



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tanulmány

**a 2007-2013. évi EU költségvetési időszakban Magyarország részére
juttatott közösségi támogatások összefoglaló bemutatásáról,
értékeléséről**

Budapest, 2015. augusztus

Felügyeleti vezető:
Dr. Horváth Margit

Projektvezető:
Prof. Dr. Báger Gusztáv

Az elemzést készítették:

Tóthné Kiss Katalin számvevő főtanácsos

Vida Cecília számvevő tanácsos

Literáti Gergő számvevő

Elnöki Bevezetés

Az Állami Számvevőszék rendszeresen és többféle formában ellenőrzi az Európai Uniótól származó források felhasználását, és a kapcsolódó hazai intézményrendszer működését. Ezek az ellenőrzések azonban szükségszerűen – a hét évet átölelő uniós költségvetési ciklus miatt is – mindig csak bizonyos részterületek vagy részidőszakok vizsgálatára terjedtek ki.

A tanulmány elkészítésének indoka, hogy az uniós tagság tízéves évfordulója után és az előző költségvetési időszak 2013 végével történő befejezését követően, bár a pénzügyi lezárása 2016-ig elhúzódik, indokolt és lehetséges átfogóan elemezni az uniós tagság pénzügyi vonatkozásait és az uniós támogatások eredményességét, hatékonyságát.

Jelen tanulmányunk azonban nemcsak műfajában más, mint a korábbi ellenőrzésekről készült jelentéseink. A tanulmány – hazai viszonylatban – egyedülállóan ambiciózus vállalkozás, mivel az eredmény szemléletű ellenőrzés módszerének követésével megvalósuló elemzés és szintetizálás. Az uniós és a hazai adatbázisok, beszámolóik információinak felhasználása alapján célja az, hogy a teljes 2007-2013 közötti programozási időszakot – a következők levonásához szükséges mértékben visszatekintve a megelőző évekre is – és az uniós támogatási területek teljes körét átfogja. Emellett számszerűsíti azt is, hogy a kapott támogatások és a fizetett hozzájárulások, illetve az egyéb kifizetések tükrében hogyan alakult Magyarország uniós pénzügyi egyenlege.

A tanulmány összeveti az uniós támogatások felhasználása terén hazánk teljesítményét a visegrádi, illetve a 2004-ben csatlakozott új uniós országokéval. Részleteiben is elemzi az egyes támogatási területek (operatív programok) pénzügyi és fizikai-szakmai megvalósulását a mérésére kialakított indikátorok felhasználásával. Eközben minősíti is, hogy ezek az indikátorok vajon megfelelő módon biztosították-e a célok teljesülésének mérését.

Tanulmányunk továbbá elemzi, hogy az operatív programok megvalósulása milyen beruházási, foglalkoztatási és gazdasági növekedési hatásokat indukált, hozzájárult-e a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatásához, illetve összességében milyen volt az operatív programok forrásfelhasználásának eredményessége, hatékonysága, s így hozzájárulásuk az uniós tagságunk kiemelten fontos céljához, a reálkonvergencia megvalósulásához.

A tanulmányt abban a meggyőződésben nyújtom át az Olvasónak, hogy követendő elemzési szemlélete, technikai részletezettsége, és egyben komplexitása egyaránt segítheti a döntéshozókat és a terület szakértőit a 2015-2016. évi időszakban a korábbi ciklus fejlesztési céljai elérése érdekében teendő kormányzati intézkedések meghozatalában, valamint a 2014-2020. évi költségvetési időszak tervezésében és végrehajtásában.

Ugyanakkor a szélesebb közvélemény is – a részletekbe való elmélyülés követelménye nélkül – haszonnal forgathatja, hiszen áttekintő képet nyújt Magyarország uniós tagságának eddigi eredményességéről, illetve azokról a hiányosságokról, amelyek kiküszöbölése javíthatja az uniós források felhasználásának eredményességét, hatékonyságának növelését.

Budapest, 2015. 08. hó 29. nap



Domokos László
Domokos László

elnök

Tartalom

Bevezetés	9
Vezetői összefoglaló.....	12
1. Magyarország és az EU pénzügyi kapcsolatainak tendenciái és főbb jellemzői.....	17
1.1. Magyarország pénzügyi teljesítménye az uniós források felhasználása terén, a visegrádi ország-csoporttal és a 2004-ben csatlakozott tagállamokkal való összehasonlításban	17
1.2. Magyarország uniós pénzügyi egyenlegének alakulása.....	19
1.2.1. Magyarország fejlődéséhez biztosított európai uniós források 2000-2020	19
1.2.2. Magyarország 2004-2014. évek közötti uniós pénzügyi egyenlege	21
1.2.3. Tagállami uniós költségvetési hozzájárulások rendszere	22
1.2.4. Magyarország tagállami hozzájárulásai	22
1.2.5. Az uniós támogatások rendszere	23
1.2.6. Magyarország által kapott támogatások	24
1.2.7. Hazai költségvetési hozzájárulás, adicionalitás	25
1.2.8. 2007-2013. évek között az uniós stratégia megvalósításához Magyarország rendelkezésére álló pénzügyi fejlesztési keret	27
1.2.9. Magyarország 2007-2013 közötti uniós fejlesztési keretének kihasználtsága	28
1.2.10. A 2007-2013. évi uniós költségvetési időszak pénzügyi- és költségvetési egyenlegének eltérései	29
1.2.11. Árfolyamhatás	30
1.3. Az uniós csatlakozás járulékos költségei, bevételkiesések	32
1.3.1. Az uniós források felhasználását támogató intézményrendszer költségei	32
1.3.2. Uniós csatlakozással elmaradt vámbevételek becslése	34
1.3.3. Az európai bírósági döntések, állásfoglalások hatása a hazai költségvetésre	35
2. Az Operatív Programok makrogazdasági hatásai	37
2.1. A felzárkózásra gyakorolt hatások	37
2.2. Lekötés és kifizetés	41
2.3. Fizikai előrehaladás.....	42
2.4. TS keretek kihasználtsága	45
2.5. Az operatív programok prioritásainak megvalósítása	46
2.5.1. Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP)	46
2.5.2. Közlekedés Operatív Program (KÖZOP)	48
2.5.3. Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP)	50
2.5.4. Társadalmi Infrastruktúrafejlesztési Operatív Program (TIOP)	52
2.5.5. Környezet és Energia Operatív Program (KEOP)	53
2.5.6. Államreform Operatív Program (ÁROP)	55
2.5.7. Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP)	56
2.5.8. Regionális Operatív Programok (ROP)	57
2.6. Magyarország rendelkezésére álló mezőgazdasági források felhasználása	61
2.6.1. Az európai uniós agrártámogatások rendszere	61
2.6.2. Közvetlen agrártermelői támogatások	62
2.6.3. Vidékfejlesztési támogatások	64

Mellékletek

1. melléklet	Az új tagországok uniós költségvetési keretének felhasználása a 2007-2013 közötti időszakban
2. melléklet	Magyarország uniós pénzügyi egyenlege 2004-2014 években és fejlesztési keretei 2000-2020 között
3. melléklet	Az Európai Unió Bíróságának magyar vonatkozású döntései – kötelezettségzegési eljárások
4. melléklet	Az Emberi Jogok Európai Bíróságánál kezdeményezett magyar vonatkozású esetekben hozott ítéletek, ezek pénzügyi hatása
5-12. melléklet	Az operatív programok 2007-2013 közötti forrásfelhasználásának a tervezett célértékek teljesülése alapján történő eredményszemléletű értékelése
13. melléklet	Az agrár- és vidékfejlesztési támogatások rendszere, a forrásfelhasználás előrehaladása 2007-2013. évek közötti időszakban

Függelékek

1. függelék	A témához kapcsolódó eddig készített számvevőszéki jelentések
2. függelék	Az EU alapok forrásaiból megvalósuló operatív programok elemzésének módszertani elvei és lépései
3. függelék	Fogalomtár
4. függelék	Rövidítések jegyzéke

Bevezetés

Az EU támogatások folyamatának és felhasználási rendszereinek ellenőrzésére az ÁSZ kiemelt figyelmet fordított az elmúlt években. A legutóbbi ÁSZ jelentés¹ az elvégzett rendszerellenőrzés tapasztalatait összegezte oly módon, hogy a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) és a Közreműködő Szervezetek (KSZ) feladatellátására fókuszált.

Az EU tagság pénzügyi vonatkozásai, a Magyarország részére különféle jogcímeken és céllal juttatott források volumene, felhasználása a gazdasági fejlődésben betöltött kulcsfontosságú szerepe miatt folyamatosan jelentős közérdeklődésre tartanak számot. Az EU tagság 10 éves évfordulója és a hétéves EU költségvetési időszak 2013 végével történő lezárása miatt indokolt a 2007-2013. évi EU költségvetési időszakban Magyarország részére juttatott közösségi támogatások összefoglaló bemutatásáról, értékeléséről szóló elemző tanulmány készítése.

A tanulmány célja, hogy a felsőszintű döntéshozók és a közvélemény számára is áttekinthető képet nyújtó összefoglalást adjon Magyarország EU tagságának eddigi eredményességéről. A tanulmány összefoglalóan bemutatja a 2007-2013. évi EU költségvetési időszakban Magyarországnak jutott közösségi támogatásokat és az EU tagságból származó egyéb gazdasági előnyöket. Szintén összefoglalóan mutatja be a Magyarország EU tagságával járó befizetéseket, azok összetételét, illetve a tagsággal járó egyéb gazdasági hátrányokat (például a kieső vámbevételeket). A tanulmány a következtetések levonásához szükséges mértékben tér ki a 2004-2007 közötti időszakra is.

A tanulmány célja, hogy értékelje:

- az EU támogatások felhasználása terén milyen volt Magyarország teljesítménye a visegrádi országokkal és a 2004-ben csatlakozott országokkal való összehasonlításban;
- az EU tagságból következő közösségi támogatások nagyságát, szerkezetét, tendenciáit;
- az EU tagsággal járó befizetések nagyságát, szerkezetét, tendenciáit;
- a kapott támogatások és a fizetett hozzájárulások tükrében Magyarország uniós pénzügyi egyenlegét;
- az uniós csatlakozás járulékos költségeit, bevételkieséseit;
- az uniós források hazai felhasználásának időarányos- és pénzügyi előrehaladását, annak makrogazdasági hatásait, a beruházási, foglalkoztatási és gazdasági növekedési hatásokat;
- operatív programok és prioritások² szintjén a pénzügyi és fizikai-szakmai előrehaladás indikátorainak teljesülését.

A tanulmány – a pénzügyi keretek elemzése mellett – az uniós csatlakozás szélesebb gazdasági, pénzügyi hatásaival (költségeivel is) foglalkozik, például az Európai Unió Bíróságának hazánkkal kapcsolatos döntéseivel és állásfoglalásaival. Nem vállalkozik azonban az uniós csatlakozás teljes körű gazdasági

¹ A 2015. februárban publikált, 15037. számú ÁSZ jelentés Az EU támogatások felhasználásának rendszere a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (és a Közreműködő Szervezetek) uniós támogatásokkal kapcsolatos feladatellátásának ellenőrzéséről, illetve a témakörrel kapcsolatos ellenőrzési jelentésekről az **1. függelék** tájékoztat.

² Prioritásként említjük az elemzésben az operatív programokon belül meghatározott, alábontott fejlesztési célterületeket, az azokra elkülönített forrásokat.

hatásainak értékelésére, a csatlakozás okozta piaci átalakulások, a jogharmonizáció, a társadalompolitikai hatások (a közigazgatás, az oktatás átalakulásának) értékelésére. Ezeket a változásokat csak az uniós források felhasználása kapcsán kitűzött stratégiai célok teljesülésének a szintjén értékeli.

A tanulmány célja az uniós forrásfelhasználás eredményességének mérése, a hazai gyakorlatban először alkalmazva az eredmény szemléletű ellenőrzési megközelítés követelményeit, elemzési eljárásait. A 2007-2013. költségvetési periódusra vonatkozó tapasztalatok elemzése a 2015-2016. évi időszakban támogatást nyújthat a következő hétéves uniós költségvetési időszak során – a 2014-2020. évek alatt – a kormányzati intézkedések meghozatalához, az időszak költségvetésének végrehajtásához.

A tanulmány *adatforrásai* az uniós pénzügyi elszámolások tekintetében az Európai Bizottság, az Eurostat adatbázisai, a 2014-2020. évek közötti uniós költségvetési adatok, a szabályozásváltozások tekintetében a Bizottság és a tagállami megállapodások voltak. A hazai uniós fejlesztési források felhasználása esetében az operatív programokat felügyelő Irányító Hatóságok beszámolóit, az NFÜ által közölt adatok, valamint a Közös Agrárpolitikából származó források tekintetében az MVH éves beszámolóit voltak a kiindulópontok. Az elemzés számára az adatok megbízhatóságát nem ellenőriztük, a tanulmányban a rendelkezésre álló – nem auditált – adatokat használtuk fel.

Az *értékelés módszertanának* kialakításánál az input-output szemléletet követtük. A forrásfelhasználás eredményességét a pénzügyi előrehaladottság (inputtényező), és a célérték mutatók, indikátorok (outputtényezők) összevetésével elemeztük. Az operatív programok tervezési folyamatában kialakult célértékek – a megvalósítás során esetleg módosuló – nagyságának megalapozottságát érintően elfogadtuk a felelős döntéshozók és a közreműködő szakemberek megítélését. Értékeljük mind az időarányos, mind forrásfelhasználással arányos teljesítést, megvalósítást. Az operatív programok, prioritások elemzésének módszertani elveit, jellemzőit és lépéseit részletesen a **2. függelék** ismerteti, az operatív programok ezek alapján készült részletes értékelését az **5-12. mellékletek** tartalmazzák.

Az egyes operatív programok, prioritások fejlesztési céljait leképező célértékek, indikátorok 2013. év végén *időarányosan megfelelően előrehaladottnak tekinthetőek*, ha a programszintű tervekben meghatározott célértékeknek legalább a 77,7 %-át elérték, a kitűzött célok, indikátormutatók időarányosan (7/9 év)³ teljesültek. Így elemzésünk megállapításai – a hétéves EU költségvetési időszak 2013. december 31-i lezárulása ellenére – a közösségi támogatások felhasználásáról nem a végleges, hanem csak a „köztes” állapotra vonatkoznak. A *forrásfelhasználás, kifizetések tekintetében eredményesnek*, megfelelően előrehaladottnak tekinthetőek azok az operatív programok, prioritások, amelyeknél megvalósul a kifizetések arányának és az indikátorok előrehaladásának, teljesülésének összhangja.

A célokat kifejező mutatószámok⁴, indikátorok három típusba sorolhatók, lehetnek output-, eredmény- vagy hatásindikátorok, ezek közül az EU Bizottság által a tagállamok számára kötelezően előírt hatás- vagy eredményindikátorokat magindikátornak nevezzük.

³ Mivel az uniós költségvetési időszak kezdete 2007. január és 2013. év vége között 7 év telt el, azonban a fejlesztési források lehívására 2007-2015. év között 9 év áll rendelkezésre.

⁴ Az uniós források felhasználásának stratégiai tervezése során a kitűzött fejlesztési célokat összefoglaló mutatószámokat, azok egymásra épülő, ötszintű rendszerét – a projektek, konstrukciók, intézkedések, prioritások, operatív programok szintjét, előre meg kell határozni.

Feltételezzük, hogy a tanulmány olvasója alapvető ismeretekkel rendelkezik az uniós működési keretekről, a pénzügyi folyamatokat koordináló hazai intézmény-rendszerről, de a segítő ismétlés végett a legfontosabb kapcsolódó fogalmakat a **3. függelékben** összefoglaljuk.

Vezetői összefoglaló

A tanulmány alapján megállapítható, hogy Magyarország számára az EU-tagság nettó pénzügyi mérlege egyértelműen előnyösen alakult, és ez a jelleg a tagság első évei után tovább erősödött.

A 2004-2014 közötti időszakban az ország *európai uniós pénzügyi mérlege* nettó 8 088,9 Mrd forint volt, ami 10 679,9 Mrd forint kapott támogatás és 2 591,0 Mrd forint hazai hozzájárulás különbségéből adódott. A nettó bevételi többlet nagyságát évekre számítva megállapítható, hogy a többlet évi átlagos nagysága 735,4 Mrd forint volt az elemzett időszakban. Ezzel szemben a hazai hozzájárulás évi átlagos nagysága 291 Mrd forint, s így az átlagos nettó bevételi többlet a hazai hozzájárulás 2,5-szerese volt.

Magyarország tagállami hozzájárulásai közül a 2004-2014. évi időszakban:

- a GNI alapú befizetések összege a hazai hozzájárulásoknak átlagosan a 70,1 %-a;
- a hagyományos saját források, a harmadik országgal szembeni vámok, mezőgazdasági termékek vámtételei, valamint a cukor- és izoglükóz-illetékek együttes összegének aránya a befizetéseken belül 15,1 % volt;
- az áfa-alapú hozzájárulások aránya a teljes befizetéseknek 13,4 % tette ki, és
- a brit korrekcióként fizetett hozzájárulás százalékos aránya 1,4 % volt.

A 2004. májusi uniós csatlakozást követő 2004-2006. években az uniós 5,5 Mrd euró, 1 393,1 Mrd forint⁵, fejlesztési forrást biztosított hazánknak. A 2007-2013 uniós költségvetési időszakban, az EU a strukturális és kohéziós alapból, a közös agrárpiaci forrásokból az egyéb támogatási keretektől összesen 35,3 Mrd euró, 9 883,8 Mrd forint⁶, forrást biztosított Magyarországnak, 5,6 %-kal nagyobb, mint a 2014-2020. évi költségvetési időszakban rendelkezésünkre álló 33,4 Mrd euró, 10 365,2 Mrd forint⁷.

Az első hétéves időszakban a kohéziós források a keret 70,6 %-át, a vidékfejlesztéssel kibővített kohéziós források pedig 81,6 %-át, a 2014-2020 közötti időszakban viszont csak 64,4%-át, illetve 74,9 %-át adták a teljes támogatási keretnek. Az agrárpiaci-, földalapú támogatások aránya az új költségvetési időszakban, 2014-2020 között, 23,8 %-ra nőtt, szemben az előző időszak 17,2 %-val.

Magyarország a 2007-2013 közötti időszakban – több más EU tagországhoz hasonlóan – nem tudta teljes mértékben felhasználni a rendelkezésre álló forrásokat. Így azok egy része nem tudta segíteni a fő célok teljesítését: a gazdasági növekedés élénkülését és a foglalkoztatás bővülését. Ez akkor is számottevő veszteség, ha 2014. év végén Magyarország a rendelkezésre álló uniós kohéziós források 78,2 %-nak a lehívásával a visegrádi országok között a második, a 2004-ben csatlakozott tíz tagállam között pedig a hetedik helyen áll.

Tekintettel arra, hogy az ország részére juttatott közösségi támogatások összefoglaló pénzügyi egyenlegének meghatározása az elemzésünk célja, ezért felhívjuk a figyelmet arra, hogy – a támogatás-felhasználás n+2, n+3 éves kifizetési szabályai miatt – az adott időszakban teljesült pénzügyi kifizetések és az adott uniós költségvetési időszak pénzügyi kifizetései eltérnek egymástól. A tagállamok a hétéves

⁵ A 2004-2006 közötti időszak tervezési árfolyamán, 255 forintos euró árfolyammal számolva.

⁶ A 2007-2013 közötti időszak tervezési árfolyamán, 280 forintos euró árfolyammal számolva.

⁷ A 2014-2020 közötti időszak tervezési árfolyamán, 310,8 forintos euró árfolyammal számolva.

költségvetési ciklus forrásait 8-10 év alatt hívják le. Hasonló ez Magyarország esetében is: a 2007-2013. évi költségvetési időszak első harmadában 2007-2009 között többségében a 2004-2006-os csatlakozás után biztosított uniós költségvetési keretforrások kifizetése történt, majd 2010-től emelkedett a 2007-2013. évi költségvetési időszakban biztosított forrásokhoz kapcsolódó kifizetések aránya. Hasonlóan történik ez jelenleg 2014-2015-ben is, az uniós kifizetések a 2007-2013. évek között lekötött, jelenleg megvalósuló, lezáródó projektekhez, beruházásokhoz köthetőek, a 2014-2020. évek közötti uniós költségvetési időszakban biztosított források lekötése, a kifizetések várhatóan 2015. év végétől indulnak be, gyorsulnak föl.

A fejlesztésekhez rendelkezésre álló források alakulását befolyásoló tényező a kiegészítő (addicionális) hazai költségvetési hozzájárulások mértéke. A 2007-2013. évi periódusban a kohéziós források esetében (15%) mintegy 1251,7 Mrd forint, a vidékfejlesztési forrásoké (25%) pedig 382,1 Mrd forint volt.

A fejlesztésekhez rendelkezésre álló források alakulását befolyásoló másik fontos tényező az árfolyamhatás érvényesülése. A 2007-2013. évi költségvetési időszakban felhasználható fejlesztési források összege forintban a 10 %-ot meghaladó árfolyamgyengülés miatt – becslésünk szerint – várhatóan 4,5 %-kal emelkedik, és ezzel a felhasználható források összege a tervezett szintet 400-450 Mrd forinttal haladhatja meg.

Magyarország, hazai kiegészítő költségvetési forrásokkal kibővített 2007-2013 közötti *pénzügyi fejlesztési kerete* elérte a 11 908,2 Mrd forintot (tervezési árfolyamon), ebből a vállalt hazai hozzájárulások mértéke 2 024,3 Mrd forintot (átlagosan 17 %-ot) tett ki. A Kohéziós Alapok forrásainak összege ebben az időszakban – a hazai költségvetési hozzájárulásokkal együtt – 8 204,9 Mrd forint (69 %) volt, ami a regionális fejlesztéseket, az elmaradott régiók fejlődését és a szociális felzárkóztatást szolgálta. Az uniós fejlesztési keret másik részét (30 %-át) a vidékfejlesztésre szánt források és a közvetlen agrárpiaci támogatások alkották.

A fejlesztési források felhasználása jelentős intézményi költségeket igényelt. Ezek finanszírozása három forrásból történt: a technikai segítségnyújtási alapból, a hazai költségvetésből vagy magából a pályázati forrásokból, illetve ezek különféle együttes variációja szerint. Az állami költségvetés éves uniós-intézményi működési kiadásai 2003-2013 között 40-60 Mrd forint/év között mozogtak. Becsléseink szerint az uniós programok irányításával, koordinációjával, a pályázatok kezelésével foglalkozó munkaerő száma (2013. év végén) megközelítette az 5300 főt, ebből a minisztériumokban koordinálók száma kb. 450 fő, NFÜ alkalmazott 610 fő, a KSZ-ekben dolgozó 3 265 fő és a MVH-ban alkalmazott 946 fő volt⁸. A 2007-2013 közötti időszakban a 8 204,9 Mrd forint összegű NSRK keret terhére, *15 operatív program* céljaira 104,3 %-os kötelezettség-vállalás történt. A kötelezettség-vállalás leginkább a KÖZOP (130,7%), az EKOP (119,2%), a GOP (107,9 %) és az ÁROP (107,3%) esetében lépte túl a keretet, a TÁMOP (92,2%) és a TIOP (90,2%) esetében viszont nem sikerült lekötni az összes rendelkezésre álló forrást. A kohéziós forrásokon belül a legnagyobb részarányú operatív programok a KÖZOP (22,8%), a KEOP (18,1%), a TÁMOP (14,0%) és a GOP (11,5%), a legkisebbek pedig az EKOP (1,4%), VOP (1,3%) és az ÁROP (0,6%) voltak.

⁸ A becsült létszámadatok a költségvetési szervek esetében a 2013. év végi zárszámadási beszámolókból, a közreműködő szervek esetében a közzé tett 2013. végi éves beszámolókból, kiegészítő mellékleteinek (OPTEN Cég-tár) felhasználásával készült.

Az NSRK keret *pénzügyi előrehaladását* jelző, a fejlesztésekre kifizetett támogatások⁹ nagysága 2013. év végén 4742,0 Mrd forint¹⁰ volt, a rendelkezésre álló fejlesztési keret 57,8%-a, ami jelentős eltérés az időarányos (77,7%-os) szinttől. Mindössze 5 operatív program, jellemzően a regionális fejlesztési keretek a DAOP, a DDOP, a KMOP, az NYDOP és a VOP kifizetett támogatásai érték el az időarányos szintet. 2013. év végén a legalacsonyabb kifizetési arány a KEOP (42,7%), a TÁMOP (50,9%), a TIOP (53,5%) és a KÖZOP (53,8%) esetében volt. A nagyobb előrehaladást, illetve az időarányos szinttől való eltérést okozó tényezők között fontosabb szerepet a következők játszottak:

- az ország abszorpciók kapacitásának determináltsága és az operatív programok tervezésénél a forrásprogramozás elmaradása, illetve nem kielégítő módja;
- az operatív programok és alkotó részelemek (prioritások, intézkedések, konstrukciók és projektek) céljainak és stratégiáinak – esetenként többszöri – módosítása és a vele járó jelentős idővesztés, valamint
- a teljesítések elszámolásának módszertani-technikai sajátosságai és nehézségei, továbbá esetenként az ellenőrzések tervezetnél nagyobb időigénye.

Mindezekkel összefüggésben megállapítható, hogy az *indikátorokkal mért fizikai-szakmai előrehaladás* kedvezőbb összképet fest a fizikai és szellemi tőkébe történő beruházások előrehaladásáról, mint a kifizetések arányának alakulása. E tapasztalat, valamint a jelenleg még megvalósítás alatt álló projektekre fókuszáló széleskörű szervező tevékenység felgyorsítása – kiemelten a nagyobb és jelentősebb projektekre – és a kormányzati erőfeszítések esélyt adnak arra, hogy 2016-ban a közösségi támogatások végleges elszámolásakor ne vagy csak minimális mértékben legyen forrásvesztés.

A fizikai-szakmai előrehaladást prioritás szinten – ROP nélkül – 159 indikátorral mértük, és közülük 86 haladta meg 2013. év végén az időarányos küszöbértéket, ami az OP szintű indikátoroknál kedvezőbb, 54,1 % arányt jelentett. A 159 indikátor típusonkénti megoszlása a következő volt:

- 68 output indikátorból 2013. év végén 48 darab elérte az időarányos célértéket, 20 darab elmaradt a kitűzött időarányos szinttől, az utóbbiak közül 6 darab pedig nem érte el a 25% teljesítési értéket sem;
- 87 eredmény indikátorból 2013. év végén 36 darab elérte az időarányos szintet, 51 indikátor elmaradt a célértéktől, az utóbbiak közül 27 pedig nem érte el a 25%-os teljesítési értéket sem, és
- 4 hatás indikátorból 2013. év végén 2 elérte az időarányos célértéket, 2 indikátor a 25%-os teljesítési érték alatt maradt.

A *foglalkoztatási hatásokat* tekintve a GOP és a ROP munkahely-teremtési hatása jelentősen felülmúlta a várakozásokat és kiemelkedett a többi fejlesztési indikátor közül. E két operatív programban a „*Teremtett munkahelyek*” száma 2013. év végéig 130 775 főre teljesült, szemben a 2015. év végére tervezett 96 857 fő célértékkel, (a 2013. év végi adat az időarányos értéket 73,8 %-kal meghaladta). Az ÁROP és a TÁMOP képzései 2013. év végéig csaknem 1 millió főt értek el, ami szintén a tervezett érték feletti (112 %-os) teljesülést mutat.

⁹ Az NSRK operatív programjainak fejlesztési keretei, a programokhoz kapcsolódó technikai lebonyolítást támogató ún. TS keretek nélkül.

¹⁰ Tervezési, EMIR elszámolási árfolyamon, (280 forintos euró árfolyamon).

A *beruházás növelő hatás* jelentőségét mutatja, hogy – az NGM beruházási és folyó kiadások aránybecslésére támaszkodva – az NRSK forrásokból, mintegy 3 182,9 Mrd forintot, a teljes kifizetett összeg 76,7%-át fordították beruházásokra. Az operatív programokat elemezve a kifizetésekből a legnagyobb beruházási részarányt az infrastruktúra fejlesztésére irányuló KÖZOP, TIOP (89%), EKOP (88%) érte el, de a 15 operatív programból 12 esetében a 85% fölött volt a kifizetésekből a beruházási kiadásokra fordított részarány. A nem tőke jellegű kifizetések túlsúlya jellemezte a képzésekre irányuló TÁMOP, valamint az ÁROP, VOP programok, prioritások kifizetéseit. Tény viszont az is, hogy a GOP „Abszolút indukált beruházás” indikátor célértékének nagysága 2013. év végén 43 %-ot ért el, a ROP hasonló értéke pedig 63%-ot.

A *közsféra részaránya a teljesített kifizetésekből*, – 2013. október végéig, az NGM adatai szerint –, 72,2%, közel 3 000 Mrd forint¹¹ volt. Az uniós fejlesztési források felhasználásában négy operatív programnál – a társadalmi infrastruktúra fejlesztése a TIOP, a VOP, az ÁROP, és a környezetvédelmi beruházásokat támogató KEOP kifizetéseinél – a közsféra részesedése a felhasználásból meghaladja a 85%-ot, a 15 operatív programból azonban csak kettőnél, a KÖZOP és a GOP forrásainak lehívásainál volt 50%-nál kisebb a közsféra részaránya.

Az uniós forrásfelhasználás *költségvetési hatása kettős*: a költségvetést hazai társfinanszírozás formájában terhelő kiadások értéke – 2013. év végéig – 677 Mrd forint, az NSRK fejlesztések megvalósításához köthetően, a kifizetett számlák költségvetési egyenleget javító adó- és járuléktartalma elérte az 1 858 Mrd forintot. Ezek alapján az NSRK felhasználása a költségvetésre nettó értelemben véve pozitívan hat, azaz a fejlesztések adó- és járulékvonzatai révén befolyt bevételek összege magasabb, mint a hazai társfinanszírozás kapcsán jelentkező költségvetési kiadások nagysága. Az elindított, 2016-ig megvalósítás alatt álló projektekkel kapcsolatos növekvő állami hozzájárulási, társfinanszírozási igény kielégítése azonban feltételezi, hogy az állami költségvetés e terheket vállalja annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló keretek felhasználására a lehető legnagyobb arányban kerüljön sor.

A *hátrányos helyzetű régiók felzárkóztatását, a regionális különbségek csökkenését* a ROP források – a kiemelkedő kifizetési, felhasználási arányok ellenére –, csak részben enyhítették, de elősegítették több régió, a dél-alföldi, észak-alföldi, a dél-dunántúli és a nyugat-dunántúli lemaradásának csökkenését, az 1 főre jutó GDP értékének változása tekintetében, azonban két régió, az Észak-Magyarország és a Közép-Dunántúl esetében tovább nőtt a területi fejlődésbeli különbségek, a GDP termelésnek az országos átlagtól való lemaradása.

A 2007-2013 közötti időszakban a hazai foglalkoztatási és a beruházási indikátorok időarányosan kedvező teljesülése, és a tagállamok között az egyik legnagyobb GDP-arányos támogatás-felhasználás (15,8%) mellett a magyar gazdaság növekedési teljesítménye 2013-ig nem volt kiemelkedő a 2004-ben csatlakozott kelet-európai tagállamokhoz képest. A gazdaság sajátos fejlődési pályája (a válság kitörése előtt az ország gazdasági növekedési potenciáljainak meggyengülése, a nagyfokú eladósodás, a költségvetési stabilizáció stb.) miatt az EU-támogatások nagysága nem bizonyult elégségesnek a növekedési pálya felgyorsításához. Az uniós források, támogatások jelentősége egyrészt abban áll, hogy nagymértékben hozzájárult a nagyobb gazdasági visszaesés elkerüléséhez, másrészt abban, hogy az infra-

¹¹ 2013. október végig a közsféra kifizetései elérték a 2 995,7 Mrd Ft-ot.

struktúra fejlesztésével, az ország infrastrukturális – egészen a második világháborúig visszanyúló „történelmi” fejletlenségének a felszámolásával hozzájárult a tartós gazdasági növekedés feltételeinek a megteremtéséhez a magyar gazdaságban.

Az uniós *közös agrárpolitika* (KAP) egyik pillére a közvetlen termelői és agrárpiaci támogatások rendszere, másik pillére pedig a vidékfejlesztési támogatások rendszere. 2004-2013 között ezekből a forrásokból Magyarország mintegy 3 430 Mrd forintot kapott, ami az időszak alatt elszámolt teljes uniós pénzügyi keret közel egyharmada volt.

A KAP I. pillére, a közvetlen termelői támogatások esetében, a 2004-ben csatlakozott tagállamok agrártermelői 25%-ról indulva 2004-2013 között fokozatos emelkedés mellett érték el az EU-15 tagországok közvetlen támogatottsági szintjét. Jellemzően a magyar agrárszektor támogatottsági szintje, – a hazai költségvetési agrártermelési árkiegészítések miatt –, már 2008-ban is magas volt, az 1 hektárra jutó támogatás átlagosan 128 euró (35,8 ezer forint) volt, közelített az EU-15 harmadik legnagyobb agrártámogatásával rendelkező portugál szinthez (164 euró/hektár értékéhez). 2013-ra Magyarországon az 1 hektárra jutó közvetlen támogatottsági szint közel 2,5 szeresére nőtt, elérte átlagosan a 312 eurót (87,4 ezer forint) nagyságot.

A KAP II. pillére, az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program 2007-2013. évi pénzügyi kerete 1 460 Mrd forint volt. E keret felhasználása 2014. III. negyedév végéig 85,1%-on, 1 242 Mrd forinton állt. Az egyes tengelyek, fejlesztési célterületek időarányos kifizetései azonban eltérő módon alakultak. A I. (mezőgazdasági versenyképesség) és a II. (mezőgazdasági környezetvédelem) tengelyek forrásainak kifizetése 82,1%-ot, illetve 96,0%-ot ért el. A III. (mikro vállalkozások ösztönzése) és a IV. (LEADER) forrásfelhasználása azonban csak megközelítette, de egyik tengely esetében sem érte el az időarányosan elvárható 77,7%-os felhasználási szintet; a III. tengely kifizetései 70,8%-kal, a IV. tengely felhasználása pedig 70,2%-ra teljesült. A mikro vállalkozások ösztönzésével kapcsolatos kilenc indikátor 2013. év végi alakulása felveti a már kifizetett források felhasználásának célszerűségét, hiszen a 70,3%-os kifizetések mellett az eredményindikátorok közül csak „A megújuló energia-termelés (új munkahely)”-sel foglalkozó mikro vállalkozások érték el, illetve haladták meg a tervezett célérték időarányos százalékát. A többi outputindikátor teljesülési értékei nagymértékben elmaradtak a kifizetéssel arányos szinttől.

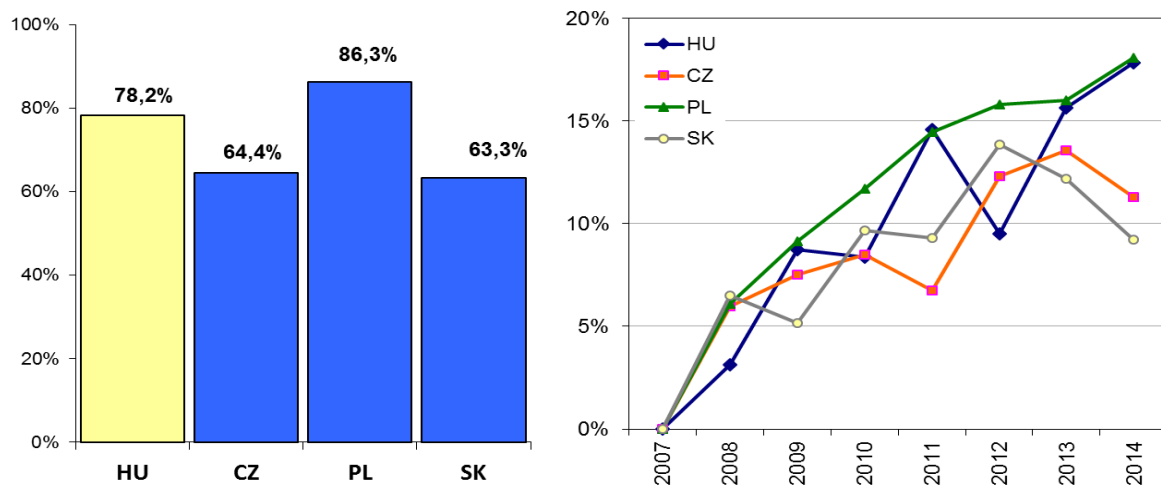
1. Magyarország és az EU pénzügyi kapcsolatainak tendenciái és főbb jellemzői

1.1. Magyarország pénzügyi teljesítménye az uniós források felhasználása terén, a visegrádi ország-csoporttal és a 2004-ben csatlakozott tagállamokkal való összehasonlításban

Magyarország a 2014. év végéig – a 2007-2013. évek között rendelkezésére álló uniós kohéziós támogatási forrásoknak – a 78,2%-át hívta le az Eurostat adatai szerint¹². Ezzel a forráslehívással a visegrádi országok között a második helyen áll (1. és 2. ábra), a 2004-ben csatlakozott tíz tagállam között pedig a hetedik helyet foglalja el a felhasznált támogatások tekintetében.

1-2. ábra

A visegrádi országok 2007-2013 évek közötti uniós kohéziós forrásainak lehívása 2014. év végén és az évenkénti felhasználás alakulása a teljes nemzeti keretek %-ában



A visegrádi ország-csoportban legjobban teljesítő Lengyelország az éves kohéziós forrásait egyenletesen növekvő ütemben használta föl, (2. ábra), 2010-ben a teljes hétéves keret 11,7%-át, majd 2011-től minden évben a fejlesztési keretének 15%-át vagy nagyobb arányú részét hívta le.

Csehországot a pályázatkezelési intézményrendszeri kapacitások, a költségvetés által előfinanszírozott projektek elhúzódó kifizetései, valamint a versenyképesség javítására és a kutatás-fejlesztési források tervezettnél lassabb felhasználása hátráltatta az uniós források eredményes felhasználásában.

Szlovákiában a csalás és korrupció gyanús, túlárzott közlekedési és gazdaságfejlesztési beruházások miatt, a regionális és strukturális alapok keretéből az EU több nagy állami beruházást, projektkifizetést 22 esetben, összesen 722 millió euró értékben leállított, ezek szlovák költségvetést sújtó hatása is jelentős volt 2013-ban (a nemzeti keret-lehívások éves alakulását lásd részletesen az 1. mellékletben).

¹² Eurostat, EU intézmények és Magyarország közötti pénzügyi elszámolások és fizetési mérleg forgalom ún. tükörstatisztika adatai alapján. Az elemzés során az Eurostat többi tagállamra vonatkozó tükörstatisztikákat is felhasználtuk.

A tíz új tagállam közül Magyarország relatív lemaradását a nehezen, lassan beinduló forrásfelhasználás okozta. Az új tagállamok élmezőnyében járó Litvánia, Észtország 2009-ben már kohéziós forrásainak 17,4% és 15,2%-át fölhasználta, a következő évben, 2010-ben már hat tagállam éves fejlesztési keret lehívása 11% fölötti volt, közben hazánk 2009-2010-es kohéziós forrás-felhasználása csak 8,7% és 8,4% volt. (Hasonlóan alacsony maradt a cseh és a szlovák éves felhasználás is).

Magyarország a 2007-2013-as fejlesztési programok tervezésében, előkészítésében lemaradt. Késve, csak 2008-ban különítettek el jelentős költségvetési forrásokat, 15,4 Mrd forintot, a „2007-től induló EU nagyberuházások és komplex programok előkészítésére”. A kohéziós források közel felét felhasználó közszféra, az államigazgatási szervek, önkormányzatok, társulásaik uniós fejlesztési pályázatainak saját forrás kiegészítésére a kormány csak 2012-ben hozott létre az állami költségvetésből, erre a célra felhasználható keretet, majd 2013-ban az EU Önerő Alapot, ahová fejlesztési terveikkel, forráspótlási igényekkel az érintettek pályázhattak.

Az Európai Unió kohéziós forrásainak felhasználásában élen járó országok között Észtország példája kiemelkedő, és követhető. Az észtek az uniós költségvetésük félidei értékelését, illetve az euró bevezetését (2011. január 1-től) összekötötték egy széleskörű társadalmi konzultációval, melynek eredménye a megújított 2011-2015. évi uniós források felhasználására vonatkozó stratégiai program, módosított forrásallokáció lett.

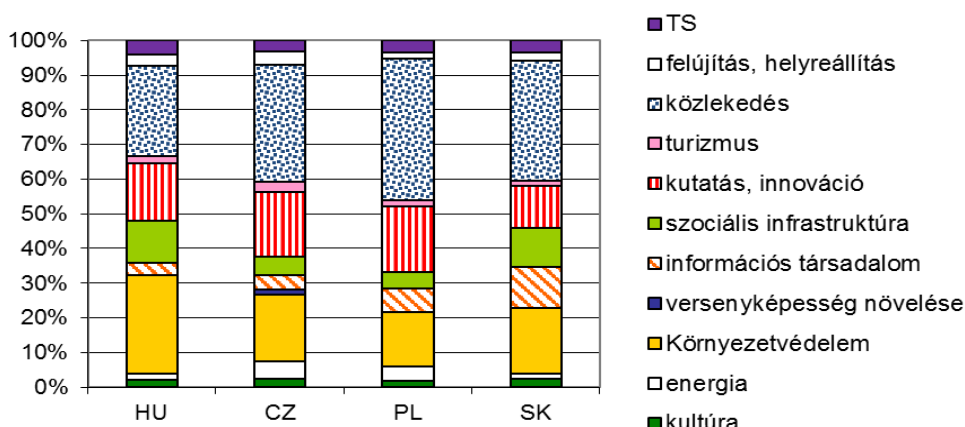
Ami a forrásfelhasználással kapcsolatos jó gyakorlatokat illeti, Lengyelország forráselosztási és regionális intézményrendszeri tapasztalatait és Ausztria környezetvédelmet szolgáló eljárásait említhetjük meg az észt példa mellett.

Az uniós források felhasználásának lengyelországi sikerei több tényezőre vezethetők vissza. Ezek közül az egyik az eredményesen működő intézményrendszer kialakítása: az integrált központi irányítás, ellenőrzés és a regionális végrehajtás jól szervezett egysége.

Egy minisztérium feladata a forrásfelhasználás koordinációja, ellenőrzése és a szaktárcákkal történő folyamatos egyeztetés, a nagy projektek, kiemelt célterületek tekintetében történő koordináció. Az EU forrásokat ellenőrző hatóság is a minisztériumhoz tartozik, és egyéni bejelentésekre is reagál, speciális eljárásrendben, szabályozásban járatos, korrupciós bejelentett eseteket, visszaéléseket vizsgál. Ezzel párhuzamosan Lengyelországban sikeresen kialakították és működtetik az EU kompatibilis régiókat, azok intézményrendszerét. Első lépésként már 1999-ben megkezdődött a 16 régió kialakítása. Az 1400-as évektől a lengyel közigazgatás területi egységei a vajdaságok voltak, 1998-ban 49 vajdaság volt, amelyeket 16 régióba szerveztek. Hasonlóan a Magyarország a 19 megyét, 7 régióba szervezte. A régiók fejlesztési terveiről regionális tanácsok (önkormányzati vezetők, társadalmi szervezetek képviselői) döntenek, a tanácsok mellett a feladatok végrehajtását a vajdasági önkormányzati szervezet végzi, amit a megbízott vajda (miniszteri rangú regionális kormányzó) irányít.

A lengyel siker másik eleme a hatékony forrásallokáció: a visegrádi országok közül Lengyelország fordította a forrásainak legnagyobb részét, 40,9%-át közlekedésfejlesztésre (Magyarország 25,6%-ot) és 18,8%-át kutatásfejlesztésre, (Magyarország 16,3%-ot) (lásd **3. ábra**).

A visegrádi országok 2007-2013 között kohéziós forrásainak allokálása



A jól előkészített, közlekedési infrastruktúrát fejlesztő nagyprojektek a lengyelországi tapasztalatok alapján gyorsabb forrásfelhasználást, kevesebb pályázatkezelési kapacitást igényelnek. Magyarország kohéziós forrásainak közel harmadát környezetvédelmi beruházásokra allokálta, azonban ezek pontos felhasználási formáira, (lakossági vagy önkormányzati régiós környezetvédelmi beruházások támogatása, vagy a lakossági nap- szélenergia felhasználását támogató beruházások) felhasználási tervei nem voltak jól előkészítve. További kockázatot jelentett, hogy a környezetvédelemért felelős szakmai területek több minisztérium között megoszlanak (NFM, VM), így a nagy projektek generálása a keret teljes felhasználása szempontjából is kockázatokat hordozott.

A kisösszegű fejlesztési források pályázatkezelése, pénzügyi lebonyolítása jelentős erőforrásokat költ le, és a teljes kerethez viszonyítva – a tapasztalatok szerint – azonban lassabb előrehaladást jelent. Ausztriában a környezetvédelmi operatív program keretéből a lakossági napelemek és szél turbinák pályázatkezelését, a támogatások folyósítását a helyi takarékszövetkezeti hálózatra bízták, megfelelő kezelői jutalék fejében. A pályázatok kezeléséhez használt informatikai alrendszerek kiépítéséhez szükséges kapacitással a hitelintézetek rendelkeznek (azok hasonlóak a fogyasztási -, illetve személyi hitelekéhez), és megfelelőek a tapasztalataik a pályázók beszerzett eszközeinek ellenőrzésében is.

1.2. Magyarország uniós pénzügyi egyenlegének alakulása

1.2.1. Magyarország fejlődéséhez biztosított európai uniós források 2000-2020

Az Európai Unió Magyarországnak az előcsatlakozás és a tagság időszaka alatt az európai közös stratégiai célok eléréséhez, az ország gazdasági és társadalmi fejlődésének előmozdítására 2000-2013 között, 41 661 millió euró, mintegy 11 497 Mrd forint, támogatási forrást biztosított. Összehasonlításként, ez a támogatás megközelítőleg megegyezik a 2013. évi hazai költségvetés teljes éves adó- és járulékbefizetések¹³ összegével. A 2014-2020. évek közötti költségvetési időszakra tervezett keret összege eléri

¹³ 2013-ban a költségvetési adóbevételek összege 6862 Mrd forint volt, - az összes gazdálkodói befizetések 1152 Mrd Ft-ot, ÁFA- és fogyasztási adó bevételek 4055 Mrd Ft-ot, a lakossági adóbefizetések 1655 Mrd Ft-ot tettek ki. A járulékbefizetések összege 4864 Mrd forint volt – ebből a nyugdíjbiztosítási járulék 3016 Mrd forint, az egészségbiztosítás 1848 Mrd Ft volt. Így a 2013. éves költségvetés adóbevételek és járulékbefizetések összege 11 726 Mrd Ft-ot ért el.

a 33 350 millió eurót, 10 339 Mrd forintot. Az **1. táblázatban** összefoglalt adatok az európai költségvetésből Magyarországnak biztosított kereteket mutatják, ezek kihasználása, a források lehívása 2000-2006. évek közötti uniós keretek esetében közel 100%-os, forrásvesztés szinte alig volt.

1. táblázat

Magyarország fejlődéséhez biztosított uniós fejlesztési források 2000-2020

	2000-2003	2004-2006	2007-2013	2000 - 2013	2014-2020
<i>Uniós fejlesztési források (millió euró)</i>	898	5 463	35 299	41 661	33 350
<i>Uniós fejlesztési források (milliárd forint)*</i>	220	1 393	9 884	11 497	10 339

* Tervezési árfolyamon átszámolva forintra (2000-2003 245 EUR/Ft; 2004-2006 255 EUR/Ft; 2007-2013 280 EUR/Ft; 2014-2020 310 EUR/Ft)

A Közösség, a csatlakozási tárgyalásokon résztvevő tagállamoknak 2000-2003 között, ún. előcsatlakozási forrásokat biztosított a jogharmonizációhoz és a szükséges nemzeti intézményrendszerek kialakításához, átalakításához. Az uniós csatlakozás előtt Magyarország számára a PHARE, ISPA, SAPARD alapokból az EU-18 tagállamok összesen 898 millió euró támogatási keretet biztosítottak. A belépés után 2004-2006 között az új tagállamok a 2000-2006-os hétéves uniós költségvetési keretből időarányos támogatási forrásokhoz jutottak és – az új tagok előírt módon – már 2004-től hozzájárultak az uniós költségvetéshez. 2004-2006 között Magyarország a Kohéziós Alapokból, az agrárpiaci- és vidékfejlesztési forrásokból és a Schengeni Alapból összesen 5 463 millió euró forráskeretre volt jogosult.

A 2007-2013 közötti uniós költségvetési időszakban Magyarországnak biztosított uniós források összege 35 299 millió euró volt. Ebben az új tagállamok részére első, teljes hétéves, uniós költségvetési időszakban „vizsgázt” az országok középtávú tervezési gyakorlata, az intézményrendszere és az EU-kompatibilis regionális közigazgatási rendszereinek hatékonysága.

2. táblázat

Magyarország fejlődéséhez biztosított uniós fejlesztési források, uniós költségvetési ciklusonként, fejlesztési alaponként 2000-2020 között

millió EUR	2000-2003	2004-2006	2007-2013	2014-2020
Regionális fejlesztési források (ERFA)	310 (PHARE)	1 765	12 650	10 757
Koháziós Alapok (KA)	550 (ISPA)	995	8 642	6 025
Szociális Alap (ESZA)	-	-	3 629	4 712
Kohéziós források összesen	860	2 760	24 921	21 494
Határmenti együttműködés (ETE)	-	165 (Schengen)	343	362
Vidékfejlesztési források, (EMVA, HOP)	38 (SAPARD)	585	3 895	3 494
Agrár piaci, földalapú támogatások	-	1 917	6 071	7950*
Egyéb támogatások	-	36	69	50
Uniós források ÖSSZESEN	898	5 463	35 299	33 350

* 2014-2020 becslés

A **2. táblázat** bemutatja a 2014-2020. évi költségvetési időszakban a Magyarország részére rendelkezésre álló források összegét, 33 350 millió eurót, ami várhatóan 5,8 %-kal kisebb lesz, mint a korábbi 2007-2013. évek közötti időszakban rendelkezésre álló keret.

1.2.2. Magyarország 2004-2014. évek közötti uniós pénzügyi egyenlege

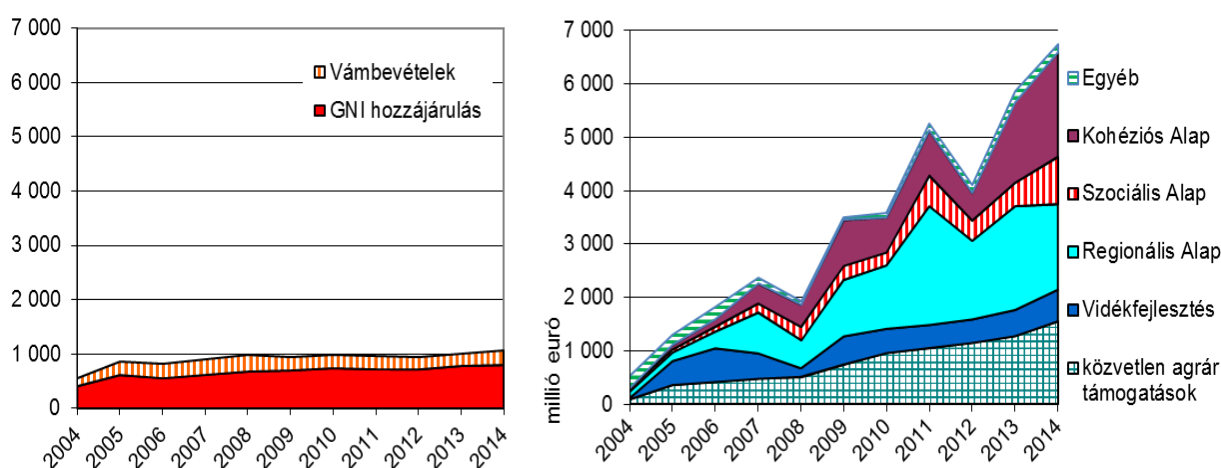
Az uniós csatlakozástól napjainkig eltelt 11 év, 2004-2014 közötti időszakban Magyarország európai uniós pénzügyi egyenlege – az európai intézmények és hazánk közötti pénzügyi elszámolások alapján¹⁴ –, nettó 28,4 milliárd euró forrástöbblet mutatott. Az időszak alatt lehívott uniós támogatásaink összege 37,8 milliárd euró, a tagállami hozzájárulások összege 9,4 milliárd euró volt. Forintban kifejezve, az uniós csatlakozás óta Magyarország európai uniós pénzügyi egyenlege nettó 8 088,9 Mrd forint, ami 10 679,9 Mrd forint összesen kapott támogatásból és a megközelítőleg 2 591,0 Mrd forint hazai tagállami befizetésből adódott. A 2004-2014. közötti időszakban a nettó éves átlagos uniós pénzügyi egyenlegünk 2 580,5 millió euró/év, megközelítőleg¹⁵ 735,4 Mrd forint/év volt. A pénzügyi egyenleg évenkénti alakulását részletesen a **2. melléklet** tartalmazza.

Magyarország 2004-2014 közötti átlagos éves hozzájárulása az uniós költségvetéshez – a gazdasági teljesítményt mérő GNI mutató stagnálása és a harmadik országbeli vámbevételeink szinten maradása miatt – alig emelkedett, évente átlagosan 857,6 millió euró/év, megközelítőleg 235,5 Mrd forint/év volt, amit a **4. ábra** szemléltet.

Magyarország 2004-2014 között kapott uniós támogatásainak éves átlagos összege, pedig 3438,1 millió euró/év, megközelítőleg 970,9 Mrd forint/év volt. A támogatások nagysága az időszak alatt folyamatosan emelkedett (**5. ábra**). A 2004-2006. évek közötti átlagos 1 226,7 millió euró/évről a 2011-2014. időszakban 5 510,0 millió euró/évre, a kezdeti lehívott összeg 4,5-szeresére. Forintban kifejezve, a kezdeti 2004-2006. évek között kapott 314,7 Mrd forint/év támogatás a 2011-2014. között évekre 1 624,7 Mrd forint/évre nőtt. A forintban kifejezett növekedés 5,2-szeres volt, az időszak alatt bekövetkezett forint árfolyamgyengülés miatt, (részletesen lásd. 10. ábra).

4-5. ábra

Magyarország uniós éves tagállami befizetéseinek és évente kapott támogatásainak alakulása 2004-2014. évek között



¹⁴ Forrás az Eurostat EU intézmények és Magyarország közötti pénzügyi elszámolásokat tartalmazó statisztikái.

¹⁵ Az uniós támogatási és hazai befizetési adatok euróban álltak rendelkezésre, az euró adatokat az adott éves átlagos euró-forint árfolyam alapján számoltuk át forintra, ezért megközelítő pontosságú értékek.

1.2.3. Tagállami uniós költségvetési hozzájárulások rendszere

Az Európai Unió költségvetési bevételeit a tagállamok befizetései biztosítják, figyelembe véve azt, hogy a közösségi stratégiai célok eléréséhez szükséges források finanszírozása egyetlen tagállamnak se jelentsen a viszonylagos jólétéhez képest túlzott költségvetési terhet.

Az Európai Unió tagállamainak költségvetési hozzájárulásai a 2007/436/EK, Euratom határozatában „Az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről.” foglaltak alapján három csoportra bonthatóak: a befizetett „hagyományos” forrásokra, a hozzáadottérték-adó befizetésekre és a bruttó nemzeti jövedelem (GNI-) alapú hozzájárulásokra.

A hagyományos források a harmadik (nem uniós) országokkal folytatott kereskedelmi és mezőgazdasági vámokból, valamint a cukorágazat piacának közös szervezése miatt fizetett cukor-illetékből állnak, e hozzájárulásokat 1970. év óta fizetik a tagállamok. A vámok és illetékek beszedésének költségei miatt a tagállamok a bevételek 25%-át visszatartják, azt nem kell az uniós költségvetésbe befizetniük.

Hozzáadottérték-adó (ÁFA-alapú) befizetéseket a tagállamok 1979 óta teljesítenek. A hozzájárulás alapja a becsült ÁFA-bevétel 0,3%-a, amelyet a tényleges beszedett adóbevételek alapján negyedévente korrigálnak.

A GNI-alapú befizetések adják az uniós költségvetési források kétharmad részét. Ez a hozzájárulás a tagállamok gazdasági teljesítményétől függ, amelynek éves mértékéről az uniós költségvetés elfogadása során döntenek a tagállamok. A 2007-2013. évi uniós költségvetési időszakban a tagállami éves uniós hozzájárulás mértéke 1,23 % volt. (2014-2020 között a tagállamok által elfogadott uniós költségvetési megállapodás alapján ez az arány 1,05-1,00% között fokozatosan csökkenő lesz).

Az egyéb befizetések, az uniós kiigazító mechanizmusok, a tagállamok hozzájárulásai közötti költségvetési egyenlőtlenségek kiigazítása szintén része a saját források jelenlegi rendszerének. Az 1984-ben elfogadott „*brit visszatérítés*” az Egyesült Királyság hozzájárulását csökkenti. Ezt a visszatérítést 2007-ben kiigazították annak érdekében, hogy a 2004 óta csatlakozott tagállamok uniós költségvetési hozzájárulásának hatásait korrigálják.

1.2.4. Magyarország tagállami hozzájárulásai

A csatlakozástól eltelt 11 év, 2004-2014. közötti években Magyarország megközelítőleg 2 516,6 Mrd forint¹⁶ (9 433,2 millió euró), tagállami hozzájárulást fizetett be az uniós költségvetésbe. A 2004-2014 közötti időszakban a befizetett hazai hozzájárulások összege megközelítőleg elérte a kapott fejlesztési források összegének negyedét, éves átlagos szintje a kapott közösségi források 24,9%-át tette ki. Az első teljes, hétéves, 2007-2013 közötti uniós költségvetési időszakban az éves átlagos hazai költségvetési hozzájárulások összege a 900-1000 millió euró körüli éves mozgást mutat, lásd. **6. ábra**.

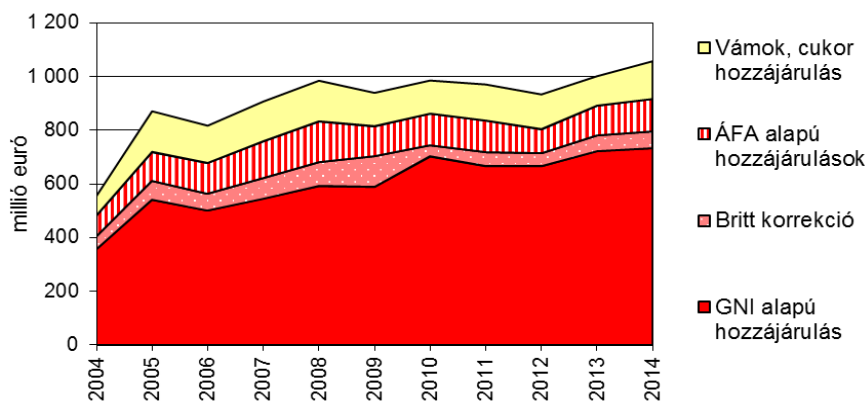
A GNI-alapú befizetések összege teszi ki a hazai hozzájárulások átlagosan 70,1%-át. Ezen a címen fizetett hozzájárulásunk 2004-2014 között megközelítőleg 1 821 Mrd forint volt (165,5 Mrd forint/év) volt.

¹⁶ Az Eurostat éves euróban megadott tagállami hozzájárulási adatait az adott évi átlagos euró árfolyamokon számoltuk át forintra.

A hagyományos saját források, a harmadik országgal szembeni vámok, mezőgazdasági termékek vámtételei, valamint a cukor- és izoglükóz-illetékek együttes összegének aránya a befizetéseken belül 15,1%, (megközelítőleg 37,6 Mrd forint/év) volt az elemzett időszakban.

6. ábra

Magyarország tagállami hozzájárulásának alakulása, 2004-2014



A 2004-2014 éves időszakot értékelve a harmadik országgal szembeni vámok beszedése után visszatartott vámbevételek aránya (az előírt 25% helyett), elérte a vámbevételek 41,6%-át. A 2004-2006-os időszakban az informatikai-, elszámolási rendszer kiépítéséhez, a szakemberképzéshez Magyarország visszatartott 326 millió euró rendkívüli költség- és beruházási térítést. A 2007-2013. évi időszakban a befizetett vámbevételek és a visszatartott 25 %-os költségtérítések összege megfelelt az uniós szabályoknak.

Az ÁFA-alapú hozzájárulások aránya a teljes befizetéseken belül 13,4%, (megközelítőleg 335 Mrd forint volt). A brit visszatérítésként fizetett hozzájárulás kapcsolódik a hozzáadott érték alapú befizetésekhöz, s így az Egyesült Királyság ilyen befizetési terheit mérsékelte. (A 2014-2020. évi költségvetési időszakban a tagállami költségvetési megállapodások alapján ezt a befizetési jogcímet eltörlik, illetve az ÁFA-alapú hozzájárulást is módosítják.)

1.2.5. Az uniós támogatások rendszere

A közös európai uniós stratégiai célok megvalósítására elkülönített uniós alapok szerkezete az elemzett 2004-2014 közötti időszakban a hétéves uniós költségvetési periódusok miatt¹⁷ többször változott. A Strukturális Alapok¹⁸ és a Kohéziós Alap az Unió regionális – kohéziós – politikája megvalósításának pénzügyi eszközei, az európai közös hétéves költségvetési keret közel a felét, a 48,0-48,2%-át¹⁹ teszik ki ezekre a célokra elkülönített források. A strukturális támogatások célja a regionális fejlettségbeli különbségének csökkentése, az elmaradások mérsékelése, ebből az alpból a régiók támogatásaikat a fejlettségük és az egy főre jutó GDP-jük átlaga szerint kapják. Magyarországon hét régióból – a nyugat-

¹⁷ A csatlakozásunkkor, 2004 májusában, a közösség a 2000-2006 közötti hétéves költségvetési időszaka zajlott, ez volt hazánk első uniós költségvetési ciklusa, a 2007-2013. közötti időszak volt Magyarország második uniós költségvetési időszaka, a 2014-2020 közötti évek hazánk harmadik uniós költségvetési ciklusa.

¹⁸ A Strukturális Alapok fogalmát 2007-től az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA) együttes elnevezésére használják.

¹⁹ A 2007-2013 és a 2014-2020 uniós költségvetési időszakokban.

, közép- és dél-dunántúli, észak-magyarország, észak- és dél-alföld régió – jogosult a kohéziós forrásokra, a közép-magyarországi régió magasabb fejlettségi mutatója (egy főre jutó átlagos regionális GDP) miatt nem részesül ebből az alapból!

A tagállamok közös hétéves költségvetési keretének másik meghatározó eleme a közös agrárpolitika (KAP), két „pillérének” a finanszírozása, ezek aránya 39,5-41,2% volt (a 2007-2013. és a 2014-2020. közötti években). Az első pillér a közvetlen termelői támogatások rendszere, az Európai Mezőgazdasági és Garancia Alap (EMGA). Az agrárfinanszírozás második pillére a vidékfejlesztési programok finanszírozása, amelyet az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA), valamint az Európai Halászati Alap (EHA) forrásaiból biztosítanak.

A kohéziós források és a vidékfejlesztési források (KAP II. pillér) felhasználása az Unióval egyeztetett, hétéves nemzeti stratégiai programok alapján történik, a pályázók a tagállami pályázatkezelő intézményrendszeren keresztül juthatnak a támogatásokhoz. A közvetlen agrártámogatásokat, (KAP I. pillér) az érintett gazdák közvetlenül az uniós intézménytől kapják, ezek a források nem folynak át a nemzeti költségvetésen, (a Kincstár és az MVH bonyolítja le a pénzügyi elszámolásokat), ezért nem lehetséges az uniós pénzügyi kapcsolatok teljes körű számbavétele csak a hazai költségvetési elszámolások áttekintésével.

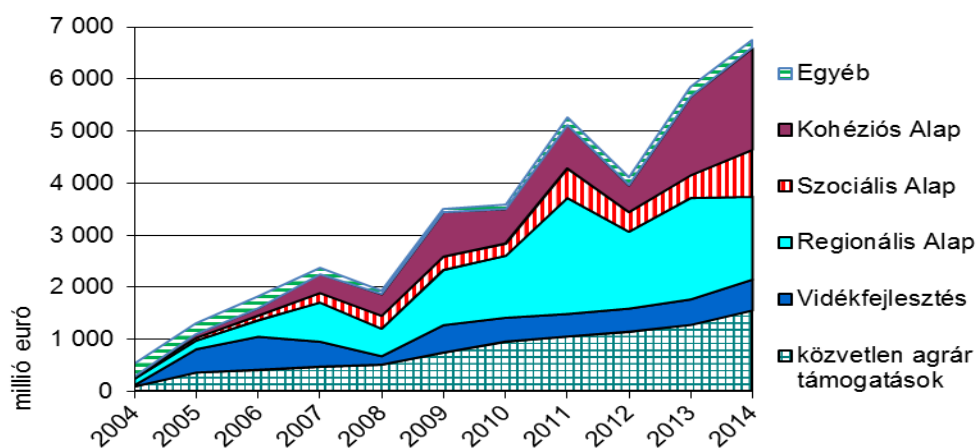
A kutatásra, innovációra, oktatás-fejlesztésre, környezetvédelemre szánt központi európai forrásokat²⁰ keretprogramokba foglalva a Bizottság éves költségvetés alapján központilag hirdeti meg, az európai központi pályáztatás, forráskezelés a versenyképesebb, hatékonyabb felhasználást teszi lehetővé.

1.2.6. Magyarország által kapott támogatások

A 2004-2014. közötti években Magyarország megközelítőleg 10 679,9 Mrd forint (37 818,8 millió euró), támogatást kapott **7. ábra**, az uniós költségvetésből, ebből a kohéziós források, a regionális felzárkózásra, a versenyképesség növelésére szánt források aránya az elemzett időszakban 58,5% volt.

7. ábra

Magyarország által lehívott közösségi támogatások alakulása, 2004-2014



²⁰ Ezek a kutatási keretprogramok (FP7, ERA, JRC) az innovációs források (CIP, EUREKA, EUROSTARS, EIF, JASMINE) a környezetvédelemre (LIFE+, NER 300) az oktatásra (Lifelong Learning, Erasmus) a szolidaritásra (EGAA, EURES, Progress), szánt források.

Az agrár- és vidékfejlesztési források részesedése 37,1%, az egyéb központi környezetvédelmi, innovációs pályázati keretektől kapott támogatások aránya pedig 4,4% volt. A 2007-2013 közötti időszakban az éves átlagos költségvetési támogatás 3 912,2 millió euró/év (megközelítőleg 844,4 Mrd forint/év) volt. Az évente lehívott uniós keretek aránya a 2004-2014. évek alatt folyamatosan emelkedett. (A részletes éves adatokat a 2. melléklet tartalmazza).

1.2.7. Hazai költségvetési hozzájárulás, adicionalitás

Az Unió kezdettől hangsúlyozza, hogy az általa nyújtott támogatásokkal nem felváltani, hanem kiegészíteni kívánja a tagállami fejlesztési kereteket. A kiegészítő jelleg megtartása érdekében minden támogatott nemzeti program esetén szükséges meghatározott tagállami önrész (adicionalitás).

Az uniós források felhasználásának kétfelé való tagoltsága, a kohéziós és az agrár-, vidékfejlesztési források esetében, a szabályozási és eljárásrendbeli különbségek mellett a hazai kiegészítő (adicionalis) költségvetési hozzájárulások mértékénél is megfigyelhető.

Az első uniós költségvetési időszakban, 2004-2006 között a kohéziós fejlesztési források esetében a vállalt hazai költségvetési hozzájárulás mértéke 25% volt, összesen megközelítőleg 186,5 Mrd forint, míg a vidékfejlesztési források esetében vállalt költségvetési hozzájárulás 20%-os volt, megközelítőleg 37,3 Mrd forintot tett ki. A második uniós költségvetési időszakban, 2007-2013 között, a kohéziós források esetében a vállalt hazai hozzájárulás mértéke 15%-os (1231,4 Mrd forint), a vidékfejlesztési források vállalt kiegészítésének mértéke pedig 25% (390,5 Mrd forint) volt. A hazai költségvetésből vállalt, az uniós forrásokat kiegészítő támogatások mértékének változását a **3. táblázat** tartalmazza.

A közvetlen agrártámogatások esetében Magyarország a hazai agrártermelők versenyképességének megőrzését szem előtt tartva vállalta, hogy az uniós direkt támogatásokat kiegészíti az ún. top-up támogatásokkal, melyeknek mértéke az uniós direkt támogatások 30%-a volt.

3. táblázat

Hazai költségvetési hozzájárulások mértéke az uniós alapokhoz a teljes keret %-ban

	2004-2006 uniós költségvetési időszak	2007-2013 uniós költségvetési időszak
Kohéziós Alapok kiegészítése	+ 25%	+ 15%
Agrár-, vidékfejlesztési alapok kiegészítése	+ 20%	+ 25%
Közvetlen agrártámogatások	max. 30% top-up támogatás	max. 30% top-up támogatás

A kohéziós fejlesztési források 2004-2006. évi hazai költségvetési hozzájárulásának mértéke, illetve a közvetlen termelői támogatásokat kiegészítő agrárpiazi top-up támogatások a 2004-2009. években az indokoltnál nagyobb költségvetési többletkiadásokat okoztak.

Az alább részletezett becsléseink szerint az átgondolt, *koncentráltabb uniós támogatási politika 450-500 Mrd forint költségvetési kiadási megtakarítást eredményezett volna 2004-2009 között az országnak.*

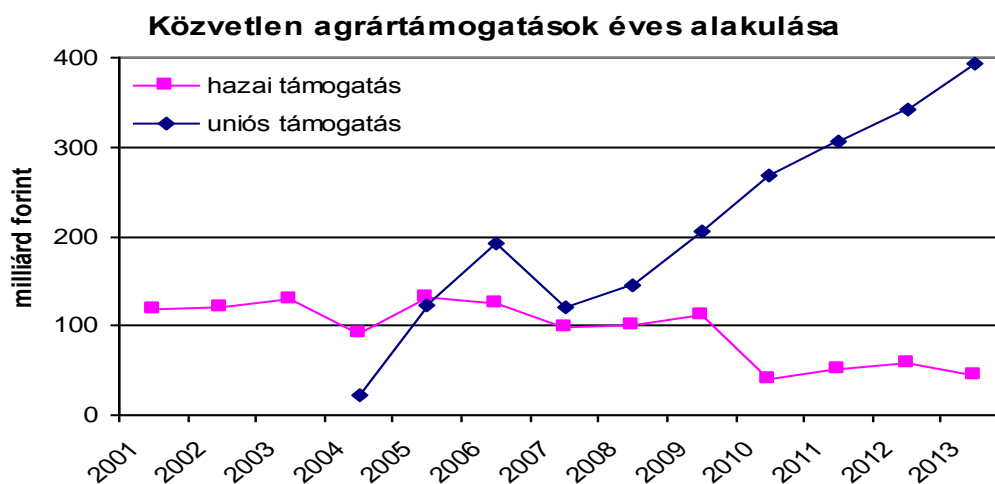
Az egyik lehetséges költségvetési megtakarítást a kohéziós források 2004-2006 közötti hazai hozzájárulásának alacsonyabb mértéke jelentette volna. A 2004-2006. évek közötti időszakban az

uniós kohéziós források vállalt hazai költségvetési hozzájárulásának mértéke 25% volt, majd a 2007-2013. években 15%-ra csökkentették a hazai költségvetési kohéziós hozzájárulások mértékét. A 2004-2006. közötti években a kohéziós források 186,5 Mrd forintos hazai költségvetési hozzájárulása, megközelítőleg 74,6 Mrd forintra csökkenthetett volna, ha az ország, ha 15%-os állami önrészt vállalt volna a csatlakozás utáni két és fél évben.

Becsléseink szerint a 2004-2009 közötti időszakban, az agrártámogatási rendszer megfelelő, költség-érzékenyebb átalakításának elmaradása, megközelítőleg 350-400 Mrd forint költségvetési többletkiadást okozott.

A kormány 2004-2009 között a már elindult uniós normatív támogatások²¹ ellenére meghagyta a korábbi szinten és szerkezetben a mezőgazdasági termelők közvetlen támogatásának költségvetési rendszerét. (A termelők támogatás-kiegészítésére az uniós vidékfejlesztési alapokból is lehetőség lett volna!). A kormány nem vállalta föl az agrártámogatási szerkezet átalakításának programját, az uniós szubvenciók és a hazai támogatási gyakorlat optimalizálását, a mezőgazdaság eltartó-képességének fenntartása mellett, az agrár top-up támogatások esetében a birtokméret alapján a degresszív támogatási politikát. Jól példázta ezt, hogy 2009-ben az 50 hektárt meghaladó egyéni gazdaságok száma az összes mezőgazdasági birtokok számának 1,5%-át tette ki, azonban ezek a gazdaságok rendelkeztek a megművelt mezőgazdasági területek 50%-val (KSH. 2010.) a termelésük alapján, ennek megfelelően a top-up támogatások közel felével. Azaz 50 hektár feletti birtokok költségvetési kiegészítő támogatása indokolatlan terheket rótt a költségvetésre, járult hozzá a költségvetési egyensúly romlásához.

8. ábra²²



Az agrártermelők top-up termeléshez kapcsolódó támogatásai 2004-2009 között, éves átlagos szinten elérték a 131,9 Mrd forintot. A 2009. évi költségvetési konszolidáció után 2010-2014. évek alatt az éves

²¹ A tíz új tagállam esetében a közvetlen agrártermelési támogatások, a termelés- és termékalapú kiegészítések fokozatosan kerültek bevezetésre 2004-2013 között. Az agrártermelői, földalapú normatív támogatások 2004-ben az uniós átlag, (EU-15 tagállam), normatív támogatásának a 25%-áról indultak, majd 2005-ben 30%-ra, 2006-ban 35%-ra nőttek, illetve 2007-2013 között évente 10%-kal közeledtek az uniós átlag, az EU-15 szintjéhez.

²² A 8. ábra az agrártermelőknek nyújtott közvetlen termelői támogatások éves alakulásáról tájékoztat. A hazai támogatási adatok forrása a költségvetési zárszámadási rendeletek, az uniós adatok forrása az EUROSTAT adatbázisa, az éves euróban közölt adatok az MNB éves átlagos árfolyamai alapján kerültek forintosításra.

átlagos mértékük 48,6 Mrd forint volt. Elemezve a **8. ábrát**, illetve a birtokszerkezeti adatokat, megállapítható, hogy 2001-2009 között a hazai közvetlen termelői támogatások közel azonos szinten mozogtak, 2004-től belépő uniós közvetlen támogatások szintje már 2005-ben elérte a korábbi évek hazai normatív támogatásainak nagyságát, azonban a költségvetési kiegészítő top-up támogatások szintje 2009-ig nem változott. Feltételezve, hogy ilyen formában 2005-től a 131,9 Mrd forintos éves átlagos támogatás közel fele²³ 66,0 Mrd forint/év felesleges volt, az ésszerűbb támogatási politika a 2005-2009 között 350-400 Mrd forint megtakarítást eredményezhetett volna.

1.2.8. 2007-2013. évek között az uniós stratégia megvalósításához Magyarország rendelkezésére álló pénzügyi fejlesztési keret

A 2007-2013. évi költségvetési időszakban Magyarország részére, az európai közös stratégiai célok eléréséhez, az ország fejlődéséhez biztosított uniós források összege 35,3 milliárd euró volt, az ezt kiegészítő addicionális, hazai költségvetési hozzájárulások összege 7,2 milliárd eurónak megfelelő összeget tett ki. Így a *hétéves – Magyarország fejlesztésére felhasználható – közösségi és hazai forrásokat tartalmazó fejlesztési keret elérte a 42,5 milliárd eurót*. Forintban a hétéves uniós költségvetési forrásoknak az összege (tervezési árfolyamon) 11 908,2 Mrd forintnak felelt meg, ebből a vállalt hazai hozzájárulások mértéke 2 024,3 Mrd forintot tett ki (**4. táblázat**).

Az uniós fejlesztésekhez vállalt hazai hozzájárulások átlagos mértéke a 2007-2013. évek közötti költségvetési időszakban 17% volt, eltérően alakult: a kohéziós forrásoknál 15%, a vidékfejlesztésnél 25%.

4. táblázat

Magyarország 2007-2013 közötti uniós fejlesztési kerete, hazai hozzájárulás fejlesztési alaponként

2007-2013 között rendelkezésre álló uniós és hazai költségvetési forrás	uniós forrás millió EUR	hazai költségvetési forrás millió EUR	Összesen fejlesztési forrás millió EUR	hazai költségvetési forrás	Összesen fejlesztési forrás
				1 EUR - 280 Ft árfolyamon milliárd Ft	1 EUR - 280 Ft árfolyamon milliárd Ft
Regionális fejlesztési források (ERFA)	12 650	2 232	14 882	625	4 167
Kohéziós Alapok (KA)	8 642	1 525	10 167	427	2 847
Szociális Alap (ESZA)	3 629	640	4 270	179	1 195
Kohéziós források összesen	24 921	4 398	29 319	1 231	8 209
Határmenti együttműködés (ETE)	343	73	416	20	116
Vidékfejlesztési források (EMVA)	3 860	1 353	5 213	379	1 460
Halászati Alap (HOP)	35	11	46	3	13
Agrár piaci-, földalapú támogatások*	6 071	1 395	7 466	391	2 091
Egyéb támogatások	69	0	69	0	19
Uniós források ÖSSZESEN	35 299	7 230	42 529	2 024	11 908

A Magyarország részére 2007-2013. évek között biztosított uniós fejlesztési források a hazai köztudatban – az elkülönült irányítási- és intézményrendszer miatt – kétféle módon jelentek meg. A keret **71,6%-a** (25,3 milliárd euró²⁴) a kohéziós felzárkóztatás pénzügyi forrása volt, az uniós támogatások

²³ A támogatások megközelítőleg felét az 50 hektár feletti birtokok kapták.

²⁴ A kohéziós források 2007-2013. évek közötti kerete 25,3 milliárd euró volt, az uniós szabályok miatt ebből az ETE Határmenti együttműködések forrásait 0,345 milliárd eurót el kellett különíteni, a más felhasználási szabályok miatt, a kohéziós források összege 24,921 milliárd euró volt.

másik része, 28,4%-a (10,0 milliárd euró²⁵) a vidékfejlesztési-, agrárpiaci- és földalapú támogatások céljait szolgálták.

A Kohéziós Alapok forrásai a 2007-2013 közötti költségvetési időszakban a hazai költségvetési hozzájárulásokkal 8 204,9 Mrd forintot tettek ki, melyek a regionális fejlesztéseket, az elmaradott régiók fejlődését és a szociális felzárkóztatás céljaira álltak rendelkezésre. Az Európai Területi Együttműködés forrásaira²⁶, a közös határ menti fejlesztésekre, a közlekedési infrastruktúra összekapcsolására külön nemzeti kereteket határoztak meg a Kohéziós Alapból, ezekre Magyarország (0,3 milliárd eurót) 116,5 Mrd forintot különített el.

A 2007-2013. évi uniós költségvetési időszakban rendelkezésre álló fejlesztési források másik részét, 28,2%-át (10,0 milliárd eurót) az uniós közös agrárpolitika (KAP) forrásai tették ki, amelyből a vidékfejlesztésre, és a halászat támogatására szánt keret 3,9 milliárd euró, a saját költségvetési hozzájárulással együtt 1 460 Mrd forint volt. A közvetlen agrárpiaci, földalapú támogatások kerete pedig 6,1 milliárd euró, a hazai költségvetési hozzájárulással kiegészítve 2091 Mrd forint volt. A Kohéziós Alapok forrásainak felhasználását 2007-2013. közötti években – az NGM, NFM, EMMI (illetve elődei) szakmai felügyelete mellett –, az NFÜ Irányító Hatóságai (jelenleg 2014 januárjától a Miniszterelnökség) végezték. Az NFÜ koordinálta a közreműködő szervezetek munkáját, a támogatás-felhasználás folyamatát, a pályáztatást, az adminisztrációt és a támogatások pénzügyi elszámolását. Az agrárpiaci- és vidékfejlesztési források felhasználását a 2007-2013. évi időszakban – a VM szakmai felügyelete és irányítása mellett – az MVH végezte. Az uniós intézményrendszer 2014. évtől bekövetkezett átalakulását a **3. függelékben** foglaltuk össze.

1.2.9. Magyarország 2007-2013 közötti uniós fejlesztési keretének kihasználtsága

A 2007-2013. évi uniós költségvetési időszak alatt rendelkezésre álló 35,3 milliárd euró költségvetési keretből, az Eurostat adatai alapján, a kohéziós- és agrárforrásokból *Magyarország 2013 végéig 24,5 milliárd euró támogatást, a teljes keret 69,4%-át használta föl (5. táblázat).*

5. táblázat

Magyarország 2007-2013 közötti uniós fejlesztési keretének kihasználtsága

<i>adatok millió euróban</i>	2007-2013 Terv	Kifizetés 2013 év végéig	2013-ig kifizetés / 2007-2013 terv %	Kifizetés 2014 év végéig	2014-ig kifizetés / 2007-2013 terv %
Kohéziós források	24 921	15 044	60,4%	19 489	78,2%
Vidékfejlesztési források, (EMVA, HOP)	3 895	2 985	76,6%	3 578	91,9%
Fejlesztési források ÖSSZESEN	28 816	18 029	62,6%	23 066	80,0%
<i>Agrár piaci-, földalapú támogatások</i>	<i>6 071</i>	<i>6 179</i>	<i>~ 100%</i>	<i>6 179</i>	<i>~ 100%</i>
<i>Egyéb támogatások (ETE, uniós K+F)</i>	<i>412</i>	<i>283</i>	<i>-</i>	<i>283</i>	<i>-</i>
Uniós fejlesztési források (millió euró)	35 299	24 490	69,4%	29 528	83,6%

²⁵ Az agrár- és vidékfejlesztési források kerete 2007-2013. közötti években 10,0 milliárd euró volt, három részből állt, KAP I. pillér közvetlen agrárpiaci földalapú támogatások 6,071 milliárd euró, KAP II. pillér vidékfejlesztési támogatások 3,860 milliárd euró, harmadik elem a II. pillérhez kapcsolódó HOP Halásznemzeti Alap 0,035 milliárd euró volt

²⁶ E források nem képezik részét a Nemzeti Stratégiai Referencia Keretnek, az ÚMFT, ÚSZT operatív programoknak, az uniós szabályok szerint elkülönítve, nemzeti projektenként kell kezelni őket.

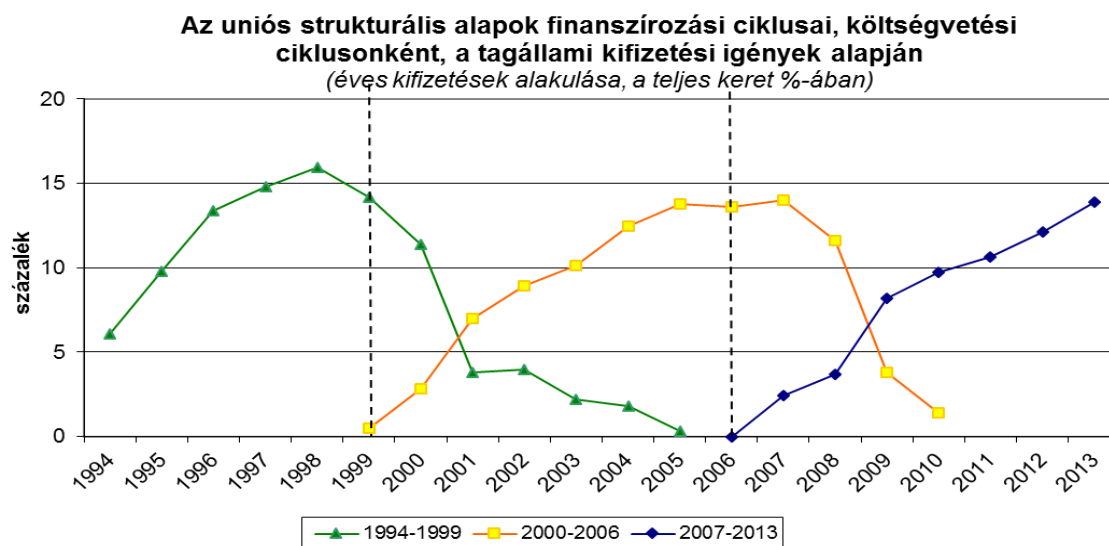
Az Eurostat pénzügyi elszámolási adatai alapján a közvetlen agrártámogatások nélkül, 2013. év végén a rendelkezésre álló kohéziós alapok és a vidékfejlesztési támogatások lehívása (18,0 milliárd euró) 62,6% volt, ebből a *kohéziós források 2013. évi kifizetése 60,4%* (15,0 milliárd euró), a vidékfejlesztési források lehívása 76,6% (közel 3,0 milliárd euró) volt. A közvetlen agrártámogatások mellett a határment együttműködések és a közvetlen finanszírozású uniós központi kutatás-fejlesztési források (szegedi ELI-Aps Lézerkutató Központ) elérték a 283 millió eurót.

A 2014. év végére, az Eurostat statisztikái és az uniós intézmények hazánkkal szembeni pénzügyi elszámolásai szerint, a kiemelt, koncentrált kormányzati figyelem következtében, az uniós fejlesztési források – a kohéziós alap és a vidékfejlesztési támogatások – kihasználtsága elérte a 80,0%-ot (23,1 milliárd eurót). *2014 végén a kohéziós források kihasználtsága megközelítette a 78,2%-ot* (19,5 milliárd eurót), a vidékfejlesztési források lehívása pedig a 91,9%-ot (3,6 milliárd eurót).

1.2.10. A 2007-2013. évi uniós költségvetési időszak pénzügyi- és költségvetési egyenlegének eltérései

Jóllehet az elemzésben a 2007-2013. évi költségvetési időszak Magyarország részére juttatott közösségi támogatások összefoglaló pénzügyi egyenlegének a meghatározására vállalkoztunk, azonban az uniós források támogatás-felhasználási szabályai²⁷ miatt felhívjuk a figyelmet arra, hogy *az adott időszakban teljesült pénzügyi kifizetések és az adott uniós költségvetési időszak pénzügyi kifizetési eltérnek egymástól*. Ezt a **9. ábra** szemlélteti, ami a közösségi költségvetés strukturális alapjának a finanszírozási ciklusait ábrázolja.

9. ábra



²⁷ A támogatás-felhasználás n+2, n+3 éves kifizetési szabályai, illetve a nagy projektek auditált lezárásáig visszatartott utolsó kifizetések miatt.

A tagállamok a hétéves költségvetési ciklusok forrásait jellemzően 8-10 év alatt hívják le, azaz az éves pénzügyi kifizetések (a keret lezárásáig) évente a teljes hétéves támogatási keretnek mintegy 5-15%-át teszik ki. A **9. ábráról**, az Eurostat által publikált adatok alapján látható, hogy az elemzett 2007-2013 közötti időszak első éveiben, 2007-2009 között, a strukturális alapok kifizetésének többségét jellemzően a korábbi, 2000-2006. évi költségvetési időszakban elfogadott projektek kifizetése, pénzügyi rendezése jelentette. Az EU-tagállamok a 2000-2006 közötti időszakban a rendelkezésükre álló hétéves strukturális forrásoknak kb. 30%-át a költségvetési időszak befejezése, 2006 vége után hívták le. A 2007-2010 között a 2000-2006-ról áthúzódó költségvetési keretből teljesített éves kifizetések aránya 14%, 11,6%, 3,8%, 1,4% volt a teljes uniós (2000-2006. évi) közösségi költségvetési keret százalékában.

Hasonló ez Magyarország esetében is: a 2007-2013-as költségvetési időszak első harmadában, 2007-2009 között többségében a 2004-2006-os időszakban biztosított, lekötött uniós költségvetési keret, a PHARE, SAPARD nagy projektek forrásainak kifizetése, végső elszámolása történt, majd 2010-től emelkedett a 2007-2013. évi uniós költségvetési keret kifizetéseinek aránya. A jelenlegi helyzetben, a 2014-2015. években, a 2007-2013. éves uniós költségvetési időszakban lekötött, elindított projektek, beruházások kifizetése történik meg. A 2015. évek közepétől az uniós források lekötéssel érintett intézmények „felszabadulása” után várható a 2014-2020. éves uniós költségvetési időszak forráslekötéseinek felgyorsulása.

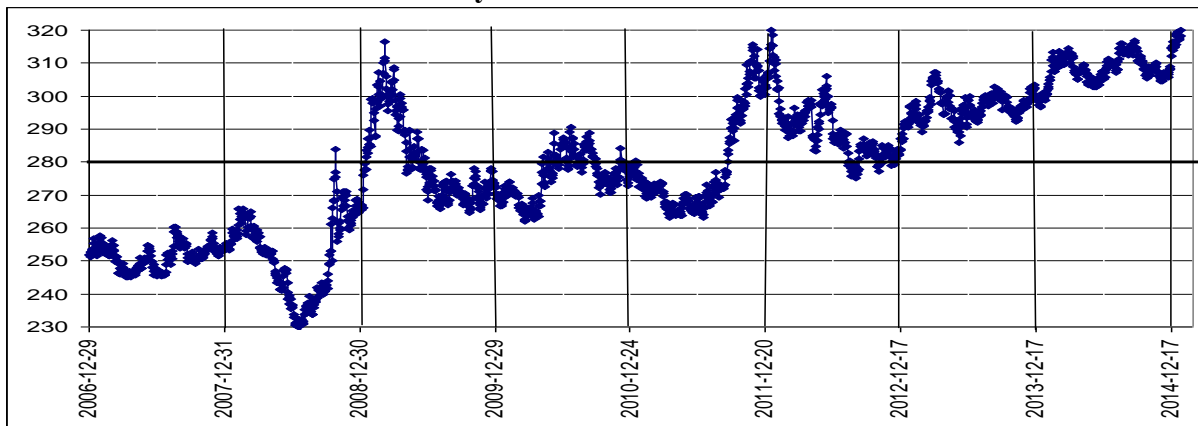
1.2.11. Árfolyamhatás

A nem eurót használó országok számára jelentős kockázat a középtávú, hétéves uniós költségvetési tervezés árfolyam meghatározása, mert. Az uniós költségvetési időszak tervezése és a beruházásokat, programokat lezáró utolsó kifizetések között akár 10 év is eltelhet. A 2007-2013. évi uniós költségvetési időszakban Magyarország által felhasználható fejlesztési források összege forintban, a tervezési árfolyamot (280 forintot), a 2014-2015. évek, a kifizetések folyamán már 10%-kal meghaladó árfolyamgyengülés miatt – becsléseink szerint²⁸ – várhatóan 380-400 Mrd forinttal haladhatja meg a felhasználható források összege a tervezett szintet.

A **10. ábrán** látható, hogy a 2007-2013 közötti időszakra prognosztizált árfolyam (280 forint), hogyan teljesült az évek folyamán. (A 2006. évi tervezési árfolyam, a 280 forint átlagos euró árfolyam a pénzügyi elszámolásokra vonatkozóan nagyon jó becslésnek bizonyult, mert a 2007-2014. évek között a napi adatokból kalkulált hétéves átlagos euró árfolyam 279,1 forint volt).

A 2007-2008 közötti időszakban az árfolyam tényadatai a prognózistól 10,3%-kal elmaradtak, 250 forint körül alakultak, viszont a 2009-2011 közötti időszakban kisebb ingadozásokkal, a prognózissal egyező volt az árfolyam alakulása. Az éves átlagos árfolyam 2012-ben 289,4 forint volt (3,3%-kal nagyobb a tervezettnél), majd 2013-ban az átlagos euró árfolyam 296,9 forint (6%-os növekedés a tervezett 280 forintos árfolyamhoz képest), és 2014-ben az éves, átlagos euró árfolyam 308,7 forint volt, 10,2%-kal magasabb az árfolyam prognózisnál.

²⁸ Az árfolyamhatás pontos meghatározása a program keret kifizetéseinek lezárásával, a 2007-2013. költségvetési ciklus esetében a 2015. év vége után lehetséges.

Az euró forint árfolyamának alakulása 2007-2014 között²⁹

Az uniós költségvetési keret felhasználása 2011. év végén a kohéziós források esetében 35,2%-on, a vidékfejlesztési források esetében pedig 53,1%-on állt. A 2011. év második felétől az időszak végén tapasztalható árfolyamgyengülés és az időben elhúzódó, a költségvetési időszak végén jelentkező kifizetések miatt – források közel 60%-ának a kifizetések az elszámolási árfolyam tartósan meghaladta a tervezési árfolyamot.

Becsléseink szerint, a tervezett 280 forintos elszámolási árfolyamhoz képest 2012-től bekövetkezett árfolyamgyengülés, illetve az időben elhúzódó pénzügyi elszámolások 5,4%-os, 1,2 milliárd euró (380-400 Mrd forint) uniós fejlesztési többletforrást biztosítottak az országnak, amivel a tervezésnél és az időszak alatti forráslekötéseknél, támogatási szerződések megkötésénél még nem vagy csak részben számoltak.

A 2012-2015. évi kifizetéseknél³⁰ az árfolyamgyengülés miatt fejlesztési többletforrás keletkezik (keletkezett). A 2012-től megvalósult kifizetések esetében a tervezetthez képest „megmaradt” (ki nem fizetett) források mértéke a következőképpen alakult: a 2012. évi kifizetéseknél 26 Mrd forint, a 2013. évi kifizetések esetében 74 Mrd forint, a 2014. évi kifizetéseknél pedig 127 Mrd forint a becsült „forrás-megtakarítás”. A 2015. évben fennmaradó kifizetések, fejlesztési források esetében – becsléseink szerint – további 205-250 Mrd forint, fejlesztési többletforrás keletkezhet a tervezettnél (lekötöttnél) gyengébb forint árfolyam miatt.

²⁹ Forrás: MNB napi euró árfolyamok.

³⁰ A támogatási szerződések forintban meghatározott támogatási összegeket tartalmaznak. A pályázatkezelő, pénzügyi lebonyolító rendszerben a szerződéssel lekötött forrás a megvalósításig tervezési árfolyamon kerül rögzítésre. A lekötött keret tervezési árfolyamon 280 forinton elszámolt, a megvalósítás után a gyengébb árfolyamon megvalósuló kifizetés a rendszerben rögzítetttnél kevesebb forrást (eurót) használ fel. Pl. 28 MFt beruházás tervezési árfolyamon (280 forinton) 100.000 euró lekötését jelenti a kifizetésig. Ha a kifizetés gyengébb, pl. 300 forintos euró árfolyam történik, a szerződésnek megfelelően 28 MFt kifizetése esetén, az uniótól a 100.000 euró helyett csak 93.333 euró lehívását (28 MFt /300 Ft) jelenti. A „megtakarítás”, keret növekedés 6.666 euró, amit az uniós intézményrendszer forrásfelhasználását tervezőinek figyelembe kell venniük.

1.3. Az uniós csatlakozás járulékos költségei, bevételkiesések

1.3.1. Az uniós források felhasználását támogató intézményrendszer költségei

Az uniós források áramlása többszörösen átszövi az állami költségvetést – a miniszterelnökségtől az önkormányzati intézményekig – és a költségvetésen kívüli, a kedvezményezetteket támogató, tanácsadó „szervezetekig” az uniós pénzek átjárják az egész társadalmat, gazdaságot. A forrásokhoz társul egy európai uniós szinten szabályozott, összehangoltan működő intézményrendszer, melynek az előírt szervezeti kereteit – irányító hatóságot, igazoló hatóságot, ellenőrzési hatóságot és az operatív feladatokat ellátó fejlesztési ügynökségeket, pályázatkezelő szervezeteket – a csatlakozás előtt létre kellett hozni, és azok megfelelő szintű működését folyamatosan biztosítani kell. Az irányítási, forráselosztási és a szervezeti kereteket determinálta az EU kompatibilis régiók (NUTS2 régiók) kialakítása.

Az elszámolásokat és a felhasználást koordináló, lebonyolító intézményrendszer működésének finanszírozása *három forrásból* történhet: a technikai segítségnyújtási alapból, a hazai költségvetésből vagy magából a pályázati forrásokból, illetve ezeknek többféle együttes variációja szerint. Ezért a működési költségek számbavétele igen bonyolult, elemzésünkben csak az állami költségvetésben megjelenő elemek számbavételével foglalkozunk.

A *technikai segítségnyújtási* keret egy elkülönített rész az uniós operatív programok fejlesztési kereteiből, azok maximum 5%-a lehet, ebből finanszírozható az irányító pályázatkezelő intézményi struktúra működtetése. A technikai segítségnyújtási keretek tervezett nagyságát, ezek felhasználási céljait (pályázatkezelés, kommunikáció, tervezési kapacitások) a tagállamok az operatív programok forrásallokációjával, fejlesztési terveivel együtt a program benyújtásakor elfogadtatják a Bizottsággal.

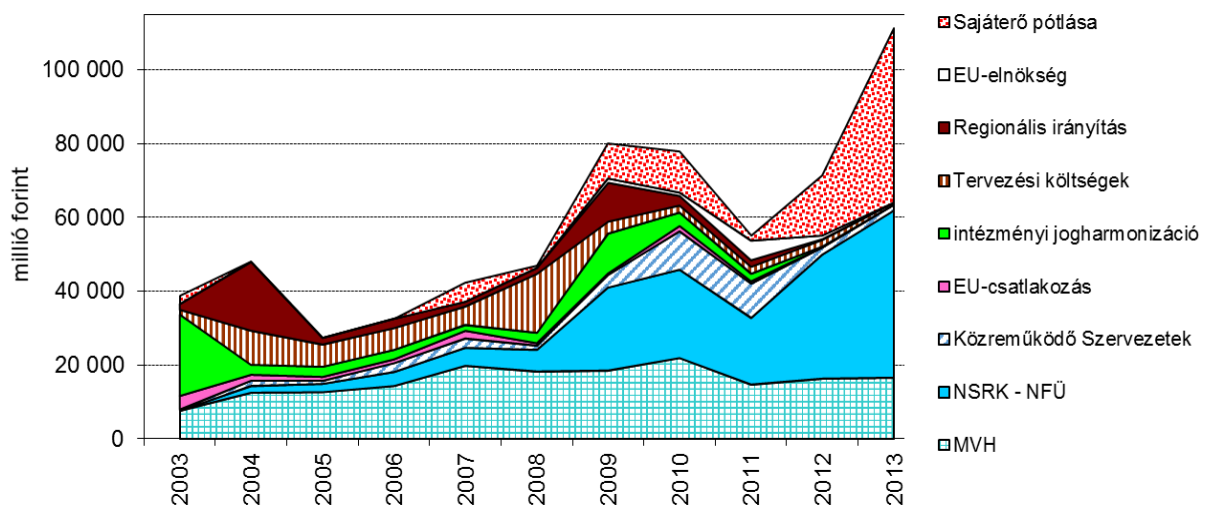
Az állami költségvetés éves uniós-intézményi működési kiadásai 2003-2013 között 40-60 Mrd forint/év között mozogtak. Az uniós programok irányításával, koordinációjával, pályázatok kezelésével foglalkozó munkaerő száma (2013. év végén) megközelítette az 5300 főt³¹, ebből a minisztériumokban koordinálók száma kb. 450 fő, NFÜ alkalmazott 610 fő, a közreműködő szervezetekben, (KSZ), dolgozók 3265 fő³² és a MVH alkalmazott 946 fő volt.

A **11. ábra** az uniós források kezeléséhez (pályázat-kezeléshez) közvetlenül kapcsolódó 2003-2013. évek között az állami költségvetésben megjelenő kiadások alakulását szemlélteti.

³¹ Forrás: Költségvetési intézmények szervezetek esetében a 2013. évi költségvetési beszámoló, szervezeti ábrák, közreműködő szervezetek esetében az OPTEN Cégtári adatok, éves beszámoló, azok mellékletei.

³² Közreműködő szervezetek 3 265 dolgozójából a VÁTI 549 fő, a MAG Zrt. 907 fő, Magyar Vállalkozásfejlesztési Zrt. 32 fő, Energia Központ Kht. 88 fő, KIKSZ Közlekedésfejlesztési Zrt. 102 fő, ESZA 743 fő, DARFÜ 131 fő, DDRFÜ 106 fő, ÉARFÜ 153 fő, NORDA 105 fő, KDRFÜ 78 fő, NYDRFÜ 78 fő, KMRFÜ 193 fő (Forrás: OPTEN cégtár, éves beszámoló adatok).

Az állami költségvetés uniós források kezeléséhez, pályázatához kapcsolódó kiadásainak alakulása, 2003-2013. évek között



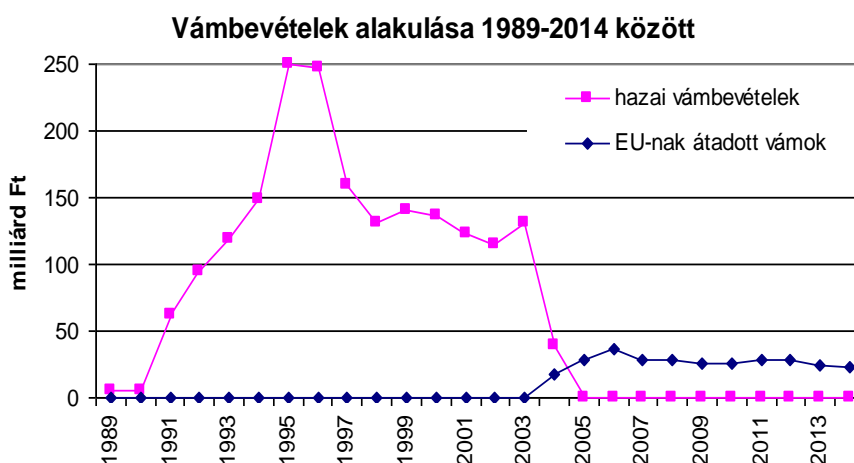
- A kohéziós források pályázatait 2003-2004 között a Nemzeti Fejlesztési Hivatal, majd 2004-2013 között Nemzeti Fejlesztési Ügynökség kezelte. A fejlesztési programok jellegétől függően a pályázatkezelési munkát támogató közreműködő szervezetekkel együtt a tervezés, operatív irányítás, pályázatkezelés tízéves működési kiadásai elérték a 191,1 Mrd forintot. A kifizetett uniós forrásokra vetített becsült átlagos pályázatkezelési költség, költségvetési ráfordítás (kifizetésekkel arányos szintje) 3,8%-os volt.
- A közreműködő szervezetek **11. ábrán** megjelenített kiadásai, a hazai költségvetésből fedezett, a pályázatkezelési kapacitás bővítéséhez kapcsolódó beruházások, informatikai rendszerek kiépítése, uniós keretből nem finanszírozott fejlesztések (a pályázatkezelési kiadásokra a programok TS keretei biztosítanak forrást).
- Intézmény-átalakítására, jogharmonizációra 2003-2013. évek között összesen 33,6 Mrd forintot fordított a költségvetés, ennek jelentős része (23,7 Mrd forint) a PHARE forrásokból biztosított minisztériumonként, állami intézményenként felosztott fejlesztési, jogharmonizációs projektek kerete volt, s ebből 2004-2009 között a schengeni követelményeknek megfelelő határrendszer kialakítására közel 5,0 Mrd forint szolgált.
- A stratégiai programok tervezése, az unióhoz beadásra, jóváhagyásra kerülő nagyprojektek (14 Mrd forint fölötti összérték) tervezési költsége, éves beszámolók adatgyűjtése tíz év alatt elérte az 57,6 Mrd forintot.
- A regionális irányítás költségeire fordított kiadások nagysága 2003-2013 között 42,6 Mrd forint volt, 2012-től azonban a kormány új alapokra helyezte a területfejlesztési politikát, megszüntette a korábban felállított kistérségi-, megyei-, regionális-, balatoni- fejlesztési tanácsokat, és helyettük – a 4/2011. (I. 28.) kormányrendelet szerint – az azonos régióba tartozó megyék vezetői konzultációs fórumokat hozhattak létre.

- A 2004. évi EU-csatlakozás költségei elérték a 6,8 Mrd forintot, ebből a 2003-2004-ben az EU információs és kommunikációs kampány költségei 3,4 Mrd forintot tettek ki, az EU csatlakozás eseményeire – a zárszámadási elszámolások szerint – pedig országosan 921 millió forintot fordított az ország; 2005-2009 között a lakossági tájékoztatás költsége 1,6 Mrd forint volt.
- Az EU források ellenőrzését 2007-2010 között a KEHI végezte, majd 2011-től az EUTAF (Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság) végzi. A nemzetközi korrupció, csalás elleni küzdelem keretében, a NAV-on belül az OLAF, a nemzetközi csalásellenes együttműködést támogató csoport működik.
- A 2011. év első féléves magyar uniós elnökség, az arra való többéves felkészülés költsége összesen elérte a 8,6 Mrd forintot.
- Az uniós képviselőre, a brüsszeli ingatlanra, az éves utazási költségtérítésekre 2004-2013 között összesen 5,3 Mrd forintot fordított az ország. A képviselő kialakítása, az ingatlanvásárlás 1,3 Mrd forintba került.

1.3.2. Uniós csatlakozással elmaradt vámbevételek becslése

Az uniós csatlakozás miatt kimutatható import vámbevétel-veszteség – az APEH és a VPOP statisztikái alapján készült becsléseink szerint – a korábbi évek (1998-2003 közötti időszak) vámbevételeinek 32%-a, kb. 42 Mrd forint/év volt. A **12. ábra** a hazai vámbevételek 25 éves alakulását mutatja be. Az 1995-1997. években a Bokros-csomag +8%-os import vámpótlék miatti kiugrásától eltekintve, a csatlakozás előtti hat évben (1998-2003 között) a vámbevételek közel azonos szinten, átlagosan 134 Mrd forint/év körül mozogtak. A csatlakozás után az uniónak hozzájárulásként befizetett vámtételek között csak a harmadik (nem uniós) országokkal szembeni vámbevételek szerepelnek, ezek 25%-át a szabályok szerint minden tagállam beszedési költségtérítés címen visszakapja, s így a csatlakozás óta teljesített nettó befizetések tíz éves átlaga 28 Mrd forint/év volt.

12. ábra



Az uniós csatlakozás előkészületei során 1998-tól elkezdődött a hazai vám- és jövedéki adórendszer átalakítása, jogharmonizációja. Mind a hazai intézményrendszer, mind a vámjogi³³ és jövedéki³⁴ törvény több lépcsős átalakítása összhangban volt az európai eljárásrendekkel, adórendszerrel.

Korábban, 2003-ig az importált jövedéki termékek – az energiahordozók, földgáz, benzin, dohány- és alkoholtermékek – jövedéki bevételeit a költségvetésben vámbevételként mutatták ki, hasonlóan a belföldön előállított jövedéki termékek – energiahordozók, földgáz, benzin, dohány, alkohol – jövedéki bevételeit az ÁFA-val összevontan a költségvetési forgalmi adóbevételként mutatták ki. Az előbbit a Vám- és Pénzügyőrség, az utóbbit az APEH szedte be. A csatlakozás után, 2004-től, az EU jog- és jövedéki adóharmonizációja miatt, a korábban importált jövedéki termékek (földgáz, alkohol, dohány) vámáruból jövedéki termékek lettek, azaz vámbevétel helyett, 2004-től jövedéki adóbevételként kerültek a költségvetési bevételek között kimutatásra. Ezért ebben az esetben nem történt vámbevétel kiesés, csak más jogcímen (jövedéki adóbevételként) jelentkeznek a költségvetésben ezek a tételek. (Hasonlóan a hazai termelésű energiahordozók, dohány, alkohol korábban ÁFA-bevételként kimutatott jövedéki része, 2004-től az uniós szabályok szerint jövedéki adóként került elszámolásra.)

Becslésünk szerint³⁵ a 2004-es uniós csatlakozással a hazai költségvetés korábbi vámbevételeinek megközelítőleg 48%-a jövedéki bevételként továbbra is bekerült a költségvetési bevételek közé. (2006-tól a jövedéki adómértékek emelésével tovább nőttek ezen a címen a beszedett költségvetési bevételek).

1.3.3. Az európai bírósági döntések, állásfoglalások hatása a hazai költségvetésre *Köteleességszegési eljárások*

Az Európai Bizottság 2011-2014 között az Európai Unió Bíróságnál (EUB) *hétszer kezdeményezte Magyarországgal szemben kötelezettségszegési eljárás megindítását* (a részletes bemutatást lásd **3. mellékletben**). Az indított keresetlevelek közül a Bíróság négy esetben³⁶ állapított meg kötelezettségszegést. Ezek közül a költségvetési hatása miatt két határozat,³⁷ az ÁFA visszatérítési gyakorlatra vonatkozó (2011) és az alkohol tartalmú italok jövedéki adó szerkezetére vonatkozó (2014) volt jelentős.

A 2011. évi ÁFA, hozzáadott érték adó (HÉA) különbözet visszatérítése az adott költségvetési időszakra vonatkozóan rontotta a költségvetési egyensúlyt, mivel meg kellett szüntetni azt a Bizottság által kifogásolt gyakorlatot, hogy az adózó csak akkor kapta vissza az – előző évre -, befizetett ÁFA előlegét, ha a visszatérítendő összeg meghaladta a még ki nem fizetett, tárgy időszaki, előzetesen felszámított adó (ÁFA) összegét.

A 2014-es alkohol tartalmú italok jövedéki adójának megállapítása során Magyarország olyan szabályozást fogadott el és alkalmaz, amely a magánszemélyek esetében nem teljesítette az alkohol és az alkoholtartalmú italok jövedéki adója szerkezetének összehangolásáról szóló uniós előírásokat³⁸. „A

³³ 1995. évi C. törvény a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról.

³⁴ 1997. évi CIII. törvény a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól.

³⁵ A 2003-2005 közötti vám- és jövedékbevételek elemzése alapján.

³⁶ 2014. december 31-ig.

³⁷ A másik két megállapított kötelezettségszegés az adatvédelmi biztos és hivatalának megszüntetése, valamint a bírák, ügyészek és közjegyzők szolgálati jogviszonyának 62 éves korban történő megszüntetését előíró nemzeti szabályozás volt.

³⁸ Az etilalkohol szeszfordéban történő bérfőzése 0%-os jövedékiadó-mérték alá tartozik, és az etilalkohol magánszemélyek általi előállítása jövedékiadó-mentes.

tagállamok számára engedélyezhető kedvezményes adómérték vagy adómentesség bizonyos regionális és hagyományos jellegű termékek esetében, azonban az ilyen kedvezményes adómértékek nem okozhatják a belső piaci verseny torzulását”.

A fennmaradó három további kötelezettségzegési eljárásból kettőt az uniós bíróság elutasított³⁹, egyet, a vasúti forgalomszabályozásra vonatkozót részben elfogadott/elutasított⁴⁰.

Előzetes döntéshozatali eljárás

A magyar igazságügyi szervek, illetékes hazai bíróságok, döntéshozó szervek 2006-2014 között 62 esetben fordultak uniós jogalkalmazási kérdésekkel – támogatási, adóztatási, menekültügyi, fogyasztóvédelmi ügyekben – előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel az Európai Unió Bíróságához. Az eljárásokban hozott ítéletek közül 15 volt, ami adó- és vámügyekben kért állásfoglalást, ebből 10 eset a hozzáadottérték-adó, az ÁFA visszatérítés, a feltételezett visszaélések esetén az adó visszatartás esetében alkalmazott gyakorlatot érintette.

Az Európai Unió Bíróságnak az ÁFA ügyekben (2006-ban, 2010-ben, 2012-ben két-két esetben, 2013-ban három ügyben) hozott döntései a kialakult hazai ellenőrzési, behajtási és bírósági gyakorlatot gyökeresen átalakították, új irányt adtak az ÁFA visszaélések jogi megítélésének. Az uniós szabályozással nem összeegyeztethető az APEH/NAV által alkalmazott ÁFA visszatartási gyakorlat, amely az adólevonási jog megtagadásával szankcionálja az adóalanyt, aki nem tudta, tudhatta, hogy az érintett ügylet az adócsalás részét képezi, vagy azt, hogy az értékesítési láncban a megelőző vagy a következő másik ügylet adókijátszást valósít meg.

Előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeztek még a magyar illetékes bíróságok hat fogyasztóvédelmi ügyben, négy esetben az uniós agrártámogatásokkal kapcsolatos jogosultsági ügyekben, három-három esetben bevándorlási, letelepedési valamint büntető ügyekben és szabadalmi jogi kérdésekben, két alkalommal közbeszerzési ügyekben. Szerepelt az EUB-nek feltett témák között versenyjogi, szakmai kamarai, kártérítési és állami támogatásokkal kapcsolatos kérdés is. Kilenc esetben – kiemelten a munkaügyi témákkal kapcsolatban – a Bíróság hatáskörének, illetékességének hiányát megállapító választ adott.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságánál (EJEB) kezdeményezett esetek⁴¹

A strasbourgi emberjogi bíróság működésének költségeit a tagállamok hozzájárulásából fedezi. A tagállamok lakosságuk és GDP teljesítményük alapján osztják meg a működési költségeket, a Magyarországra eső rész 2-2,3 millió euró/év (megközelítőleg 650-700 millió forint) között volt az elmúlt években. A Bíróság 2008-2011 között hozott magyar vonatkozású ítéleteinek pénzügyi hatása mintegy 79,1 ezer euró, 22,1 millió forint volt. 2012-től az EJEB-hez érkező panaszok száma folyamatosan emelkedett: 2012-ben 866, 2013-ban 1 090, 2014-ben 2 320 panasszal fordultak a döntő testülethez. Az EJEB a befogadott panaszok közül 2012-ben 27, 2013-ban 42, 2014-ben 60 magyar vonatkozású esetben döntött. A 2012-2014. évek közötti ítéletekben a kártérítési összeg elérte a 85 millió forintot, több – a

³⁹ Két elutasított kereset közül az egyik a külföldi ingatlan átruházása esetén fizetendő illeték alapjának meghatározása miatt (2011), a másik Sólyom László köztársasági elnök augusztus 20-i szlovák határátlépése (2012) miatt indult.

⁴⁰ A vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztása, üzemzavar vagy veszélyhelyzet esetén a forgalomirányító esetleges beavatkozása a menetvonalak elosztásába ügyében.

⁴¹ Jóllehet a Bíróság az Európa Tanács intézménye, de a szélesebb értelemben vett európai integráció jegyében és a költségvetést érintő hatások miatt a tanulmány röviden kitér erre is.

tömeges esetekben hozott – ítélet alapján születtek egyezségek, amelyeknek költségei meghaladták a 150 millió forintot. Összegezve: *a tagállami hozzájárulás és az ítéletekhez kapcsolódó költségek megközelítik az 1 milliárd forint éves költséget.* (A részletes, kiemelt magyar vonatkozású esetek és ítéletek összefoglalását a **4. melléklet** tartalmazza.)

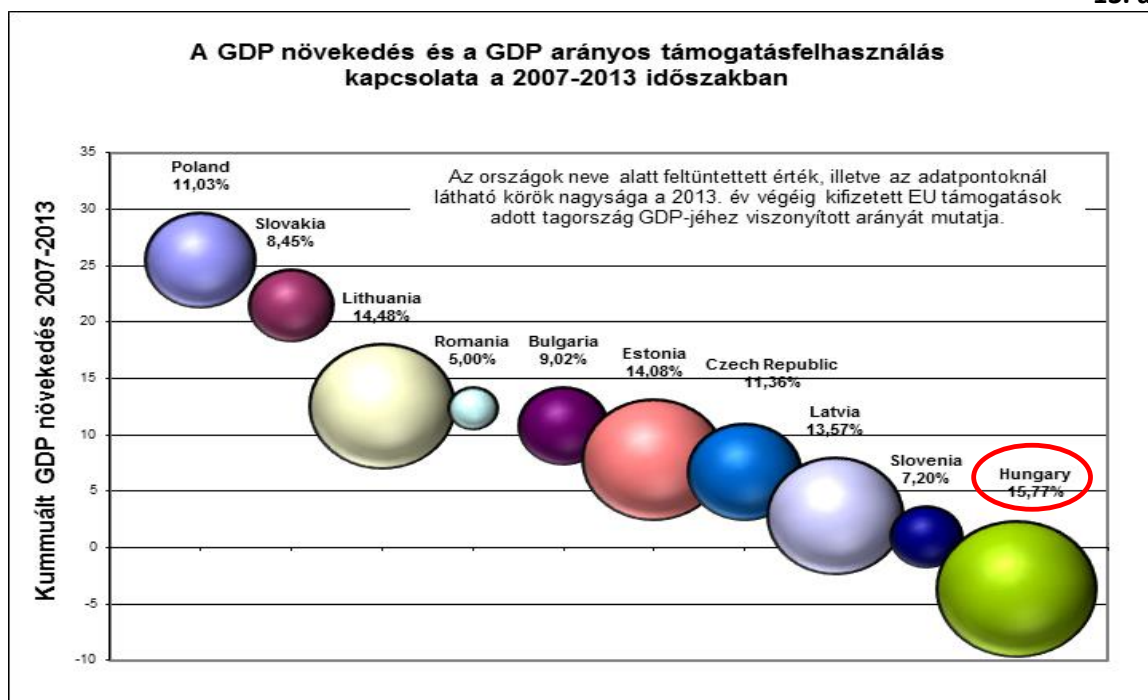
2. Az Operatív Programok makrogazdasági hatásai

2.1. A felzárkózásra gyakorolt hatások

A támogatások hatásainak értékelése során az uniós stratégiai célkitűzésekkel való összhang, azok között különösen a regionális fejlődésbeli különbségek csökkentése, az uniós közösségi átlag életszínvonalhoz történő felzárkózás, a reál-konvergencia folyamatok felgyorsítása volt a 2007-2013. éves uniós költségvetési források kiemelt felhasználási célja. Ennek megítéléséhez elsősorban a GDP növekedésre és a foglalkoztatás bővülésre gyakorolt hatásokat szükséges számszerűsíteni, tekintettel az elért eredmények fenntarthatóságára.

A **13. ábra** az időszaki GDP-változás adatait összekapcsolta az uniós támogatás felhasználással, ahol a körök nagysága a 2013. év végéig felhasznált GDP arányos uniós támogatások nagyságát fejezi ki.

13. ábra



Mint látható a 2007-2013 közötti időszakban a tagállamok között Magyarországon volt az egyik legnagyobb GDP-arányos támogatás-felhasználás (15,8 %), jóllehet a magyar gazdaság növekedési teljesítménye 2013-ig nem volt kiemelkedő a 2004-ben csatlakozott kelet-európai tagállamokhoz képest. Feltételezésünk szerint elmaradásunk két jelenségből következhetett. Vagy a nemzetgazdaság egésze volt az összehasonlításba bevonható országokhoz képest kedvezőtlenebb növekedési pályán, vagy a támogatás felhasználás hatásaként elindult változások nem tudtak jelentősen hozzájárulni a gazdasági növekedéshez. Az előbbi tényező szerepét leginkább a sokkal kedvezőtlenebb adósságpálya, a GDP-

hez viszonyított adósságszolgálat magas aránya erősíti. Utóbbi kapcsán ugyanakkor elmondható, hogy mivel a társországok lehívási ütemétől nem térünk el jelentősen – ellenkezőleg relatíve jól teljesítünk – és az indikátor előrehaladás összképe sem tekinthető kedvezőtlennek, inkább ellentmondásosnak, a növekedésbeli különbségekhez a pályázati rendszerhez kötődő okok is hozzájárulhattak.

Az uniós fejlesztések alacsony GDP-növelő hatását feltételezéseink szerint a támogatásokból történt beszerzések magas importhányada, illetve a fiktív és/vagy túlárzott tételek magas aránya, az intézményrendszer magas költsége, a beruházások fenntarthatatlansága vagy ezen, tényezők együttese is jelentős mértékben okozhatta. Ezeknek a lehetséges tényezőknek a kezelése, kiszűrése véleményünk szerint a tervezés és kontrollok folyamatos fejlődését, valamint a TS keretek aktívabb és eredményesebb felhasználását igényelte volna. A TS keretek rendre kiaknázatlanok maradnak, outputmutatóik sokszor nagyon alacsony teljesülési értékeket mutatnak. Lévéen újonnan csatlakozott ország, a potenciális kedvezményezett köre kevés tapasztalattal rendelkezett a forrásbevonáshoz szükséges kompetenciák terén. A TS keretek ezen képességek fejlesztésére, illetve a beavatkozások finomhangolására szánt összegeknek a jobb kiaknázása, a kedvezményezett aktivitásának fokozódása a pályázati irói szolgáltatásokra épülő rendszer túlsúlyával szemben eredményesebb és hatékonyabb rendszerhez vezethetett volna.

Ami a *foglalkoztatást* illeti, az EU-hoz való csatlakozást követően a magyar gazdaságban a munkanélküliségi ráta növekvő pályára állt⁴², szemben a többi visegrádi országgal, ahol a 2008-as válság kirobanásáig csökkenő trend volt megfigyelhető.

6. táblázat

Munkanélküliségi adatok és a korcsoportok szerinti foglalkoztatási adatok változása

évek	Foglalkoztatottak száma korcsoportonként (ezer fő)						Foglalkoztatottak száma összesen (ezer fő)	Munkanélküliségi ráta	
	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74		15-24 közötti korosztályra	Összes foglalkoz- tatottra
	évesek								
2 006	270,7	1 158,6	1 050,6	1 020,2	403,9	24,4	3 928,4	19,10%	7,50%
2 014	263,9	937,5	1 284,9	1 000,4	583,3	30,9	4 100,8	20,40%	7,70%
változás 2014-2006	-6,8	-221,1	234,3	-19,8	179,4	6,5	172,4	1,30%	0,20%

A munkanélküliségi ráta több évig tartó⁴³, 10% fölötti tetőzését követően az elemzési időszak utolsó évében a foglalkoztatás, a környező országokat meghaladó mértékben, 5,3%-kal növekedett, az elemzett időszak változása 4,4%-os növekedés volt. Hogy ennek mekkora része köthető pontosan az EU támogatások felhasználásához, további vizsgálatokat igényel. Mindazonáltal, a **7. táblázatból** – Humán infrastruktúra és munkahelyfejlesztésre vonatkozó célérték adataiból – megállapítható, hogy a *GOP és a ROP munkahely teremtési hatása jelentősen felülmúlja a várakozásokat és kiemelkedik a többi fejlesztési indikátor közül*. E programokban a teremtett munkahelyek száma 2013. év végéig 130.775 fővel nőtt szemben a 96.857 fő célértékkel. Az ÁROP és TÁMOP képzései csaknem 1 millió főt értek el,

⁴² A munkanélküliségi ráta 2003. év végén 5,9%, 2004-ben 6,1%, 2005-ben 7,2%, 2006-ban 7,5% volt, 2007-ben 7,4%, 2008-ban 7,8%. 2009-től tartósan meghaladta a 10%-ot, 2009-ben 10,0%, 2010-ben 11,2%, 2011-2012-ben 11,0%, 2013-ban 10,2%, majd 2004-ben 7,7%-ra csökkent. (KSH. munkanélküliségi ráta adatok).

⁴³ 2009-2013 közötti években.

ami szintén a tervezett érték feletti (112%) teljesülést jelentett 2013. év végéig. A táblázatból megismerhetők az egyes fejlesztés típusok területén az OP-k előrehaladását összevontan bemutató indikátorok is.

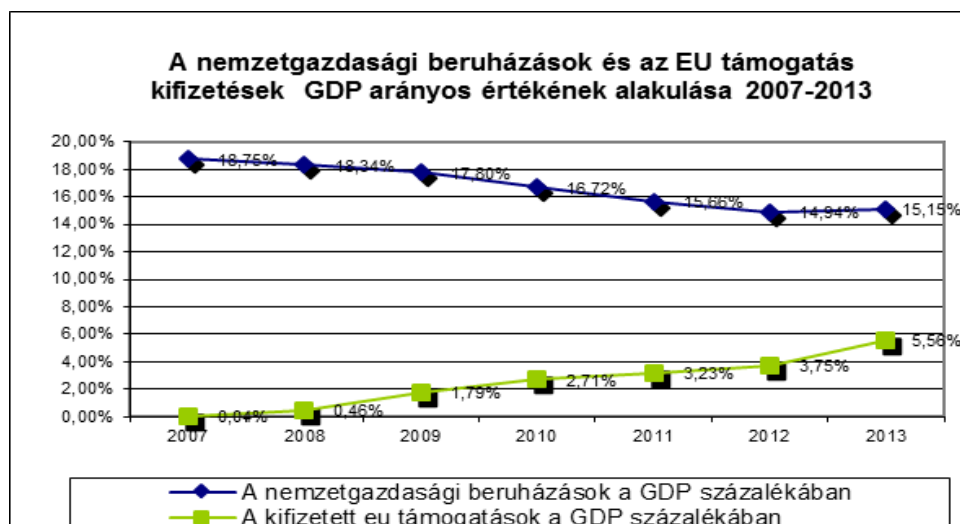
7. táblázat

Az operatív programok célértékeinek teljesülése 2013. év végén

Indikátor	OP	Célérték (az OP-kban)	Szerződésben vállalt tervértékek	Tényértékek	Tény/ OP cél	Tény/ Vállalás
Humán infrastruktúra és munkahely fejlesztés						
Teremtett munkahelyek (fő)	ROP, GOP	96 857	56 394	130 775	135%	232%
Megtartott munkahelyek (fő)	ROP	-	142 064			
Képzettek száma (fő)	ÁROP, TÁMOP	818 720	964 779	918 123	112%	95%
Létrehozott TISZK száma (db)	TIOOP	-	20	18		90%
Gazdaságfejlesztés						
Abszolút indukált beruházás (Mrd Ft)	GOP	-	1168	501		43%
Relatív indukált beruházás (1 Ft-ra jutó)	GOP	1,7	1,43	1,5	88%	105%
Abszolút indukált beruházás (Mrd Ft)	ROP-ok	579	573	360	62%	63%
Relatív indukált beruházás (1 Ft-ra jutó)	ROP-ok	-	0,82	1,21		148%
Közvetett pénzügyi eszközökbe bevont vállalkozások száma (db)	GOP 4. prioritás KMOP	-	16 697	2 237		13%
Korszerű infrastruktúrával ellátott ipari parkok és ipari területek nagysága (ha)	ROP	4 180	6 039	4043	97%	67%
Infrastrukturális beruházások						
Megépült új utak hossza (km)	ROP	316	321	281	89%	88%
	KÖZOP	319		182	57%	
Felújított utak hossza (km)	ROP	2 020	2587	2109		82%
	KÖZOP	311		269	86%	
Kerékpárutak hossza (km)	ROP	584	907	544		60%
	KÖZOP	313		65	21%	
Felújított vasútvonalak hossza (km)	KÖZOP	292		179	61%	
Környezeti infrastruktúra						
Rekultivált hulladéklerakók száma (db)	ROP KEOP	-	1 094	431		39%
Támogatott projektek keretében ár- és csapadékvíz, belvízkaróktól megvédett lakosság (millió fő)	ROP	1,3	2	1,2	92%	60%
A fejlesztés eredményeként szennyvízcsatornával ellátott lakóegységek számának növekedése (db)	ROP KEOP	-	450 501			0%
Társadalmi infrastruktúra modernizálása						
Iskola-felújítás (db)	ROP	-	543	491		90%
Egyetemfejlesztés (db)	TIOOP	-	25	10		40%
Járóbeteg szakellátó fejlesztése	TIOOP	-	32	23		72%
Kórházfejlesztés (db)	TIOOP	-	35	1		3%

Az NSRK kifizetések GDP arányos mértékét és a nemzetgazdasági beruházások területén betöltött szerepét a **14. ábra** szemlélteti.

14. ábra



A kohéziós források 2007-2013. évek közötti összes kifizetéseiből a *tőke jellegű kifizetések, beruházások részarányának* meghatározásában az NGM tőke- és folyókifizetések adataira támaszkodtunk. Ennek alapján elmondható, hogy (2013 októberéig) 3 182,9 Mrd Ft-ot, az *összesen kifizetések 76,7%-át*, (a GDP arányában 13,0 %-ot) fordítottak a pályázók, a forrásokat felhasználók beruházásokra az NSRK forrásokból. A **15. ábrán** megfigyelhető operatív programonként a *beruházási kiadások aránya* a teljes kifizetésekből – a vonallal ábrázolt beruházási szint – *a legnagyobb 2013. év végén természetesen az infrastruktúra-fejlesztésre irányuló KÖZOP, TIOP (89%), EKOP (88%) operatív programok esetében volt*, de a 15 operatív programból 12 esetben a beruházási részarány meghaladta 85%-ot. A nem tőke jellegű kifizetések túlsúlya a képzésekre irányuló TÁMOP-ban, valamint az ÁROP-ban, a VOP-ban figyelhető meg.

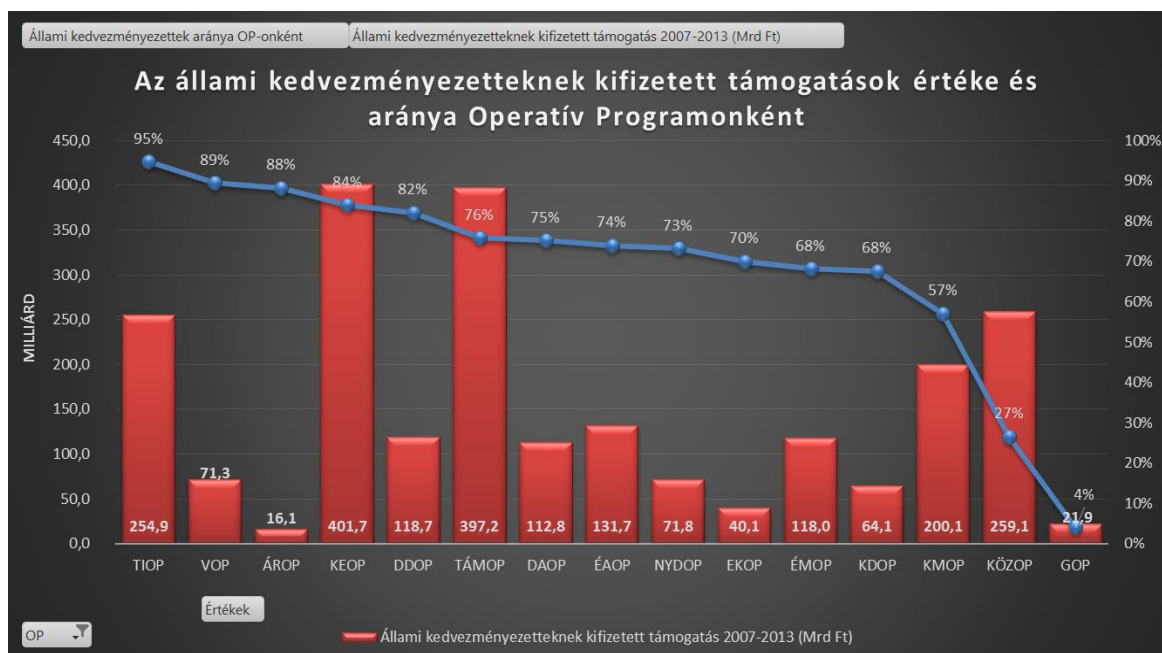
15. ábra



A **16. ábra** a közsférának, állami intézményeknek kifizetett támogatások arányát és abszolút értékét mutatja operatív programonként, 2013. október végén. Az NGM adatai szerint a minisztériumok, hazai közintézmények, önkormányzatok, állami projektek kifizetéseinek részaránya (2013. október végéig)

72,2%, közel 3 000 Mrd forint⁴⁴ volt. A közszféra legnagyobb összegű kifizetései a KEOP, a TÁMOP (közel 400-400 Mrd forint), a KÖZOP (259,1 Mrd forint) és a KMOP (200,1 Mrd forint) programoknál voltak. Az uniós fejlesztési források felhasználásában négy operatív programnál a társadalmi infrastruktúra fejlesztése a TIOP, a VOP, az ÁROP, a környezetvédelmi beruházásokat támogató KEOP kifizetésénél a közszféra részesedése a felhasználásból meghaladta a 85%-ot, a 15 operatív programból csak két esetben, a KÖZOP és a GOP forrásainak lehívásainál maradt 50% alatt.

16. ábra



A költségvetési hatásokat a Miniszterelnökség becslése alapján értékeltük. A költségvetést hazai társfinanszírozás formájában terhelő kiadás értéke – 2013. év végéig – 677 Mrd forint, az NSRK fejlesztések megvalósításához köthető kifizetett számlák, költségvetés egyenlegét javító adó- és járuléktartalma pedig 1858 Mrd forint volt. Ezek alapján az NSRK felhasználása a költségvetésre nettó értelemben véve pozitívan hatott, azaz a fejlesztések adó- és járulékvonzatai révén befolyt bevételek összege magasabb volt, mint a hazai társfinanszírozás kapcsán jelentkező költségvetési kiadások. Az önkormányzatok és a központi költségvetés intézményei esetében a sajáterő is a hazai társfinanszírozás részét alkotta.

2.2. Lekötés és kifizetés

A 2013. év végi adatok alapján a 8 204,9 Mrd forint összegű NSRK keretének egészére 104,3 %-os kötelezettség-vállalás történt, leginkább a KÖZOP (130,7%), az EKOP (119,2%), a GOP (107,9 %) és az ÁROP (107,3%) esetében lépték túl a keretet. A 8. táblázatban a nem elszámolható tételek levonását követő értékek kerültek feltüntetésre; ezek alapján megállapítható, hogy a legtöbb OP esetében a lekötési arány meghaladja a 100%-ot, a TÁMOP (92,2%) és a TIOP (90,2%) esetében azonban nem sikerült lekötni az összes rendelkezésre álló forrást. A pénzügyi előrehaladás 2013. év végén a 4742 Mrd Ft-t kitevő 57,8%-os kifizetettséget mutat, elmarad az NSRK programban tervezett, az időarányosan

⁴⁴ 2013. október végéig a közszféra kifizetései elérték a 2 995,7 Mrd Ft-ot.

megfelelően előrehaladottnak⁴⁵ tekinthető szinttől 77,7%-tól. A 15 operatív programból a 4 ROP és a VOP közelítette meg vagy érte el az időarányos szintet. A képet árnyalja, hogy a kohéziós uniós fejlesztési forrásokat – a fenti összegből az uniós támogatásként kapott részt – csak 48,0%-ban sikerült lehívni.

8. táblázat

Az uniós kohéziós források megoszlása operatív programonként, lekötött keretek és kifizetett források alakulása 2013. december 31.

OP	OP Keret		Lekötött közkiadás		Kifizetett támogatás (számlalapú) + elismert saját erő	
	Mrd Ft	NSRK Keret %-ban	Mrd Ft	Keret %-ban	Mrd Ft	Keret %-ban
ÁROP	49	1%	53	108%	31	62%
EKOP	118	1%	136	115%	76	64%
GOP	942	11%	1051	112%	579	62%
KEOP	1485	18%	1504	101%	634	43%
KÖZOP	1877	23%	2107	112%	1009	54%
TÁMOP	1146	14%	1093	95%	583	51%
TIOP	587	7%	565	96%	314	53%
VOP	104	1%	113	109%	83	80%
ROP_DA	247	3%	252	102%	187	76%
ROP_DD	232	3%	244	105%	177	76%
ROP_ÉA	321	4%	335	104%	215	67%
ROP_ÉM	298	4%	302	101%	202	68%
ROP_KD	167	2%	174	104%	116	69%
ROP_KM	483	6%	514	106%	420	87%
ROP_NyD	153	2%	157	103%	118	77%
NSRK	8209	100%	8601	105%	4742	58%

2.3. Fizikai előrehaladás

Az uniós kohéziós források felhasználásának alakulását, az egyes operatív programok előrehaladásának megítéléséhez 146 darab, az operatív program szintű változás nyomán követésére szolgáló indikátort⁴⁶ vizsgáltunk meg. Célunk a fejlesztések kedvező és kedvezőtlen részterületeinek megvilágítása, a tervezési szintek közötti összhang feltérképezése volt.

Elemzésünk szerint a források alacsony felhasználásához képest a tervekben kitűzött mutatók nagy hányada jelezte az elmozdulást a célértékek irányába. A teljesülési értékek ugyanakkor nagy szórást mutatnak, sok esetben a céloktól történő távolodás következett be. E területek azonosításával a 2014-

⁴⁵ Az indikátorok 2013. év végén, időarányosan megfelelően előrehaladottnak tekinthetőek, ha a tervekben meghatározott célértékek, legalább 77,7 % elérték, a kitűzött célok, indikátormutatók időarányosan (7/9 év) teljesültek.

⁴⁶ A célokat kifejező mutatószámok, indikátorok három típusba sorolhatók, lehetnek output-, eredmény- vagy hatásindikátorok, ezek közül az EU Bizottság által a tagállamok számára kötelezően előírt hatás- vagy eredményindikátorokat magindikátornak nevezzük.

2020. közötti új költségvetési ciklus operatív programjait, prioritásait tervezők számára kívántunk hasznos információt nyújtani.

A 129 darab értékkel rendelkező indikátormutató közül 60 darab közelítette meg vagy haladta meg az időarányosan megfelelőnek tekinthető 77,7 %-os értéket, ahogyan ez a **9. táblázatból** látható. Ez azt jelenti, hogy a 2013 év végén a mutatóknak 46,5%-a százaléka tartózkodott a kedvező tartományban

9. táblázat

Az operatív programszintű indikátorok időarányos teljesülése 2013. év végén

OP	Vizsgált OP szintű indikátorok	Ebből célértékkel rendelkezik	Átlagos teljesülés**	Időarányosan teljesült*	Időarányosan nem teljesült*	77 % * felett teljesült indikátorok aránya az összes 2015. évi célértékkel rendelkező indikátorhoz viszonyítva	25 százalék alatt teljesült	25 % alatt teljesült indikátorok aránya az összes 2015. évi célértékkel rendelkező indikátorhoz viszonyítva	A negatív irányban előrehaladott indikátorok száma	Végrehajtási jelentésben 0-s adatsor 2007-2013
EKOP	2	2	82%	1	1	50%	0	0%	0	0
ÁROP	2	2	40%	1	1	50%	1	50%	1	0
GOP	17	4	212%	3	1	75%	1	25%	1	0
KÖZOP	13	13	83%	4	9	31%	2	15%	0	0
VOP	1	1	22%	0	1	0%	1	100%	0	0
KEOP	30	29	78%	11	18	38%	14	48%	0	5
TÁMOP	23	21	61%	6	15	29%	8	38%	4	0
TIOP	10	9	62%	4	5	44%	2	22%	1	0
ROP	48	48	89%	30	18	63%	3	6%	2	0
Összesen	146	129	92%	60	69	47%	32	25%	9	5

Az értékelés szerint kockázatos területeket jeleztek azok az indikátorok 32 esetben, ahol a tervezett célérték teljesülése 25 % alatt maradt és 9 esetben az eredeti tervezett céltól távolodó, negatív teljesülési érték jelentkezett. Hogy ezek pontosan milyen területeket fednek le, az OP-kat részletesen bemutatató fejezetekben taglaltuk. Az indikátorok 2013. év végi teljesülését az allokált források OP keretösszegével súlyozva, NSRK szinten az indikátorok időarányos 92,0 %-os teljesülését látjuk, ami nagyon kedvező a kifizetések jelenlegi állapota mellett.

A **10. táblázat** arról tájékoztat, hogy a *prioritás szinten* értékelt 159 indikátor közül, 2013. év végén, 84 darab haladta meg az időarányos küszöbértéket, ami a prioritás szintű indikátorok 54,2 %-át jelenti. A *prioritások mutatói tehát kedvezőbb képet festenek az előrehaladásról, mint az OP szintű indikátorok.* A terveknek megfelelő végrehajtást ebben az esetben is az tükrözné, ha az indikátorok minél nagyobb hányada jelezné a célok időarányos teljesülését.

10. táblázat

A prioritás szintű indikátorok időarányos teljesülése 2013 végén

OP	Prioritás összes forrása	Prioritás súlya az összes vizsgált prioritáson belül	output			eredmény			hatás		kifizetés
			Átlagos teljesülés	Időarányosan teljesült	db	Átlagos teljesülés	Időarányosan teljesült	db	Átlagos teljesülés	db	
ÁROP			380%		11	-16%		10	493%	2	
ÁROP1	23,7	0,5%	508%	4	4	245%	1	3			55%
ÁROP2	9,4	0,2%	84%	1	2	-429%	1	2	460%	1	59%
ÁROP3	13,4	0,3%	396%	3	5	-7%	3	5	525%	1	69%
EKOP			119%		4	117%		7			
EKOP1	51,7	1,0%	106%	1	1	156%	2	2			76%
EKOP2	39,5	0,8%	131%	2	2	60%	0	2			58%
EKOP3	21,0	0,4%	107%	1	1	128%	2	3			75%
GOP						276%		12			
GOP1	277,4	5,9%				312%		3			42%
GOP2	368,0	7,8%				506%		3			67%
GOP3	63,1	1,3%				293%		3			24%
GOP4	203,6	4,3%				-6%		3			68%
KEOP			85%		18	62%		9			
KEOP1	706,6	14,3%	65%	6	8						35%
KEOP2	395,1	8,0%	101%	3	5						56%
KEOP3	37,9	0,8%	52%	0	1						48%
KEOP4	110,9	2,2%	138%	1	1	8%	0	4			37%
KEOP5	117,8	2,4%	138%	1	1	8%	0	4			39%
KEOP6	21,7	0,4%	92%	1	2	494%	1	1			60%
KEOP7	25,1	0,5%									60%
KÖZOP			76%		14	67%		17	42%	2	
KÖZOP1	339,5	6,9%	69%	0	1	87%	2	2			65%
KÖZOP2	567,0	11,4%	86%	1	2	84%	1	1			59%
KÖZOP3	448,5	9,1%	71%	2	4	92%	2	2			38%
KÖZOP4	45,1	0,9%				31%		2			65%
KÖZOP5	453,5	9,2%	77%	5	7	63%	6	10	42%	2	55%
TÁMOP			197%		18	98%		17			
TÁMOP1	251,2	5,1%	129%	2	2	139%	4	4			68%
TÁMOP2	180,7	3,6%	175%	2	2	66%	0	1			38%
TÁMOP3	202,0	4,1%	168%	3	4	-29%	0	6			41%
TÁMOP4	145,3	2,9%	283%	5	5	259%	2	2			50%
TÁMOP5	124,1	2,5%	196%	2	3	231%	3	3			45%
TÁMOP6	62,0	1,3%	134%	2	2	9%	0	1			22%
TIOP			37%		3	-33%		15			
TIOP1	156,1	3,2%	44%	0	2	11%	2	6			79%
TIOP2	316,1	6,4%				60%	2	5			47%
TIOP3	88,1	1,8%	24%	0	1	-214%	2	4			43%
Végösszeg	5 865	100,0%	95%	48	68	122%	36	87		4	

Módszertani kiegészítésként, hogy eredményeinket ne torzítsák a szakaszolt kifizetésű több éves projektek, ahol az indikátor érték még 0 előrehaladást mutat, korrekciókat alkalmaztunk. A KÖZOP esetében alátámasztottnak láttuk a 77,7 %-os időarányos teljesülés alkalmazását a 2013. évi Végrehajtási Jelentésben szereplő várható teljesülési táblák alapján. A KEOP esetében szereplő, a 0 %-os adatsorral rögzített mutatót azonban ilyen becslést – a jelentés hiányában – elhagytuk.

Amennyiben azt kívánjuk megítélni, hogy a pályázatkezelés, illetve projektgenerálás mennyire volt eredményes, vagyis, hogy a megfelelő és kielégítően felkészített kedvezményezettekhez kerültek-e a támogatások, az indikátorokat csoportokra (típusokra) bontva is szükséges megvizsgálni. A megvizsgált 68 output indikátor közül 48 (70,6 %) meghaladja az időarányosan elvárható 77,7 %-ot, míg 6 nem éri el a 25,0 %-ot. Az eredményindikátorok esetében 87-ből 36 mutató (41,3 %) emelkedett az időarányos

szint fölé, amellett, hogy 27 indikátor nem érte el a tervekben kitűzött célok negyedét sem, 12 esetben pedig a céloktól való távoldás figyelhető meg. Az alkalmazott 4 hatás indikátor közül 2 meghaladta az időarányos értéket, 2 pedig jelentősen az alatt teljesített.

Bár a kitűzött célértékek és azok teljesülése közötti kapcsolatok pontosabb megismeréséhez az OP fejezetek prioritás szintű céljaihoz kapcsolt indikátorok vizsgálata is szükséges, megállapítható, hogy az *outputindikátorok előrehaladását az eredményindikátorok késleltetve követik*. Megerősíti ezt a prioritások indikátor alapú előrehaladásának számtani átlaga, amely szerint 2013. év végén a prioritás szintű output indikátorok 160%-ra, az eredményindikátorok pedig 79%-ra teljesültek átlagosan. Ezek az értékek ugyancsak visszaigazolják, hogy a forrásfelhasználáshoz mérten kedvező az előrehaladás.

A számtani átlag ugyanakkor nem fejezi ki az egyes indikátorcsoportok relatív fontosságát, vagyis, hogy mennyi forrás kifizetése tartozik a változásukhoz. A prioritások értékével arányosan súlyozva a prioritásonkénti előrehaladást, megállapítható, hogy az outputok 95 %-ra, az eredmények 122 %-ra teljesítették a prioritás szintű célértékeket NSRK szinten. *Ez arra enged következtetni, hogy a nagyobb pénzügyi relevanciájú outputmutatók rosszabbul, az eredmény indikátorok viszont jobban teljesítettek*. Az összes kifizetéshez mérten így is kedvező marad a kép, hiszen mindez az EU-s és hazai források 57,8%-os kifizetettsége és a projektek 18,3%-ának lezárása mellett valósult meg.

2.4. TS keretek kihasználtsága

A kohéziós forrásokból a technikai segítségnyújtásra (TS) elkülönített keretek részaránya, elérte az összes uniós keret 3,8%-át, 196,1 Mrd forintot, amint ez a **11. táblázatban** látható. Ezek a források fedezik az egyes programokhoz kapcsolódó tervezési, pályáztatási feladatok lebonyolítását, az értékelési, beszámolási, népszerűsítési feladatokat, valamint a potenciális pályázók tájékoztatásának, felkészítésének kiadásait. Az NSRK operatív programjainak TS-keret felhasználása alapján a 2007-2013. éves adatok szerint 62,4 %-ban került kifizetésre.

A technikai segítségnyújtási keret felhasználásának eredményességével kapcsolatos elvárás volt, hogy a mutató a kifizetésekkel arányosan teljesüljön, ami 2013. év végén, a 57,8%-os kifizettség mellett arányosnak tekinthető. A kifizetettségnél magasabb teljesülést indokolja – többek között – a tervezett-hez képest többszörös szerződés módosítások száma, aminek a finanszírozása a TS keretektől történt.

Az NSRK operatív programok technikai segítségnyújtási forrásainak felhasználása

	OP keret Mrd Ft	OP TS kerete Mrd Ft	TS keret %-a	Felhasznált TS keret Mrd Ft	Felhasználás %-a
GOP	941,7	29,7	3,15%	20,1	67,8%
KÖZOP	1 872,5	19,0	1,01%	9,1	47,9%
TÁMOP	1 146,2	39,2	3,42%	21,7	55,4%
TIOP	583,4	23,1	3,96%	5,4	23,3%
KEOP	1 484,6	25,1	1,69%	18,3	72,7%
ÁROP	48,5	0,6	1,14%	0,5	85,6%
EKOP	114,4	0,5	0,40%	0,2	54,5%
VOP	108,8	108,8	100,00%	76,4	70,3%
ROP	1 901,1	68,5	3,60%	44,3	64,8%
DAOP	246,6	8,9	3,60%	6,4	72,2%
ÉAOP	321,2	11,6	3,60%	6,6	56,9%
ÉMOP	297,7	10,7	3,60%	7,0	65,7%
KMOP	483,3	17,4	3,60%	10,4	59,9%
DDOP	232,3	8,4	3,60%	5,2	62,1%
KDOP	167,3	6,0	3,60%	4,6	76,4%
NYDOP	152,8	5,5	3,60%	4,1	74,2%
Összesen	8 204,9	314,3	3,83%	196,1	62,4%

2.5. Az operatív programok prioritásainak megvalósítása

A tanulmány az operatív programok előrehaladását az operatív program (cél) szintű, prioritás szintű és – esetenként, kiegészítő jelleggel – a részletesebb projekt szintű indikátorokkal úgy méri, hogy *középpontban a prioritás szintű mutatók értékelése áll*. Az elemzés az indikátorok között megkülönböztet output, eredmény és hatás jellegű indikátorokat. E szélesebb körű indikátorokkal végzett vizsgálat eredményeiről részletesen az **5-12. mellékletek** tájékoztatnak.

Jelen pontban – az **5-12. mellékletek** alapján – az operatív programok prioritásainak megvalósításával kapcsolatos főbb tapasztalatokat két-típusú indikátor segítségével foglalja össze. Az egyik a kifizetett (számla alapú), az elismert saját erőt is tartalmazó pénzügyi indikátor (végrehajtási arány), a másik a fizikai előrehaladást jelző indikátor.

2.5.1. Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP)

A GOP a magyar gazdaság tartós növekedését a fizikai és a humán tőke minőségének, valamint a teljes tényezőtermelékenységnek a javításával kívánja elősegíteni. A program jó minőségű eszközök, képzett munkaerő biztosítása mellett olyan fenntartható gazdasági környezet kialakítására irányul, ahol a befektetett tőke egy egységére, illetve egy alkalmazott munkavállalóra nagyobb hozzáadott érték jut. E kihívásokra a GOP egyrészt a pályázók minőségi eszközökhöz való hozzájutásának, szervezetük komplex fejlesztésének segítségével, másrészt az innovációs aktivitás, valamint hálózatosodásának serkentésével, harmadrészt a vállalkozásbarát üzleti környezet kialakításával, negyedrészt a növekedéshez szükséges források biztosításával, valamint a KKV helyzetbehozásával válaszol.

A GOP Monitoring Bizottság (MB) által elfogadott és az Uniónak 2014. június 31-én benyújtott 2013-as Éves Végrehajtási Jelentés szerint (AIR) a kifizetések a **12. táblázat** szerint alakultak. Ezek alapján a prioritások végrehajtási arányai legnagyobb mértékben a 3. és az 1. prioritások esetében maradtak el az operatív program átlagos értékétől (56,9 %).

12. táblázat

A GOP prioritások végrehajtási arányai (%) és a fizikai előrehaladást jelző indikátorok átlagos teljesülése (%) és száma a célérték elérésének mértéke szerint

OP	Prioritás összes forrása Mrd Ft	output indikátor				eredmény indikátor				hatás idikátor		kifizetés		
		Átlagos teljesül és	25% alatt db	25-76% között db	77% fölött teljesült db	Összes db	Átlagos teljesül és	25% alatt db	25-76% között db	77% fölött teljesült db	Összes db		Átlagos teljesül és	db
GOP	912						276%	2	3	7	12			57%
GOP1	277						312%		1	2	3			42%
GOP2	368						506%			3	3			67%
GOP3	63						293%		1	2	3			24%
GOP4	204						-6%	2	1		3			68%

A „K+F és innováció a versenyképességért” című **1. prioritás** célja, hogy az ipari kutatási és kísérleti fejlesztési tevékenységeket, az innovatív vállalkozások klaszteresedési folyamatait, a fejlesztések piacra vitelét, és a kutatási infrastruktúra fejlesztését ösztönözze. A prioritás nyomonkövetésére szolgáló eredmény indikátorok a következőképpen alakultak:

- „A vállalkozások K+F ráfordításainak növekedése az 1. prioritás hatására” mutató a 2005. évi 89,7 Mrd Ft-ról 2012-re 106 %-kal emelkedett, 662,5 %-ra teljesítve ezzel a 2015. évi 16 %-os növekedési célértéket;
- „Megadott EPO szabadalmi, használati és formatervezési mintaoltalmi bejelentések számának növekedése a program hatására” mutató a 2005. évi 181 db-ról 2013-ra 20 %-kal emelkedett, 66,7 %-ra teljesítve ezzel a 2015. évi 30 %-os növekedési célértéket;
- „Kutatási személyzet számított létszámának növekedése a program hatására” mutató a 2005. évi 7393 főről 2013-ra 62 %-kal emelkedett, 206,7 %-ra teljesítve ezzel a 2015. évi 30 %-os növekedési célértéket.

„A vállalkozások komplex fejlesztése” című **2. prioritás** fő célja a növekedési potenciállal rendelkező vállalkozások támogatása a piaci pozícióik javítása érdekében. A szándékolt hatás a kapacitások fejlesztésével párhuzamosan a jövedelemtermelő képesség növelése. Éppen ezért a technológia intenzív tevékenységek fejlesztésére, a magas hozzáadott-érték termelés és stratégiai szolgáltatások hazai meggyökereztetésére irányul. A prioritás kiemelt fókuszterülete a kkv szektor modernizációja. Az előrehaladás az alábbi indikátorokon keresztül követhető nyomon:

- „A vállalati szektor által megtermelt bruttó hozzáadott érték (BHÉ) növekedése a 2. prioritás hatására a közép vállalatok esetében %” mutató 2012-re 7,2 %-kal emelkedett, 400 %-ra teljesítve ezzel a 2015. évi 1,8 %-os növekedési célértéket;
- „A vállalati szektor által megtermelt bruttó hozzáadott érték (BHÉ) növekedése a 2. prioritás hatására a közép vállalatok esetében %” mutató 2012-re 45,3 %-kal emelkedett, 9060 %-ra teljesítve ezzel a 2015. évi 0,7 %-os növekedési célértéket;
- „A vállalati szektor által elért nettó árbevétel növekedése a 2. prioritás hatására” mutató a 2013-ra 3,5 %-kal emelkedett, 116,7 %-ra teljesítve ezzel a 2015. évi 3 %-os növekedési célértéket.

„A modern üzleti környezet erősítése” című 3. *prioritás* keretében a vállalkozások külső, működési környezetének fejlesztése részesülhet támogatásban. A prioritás meghatározó elemei a térségi, üzleti infrastruktúra kiépítettségének fejlesztése, valamint az emelt szintű üzleti, piaci tanácsadás nyújtása. Az IKT infrastruktúra fejlesztését elsősorban a szélessávú hálózatokhoz való hozzáférés elősegítésén keresztül célozza meg. A prioritás nyomon követésére szolgáló eredmény indikátorok a következőképpen alakultak:

- „Gazdasági, IKT és logisztikai szolgáltatások területén a 3. prioritás hatására előállított BHÉ növekedése” mutató 2012-re 59 %-kal emelkedett, 732,5 %-ra teljesítve ezzel a 2015. évi 8 %-os növekedési célértéket;
- „Szélessávú hálózatot elérő háztartások arányának növekedése” mutató a 2006. évi 89 %-ról 2013-ra 9 százalékponttal 98 %-ra emelkedett, 90 %-ra teljesítve ezzel a 2015. évi 10 százalékpontos növekedési célértéket;
- „A logisztikai központok szolgáltatási árbevételének növekedése a program hatására” mutató a 2005. évi 208 Mrd Ft-ról 2013-ra 14,1 %-kal emelkedett, 56,4 %-ra teljesítve ezzel a 2015. évi 25 %-os növekedési célértéket.

A prioritás előrehaladása a pénzügyi keret 24,3 % kifizetettségre tekintettel is megfelelően előrehaladottnak tekinthető. A logisztikai központok fejlődése ugyanakkor kissé elmarad az időarányosan elvárt értéktől.

A „JEREMIE” típusú pénzügyi eszközök célja a KKV-k hitelhez juttatása. A 4. *prioritás* egyrészt a hitelgarancia intézményrendszerének javításán keresztül célozza meg a KKV hitelezés serkentését, amellyel az eredeti támogatás többszöröse mozgatható meg hitelként. Másrészt a tőkealapok számára a holdíngalap kezelő társfinanszírozást tesz lehetővé, a magánbefektetőket a költségek és hozamok nem arányos megosztásával ösztönzi a kisebb cégekbe történő befektetésekre. Az előrehaladás az alábbi indikátorokon keresztül követhető nyomon:

- „A hitellel nem rendelkező mikro-, kis- és középvállalkozások arányának csökkenése a 4. prioritás hatására” mutató 2004. évi 76,8 %-ról, 2012-re 5,8 százalékponttal 82,6 %-kal emelkedett, -45,3 %-ra teljesítve ezzel a 2015. évi -12,8 százalékpontos célértéket;
- „A pénzügyi közvetítés mélysége a kkv-szektor tekintetében (hitelállomány/BHÉ)” mutató a 2005. évi 25,7 %-ról 2013-ra 4,2 százalékponttal 29,9 %-ra emelkedett, 42 %-ra teljesítve ezzel a 2015. évi 10 százalékpontos növekedési célértéket;
- „A teljesen vagy részben magántőke részvételével működő intézményi befektetők által kihegyezett tőke állománya a kkv-szektor által megtermelt BHÉ arányában” mutató a 2005. évi 0,6 %-ot kitevő 131 M Euróról 2012-re 0,4 %-ra csökkent, -14,3 %-ra teljesítve ezzel a 2015. évi 1,4 százalékpontos növekedési célértéket.

A prioritás előrehaladása időarányosan és a pénzügyi keret 68,2 %-os kifizettség vonatkozásában sem tekinthető megfelelően előrehaladottnak. Az első és harmadik indikátor esetében a célértéktől távolodott a mutatók értéke.

2.5.2. Közlekedés Operatív Program (KÖZOP)

A Program átfogó operatív célja az elérhetőség javítása, a globális és regionális versenyképesség növelése a társadalmi-gazdasági és a területi kohézió erősítése érdekében, valamint a közösségi közlekedés fejlesztése.

Az 5 prioritás közül az 1. és a 4. prioritás érte el a legnagyobb végrehajtási arányt (65%), az arány közepes mértékű volt a 2. és 5. prioritások esetében és tőlük nagymértékben elmaradt a térségi elérhetőség javítása (3. prioritás) 38 %-os aránya.

13. táblázat

A KÖZOP prioritások végrehajtási arányai (%) és a fizikai előrehaladást jelző indikátorok átlagos teljesülése (%) és száma a célérték elérésének mértéke szerint

OP	Prioritás összes forrása Mrd Ft	Prioritás súlya az összes vizsgált prioritás	output indikátor					eredmény indikátor					hatás idikátor		kifizetés
			Átlagos teljesülés	25% alatt db	25-76% között db	77% fölött teljesült db	Összes db	Átlagos teljesülés	25% alatt db	25-76% között db	77% fölött teljesült db	Összes db	Átlagos teljesülés	db	
KÖZOP	1854		76%		6	8	14	67%	2	4	11	17	42%	2	54%
KÖZOP1	339,5	6,9%	69%		1	0	1	87%			2	2			65%
KÖZOP2	567,0	11,4%	86%		1	1	2	84%			1	1			59%
KÖZOP3	448,5	9,1%	71%		2	2	4	92%			2	2			38%
KÖZOP4	45,1	0,9%						31%	1	1		2			65%
KÖZOP5	453,5	9,2%	77%		2	5	7	63%	1	3	6	10	42%	2	55%

Az 1. prioritás célja a transz-európai közúti közlekedési folyósok (TEN-T) hiányzó gyorsforgalmi szakaszainak, valamint egyéb TEN utak gyorsforgalmivá fejleszthető szakaszainak a kiépítése volt. Az épített TEN-T utak hossza indikátor célértékhez mért 69%-os outputteljesítményét az tette lehetővé, hogy a prioritásban szereplő 15 projekt közül 7 projekt építése befejeződött és az utak forgalomba helyezése megtörtént. Ennek hatásaként lehetővé vált, hogy a teljes TEN-T összegzett utazási idejének csökkentése mind a személygépkocsi, mind a tehergépjármű vonatkozásában mintegy 10 %-kal meghaladja a célértéket.

A 2. prioritás a transz-európai vasúthálózat (TEN), kiemelten a vasúti törzshálózaton belül a TEN-T hálózat fejlesztésére koncentrált olyan versenyképes vasúti közlekedés megteremtése érdekében, amely az alapvető utazási igényeket európai színvonalon tudja kiszolgálni. A megvalósult fejlesztések eredményeként 2013 év végéig a 225 kN tengelyterhelésre (min 120 km/h mellett) fejlesztett TEN-T vasútvonalak hossza a 2015. évi célérték 73 %-ának felelt meg, a kétvágányosított TEN-T vasúti hálózat hossza viszont a célértéket meghaladóan nőtt.

A 3. prioritás keretében a főúthálózat térségen belüli elérhetőséget javító fejlesztésére, valamint a kerékpárutak építésére került sor. Az egyik fontos output indikátor, a 115 kN tengelyterhelésre fejlesztett főutak hossza esetében a célérték 86 %-át sikerült elérni. A másik output indikátor, az érintett főúthálózat burkolat-állapotának változása viszont 30%-kal haladta meg a célértéket. A 115 kN tengelyterhelésre újonnan épített főutak hossza, valamint e prioritás keretében épített e kerékpárutak hossza azonban a 77 %-os időarányos szinthez képest csak 51, illetve 40 %-ot ért el. Ezek kedvező eredménnyel jártak abban a vonatkozásban, hogy növekedjen a megyei jogú városokat 30 percen belül elérő munkaképes lakosság száma. A javulás mértéke autóbusszal való közlekedés esetén 23%-kal, a személygépkocsival való közlekedés esetén pedig 5 %-kal haladta meg a célértéket.

A 4. prioritás projektjei a közlekedési módok közötti kapcsolódás elősegítésére és a logisztikai központoknak a fő közlekedési hálózatba való jobb bekapcsolódására fókuszáltak. A fejlesztések eredményét

jelző egyik indikátor, az intermodális (kombinálható) áruforgalom növekedése a KÖZOP által támogatott központokban a 2015. évi célértéknek 51 %-át, a másik indikátor, a KÖZOP által támogatott központokba beérkező árumennyiség növekedése viszont csak 11 %-át érte el 2013 végén.

Az 5. *prioritás* fejlesztései Budapesten és a vidéki városokban az átjárhatóságot, a közlekedés zsúfoltságának enyhítését, a környezeti szempontból fenntartható közösségi közlekedés megteremtését segítették elő. Az output indikátorok közül a korszerűsített vidéki városi kötött pályás hálózat hosszának növekedése 25 %-kal haladta meg a célértéket. A korszerűsített budapesti elővárosi kötött pályás hálózat hosszának bővülése viszont az időarányos 77 %-tól elmaradt, 61 % volt.

Az output teljesítmény alakulásával összefüggésben a fejlesztés eredményei a vidéki nagyvárosokban jelentkeznek elsősorban:

- kiemelten a megtakarított utazási idő formájában a vidéki városi kötött pályás közlekedés fejlesztett szakaszaihoz kapcsolódóan (a 2015. évi célérték 91%-a), és
- a vidéki városi kötöttpályás fejlesztések következtében a jobb közlekedési lehetőségekkel kiszolgált utasok számának növekedésében (a célérték 68%-a).

Az előbbieket következtében viszonylag kismértékű a fizikai előrehaladás a közlekedésből származó szálló por kibocsátás változása (a célérték 41,0 %-a) és az üvegházhatású gázok kibocsátásának változása (a célérték 42,0 %-a) a prioritás hatására.

2.5.3. Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP)

A TÁMOP célja, hogy a képzési, oktatási, egészségügyi projekteken keresztül úgy növelje a munkaerő termelékenységét, hogy közben csökkentse a magyar társadalom egyes rétegei között meglévő – a felzárkózást hátráltató – különbségeket. Az itt megvalósuló beruházás nagy része nem a fizikai, hanem a szellemi tőke fejlesztésére irányul, amelyhez az infrastrukturális háttérrel, a minőségi szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést elsősorban a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program, illetve a regionális operatív programok biztosítják.

Az 1. *prioritás* célja a munkanélküli és inaktív emberek foglalkoztathatóságának javítása olyan programokon és szolgáltatásokon keresztül, amelyek igazodnak az egyes munkavállalói csoportok sajátos helyzetéhez és a helyi munkaerő-piaci sajátosságokhoz. E prioritás indikátorai időarányosan és a felhasznált források arányában elvárt értéket is jóval túlteljesítve, kivétel nélkül elérték a 2015.évi célértéket. A fejlődés az idősorok alapján az indikátor nagyobb részének esetében fokozatosnak tűnik. A válság legsúlyosabb évében jelentős negatív érték volt megfigyelhető az 25 év alattiak „Új kezdet” elnevezésű kombinált indikátorában.

14. táblázat

A TÁMOP prioritások végrehajtási arányai (%) és a fizikai előrehaladást jelző indikátorok átlagos teljesülése (%) és száma a célérték elérésének mértéke szerint

OP	Prioritás összes forrása Mrd Ft	Prioritás súlya az összes vizsgált prioritás	output indikátor					eredmény indikátor					hatás indikátor		kifizetés
			Átlagos teljesülés	25% alatt db	25-76% között db	77% fölött teljesült db	Összes db	Átlagos teljesülés	25% alatt db	25-76% között db	77% fölött teljesült db	Összes db	Átlagos teljesülés	db	
TÁMOP	965		197%	0	2	16	18	98%	5	2	10	17			50%
TÁMOP1	251,2	5,1%	129%			2	2	139%			4	4			68%
TÁMOP2	180,7	3,6%	175%			2	2	66%		1	0	1			38%
TÁMOP3	202,0	4,1%	168%		1	3	4	-29%	4	1	1	6			41%
TÁMOP4	145,3	2,9%	283%			5	5	259%			2	2			50%
TÁMOP5	124,1	2,5%	196%		1	2	3	231%			3	3			45%
TÁMOP6	62,0	1,3%	134%			2	2	9%	1		0	1			22%

A 2. prioritás beavatkozásai a társadalmi, gazdasági és munkaerő-piaci változásokhoz való alkalmazkodás képességének a fejlesztésére irányulnak. A projektek mind a személyek mind a szervezetek képességfejlesztésére irányulhatnak. Az indikátorok teljesüléseinek idősorai alapján a kedvezőtlen kifizetettséget az outputok és az eredmény mutató jelentősen túlszárnyalják. Ez a jelenség a tervezés mind az öt szintjén hasonló torzulásokhoz vezethet. Prioritás szinten a tervezett felhasználástól történő jelentős eltérésre utal például, hogy a TÁMOP2 esetében az egy résztvevőre jutó forrást 600 ezer Ft-ra tervezeték a jelenlegi előrehaladási adatok mellett azonban csak 189 ezer Ft-os fejenkénti bruttó érték adódott.

A 3. prioritás a közoktatási rendszer eredményességének és hatékonyságának javítása, a minőségi oktatáshoz történő jobb hozzáférés biztosítása révén kívánja elérni, hogy a közoktatás használható és európai szinten versenyképes tudást adjon át mindenki számára. A prioritás további célja, hogy az egész életen át tartó tanulás stratégiájával összhangban erősítse a megszerzett kompetenciák folyamatos fejlesztését megalapozó és ösztönző készségeket. Az idősorok alapján megállapítható, hogy a prioritás előrehaladása ellentmondásos. Az output indikátorok időarányosan és a felhasznált források 41 %-os arányában is jól alakultak, míg az eredményindikátorok többsége távolodott a meghatározott célértékektől. Mindamelllett, hogy a tanulók szövegértési teljesítményét mérő indikátor jelentősen romlott, a tanulók eredményei közötti eltéréseknek az iskolák közötti különbségek által magyarázott része tovább növekedett.

Míg a 3. prioritás a közoktatás, a 4. prioritás a felsőoktatás reformjára irányul. A hangsúlyt az európai felsőoktatási közösségbe történő integrációra (Európai Felsőoktatási és Kutatási Térséghez való csatlakozás, bolognai szerkezetváltás), az intézményirányítás hatékonyságnövelésére, a K+F tevékenységek serkentésére, valamint a felsőoktatás és a munkaerőpiac kapcsolatának erősítésére helyezi. Az indikátorok nagyon magas értéket értek el mind időarányosan mind a felhasznált források 50,4 %-os arányára tekintettel. A tervezett forrás felének felhasználása mellett a tervezett projektek csaknem nyolcszorosa valósult meg, a képzett vagy átképzett oktatók esetében is a célérték közel háromszorosát érték el. Az eredmények vonatkozásában is hasonló volt a helyzet: a szabadalmi és oltalmi kérelmek, valamint a projektekhez kapcsolódó publikációk esetében is többszörös a túlteljesítést értek el.

Az 5. prioritás céljával az LHH térségek felzárkóztatásának megalapozását tűzték ki. Alapvető törekvése volt, hogy hozzájáruljon a társadalmi hátrányok újratermelődésének és „átörökítésének” a megelőzéséhez. A társadalom hátrányos helyzetű tagjainak társadalmi és munkaerő-piaci integrációját pedig a

komplex és elemi rehabilitáción keresztül tervezi megvalósítani. A végső cél a mélyszegénység, különösen a gyermek szegénység felszámolása. Mindezek érdekében a szociális ágazat átláthatóságának növelését, valamint a tervezés és döntéshozatal feltételeinek javítását is szükséges beavatkozási területként rögzíti. Az indikátorok nagymértékben túlteljesítették az időarányosan és a források 45,0 %-os felhasználása mellett elvárható értékeket. „A prioritás keretében támogatott programokban résztvevő gyermekek száma” mutató kivételével mindegyik indikátor jelentősen meghaladta a 2015. évi célértéket.

A 6. prioritás egyrészt az egészségügyi ellátórendszerben dolgozók képzésére irányul, másrészt a lakosság egészségi állapotának javításához kíván hozzá járulni, az egészségben eltöltött évek számának növelése érdekében.

2.5.4. Társadalmi Infrastruktúrafejlesztési Operatív Program (TIOP)

A TIOP az oktatás-képzés, az egészségügyi ellátások, a munkaerő-piaci és szociális szolgáltatások infrastruktúrájának fejlesztésére irányul. Célja, hogy megteremtse a Társadalmi Megújulás OP (TÁMOP) beavatkozásainak sikeres végrehajtásához, valamint a fenti ágazatok intézményrendszerének átfogó reformjához szükséges fizikai infrastrukturális feltételeket. Az OP kinyilvánított szándéka, hogy a humán közszolgáltatások fizikai feltételeinek fejlesztése révén egyenlő hozzáférést biztosítson a minőségi szolgáltatásokhoz. A fő hangsúly azonban a TIOP esetében is a tartós növekedéshez és a foglalkoztatás bővítéséhez történő hozzájáruláson van.

15. táblázat

A TIOP prioritások végrehajtási arányai (%) és a fizikai előrehaladást jelző indikátorok átlagos teljesülése (%) és száma a célérték elérésének mértéke szerint

OP	Prioritás összes forrása Mrd Ft	output indikátor					eredmény indikátor					hatás indikátor		kifizetés
		Átlagos teljesül és	25% alatt db	25-76% között db	77% fölött teljesült db	Összes db	Átlagos teljesül és	25% alatt db	25-76% között db	77% fölött teljesült db	Összes db	Átlagos teljesül és	db	
TIOP	560	37%	1	2	-	3	-33%	7	3	5	15			51%
TIOP1	156,1	44%	-	2	-	2	11%	3	2	1	6			79%
TIOP2	316,1						60%	2	1	2	5			47%
TIOP3	88,1	24%	1		-	1	-214%	2	0	2	4			43%

Az 1. prioritás célja az egész életen át tartó tanuláshoz és a munkaerő-piaci helytálláshoz szükséges kompetenciák fejlesztését, valamint a felsőoktatás gazdasági és társadalmi igényekhez történő alkalmazkodását lehetővé tevő oktatási infrastruktúra fejlesztése. Az indikátorok jellemzően elmaradtak időarányosan elvárható és a felhasznált forrásokkal arányos 77,7%-os, illetve 79,0 %-os értékektől. Ez alól a „Könyvtári távhasználatok száma” és a „Közművelődési intézményekben létrehozott, nem formális és informális képzésre alkalmas hasznos alapterület” mutatók képeznek kivételt – 74,2 millió darabot, illetve 13 105,79 m²-t kitevő értékükkel. Előrehaladásukkal 2013-ban már 115,0 %-ra, valamint 82,0 %-ra teljesítették a 2015.évi célértéküket. „A számítógépet használó általános iskolai tanulók aránya az iskolákban (%)” mutató esetében a cél az volt, hogy a 62,8 %-os kiindulási értékről 2015. évre 95,0 %-ra emelkedjen. A mutató 2013. évi 71,3 %-os értéke a kitűzött cél 26,0 %-os teljesülésének felelt meg. A „Felsőoktatási aktivitásra, kutatásra alkalmas, korszerű komplex terek (a program keretében felújított, bővített illetve újonnan épített) mennyisége (m²)” esetében bár a 138 233 m²-es eredmény a 380 000 m² es célra tekintettel 36,0 %-os teljesülést jelent, a végrehajtási jelentés szerint a célértéket hibás adatszolgáltatás eredményeként határozták meg.

A 2. *prioritás* célja, hogy az egészségügyi rendszer területén a hozzáférés egyenlőtlenségei mérséklődjenek, és a rendszer a szolgáltatások magasabb színvonala mellett – az állami kiadások hatékonyabb felhasználásával, az erőforrások koncentrálásával – hosszú távon is fenntartható maradjon. Prioritás szinten nem kerültek meghatározásra output célok. Megállapítható, hogy a prioritás előrehaladása időarányosan és a 47,0 %-os végrehajtási arányra tekintettel is ellentmondásos. „A programok hatására a nagy értékű gépek és műszerek átlagéletkora a fejlesztett kórházakban (év)” mutató 12 évről 6,39 évre csökkent 102,0 %-ra teljesítve a 6,5 éves célértéket. Az „Intézményközi informatikai rendszerbe bevont egészségügyi szolgáltatók száma (db)” mutató ugyanakkor jelentősen elmaradt a 120 darabos célértéktől, 39-ről 46-ra emelkedett, ami 9,0 %-os teljesüléssel egyenértékű.

A 3. *prioritás* a szak- és felnőttképzés, valamint az aktív álláskeresést és a munkavállalást támogató szolgáltatások infrastruktúrájának fejlesztésére törekszik. További célja, hogy a szociális szolgáltatások területén a hozzáférési és minőségbeli területi különbségeket csökkentése. A prioritás előrehaladása szintén ellentmondásos. A prioritás keretében már a források alacsony mértékű – 37 Mrd Ft-ot kitevő – felhasználása mellett is 2 421 csaknem a tervezett közszolgáltatások ötszörösét akadály-mentesítették, és az 5 311 épített, illetve felújított TISZK tanterem és tanműhely tekintetében is a 2015. évi célok fölé emelkedtek. A 2174 korszerűsített szociális és gyermekvédelmi intézmény, ugyanakkor mindösszesen 24,0 %-a a betervezett 9000-es célértéknek. További vizsgálatot igényel, hogy a TÁMOP jelentéssel szemben a TIOP éves beszámoló alapján az „Új kezdés⁴⁷” indikátor távolodott a célértékétől. Bár mindkét OP-ban ugyanaz a kiindulás és célérték szerepel, a „25 év alattiak” és a „25 éves vagy idősebb” részindikátor esetében is eltérnek a teljesítési értékek (36,5% és 25,5 % szemben a TÁMOP 17,7 %-os és 12,19 %-os értékével). A mutató pontos nagyságának nyomon követése azért is fontos, mert értékes visszajelzéseket nyújt a munkaerő-piaci szolgáltatások indikátor célértékeinek a meghatározásához.

2.5.5. Környezet és Energia Operatív Program (KEOP)

A KEOP fő célkitűzése volt a környezeti károk elhárítására irányuló (hulladékgazdálkodási, szennyvíz, ivóvízminőség javítási, árvízvédelmi) projektek támogatása, és lehetőség szerint a gazdasági növekedés megalapozásához a környezeti károkat megelőző fejlesztések (megújuló energiaforrások, hatékony energiafelhasználás) támogatása.

A KEOP főbb célkitűzéseit a Magyarország által a Csatlakozási Szerződésben vállalt uniós kötelezettségek, valamint az azt követő uniós jogszabályokból és a hazai kötelezettségekből adódó fejlesztések határozták meg.

A program prioritásainak pénzügyi végrehajtási arányai 2013. év végéig még elmaradtak az időarányos 77,7 %-os nagyságtól, mivel a főként beruházásokat finanszírozó prioritások esetében a 2014-2015. években várható a forrás-felhasználási csúcs.

⁴⁷ Azoknak a fiataloknak/felnőtteknek az aránya, akik az X. hónapban váltak munkanélkülivé, az X+6/12. hónapban még mindig munkanélküliek, és sem intenzív tanácsadásban, vagy álláskeresési segítségben nem részesültek, és nem ajánlottak fel nekik új kezdési lehetőséget képzés, átképzés, munkatapasztalat-szerzés, munkalehetőség vagy egyéb foglalkoztathatóságot javító intézkedés formájában. A kiinduló érték 2005. évi adat.

16. táblázat

A prioritások végrehajtási arányai (%) és a fizikai előrehaladást jelző indikátorok átlagos teljesülése (%) és száma a célérték elérésének mértéke szerint

OP	Prioritás	output indikátor					eredmény indikátor					hatás idikátor		kifizetés
		Átlagos teljesül és	25% alatt db	25-76% között db	77% fölött teljesült db	Összes db	Átlagos teljesül és	25% alatt db	25-76% között db	77% fölött teljesült db	Összes db	Átlagos teljesül és	db	
KEOP	1 415	85%	4	4	10	18	62%	8	-	3	21			42%
KEOP1	706,6	65%	4	1	3	8		0	0	0	-			35%
KEOP2	395,1	101%		1	4	5		0	0	0	4			56%
KEOP3	37,9	52%	0	1	0	1				0	4			48%
KEOP4	110,9	138%			1	1	8%	4	0	1	6			37%
KEOP5	117,8	138%			1	1	8%	4	0	1	6			39%
KEOP6	21,7	92%		1	1	2	494%			1	1			60%

Az 1. az *Egészséges, tiszta települések* prioritás keretében a *települési szilárdhulladék-gazdálkodási projektek* száma (output) 93%-ban teljesült. A lerakott hulladék mennyisége a 2015-ös célérték 2,7-szerese, a hasznosított hulladék aránya alacsony (3-6%) volt még 2013. év végén, de ezek az értékek még csak kezdeti kiindulási adatok. A települési szilárdhulladék-gazdálkodás fejlesztésében a nagy projektek (Győri, MECSEK-DRÁVA, Közép-Duna Vidéke hulladékgazdálkodási rendszerek) megvalósítása még kezdeti szakaszban volt.

A 2. *megfelelő minőségű ivóvízzel* ellátott lakosok száma cél 82,7%-ban teljesült. A *szennyvízelvezetési és tisztítási projektek* előrehaladásával a tervezett célok teljesülése várhatóan a 2013. évet követően mérhető, illetve a célok teljesítésére más, a KEOP-on kívüli megoldások is hatottak. A szennyvízelvezetéshez és -tisztításhoz kiemelkedően hozzájárulnak majd a Budapest Komplex Integrált Szennyvízelvezetése, a Békéscsaba, a Tápíó Menti Régió, a Makó város, a Nagykanizsa agglomeráció, a Nyíregyháza és térsége, a Székesfehérvár MJV és térsége, és az Érd és térsége szennyvízelvezetési és tisztítási projektek.

A 3. *Vizeink jó kezelése* prioritás keretében 2013. év végéig 43 árvízvédelmi projektet támogattak, a 2015-ös cél (40 projekt) 107%-a. Az Árvízkar ellen kielégítően védett lakosok száma az érintettek számához viszonyítva 83%-os, a víztest állapotának javítását szolgáló beruházások mutató 81%-os teljesítést mutatott. A tervezett 862 hulladéklerakó rekultiválásából 589-et teljesítettek (68%) 2013. év végéig.

Az árvizek csökkenésére, a felszíni és felszín alatti vizek minőségének javítására nagy projektek valósulnak meg: a Duna projekt, a Beregi Komplex árapasztási és ártér-revitalizációs fejlesztés, a Nagykun-sági és más árvízszint csökkentő tározó projektek, a Ráckevei-Duna-ág vízgazdálkodásának javítása projekt, a Komplex Tisza-tó, és a Szigetköz Mentett Oldali Vízpótló Rendszer ökológiai célú továbbfejlesztése projekt.

A 4. *Természeti értékeink jó kezelése* prioritás keretében cél volt a védett és a Natura 2000 természeti területek és értékek védelme, helyreállítása, illetve az erdei iskola hálózat fejlesztésével a környezeti nevelés elősegítése. Az élőhely helyreállításával, fejlesztésével érintett területek nagysága mutató a projektek előrehaladása, illetve a teljesített kifizetés arányában alakult (50%-os teljesítés). Az infrastrukturális fejlesztésekkel érintett területek nagysága indikátor még nem volt mérhető, mivel a projektek megvalósítás alatt álltak.

Az 5. *Megújuló energia-forrás felhasználása* prioritás célja a megújuló energiaforrásból termelt hő és villamosenergia részarányának növelése a teljes hazai energiafogyasztáson belül, hogy hozzájáruljon az ellátásbiztonság fokozásához, az importfüggőség csökkenéséhez, valamint a környezet- és klímavédelem céljainak eléréséhez. A célok teljesítéséhez elsősorban vállalkozások, önkormányzatok és gazdasági társaságai (például táv hő-szolgáltatók) hő- és/vagy villamosenergia-termelésre fókuszáló projektjeit támogatták. A Hatékony energia felhasználás növelése prioritás célja az energia-takarékosság, hatékonyság fokozása volt. A célok teljesítéséhez az épületek (különösen a középületek, egyben a vállalkozások üzemi és irodaépületei), valamint táv hő-szolgáltatók és -termelők energia-takarékosságot és a hatékonyságot fokozó beruházásainak a támogatása volt. A 4. és 5. prioritás indikátorainak teljesítését együttesen mérik. A forrás-felhasználással – a prioritási céloknak megfelelő – összesen 1309 projektet, a tervezettnél 38,0 %-kal többet támogattak. Az eredmények mint a megújuló energiahordozó felhasználás, az üvegházhatású gáz-kibocsátás csökkenése a projektek zárásakor és a fenntartási időszakban állnak majd rendelkezésre.

A 6. *Fenntartható életmód és fogyasztás* prioritás keretében a tudatformáló kampányokban és mintaprojektekben résztvevők mutatója kedvezően alakult: a „Passzív részvétel” outputindikátor értéke 2012-ben a célérték 115 százaléka, a „Rövid idő/aktív részvétel” outputindikátoráé 68 százaléka, a „Hosszú idő/aktív részvétel” eredményindikátoré pedig 494 százaléka volt.

2.5.6. Államreform Operatív Program (ÁROP)

Az ÁROP központi célja a közigazgatási rendszer teljesítményének és azon keresztül a szolgáltatások színvonalának emelése a rendelkezésre álló erőforrások optimális felhasználása mellett.

A közép-magyarországi régióban megvalósuló közigazgatási fejlesztések (3. prioritás) végrehajtási aránya a 2007-2013 közötti időszakban jelentősen meghaladta a 2. prioritás, de különösen az 1. prioritás céljainak megvalósítására felhasznált források arányát (17. táblázat). A prioritások közül tehát a rendelkezésre álló források felhasználásának növelésére elsősorban a közigazgatási folyamatok megújítása és a szervezetfejlesztés területén van lehetőség és szükség.

17. táblázat

Az ÁROP prioritások⁴⁸ végrehajtási arányai (%) és a fizikai előrehaladást jelző indikátorok átlagos teljesülése (%) és száma a célérték elérésének mértéke szerint

OP	Prioritás összes forrása Mrd Ft	output indikátor					eredmény indikátor					hatás indikátor		kifizetés
		Átlagos teljesülé s	25% alatt db	25-76% között db	77% fölött teljesült db	Összes db	Átlagos teljesülé s	25% alatt db	25-76% között db	77% fölött teljesült db	Összes db	Átlagos teljesülé s	db	
ÁROP	46,6	380%	1	1	9	11	-16%	2	2	6	10	493%	2	62%
ÁROP1	23,7	508%			4	4	245%		1	2	3			55%
ÁROP2	9,4	84%	1		1	2	-429%	1		1	2	460%	1	59%
ÁROP3	13,4	396%		1	4	5	-7%	1	1	3	5	525%	1	69%

⁴⁸ ÁROP 1. Folyamatok megújítása, szervezet-fejlesztés; ÁROP 2. Emberi erőforrás minőségi javítása; ÁROP 3. Közép-Magyarországi Régió fejlesztése.

Az 1. *prioritás* megvalósítását szolgáló minden output indikátor értéke nagyobb volt, mint a vizsgált időszakra tervezett célérték. Ennek eredményeként a közigazgatási folyamatok hatékonyabb működését elősegítette:

- a felülvizsgált jogszabályok számának emelkedése;
- az ügyintézési eljárások felülvizsgálatának és egyszerűsítési folyamatának felgyorsulása;
- a szakmai képzéseken résztvevők számának nagyarányú növekedése, és
- a szervezet-fejlesztési intézkedések által érintett közigazgatási szervek számának emelkedése (2013-ban 245 volt szemben a 210 célértékkel).

A kedvező output teljesítmények hatásának eredménye megnyilvánult a módosított jogszabályok számában (309) szemben a célértéket jelentő 50-nel. Az átlagos ügyfél-feldolgozási idő hosszának csökkentési célját azonban csak közepes mértékben (42%) sikerült elérni.

A 2. *prioritás* céljai közül az emberi erőforrás minőségének javítási célját a tengelyben képzettek száma tekintetében sikerült elérni (köztük például a tisztviselői kar 30%-a távoktatásban részesült). A másik output mutató esetében, a munkakör elemzés útján átalakított munkakörök számát tekintve a célértéknek viszont csak 20%-át sikerült elérni. Az eredményként 2013 végén megjelenő egyéni teljesítmény értékeléssel rendelkező köztisztviselők aránya 2013 végén 143% volt a célértékhez képest. A másik eredményindikátor („A nyílt pályáztatás eredményeként az államigazgatásban köztisztviselővé vált személyek aránya az adott évben újonnan felvettekhez viszonyítva”) esetében pedig nem sikerült előrehaladást elérni a célérték felé.

Az output- és eredményindikátorok értékeinek javulása tükröződik abban, hogy a „Köztisztviselői elkötelezettség mértéke az államigazgatásban” hatás indikátor értéke 2013-ban a célérték 460 százalékát érte el.

Ami a 3. *prioritás* indikátorait illeti s amelyek a közép-magyarországi régióban viszonylag nagymértékben eltérnek az 1. és 2. prioritásnál tapasztalt értékektől, a következő két indikátor érdemel kiemelt figyelmet:

- a képzettek számára vonatkozó 2015. évi célérték a vizsgált időszakban sokszorosán túlteljesült, s így nagymértékben meghaladta az első két prioritás esetén tapasztalt célérték elérési arányokat;
- a közép-magyarországi régióban a tisztviselői elkötelezettség hatás indikátor értéke még az 1. és 2. prioritásnál jelzett értéknél is jobban, mintegy ötszörös mértékben haladta meg a célértéket.

2.5.7. Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP)

A program a közigazgatáson belüli informatikai fejlesztésekkel kívánja növelni a közigazgatás teljesítményét.

A program EKOP 1. és EKOP 3. prioritásainak pénzügyi végrehajtási arányai – mindössze 1-2 százalékpontos elmaradással – elérték az időarányos 77,7 %-os százalékos nagyságot. A közigazgatási szolgáltatásokhoz történő hozzáférést támogató fejlesztések területén (EKOP 2. prioritás) az arány azonban csak 58,0 %-os volt, ami jelentős elmaradást jelez a későbbi elektronikus fejlesztések előkészítése számára (**18. táblázat**).

18. táblázat

Az EKOP prioritások⁴⁹ végrehajtási arányai (%) és a fizikai előrehaladást jelző indikátorok átlagos teljesülése (%) és száma a célérték elérésének mértéke szerint

OP	Prioritás	output indikátor					eredmény indikátor					hatás indikátor		kifizetés
		Átlagos teljesülés	25% alatt db	25-76% között db	77% fölött teljesült db	Összes db	Átlagos teljesülés	25% alatt db	25-76% között db	77% fölött teljesült db	Összes db	Átlagos teljesülés	db	
EKOP	114,4	119%	-	-	4	4	117%	-	3	4	7			66%
EKOP1	51,7	106%			1	1	156%			2	2			76%
EKOP2	39,5	131%			2	2	60%		2	0	2			58%
EKOP3	21,0	107%			1	1	128%		1	2	3			75%

A közigazgatás és közigazgatási szolgáltatások belső, valamint az állampolgárok és a vállalkozások felé irányuló elektronikus folyamatainak megújítását szolgáló fejlesztések (1. prioritás) eredményeként 2013 végére a létrejött online közigazgatási szolgáltatások 6 százalékkal meghaladták a program 2015. évi célértékét. Teljesültek az eredményességi indikátorok céljai is. Az átlagos ügykezelői időráfordítás az államigazgatási szervek egyes eljárásainál 89 %-kal csökkent a célértékhez képest. Az online (3. szintű) szolgáltatásokat nyújtó hatósági ügyintézés végző államigazgatási szervek aránya pedig 24 %-kal haladta meg a célértéket.

A 2. prioritás mindkét output indikátorának értéke meghaladta a célértéket. A kormányzati központi ügyintézési és tájékoztatási szolgáltatásban az ügyfélkapuk száma 2013 végén 745.017 volt, 52,0 %-kal nagyobb, mint a célérték. Elérte a 2015. évi célértéket az elektronikus azonosítóval ellátott személyek száma a 18 év feletti korosztály körében is.

Az eredmény indikátorok teljesülése azonban jelentősen elmaradt a célértékektől. A központi ügyintézési és tájékoztatási szolgáltatást nyújtó portálok átlagos heti látogatottsága csak a célérték 62,0 %-át érte el. Az elektronikus fizetést alkalmazó lakossági/vállalkozási ügyfelek aránya pedig a célértéket csak félig közelítette meg.

A közép-magyarországi régióra vonatkoztatott indikátor teljesülések (3. prioritás) gyakorlatilag meggyeznek az 1. és 2. prioritásoknál bemutatott országos értékekkel. Eltérés az elektronikus fizetést alkalmazó lakossági/vállalkozási ügyfelek aránya az államigazgatási szerveknél indikátor értékében (30%) volt tekintettel arra, hogy a KMR régióban a 2015. évi célérték nagyobb (50%) volt szemben az országos 30%-kal.

2.5.8. Regionális Operatív Programok (ROP)

A regionális operatív programok célja a regionális társadalmi, gazdasági jólét előmozdítása. Az adott régiót jellemző életminőség javítása, a foglalkoztatottsági szint emelése, új munkahelyek teremtése, a régió belüli hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatása. A régiók közötti forráselosztás az adott régió fejlettségétől és a lakosságszámtól függött. Az NSRF fejlesztési keretnek 22,8%-át, 1901,2 Mrd forintot a Regionális Operatív Programok (ROP) fejlesztési céljaira különítette el, ebből az EU támogatási keretet 1644,9 Mrd forint 86,3%, a nemzeti forrás 256,3 Mrd forint.

⁴⁹ EKOP 1. Közigazgatás belső folyamatainak megújítása; EKOP 2. Szolgáltatásokhoz hozzáférést támogató szolgáltatások; EKOP 3. Közép-Magyarországi Régió fejlesztése.

A regionális programok fejlesztési célterületei, prioritásai régióként hasonlóak voltak, minden régióban, öt célterületre oszlottak meg, ezek:

Az 1. prioritás a regionális gazdaság fejlesztése, amit a régiók, jellemzően a versenyképes üzleti infrastruktúra fejlesztésére, ipartelepítésre, telephelyfejlesztésre, a tudásalapú gazdaság, innováció előmozdítására fordítottak. A régiók erre a célterületre csoportosították forrásaik legnagyobb részét, összesen 445,9 Mrd forintot, a meghirdetett keretekre többszörös (258,2%-os) igény volt, ezen a címen teljesített kifizetések aránya 2013. év végén elérte a 75,3%-ot.

A 2. turisztika, idegenforgalom fejlesztése prioritás, a fejlesztések leginkább a gyógy- és termálfürdők, a wellness, rekreációs szolgáltatást nyújtó intézmények beruházásai, konferenciák, fesztiválok, rendezvények szervezését érintették, ezekre a fejlesztésekre a források 17,9%-át szánták, 339,6 Mrd forintot. A kifizetések előrehaladása a régiókat jellemző 64,8%-os előrehaladásnál lassabb 59,0% volt.

A 3. térség- kistérség fejlesztés város-rehabilitációhoz kapcsolódó prioritásra fejlesztési keretük 22,2%-át, összesen 421,5 Mrd forintot különítettek el a régiók. A felhasználási célcsoport a régiók városai, az 5 000 főnél népesebb falvak⁵⁰, a felhasználás pedig jellemzően hosszú vagy középtávú fejlesztési stratégia készítését, a szociális jellegű település-rehabilitációs projekteket (szegregációs településrészek felszámolása, panelprogramok), szennyvíz-, hulladékkezelés, csatornázási projekteket, árvízvédelmet szolgáltatta.

A 4. humáninfrastruktúra fejlesztésre vonatkozó prioritás forrásainak 18,2%-át osztották szét a régiók között, ebből többnyire az önkormányzatok oktatási, egészségügyi, a szociális és gyermekjóléti rendszerek szolgáltatásait javították és az akadálymentesítést oldották meg.

Az 5. a térségi közlekedés, elérhetőség javítására vonatkozó prioritás fejlesztési keretének 14,7%-át, 279,1 Mrd forintot csoportosítottak a régiók, jellemzően a régió alsóbbrendű-, önkormányzati tulajdonú belterületi útjainak, kerékpárútjainak, helyi közlekedési feltételeinek javítására, ennek a fejlesztési területnek a legnagyobb előrehaladása 83,3% volt 2013 végén.

A regionális pályázati források meghirdetése három szakaszra bomlott igazodva a hazai pénzügyi akciótervekhez. Az első három évben a pályáztatás nagy lendületet vett, 2007-2009. évek között a rendelkezésre álló regionális pályázati keretek kétharmadát (67,3%-át) meghirdették. Fejlesztési célterületek forrásai 57-83%-os sávban pályáztatásra kerültek, legmagasabb a célvárosfejlesztésre elkülönített források 83%-os aránya, legalacsonyabb az 57%-os a közlekedésfejlesztés források voltak. Az időszak végén 2013-ban a támogatási szerződéssel lekötött regionális források aránya 112,7% volt, 2 142,0 Mrd forint, figyelembe véve, hogy a regionális tapasztalatok alapján a támogatási szerződéssel rendelkező projekteknek megközelítőleg 10%-a visszalépett a pályázat megvalósításától (gazdasági válság, szabálytalanságok miatt visszavont tételek). A lekötött források megoszlása a pályáztatott és a generált projektervek között 67,1% - 32,9% volt.

A regionális programok kifizetéseinek aránya 73,7% volt 2013 végén, a régiókra vonatkozó arányok 61-84 %-os sávban helyezkedtek el (**19. táblázat**). Közülük a legmagasabb arányt, 84,2%-ot a közép-magyarországi KMOP, a legkisebbet, 60,7%-ot pedig az észak-alföldi ÉAOP fejlesztések előrehaladása érte el. A regionális programok fejlesztési célterületeinek előrehaladása közül a legmagasabb arányt,

⁵⁰ Az 5000 fő alatti települések fejlesztési forrásait az agrár- és vidékfejlesztési alapok, (EMVA) vidékfejlesztési forrásai biztosítják.

83,3%-ot a közlekedési infrastruktúra fejlesztése, a legkisebbet, szinte minden régiót jellemző módon 59,0%-ot a turisztikai célú fejlesztések előrehaladása mutatta 2013 végén.

A regionális operatív programok forrásainak eredményes forrásfelhasználásához – az uniós előírások szerint – kapcsolt indikátor-mutatók köre a régiókban megegyezett. Ezek: a támogatott magánberuházások összege, a 20-64 év közötti lakosság foglalkoztatási szintjének változása, a teremtett új munkahelyek száma, ebből a nők és a hátrányos helyzetű területeken élők aránya (ún. outputindikátorok), a régiós egy főre jutó GDP színvonal változása, a foglalkoztatottsági ráta változása (hatásindikátor). A regionális programszintű felhasználás eredményeit jelző egységes hatás- és magindikátor mutatók halmaza adott volt, az egyes regionális programokhoz a régiók maguk határozták meg a prioritásszintű output-, eredmény- és hatásindikátorokat és célértékeiket.

19. táblázat

Az ROP programok⁵¹ végrehajtási arányai (%) és a fizikai előrehaladást jelző indikátorok átlagos teljesülése (%) és száma a célérték elérésének mértéke szerint

OP	Prioritás	output indikátor					hatás indikátor					kifizetés
		Átlagos teljesülés	25% alatt db	25-76% között db	77% fölött teljesült db	Összes db	Átlagos teljesülés	25% alatt db	25-76% között db	77% fölött teljesült db	Összes db	
ROP	1 901	183%	-	8	26	34	138%	4	4	6	14	74%
DAOP	246,6	347%		2	3	5	209%			2	2	76%
ÉAOP	321,2	264%			5	5	112%		1	1	2	61%
ÉMOP	297,7	103%		1	4	5	17%	2			2	68%
KMOP	483,3	171%			4	4	81%	1		1	2	84%
DDOP	232,3	119%		2	3	5	336%		1	1	2	76%
KDOP	167,3	161%		2	3	5	93%		2		2	69%
NYDOP	152,8	116%		1	4	5	117%	1		1	2	77%

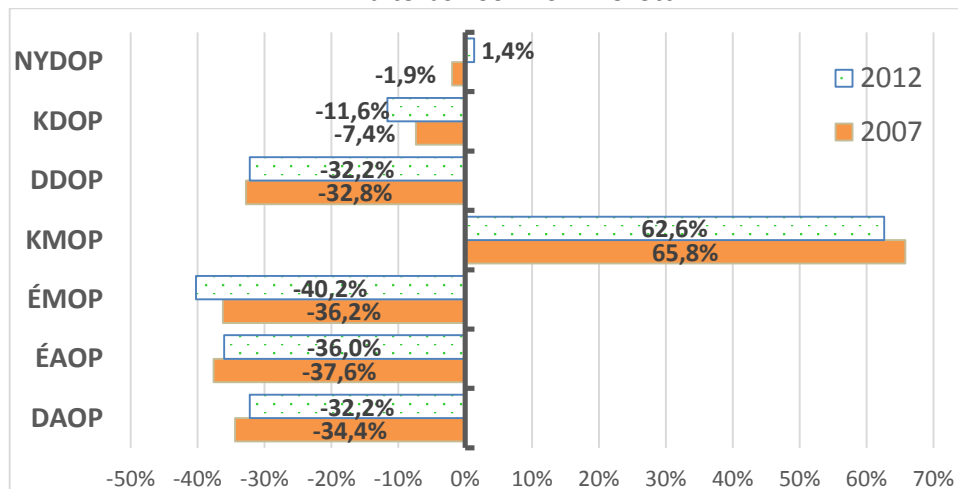
Az operatív programszintű indikátorok elemzésével, mind az output mind a hatásindikátorok esetében megállapítható, hogy az indikátormutatók előrehaladása meghaladja a 74,7%-os forrásfelhasználás arányát, 183%-ot és 138%-ot.

A teremtett munkahelyek, beruházások esetében 15 outputindikátorból 12 célértéke időarányosan teljesült; elmaradt az időarányos szinttől a DAOP teremtett munkahelyek száma, alapvetően a felülbecsült új munkahelyek száma miatt.

A hatásindikátorok: az egy főre jutó GDP változása és a foglalkoztatottsági ráta alakulása az észak-magyarországi régióban a regionális leszakadás növekedését jelzi. Az ÉMOP források 67,8%-nak (202,8 Mrd forint) felhasználása mellett a kitűzött GDP változásnak 24,1%-a teljesült, a foglalkoztatási ráta célértéke a kiinduló 2006-os értékhez képest visszalépést (13,3%-os romlást) mutat 2013 végén a régióban. A KMOP és NYDOP foglalkoztatottsági ráta változásához kapcsolt célértéke a KMOP esetében „túlzottan” optimistának bizonyult, (közel 15%-os foglalkoztatottsági ráta javulást tűzött ki célul a 2007-2015. közötti években), az NYDOP-ban pedig a mutató alig változott az időszak alatt.

⁵¹ ROP Regionális Operatív Programok, DAOP Dél-Alföldi Operatív Program; ÉAOP Észak-Alföldi Operatív Program, ÉMOP Észak-Magyarországi Operatív Program, KMOP Közép-Magyarországi Operatív Program, DDOP Dél-Dunántúli Operatív Program, KDOP Közép-Dunántúli Operatív Program, NYDOP Nyugat-Dunántúli Operatív Program.

A régiók egy főre jutó GDP-jének %-os eltérése az országos átlagtól, változás 2007-2012 között



Látható, hogy az ÉMOP (észak-magyarországi) és KDOP (közép-dunántúli) régió lemaradása az országos átlagtól az időszak alatt tovább romlott, amint ezt a hatásindikátor elemzése is mutatta. Az alföldi régiók, DAOP, ÉAOP és a dél-dunántúli DDOP átlagos eltérése a regionális fejlődésük következtében csökkent.

2.6. Magyarország rendelkezésére álló mezőgazdasági források felhasználása

2.6.1. Az európai uniós agrártámogatások rendszere

Az uniós közös agrárpolitikának (KAP) két pillére van, az egyik a közvetlen termelői és agrárpiaci támogatások rendszere, amelyet Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (EMOGA⁵²) finanszíroznak. A másik pillér a vidékfejlesztési támogatások rendszere, amelyet 2004-től bevezetett Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA⁵³) forrásaiból finanszíroznak.

Az Unió teljes agrárkeretének megközelítőleg háromnegyedét⁵⁴ az első pillér, a közvetlen termelői támogatások teszik ki, a második pillér, a maradék agrárforrások megközelítőleg 25%-a a vidékfejlesztési források kerete. Az uniós csatlakozása óta, 2004-2013 között, ezekből a forrásokból Magyarország 12 469 millió eurót, megközelítőleg 3430 Mrd forintot kapott (tervezési árfolyamokon számolva).

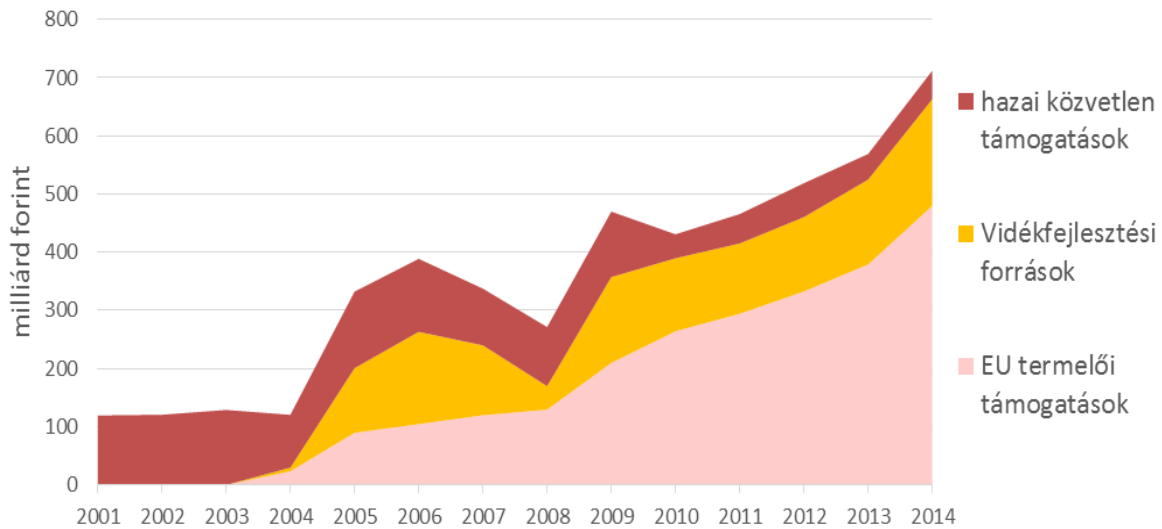
Az ország 2004-es uniós csatlakozása, az EU-15 szintű támogatási rendszer fokozatos bevezetése, a vidékfejlesztési források következtében az agrárszektorban nyújtott uniós és nemzeti támogatások együttes összege meghétszereződött (**18. ábra**). Az uniótól kapott közvetlen támogatások meghatározzák nemcsak a szektor jövedelmezőségét, a termelési struktúráját is.

⁵² EAGGF - European Agricultural Guidance and Guarantee Fund.

⁵³ EAFRD – European Agricultural Fund for Rural Development.

⁵⁴ A 2007-2013. éves költségvetési időszakban 76%-át, a 2014-2020. éves költségvetési időszakban 74%-át.

Az uniós és hazai agrártámogatások alakulása (milliárd forint)



2.6.2. Közvetlen agrártermelői támogatások

Az I. pillér forrásaihoz, a közvetlen termelői és agrárpiaci támogatásokra, a 2004-ben csatlakozott tíz új tagállam – a csatlakozási tárgyaláson elfogadottaknak megfelelően, 2004-2013. évek között – fokozatosan jutott hozzá. A földalapú támogatások az új tagállamokban 2004-ben az uniós átlag 25%-ról indultak, majd 2005-ben 30%-ra, 2006-ban 35%-ra, 2007-2013 között évente 10%-kal emelkedve 2013-ra elérték az EU-15 átlag szintjét, illetve Magyarországon (bizonyos termények esetében) meghaladták azt. A többször kritizált fokozatosság, az egyenlőtlen európai agrárpiaci feltételek, a hazai versenyképességi hátrányok miatt Magyarország a hazai agrártermelők versenyképességének megőrzését támogatva – a reális költségvetési teherbíró képessége fölött –, vállalta, hogy az uniós direkt támogatásokat kiegészíti az ún. top-up támogatásokkal. Ezek mértéke a közösségi szabályok szerint az uniós támogatások maximum +30%-a lehetett. A közvetlen támogatások forrásai további két részre bomlanak, a közvetlen földalapú termelői támogatásokra, ez teszi ki a keret megközelítőleg 95%-át és az agrár- belpiaci és exporttámogatásokra, ami a maradék 5%.

Az I. pillér forrásaira – a közvetlen termelői- és agrárpiaci támogatásokra – az egységes, nyilvántartási rendszerben, (a SAPS-ban) regisztrált, a földet művelő egyéni termelők, bérlők, termelési szövetkezetek, egyesületek jogosultak⁵⁵, illetve azon földterület, amelyen elsősorban mezőgazdasági tevékenységet folytatnak. Magyarországon a mezőgazdasági területként van nyilvántartva 61,7 ezer km², termelői támogatási rendszerben regisztrált pedig 53, ezer km² (5,3 millió hektár).

A közvetlen termelői támogatások rendszere több típusú és szintű támogatást tartalmaz. Kiinduló az alaptámogatás, a területalapú támogatás, ahol az egyes mezőgazdasági parcelláknak el kell érnie a 0,3 hektárt. A közvetlen támogatások⁵⁶ a kiegészítő átalánytámogatás, környezetvédelmi (zöld komponens

⁵⁵Az állami intézmények, önkormányzatok, nemzeti parkok tulajdonában lévő földek után akkor lehet támogatást igényelni, ha az előbbi intézmények tulajdonukban, használatukban lévő területet hosszú távra művelésre bérbe adják. Ezek a területek az SAPS rendszerben így regisztrálhatóak és támogatásra jogosultak lesznek.

⁵⁶Közvetlen támogatásra jogosult a zöldség-gyümölcs, energianövények, szárított takarmány, cukortámogatás, feldolgozóipari eper-, málnatermelés, rostgyártás, keményítő-felhasználás, rizstermelés.

2014-től) alapú támogatás, és a szántóföldi növénytermelés diverzifikálása (kiemelt növény, terménycsoport) alapján adott támogatás. Kiegészítő támogatások: a termeléshez kötött, a fiatal gazdálkodókat érintő, természeti hátránnyal rendelkező területek és a kisgazdaságok egyszerűsített támogatásai.

20. táblázat

A közvetlen agrártámogatások alakulása 2004-2014⁵⁷

milliárd forint	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Összesen
Európai Mezőgazdasági Garancia Alap	13	396	436	251	276	377	356	203	350	391	416	3 465
Belpiaci intézkedések	0	9	16	-6	7	70	19	20	21	25	24	205
Intervenciós intézkedések	0	153	190	26	6	27	20	2	5	5	0	433
Közvetlen támogatás	12	184	168	178	212	244	279	176	321	359	390	2 523
Külpiaci intézkedések	0	10	6	3	4	1	0	0	0	0	0	26
Nemzeti forrás	0	1	17	32	42	98	34	53	61	49	45	432
Közvetlen támogatás - Nemzeti	0	1	16	24	25	80	12	23	23	16	11	230
Történelmi bázisjogosultsághoz kötött támogatás	0	0	0	0	3	4	5	4	2	2	2	22
Nemzeti támogatások	0	0	0	8	15	14	17	26	36	32	32	180
Végösszeg	13	397	453	283	319	475	390	256	411	439	461	3 897

Az EMOGA közvetlen agrártámogatások összege 10 év alatt elérte a 3 465 Mrd forintot. Az I. pillér forrásain belül négy elkülönített területre biztosított forrásokat. Legnagyobb csoport a közvetlen támogatásoké (2 523 Mrd forint) volt, ebből területalapú támogatásra 91,0% (2 293 Mrd forint), a cukortámogatásra 82 Mrd forint, a tejtámogatásra 64 Mrd forint, a zöldség- és gyümölcstermelés átalakítására 37 Mrd forint jutott. Az intervenciós intézkedések összege elérte a 433 Mrd forintot, ebből a 2006-2007. években gabona intervencióra, tárolásra és felvásárlásra 367 Mrd forintot fordítottak.

A folyósított nemzeti kiegészítő támogatások összege tíz év alatt elérte a 432 Mrd forintot. A **20. táblázat** a nemzeti támogatások három formáját különbözteti meg. Az első csoport, a nemzeti kiegészítő támogatások, amelynek értéke 230 Mrd forint volt. Ennek közel fele, 106 Mrd forint a nemzeti tejtámogatások keretét, 38 Mrd forint a gabona, olaj-, fehérje- és rostnövények területalapú támogatását, 31 Mrd forint pedig a hús-marhatartás támogatását szolgálta. A nemzeti kiegészítő támogatások második csoportja (22 Mrd forint), a történelmi bázisjogosultsághoz kötött források kerete, ami elsősorban az extenzív szarvasmarhatartást és dohánytermesztést támogatta. A nemzeti támogatások harmadik csoportja (180 Mrd forint) az állatjóléti támogatások kerete volt.

⁵⁷ Forrás: MVH beszámoló táblái.

21. táblázat

Az egy hektárra jutó tagállami agrártámogatások változása 2008-2013 között (Euró)

tagállamok	2008		2013		Változás (2013 / 2008)	
	I. Pillér	II. Pillér	I. Pillér	II. Pillér	I. Pillér	II. Pillér
Ausztria	222	186	236	167	106%	90%
Belgium	408	47	447	57	110%	121%
Dánia	365	48	394	40	108%	83%
Finnország	237	139	249	126	105%	91%
Franciaország	294	35	310	47	105%	134%
Németország	325	70	346	82	106%	117%
Görögország	590	114	544	165	92%	145%
Írország	308	86	324	85	105%	99%
Olaszország	299	127	343	113	115%	89%
Luxemburg	264	104	283	101	107%	97%
Hollandia	415	38	469	54	113%	142%
Portugália	164	169	174	176	106%	104%
Spanyolország	198	62	206	52	104%	84%
Svédország	230	89	247	86	107%	97%
Nagy-Britania	212	46	247	46	117%	100%
Ciprus	133	170	366	144	275%	85%
Csehország	108	112	258	121	239%	108%
Észtország	45	105	112	125	249%	119%
Magyarország	128	127	312	138	244%	109%
Lettország	35	169	83	85	237%	50%
Litvánia	60	94	143	96	238%	102%
Málta	155	2320	494	1032	319%	44%
Lengyelország	81	125	197	120	243%	96%
Szlovákia	81	72	200	165	247%	229%
Szlovénia	115	586	295	231	257%	39%
Bulgária	55	191	190	130	345%	68%
Románia	31	83	92	99	297%	119%

Az uniós agrárfinanszírozást lebonyolító intézmények támogatási adatai szerint, a **21. táblázat** alapján látható, hogy a magyar agrártermelői szektor támogatottsági szintje már 2008-ban is magas volt, az I. pillér – a közvetlen támogatások szintje – esetében az egy hektárra jutó támogatás 128 euró/hektár (35,8 ezer forint) volt, közelített az EU-15 harmadik legnagyobb agrártámogatásával rendelkező portugál szinthez 164 euró/hektárhoz (45,9 ezer forinthez). 2013-ra Magyarországon az egy hektárra jutó átlagos közvetlen támogatottsági szint közel két és félszeresére nőtt, elérte a 312 euró/hektárt (87,4 ezer forintot), a 2008. évi szinthez képest 244%-kal nőtt. A 2004-ben csatlakozott tagállamok közvetlen agrártámogatásai (I. pillér), az elemzett időszak alatt átlagosan 255%-kal nőttek.

2.6.3. Vidékfejlesztési támogatások

Az európai uniós agrárpolitika II. pillére a vidékfejlesztési források támogatások rendszere, amelynek célja a mezőgazdasági és az erdészeti ágazat versenyképességének, a környezetvédelemnek és a vidéki életminőségnek a javítása, valamint a vidéki területeken a gazdasági tevékenység diverzifikálásának ösztönzése. A vidékfejlesztési forrásokat négy ún. tengely szerint kellett megosztani, az európai stratégiai iránymutatásai szerint.

A vidékfejlesztési források célterületei:

- I. tengely a mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképesség javító fejlesztéseit támogatja: az agrárgazdaságok korszerűsítését, az állattartó telepek, erdőgazdaságok, kertészetek, gépek beszerzését, valamint a szakképzést, agrár-információs rendszerek kialakítását.
- II. tengely a környezet és vidék fejlesztése: a földterület fenntartható hasznosítását, a hátrányos, hegyvidéki termőterületek gazdálkodásának támogatását, genetikai megőrzését és az állatjóléti intézkedéseket szolgálja.
- III. tengely a vidéki élet minőségének, a vidéki gazdaság diverzifikálásának forrásait tartalmazza, ezen belül a nem mezőgazdasági tevékenység, a turisztika fejlesztését, valamint a falu- és településmegújításokat.
- IV. tengely a LEADER közösség támogatása, ami a vidéki közösségek együttműködéséhez, a saját stratégia alkotásához biztosít forrásokat.
- Ötödik elem a technikai segítségnyújtás.

A csatlakozás utáni 2004-2006-os uniós költségvetési időszakban a vidékfejlesztési források felhasználására a Bizottság által elfogadott nemzeti stratégia a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv volt, amelynek keretében három év alatt megközelítőleg 192 Mrd forint (754 millió euró) célzott agrár- és környezetgazdálkodási fejlesztést hajthatott végre az ország.

Az EMVA források 1 460 Mrd forint felhasználásához, az uniós agrárpolitikában megfogalmazott stratégiai célok teljesítéséhez az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programban (ÚMVP) fogalmazta meg hazánk a nemzeti agrárfejlesztési célokat. Az ÚMVP hazai forráselosztása megfelelt az uniós átlagnak, az átlagtól a versenyképesség és a környezetgazdálkodás arányai tértek el, az uniós átlag a versenyképességre 11%-kal kevesebb, a környezetvédelemre 11%-kal több forrást tervezett.

22. táblázat

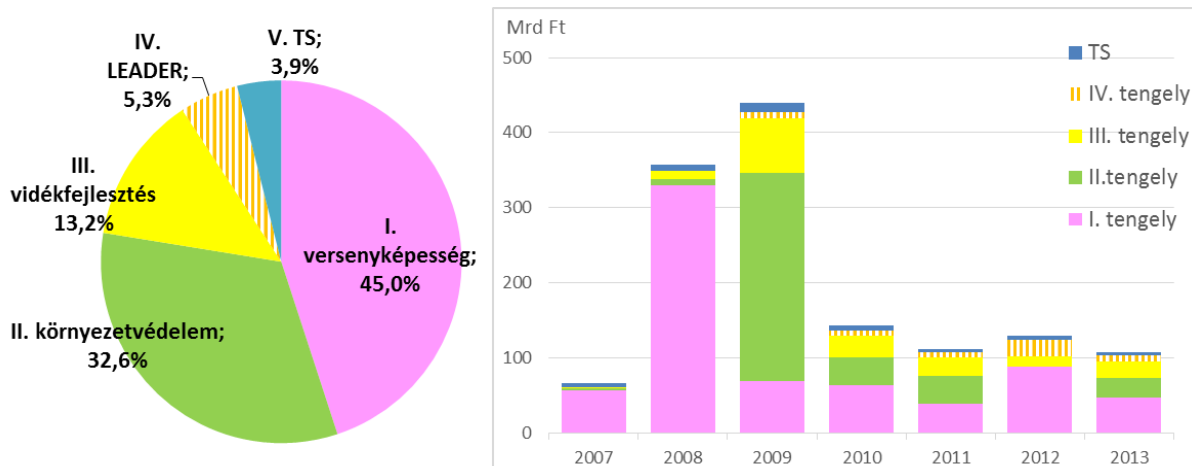
Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (2007-2013) pénzügyi keretei

	<i>EU tagországok átlaga, EMVA források megoszlása (%)</i>	ÚMVP uniós támogatás Mrd Ft	ÚMVP nemzeti hozzájárulás Mrd Ft	ÚMVP források összesen Mrd Ft	ÚMVP források megoszlása
I. tengely: Versenyképességjavító intézkedések	33,9%	484	172	656	45,0%
II. tengely: Környezetvédelmi intézkedések	44,8%	355	121	476	32,6%
III. tengely: Vidékfejlesztés	13,4%	142	51	193	13,2%
IV. tengely: LEADER	5,9%	57	20	77	5,3%
Technikai Segítségnyújtás	2,0%	47	10	58	3,9%
Összesen	100,0%	1 085	375	1 460	100,0%

Az ÚMVP fejlesztési források lekötésénél, **20. ábra** látszik, hogy a rendelkezésre álló források 60%-át az első három költségvetési évben (2007-2009 között) lekötötték: az I. tengely forrásainak közel 70%-át, a II. tengely forrásainak pedig 60,5%-át.

19.-20.ábra

ÚMVP forrásainak tervezett megoszlása tengelyek között és az évente, fejlesztési területenként lekötött források alakulása 2007-2013. évek között



Az ÚMVP vidékfejlesztési forrásainak felhasználása 2014. III. negyedév végén a 85,1%-on (1 242,0 Mrd forint) állt. Az egyes tengelyek, fejlesztési célterületek időarányos kifizetései eltérő módon alakultak. Az I. és a II. tengely forrásainak kifizetése 82,1%-t, illetve 96,0%-t tett ki, azonban a III. és IV. vidékfejlesztési források felhasználása egyik tengely esetében sem érte el az időarányosan elvárható 77,7%-os szintet: a III. tengely kifizetései 73,8%-t, a IV. tengely LEADER felhasználása 70,2%-t ért el.

A III. tengely fejlesztési célterületei közül két felhasználást: a nem mezőgazdasági tevékenységek fejlesztését (311. célterület) és a mikro vállalkozások fejlesztését (312. célterület), illetve az ezekhez a fejlesztésekhez kapcsolt indikátorok alakulását vizsgáltuk. Az első esetben, az alacsony kifizetéshez társult az output indikátoroknak mind az időarányosnál, mind a kifizetésekénél alacsonyabb teljesülése. A második esetben, a mikro vállalkozások ösztönzésénél, felmerül a már kifizetett források felhasználásának eredményessége, hiszen a 70,3%-os kifizetési arány mellett az eredményindikátorok közül csak a megújuló-energia termeléshez kapcsolódó mikro vállalkozások esetében érték el, illetve haladták meg a célérték kifizetés-arányos %-át. Az output indikátorok minden esetben elmaradtak a kifizetéssel arányos szinttől.