

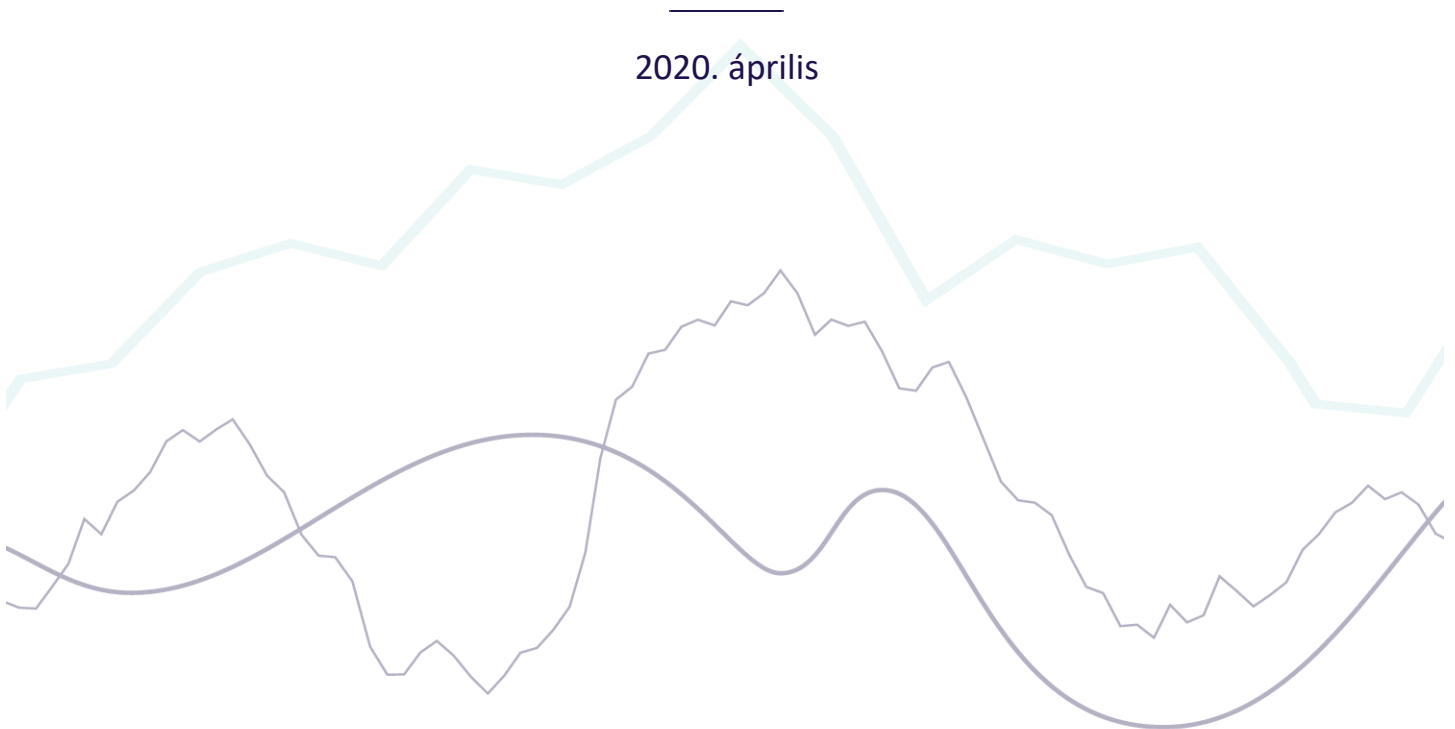


ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

Az uniós támogatások államadósságra és
hiányra gyakorolt hatása

2020. április





ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

Az uniós támogatások államadósságra és
hiányra gyakorolt hatása



Engedélyező:

Domokos László
elnök

Az Elemzés
az interneten
a www.asz.hu
oldalon
olvasható.

Szerkesztő:

DR. SIMON JÓZSEF projektvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

DR. PULAY GYULA ZOLTÁN felügyeleti vezető

Készítették:

DR. SIMON JÓZSEF projektvezető

KEREKES GÁBOR számvevő

DÁVID GÁBOR számvevő gyakornok

Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-2234-008/2020.

TARTALOMJEGYZÉK

▶ ELŐSZÓ	5
▶ VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	6
▶ 1. AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS MÓDSZERE.....	7
▶ 2. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOK ELSZÁMOLÁSI SZABÁLYAI	8
▶ 3. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOK ÉVEKEN ÁTNYÚLÓ KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYAI	13
▶ 4. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KIADÁSOK ÉS BEVÉTELEK IDŐBELI ALAKULÁSA.....	19
▶ 5. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOKJÖVŐBENI KÖLTSÉGVETÉSI HATÁSAI.....	28
▶ RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK.....	31
▶ ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR.....	32
▶ FELHASZNÁLT IRODALOM.....	34

ELŐSZÓ

Az Európai Unió költségvetése hét éves pénzügyi keret alapján készül. Az EU költségvetésének egyharmadát, a 2014-2020 között több mint 350 milliárd eurót az ún. kohéziós politika finanszírozására fordítja. E politika célja az Unió egyes régió közötti fejlettségi különbségek csökkentése, a régiók kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődésének előmozdítása. A kohéziós forrásokból Magyarország előre meghatározott arányban részesül, és az uniós forrásokat az Európai Bizottsággal előzetesen leegyeztetett fejlesztési programok finanszírozására fordíthatja.

A hét éves pénzügyi keretrendszer elvileg javítja a fejlesztések tervezhetőségét, ugyanakkor jelentős ciklikusságot visz be a programok finanszírozásába. A 2007-2013 közötti költségvetési ciklus magyarországi – de sok más tagállamra is jellemző – tapasztalatai azt mutatták, hogy a ciklus elején nagyon lassan indultak el a fejlesztési programok, a ciklus végén, illetve az azt követő – az uniós támogatások elköltését még lehetővé tevő – két évben a programok végrehajtása és az uniós források lehívása rohamtempóba váltott. Ez viszont a gazdaság működésében is nagyfokú ciklikusságot okozott. Például a nemzetgazdasági beruházások volumene az előző évi értékhez képest 2014-ben 19,3 százalékkal nőtt, ehhez képest 2015-ben újabb 7,9 százalékos növekedés valósult meg, majd 2016-ban 12,9%-os zuhanás következett be. Egy ilyen mértékű ingadozás nagyon negatívan érinti az építőipart, és minden más a beruházásokhoz kapcsolódó iparágat. Erre tekintettel indokolt, hogy a magyar kormányzat el akarta kerülni, hogy a 2014-2020 közötti hét éves periódusban hasonló mértékű ciklikusság érvényesüljön. Ennek érdekében egyrészt a fejlesztési pályázatok meghirdetését gyorsította fel, másrészt a sikeres pályázók részére széles körben megelőlegezte az uniós bevételeket. Az ily módon felgyorsított fejlesztések hozzájárultak a gazdaság dinamizálásához.

Az EU pénzügyi rendszerének a ciklikussága és bürokratizmusa azonban érdemben nem változott. Ezért, valamint egyes hazai fejlesztések és azok elszámolása elhúzódása miatt éveken keresztül növelte a magyar államadósságot a költségvetés által megelőlegezett, de az Európai Bizottság által még meg nem térített uniós támogatás. Az elemzés ezt az időbeli eltolódást, és annak az államháztartás és a hiány alakulására gyakorolt hatását mutatja be, hangsúlyozva, hogy megelőlegezés többletterhét a magyar költségvetés úgy tudta vállalni, hogy közben teljesítette a kormányzati szektor hiányra és az államadósság csökkentésére vonatkozó szabályokat.

A jelen helyzetben érdemes azt is aláhúzni, hogy egyfajta tartalékképzést is jelentett az uniós bevételek éveken keresztül történő megelőlegezése, mivel azt az Európai Bizottságnak a következő két-három évben kell majd visszafizetnie, több ezer milliárd forinttal csökkentve a magyar államadósságot. Természetesen ehhez szükség van a folyamatban lévő fejlesztések szabályos megvalósítására, valamint körültekintő és gyors elszámolására.

A 2014-2020 közötti uniós támogatások költségvetési hatásainak elemzése támpontokat adhat a 2021-től kezdődő hét éves költségvetés pénzügyi kerete Magyarországot megillető része még célszerűbb, a ciklikusságot még inkább mérséklő felhasználási mechanizmusa kialakításához.

Budapest, 2020. április

Domokos László
elnök

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Magyarország számára kiemelt jelentőséggel bírnak az európai uniós támogatások. A beérkező források nemcsak a gazdasági növekedésre, hanem a központi költségvetés likviditási helyzetére is hatást gyakorolnak. Az uniós támogatások Európai Bizottsággal történő utólagos elszámolása a központi költségvetés számára jelentős finanszírozási kihívást jelent.

Azáltal, hogy a központi költségvetés által megelőlegezett uniós támogatások költségvetési kiadásként jelentkeznek, e kiadások a kormányzati szektor statisztikai adatait is befolyásolják. Ezek számbavétele kétféle megközelítés szerint lehetséges, a hazai és az európai uniós módszertan alapján. A hazai módszertan szerint minden teljesített kiadás és az Európai Bizottság által megtérített bevétel befolyásolja a központi költségvetés, ezen keresztül a kormányzati szektor hiányát. Ez alól kivételt jelentenek azon tételek, amelyek a kormányzati szektoron belül kerülnek átadásra, amennyiben nem kerülnek pénzügyileg elköltésre.

Az uniós módszertan a megelőlegezett uniós támogatásokat semlegesesen kezeli. Azonban a költségvetési évet követően esedékes uniós támogatások központi költségvetés általi megelőlegezése növeli a központi költségvetés pénzforgalmi hiányát, ezáltal az államadósságot értékét. Ez az elmúlt években is jellemző volt, azonban pozitívan értékelhető, hogy e tényező ellenére az elmúlt években teljesült az adósságszabály.

Az uniós támogatások költségvetési megelőlegezése és azok tényleges megtérülése között gyakran egy évnél hosszabb idő telik el, amelynek következtében jelentős nagyságrendű éveken átnyúló költségvetési hatások figyelhetők meg. Az éven túli megtérülés számos tényező következménye. Ezek közé tartozik a pályázatok jellemzően egy évnél hosszabb megvalósítási időszaka, a pályázatok összetettsége, valamint az Európai Bizottsággal való elszámolás időigénye. Ez együttesen a központi költségvetés számára volatilitási kockázatot jelent, amely elsősorban a központi költségvetés bevételi oldalát érinti. E kockázat menedzselése komoly kihívást jelentett az elmúlt években a központi költségvetés számára (a legnagyobb mértékű megelőlegezés 1 344,6 Mrd Ft volt a 2017. évben).

Az elmúlt évek adatai és az aktuális programozási ciklusból hátralévő időszak várható kifizetései alapján a 2020. évtől alapvető változás várható, mert az uniós támogatások megelőlegezésének éven túli megtérülése egyre kevésbé növeli majd a központi költségvetés pénzforgalmi hiányát (a 2020. évben a tervezett megelőlegezési igény 195,2 Mrd Ft). Sőt 2021-től kezdve a tendencia megfordul, mivel az uniós támogatásokkal kapcsolatos kiadások utólagos megtérítése által jelentős nagyságrendű bevétel várható, a kiadások fokozatos csökkenése mellett.

Mindezt jól mutatja, hogy a kohéziós politikai operatív programok esetében több mint 3 ezer Mrd Ft összegű költségvetési bevétel várható. Ennek évek közötti eloszlása főként attól függ, hogy milyen ütemezést követ az Európai Bizottsággal való elszámolás, illetve a pénzügyileg még nem teljesített uniós projektek milyen arányban valósulnak meg. A következő években a feltételek kedvező alakulása esetén e bevételek pozitívan érinthetik a pénzforgalmi hiány és az államadósság-mutató alakulását. Továbbá e többletbevétel a következő programozási ciklus kezdeti időszakában hozzájárulhat a központi költségvetés által megelőlegezendő források okozta finanszírozási teher mérséklődéséhez.

1. AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS MÓDSZERE

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évben elfogadott törvény rögzíti az Állami Számvevőszék (továbbiakban ÁSZ) ellenőrzési és tanácsadói feladatát, valamint azt, hogy feladatkörében elemzéseket, tanulmányokat készíthet.

Az ÁSZ 2019. áprilisban tette közzé „A költségvetés szerkezeti változása különös tekintettel az uniós források ciklikusságára” című elemzését. Ezen elemzés ráirányította a figyelmet arra, hogy az uniós támogatások alakulása befolyásolja az adott évi költségvetési hiány alakulását, meghatározó nagyságrendet képvisel az előirányzat-maradványok szempontjából és a teljesített kiadások érintik a központi költségvetés funkcionális kiadási szerkezetét.

A jelen elemzés ezen összefüggésekre alapozva azt vizsgálja, hogy az uniós források elszámolási szabályai mennyiben befolyásolják a hazai és az uniós módszertan szerint értelmezett hiány és államadósság alakulását. Ebből a szempontból átfogóan bemutatásra kerül, hogy az uniós források felhasználásának egyes megvalósulási lépései milyen (semleges, pozitív, vagy negatív) hatást fejtenek ki a hiány és adósságmutatók alakulására.

A módszertani keretek ismertetését követően az elemzés az uniós támogatások felhasználásának költségvetési hatásait hosszabb időtávban, a 2014-2020-as ciklus keretében értékeli. Az értékelés fő kérdései közé tartozik, hogy az uniós támogatások aktuális programozási ciklus keretében történő felhasználása milyen költségvetési hatásokat hordozott magában az elmúlt években, jellemzően a 2017-2018. évek vonatkozásában, illetve együttesen a programozási ciklusból eddig eltelt időszakban. Ezáltal lehetővé válik az uniós források éveken átnyúló hatásainak vizsgálata.

Az elemzés azt is célul tűzi ki, hogy bemutassa az uniós támogatások teljesítésének főbb költségvetési kockázatait. Mindez azért bír kiemelt jelentőséggel, mert az uniós támogatások bevételei és kiadásai nem feltétlenül abban az évben jelentkeznek, amikor az erről szóló támogatási döntés megszületett. Ezáltal az uniós támogatások teljesítése összetett módon befolyásolja a hiány és az államadósság hosszabb távú alakulását, ezáltal a költségvetés fenntarthatóságát.

Elemzési kérdést jelent az is, hogy az aktuális programozási ciklusból eddig eltelt időszak és a rendelkezésre álló adatok alapján a jövőben, a programozási ciklus lezárásáig milyen költségvetési hatásokat hordoznak az uniós támogatások. Ehhez kapcsolódóan az elemzés a szenárióelemzés módszerét alkalmazza az egyes főbb tényezők értékelésén keresztül.

Az elemzés alapjául az egyes évek költségvetési törvényei, törvényjavaslatai, valamint zárszámadási törvényei szolgáltak. Emellett az elemzés felhasználta a hiány és államadósság fogalmának értelmezését tartalmazó jogszabályokat, hazai és uniós előírásokat.

A felhasznált dokumentumok közé tartoztak továbbá a Központi Statisztikai Hivatal és az Európai Bizottság által közzétett módszertani leírások, kimutatások és statisztikai adatok. Emellett az elemzés az ÁSZ által az elmúlt években készített költségvetési véleményeiben szereplő következtetésekre is támaszkodott.

2. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOK ELSZÁMOLÁSI SZABÁLYAI

2.1. Az uniós támogatások általános költségvetési jellemzői

A 2014-2020-as fejlesztési ciklusban több mint 8 ezer Mrd Ft támogatás érkezik Magyarországra. Ehhez adódik hozzá a kapcsolódó társfinanszírozás, amellyel együtt mintegy 12 ezer Mrd Ft finanszírozási forrást jelent. Az uniós források többféle cél érdekében kerülnek felhasználásra, azonban az aktuális programozási ciklus keretében a gazdaságfejlesztési cél jelent prioritást. Mindez azért fontos, mert ezáltal az uniós támogatásokból megvalósuló beruházások hosszabb távon is támogatni tudják a magyar gazdaság növekedését.

Az uniós támogatások felhasználásának alapvető jellemzője, hogy a kapcsolódó források a központi költségvetésen keresztül kerülnek kifizetésre és a társfinanszírozás kivételével a tervezett projektek megvalósítását követően számolhatók el a kiadások az Európai Bizottsággal. Ez alól kivételt jelentenek az Európai Bizottság által folyósított előlegek, ezek azonban nagyságrendjükönél fogva nem befolyásolják számottevően a költségvetés terheit.

A különböző uniós támogatásokhoz a központi költségvetés szempontjából kiadások, majd ehhez kapcsolódóan egy későbbi időpontban bevételek társulnak. Az egyes uniós programokhoz, projektekhez társuló kiadások és bevételek értékelésénél szükséges figyelembe venni az időbeli eltérést, valamint a kiadások és bevételek technikai elkülönített megjelenítését a központi költségvetésen belül.

Az uniós támogatások kiadásainak és bevételeinek időbeli eltérése azt fejezi ki, hogy sok esetben a kiadások és a bevételek teljesülése nem ugyanazon költségvetési év keretében realizálódik. Erre példaként említhető, ha a központi költségvetés adott évben az uniós támogatás egy részét megelőlegezi valamely szervezet részére, azonban az adott projekt, vagy ennek elszámolható része nem fejeződik be az adott éven belül. Ebben az esetben a bevételek csak egy későbbi költségvetésben jelennek meg és kerülnek elszámolásra.

Az uniós támogatásokhoz kapcsolódó kiadások és bevételek technikai elkülönítése azt jelenti, hogy a központi költségvetés szerkezeti felépítése és a vonatkozó elszámolási szabályok miatt az uniós támogatások kiadásai és bevételei nem azonos jogcímhez kötődően kerülnek bemutatásra. Ez alól kivételt jelentenek az uniós támogatások fejezeti kezelésű előirányzatainak bevételei, amelyek azon előirányzathoz kapcsolódnak, amelynél a kiadás teljesült. Minden más további bevétel elkülönítetten a „Költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai” fejezetben kerül elszámolásra. Ennek indoka, hogy a kormány e költségvetési technika alkalmazásával kívánta növelni a finanszírozási források felhasználási rugalmasságát. A közvetlen bevételek „azonos alapon” történő kezelése által a központi költségvetés likviditásának fenntartása kisebb kockázattal biztosítható. Emellett a bevételek felhasználási rugalmassága is javítható e megoldás alkalmazása révén.

A bevételek elszámolása szempontjából fontos tényezőt jelent, hogy ugyanitt, vagyis a „Költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai” fejezetben kerülnek elszámolásra az Európai Bizottság által utólagosan megtérített támogatások. E bevételek közös jellemzője, hogy az ezek alapját jelentő kiadást a központi költségvetés egy korábbi költségvetési évben teljesítette, azonban az Európai Bizottsággal történő elszámolásra csak az adott évben kerül sor.

Az uniós támogatások teljesítésével kapcsolatos értékelés során ebből következően fontos megkülönböztetni, hogy az uniós bevételek alatt milyen fogalmat értünk. Az elemzés e fogalom alatt a teljes, utólagos megtérüléssel kiegészített bevételt érti valamennyi uniós támogatási program figyelembe vételével.

Az uniós támogatásokkal kapcsolatos kiadások jellemzője, hogy ezek több fejezetben jelennek meg a központi költségvetésben. A kiadások döntő többsége az „Uniós fejlesztések” fejezetben kerül megtervezésre, azonban bizonyos uniós programok (például az európai területi együttműködési programok, a belügyi alapok, az európai hálózatfinanszírozási eszköz (CEF) projektek és az egyéb uniós programok) az adott program végrehajtásáért felelős minisztériumhoz tartozó fejezetben jelennek meg.

Az uniós támogatásokkal kapcsolatos kiadások és ezáltal a bevételek esetében meghatározó részarányt képviselnek a strukturális támogatások, ezen belül is a kohéziós politikai operatív programok. Mindezt jól mutatja, hogy a 2018. évben a kohéziós politikai operatív programokra fordított kiadások az összes uniós támogatásokhoz kötődő kiadások 89,3%-át tették ki.

Az uniós támogatásokhoz kötődő kiadások és bevételek esetében – a megvalósításra vonatkozó uniós szabályok miatt – az egyes évek központi költségvetésében rendszeresen előfordulnak az előző, 2007-2013-as ciklushoz kapcsolódó kiadások és bevételek. Ezek tervezése és elszámolása szintén elkülönítetten történik és hatást gyakorolnak az uniós támogatásokhoz kapcsolódó kiadások, illetve bevételek alakulására. Fontos azonban megjegyezni, hogy nagyságrendileg nem befolyásolják az uniós támogatások kiadásainak és bevételeinek alakulását (a 2018. évben a korábbi programozási ciklushoz kötődő kiadások 2,6%-át, a bevételek 0,8%-át tették ki az összes uniós kiadásnak, illetve bevételnek).

A központi költségvetés keretében az uniós támogatások négyféle típusba sorolhatók. Ezek közé tartoznak a kohéziós politikai operatív programok, az európai területi együttműködési programok, a vidékfejlesztési és halászati programok, illetve az egyéb uniós programok. E típusok több jellemzőben is különböznek egymástól, amelyek közül a legfontosabbak a következők: a pályázatadási szabályok, a támogatások kifizetésével kapcsolatos szabályok, a kapcsolódó hazai társfinanszírozás mértéke, valamint a végrehajtott projektek elszámolására vonatkozó előírások (például van-e lehetőség rész-elszámolásra). A továbbiakban az elemzés az uniós támogatások hatásait pénzügyi szempontból értékeli, és nem veszi figyelembe a különböző uniós programok közötti, előzőekben bemutatott különbségeket, egyéb speciális jellemzőket.

2.2. Az uniós támogatások általános elszámolási szabályai

Az adott évben teljesített, uniós támogatásokhoz kapcsolódó kiadások és bevételek elszámolása a hiány és az államadósság szempontjából kétféle módszertan alapján történik. Fontos megjegyezni, hogy a statisztikai jellegű számbavétel esetén szükséges megkülönböztetni a hiány és az államadósság mérésének keretét. Mindez értelmezhető szűkebb és tágabb értelemben.

Az adott időpontra vonatkozóan a hiány és az államadósság nagysága mérhető a központi költségvetésre, a központi alrendszerre, az államháztartásra és a kormányzati szektorra kiterjedően. A megközelítések közül a központi költségvetés hiánya és államadóssága jelenti a legszűkebb, a kormányzati szektor hiánya és adóssága a legszélesebb körű megközelítést. Valamennyi mérési lehetőség fontos információkat hordoz, azonban a legáltalánosabb és ebből adódóan legátfogóbb mérőszám a hiány és az államadósság mérésére a kormányzati szektorra vonatkozik. Ennek indoka, hogy ezáltal valamennyi közfeladat ellátásával foglalkozó, jellemzően nem piaci alapon működő szervezet gazdálkodásának fenntarthatósági/eladósodottsági mutatószámai értékelésre kerülhetnek. A kormányzati szektorba beletartoznak az államháztartáshoz tartozó szervezetek, költségvetési szervek mellett a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek is.

A hiány és államadósság mérésének kiterjedése azért is fontos szempont, mert ezek alapján a teljesített tranzakciók eltérő következményekkel járnak a hiányra és az adósságmutatókra nézve. Például, ha a központi költségvetés támogatást nyújt valamely szervezetnek, akkor központi költségvetési szerv esetében ennek tényleges felhasználásáig nem befolyásolja a központi alrendszer hiányát és ezáltal az államadósságát. Azonban, ha a támogatásban részesülő szervezet például egy állami tulajdonú gazdasági társaság, akkor az államháztartás hiányát negatívan befolyásolja e tranzakció. Továbbá a gazdasági társaság amint felhasználja e támogatást, kiadást teljesít, akkor a kormányzati szektor hiánya is a támogatásként nyújtott összeggel növekszik. E hatások kiszűrésére szolgálnak a konszolidációs eljárások, amelyek kiterjedése és tartalma a választott hiány és államadósság-kategóriától függ.

A következőkben az elszámolási szabályok főbb jellemzőinek bemutatására kerül sor, kifejezetten az uniós támogatásokra vonatkozóan (figyelembe véve a kapcsolódó bevételeket és kiadásokat).

A hazai szabályozás jellemzői

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény rendelkezik az államháztartás működésének szabályairól. A jogszabály meghatározza az államháztartás alrendszerait, a költségvetési szervek jogállását, a költségvetési tervezés és végrehajtás általános szabályait, beleértve az uniós forrásokkal kapcsolatos általános költségvetési szabályokat is.

Az Áht. 4. § (1) bekezdése szerint az államháztartásban a tervezést, a gazdálkodást és a beszámolást közép-távú tervezés és ezen alapuló éves költségvetés alapján kell folytatni. Továbbá a 4/A. § (2) bekezdése értelmében a költségvetési bevételek és kiadások különbözete a költségvetési többlet, vagy a költségvetési hiány. Az Áht. 4/A. § (4) bekezdésében szereplő rendelkezés szerint a költségvetési bevételeket és kiadásokat pénzforgalmi szemléletben kell számba venni.

Az Áht. előzőekben bemutatott szabályai alapján a költségvetési bevételek és kiadások hazai módszertan szerinti számbavétele során az adott évben pénzügyileg teljesült tranzakciók számítanak. Minden olyan tétel, gazdasági esemény, amelynek nincs az adott évre vonatkozó pénzügyi következménye, nem számít bele az adott évi költségvetési egyenlegbe. E tételek egységesen a későbbi költségvetési évet érintik, amikor a pénzügyi hatás bekövetkezik. Ezáltal lehetséges, hogy az adott évben hozott – az uniós támogatások felhasználására vonatkozó – költségvetési döntések a későbbi költségvetési évben fejtik ki hatásukat.

Az európai uniós támogatások az államháztartás központi alrendszerén keresztül kerülnek felhasználásra, amelyből következően az Áht. által meghatározott szabályokat ezek esetében is alkalmazni kell a tervezésre és a végrehajtásra egyaránt. Ezek alapján az uniós támogatások felhasználására vonatkozóan is szükséges alkalmazni a pénzforgalmi szemléletet a tervezés és a végrehajtás során. Az uniós támogatásokhoz kapcsolódó bevételek és kiadások közül azok jelennek meg az adott évi központi költségvetési törvényben, illetve zárszámadási törvényben, amelyek pénzügyi felhasználása az adott évben tervezett, valamint ténylegesen teljesült. Ezen elszámolási jellemző miatt az uniós támogatásokhoz kapcsolódó bevételek és kiadások több esetben elkülönülnek időben a hozzájuk tartozó költségvetési döntéstől.

A pénzforgalmi szemlélet alkalmazásából adódó további következmény, hogy az uniós támogatásokhoz kapcsolódó kiadások esetén a nyújtott előleg kifizetések is beszámítanak a költségvetés egyenlegébe, növelve a hazai módszertan szerinti hiány értékét. Ezzel párhuzamosan a bevételek között csak azon tételek jelennek meg, amelyek ténylegesen teljesültek. Ily módon az Európai Bizottság által megtérített, de csak egy későbbi évben jelentkező költségvetési bevétel nem az adott évben teljesített kiadásokhoz kötődik. Lényegében e bevételek, mint utólagosan megtérített bevételek a költségvetés egyenlegét a későbbi időszakban pozitívan befolyásolják.

A támogatási eljárást részletesen szabályozó kormányrendeletek megalkotására az Áht. alapján kapott a kormány felhatalmazást. Emellett megemlítenő az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) számú Korm. rendelet (Ávr.), amely a támogatások pénzügyi lebonyolításának szabályait (pl. az előlegfizetési szabályokat) határozza meg.

A 2007–2013-as programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználási rendjéről a 4/2011. (I. 28.) számú, a 2014–2020-as programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről a 272/2014. (XI. 5.) számú Korm. rendelet rendelkezik. Ezen előírások hatálya kiterjed az uniós pénzügyi alapokból származó kötelezettségek vállalására és teljesítésére, a teljesítés ellenőrzésére, a felhasználásában, a lebonyolításban és az ellenőrzésben részt vevő természetes és jogi személyekre, a támogatást igénylőkre és a kedvezményezettekre vonatkozó szabályokra.

A hazai módszertan szempontjából alapvető szabályozási elemet jelent a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.). E jogszabály értelmezi a hazai módszertan szerinti államadósság fogalmát és koncepcióját.

A Gst. 4. § (1) bekezdése előírja, hogy a központi költségvetésről szóló törvényben meg kell határozni a költségvetési év utolsó napjára tervezett államadósság-mutató értékét. A 4. § (2a) bekezdése értelmében a központi költségvetésről szóló törvényben az (1) bekezdésben foglalt értéket oly módon kell meghatározni,

hogy az államadósság-mutatónak a viszonyítási évhez viszonyított csökkenése, az államadósság csökkentésre vonatkozó európai uniós szabályok érvényesítése mellett legalább 0,1 százalékpontot érjen el. A (3) bekezdésben szereplő rendelkezés értelmében a központi költségvetésről szóló törvény előkészítése során a viszonyítási év államadósság-mutatóját a viszonyítási év utolsó napján várható államadósság és a viszonyítási év várható bruttó hazai terméke, a költségvetési év államadósság-mutatóját a költségvetési év utolsó napján várható államadósság és a költségvetési év várható bruttó hazai terméke alapján kell számításba venni.

A Gst. szabályozása a költségvetési egyenlegre vonatkozó Áht. rendelkezést alkalmazza az államadósság-mutató számításánál. Ennek indoka, hogy az adott évre tervezett államadósság-mutatót és az év végén ennek tényleges értékét egységesen a pénzforgalmi szemlélet alkalmazásával szükséges meghatározni. Ezáltal az államadósság-mutató alakulására is a pénzügyileg teljesült tranzakciók vannak hatással.

A Gst. 6. §-ában szereplő rendelkezés azonban a pénzforgalmi jellegű számítási módszertantól eltér, mert eszerint a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtása során az Alaptörvény 37. cikk (2)-(3) bekezdése szerinti kölcsön felvételekor, pénzügyi kötelezettség vállalásakor az államadósság-mutató értékébe nem számít bele az európai uniós támogatások utólagos visszatérítésének időigényéből származó kiadások. E rendelkezés lényegében az európai uniós támogatások előzőekben bemutatott költségvetési jellemzőjének kezelésére szolgál abból kiindulva, hogy a központi költségvetés által teljesített kiadást az adott uniós projekt teljesülését követően az Európai Bizottság a későbbiekben megtéríti.

Az uniós módszertan szerinti szabályozás jellemzői

Az Európai Unió az 549/2013/EU rendelet alapján az ESA2010 módszertant alkalmazza, amely kiterjed az európai uniós és a nemzeti számlákra egyaránt. Az ESA2010 átfogó célja megbízható statisztikai adatok szolgáltatása a gazdasági elemzésekhez és a döntéshozatalhoz. Jelentőségét az adja, hogy e módszertan jelenti az alapját a 479/2009/EK rendelet által szabályozott túlzott deficit eljárásnak, a bruttó nemzeti jövedelem kiszámításának, valamint a területi/regionális GDP adatok kalkulációjának, amelyek a különböző uniós támogatási politikák alapvető jogosultsági feltételeit jelentik.

Az ESA2010 módszertan alkalmazását az is indokolja, hogy ezáltal biztosítható a tagállamok által kimutatott gazdasági mutatószámok összehasonlíthatósága. Amennyiben a különböző tagállamok egymástól eltérő statisztikai módszertant alkalmaznak, nem lenne biztosítható az alapvető gazdasági mutatószámok azonos szempontú értékelése. Ezek közé tartozik többek között olyan alapvető gazdasági mutatószámok, mint a GDP, a kormányzati szektor hiánya és az államadósság-ráta.

Az Európai Unió által alkalmazott ESA2010 statisztikai módszertan alapvető különbsége a hazai statisztikai módszertanhoz képest, hogy a pénzforgalmi helyett az eredményszemléletű elszámolást alkalmazza. E nézőpont használata miatt az államháztartás, illetve a kormányzati szektor ESA alapú, eredményszemléletű hiányába a hazai költségvetésből megelőlegezett uniós támogatásokhoz kapcsolódó kifizetések nem számítanak bele.

Mindezt az uniós statisztikai módszertan úgy biztosítja, hogy az eredményszemléletű elszámolás során a kormányzati szektoron kívülre került költségvetési kifizetésekre a kiadások összegével megegyező bevételt kalkulál. Ezáltal azt feltételezi, hogy a felhasznált uniós támogatások egyszer, valamikor a jövőben beérkeznek az Európai Bizottságtól. Ez alól egyetlen kivételt jelent, ha valamilyen okból az Európai Bizottsággal történő elszámolás összege várhatóan elmarad a teljesített kiadás értékétől. Ebben az esetben a kalkulált bevétel a meg nem térülő kiadás értékével kisebb lesz, és ezen összeg befolyásolja az uniós módszertan szerinti hiány és közvetetten az államadósság-ráta értékét.

E szabály alkalmazása mellett további alapvető előírást jelent, hogy a kormányzati szektoron belüli projektek esetén a kifizetett előleget nem veszi számításba, lényegében kiveszi a kiadások közül. Ily módon az uniós támogatáshoz kapcsolódó előleg nem jelent igazi értelemben vett kiadást, mert a kormányzati szektor bevételeinek és kiadásainak egyenlege alapján a kiadások és a bevételek a konszolidáció alapján kiegyenlítik egymást.

Az uniós támogatásokra vonatkozó, előzőekben bemutatott szabályok alkalmazásának gyakorlati indokát az jelenti, hogy ezek nélkül a különböző gazdasági helyzetben lévő és eltérő pályázati rendszerrel rendelkező tagállamok gazdasági mutatószámainak értékelhetősége jelentősen torzulna. Például egy újonnan csatlakozott tagországban az uniós támogatások összetétele, felhasználási területei és ennek időbeli lefutása lényegesen különbözik egy alapító tagország pályázati rendszerének jellemzőitől.

Ugyanakkor fontos figyelembe venni, hogy közvetetten a központi költségvetés által megelőlegezett uniós kiadások hatást gyakorolnak az államadósság-ráta alakulására. Ennek oka, hogy mindaddig, amíg az Európai Bizottság nem téríti meg az adott országok központi költségvetése számára a teljesített kiadásokat ennek terheit saját forrásból szükséges biztosítani, amelynél különböző adósságtételek alkalmazása is szükséges lehet.

3. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOK ÉVEKEN ÁTNYÚLÓ KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYAI

Az uniós támogatások jellemzően nemcsak az adott évi, hanem a következő évi költségvetési folyamatokat, alapvető költségvetési egyensúlyi mutatószámokat is érintik. Ennek értékelése érdekében elsőként e fejezet a főbb kiváltó okokat mutatja be, majd ez alapján a 4. fejezet értékeli a rendelkezésre álló tényadatok alapján a számszerű hatásokat.

E körben az elemzés kifejezetten a hazai statisztikai és elszámolási módszertan szerinti adatok bemutatására összpontosít, amelynek indoka, hogy az uniós módszertan esetében az ESA2010 módszertan által előírt korrekció biztosítja az uniós támogatásokhoz kapcsolódó kiadások semleges hatását a hiányra és az államadóságrátára vonatkozóan. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a hazai módszertan szerinti pénzforgalmi hiány esetleges növekedése az uniós támogatásokhoz kapcsolódóan közvetetten hatást gyakorol az uniós módszertan szerinti államadóságrátára. Ennek indoka, hogy a növekvő hiányhoz kapcsolódó finanszírozási műveletek már az adósságjellegű ügyletek közé tartoznak és értékük beleszámít az uniós módszertan szerinti államadóságba.

3.1. A több éves hatások főbb kiváltó okai

Az uniós támogatások további évekre gyakorolt hatása a pályázati rendszer kialakításának jellemzőinek, a kormányzati célkitűzések, az Európai Bizottsággal való elszámolás időigényének, és a finanszírozott uniós projektek összetettségének együttes következménye. E tényezők következtében a központi költségvetés egy jelentős nagyságú kockázattal szembesül, amely az uniós támogatásokhoz kapcsolódó bevételek volatilitásából (időbeli változékonyságából) ered. A kiadások esetében e kockázat kezelhetősége nagyobb mértékű, mert a kormánynak több eszköze is van a kiadások befolyásolására.

A pályázati rendszer kialakításának jellemzői

A központi költségvetés keretében megtervezett uniós forrásokhoz kapcsolódó bevételek teljesülése alapvetően függ a pályázatok minőségétől és a pályázatot benyújtó gazdasági szereplők felkészültségétől, valamint a pályázatok elbírálását végző intézményrendszer működésének hatékonyságától. Az utóbbi feltétel biztosítása a kormány feladata, azonban a pályázatok minőségét és a pályázók felkészültségét csak közvetetten képes befolyásolni. Mindez szintén hozzájárul ahhoz, hogy az uniós forrásokból származó bevételek a költségvetésben az előirányzattól eltérően teljesüljenek.

A pályázati rendszer működése szempontjából meghatározó jelentőségűek az előleg kifizetési szabályok. A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet alapján az adott pályázati felhívás, illetve a támogatási szerződés rendelkezik az előleg konkrét mértékéről és a felhívás módjáról. Előleget minden olyan pályázó igényelhet, aki még nem adott be záró kifizetési igénylést, és a támogatási szerződés az előleg igénylését lehetővé teszi. Az előleget igényelni a záró kifizetési igénylés benyújtásáig bármikor lehet, kivéve pénzügyi eszközzel kombinált vissza nem térítendő támogatás esetén, ahol legkésőbb az első kifizetési igénylés benyújtásáig igényelhető előleg.

Az előleg felhasználására és az előleggel való elszámolásra vonatkozó összecszerű és időbeli ütemezést a pályázati felhívás, illetve a támogatási szerződés tartalmazza. A kapcsolódó támogatás esetén az irányító hatóság a felhívásban rögzíti, hogy a kedvezményezettnek az előleg folyósításától számított három éven belül szükséges elszámolni az előleggel. A támogatási előleg mértékére vonatkozóan a kormányrendelet szabályozása szerint támogatási előleg indokolt esetben, a támogatott tevékenység elindításához és likviditásának biztosításához szükséges legkisebb összegben, a támogatási szerződésben meghatározott összegben és mértékben nyújtható a kedvezményezett részére.

Az előleg típusú kifizetések azért meghatározóak az uniós támogatásokhoz kapcsolódó bevételek időbeli alakulása szempontjából, mert jelentős részben olyan projektekhez kapcsolódtak, amelyek még nem, vagy

nem teljes körűen jutottak el a megvalósítás fázisába. Ezen projekteknél ebből következően az Európai Bizottsággal történő elszámolás jellemzően hosszabb időt vesz igénybe és éven túli – akár több évre vonatkozó – költségvetési hatásokat is hordoznak magukban.

Az előleg kifizetések jelentős részaránya, illetve az előirányzott szinttől elmaradó uniós támogatásokhoz kapcsolódó bevételek miatt 2018 szeptemberében úgy döntött a kormány, hogy az államháztartási hiány korlátok között való tartása miatt bizonyos szabályok módosításával lassítani akarja a kifizetések ütemét. Ennek érdekében módosította a 272/2014. (X. 5.) Korm. rendeletet, amely az előlegek kapcsán a következő főbb változásokat tartalmazta:

- a támogatási előleg mértéke 50,0%-ról 25,0%-ra csökkent, a kifizetés felső határa 1 Mrd Ft-ról 500 M Ft-ra csökkent;
- a kutatás-fejlesztési projektekre kérhető maximum 75,0%-os előleg mértéke 50,0%-ra csökkent;
- a kötelezően biztosítandó szállítói előleg mértéke általánosan 30,0%-ban került meghatározásra;
- és az állami és önkormányzati háttérű kedvezményezettek esetén korábban előírt 100 M Ft-os korlát 50 M Ft-ra csökkent a támogatási előleg kifizethetőségénél.

A kormányzati célkitűzések

Az uniós forrásokhoz kapcsolódóan meghatározó tényezőt jelent az is, hogy az uniós támogatásokhoz kapcsolódó kiadások és bevételek ütemezése hogyan viszonyul a teljes programozási ciklusban rendelkezésre álló pénzügyi kerethez, valamint ennek időbeli lefutáshoz. Amennyiben az uniós támogatások felhasználása a programozási ciklus későbbi részébe tolódik – kormányzati célkitűzés, vagy a pályázati rendszerben felmerülő problémák miatt – akkor értelemszerűen a kapcsolódó bevételek, a kiadások Európai Bizottság által történő megtérítése is hosszabb időt igényel.

Emellett az elmúlt években jellemzően megfigyelhető volt Magyarországon, hogy a kormány az uniós források gyorsabb lehívása érdekében a költségvetési törvényben előirányzottól nagyobb mértékben előlegezett meg uniós kiadásokat. Mindez együttesen növelte az egyes években a központi költségvetés által biztosítandó támogatás nagyságát. Ezáltal tovább növekedett a központi költségvetés által megelőlegezendő kiadások értéke az előirányzathoz képest.

Az uniós forrásokhoz kapcsolódó költségvetési bevételek és kiadások megelőlegezésének – a pályázati rendszertől is adódó – hullámváza felveti azt a problémát is, hogy az uniós források teljesítése nagyságrendjénél fogva meghatározó a költségvetés végrehajtása, valamint a pénzforgalmi hiány és közvetetten az államadósság alakulása szempontjából. Nemzetgazdasági szinten ugyanakkor felmerül az a probléma is, hogy az uniós források felhasználásának tervtől való elmaradása megnehezíti a gazdaságpolitikai célok elérését. Mindez különösen hangsúlyos az aktuális programozási ciklusban, amikor a felhasználás döntő többségében a gazdaságfejlesztést kívánja szolgálni.

Az Európai Bizottsággal való elszámolás időigénye

Az Európai Bizottság elszámolási módszere jelentősen befolyásolja a felhasznált uniós források központi költségvetés részére történő megtérítésének időpontját és nagyságrendjét. Az elszámolás három formában történhet: előfinanszírozás, időközi kifizetések, valamint végsőlegesen kifizetés szerint.

A tagállamok pályázati rendszerét érintő hatékonyság fenntartásában való érdekeltég érdekében az Európai Bizottság jellemzően az időközi kifizetések módszerét alkalmazza. Az előfinanszírozás jellemzően a különböző uniós támogatási formák elindításához szükséges forrásokat foglalja magába és kerül átadásra az adott tagállam részére. Az Európai Bizottság emellett pályázati formánként és időszakonként is meghatározza, milyen nagyságrendű lehet az előfinanszírozás értéke.

Az időközi kifizetések teljesítéséhez a tagállamnak időközi kifizetési kérelmet szükséges benyújtania az Európai Bizottsághoz. Amennyiben a kifizetéshez szükséges feltételek teljesülnek, az Európai Bizottság a döntéstől számított legkésőbb két hónapon belül teljesíti a kifizetést. Mindez azt jelenti, hogy az adott évben a központi költségvetés által megelőlegezett kiadások utólagos megtérítésének kifizetéséhez ugyanezen évben hozzávetőlegesen legkésőbb a harmadik negyedév végén szükséges a kérelmet benyújtani.

Ebből következően az adott évre vonatkozóan teljesített kiadások egy jelentős részénél az adott évi megtérítés a meghatározott határidők miatt nem lehetséges. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a pályázati programok teljesítéséhez az év első felében is idő szükséges, akkor még inkább érvényes, hogy az Európai Bizottsággal való elszámolás időbeli ütemezése befolyásolja az uniós támogatásokhoz kapcsolódó költségvetési bevételek alakulását.

Mindez szintén az uniós forrásokra jellemző volatilitást erősíti, lévén több esetben is előfordul, hogy a teljes körűen megvalósított pályázati támogatások megtérítésére az Európai Bizottság adminisztrációs ügyintézése miatt nem a megvalósítás évében kerül sor.

Az adott programozási ciklus végén kerülhet sor az utolsó pénzügyi év tekintetében az egyes programok lezárására. Az Európai Bizottság ezen időpontban megtéríti és kifizeti az uniós programok zárás során meghatározott záró egyenlegét. Ebben jelennek meg például a korábban vitatott elszámolású tételek, valamint az utolsó időszak keretében teljesített kiadások ellentételezése.

Az uniós projektek összetettsége

A központi költségvetés által megelőlegezett uniós kiadások jellemzően összetett és nagy értékű projektekhez kapcsolódnak. Az összetett jelleg egyaránt megmutatkozik többek között az eszközbeszerzések számában, ezek specializáltságában, a közreműködő szereplők, megvalósítók magas számában, valamint a különböző szférákhoz tartozó szervezetek és szereplők együttműködésében. Az uniós projektek esetében további meghatározó szempontot jelent a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályi előírások alkalmazása.

E tényezők együttes következménye, hogy a tervezett és az irányító szerv által jóváhagyott uniós projektek megvalósítása hosszabb időt, jellemzően több évet vesz igénybe. A projektek előrehaladásának függvényében pedig változik a központi költségvetés, vagy a pályázó által megelőlegezendő kiadások értéke.

A már elbírált, de fel nem használt uniós támogatások felhasználásának időbeli ütemezése és a tervezett pályázati kiírások megadják a keretet a központi költségvetés tervezéséhez és ezen belül az uniós támogatásokhoz kapcsolódó kiadásokhoz, illetve bevételekhez, azonban a végrehajtás során e pénzforgalmi adatok rendszeresen módosulnak. Mindezt jól mutatja az, hogy az elmúlt években rendszeresen az európai uniós támogatásoknál merült fel a legnagyobb értékű költségvetési maradvány. Ezen összefüggésre az ÁSZ a 2019. évben nyilvánosságra hozott „A költségvetés szerkezeti változása különös tekintettel az uniós források hatására” című elemzésében is rámutatott.

3.2. A több éves hatások az elszámolási módszertan tükrében

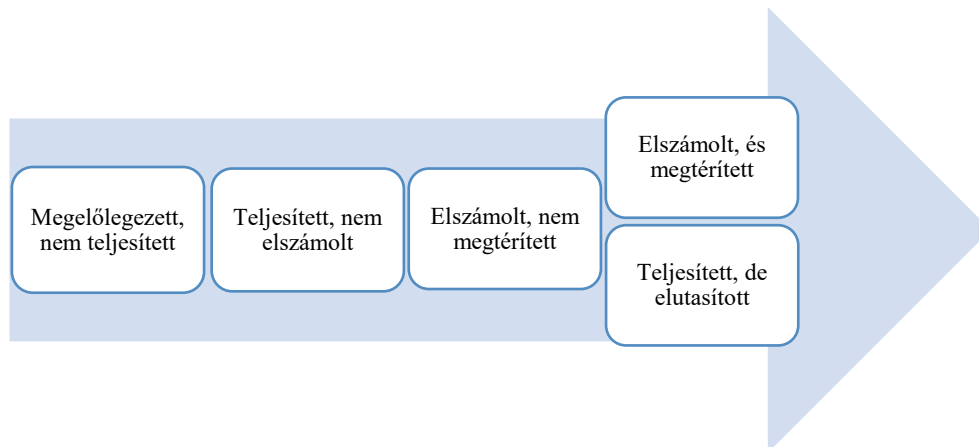
Az uniós támogatásokhoz kapcsolódó kiadások és bevételek időbeli teljesülése egyaránt befolyásolja a központi költségvetés likviditási helyzetét, valamint a pénzforgalmi hiány alakulásán keresztül az államadósságmutató értékét. E következtetés azonban differenciáltan érvényes attól függően, hogy az adott központi költségvetési forrásból megvalósuló kiadás

- milyen teljesítettségi szintet ér el,
- mely szervezet/gazdasági szereplő által kerül felhasználásra.

E tényezők közül az első szempont fokozatait mutatja be az **1. számú ábra**.

1. ábra

Az uniós támogatások teljesítésének folyamata, teljesítettségi szintjei



Forrás: ÁSZ szerkesztés

Az uniós támogatások felhasználásának első szintjét a megelőlegezett, nem teljesített kiadások jelentik. Ezek közös jellemzője, hogy a támogatási szerződés alapján a jóváhagyott támogatás egy része előlegfinanszírozással, vagy számla alapján kifizetésre került a pályázat megvalósítója/felelőse részére. Mindaddig, amíg nem történik meg a rendelkezésre álló számlák benyújtása az Európai Bizottság felé az adott uniós projekthez tartozó kiadások a teljesített, nem elszámolt kategóriába tartoznak. Vagyis e tételek az uniós módszertan szerinti hiányt nem befolyásolják, azonban a pénzforgalmi hiányt érintik, amennyiben a kiadás címzettje valamely államháztartáson kívüli szereplő.

Ezt követően a rendelkezésre álló teljesítések, az ezt igazoló számlák alapján válik lehetővé a kormány részére az Európai Bizottság részére történő kérelem benyújtása. Mindaddig, amíg az Európai Bizottság nem hoz döntést az adott uniós projekthez tartozó kiadások az elszámolt, nem megtérített kategóriába sorolhatók. Az Európai Bizottság döntése alapján kétféle kimenet lehetséges. A központi költségvetés által teljesített kiadásokat pénzügyileg megtéríti az Európai Bizottság, vagy elutasítja adminisztrációs és eljárási szabályok megsértése miatt. Ez utóbbi esetben e tételek rontják az uniós módszertan szerinti hiányt, míg a hazai módszertan szerinti hiányt nem érintik.

A kormány számára lehetőségként rendelkezésre áll a teljesített, de elutasított kategória értékének csökkentése, amennyiben valamely eredetileg uniós támogatással megvalósítani tervezett program kiadásai nem számolhatóak el az Európai Bizottsággal. Az indikatív keret 100% feletti lekötése esetén a kormány az adott uniós támogatási konstrukciónak megfelelő másik, korábban hazai keretből megvalósított program elszámolását kezdeményezheti. Amennyiben ezt az Európai Bizottság befogadja, és pénzügyi szempontból elszámolja akkor az uniós módszertan szerinti hiányt befolyásoló hatás megszűnik.

A másik szempont arra vonatkozik, hogy az adott kifizetés az államháztartáson, illetve a kormányzati szektoron belül, vagy a kormányzati szektoron kívül kerül felhasználásra.

Mindaddig, amíg a pénzügyi felhasználás az államháztartáson belül marad, nem érinti a központi költségvetés likviditási helyzetét. Továbbá a központi költségvetés számára kiadást jelentő tétel egy másik területen, vagy alrendszerben, mint bevétel jelenik meg, ezáltal egyenlegét tekintve nem befolyásolja a pénzforgalmi hiány alakulását. Ezért is volt fontos lépés a kormányzat részéről, hogy a 2019. évtől kezdődően az uniós támogatások keretében a pénz felhasználásához szükséges előirányzat és nem a tényleges pénzösszeg áll a költségvetési szervek rendelkezésére. A tényleges felhasználás a projektek megvalósítása esetén a központi költségvetésből a Kincstári Egységes Számlán keresztül kerül lebonyolításra.

A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezeteknek nyújtott támogatások esetében azonban az adott kiadás befolyásolja az államháztartás likviditási helyzetét. Emellett az uniós költségvetési forrás felhasználása esetén a kormányzati szektor pénzforgalmi hiánya is ezen összeggel növekszik. A hiány akkor csökkenthető, ha az adott évben a költségvetési kiadáshoz kapcsolódó számlák elszámolása és megtérítése megtörténik az Európai Bizottság által, illetve a felhasználás során a támogatási összeg egy része az államháztartáshoz tartozó szervezetekhez kerül (ebben az esetben, mint közreműködő szereplők vesznek részt a költségvetési szervek).

Amennyiben az uniós támogatáshoz kapcsolódó kiadás a kormányzati szektoron kívülre kerül nyújtásra a központi költségvetés likviditása és a kormányzati szektor pénzforgalmi hiánya is kedvezőtlenül változik. Ebben az esetben az egyéb gazdasági szereplőkön múlik, hogy a központi költségvetés milyen időpontban tudja elszámolni az Európai Bizottság felé e kiadásokat. További szempontot jelent, hogy a felhasználás során a támogatási összeg egy része az államháztartáshoz tartozó szervezetekhez kerül (ebben az esetben, mint közreműködő szereplők vesznek részt a költségvetési szervek, vagy különböző adók formájában visszakerül a központi költségvetésbe).

Az adott évben a két szempont együttes hatását a pénzforgalmi hiányra nézve az **1. számú táblázat** mutatja be azt feltételezve, hogy a központi költségvetés által teljesített kiadás, a támogatás összege a kormányzati szektoron kívülre kerül.

1. táblázat

Az uniós támogatásokhoz kapcsolódó költségvetési kiadások hatása az adott évi pénzforgalmi hiányára

Felhasználó	Államháztartáshoz tartozó szervezet		Kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezet		Kormányzati szektoron kívüli egyéb szervezet	
	<i>Előleg</i>	<i>Számla</i>	<i>Előleg</i>	<i>Számla</i>	<i>Előleg</i>	<i>Számla</i>
Kifizetés típusa						
Megelőlegezett, nem teljesített	Semleges*		Semleges*		Növeli	
Teljesített, nem elszámolt		Növeli		Növeli		Növeli
Elszámolt, nem megtérített		Növeli		Növeli		Növeli
Elszámolt, és megtérített		Semlegesítő		Semlegesítő		Semlegesítő
Teljesített, de elutasított**		Növeli		Növeli		Növeli

*: Az előleg felhasználását követően növelő hatású.

** : Amennyiben nem kerülnek benyújtásra és elszámolásra olyan az adott évben hazai forrásból megvalósított pályázatok, amelyek megfelelnek az uniós pályázati kritériumoknak.

Forrás: ÁSZ szerkesztés

Az előzőekben bemutatott táblázat alapján látható, hogy az előleg típusú kifizetés mindaddig nem gyakorol hatást a kormányzati szektor pénzforgalmi egyenlegére, amíg nem kerül felhasználásra az előleg a támogatott szervezet által. Ennek felhasználását követően ezen összeg addig jelent hiánynövelő tényezőt, amíg az

Európai Bizottság által nem kerül megtérítésre a teljesített kiadás a központi költségvetés számára. Amennyiben ezen elszámolásra nem kerül sor az adott évben, akkor az elszámolt, nem megtérített kategória értéke növekszik.

A táblázat alapján levonható következtetésként, hogy a hazai módszertan szempontjából az uniós támogatásokhoz kapcsolódó kiadások felhasználása esetén az első kategóriát kivéve, nincs különbség a pénzforgalmi hiányra gyakorolt hatásban.

A hatások értékelése az előzőek alapján éven túl is elvégezhető. Az adott évben az 1. táblázat szerinti elszámolt és megtérített kategória el nem érése esetén a következő évben/években van lehetőség arra, hogy az uniós támogatáshoz kapcsolódó költségvetési kiadás „eljusson” az elszámolt és megtérített kategóriáig. Amennyiben ez megvalósul, akkor mindez az adott évi pénzforgalmi hiányra csökkentő hatást gyakorol. Ha nem történik meg, akkor viszont ez esetben semleges hatást gyakorol a következő év/évek pénzforgalmi hiányára.

A pénzforgalmi hiány alakulása szempontjából a teljesített kiadások elszámolása mellett a kiadási előirányzatok maradványa is jelentőséggel bír. Ennek oka, hogy a maradvány összegével egyező kiadás a későbbiek során (évben/években), mint többletkiadás jelentkezik. Mindez a pénzforgalmi hiány szempontjából kedvezőtlen hatású. Továbbá azért is fontos szempontot jelent, mert az elmúlt években az uniós támogatásokhoz kapcsolódó kiadási előirányzatoknál számottevő nagyságú maradvány keletkezett. E tényezőt részletesen „A költségvetés szerkezeti változása különös tekintettel az uniós források ciklikusságára” című elemzés mutatja be.

4. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KIADÁSOK ÉS BEVÉTELEK IDŐBELI ALAKULÁSA

Az egyes években az uniós támogatásokból származó költségvetési bevételek és az Európai Unió (társ)finanszírozásával megvalósuló programok kiadásai teljesítésének előirányzattól való eltérése a költségvetés szempontjából finanszírozási kockázatot hordoz magában.

A ténylegesen biztosítandó finanszírozás mértékét befolyásolja az uniós költségvetéshez való hozzájárulás értéke. E tétel értelmezhető egyfajta „ráfordításként”, amely annak érdekében szükséges, hogy Magyarország uniós támogatási forrásokhoz jusson, ezeket lehívassa. Az elemzés a különböző uniós programokra koncentrál és e „járulékos kiadásokat” nem értékeli. Emellett a költségvetésen kívüli uniós támogatásokat sem elemzi, mert ezek mindössze „átfolyó” tételt jelentenek. Az Európai Bizottság a kiadással azonos évben történő megtérítése által a pénzforgalmi hiányt e tételek nem érintik.

Az uniós támogatások főbb költségvetési adatait mutatja a **2. számú táblázat**. A táblázat bevételi oszlopában szerepel az adott évben a központi költségvetésbe az Európai Unió költségvetéséből származó uniós támogatás (a teljesített kiadások megtérítése), valamint az utólagos megtérülés értéke, amelyek a központi költségvetés szempontjából az adott évben bevételt jelentenek. Az adott évben teljesített kiadások és az Európai Unió költségvetéséből származó források (bevételek és az utólagos megtérülés) különbsége a központi költségvetés által biztosítandó forrás nagyságát mutatja.

2. táblázat

Az uniós támogatásokhoz kapcsolódóan tervezett és teljesített kiadások és bevételek alakulása a 2014-2018. évben (adatok Mrd Ft-ban)

Megnevezés	Uniós támogatások kiadásai (1)	Uniós támogatások bevételei		Központi költségvetés által biztosítandó támogatás (1-2-3)
		Adott évi kiadásokhoz kapcsolódó bevétel (2)	Utólagos megtérülés* (3)	
2014. év				
Előirányzat (Mrd Ft)	2 149,6	1 711,6	23,0	415,0
Teljesítés (Mrd Ft)	2 224,0	1 695,7	17,5	510,8
Teljesítés - előirányzat (Mrd Ft)	74,4	-15,9	-5,5	95,8

2015. év				
Előirányzat (Mrd Ft)	2 508,1	1 720,1	43,1	744,9
Teljesítés (Mrd Ft)	2 802,4	1 238,6	25,7	1 538,1
Teljesítés - előirányzat (Mrd Ft)	294,3	-481,5	-17,4	793,2

2016. év				
Előirányzat (Mrd Ft)	1 432,0	893,5	5,0	533,5
Teljesítés (Mrd Ft)	2 096,9	715,8	344,0	1 037,1
Teljesítés - előirányzat (Mrd Ft)	664,9	-177,7	339,0	503,6
2017. év				
Előirányzat (Mrd Ft)	2 238,0	1 545,2	42,8	650,0
Teljesítés (Mrd Ft)	2 571,4	1 114,2	112,6	1 344,6
Teljesítés - előirányzat (Mrd Ft)	333,4	-430,9	69,8	694,6
2018. év				
Előirányzat (Mrd Ft)	2 417,6	1 911,2	75,8	430,6
Teljesítés (Mrd Ft)	1 892,4	1 139,2	276,6	476,6
Teljesítés - előirányzat (Mrd Ft)	-525,2	-772,0	200,8	46,0

*: A vámbeszedési költség megtérítését is tartalmazza.

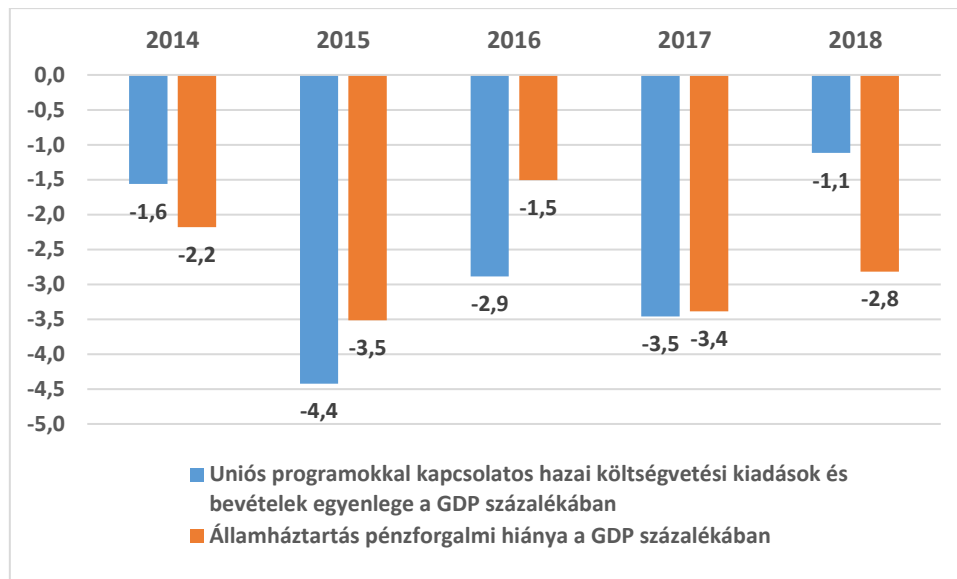
Forrás: 2014-2018. évi zárszámadási törvények adatai alapján ÁSZ szerkesztés

A 2. táblázat adatai alapján látható, hogy a központi költségvetés számára jelentős terhet jelentett az elemzett időszakban az uniós támogatásokhoz kapcsolódó kiadások teljesítése (megelőlegezése, illetve társfinanszírozása). Az egyes évek adatai arra is rámutatnak, hogy az adott évi költségvetési törvényben tervezett központi költségvetés által biztosítandó támogatást ennek tényleges összege folyamatosan meghaladta. Ebből a szempontból a legkedvezőbb időszak a 2018. év volt, amikor a központi költségvetés által biztosítandó forrás mindössze 46,0 Mrd Ft-tal haladta meg az előirányzatot. Ugyanakkor a 2015-2017. évek közötti időszakban a biztosítandó támogatás előirányzattól való eltérése meghaladta az 500,0 Mrd Ft-ot, amely átlagosan a központi költségvetés éves kiadási főösszegének 2,5-3,0%-át jelentette.

A központi költségvetés által biztosítandó támogatás adatai (a kapcsolódó társfinanszírozást nem beleértve) lényegében az uniós támogatások pénzügyi hatását mutatják be a pénzforgalmi szemléletű hiányra vonatkozóan. Ennek alakulását a GDP-hez viszonyítva, valamint a pénzforgalmi hiány alakulását a **2. számú ábra** mutatja be.

2. ábra

Az uniós támogatással megvalósuló programokkal kapcsolatos hazai költségvetési kiadások és bevételek egyenlege, valamint az államháztartás pénzforgalmi hiánya a GDP százalékában a 2014-2018. évek közötti időszakban



Forrás: A 2014-2018. évi zárszámadási törvények alapján ÁSZ szerkesztés

Az egyes évek adatai alapján látható, hogy az uniós támogatással megvalósuló programokkal kapcsolatban teljesített hazai központi költségvetési kiadások és realizált bevételek különbsége minden évben hozzájárult a pénzforgalmi hiány értékének növekedéséhez. A pénzforgalmi hiány alakulásában ugyanakkor számos egyéb tényező is szerepet játszott (például a nem uniós bevételek és kiadások alakulása). E tényezők hatását az egyes években részletesen értékelték az ÁSZ zárszámadási törvényhez kapcsolódó elemzései.

Az uniós támogatások pénzforgalmi egyenlegre gyakorolt hatását az elmúlt években három tényező alakította. Ezek közül az első tényező, hogy az elemzett időszakon belül a központi költségvetés által az uniós támogatásokhoz kapcsolódó kiadások tényleges értéke – a 2018. évet kivéve – meghaladta az előirányzatot. A második tényezőt az jelentette, hogy az uniós támogatásokhoz kapcsolódóan adott évre tervezett bevételek (a teljesített kiadások megtérítése) az egyes években folyamatosan a tervérték alatt teljesültek. Ezzel szemben pozitív tényezőt jelentett, hogy (a korábbi évekre tervezett bevételnek az adott évben való realizálása) az utólagos megtérülés tényleges értéke minden évben meghaladta az előirányzatot, valamelyest mérsékelve a pénzforgalmi hiány alakulását.

A 2019. és a 2020. évre vonatkozó költségvetési törvény uniós támogatásokkal kapcsolatos főbb tervadatait a **3. számú táblázat** mutatja be.

3. táblázat

Az uniós támogatásokhoz kapcsolódóan tervezett kiadások és bevételek alakulása a 2019-2020. évben

Megnevezés	Uniós programok kiadásai	Uniós támogatások bevételei		Központi költségvetés által biztosítandó támogatás
		Adott évi kiadásokhoz kapcsolódó bevétel	Utólagos megtérülés*	
2019. év				
Előirányzat (Mrd Ft)	1 955,7	1 348,0	134,9	472,8
2020. év				
Előirányzat (Mrd Ft)	1 694,3	1 482,0	17,1	195,2

*: Tartalmazza a vámbeszedési költség utólagos megtérítését is.

Forrás: 2019-2020. évi költségvetési törvények adatai alapján ÁSZ szerkesztés

A 3. táblázat adatai alapján látható, hogy a központi költségvetés a 2019. évben továbbra is jelentős nagyságrendű biztosítandó támogatással számolt. Azonban a 2020. évben már ennek értékét jelentősen alacsonyabb összegben határozta meg a 2020. évi költségvetési törvény. Mindez elsősorban abból következik, hogy az aktuális programozási ciklus a végéhez közeledik.

Az uniós támogatásokhoz kötődően teljesített kiadások és bevételek programozási ciklusonkénti adatait a **4. számú táblázat** tartalmazza. Mindez azért jelent fontos szempontot az elemzés szempontjából, mert az egyes évek kiadásai és bevételei több programozási ciklushoz is kapcsolódnak. Erre példaként említhető a 2014-2017. közötti időszak, amikor a 2007. év előtti strukturális támogatások mellett a 2007-2013. közötti programozási ciklus is párhuzamosan zajlott a korábban nem teljesített tételek vonatkozásában.

4. táblázat

Az uniós támogatásokhoz kapcsolódóan teljesített kiadások és bevételek alakulása a 2014-2018. évek között együttesen (Mrd Ft)

Megnevezés	Kiadások	Bevételek
Strukturális támogatások	10 295,1	5 219,3
- Ebből a 2014-2020-as ciklushoz kapcsolódó	5 372,6	2 206,1
- Ebből a 2014 előtti ciklushoz kapcsolódó	4 922,5	3 013,2
Vidékfejlesztési és halászati támogatások	895,3	553,6
- Ebből a 2014-2020-as ciklushoz kapcsolódó	326,1	221,3

- Ebből a 2014 előtti ciklushoz kapcsolódó	569,2	332,3
Egyéb európai uniós támogatások	396,7	140,6
Uniós támogatások utólagos megtérülése		776,4
Összesen	11 587,2*	6 690,0*
Összes uniós bevétel és kiadás egyenlege	-4 897,2	

*: Kerekítési különbség miatt eltérés.

Forrás: 2014-2018. évi zárszámadási törvények adatai alapján ÁSZ szerkesztés

A 4. táblázat utolsó sora azt mutatja be, hogy az elemzett időszakban jelentős nagyságrendű volt a központi költségvetés által biztosítandó támogatás értéke. Ezen érték azt is mutatja, hogy ilyen nagyságrendű hatást gyakorolt együttesen az uniós támogatások megelőlegezése a pénzforgalmi hiány alakulására a 2014-2018. években. Ezen belül is jelentős értéket képviseltek a korábbi ciklus(ok)hoz kötődő kiadások, illetve bevételek. Mindez elsősorban a strukturális támogatások esetében volt különösen jellemző. Ugyanakkor mindez nem vezetett a hazai módszertan szerinti államadósság-mutató növekedéséhez, mert ennek értéke folyamatosan csökkent az elemzett időszakon belül.

Az aktuális programozási cikluson belül meghatározó részarányt képviselnek a kohéziós politikai operatív programok. Az elemzett időszakban – a gazdaságfejlesztési és egyéb szakmai aspektus mellett – ezért is fontos ezen uniós programok hatása a központi költségvetés pénzforgalmi hiányára. Ezen adatokat a következő 5. és a 6. számú táblázat tartalmazza.

5. táblázat

Az uniós támogatásokhoz kapcsolódóan teljesített kiadások és a teljesítési arányok alakulása a 2014-2018. évek között összesen

Megnevezés	Kiadások (Mrd Ft)	Indikatív keret (Mrd Ft)*	Felhasználási arány (%)
Gazdaságfejlesztés és Innovációs OP (GINOP)	1 292,5	2 553,8	50,6
Versenyképes Közép-Magyarország OP (VEKOP)	166,7	265,9	62,7
Terület- és Településfejlesztési OP (TOP)	985,1	1 266,6	77,8
Integrált Közlekedésfejlesztési OP (IKOP)	1 172,7	1 241,9	94,4
Környezet és Energetikai Hatékonysági OP (KEHOP)	777,2	1 192,7	65,2
Emberi Erőforrás Fejlesztési OP (EFOP)	599,4	980,9	61,1
Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési OP (KÖFOP)	305,2	297,9	102,5
Rászoruló Személyeket Támogató OP (RSZTOP)	35,7	35,3	101,1

Vidékfejlesztési és Halászati Programok	326,1	1 349,1	24,2
Összesen	5 660,5	9 184,1	61,6

*: A 1135/2019. (III. 18.) Korm. határozat alapján.

Forrás: 2014-2018. évi zárszámadási törvények adatai alapján ÁSZ szerkesztés

A kohéziós politikai operatív programok kiadásainak teljesítési aránya meglehetősen nagy szórást mutat az elemzett időszakon belül. Némely operatív program esetében a teljes rendelkezésre álló keret felhasználásra, sőt túllépésre került. Ezzel szemben más operatív programok teljesítési aránya nem éri el az 50,0%-ot. Mindez különösen a gazdaságfejlesztési és innovációs, illetve a vidékfejlesztési célokat szolgáló operatív programok esetében jellemző, amely e célok megvalósulása szempontjából lényeges. Ugyanakkor a kapcsolódó uniós projektek a következő évek gazdasági növekedéséhez járulhatnak hozzá. Emellett a későbbi években történő felhasználást követően lesz lehetőség a hozzájuk tartozó bevételek lehívására az Európai Bizottságtól.

6. táblázat

Az uniós támogatásokhoz kapcsolódóan teljesített bevételek és a teljesítési arányok alakulása a 2014-2018. évek között összesen

Megnevezés	Bevételek (Mrd Ft)	Indikatív keret (Mrd Ft)*	Lehívási arány (%)
Gazdaságfejlesztés és Innovációs OP (GINOP)	939,6	2 553,8	36,8
Versenyképes Közép-Magyarország OP (VEKOP)	19,0	265,9	7,2
Terület- és Településfejlesztési OP (TOP)	258,0	1 266,6	20,4
Integrált Közlekedésfejlesztési OP (IKOP)	427,5	1 241,9	34,4
Környezet és Energetikai Hatékonysági OP (KEHOP)	270,5	1 192,7	22,7
Emberi Erőforrás Fejlesztési OP (EFOP)	199,5	980,9	20,3
Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési OP (KÖFOP)	88,8	297,9	29,8
Rászoruló Személyeket Támogató OP (RSZTOP)	1,3	35,3	3,6
Vidékfejlesztési és Halászati Programok	221,3	1 349,1	16,4
Összesen	2 425,5	9 184,1	26,4

*: A 1135/2019. (III. 18.) Korm. határozat alapján.

Forrás: 2014-2018. évi zárszámadási törvények adatai alapján ÁSZ szerkesztés

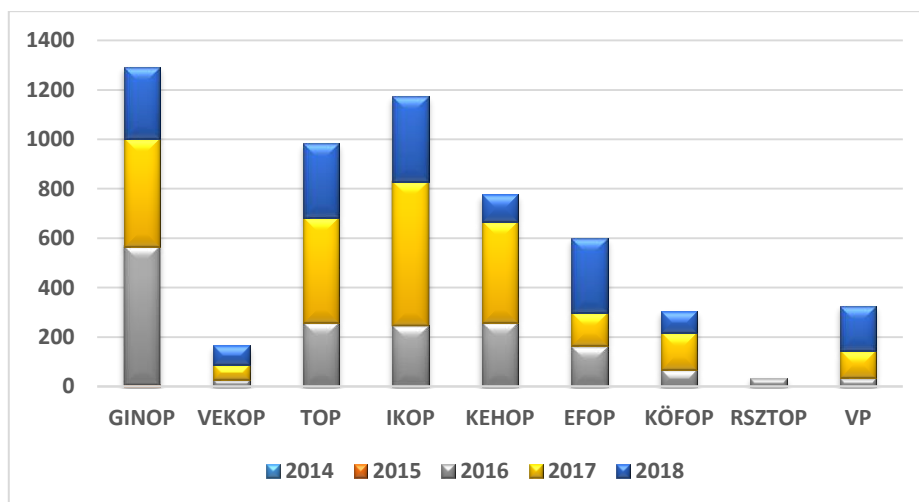
A kohéziós politikai operatív programokhoz tartozó bevételek esetében még inkább megfigyelhető a 1135/2019. (III. 18.) kormányhatározatban szereplő indikatív kerethez képest elmaradó teljesítés. A kiadások és bevételek teljesítési aránya közötti 35,2 százalékpontos különbség a pénzforgalmi hiány alakulása szempontjából negatív tényezőt jelentett. Ezen belül az egyes kohéziós politikai operatív programok – a kapcsolódó bevételek és kiadások eltérő teljesítési szintje és ezáltal ezek egyenlege alapján – változó mértékben járultak hozzá a pénzforgalmi hiány növekedéséhez.

Az aktuális programozási ciklus esetében is érvényes a bevételek nem egyenletes realizálása. Ez azt jelenti, hogy az időszak első éveiben alacsony az adott programozási ciklushoz tartozó bevételek teljesülése, majd az utolsó évekhez közeledve egyre gyorsabb ütemben növekszik az együttes lehívási arány. Más szempontból viszont e jellemző pozitív kockázatot jelent a következő évek pénzforgalmi hiányának alakulása szempontjából a későbbi megtérülés révén.

A kohéziós politikai operatív programok teljesítési adatait a **3. és 4. számú ábra** mutatja be.

3. ábra

A kohéziós politikai operatív programokhoz kapcsolódó kiadások alakulása a 2014-2018. évek között (Adatok Mrd Ft-ban)*

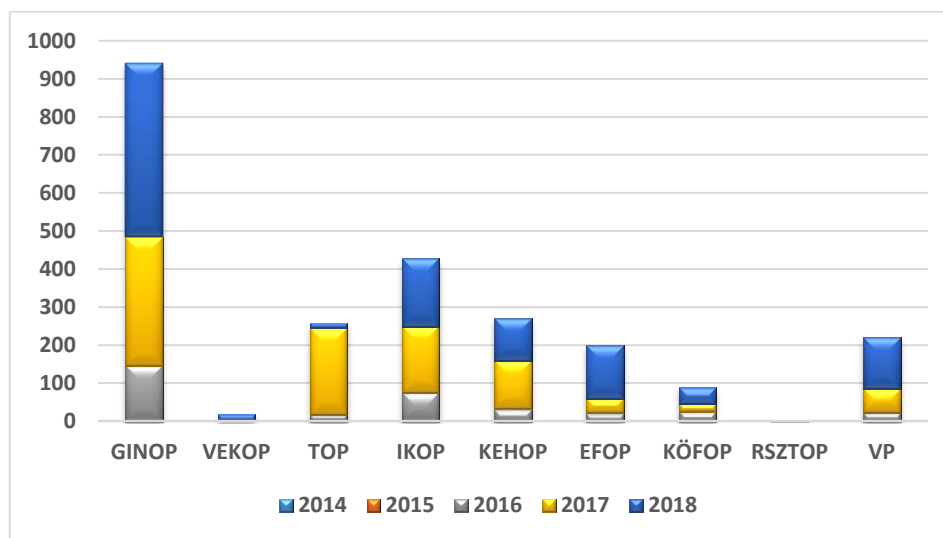


*: A 2014. évben nem történt a kohéziós politikai operatív programokhoz kapcsolódó kiadás.

Forrás: 2014-2018. évi zárszámadási törvények adatai alapján ÁSZ szerkesztés

4. ábra

A kohéziós politikai operatív programokhoz kapcsolódó bevételek alakulása a 2014-2018. évek között (Adatok Mrd Ft-ban)



*: A 2014. évben nem teljesült a kohéziós politikai operatív programokhoz kapcsolódó bevétel.

Forrás: 2014-2018. évi zárszámadási törvények adatai alapján ÁSZ szerkesztés

Az aktuális programozási ciklus keretében az együttesen teljesített kiadások és az indikatív keret alapján értékelhető, hogy a következő években a kohéziós politikai operatív programokkal kapcsolatos kiadások és bevételek milyen nagyságrendben merülnek fel.

A kohéziós politikai operatív programok esetén az aktuális programozási cikusból fennmaradó időszak várható bevételeinek és kiadásainak egyenlege jelentős pozitívumot mutat. Együttesen ennek értéke 3 227,5 Mrd Ft, amely a következő években a pénzforgalmi hiány pozitív alakulását számottevően befolyásolhatja.

Ezen összefüggést mutatja be a **7. és a 8. számú táblázat**.

7. táblázat

Az uniós támogatásokhoz kapcsolódóan együttesen teljesített kiadások és a fennmaradó kiadások alakulása a 2014-2018. évek között összesen (Mrd Ft)

Megnevezés	Kiadások	Indikatív keret *	Fennmaradó kiadások
Gazdaságfejlesztés és Innovációs OP (GINOP)	1 292,5	2 553,8	1 261,3
Versenyképes Közép-Magyarország OP (VEKOP)	166,7	265,9	99,2
Terület- és Településfejlesztési OP (TOP)	985,1	1 266,6	281,5
Integrált Közlekedésfejlesztési OP (IKOP)	1 172,7	1 241,9	69,2
Környezet és Energetikai Hatékonysági OP (KEHOP)	777,2	1 192,7	415,5
Emberi Erőforrás Fejlesztési OP (EFOP)	599,4	980,9	381,5

Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési OP (KÖFOP)	305,2	297,9	0,0
Rászoruló Személyeket Támogató OP (RSZTOP)	35,7	35,3	0,0
Vidékfejlesztési és Halászati Programok	326,1	1 349,1	1023,0
Összesen	5 660,5	9 184,1	3 531,2**

*: A 1135/2019. (III. 18.) Korm. határozat alapján.

** : Figyelembe véve az egyes operatív programoknál a keret teljes körű lehívását.

Forrás: 2014-2018. évi zárszámadási törvények adatai alapján ÁSZ szerkesztés

8. táblázat

Az uniós támogatásokhoz kapcsolódóan teljesített bevételek együttes adata és a fennmaradó bevételek alakulása a 2014-2018. évek között összesen (Mrd Ft)

Megnevezés	Bevételek	Fennmaradó bevételek
Gazdaságfejlesztés és Innovációs OP (GINOP)	939,6	1 614,2
Versenyképes Közép-Magyarország OP (VEKOP)	19,0	246,9
Terület- és Településfejlesztési OP (TOP)	258,0	1 008,6
Integrált Közlekedésfejlesztési OP (IKOP)	427,5	814,4
Környezet és Energetikai Hatékonysági OP (KEHOP)	270,5	922,2
Emberi Erőforrás Fejlesztési OP (EFOP)	199,5	781,4
Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési OP (KÖFOP)	88,8	209,1
Rászoruló Személyeket Támogató OP (RSZTOP)	1,3	34,0
Vidékfejlesztési és Halászati Programok	221,3	1 127,8
Összesen	2 425,5	6 758,6

Forrás: 2014-2018. évi zárszámadási törvények adatai alapján ÁSZ szerkesztés

A jövőbeli pozitív különbség időbeli felmerülését és pontos értékét a 3.1. alfejezetben bemutatott szempontok befolyásolják. Emellett a következő években releváns egyéb tényezőket, ezáltal a jövőre vonatkozó lehetséges pénzügyi hatásokat a következő fejezet mutatja be.

5. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOKJÖVŐBENI KÖLTSÉGVETÉSI HATÁSAI

A rendelkezésre álló adatok áttekintése és értékelését követően, ez alapján lehetséges az uniós támogatások lehetséges költségvetési hatásainak értékelése az aktuális programozási ciklus utolsó időszakára vonatkozóan. Az elemzés a meghatározó tényezőket mutatja be a következőkben.

A 2021-2027 közötti programozási ciklus körüli bizonytalanságok

Nem ismertek jelenleg a következő, 2021-2027 közötti programozási ciklus indikatív keretei, a felhasználás támogatási célonkénti megoszlása, valamint ennek szabályai. Mindez azért meghatározó szempont, mert az aktuális programozási ciklus lezárásával párhuzamosan a 2021. évtől kezdődő programozási ciklushoz kapcsolódó kiadások és bevételek is befolyásolják majd a következő években a pénzforgalmi hiány, és ezen keresztül közvetetten az államadósság alakulását.

Ugyanakkor a korábbi két programozási ciklus tapasztalatai azt mutatják, hogy az első egy-két év jellemzően az uniós támogatások fogadásának előkészítésével zajlik. Ebből következően a 2021-2022. évben a következő programozási ciklushoz tartozó kiadások lassú felfutása valószínűsíthető, amely a pénzforgalmi hiány alakulása szempontjából alacsony kockázatot jelent.

Ezen indokok miatt az elemzés a következő programozási ciklus hatásával nem foglalkozik részletesen. Azonban fontos megjegyezni, hogy a következő programozási ciklus tervezett adatainak ismeretében lehetséges pontosabb értékelés megfogalmazása.

Az előző években teljesített kiadások megtérülése

Az uniós támogatások költségvetési hatásai szempontjából meghatározó tényezőt jelent a korábbi években teljesített kiadások teljesülése. Mindez azért fontos szempont, mert az Európai Bizottsággal való elszámolás feltétele az uniós projektek terv szerinti és szabályszerű megvalósítása. Amennyiben valamely projekt e feltételnek nem felel meg, a felhasznált kiadások lényegében a hazai finanszírozás kategóriájába kerülnek. E kockázatot mérsékli, hogy a pályázati feltételeknek megfelelő, korábban hazai finanszírozású projektekkel lehet helyettesíteni az Európai Bizottság által elutasított tételeket. Ezért is fontos, hogy a rendelkezésre álló kereten túl is rendelkezésre álljanak további megvalósított projektek.

A pénzügyileg még fel nem használt uniós támogatások teljesülése

Az elemzési időszakon belül a pénzügyileg még fel nem használt uniós támogatások jelentős nagyságrendet képviselnek. Mindezt jól mutatja, hogy a pénzügyileg még fel nem használt uniós támogatások a 2018. évi központi költségvetés kiadási főösszegének 16,5%-át teszik ki. Azonban a jövőbeli felhasználás időbeli lefutására, ennek ütemezésére nem állnak rendelkezésre részletes adatok, mert az előirányzott kiadások a következő évi költségvetési törvényben jelennek meg, hosszabb időszakra vonatkozó kitekintés nem készül.

Az értékelés szempontjából meghatározó, hogy a rendelkezésre álló indikatív keret az EMIR adatbázis adatai alapján teljes mértékben lekötésre került. Ebből arra lehet következtetni, hogy a fennmaradó összeghez kapcsolódó kiadások is teljesülni fognak. Mindezt az is indokolja, hogy a 2019. december 31-i állapot szerint a lekötött összeg meghaladta a rendelkezésre álló keretet, továbbá némely kohéziós politikai operatív program kiadásai teljes mértékben kifizetésre kerültek a központi költségvetés által. Abban az esetben, ha meghiúsul az uniós projektek egy részének a megvalósítása, akkor is lefedhető a rendelkezésre álló keret.

E szempontból kockázati tényezőt jelent, hogy nem kalkulálható előre a keret túllépésének nagyságrendje és az egyes uniós programok megvalósításának mértéke. Ebből következően, ha a rendelkezésre álló keretet túllépő projektek megvalósulnak, akkor e különbség (mint nemzeti finanszírozás) növelni fogja a későbbi években a pénzforgalmi hiány értékét, mert e kiadások ellentételezésére sem várható bevétel az Európai Bizottságtól.

Az Európai Bizottsággal való elszámolás időbeli lefutása

A már felhasznált uniós támogatások esetében nem ismert a kormány szándéka az Európai Bizottsággal való elszámolás időbeli ütemezésére vonatkozóan. A teljesített, de még el nem számolt kategóriába tartozó uniós támogatások értékének alakulása – mint pozitív kockázati tényező – meghatározó jelentőségű lesz a pénzforgalmi hiány jövőbeli értéke szempontjából. A kormány számára alternatíva lehet az Európai Bizottsággal való elszámolás felgyorsítása, vagy a rendelkezésre álló időkereten belül (2023-ig) az elszámolás menedzselése, figyelemmel például az államháztartás egyensúlyi mutatóinak alakulására.

Az Európai Bizottsággal való elszámolás sikeressége

Az Európai Bizottsággal való elszámolás mértéke és sikere azon múlik, hogy az uniós projektek megvalósítói mennyiben tartják be a felhasználás szabályait, illetve a tervezett pályázati célok megvalósulnak-e. Ebből a szempontból kiemelt jelentőségű az előleg típusú finanszírozás keretében nyújtott támogatások pénzügyi elszámolhatósága. Azon projektek, amelyek nem, vagy nem teljes körűen valósulnak meg a tervezett uniós támogatásokkal kapcsolatos bevételek csökkenését eredményezhetik, azonban a kiadásokra nincs hatásuk.

Amennyiben a programozási ciklus 2020. év végéig tartó időszakában nem valósul meg – a feltételek hiányában – az Európai Bizottsággal való elszámolás, akkor a pénzforgalmi hiány későbbi években történő csökkenéséhez nagymértékben hozzájárulhatnak az utólagos elszámolásból származó bevételek. Ezért is fontos, hogy az uniós programok megvalósításáért felelős szereplők betartsák a kapcsolódó pályázati szabályokat, valamint a kormány folyamatosan aktív monitoring tevékenységet végezzen.

Az egyes tényezők együttes hatásának értékelése

Az előzőekben bemutatott tényezők és a korábban már bemutatott adatok, összefüggések alapján a következő feltételezések mellett értékelhetőek az uniós támogatások következő évekre gyakorolt pénzügyi hatásai:

- a következő programozási ciklus az indulás időszakában nem befolyásolja számottevően az államháztartás pénzforgalmi hiányát,
- a jelenleg még fel nem használt uniós támogatások kifizetése teljes körűen megtörténik a pályázatok (programok) megvalósítói részére (figyelembe véve az Európai Bizottság által esetlegesen megtérítésre el nem fogadott programok egyéb programmal történő helyettesíthetőségét),
- a megvalósított pályázatok (programok) megfelelnek az Európai Bizottság által támasztott követelményeknek az elszámolás tekintetében, beleértve azt is, hogy a kifogásolt elszámolások más pályázatokkal (programokkal) helyettesíthetők.

Az értékelés során változó paramétert jelenthet:

- az aktuális programozási cikluson belül az uniós támogatások kifizetésének üteme,
- a központi költségvetés által megelőlegezett uniós támogatási célok megvalósulásának üteme,
- az Európai Bizottsággal való elszámolás időbeli üteme,
- és az Európai Bizottsággal való elszámolás sikeressége.

A változó paraméterek alapján a lehetséges megvalósítási stratégiák hatását a következő táblázat mutatja be.

9. táblázat

Az uniós támogatások megvalósítási stratégiái a következő években

Tényezők	A pénzügyileg még fel nem használt támogatások ütemezése		
	Típus	Gyorsított	Elhúzó
A már teljesített kiadások Európai Bizottsággal való elszámolásának időbeli üteme	Gyors	Gyorsan és jelentős mértékben csökkenti a pénzforgalmi hiányt.	Lassú ütemben csökkenti a pénzforgalmi hiányt.
	Lassú	Kockázatot jelent a pénzforgalmi hiányra – elhúzóva mérsékli.	Kockázatot jelent a pénzforgalmi hiányra.*

**: ha a támogatások felhasználásának üteme meghaladja az Európai Bizottsággal történő elszámolás ütemét.*

Forrás: ÁSZ szerkesztés

Az egyes stratégiák közötti választás számos tényezőtől függ. Ezek közül az elemzés a pénzforgalmi hiány szempontjából értékelte az uniós támogatások hatását. Az uniós támogatások pénzforgalmi hiányra gyakorolt hatása mellett megemlíthető az államadósság-mutatóra gyakorolt hatás is. Azáltal, ha a pénzforgalmi hiány értéke mérséklődik a GDP arányában, vagy esetlegesen pozitívvá válik a pénzforgalmi egyenleg, akkor mindez lehetőséget teremt az államadósság-mutató további csökkentésére. Amennyiben a 9. táblázatban bemutatott negatív helyzet valósul meg, akkor ezáltal az uniós támogatások az államadósság-mutató további csökkenése szempontjából a következő években kockázatot jelentenek.

Emellett legalább ennyire fontos az uniós támogatások és a hozzájuk kapcsolódó nemzeti társfinanszírozás gazdasági hasznosulása is. A jelenben kifizetett és felhasznált uniós támogatások a jövőbeli gazdasági növekedés mértékét is befolyásolják. Amelynek szintén van következménye a hiány és államadósság mértékre, a GDP arányos mutatókon keresztül. Ahogy ez az elmúlt években is megfigyelhető volt, az államháztartás javuló mutatói mögött fontos szerepet játszott a gazdasági növekedés. Ezen aspektus miatt is kiemelten fontos az aktuális programozási ciklus utolsó időszakában az uniós támogatások felhasználásának tudatos menedzselése.

RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK

Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
ÁSZ	Állami Számvevőszék
Ávr.	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
CEF	Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz
EDP	Európai Unió Túlzott Hiány Eljárása
EFOP	Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program
EMIR	Egységes Monitoring és Információs Rendszer
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ESA	Európai Unió statisztikai módszertana
EU	Európai Unió
GDP	bruttó hazai termék (gross domestic product)
GINOP	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program
Gst.	Gazdasági stabilitásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
IKOP	Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program
KEHOP	Környezet és Energetikai Hatékonysági Operatív Program
KÖFOP	Környezet és Energetikai Hatékonysági Operatív Program
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
M Ft	millió forint
Mrd Ft	milliárd forint
OP	Operatív Program
RSZTOP	Rászoruló Személyeket Támogató Program
TOP	Terület és Településfejlesztési Operatív Program
VEKOP	Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program

ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR

Államadósság-mutató	A Gst. rendelkezései szerint számított kormányzati szektor adósságának az adott év GDP-jéhez viszonyított aránya. Az államadósság-mutató számításakor a külföldi pénznemben fennálló adósságot keletkeztető ügyleteket azonos, a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott árfolyamon veszi figyelembe.
Államadósság-ráta	Az uniós módszertan szerint számított kormányzati szektor adósságának az adott év GDP-jéhez viszonyított aránya. A hazai módszertan szerinti államadósság számításához képest a külföldi pénznemben fennálló adósságot keletkeztető ügyleteket a teljesítés napján érvényes árfolyamon értékeli.
CEF projekt	Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (Connecting Europe Facility) projekt: olyan projektek támogatása, amelyek teljesítik a transzeurópai távközlési hálózatok területén a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó prioritásokat és célkitűzéseket.
EDP	Excessive Deficit Procedure, az Európai Unió túlzott hiány eljárása
ESA/EDP egyenleg/hiány	Az államháztartási egyenleg és a kormányzati szektor uniós statisztikai egyenlegének eltérése. A pénzforgalmi egyenleghez képest figyelembe veszi az eredményszemlélet, illetve a pénzügyi tranzakciók miatti korrekciók, valamint az egyéb korrekciók hatását.
EDP jelentés	A Központi Statisztikai Hivatal jelentése a kormányzati szektor egyenlegéről és adósságáról az Európai Unió által előírt adatszolgáltatás teljesítése érdekében.
Eredményszemlélet	A beszámolási időszakban a gazdasági események elszámolása a tényleges teljesülés alapján történik.
ESA 2010	A gazdasági folyamatok összegzéséhez és elemzéséhez szisztematikus statisztikai keretet nyújtó nemzeti számlák rendszerének az Európai Unióban 2014. óta kötelezően használt változata.
ESA/EDP híd	Az uniós statisztikai módszertan és a hazai elszámolási szabályok alapján számított költségvetési egyenlegek közötti különbségek levezetése.
Európai uniós támogatás	Az Európai Unió által a tagállamok részére különböző jogcímenek biztosított támogatások.
GDP	Gross Domestic Product, bruttó hazai termék
Operatív program	Az uniós tagállam által benyújtott és az Európai Bizottság által elfogadott dokumentum, amely összefüggő prioritások alkalmazásával fejlesztési stratégiát határoz meg, amelynek megvalósításához valamely alapból, illetve a „konvergencia” célkitűzés esetében a Kohéziós Alapból és az ERFA-ból (Európai Regionális Fejlesztési Alapból) támogatást vesznek igénybe.

Pénzforgalmi szemlélet	A beszámolási időszakban a gazdasági események elszámolása a tényleges pénzmozgás alapján történik.
Pénzügyileg fel nem használt uniós támogatás	Azon uniós támogatások (pályázatok), amelyek felhasználásáról döntés született, azonban a támogatás pénzügyileg még nem realizálódott.
Százalékpont	Az egységnyi változás 1/100-ad része (a bázispont százszorosa). A százalékpont leggyakoribb célja a százalékban kifejezett adatok különbségének megadása.
Teljesült egyenleg	A ténylegesen megvalósult pénzforgalmi szemléletű költségvetési egyenleg.
Volatilitás	Időbeli változékonyság.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Banai Ádám – Lang Péter – Nagy Gábor – Stancsics Martin (2017): *A gazdaságfejlesztési célú EU-támogatások hatásvizsgálata a magyar kvv-szektorra*, Közgazdasági Szemle (http://real.mtak.hu/65181/7/2_CI_01_BanaiA_u.pdf)
2. Boldizsár Anna – Kékesi Zsuzsa – Koroknai Péter – Sisak Balázs (2016): *A magyarországi EU-transzfererek áttekintése – két költségvetési időszak határán*, Hitelintézeti Szemle (<https://hitelintezetiszemle.mnb.hu/letoltes/boldizsar-anna-kekesi-zsuzsa-koroknai-peter-sisak-balazs.pdf>)
3. Eurostat (2013): *European system of accounts – ESA 2010* (<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334>)
4. Eurostat (2019a): *Inventory of the methods, procedures and sources used for the compilation of deficit and debt data and the underlying government sector accounts according to ESA2010 – Hungary, September 2019* (https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=2ahUKEwjIta6v04XnAhXOo4sKHdh9D8kQFjADegQIBhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.ksh.hu%2Fdocs%2Feng%2Fxfp%2Fgyor%2Fkrm%2Fedp_inventory_2019.doc&usg=AOvVaw3BixbgeN0mcMjPHt9dJh)
5. Eurostat (2019b): *Manual on Government Deficit and Debt – implementation of ESA 2010*, (<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10042108/KS-GQ-19-007-EN-N.pdf/5d6fc8f4-58e3-4354-acd3-a29a66f2e00c>)
6. Európai Bizottság (2011): *Az Európai Bizottság javaslata a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretre* (<https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/KV3112884HUN-web.pdf>)
7. Európai Bizottság (2018): *Európai strukturális és beruházási alapok – Iránymutatás a tagállamok számára az elszámolások elkészítéséhez, vizsgálatához és elfogadásához – 2018-as felülvizsgálat* (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_prep_exam_accounts_hu.pdf)
8. Európai Bizottság (2019): *A Bizottság jelentése az európai parlamentnek és a tanácsnak az állami költségvetésekre potenciálisan hatást gyakorló implicit kötelezettségekről*, (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0081:FIN:HU:PDF>)
9. Központi Statisztikai Hivatal (2010): *Egységesített módszertani leírás az EDP jelentés adatforrásairól és összeállításáról* (<https://www.ksh.hu/docs/files/728094.PDF>)
10. Központi Statisztikai Hivatal (2014): *Változások a nemzeti számlákban – az ESA 2010 bevezetése* (<https://www.ksh.hu/docs/hun/esa2010/esa2010bevezetese.pdf>)
11. Magyarország Kormánya (2018): *Közlemény a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 2018. szeptemberi módosításáról*, (<https://palyzat.gov.hu/download.php?objectId=1081105>)
12. Szabó Zsolt – Balás Gábor – Borbás Gabriella – Kiss Gábor – Piross Antal – Potvorszki Gábor – Szerletics Ákos (2016): *Európai uniós források rendszere 2014-2020: gyakorlati útmutató pályázóknak és pályáztatóknak*, Hétfa Kutatóintézet (http://hetfa.hu/wp-content/uploads/2018/12/EUforr%C3%A1sokrendszere_webes.pdf)

Jogszabályok

13. A Tanács 2009. május 25-i 479/2009/EK rendelete az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról
14. Európai Parlament és a Tanács 549/2013/EU rendelete az Európai Unióbeli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről
15. 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
16. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
17. 2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről
18. 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről
19. 2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről
20. 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről
21. 2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről
22. 2018. évi L. törvény Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről
23. 2019. évi LXXI. törvény Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről
24. 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről
25. 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
26. 255/2014. (X. 10.) Korm. rendelet a 2014-2020 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról
27. 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
28. 1335/2019. (III. 18.) Korm. határozat a 2014-2020 közötti programozási időszakra vonatkozó indikatív támogatási keretösszegekről



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | 1364 Budapest 4. Pf. 54

TEL: +36 1 484 9100

email: szamvevoszek@asz.hu

web: www.asz.hu | www.aszhirportal.hu