–2006 és 2007–2013 (millió euró)

|                                       | 2004 <sup>a</sup> | 2005 <sup>a</sup> | 2006 <sup>a</sup> | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013 <sup>b</sup> | 2004–2013       |
|---------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|-----------------|
| <b>I. EU-TÁMOGATÁS</b>                |                   |                   |                   |               |               |               |               |               |               |                   |                 |
| <i>Fenntartható fejlődés</i>          |                   |                   |                   |               |               |               |               |               |               |                   |                 |
| Versenyképesség                       | ..                | ..                | ..                | 53,5          | 74,9          | 66,6          | 86,0          | 111,5         | 142,0         | 150,0             | 684,5           |
| Kohézió                               | ..                | ..                | ..                | 1304,2        | 1188,6        | 2174,4        | 2086,2        | 3637,1        | 2377,7        | 4000,0            | 16 768,2        |
| <i>Természeti erőforrások</i>         |                   |                   |                   |               |               |               |               |               |               |                   |                 |
| Piaci kiadások, közvetlen támogatások | ..                | ..                | ..                | 478,5         | 518,1         | 750,9         | 962,0         | 1054,0        | 1149,3        | 1200,0            | 6 112,8         |
| Vidékfejlesztés                       | ..                | ..                | ..                | 477,6         | 163,0         | 529,0         | 458,1         | 432,7         | 441,4         | 450,0             | 2 951,8         |
| Egyéb                                 | ..                | ..                | ..                | 113,8         | 58,0          | 47,7          | 57,7          | 95,6          | 66,7          | 80,0              | 519,5           |
| <b>Összesen</b>                       | <b>713,4</b>      | <b>1357,0</b>     | <b>1842,2</b>     | <b>2427,6</b> | <b>2002,6</b> | <b>3568,6</b> | <b>3650,0</b> | <b>5330,9</b> | <b>4177,1</b> | <b>5880,0</b>     | <b>30 949,4</b> |
| <b>II. BEFIZETÉS</b>                  |                   |                   |                   |               |               |               |               |               |               |                   |                 |
| Áfaalapú befizetés                    | 76,6              | 108,5             | 115,7             | 137,8         | 152,8         | 113,2         | 119,4         | 116,6         | 89,0          | 110,0             | 1 139,6         |
| GNI-alapú források                    | 356,7             | 540,8             | 501,3             | 546,6         | 591,6         | 588,9         | 701,9         | 666,1         | 692,4         | 700,0             | 5 886,3         |
| Korrekció + egyéb                     | 49,4              | 70,6              | 61,3              | 74,9          | 89,4          | 114,0         | 41,1          | 53,7          | 50,2          | 50,0              | 654,6           |
| <b>Összesen</b>                       | <b>482,7</b>      | <b>719,9</b>      | <b>678,3</b>      | <b>759,3</b>  | <b>833,8</b>  | <b>816,1</b>  | <b>862,4</b>  | <b>836,4</b>  | <b>831,6</b>  | <b>860,0</b>      | <b>7 680,5</b>  |
| <b>III. MÉRLEG</b>                    | <b>230,7</b>      | <b>637,1</b>      | <b>1163,9</b>     | <b>1668,3</b> | <b>1168,8</b> | <b>2752,5</b> | <b>2787,6</b> | <b>4494,5</b> | <b>3345,5</b> | <b>5020,0</b>     | <b>23 268,9</b> |

<sup>a</sup> Eltérő költségvetési rendszer.

<sup>b</sup> Becslés, végleges adatok még nem állnak rendelkezésre.

Forrás: saját szerkesztés az Európai Unió által rendelkezésre bocsátott adatok alapján.

rendelkezésre álló kereteket szinte teljes mértékben lekötni, és – a többi tagországhoz hasonlóan – több mint 90 százalékos mértékben lehívni. (Ez a talán meghökkentően magas arány nem a felzárkóztatási forrásokra, hanem valamennyi támogatási forma együttesére vonatkozik.)

Az uniós támogatások felhasználása azért is nagy jelentőségű Magyarország számára, mert egyéb források hiányában ezek biztosították az adott időszakban a közületi fejlesztések forrásigényének 99,8 százalékát. Ez az Európai Unióban a legmagasabb érték, és jól mutatja, hogy az ország milyen mértékben van ráutalva az Európai Unióból érkező forrásokra.

A 2013-as év végleges adatai még nem állnak rendelkezésre, de a 2007–2012. évi bevételi és kiadási adatok összesítése 23 milliárd eurót meghaladó pozitív szaldót eredményez Magyarország számára (3. táblázat).

## Kilátások a 2014–2020-as időszakra

A 2008-tól elhúzódó pénzügyi-gazdasági válság, az ennek felületi kezelésére alkalmazott nemzeti költségvetési megszorítások – amelyek nemcsak a válság által leginkább sújtott és így európai/IMF-segítségre szoruló mediterrán PIIGS-országokat (Portugália, Olaszország, Görögország és Spanyolország), hanem magukat a fejlett országokat is érintették – egyértelműen rossz kiindulópontot jelentettek a 2014–2020-as költségvetésre vonatkozó tárgyalásokhoz.

A fő befizető országok képviseletében elsősorban az Egyesült Királyság, Németország és Hollandia követelte az Európai Unió költségvetésének jelentős csökkentését, ami nemcsak a bürokratikusnak tűnő adminisztráció megnyesését, hanem a legfőbb európai szakpolitikákat is célba vette.

Ennek keretében a vita középpontjába maga a kohézió került, megkérdőjelezve ennek a politikának a célszerűségét is. Hosszas viták eredményeként sikerült elérni, hogy maga a kohéziós politika fennmaradt, de például az ennek megvalósítását finanszírozó Kohéziós Alapot jelentős mértékben csökkentették. A többi szakpolitika, mint például a kutatás-fejlesztést magában foglaló Horizon 2020, valamint az oktatást elősegítő Erasmus esetében anélkül fogalmaztak meg költségvetés-növelést, hogy megadták volna, mely alfejezetek terhére kívánják ezt megvalósítani (hiszen az 1.a alfejezetnek a főösszege is csökkent). Hasonló csökkentéseket irányoztak elő a mezőgazdasági közvetlen kifizetések és a vidékfejlesztési források esetében is, és a bel- és igazságügyi együttműködés (3. fejezet), külkapcsolatok (4. fejezet) esetében is jelentősen meg kívánták nyirbálni a Bizottság javaslatát.

Ilyen körülmények között igazából nem lehet a 2005–2006-oshoz hasonló, koncepcionális kérdéseket is megvitató egyeztetésről beszélni a Bizottság, a Parlament és a Tanács között, hanem a tagállamokkal egyenként folytatott, az adott országok igényeit többé-kevésbé kielégítő megegyezésből állt össze tagállam által végül is nehezen elfogadott 2014–2020-as keretköltségvetés.

Ebből az egyezkedésből Magyarország gyakorlatilag jól jött ki, mind az abszolút összeg, mind a többiekkel való összehasonlítás tekintetében: jelentősen sikerült

javítani az előzetes, szélsőségesen alacsony, elfogadhatatlan javaslatokon. A kohéziós támogatások esetében például a tárgyalások során 2,3 milliárd euróval javult az előirányzat, annak következtében, hogy a 2,35 százalékos szinthez képest a GDP 2,59 százalékára sikerült emelni a támogatási plafont, és a hat kevésbé fejlett magyar régió összesen 1,56 milliárd eurós külön támogatást kap. A magyar kohéziós borítékot emellett minimális mértékben növeli az újonnan létrehozott, a fiatalok munkanélküliségének mérséklését célzó alap (*Youth Employment Initiative*), amelyből négy magyar régió mintegy 50 millió euró forrásra számíthat hét év alatt. Így bár nem érjük el a 2007 és 2013 közötti időszakra előirányzott 25,3 milliárd eurót, az eredetileg ajánlott 18,3 milliárd euróval szemben a kiharcolt 20,56 milliárd euró a körülmények figyelembevételével nagyon méltányos összegnek számít.

A természeti erőforrások kategórián belül a közvetlen kifizetések tekintetében a magyar boríték 2014 és 2020 között 7,9 milliárd euró lesz, szemben a 2007–2013-as időszak mintegy 6,3 milliárdos szintjével. Itt az általános csökkentéssel szembeni növekedés annak köszönhető, hogy 2013-ig a fokozatos bevezetés időszakában csak fokozatosan, 2013-ban értük el az eredetileg előirányzott szintet. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy 2013-hoz képest Magyarországon az egy hektárra jutó támogatás 260 euróról 250 euróra csökkent. A vidékfejlesztésnél a magyar borítékban várhatóan 3,1 milliárd euró lesz.

Fontos szempont, hogy az előirányzott keretösszegek felhasználását meghatározó, a 2007–2013-as időszagnál tárgyalt technikai feltételek ( $n + 3$ , áfa, 85 százalékos uniós hányad) változatlanul fennmaradtak, így gyakorlatilag Magyarországon múlik az, hogyan, milyen arányban tudja lehívni az Európai Unió által biztosított támogatásokat.

Tekintettel arra, hogy az Európai Unió költségvetésének csökkenése, áfa-, valamint GNI-alapú hozzájárulásunk mérséklődése következtében összes befizetéseink is csökkennek, abszolút értékben Magyarország nettó pozíciója a 2014–2020-as időszakban újra mintegy 24 milliárd euró lesz.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az európai uniós tagság az elmúlt tíz évben Magyarország számára egyebek mellett jelentős, évente a GNI mintegy 4 százalékát kitevő nettó bevételt hozott.

Ezek a források közületi fejlesztési programjainknak több mint 99 százalékát fedezték, ami jól mutatja, milyen arányban van az ország ráutalva az európai uniós támogatásokra gazdasági fejlesztési tervei megvalósításában. A most induló 2014–2020-as pénzügyi periódusban is hasonló arányú európai uniós támogatásra lehet számítani, és csak rajtunk múlik, hogyan tudunk élni ezzel a lehetőséggel.

---

A szerző 2004–2009 között európai parlamenti képviselő volt; 2004–2006 között a Költségvetési Ellenőrző Bizottság elnöke, 2006–2009 között quaestor, az Európai Parlament Elnökségének tagja.