

FEJLESZTÉSPOLITIKA

Következő nemzedék EU helyreállítási és rezilienciaépítési eszköz

Nyikos Györgyi



Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Budapest

FEJLESZTÉSPOLITIKA

KÖVETKEZŐ NEMZEDÉK EU
HELYREÁLLÍTÁSI ÉS REZILIENCIAÉPÍTÉSI ESZKÖZ

SZERZŐ:
NYIKOS GYÖRGYI



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM, BUDAPEST, 2023

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa.



Szerző:

© Nyikos Györgyi

Szakmai lektor:

Leveleki Zsolt

A hatályosítást 2023-ban végezte:

Leveleki Zsolt

A hatályos kézirat lezárásának dátuma:

2023. április 14.

Második, hatályosított kiadás

Eredeti megjelenés éve:

2022

Kiadja:

© Nemzeti Közsolgálati Egyetem,
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2023

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
www.uni-nke.hu

Borítóterv: Friebert Máté
Olvasószerkesztő: Vöröss Ferenc
Tördelőszerkesztő: Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-570-9

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

Ábrajegyzék.....	6
Táblázatjegyzék.....	7
Rövidítések.....	8
Bevezetés	15
1. Az EU jelenlegi stratégiái, valamint költségvetési és pénzügyi rendszere	16
1.1. Kihívások és EU-stratégiák	22
1.1.1. <i>Európai Zöld Megállapodás</i>	23
1.1.2. <i>A fenntartható fejlődési célok és környezeti fenntarthatósági szempontok integrálása az európai szemeszterbe</i>	28
1.1.3. <i>A fenntartható gazdaságra való áttérés finanszírozására irányuló stratégia</i>	29
1.2. Az EU költségvetési és pénzügyi rendszere.....	33
1.2.1. <i>A többéves pénzügyi keret</i>	33
1.2.2. <i>Az Unió éves költségvetése</i>	39
1.3. Végrehajtás	41
1.3.1. <i>Közvetlen végrehajtás</i>	42
1.3.2. <i>Megosztott irányítás</i>	43
1.3.3. <i>Közvetett irányítás</i>	44
2. A 2021–2027-es programozási időszak	46
2.1. A 2021–2027-es programidőszak többéves pénzügyi kerete	48
2.2. A Next Generation EU nevű helyreállítási eszköz uniós programjai	57
2.3. Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz	63
2.4. Tagállami kitekintés.....	70
2.4.1. <i>Ausztria</i>	74
2.4.2. <i>Németország</i>	76
2.4.3. <i>Olaszország</i>	79
2.4.4. <i>Szlovákia</i>	83
3. Összefoglalás.....	86
Források	87
Felhasznált irodalom	87
Hazai jogszabályok	89
EU-jogszabályok és útmutatók, jelentések	90
Linkek	93

ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra:	Az uniós költségvetés mérete a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) százalékában	16
2. ábra:	Az ERFA és a Kohéziós Alap juttatásai a kormányzati beruházásokhoz viszonyítva a 2007–2013-as és a 2014–2020-as időszakban	18
3. ábra:	A költségvetési szabályozás jogszabályi hierarchiája	20
4. ábra:	Európai Zöld Megállapodás	25
5. ábra:	Az EU gazdaságának az Európai Zöld Megállapodásban előirányzott mélyreható és igazságos átalakításához szükséges eszközök	26
6. ábra:	Az Európai Zöld Megállapodás beavatkozási rendszere	27
7. ábra:	Pénzügyi és ágazati reformok az uniós zöld megállapodásban	27
8. ábra:	Az EU fenntartható finanszírozási keretének alapjai	30
9. ábra:	Saját források alakulása 2018-ban és a tervek szerint 2027-ben	34
10. ábra:	Útiterv az új saját források bevezetéséhez	35
11. ábra:	A fő szakpolitikai területek alakulása az uniós költségvetésben	38
12. ábra:	Az éves költségvetés elfogadási folyamata	40
13. ábra:	A költségvetés végrehajtási módjainak aránya	42
14. ábra:	Az uniós költségvetés kezelése és védelme	45
15. ábra:	Teljes költségvetés 2021–2027	46
16. ábra:	A 2021–2027-es tagállami előirányzatok, a 2014–2020-as időszakkal összevetve (2018-as árakon)	48
17. ábra:	A 2021–2027-es többéves pénzügyi keret fő számai	50
18. ábra:	Közvetlen EU-programok forrásallokációja az előző és a jelenlegi ciklusban	51
19. ábra:	A 2021–2027-es időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keret szerkezete	52
20. ábra:	Új és megerősített prioritások a 27 tagú Unió számára	56
21. ábra:	Az NGEU Eszköz három pillére	59
22. ábra:	A Bizottság által Magyarország számára javasolt reformok	66
23. ábra:	A fenntarthatósági átállásokat szolgáló politikamixek (policy mixes)	67
24. ábra:	Az RRP-k becsült ráfordításainak aránya az éghajlatváltozással és a digitális célkitűzésekkel kapcsolatban	71

TÁBLÁZATJEGYZÉK

1. táblázat:	Programidőszakok MFF-szerkezetének összehasonlítása	36
2. táblázat:	Új és megerősített prioritások a 27 tagú Unió számára	47
3. táblázat:	A 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret a Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete alapján (2020. december 17.)	55
4. táblázat:	Az NGEU főbb jellemzői	57
5. táblázat:	Igazságos átmenet mechanizmusa	61
6. táblázat:	Az RRF tagállamok közötti elosztása (millió euróban, folyó áron)	64
7. táblázat:	A beadott RRF-tervekben szereplő forrásigénylések (milliárd euró, május 20. szerinti adatok)	70
8. táblázat:	RRF-kifizetések tagállamonként (2022. március)	72
9. táblázat:	A magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv célterületei	73
10. táblázat:	Ausztria RRP-jének belső felépítése	74
11. táblázat:	Németország RRP-jének belső felépítése	77
12. táblázat:	Olaszország – makrogazdasági fejlődés és előrejelzés	80
13. táblázat:	Olaszország RRP-jének felépítése	81
14. táblázat:	Az olasz RRP végrehajtásának ütemezése beruházások és reformok szerint	82
15. táblázat:	Szlovákiai gazdasági és pénzügyi mutatók	83
16. táblázat:	Szlovákia RRP-jének felépítése	84

RÖVIDÍTÉSEK

AAR	Éves tevékenységi jelentés
ABB	Tevékenységalapú költségvetés-tervezés
ABM	Tevékenységalapú irányítás
ACA	Hozzájárulási kompenzációs összeg
AKCS-államok	Afrikai, karibi és csendes-óceáni államok csoportja
AOD	küldöttségi engedélyezésre jogosult tisztviselő
APC	Ellenőrzés-felügyeleti Bizottság
ARTEMIS	Beágyazott intelligencia és rendszerek fejlett kutatása és technológiája
ATM	légiforgalmi irányítás
BoP	Fizetési mérleg (eszköz)
KAP	Közös agrárpolitika
CBRN	(kockázatok) Kémiai, biológiai, radiológiai vagy nukleáris (kockázatok)
CEF	Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz
CFP	Közös halászati politika
KKBP	Közös kül- és biztonságpolitika
COM	Európai Bizottság
COMBUD	Az Európai Unió Tanácsának Költségvetési Bizottsága
CONT	Költségvetési Ellenőrző Bizottság

COREPER	Állandó Képviselők Bizottsága
COSME	Vállalkozások versenyképessége és a kis- és középvállalkozások
CPM	polgári védelmi mechanizmus
DAS	Éves megbízhatósági nyilatkozat (franciául: déclaration d'assurance)
DB	Költségvetési tervezet
DCI	Fejlesztési együttműködési eszköz
EMVA	Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap
EMOGA	Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap
EAR	Sürgősségi támogatási tartalék
EaSI	Foglalkoztatás és szociális innováció
EBRD	Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank
ECA	Európai Számvevőszék
ECOFIN	Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsa
ESZAK	Európai Szén- és Acélközösség
ECU	Európai valutaegység
EFA	Európai Fejlesztési Alap
EGT	Európai Gazdasági Térség
EKSZ	Európai Külügyi Szolgálat
EGK	Európai Gazdasági Közösség

EERP	Európai gazdaságélénkítési terv
EFSM	Európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus
EFTA	Európai Szabadkereskedelmi Társulás
EGNOS	Európai geostacionárius navigációs lefedési szolgálat
EIDHR	A demokrácia és az emberi jogok európai eszköze
EBA	Európai Beruházási Alap
EIT	Európai Innovációs és Technológiai Intézet
ETHA	Európai és Tengeri Halászati Alap
ENI	Európai Szomszédsági Eszköz
ENIAC	Európai Nanoelektronikai Kezdeményezés Tanácsadó Testület
EP	Európai Parlament
EPPO	Európai Ügyészség Office
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ESA	Európai Számlarendszer
ESZA	Európai Szociális Alap
ESIF	Európai Strukturális és Beruházási Alapok
ESM	Európai Stabilitási Mechanizmus
EU	Európai Unió
EUAV, EU Aid Volunteers	(Európai Önkéntes Humanitárius Segélyszervezet)

EURATOM	Európai Atomenergia-közösség (= EAEC)
FCH	Üzemanyagcella és hidrogén
F4E	Fúzió az energiáért
FFR	költségvetési keretrendelet
HOPE	Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz
FIFO	First-In, First-Out (leltárértékelési módszer)
FISIM	Közvetetten mért pénzügyi közvetítői szolgáltatások
FR	Pénzügyi szabályozás
FTS	Pénzügyi átláthatósági rendszer
FTT	Pénzügyi tranzakciós adó
GAAP	Általánosan elfogadott számviteli alapelvek
GAC	Általános Vámtanács
GATT	Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény
GDP	Bruttó hazai termék
GLONASS	Globális navigációs műholdrendszer
GMES	Globális környezetvédelmi és biztonsági megfigyelés (új neve: Copernicus)
GNI	Bruttó nemzeti jövedelem
GNP	Bruttó nemzeti termék
GPS	Globális helymeghatározó rendszer
IAC	Belső ellenőrzési képesség

IAS	Belső ellenőrzési szolgálat
ICI	Együttműködési eszköz az iparosodott országokkal
ICI+	Együttműködési eszköz az iparosodott és egyéb magas jövedelmű országokkal
IcSP	A stabilitáshoz és a békéhez hozzájáruló eszköz
ICT	Információs és kommunikációs technológiák
IfS	Stabilitási Eszköz
IIA	Intézményközi megállapodás
IMP	Integrált tengerpolitika
INSC	Nukleáris biztonsági együttműködési eszköz
IPA	Előcsatlakozási támogatási eszköz
IPSAS	Nemzetközi államháztartási számviteli standardok
ITER	Nemzetközi termonukleáris kísérleti reaktor
JU	Közös vállalkozás
LGTT	Hitelgaranciaeszköz a TEN-T-hez
MFA	Makroszintű pénzügyi támogatás
MFJ	Többéves pénzügyi keret
MFJR	Felülvizsgált többéves pénzügyi keret
MP	Irányítási terv
NCI	Új közösségi eszköz
NGO	Nem kormányzati szervezet

TOT-ok	Tengerentúli országok és területek
OLAF	Európai Bizottság csalás elleni küzdelem Office
OP	Kiadványok Office
ORD	Saját forrásokról szóló határozat
PI	Partnerségi eszköz
PPP	Köz- és magánszféra együttműködése
PS	Programnyilatkozat
RAL „Reste à liquider”	(fennálló, ki nem fizetett kötelezettségvállalások)
RAP	alkalmazási szabályok
RFMO	Regionális halászati gazdálkodási szervezet
RSFF	Kockázatmegosztási pénzügyi mechanizmus
SAI	Legfőbb ellenőrzési intézmény
SEC	A Bizottság által tervezett megoldás
SEPA	Egységes eurófizetési térség
SES	Egységes európai égbolt
SESAR	Egységes európai égbolt légiközlekedés-irányítási kutatás
SFA	Fenntartható halászati megállapodás
KKV	Kis- és középvállalkozások
SPF	Előzetes megállapításokról szóló nyilatkozat

SWIFT, Society of Worldwide Interbank Financial Telecommunication	(Világbankközi Pénzügyi Távközlési Társaság)
TAO	Technical Administrative Support Office (franciául: BAT)
TCC	Ciprusi Török Közösség
TEN-T	Transzeurópai közlekedési hálózat
TEU	Szerződés az Európai Unióról
EUMSZ	Szerződés az Európai Unió működéséről szóló szerződés
TOR	Hagyományos saját források
UCLAF	Az Európai Bizottság csalás elleni küzdelem koordinálásával foglalkozó munkacsoportja
HÉA	Hozzáadottérték-adó
WTO	Kereskedelmi Világszervezet

BEVEZETÉS

Az Európai Unió tagjaiként és tagállami állampolgárként, szervezetként fontos megérteni, hogy hogyan működik az EU és milyen célok és milyen szabályok mentén lehet felhasználni az EU költségvetésben fellelhető forrásokat. A világjárvány kitörése előtt az EU költségvetése az Európai Unió összes közkiadásának mintegy 2%-át tette ki¹, ami azt tükrözi, hogy a legtöbb szakpolitikai területen a kiadási hatáskörök és források elsősorban nemzeti és/vagy helyi szinten vannak. Ezek az adatok azt mutatják, hogy a helyzet nagymértékben eltér a szövetségi államok helyzetétől, ahol a szövetségi kiadások általában a végső közkiadások legalább 50%-át (vagy a bruttó hazai termék 15-20%-át) teszik ki a decentralizált modellekben, mint például az Egyesült Államokban (USA)². A tanulmányok gyakran felhívják a figyelmet az EU költségvetésének viszonylag kis méretére, és arra a következtetésre jutnak, hogy ez és más jellemzők korlátozzák a közjavak biztosítására és az újraelosztó szerep betöltésére való általános képességét. Egy kutatás³ becslése szerint például az EU költségvetése által az elmúlt 15 évben működtetett források éves újraelosztása a térség GNI-jének 0,2%-át teszi ki⁴, szemben az USA szövetségi költségvetésének 1,5%-ával. Más szóval az EU-ban a források 80%-a visszakerül abba a tagállamba, amelyik a forrásokat biztosította.

A koronavírus okozta helyzet kezelése azonban további kihívásokat jelent, amelyhez további források is szükségesek. Az EU a hagyományos költségvetése mellett Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (*Recovery and Resilience Facility*, továbbiakban: RRF) felállításáról döntött, amely 724 milliárd EUR-t biztosít a tagállamok számára. Ennek az összegnek 37%-át kell az éghajlat-politikai fellépés és 20%-át a digitális átállás támogatására fordítani. Az elkövetkező 30 évben az EU növekedését a zöld és a digitális átállás fogja vezérelni. Ezek új lehetőségeket teremtenek, de jelentős strukturális változásokat tesznek szükségessé.

Jelen szakanyag ahhoz kíván segítséget nyújtani, hogy az olvasó megértse, hogyan működik az EU költségvetési rendszere, elmagyarázva az EU stratégia célokat, az azok eléréséhez rendelt forrásokat és azok felhasználási szabályainak lényegét.

¹ Európai Bizottság (Költségvetési Főigazgatóság és Eurostat) adatai alapján

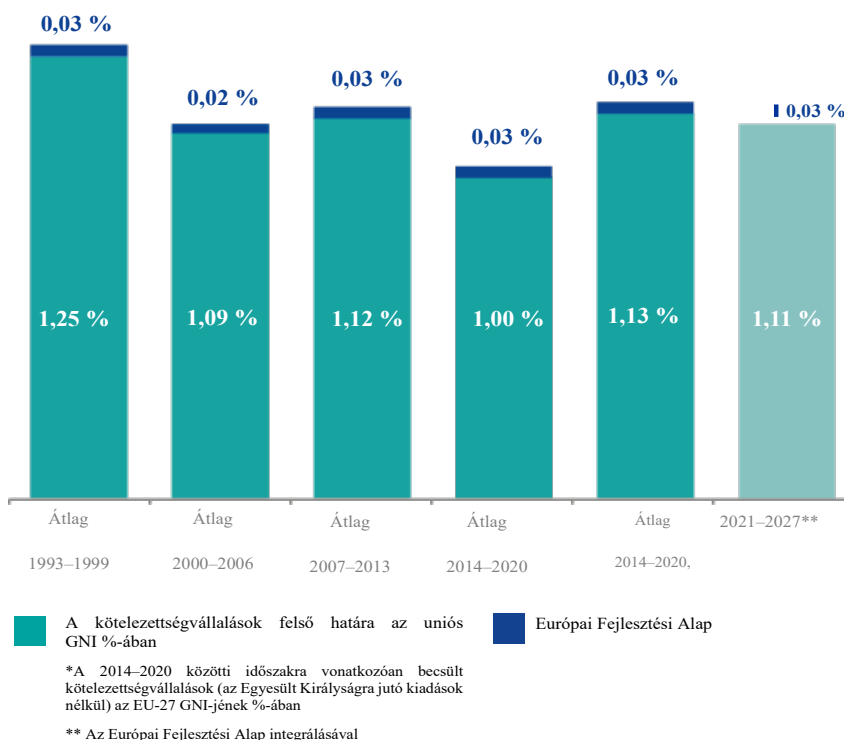
² Carlo Cottarelli és Martina Guerguil (szerk), *Designing a European Fiscal Union. Lessons from the experience of existing federations*, Routledge, 2015.

³ Paolo Pasimeni, Stéphanie Riso, *The redistributive function of the EU budget*, IMK – Hans-Böckler-Stiftung, Working Paper No 174, 2016. november

⁴ Az utóbbi években ez az arány 0,3%-ra emelkedett, ami az EU-n belüli növekvő sokféleségnek köszönhető, amelyet egyrészt a 2004-től kezdődően 13 alacsonyabb egy főre jutó jövedelemmel rendelkező tagállam csatlakozása, másrészt a pénzügyi és gazdasági válságot követően a gazdasági teljesítmény és a munkanélküliségi ráta közötti növekvő eltérések határoznak meg.

1. AZ EU JELENLEGI STRATÉGIÁI, VALAMINT KÖLTSÉGVETÉSI ÉS PÉNZÜGYI RENDSZERE

2020 decemberében a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó példátlan költségvetési csomag elfogadása új lendületet adott az uniós költségvetésnek. Az egyik legfontosabb újítás egy ideiglenes gazdaságélénkítési eszköz, a Next Generation EU (NGEU) bevezetése, amelyet a Bizottság által az EU nevében a piacokról felvett forrásokból finanszíroznak. Ez a kollektív hitelfelvétel az EU GNI-jének több mint 5%-át teszi ki⁵.



1. ábra: Az uniós költségvetés mérete a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) százalékában
Forrás: Európai Bizottság, 2018⁶

⁵ Luciano D’Alfonso, *Next Generation EU: A European instrument to counter the impact of the coronavirus pandemic*, EPRS, European Parliament, July 2020.

⁶ A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára: A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret {SWD(2018) 171 final} <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0321&from=EN>

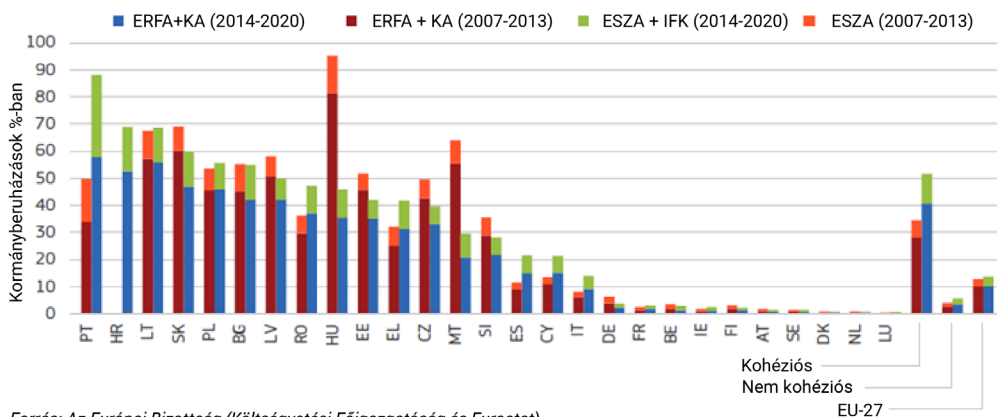
Ezért az NGEU a programozási időszak első részében jelentősen növeli az uniós költségvetési eszközökön keresztül juttatott forrásokat, hogy segítse az EU és a nemzeti gazdaságok talpra állását és ellenállóbbá válását. E tekintetben az uniós költségvetés először fog bizonyos mértékben hozzájárulni a makrogazdasági stabilizációhoz, bár ez a szerep elsősorban az Európai Központi Bank monetáris politikáján és a nemzeti költségvetéseken múlik⁷.

Mindenesetre még az ideiglenes gazdaságélénkítési eszköz figyelembevétele nélkül sem szabad alábecsülni azt a szerepet, amelyet az uniós költségvetés – számos jellemzője miatt – a gazdaságban és az uniós szakpolitikai célkitűzések elérésében játszhat. Ilyen például az uniós költségvetés beruházásokra fordított aránya (szemben a nemzeti költségvetésekkel, ahol a legtöbb forrást általában fogyasztásra és transferekre fordítják), valamint az a képessége, hogy kiegészítő finanszírozási forrásokat mozgósíthat (pl. innovatív pénzügyi eszközök révén), és olyan szakpolitikai területeken, ahol a források uniós szintű egyesítése segíthet a célkitűzések hatékonyabb elérésében (pl. a harmadik országokkal folytatott fejlesztési együttműködés területén), olyan előnyöket eredményezhet, mint a méretgazdaságosság.

Egyes országokban az uniós költségvetés jelentős forrást jelent a beruházások számára⁸. A kohéziós országokban a kohéziós finanszírozás a 2007–2013-as programozási időszak és a 2014–2020-as programozási időszak között az összes közberuházás 34%-áról 52%-ra nőtt (2. ábra). A kohéziós politika nélkül az állami beruházások csökkenése még nagyobb lett volna ezekben az országokban.

⁷ Lorenzo Codogno & Paul van den Noord, *Assessing Next Generation EU*, Luiss School of European Political Economy, Working Paper 9/2020, 2020. november 30.

⁸ Bár az Európai Bizottság közlése a kiadások tagállamok közötti felosztását, hangsúlyozza, hogy ez csak egy számviteli gyakorlat, amely nem nyújt teljes áttekintést arról, hogy az egyes tagállamok milyen előnyökhöz jutnak az uniós tagságból.



Forrás: Az Európai Bizottság (Költségvetési Főigazgatóság és Eurostat)

2. ábra: Az ERFA és a Kohéziós Alap juttatásai a kormányzati beruházásokhoz viszonyítva a 2007–2013-as és a 2014–2020-as időszakban

Forrás: Az Európai Bizottság (Költségvetési Főigazgatóság és Eurostat)⁹

Az Európai Bizottság és az Európai Parlament hangsúlyozza¹⁰, hogy az uniós költségvetés jellegét és funkcióját tekintve eltér a nemzeti költségvetésektől, mivel elsősorban beruházási költségvetés¹¹, amely az európai hozzáadott értéket képviselő intézkedésekre összpontosít. Az új többéves pénzügyi keret, amely meghatározza az EU költségvetési szerkezetét a 2021–2027 közötti időszakra, arra törekszik, hogy a forrásokat még inkább az ilyen intézkedésekre összpontosítsa, összhangban azzal a vitával, amely a vonatkozó javaslatok előkészítését jellemezte és elfogadásukat eredményezte.

⁹ Nyolcadik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról, Európai Bizottság https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/.

¹⁰ Az uniós költségvetés hozzáadott értéke, (SEC(2011) 0867), szolgálati munkadokumentum, Európai Bizottság, 2011. június 29.; Európai Parlament, állásfoglalás a többéves pénzügyi keretről és a saját forrásokról, 2012. június 13.; Reflexiók dokumentum az uniós pénzügyek jövőjéről, (COM(2017)358), Európai Bizottság, 2017. június 28.

¹¹ Az uniós költségvetés beruházási költségvetés. Az uniós források körülbelül 90%-át szakpolitikákra és programokra fordítják. A programoknak és projekteknek politikai prioritások és célkitűzések elérésére kell törekedniük (hatékonyság), hogy minden egyes euró a legmagasabb hozzáadott értékkel járuljon hozzá az elért kívánt célhoz (eredményesség), és hogy az eredményeket a lehető legalacsonyabb költségekkel lehessen megvalósítani (gazdaságosság). Jogi alapok: Az EUMSZ 318. cikke úgy rendelkezik, hogy a Bizottság „értékelő jelentést nyújt be az Unió pénzügyi helyzetére vonatkozóan, különös tekintettel az Európai Parlament és a Tanács által [...] megtett észrevételek tekintetében elért eredményekre”; Intézményközi Megállapodás (2020. december 16.) az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a költségvetési fegyverletről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről.

HL L 433I., 2020.12.22., 28–46. o.

A társfinanszírozás az uniós költségvetés olyan jellemzője, amely növelheti a munkahelyteremtésre és a növekedésre gyakorolt hatását. Ez azt jelenti, hogy az uniós kiadásokat általában más köz- és/vagy magánforrásokból származó finanszírozással együtt használják fel, így a teljes beruházási összeg meghaladja a tényleges uniós hozzájárulást. Bizonyos mértékig ez már a hagyományos támogatások esetében is így van. Ezen túlmenően az uniós költségvetés „multiplikátorhatásának” maximalizálása érdekében innovatív pénzügyi eszközöket (tőke, kvázi-tőke, adósság vagy garanciafinanszírozás) dolgoztak ki az uniós célkitűzésekkel összhangban lévő, gazdaságilag életképes beruházások támogatására. Bár az innovatív pénzügyi eszközök nem mindenfajta közkiadásra alkalmasak, vannak olyan jellemzőik, amelyek vonzóvá teszik őket egyes szakpolitikai területek és célkitűzések számára, nevezetesen azáltal, hogy további finanszírozást vonzanak más forrásokból (tőkeáttételi hatás); és bevételt generálnak a kedvezményezettek által visszafizetett összegek révén, amelyek ugyanazon szakpolitikai célkitűzésekkel összhangban lévő új műveletekre használhatók fel (az eszközök rulírozó jellege). A tőkeáttételi hatás eszközönként jelentősen eltérhet. A 2014–2019 közötti időszakban a jelentések szerint több mint 600 000 kis- és középvállalkozás (kkv) részesült finanszírozásban ezen 23 pénzügyi eszköznek köszönhetően¹².

Egyes szakpolitikai területeken az erőforrások uniós szintű egyesítése olyan előnyökkel járhat, mint a méretgazdaságosság és a párhuzamosságok megszüntetése, ami uniós hozzáadott értéket teremt, és lehetővé teszi az eredmények hatékonyabb elérését. Egy EPRS-tanulmány elemezte azokat a költségvetési előnyöket és költségmegtakarításokat (például a közjavak további biztosítása, hatékonyságnövekedés és alacsonyabb adminisztratív költségek), amelyeket a tagállamok az uniós hozzáadott értéket képviselő politikák és programok uniós, nem pedig nemzeti szinten történő finanszírozásával érhetnek el. Az átfedő nemzeti kiadások „pazarlási arányának” értékelésére szolgáló új módszertant négy esettanulmányra (egészségügy, éghajlatváltozás, társadalombiztosítás és védelem) alkalmazva az elemzés arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok évente 180 milliárd eurót takaríthatnának meg a költségvetési források jobb elosztásával ezeken a szakpolitikai területeken¹³. Egy másik példa a fejlesztési együttműködés,

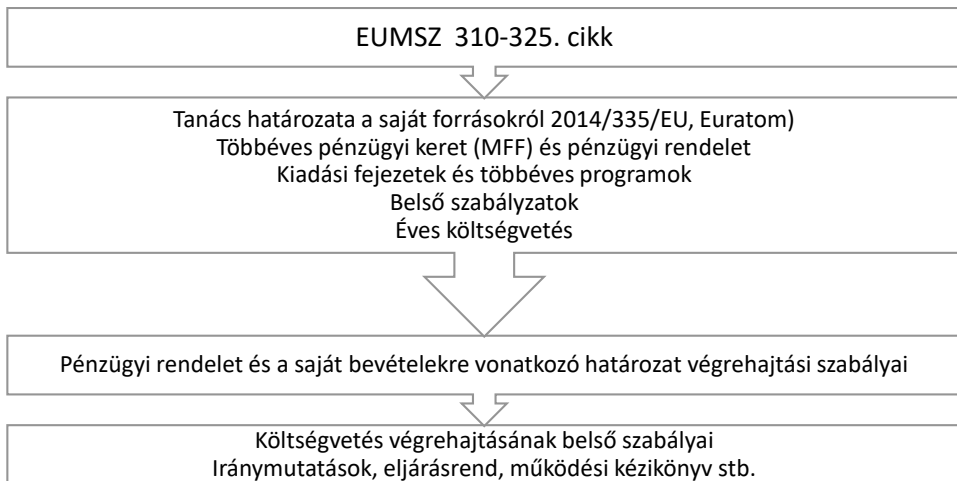
¹² Az Európai Unió 2021-es pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetési tervezete:(COM(2020) 300), Európai Bizottság, 2020. június. A pénzügyi eszközök előnyeiről és kihívásairól részletesebben lásd: Az uniós költségvetés végrehajtása pénzügyi eszközök révén – a 2007–2013-as programidőszak tanulságai, Európai Számvevőszék, (19/2016. sz. különjelentés); valamint J. Núñez Ferrer és mások, *Financial instruments: Defining the rationale for triggering their use*, Policy Department for Budgetary Affairs, European Parliament, 2017. október. valamint Nyikos, Györgyi: *Financial Instruments in the 2014-20 Programming Period: First Experiences of Member States*. European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Brussels 2016; Nyikos, Györgyi – Béres, Attila – Laposa, Tamás – Závecz, Gergő: *Do financial instruments or grants have a bigger effect on SMEs' access to finance?* JOURNAL OF ENTREPRENEURSHIP IN EMERGING ECONOMIES, 12 (3). 2020.

¹³ Raymond Joseph Saulnier: *Improving the quality of public spending in Europe: Budgetary „waste-rates” in EU Member States*, EPRS, Európai Parlament, 2020.

amelyben az OECD szerint az uniós programok földrajzi lefedésüknek, méretüknek és hatókörüknek köszönhetően komparatív előnyökkel rendelkeznek¹⁴. Az EU a tagállamokkal együtt a világ legnagyobb fejlesztési segélyezője. Az uniós programokon kívül azonban a tagállamok más programokon keresztül is nyújtanak fejlesztési támogatást.

Az Európai Unió költségvetése és pénzügyi rendszere háromféle jogi eszközön alapul:

- a Szerződések pénzügyi rendelkezései (elsődleges jog);
- másodlagos jogszabályok;
- az intézmények közötti megállapodással elfogadott rendelkezések.



3. ábra: A költségvetési szabályozás jogszabályi hierarchiája

Forrás: szerző saját szerkesztése

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ.)¹⁵ rögzítette a többéves pénzügyi keretet és az éves költségvetési eljárást az elsődleges jogban¹⁶.

Az EUMSZ 310. cikke az egységesség, az egyetemesség, az egyensúly, az évenkéntiség, az egyediség és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét határozza meg. Megjelenik a költségvetési fegyelem fogalma, valamint az Uniónak és a tagállamoknak

¹⁴ Európai Unió – DAC Peer Review of Development Cooperation, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, 2012.

¹⁵ A két szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata a HL C 83., 2010.3.30. számában jelent meg.

¹⁶ Az EUMSZ pénzügyi rendelkezéseit az Unió intézményi és pénzügyi rendelkezéseivel foglalkozó hatodik rész II. címe (310–325. cikk) tartalmazza, és általános szabályokat, valamint hat fejezetet foglal magában.

a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelemre vonatkozó kötelezettsége.

Az EUMSZ 311. cikke megállapítja a költségvetés saját forrásokból történő finanszírozásának elvét, és meghatározza a rendelkezéseket megállapító tanácsi határozat elfogadására vonatkozó eljárást.

Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa az EU költségvetési folyamatainak két meghatározó szereplője. Feladataik közé tartozik az elfogadási, jóváhagyási szakaszban történő intézkedés, valamint az éves uniós költségvetésnek és módosításainak megállapítása, amelyeket az Európai Bizottság javaslata alapján, a saját források rendszerében és a többéves pénzügyi keretről szóló rendeletben meghatározott követelményeken belül tárgyalnak meg.

Az Európai Parlament és a Tanács hatásköre a kérdéses témától függően eltérő. Az éves költségvetési eljárás során egyenlő jogokat élveznek. A saját források rendszerének kialakításáról szóló döntéshez a tagállamok egyhangúsága szükséges a Tanácsban, míg az Európai Parlamenttel konzultálni kell. A Tanács szintén egyhangúlag fogadja el a többéves pénzügyi keret létrehozásáról szóló rendeletet, de ebben az esetben előzetesen be kell szereznie az Európai Parlament egyetértését.

A költségvetési tárgyalásokról szóló viták például gyakran hivatkoznak olyan csoportokra, mint a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek, valamint a „kohézió barátai”, a „jobb kiadási vagy korrekciós mechanizmusok barátai” és a „mezőgazdaság barátai”. Az Európai Parlament már régóta szorgalmazza az EU költségvetési reformját, többek között azokon a területeken is, ahol korlátozottabb a hatásköre, mint például a saját források és a többéves pénzügyi keret, azzal a céllal, hogy a költségvetési viták középpontjába az uniós hozzáadott értéket képviselő intézkedések kerüljenek¹⁷.

Összefoglalva, az EU költségvetése viszonylag kis méretű, de vannak olyan jellemzői, amelyek erősítik általános hatását. A koronavírus-világjárvány kitörésének és súlyos társadalmi-gazdasági következményeinek¹⁸ az egész EU-ra kiterjedő hatására a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó uniós pénzügyi tárgyalások eredményeképpen egy olyan csomagot fogadtak el, amely példátlan, ugyanakkor további reformokra is lehetőséget ad.

¹⁷ A 2014–2020-as többéves pénzügyi keret választások utáni felülvizsgálatának előkészítéséről: a Parlament hozzájárulása az Európai Bizottság javaslatát megelőzően (P8_TA(2016)0309); és az uniós pénzügyek jövőjéről szóló vitáit (P8_TA-PROV(2017)0401).

¹⁸ Nyikos, Györgyi – Soha, Bettina – Béres, Attila: *Entrepreneurial resilience and firm performance during the COVID-19 crisis – Evidence from Hungary*. REGIONAL STATISTICS, 11 (3). 2021.

1.1. Kihívások és EU-stratégiák¹⁹

A fenntartható európai jövő felé mutató következő lépésekről szóló 2016-os bizottsági közlemény²⁰ összekapcsolta az Egyesült Nemzetek 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrendjének fenntartható fejlesztési céljait az európai politikai kerettel, hogy valamennyi uniós fellépés és szakpolitikai kezdeményezés a fenntartható fejlesztési célokat vegye figyelembe. A 2014–2020-as programozási időszak politikai prioritásai közül sok az EU éghajlat-politikai célkitűzéseivel kapcsolódik a fenntartható fejlesztési menetrend megvalósítását előmozdítandó; úgymint az európai beruházási terv²¹, a körforgásos gazdaságra vonatkozó intézkedéscsomag, az energia-unióról szóló intézkedéscsomag, a biogazdaságra irányuló uniós stratégia felülvizsgálata²², a tőkepiaci unió²³ illetve a 2014–2020-as uniós költségvetés forrásainak felhasználásánál számos végrehajtási elem.

Európának komoly szándéka, hogy élen járjon a versenyképes fenntarthatóság felé vezető úton. Az Európai Unió éghajlat-politikája 2000 óta alapvető átalakuláson megy keresztül: az egyedülálló éghajlat-politikai keretet 2020-ra, 2030-ra és 2050-re ambiciózus üvegházhatásúgáz-kibocsátási célokat tűzött ki. Végső céljának elérésében, miszerint Európa a világ első klímasemleges kontinensévé váljon, a jelenlegi évtized (2020–2030) kulcsfontosságú az éghajlatváltozás kezelése a jövő generációira maradó terhek szempontjából. Ez számos kihívással jár. Az, hogy a kormányok miként kezelik ezeket az egymással összefüggő kihívásokat, nagy hatással lesz az EU-tagok üvegházhatású gázok csökkentésére irányuló erőfeszítéseire, miközben egyedülálló szerepet játszik az Európai Unió globális klímavezetői pozíciójának megerősítésében is.

A párizsi megállapodás keretbe foglalja az Európai Uniónak az éghajlati válságra adott jelenlegi politikai válaszát. A megállapodás általános célként az éghajlati kockázatok mérséklését és a globális felmelegedésnek az iparosodás előtti szinthez képest „jóval” 2°C alatt tartását tűzi ki. Ennek keretében, és különösen a megállapodás

¹⁹ A fejezet Nyikos Györgyi: *Fenntartható finanszírozás és fejlesztés: Stratégia és szabályozás: átállás a fenntartható finanszírozási modellekre* című könyvének 3. fejezete alapján készült (megjelenése folyamatban).

²⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Következő lépések a fenntartható európai jövő felé. Európai fellépés a fenntarthatóságért (COM(2016) 739 final).

²¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak: Európai beruházási terv (COM(2014) 903 final).

²² A Bizottság szolgálatának munkadokumentuma a biogazdaságra vonatkozó 2012. évi uniós stratégia felülvizsgálatáról (SWD(2017) 374 final).

²³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Cselekvési terv a tőkepiaci unió megteremtésére (COM(2015) 468 final).

negyedik cikke szerint az üvegházhatású gázok globális kibocsátásának a lehető leghamarabb el kell érnie a csúcspontját, majd az évszázad második felében nullára kell csökkennie. A megállapodást aláíró országoknak ötévente be kell nyújtaniuk nemzeti hozzájárulási terveiket, amelyekben bemutatják az előző tervhez képest elért eredményeket. A megállapodás céljaival és a nyomon követési folyamattal összhangban az Európai Bizottság 2018-ban stratégiát adott ki a 2050-ig megvalósítandó klímasemleges gazdaság elérésére, amely költséghatékony pályákat mutat be. 2019-ben az Európai Unió az energiahatékonysági irányelv felülvizsgálatának részeként meghatározta az „energiahatékonyság az első” elvet²⁴.

Az európai éghajlati törvény, az energiaunió és az éghajlat-politika irányítása, valamint az Európai Zöld Megállapodás ütemterve iránymutatásul szolgál az EU és a tagállamok párizsi célok elérésére irányuló erőfeszítéseikhez. A három stratégiai dokumentumsomag és szakpolitika mindegyike külön folyamatokat hoz létre:

- Az európai éghajlati törvény jogilag kötelezővé teszi az Európai Unió azon célját, hogy 2050-re klímasemlegessé váljon, és jogi keretet hoz létre e cél eléréséhez.
- Az irányítási rendelet öt éves ciklust határoz meg – a párizsi megállapodás felülvizsgálati ciklusához igazodva – a célok elérése, valamint a nemzeti és az uniós szakpolitikák összehangolása terén elért előrehaladás értékelésére. A tagállamokat felkérlik, hogy tegyenek korrekciós intézkedéseket, ha pályájuk eltér az EU általános éghajlat-változási kötelezettségvállalásaitól.
- Az Európai Zöld Megállapodás ütemterve felvázolja azokat a legfontosabb szakpolitikákat és intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az Európai Uniót egy modern, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdasággal rendelkező, igazságos és virágzó társadalommá alakítsuk át.

1.1.1. Európai Zöld Megállapodás

Az Európai Zöld Megállapodás azt a célt tűzte ki, hogy 2050-re Európa legyen az első klímasemleges földrész. Az EU jogi elkötelezettséget vállal a klímasemlegesség felé történő elmozdulásra, és lefekteti azt a köztes célt, hogy 2030-ra az 1990-es szinthez képest legalább 55%-kal csökkenteni kell a nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátást. Ezt 2020 decemberében jelentették az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye (UNFCCC) felé, mint az EU hozzájárulását a Párizsi Megállapodás céljainak eléréséhez.

²⁴ Az éghajlati célkitűzések előmozdítása érdekében ugyanebben az időszakban uniós szinten számos jogalkotási intézkedést hagytak jóvá, többek között a kibocsátáskereskedelmi rendszert, a megújuló energiaforrásokat, a nagy energiahatékonyságú épületeket és termékeket, a gépjárművek kibocsátására és a fluortartalmú gázok kibocsátására vonatkozó szabványokat.

Az ún. Európai Zöld Megállapodás²⁵ célja tehát, hogy Európa gazdasága fenntartható legyen, és az éghajlatváltozással és a környezet károsodással összefüggő kihívások kezelésére az EU gazdaságát olyan modern, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdasággá kívánja átalakítani, ahol:

- az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértéke 2050-re nettó nullára csökken;
- a gazdaság növekedése független az erőforrás-felhasználástól;
- mindenkinek esélye van az érvényesülésre, és nincsenek elmaradott térségek (ez mindenképpen nemes, ám illuzórikus célkitűzés az EU kohéziós politika eredmények alapján).

A cselekvési terv szerint cél:

- az erőforrások hatékony felhasználásának elősegítése a tiszta, körforgásos gazdaságra való átállás révén;
- a biológiai sokféleség helyreállítása és a környezetszennyezés mértékének csökkentése.

A zöld megállapodás szerves részét képezi annak a stratégiának, amely az Egyesült Nemzetek 2030-ig tartó időszakra szóló menetrendjének és a fenntartható fejlődési céloknak²⁶ megvalósítására irányul. Az alábbi 4. ábra a zöld megállapodás különböző elemeit szemlélteti.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/publications/delivering-european-green-deal_hu; [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2019\)640&lang=hu](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2019)640&lang=hu)

²⁶ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>



4. ábra: Európai Zöld Megállapodás
 Forrás: Az Európai Zöld Megállapodás²⁷

Azt a politikai vállalást, miszerint az EU 2050-re klímasemlegessé szeretne válni, európai klímarendelettel²⁸ teszik jogilag kötelezővé. Ennek eléréséhez a feladatok a következők:

- beruházás a környezetbarát technológiákba;
- az innováció előmozdítása az ipari szereplők körében;
- tisztább, olcsóbb és egészségesebb közlekedési formák bevezetése, mind az egyéni, mind a tömegközlekedésben;
- az energiaágazat széntelenítése;
- az épületek energiahatékonyágának biztosítása;
- együttműködés nemzetközi partnereinkkel a világszintű környezetvédelmi szabványok javítása érdekében.

Ezek a jogszabályok alapvetően megváltoztatják a mindennapi életünket a termelési módunktól kezdve a fogyasztásunkig és a világ többi részével folytatott kereskedelmünkig. Ez egy új gazdaság modellje lesz. Az EU gazdaságának az Európai Zöld Megállapodásban előírányzott mélyreható és igazságos átalakításához szükséges eszközök összefoglalását a következő, 5. ábra mutatja be.

²⁷ COM/2019/640 final

²⁸ COM(2020) 80 final



5. ábra: Az EU gazdaságának az Európai Zöld Megállapásban előirányozott mélyreható és igazságos átalakításához szükséges eszközök

Forrás: „Európai Zöld Megállapás – Céljaink megvalósítása” tájékoztató füzet

A választott szakpolitikai kombináció az árképzés, a célkitűzések, a szabványok és a támogatási intézkedések közötti óvatosságot jelenti (lásd 6. ábra).

Árképzés	Célkitűzések	Szabályok	Támogató intézkedések
<ul style="list-style-type: none"> Szigorúbb kibocsátás-kereskedelmi rendszer, beleértve a légi közlekedést is A kibocsátás-kereskedelem kiterjesztése a tengeri, közúti és épületenergetikai közlekedésre Az energiaadózásról szóló irányelv frissítése Új szén-dioxid-határ-kigazítási mechanizmus 	<ul style="list-style-type: none"> Szigorúbb CO₂-teljesítmény személygépkocsik és furgonok számára Új infrastruktúra az alternatív üzemanyagok számára ReFuelEU: Fenntarthatóbb légi járművek üzemanyagai FuelEU: Tisztább tengeri üzemanyagok 	<ul style="list-style-type: none"> Felülvizsgált földhasználati és erdőgazdálkodási rendelet Frissített megújuló energiaforrásokról szóló irányelv Frissített energiahatékonysági irányelv Frissített kötelezettségvállalási rendelet 	<ul style="list-style-type: none"> A bevételek és szabályozások felhasználása az innováció előmozdítására, a szolidaritás kiépítésére és a kiszolgáltatottakra gyakorolt hatások enyhítésére, különösen az új Szociális Éghajlatvédelmi Alapon és a korszerűsítési és innovációs alapokon keresztül.

6. ábra: Az Európai Zöld Megállapodás beavatkozási rendszere

Forrás: szerző szerkesztése

Az Európai Zöld Megállapodás kapcsán megjelenő pénzügyi és ágazati reformok felsorolását a 7. ábra tartalmazza. Ezek a javaslatok összekapcsolódnak és kiegészítik egymást egy olyan átállás megvalósítása érdekében, amely Európát méltányossá, zölddé és versenyképessé teheti.

Pénzügyi reformok	Gazdasági reformok
<ul style="list-style-type: none"> Fenntartható Európa beruházási terv Megújított fenntartható finanszírozási stratégia 	<ul style="list-style-type: none"> Az energiarendszerek gyors szén-dioxid-mentessé tétele Innováció a fenntartható iparban A meglévő épületek nagyszabású felújítása Tisztább tömeg- és magánközlekedés fejlesztése Előrelépés a fenntartható élelmiszerrendszerek felé

7. ábra: Pénzügyi és ágazati reformok az uniós zöld megállapodásban

Forrás: szerző szerkesztése

Az EU a 2021–2027 programozási időszakban különféle pénzügyi és technikai támogatásokat biztosít a zöld gazdaságra való átálláshoz (lásd később a 2. fejezetben).

1.1.2. A fenntartható fejlődési célok és környezeti fenntarthatósági szempontok integrálása az európai szemeszterbe

A 2020. évi éves fenntartható növekedési stratégia új gazdasági programot mutatott be, és egyértelmű prioritásokat határozott meg az uniós gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák összehangolására vonatkozóan. Versenyképes fenntarthatóságra irányuló célja teljes mértékben tükrözi az európai zöld megállapodás törekvéseit, és a következő négy dimenzióra terjed ki: környezeti fenntarthatóság, termelékenységnövekedés, méltányosság és makrogazdasági stabilitás. Az e négy dimenzióra összpontosító megközelítéssel elérhető szinergiák, kompromisszumok és megoldások lehetővé teszik egy ember- és bolygóközpontú gazdaság kialakítását.

Az európai szemeszter jogi hatályával összhangban a fenntartható fejlődési célok integrálása a makrogazdasági dimenzióra, illetve a gazdasági, foglalkoztatás- és szociálpolitikákkal való megvalósítás mikéntjére összpontosít. A fenntartható gazdasággá való átalakulás olyan meghatározó kihívás, amely a növekedést és a foglalkoztatást is befolyásolja. A makrogazdasági dimenziót ezért tágabban kell értelmezni, és így az országjelentések a fenntartható fejlődési célokkal kapcsolatos szakpolitikákat és kihívásokat a zöld megállapodás és az éves fenntartható növekedési stratégia összefüggésében jelenítik meg. Ez a fajta megjelenítés figyelembe veszi a szociális jogok európai pillérét²⁹ – amely az uniós munka- és életkörülmények javítását célzó megújuló konvergencia iránytűjeként szolgál –, illetve az annak végrehajtását nyomon követő szociális eredménytáblát is.

A környezeti fenntarthatóság témaköre a zöld megállapodásnak és az éves fenntartható növekedési stratégiának megfelelően teljes mértékben a szemeszter részévé válik. A 2020. évi országjelentések e témakörrel egy új, külön szakaszban foglalkoznak, ami tovább erősíti a fenntartható fejlődési célok szemeszterbeli integrációját. A környezeti fenntarthatóságról szóló új szakasz átfogóbban elemzi a tagállamok környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos kihívásait. Az elemzés középpontjában e kihívások gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai összefüggései, illetve társadalmi hatásai állnak.

Minden országjelentés tartalmaz továbbá egy új mellékletet, amely bemutatja az egyes tagállamok fenntartható fejlődési célokkal kapcsolatos teljesítményét és az elmúlt öt év tendenciáit. Az országjelentések e tekintetben a fenntartható fejlődéssel foglalkozó legfontosabb éves Eurostat-kiadvány (Nyomonkövetési jelentés a fenntartható

²⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_hu

fejlesztési célok megvalósítása terén az Unió által elért eredményekről – 2019. évi kiadás) felhasználásával a tagállamok legfrissebb teljesítménystatisztikáira támaszkodnak.

Az elemzés a jövőben a fenntartható fejlődési célok végrehajtásának további részletes nyomon követésére, illetve a klímasemleges és erőforrás-hatékony gazdaságra való átállás feltérképezésére fog összpontosítani. Ehhez első lépésben előre kell hozni a fenntartható fejlődéssel foglalkozó legfontosabb éves Eurostat-kiadvány elkészítését, hogy az már az európai szemeszter következő ciklusának kezdetekor rendelkezésre álljon. Az elért eredmények értékelése ki fog egészülni a fenntartható fejlődési célok szempontjából releváns információkkal, amelyeket a tagállamoknak 2020-tól kell ismertetniük nemzeti reformprogramjukban. A Bizottság emellett a szemeszter jövőbeli ciklusai tekintetében az eszköztár bővítésével javítani kívánja az ökológiai átállás makrogazdasági és társadalmi hatásainak elemzését. A Bizottság a tagállamokkal együttműködve át fogja világítani a zöld költségvetési gyakorlatokat, és azok teljesítményét referenciamutatókhoz fogja viszonyítani. Így könnyebbé válik majd annak értékelése, hogy az éves költségvetések és a középtávú pénzügyi tervek milyen mértékben vesznek figyelembe környezeti szempontokat és kockázatokat, és a bevált módszerek is könnyebben megismerhetők lesznek. Az európai gazdasági kormányzási keret felülvizsgálata a közberuházások minőségének kontextusában kitér majd a zöld közberuházásokra is. Ez a felülvizsgálat adatokat és információkat szolgáltat majd az EU költségvetési irányításának javítását célzó módszerekről folytatott vitához, illetve a lehetséges jövőbeli lépésekhez, például, hogy miként kezeljék a zöld beruházásokat az uniós költségvetési szabályok keretében, miközben megmaradnak az államadósság fenntarthatóságát veszélyeztető kockázatok elleni biztosítékok is.

1.1.3. A fenntartható gazdaságra való áttérés finanszírozására irányuló stratégia

A Fenntartható Európa beruházási terv³⁰ az Európai Zöld Megállapodás beruházási pillére, a fenntartható gazdaságra való áttérés finanszírozásának stratégiája pedig a finanszírozási módszertana.

A fenntartható finanszírozás keretrendszere és a tőkepiaci unió egymást erősítve több lehetőséget teremt a vállalkozások és a befektetők számára. A jól integrált és hatékony tőkepiacoknak katalizátorként kell működniük a tőke hatékony mobilizálásában és a fenntartható befektetésekre történő allokálásában³¹. A fenntartható pénzügyek politikai menetrendjének lendülete viszont növeli az Európai Unió valóban egységes és fenntartható tőkepiacának kiépítésére irányuló erőfeszítések fontosságát és sürgősségét.

³⁰ COM/2020/21 final

³¹ A bizonyítékok azt mutatják, hogy a tőkepiacok, például a zöld kötvény- vagy részvénypiacok hatékonyan gyorsítják az átállás finanszírozását. Lásd például Ralph De Haas és Alexander Popov: „Finance and decarbonisation: why equity markets do it better”, Research Bulletin No. 64, 2019.11.27.

Az EU létrehozta a fenntartható pénzügyi keret három építőelemét (lásd 8. ábra)³². Ezek az építőelemek a következők:

- 1) a fenntartható tevékenységek osztályozási rendszere vagy „taxonómiája”,
- 2) a nem pénzügyi és pénzügyi vállalatokra vonatkozó közzétételi keretrendszer, valamint
- 3) befektetési eszközök, köztük referenciaértékek, szabványok és címkék³³.



8. ábra: Az EU fenntartható finanszírozási keretének alapjai

Forrás: szerző szerkesztése

Az alapot az EU taxonómiája³⁴ jelenti. A taxonómiáról szóló rendelet célja, hogy szilárd, tudományosan megalapozott osztályozási rendszert biztosítson, amely lehetővé teszi a nem pénzügyi és pénzügyi vállalatok számára, hogy a fenntarthatóság közös meghatározását használják, és ezáltal védelmet nyújt a „zöldre festéssel”³⁵ szemben.

A következő építőelem a nem pénzügyi és pénzügyi vállalatok számára egyaránt kötelező közzétételi rendszer, amely a befektetők számára a megalapozott fenntartható befektetési döntések meghozatalához szükséges információkat biztosítja. A közzétételi

³² A Bizottság közleménye „Cselekvési terv: A fenntartható növekedés finanszírozása”, COM(2018) 97 final, 2018.3.8.

³³ Lásd a fenntartható növekedés finanszírozásáról szóló 2018. évi cselekvési terv végrehajtásának részleteiről szóló stratégiát kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentumot, SWD(180) final, 2021.7.6.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetéseket elősegítő keret létrehozásáról és a 2019/2088 rendelet módosításáról, HL L 198., 2020.6.22.

³⁵ A szervezet termékeinek, tevékenységeinek vagy politikáinak környezetbarátként való feltüntetésére, miközben azok nem azok.

követelmények kiterjednek a vállalat tevékenységének a környezetre és a társadalomra gyakorolt hatására, valamint a vállalat fenntarthatósági kitettségből eredő üzleti és pénzügyi kockázatokra³⁶. E közzétételi követelmények kiegészítéseként a befektetési és biztosítási tanácsadásnak tartalmaznia kell a fenntarthatósági preferenciákat³⁷.

A harmadik elem egy sor befektetési eszköz, beleértve a referenciaértékeket, szabványokat és címkéket. Ezek támogatják és elősegítik a pénzügyi szereplők számára, hogy befektetési stratégiáikat összhangba hozzák az EU éghajlati és környezetvédelmi céljaival. Nagyobb átláthatóságot biztosítanak a piaci szereplők számára. Ez a célja mind az uniós éghajlatváltozási referenciamutatóknak, mind pedig az uniós éghajlatváltozási referenciamutatókról szóló rendelet³⁸ által létrehozott, a Párizshoz igazodó uniós referenciamutatóknak. Elkészült az európai zöld kötvényekre vonatkozó szabványra vonatkozó jogalkotási javaslat³⁹ is, amely magas színvonalú önkéntes szabványt hoz létre elősegítendő a kibocsátók számára a fenntartható befektetések vonzását. Az uniós ökcímke pénzügyi termékekre történő kiterjesztése továbbá hiteles, megbízható és széles körben elismert címkét biztosít a lakossági befektetők számára a lakossági pénzügyi termékekhez.

³⁶ A Bizottság felhatalmazáson alapuló rendelete az (EU) 2020/852 európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a környezeti szempontból fenntartható gazdasági tevékenységekről szóló 2013/34/EU irányelv 19a. vagy 29a. cikkének hatálya alá tartozó vállalkozások által közzéteendő információk tartalmának és bemutatásának, valamint az e közzétételi kötelezettségnek való megfelelés módszertanának meghatározásával történő kiegészítéséről.

³⁷ A Bizottság (EU) 2017/565 felhatalmazáson alapuló rendelete (2016. április 25.) a 2014/65/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a befektetési vállalkozásokra vonatkozó szervezeti követelmények és működési feltételek, valamint az irányelv alkalmazásában meghatározott fogalmak tekintetében történő kiegészítéséről (HL L 87., 2017.3.31., 1. o.). 1); a Bizottság (EU) 2017/2359 felhatalmazáson alapuló rendelete (2017. szeptember 21.) az (EU) 2016/97 európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a biztosítási alapú befektetési termékek forgalmazására alkalmazandó tájékoztatási követelmények és üzletviteli szabályok tekintetében történő kiegészítéséről (HL L 341., 2017.12.20., 8. o.).

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/2089 rendelete (2019. november 27.) az (EU) 2016/1011 rendeletnek az uniós éghajlatváltozási referenciaértékek, a Párizshoz igazodó uniós referenciaértékek és a referenciaértékek fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételi tekintetében történő módosításáról (HL L 317., 2019.12.9., 17. o.).

³⁹ Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az európai zöld kötvényekről, COM/2021/391 végleges, 2021.7.6.

A stratégia kiegészíti az egyéb európai Green Deal kezdeményezéseket⁴⁰ (lásd például az „Irány az 55%!” csomagot⁴¹) és az alábbi fő célkitűzéseket fogalmazza meg a felsorolt intézkedésekkel:

1. A reálgazdaság fenntarthatóságra való áttérésének finanszírozása.
2. Elmozdulás egy inkluzívabb, fenntartható finanszírozási keret felé.
3. A pénzügyi szektor ellenálló képességének és a fenntarthatósághoz való hozzájárulásának javítása: a kettős lényegesség perspektívája.
4. A globális ambíció előmozdítása.

Ez a stratégia meghatározza az európai zöld megállapodás célkitűzéseinek érvényesülési útjait a pénzügyi rendszerben, és biztosítani igyekszik, hogy a gazdaság valamennyi ágazatának szereplői képesek legyenek finanszírozni az átállást. A program a Bizottság külső magán- és állami kezdeményezésekkel folytatott együttműködésére és partnerségére épül, hogy elősegítse a pénzügyi ágazat közreműködését az EU fenntarthatósági céljainak elérésében. A Bizottság 2023 végéig jelentést fog készíteni e stratégia végrehajtásáról, és aktívan támogatni fogja a tagállamokat erőfeszítéseikben.

⁴⁰ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

⁴¹ A „Fit for 55 csomag” célja az EU 2030-ig szóló éghajlat- és energiaügyi jogszabályainak aktualizálása az EU által 2030-ra kitűzött 55%-os nettó kibocsátáscsökkentési céljának eléréséhez. A következő jogalkotási javaslatokat és szakpolitikai kezdeményezéseket tartalmazza:

- az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer (EU ETS) felülvizsgálata és kiterjesztése a hajózásra, a légi közlekedésből származó kibocsátásokra vonatkozó szabályok felülvizsgálata, valamint a közúti közlekedésre és az épületekre vonatkozó külön kibocsátáskereskedelmi rendszer létrehozása,
- az EU ETS-en kívüli ágazatokat érintő tagállami kibocsátáscsökkentési célkitűzésekre vonatkozó közös kötelezettségvállalási rendelet felülvizsgálata,
- a földhasználat, a földhasználat-változtatáshoz és az erdőgazdálkodáshoz kapcsolódó üvegházhatásúgáz-kibocsátás és -elnyelés beillesztéséről szóló rendelet (LULUCF-rendelet) felülvizsgálata,
- a megújulóenergia-irányelv felülvizsgálata,
- az energiahatékonysági irányelv átdolgozása,
- az alternatív üzemanyagok infrastruktúrájának kiépítéséről szóló irányelv felülvizsgálata,
- a személygépkocsikra és kisteherautókra vonatkozó szén-dioxid-kibocsátási előírások meghatározásáról szóló rendelet módosítása,
- az energiaadó-irányelv felülvizsgálata,
- az importárak karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmus,
- ReFuelEU légiközlekedés – fenntartható légitársaság-üzemanyagok,
- FuelEU tengerészet – Zöld európai tengeri térség,
- Szociális Klímaalap,
- uniós erdőstratégia.

1.2. Az EU költségvetési és pénzügyi rendszere⁴²

1.2.1. A többéves pénzügyi keret⁴³

A többéves pénzügyi keret meghatározza az EU által elkölthető pénzüsszegek felső határát, a kiadási programokat, amelyek meghatározzák, hogy a pénzt mire kell költeni (kiadási struktúra), valamint a szabályokat, amelyek meghatározzák a kiadások finanszírozásának módját. Az EUMSZ 312. cikke az Unió elsődleges jogába foglalja a többéves pénzügyi keretet, amely korábban csak az intézményközi megállapodások részét képezte. A legalább öt évre szóló, tanácsi rendelet formájában elfogadott többéves pénzügyi keret általános célja annak biztosítása, hogy az Európai Unió kiadásai rendezett módon és a saját források keretein belül alakuljanak.

A saját források rendszere határozza meg az uniós költségvetés finanszírozásának módját, míg a költségvetés kiadási oldalának szerkezetét legalább ötéves időszakra egy többéves tervezési eszköz – a többéves pénzügyi keret – határozza meg. A Tanács az Európai Parlament egyetértését követően egyhangúlag elfogadja a többéves pénzügyi keretről szóló rendeletet. Az Európai Tanács egyhangúlag elfogadhat olyan határozatot, amely felhatalmazza a Tanácsot a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet minősített többséggel történő elfogadására.

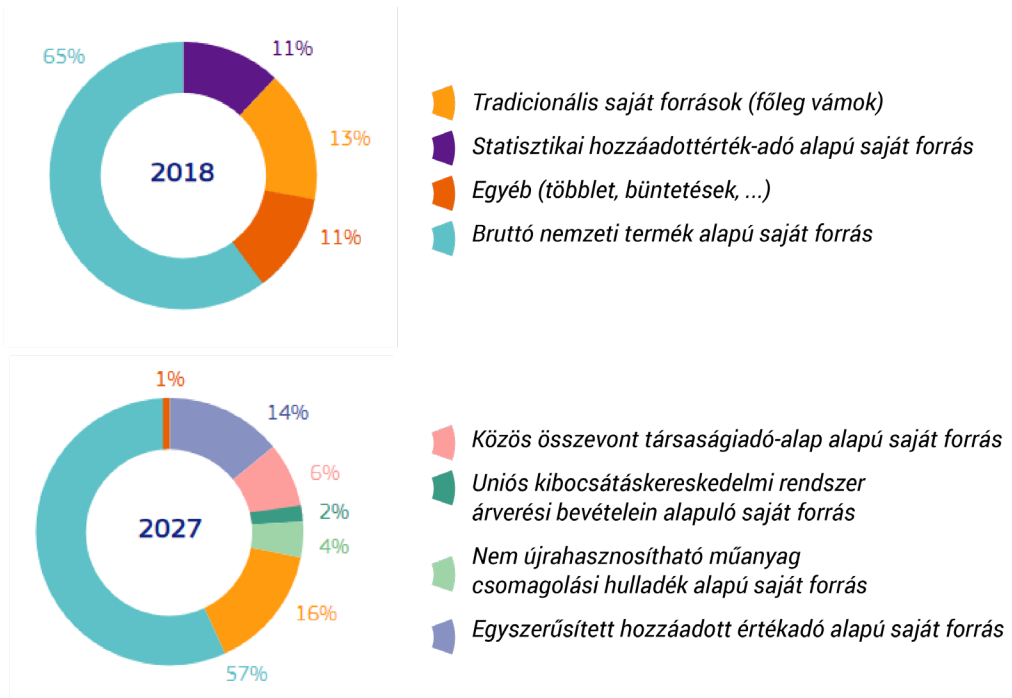
Az EU költségvetésének finanszírozását eddig három fő bevételi forrás⁴⁴ biztosította: a hagyományos saját források (vámok és cukorilletékek); a hozzáadottérték-adó (héta) harmonizált alapján alapuló saját forrás; valamint a tagállamok GNI-jéhez kapcsolódó saját forrás, amely a költségvetés kiegyensúlyozását szolgálja⁴⁵. Az uniós költségvetés számára rendelkezésre álló források maximális szintjét az EU GNI-jének 1,20%-ában határozták meg (a „saját források felső határa”, amely az 1990-es évek óta gyakorlatilag változatlan maradt).

⁴² A fejezet Nyikos Györgyi: *EU többéves pénzügyi keret és a közvetlen EU források (2021–2027)* című könyv 1–2. fejezetének felhasználásával készült

⁴³ EUMSZ 312. cikk, A TANÁCS (EU, Euratom) 2020/2093 RENDELETE (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2020.433.01.0011.01.ENG>

⁴⁴ A Tanács 2014. május 26-i határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (2014/335/EU, Euratom).

⁴⁵ A saját források közé nem sorolt egyéb bevételek közé tartoznak az uniós alkalmazottak fizetésére kivetett adók, a nem uniós országok bizonyos programokhoz való hozzájárulásai, valamint a versenyjog megsértése miatt a vállalatokra kiszabott bírságok.



9. ábra: Saját források alakulása 2018-ban és a tervek szerint 2027-ben

Forrás: Európai Bizottság⁴⁶

A Tanács által 2020 decemberében elfogadott új saját forrásokról szóló határozat⁴⁷ egy sor fontos változást vezet be a rendszerbe, amelyeket 2021. január 1-jétől visszamenőleges hatállyal kell alkalmazni. A saját források felső határa különösen az uniós GNI 1,20%-áról tartósan 1,40%-ra emelkedik, hogy figyelembe vegye az olyan fejleményeket, mint a Brexit utáni EU kisebb teljes GNI-je és a világjárvány miatt bizonytalan gazdasági kilátások. Ezenfelül a Bizottság számára lehetővé válik, hogy az EU nevében kedvező kamatlábak mellett kölcsönt vegyen fel a piacokon az NGEU finanszírozására.

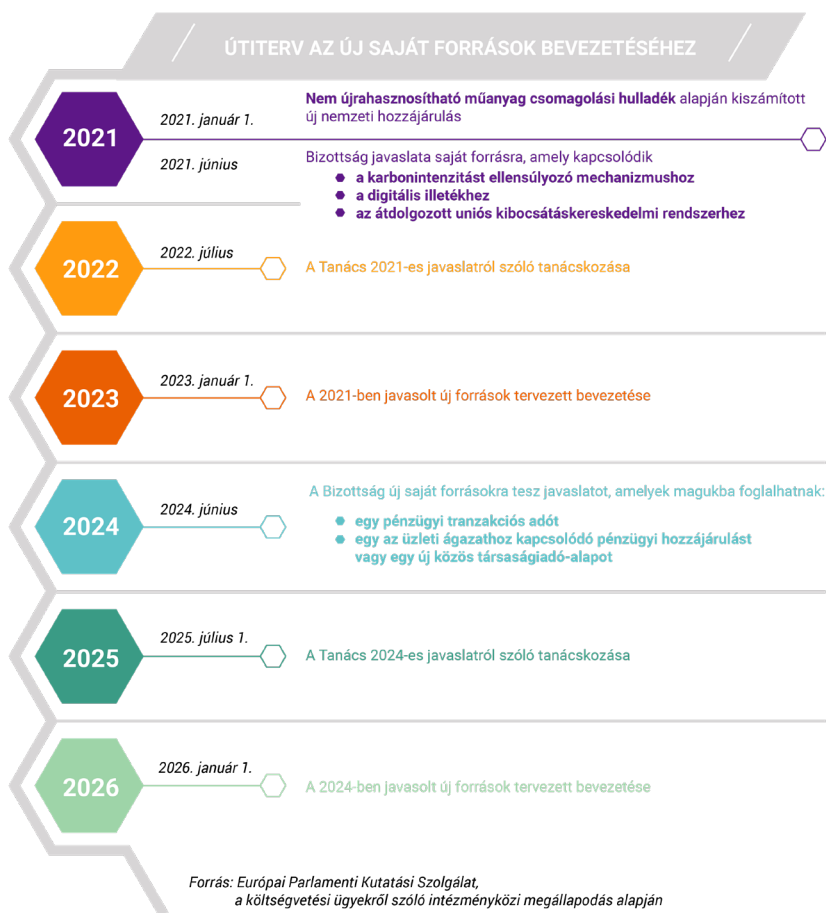
A Tanács a többéves pénzügyi kereten belül egyidejűleg dönt a saját források maximális összegéről és azok típusairól, valamint a kiadási korlátokról. Amint a Tanács megállapodik minderről, a források automatikusan bekerülnek az EU költségvetésébe, anélkül, hogy a nemzeti hatóságoknak erről később határozatokat kellene hozniuk.

A saját forrásokról szóló határozat tehát az Unió bruttó nemzeti jövedelmének százalékában kifejezve meghatározza az Unió saját forrásainak általános éves felső határát.

⁴⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625148/EPRS_IDA\(2018\)625148_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625148/EPRS_IDA(2018)625148_EN.pdf)

⁴⁷ A Tanács (EU, Euratom) 2020/2053 határozata (2020. december 14.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről.

Mivel az egyes évek költségvetését egyensúlyban kell elfogadni és végrehajtani, az egyéb bevételek sérelme nélkül, a saját forrásokról szóló határozatban meghatározott felső határok határozzák meg az Unió éves kiadásainak maximális összegét a kifizetési és kötelezettségvállalási előirányzatok tekintetében. Ezek gazdasági értelemben egyrészt az uniós költségvetés nagyságának korlátját jelentik, másrészt pedig garanciát arra, hogy az Unió rendelkezésére álljon egy olyan maximális pénzügyi forrásmennyiség, amely az összes tagállam gazdasági tevékenységével összhangban fejlődik.



10. ábra: Útiterv az új saját források bevezetéséhez

Forrás: Európai Parlamenti Kutatási Szolgálat⁴⁸, a költségvetési ügyekről szóló intézményközi megállapodás alapján

⁴⁸ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630265/EPRS_BRI\(2018\)630265_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630265/EPRS_BRI(2018)630265_EN.pdf)

A többéves pénzügyi keret a saját forrásokról szóló határozatban meghatározott felső határokon belül a kötelezettségvállalási előirányzatok esetében kiadási kategóriánként, a kifizetési előirányzatok esetében pedig a teljes kiadásra vonatkozóan éves korlátokat állapít meg.

A korlátozott számú kiadási kategóriáknak meg kell felelniük az Unió főbb tevékenységi területeinek. A többéves pénzügyi keretről szóló rendelet emellett minden egyéb olyan rendelkezést is megállapít, amely az éves költségvetési eljárás zökkenőmentes lefolytatásához szükséges.

Az Unió hosszú távú költségvetése tehát összesített kiadási plafonokat állapít meg abból a célból, hogy:

- az uniós kiadásokat a politikai prioritásokhoz igazítsa,
- az uniós támogatás kiszámíthatóbb legyen a társfinanszírozók és a kedvezményezettek számára,
- biztosítsa a költségvetési fegyelmet az EU-ban,
- megkönnyítse az EU éves költségvetésének az elfogadását.

A többéves pénzügyi keret kiadási szerkezetét és az egyes fejezetek nagyságát az EU prioritásaihoz és az adott pillanatban fennálló körülményekhez igazították. A többéves pénzügyi keretről szóló rendelet tehát kiadási plafonokat állapít meg a kiadások széles kategóriáira, amelyeket fejezeteknek neveznek. A többéves pénzügyi keret alapvető struktúrája nem változik az egyes programozási időszakok tekintetében, változatlanak azonban nem nevezhető, hiszen részben az elnevezések, részben az egyes sorokhoz tartozó programok módosulnak, azonban a fő kiadási területek megtalálhatók az egymást követő programozási időszak többéves pénzügyi kereteiben.

1. táblázat: Programidőszakok MFF-szerkezetének összehasonlítása

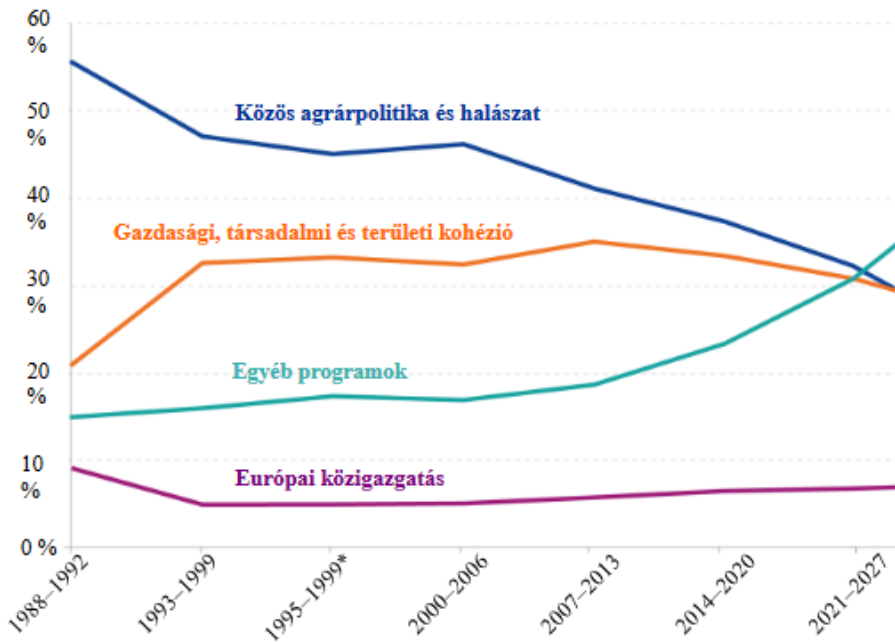
	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Közvetlen források	1. Fenntartható növekedés 1a. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	1. Intelligens és inkluzív növekedés 1a: Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság

	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Kohéziós politika	1b. Kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért	1b: Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	2. Kohézió és értékek 2a. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió 2b. Befektetés a versenyképességbe, az emberekbe és az értékekbe
Közös agrárpolitika	2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése ebből: piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	Fenntartható növekedés: természeti erőforrások ebből: a piaccal kapcsolatos kiadások és közvetlen kifizetések	3. Természeti erőforrások és környezet ebből: Piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések
Belső és külső biztonság	3. Uniói polgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése 3a. Szabadság, biztonság és a jog érvényesülése 3b. Uniói polgárság	3. Biztonság és uniói polgárság	4. Migráció és határigazgatás
			5. Reziliencia, biztonság és védelem
Nemzetközi politika	4. Az EU mint globális szereplő	4. Globális Európa	6. Szomszédság és a világ
Adminisztráció		5. Igazgatás	7. Európai közigazgatás

Forrás: NYIKOS–ERDEI-DERSCHNER 2020

Kezdetben a költségvetés főként a mezőgazdasági kiadásokat, a Közös Agrárpolitikát finanszírozta. A KAP az 1957-es Római Szerződés egyik pillére, amely az Európai Gazdasági Közösség (EGK) létrehozását eredményezte. A KAP részesedése az EU költségvetésében fokozatosan csökkent, a 70-es évekbeli 75%-ról jelenleg egyharmadára. Ezzel párhuzamosan más politikák is megjelentek, például a regionális politika, amely

a költségvetés további egyharmadát teszi ki⁴⁹. A többi politika (K+F, külpolitika, infrastruktúra vagy oktatás) súlya szintén nőtt az elmúlt két évtizedben. A beruházások az európai szinten irányított programokra összpontosulnak olyan területeken, mint a kutatás és innováció, a közlekedési és energiahálózatok, az ifjúsági mobilitási programok és a külső fellépések.



*Az 1995. évi bővítéssel kiigazítva

11. ábra: A fő szakpolitikai területek alakulása az uniós költségvetésben

Forrás: Európai Bizottság, COM(2018) 321 final⁵⁰

Az EUMSZ 312. cikkének új rendelkezései hangsúlyozzák a három intézmény közös felelősségét a pénzügyi keret elfogadásának megkönnyítéséhez szükséges intézkedések meghozatalában.

A 322. cikk (2) bekezdése lehetővé teszi a Tanács számára, hogy minősített többséggel (és már nem egyhangúlag) elfogadja azokat a módszereket és eljárásokat, amelyek révén a saját forrásokról szóló határozat alapján biztosított bevételeket a Bizottság rendelkezésére bocsátják.

⁴⁹ HALMAI Péter: *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonomiája*. Budapest, Akadémiai Kiadó 2020.

⁵⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>

Amennyiben az előző pénzügyi keret lejártáig nem sikerül megállapodni az új pénzügyi keretről, az EUMSZ az új többéves pénzügyi keretről szóló rendelet elfogadásáig az előző pénzügyi keret utolsó évének megfelelő felső határok és egyéb rendelkezések meghosszabbításán alapuló jogi és költségvetési folytonosságról rendelkezik.

A pénzügyi keret bevezetése jelentősen megváltoztatta az éves költségvetési vita paramétereit, és megkönnyítette a többéves pénzügyi programok kidolgozását.

1.2.2. Az Unió éves költségvetése

Az EU éves költségvetése az Európai Uniónak egy adott évre vonatkozó összes kiadását és bevételét határozza meg.

Az MFF megállapítja az EU éves kiadásainak felső határait (plafonjait), amit az nem léphet túl a következők tekintetében:

- a kötelezettségvállalások teljes összege egy adott évben,
- a kifizetések teljes összege egy adott évben,
- kifizetések és kötelezettségvállalások az uniós kiadások minden egyes területén (fejezetek).

A kötelezettségvállalások teljes összege: a jogi kötelezettségvállalások – például szerződések és támogatások – azon maximális összege, amelyet az EU egy adott évben vállalhat. Ezen összegek kifizetésére nem feltétlenül az adott évben kerül sor, az több pénzügyi évre elosztva is történhet⁵¹.

A kifizetések teljes összege: az egy adott évben ténylegesen kifizetett összegek. Ezek a kiadások az előző években tett jogi kötelezettségvállalásokból erednek.

A felső határok rögzítésének célja:

- az uniós költségvetés nagyságának keretek között tartása,
- az egyes területekre elkülönített összegek garantálása az EU prioritásaival összhangban.

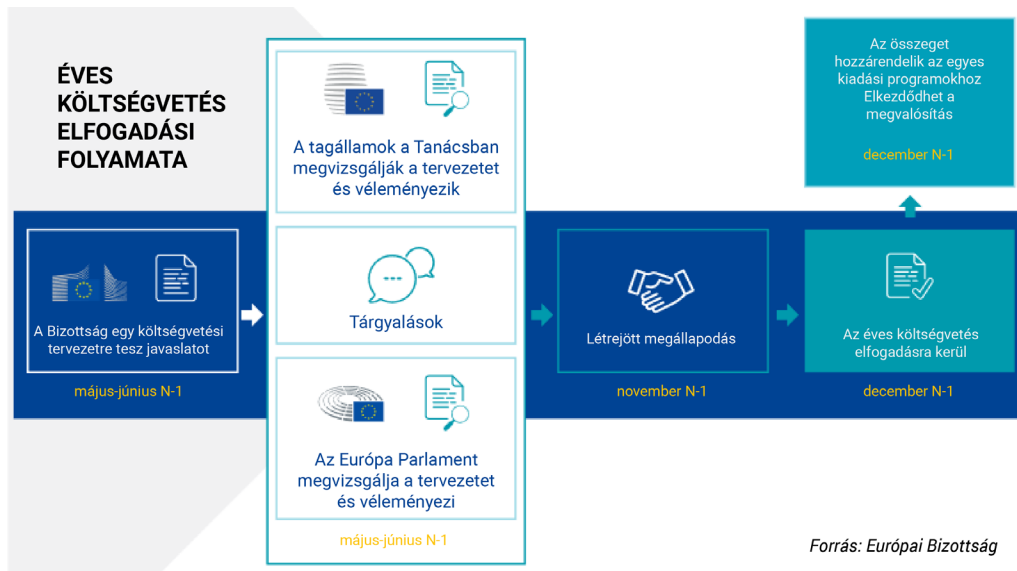
Az EU éves költségvetésében a bevételeknek és a kiadásoknak mindenkor egyensúlyban kell állniuk.

Ugyanakkor a költségvetésnek rugalmasnak is kell lennie, hogy előre nem látható szükségletek fedezésére, például válságok és szükséghelyzetek esetében, illetve a változó körülményekhez igazodva is fel lehessen használni.

⁵¹ Többéves projektek, például infrastruktúra építése esetében általában eltér egymástól a kötelezettségvállalások és a kifizetések időpontja és összege. A kötelezettségvállalás összegét egy adott évben állítják be a költségvetésbe, míg a kifizetések teljesítése több évre eloszlik. A kötelezettségvállalások összege megegyezik a kifizetések összegével az olyan kiadások esetében, amelyeket ugyanabban az évben teljesíteni kell.

Az MFF ezért több olyan rendelkezést és úgynevezett „speciális eszközt” is magában foglal, amelyek biztosítják, hogy az uniós pénzeket akkor és ott lehessen felhasználni, ahol és amikor arra a leginkább szükség van, így például az előre nem tervezett helyzetekben is.

Az EUMSZ 314. cikke rendelkezik az Unió éves költségvetési eljárásának ütemezéséről és szakaszairól. A Lisszaboni Szerződés egyszerűsítette a költségvetési eljárást, egyrészt a kötelező és nem kötelező kiadások közötti különbségtétel eltörlésével (és ezáltal a „maximális növekedési arány” eltörlésével), másrészt a költségvetési eljárás módosításával, amely az egy olvasatban és egyeztetéssel zajló együtdöntési eljárásához hasonlóvá vált. Az uniós költségvetés elfogadására irányuló eljárás az Európai Parlament elnökének az EUMSZ 314. cikkének (9) bekezdése alapján hozott aktusával zárul, amellyel az elnök – miután meggyőződött arról, hogy az eljárás jogszerűen zajlott – kijelenti, hogy a költségvetést véglegesen elfogadták.



12. ábra: Az éves költségvetés elfogadási folyamata

Forrás: Európai Bizottság

Az eljárás során mind a Tanácsnak, mind a Parlamentnek lehetősége van arra, hogy elutasítsa a költségvetési tervezetet. A Bizottság minden szükséges kezdeményezést megtehet, például konzultációra és egyeztetésre hívhatja a Parlament és a Tanács elnökét.

Az egyeztetőbizottság összehívható, hogy megállapodásra jusson a közös szövegtervezetről. E tekintetben több forgatókönyv is elképzelhető, amelyek kétféle eredményre vezethetnek: vagy a költségvetést tekintik elfogadottnak, vagy a Bizottságnak

új költségvetési tervezetet kell benyújtania. Ha az egyeztetőbizottság 21 napon belül nem jut megállapodásra a közös szövegtervezetről, a Bizottságnak új költségvetési tervezetet kell benyújtania. Hasonlóképpen, ha az Európai Parlament és a Tanács egyaránt elutasítja a közös szöveget, vagy ha az egyik intézmény elutasítja a közös szöveget, a másik pedig nem hoz határozatot, a Bizottságnak új költségvetési tervezetet kell benyújtania⁵². Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, ha a Parlament elutasítja a közös szöveget, de a Tanács jóváhagyja azt.

Az egyeztetési eljárás bármely más eredménye a költségvetés elfogadásához vezet.

Az EUMSZ 315. cikke tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik a Közösség pénzügyi tevékenységeinek folytatását, ha a költségvetést nem fogadják el határidőre. Ilyenkor a költségvetés bármely alcímének tekintetében havonta az előző pénzügyi évre vonatkozó költségvetésben szereplő, az adott alcímre vonatkozó előirányzatok legfeljebb egytizenkettő részét kitevő összeget lehet elkölteni.

1.3. Végrehajtás⁵³

Az EUMSZ 317. cikke alapján: „A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve, a 322. cikk alapján hozott rendeletek rendelkezéseivel összhangban, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre, figyelembe véve a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveit. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak biztosítása érdekében, hogy az előirányzatokat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveivel összhangban használják fel.”

Az Európai Unió bővítése, a kezelendő összegek növekvő volumene és különösen a Bizottság feladatainak fokozatos bővülése az uniós politikák fejlődésével arra készítette a Bizottságot, hogy különböző irányítási módszereket alkalmazzon⁵⁴.

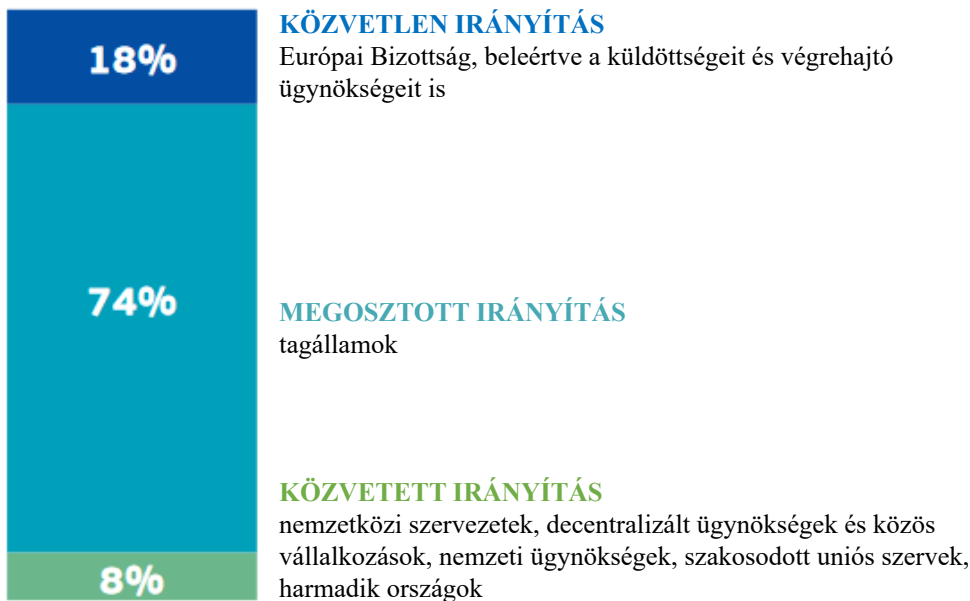
⁵² Lásd az Európai Unió Tanácsa kontra Európai Parlament ügyben 2013.9.17-én hozott C-77/11. számú ítéletet.

⁵³ A fejezet Nyikos Györgyi: *EU többéves pénzügyi keret és a közvetlen EU források (2021–2027)* című könyv 1–2. fejezetének felhasználásával készült

⁵⁴ A 2012-ben elfogadott költségvetési rendelet a korábbi költségvetési rendeletekhez képest jelentős egyszerűsítést vezetett be az irányítási módok felépítésében, azzal a céllal, hogy csökkentse a jogi keret koherenciahiányát és összetettségét. A korábbi költségvetési rendelet szerinti öt irányítási módot háromba olvasztották össze: a közvetett centralizált irányítás, a harmadik országokkal való decentralizált irányítás és a nemzetközi szervezetekkel való közös irányítás mostantól a közvetett irányítás alá tartozik. Közös, koherens keretrendszer került bevezetésre, beleértve a közös jelentéstételi követelményeket (mint például a kötelező irányítási nyilatkozat éves benyújtása, amelynek célja, hogy a Bizottság nagyobb bizonyosságot kapjon a végrehajtó partnerektől, és hogy egységes elszámoltathatósági láncot hozzon létre). A nemzetközi szervezetek által végrehajtott külső fellépések sajátosságait figyelembe veszik.

A költségvetési rendelet a költségvetés végrehajtására három módszert ír elő:

- közvetlen;
- megosztva;
- közvetett.



13. ábra: A költségvetés végrehajtási módjainak aránya

Forrás: saját szerkesztés EUB adatok alapján⁵⁵

1.3.1. Közvetlen végrehajtás

A Bizottság közvetlenül is végrehajthatja a költségvetést, ami azt jelenti, hogy a végrehajtás közvetlenül történik:

- (1) szervezeti egységei által,
- (2) végrehajtó ügynökségeken keresztül.

A Bizottság irányítási feladatainak megsokszorozódása és diverzifikálódása, valamint a szakosodással elérhető hatékonyság indokolja egyes programirányítási feladatoknak a végrehajtó ügynökségekhez történő kiszervezését.

⁵⁵ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_en

Ha a Bizottság a programok irányítását a végrehajtó ügynökségekre ruházza át, akkor azok olyan feladatok végrehajtásáért felelősek, amelyek egyszerűen végrehajtó jellegűek, és nem járnak nagyfokú, politikai döntéseket igénylő mérlegelési jogkörrel, mint például a támogatási és közbeszerzési eljárások elindítása és lezárása, az odaítélési határozatok elfogadása, a projektek nyomon követése, a pénzügyi ellenőrzés és elszámolás, a programértékeléshez való hozzájárulás és különböző támogatási feladatok. Ezeket a végrehajtási feladatokat a Bizottság ellenőrzése alatt álló végrehajtó ügynökségek végzik.

1.3.2. *Megosztott irányítás*

A megosztott irányításra kifejezetten utal a Szerződés, amely kimondja, hogy „a Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve, saját felelősségére hajtja végre”, és hogy „a tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak biztosítása érdekében, hogy az előirányzatokat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveivel összhangban használják fel”⁵⁶. A mentesítést kizárólag a Bizottság kapja meg⁵⁷.

A Szerződés⁵⁸ előírja továbbá, hogy a pénzügyi szabályok meghatározzák a tagállamok ellenőrzési és könyvvizsgálati kötelezettségeit a költségvetés végrehajtása során, valamint az ebből eredő felelősségeket.

Bár a megosztott irányítás régóta bevett gyakorlat, sokáig csak a másodlagos jogszabályokban rögzített szabályok szabályozták, amelyek minden ágazatban meghatározzák a Bizottság és a nemzeti hatóságok szerepét⁵⁹. A megosztott igazgatásra alkalmazandó fő elvek:

- a tagállamok felelőssége, amelyeknek meg kell hozniuk minden olyan törvényi, rendeleti, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amely az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez szükséges;
- a tagállamok hatékony belső ellenőrzési rendszerének felállítása;
- az uniós pénzeszközök kezeléséért és ellenőrzéséért felelős szervek kijelölése a tagállamok által;

⁵⁶ EUMSZ 317. cikk

⁵⁷ EUMSZ. 319. cikke

⁵⁸ EUMSZ. 317. cikke

⁵⁹ A közös agrárpolitika keretében a tagállamok tájékoztatási kötelezettségét, a Bizottság ellenőrzési hatáskörét és a számlaelszámolási eljárást a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló, 2005. június 21-i 1290/2005/EK tanácsi rendelet (HL L 209., 2005.8.11., 1. o.) állapította meg. A strukturális alapok tekintetében a vonatkozó rendelkezéseket az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet (HL L 210., 2006.7.31., 25. o.) tartalmazta.

- egyszerűsített jelentéstételi kötelezettségek bevezetése a megosztott igazgatás keretében kezelt valamennyi alapra vonatkozóan, beleértve a vezetői nyilatkozat éves benyújtását, amelynek célja egy egységes megbízhatósági lánc létrehozása, amely lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy jobban teljesítse a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatait;
- az éves irányítási nyilatkozat kiegészítésének lehetősége egy tagállami szintű éves politikai nyilatkozattal, amely kiegészítené a megbízhatósági láncot, és magában foglalná az irányítási nyilatkozat technikai szintjét;
- a tagállamok által kijelölt szervek és pénzügyi testületek beszámolóinak vizsgálata és elfogadása.

A tagállamokkal megosztott irányítás vonatkozik a költségvetés nagy részére: az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapra (EMGA), az európai strukturális és beruházási alapokra, valamint az otthonteremtés területén működő alapokra. Ezeket a részben vagy egészben az uniós költségvetésből finanszírozott kiadásokat a tagállamok az uniós szabályoknak megfelelően a nemzeti struktúrákon keresztül kezelik.

1.3.3. Közvetett irányítás

A Bizottság a költségvetést végül közvetett módon is végrehajthatja azáltal, hogy harmadik szervezeteket bíz meg a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatokkal.

A költségvetés végrehajtásával megbízható szervek:

- harmadik országok vagy az általuk kijelölt szervek;
- nemzetközi szervezetek és ügynökségek;
- az EBB és az Európai Beruházási Alap;
- decentralizált ügynökségek és PPP-szervezetek⁶⁰;
- közjogi szervek;
- közszolgálati feladatot ellátó magánjogi szervezet;
- valamely tagállam magánjogának hatálya alá tartozó szervek, amelyeket a köz- és magánszféra közötti partnerség megvalósításával bíztak meg;
- a KKBP egyes cselekvéseinek végrehajtásával megbízott személyek.

Mielőtt a Bizottság harmadik szervezeteket bíz meg a költségvetés végrehajtásával, bizonyítania kell, hogy e harmadik szervezetek rendszerei és szabályai az uniós pénzügyi érdekek védelmének a szabályzás által garantálttal egyenértékű szintjét biztosítják. A Bizottság elvégzi a harmadik szervezet rendszereinek és szabályainak előzetes

⁶⁰ A KR 208. és 209. cikke szerinti szervek.

értékelését, és ha e szabályok egyenértékűnek minősülnek a saját szabályaival, akkor folytathatja a megbízást.

A megbízott szervezetnek tiszteletben kell tartania a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás, az átláthatóság és a megkülönböztetésmentesség elvét, és az uniós pénzeszközök kezelése során biztosítania kell az uniós fellépés láthatóságát. A Bizottság felelős a szervezetek felügyeletéért, valamint az elszámolások vizsgálatára és elfogadására vonatkozó eljárások alkalmazásáért, továbbá az alkalmazandó szabályok megsértésével végrehajtott kiadások uniós finanszírozásból való kizárásáért.



Forrás: Az EU 2021-2027-es hosszú távú költségvetése és a NextGenerationEU – tények és adatok

14. ábra: Az uniós költségvetés kezelése és védelme

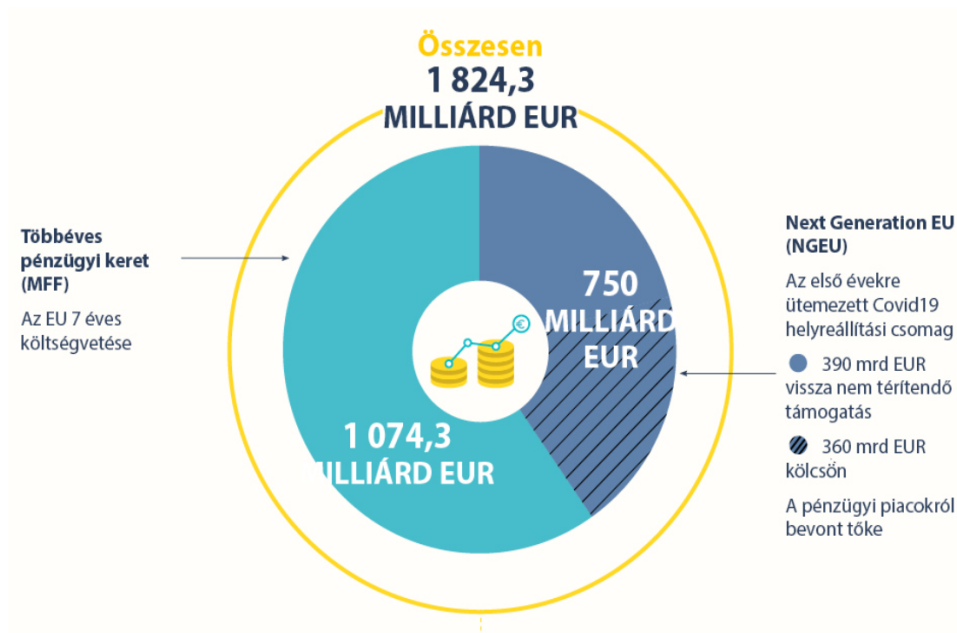
Forrás: The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU – Facts and figures⁶¹

Bár a költségvetési hatáskörök megosztottak az Európai Parlament és a Tanács között, az EUMSZ 319. cikke, az Euratom-Szerződés 180b. cikke, valamint a költségvetési rendelet 164–167. cikke alapján az előbbi viseli a költségvetés végrehajtása feletti politikai ellenőrzés alapvető felelősségét.

⁶¹ <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=d3e77637-a963-11eb-9585-01aa-75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=>

2. A 2021–2027-ES PROGRAMOZÁSI IDŐSZAK

A 2021–2027 időszakra vonatkozó költségvetési intézkedések kapcsán az állam- és kormányfők kérésére az Európai Bizottság egy igen széles körű csomagot terjesztett elő, amely a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretet és a NGEU keretében megvalósuló konkrét gazdaságélénkítési erőfeszítést egyesíti. Az EU helyreállítási terve hatalmas beruházásokat igényel a világválság által okozott gazdasági és társadalmi károk helyreállítása, az európai fellendülés beindítása, valamint a munkahelyek védelme és létrehozása érdekében⁶². 2020. november 10-én az Európai Parlament és a tagállamok a Tanácsban az Európai Bizottság támogatásával megállapodásra jutottak a következő többéves pénzügyi keretről és a NGEU gazdaságélénkítési tervről, amely a valaha az uniós költségvetésből finanszírozott legnagyobb (1,8 billió eurós) csomag.



15. ábra: Teljes költségvetés 2021–2027

Forrás: NYIKOS–ERDEI–DRESCHNER 2020⁶³, AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA INFOGRAFIKA ALAPJÁN

⁶² Nyikos, Györgyi – Ermasova, Natalia: Public Capital Infrastructure Management: Cases of Germany, Hungary and the USA. *International Journal of Public Administration*. 2021.

⁶³ NYIKOS Györgyi – ERDEI-DERSCHNER Katalin: A 2021–2027 programozási időszak EU-forrásai és a lehetséges magyar allokáció, *Európai Tükör* 2020/3., DOI: 10.32559/et.2020.3.1

Az EU 2021–2027-es hosszú távú költségvetése a Next Generation EU-val együtt összesen 2.018 milliárd eurót tesz ki folyó árakon, melyből 1.211 milliárd eurót tesz ki folyó árakon az úgynevezett hosszú távú költségvetés (a többéves pénzügyi keret vagy MFF), és a Next Generation EU elnevezésű, 806,9 milliárd euró költségvetésű ideiglenes helyreállítási eszköz.

A 2. táblázat tartalmazza a költségvetés fejezetenkénti allokációit folyó áron és 2018-as árakon egyaránt (milliárd euróban):

2. táblázat: Új és megerősített prioritások a 27 tagú Unió számára

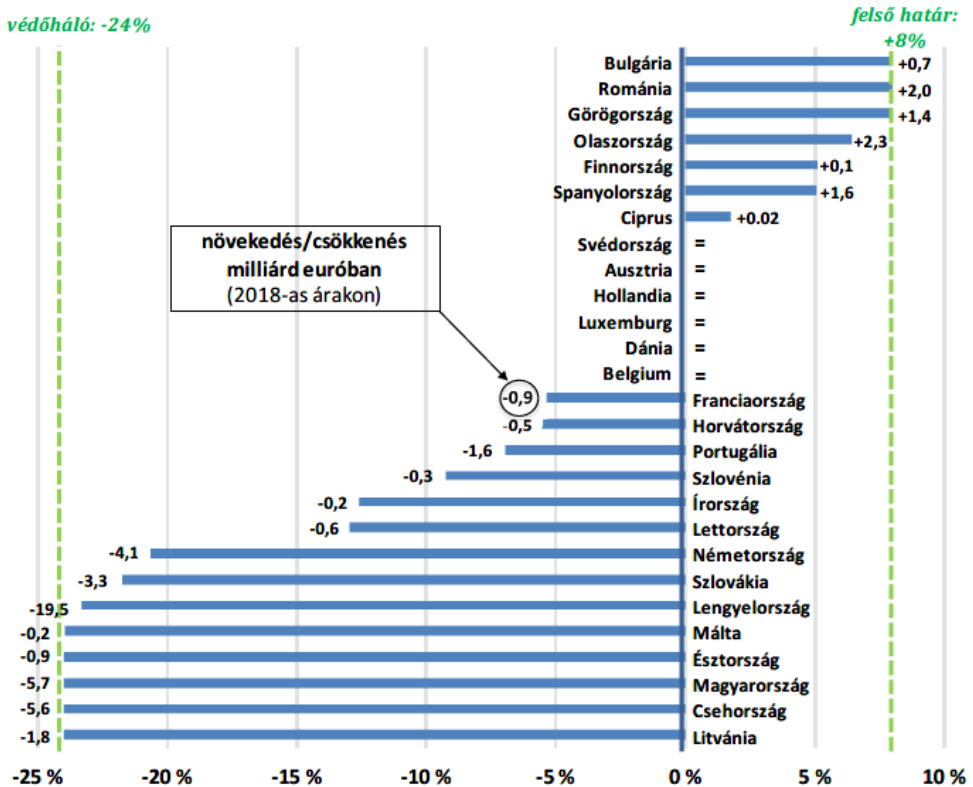
	MFF	NGEU	ÖSSZESEN
1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság	149,5	11,5	161,0
2. Kohézió, reziliencia és értékek	426,7	776,5	1 203,2
3. Természeti erőforrások és környezet	401,0	18,9	419,9
4. Migráció és határigazgatás	25,7	–	25,7
5. Biztonság és védelem	14,9	–	14,9
6. Szomszédság és a világ	110,6	–	110,6
7. Európai közigazgatás	82,5	–	82,5
ÖSSZESEN	1 210,9	806,9	2 017,8
ÖSSZESEN 2018-as árakon kifejezve	1 074,3	750,0	1 824,3

Forrás: Európai Bizottság, 2020

A 2021–2027-es többéves pénzügyi keret késedelmes elfogadása miatt a kiadási programok és alapok alapját képező ágazati jogi aktusokat nem lehetett időben elfogadni ahhoz, hogy 2021. január 1-jén megkezdődhessen a végrehajtásuk.

2.1. A 2021–2027-es programidőszak többéves pénzügyi kerete⁶⁴

Az új többéves pénzügyi keret meghatározza az uniós kiadások szerkezetét 2027 végéig, míg az NGEU uniós gazdaságélénkítési eszköz jelentősen megerősíti a 2021–2023 közötti időszakban az uniós költségvetési eszközökön keresztül irányított forrásokat. Az Egyesült Királyság 2020. január 31-én történő kilépése az EU-ból és az átmeneti időszak 2020. december 31-i lejártát jelenti, hogy az új többéves pénzügyi keret az első olyan költségvetési keret, amelyben az Egyesült Királyság nem vesz részt. A többéves pénzügyi keret az Egyesült Királyság mint nettó befizető távozásával csökkent, az egyes tagállamok fejlettsége és a stratégiai célok is némileg változtak, amely az egyes tagállamoknak az EU-költségvetésből jutó részének változásával járt.



16. ábra: A 2021–2027-es tagállami előirányzatok, a 2014–2020-as időszzakkal összevetve (2018-as árakon)

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján

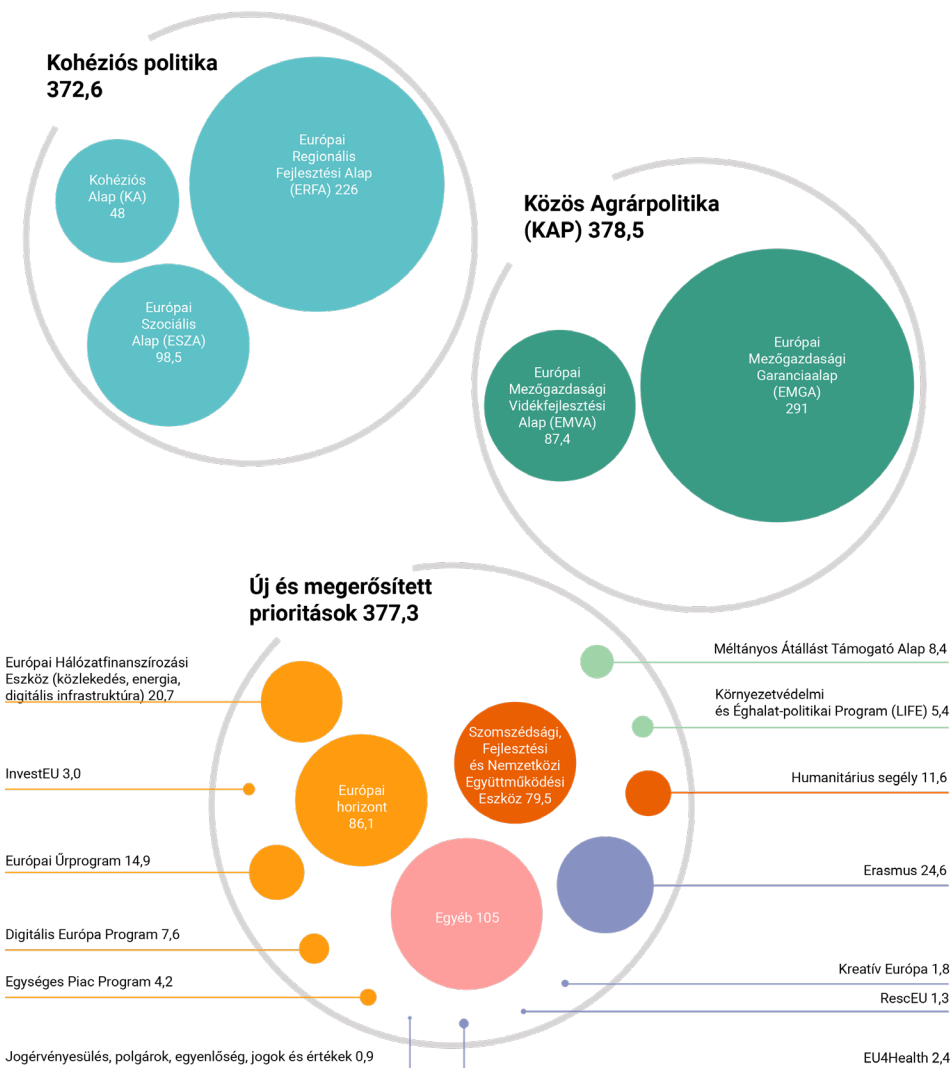
⁶⁴ A fejezet NYIKOS Györgyi: *EU többéves pénzügyi keret és a közvetlen EU források (2021–2027)* című könyv 1–2. fejezetének felhasználásával készült.

A 2021–2027 közötti időszak költségvetése több szempontból is újszerű:

- a teljes költségvetés több mint 50%-a az EU modernizációját fogja támogatni a kutatás-fejlesztés és innováció, a méltányos éghajlat-politikai és a digitális átállás, valamint a felkészültség, a helyreállítás és a rugalmasság (reziliencia⁶⁵) révén;
- a költségvetés 30%-a az éghajlatváltozás elleni küzdelmet fogja támogatni, kiemelt tekintettel a biológiai sokféleség védelmére és a társadalmi nemekkel kapcsolatos kérdésekre;
- 2026-ban és 2027-ben a hosszú távú költségvetés éves kiadásainak 10%-a a biológiai sokféleség csökkenésének megállítását és visszafordítását szolgálja majd, végül pedig
- a hosszú távú költségvetésen belül most először a legmagasabb (31,9%) az új és megerősített prioritások aránya, például a Horizont Európa és az ERASMUS programoké.

⁶⁵ A reziliencia fogalmáról ld. Halmai (2020b, c), (2021a)

A 2021–2027 többéves pénzügyi keret fő számai

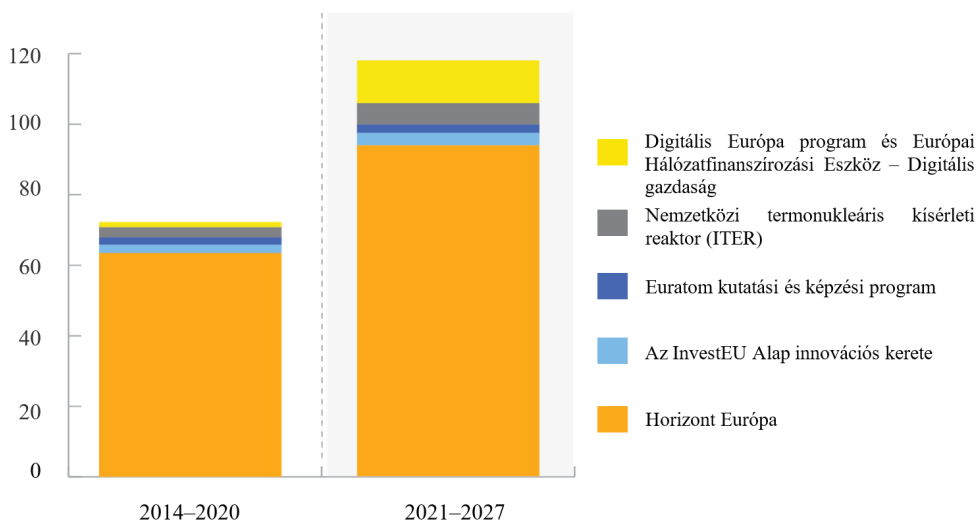


Forrás: The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU – Facts and figures

Megjegyzés: A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi kerettel összehasonlítva, 27-tagú EU esetén (becslés) /Milliárd EUR – folyó árakon/

17. ábra: A 2021–2027-es többéves pénzügyi keret fő számai

Forrás: The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU – Facts and figures



Megjegyzés: A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi kerettel összehasonlítva, 27-tagú EU esetén (becslés) /Milliárd EUR – folyó áron/

18. ábra: Közvetlen EU-programok forrásallokációja az előző és a jelenlegi ciklusban
 Forrás: Európai Bizottság, 2018

A 2021–2027-es programozási időszak többéves pénzügyi keretének fejezeteit és fő kiadási területeit a következő, *19. ábra* mutatja be.

 **I. EGYSÉGES PIAC, INNOVÁCIÓ ÉS DIGITÁLIS GAZDASÁG**

1. Kutatás és innováció

- Horizont Európa
- Euratom kutatási és képzési program
- Nemzetközi termonukleáris kísérleti reaktor (ITER)

2. Európai stratégiai beruházások

- InvestEU Alap
- Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz
- Digitális Európa program (beleértve a kibebiztonságot is)

3. Egységes piac

- Egységes piac program (beleértve a következőket is: versenyképesség és kis- és középvállalkozások [COSME], élelmiszer-biztonság, statisztika, versenypolitika és igazgatási együttműködés)
- Csalás elleni uniós program
- Adóügyi együttműködés (FISCALIS)
- Vámügyi együttműködés (VAM)

4. Világűr

- Európai űrprogram

 **II. KOHÉZIÓ ÉS ÉRTÉKEK**

5. Regionális fejlesztés és kohézió

- Európai Regionális Fejlesztési Alap
- Kohéziós Alap
- Támogatás a ciprusi török közösségnek

6. Gazdasági és monetáris unió

- Reformtámogató program, beleértve a reformok végrehajtását elősegítő eszközök és a konvergenciatámogató eszközök is
- Az euró pénzhamisítás elleni védelme

7. Az emberekbe, a társadalmi kohézióba és az értékekbe való befektetés

- Európai Szociális Alap+ (beleértve a migránsok integrációját és az egészségügyet is)
- Erasmus+
- Európai Szolidaritási Testület
- Jogérvényesülés, jogok és értékek
- Kreatív Európa (beleértve a MEDIA-t is)


 **III. TERMÉSZETI ERŐFORRÁSOK ÉS KÖRNYEZET**

8. Mezőgazdasági és tengerpolitika

- Európai Mezőgazdasági Garanciaalap
- Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap
- Európai Tengerügyi és Halászati Alap

9. Környezet és éghajlat-politika

- Környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE)

 **IV. MIGRÁCIÓ ÉS HATÁRIGAZGATÁS**

10. Migráció

- Menekültügyi és Migrációs Alap

11. Határigazgatás

- Integrált Határigazgatási Alap

 **V. BIZTONSÁG ÉS VÉDELEM**

12. Biztonság

- Belső Biztonsági Alap
- Nukleáris létesítmények leszerelése (Litvánia)
- Nukleáris biztonság és leszerelés (Bulgáriára és Szlovákiára vonatkozóan is)

13. Védelem

- Európai Védelmi Alap
- Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz – Katonai mobilitás

14. Válságelhárítás

- Uniós polgári védelmi mechanizmus (rescEU)

 **VI. SZOMSZÉDSÁG ÉS A VILÁG**

15. Külső tevékenység*

- Szomszédosági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (beleértve a migráció külső vonatkozásait is)
- Humanitárius segítségnyújtás
- Közös kül- és biztonságpolitika
- Tengerentúli országok és területek (Grönlandot is beleértve)

16. Előcsatlakozási támogatás

- Előcsatlakozási támogatás

 **VII. EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS**

17. Európai közigazgatás

- Igazgatási kiadások, nyugdíjak és Európai Iskolák

 **A TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET FELSŐ HATÁRAIN KÍVÜLI ESZKÖZÖK**

- Sürgősségisegély-tartalék
- Az Európai Unió Szolidaritási Alapja
- Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap
- Rugalmassági Eszköz
- Európai beruházásstabilizáló funkció

*Az Európai Bekeret a költségvetésen és a pénzügyi kereten kívüli eszköz.

19. ábra: A 2021–2027-es időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keret szerkezete

Forrás: Európai Bizottság, COM(2018) 321 final

A központi irányítású – az Európai Bizottság és ügynökségek valamint Európai Beruházási Bank (EBB) csoport által kezelt – versenyképességi programokat tartalmazó, Egységes piac, innováció és digitalizáció fejezet számos programot tartalmaz. A Horizont Európa⁶⁶ az új európai kutatási program, az InvestEU új, teljesen integrált beruházási alap az EBB végrehajtásával, a megreformált Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz a transzeurópai közlekedési, digitális és energiahálózatok fejlesztését, míg az új Digitális Európa az európai társadalom és gazdaság digitális transzformációjának formálását és támogatását célozza. Egy új, célzott program az egységes piac zavartalan működését támogatja és hozzájárul a tőkepiaci unió kialakításához.

Jellemzője a területnek, hogy nincsenek rögzített „tagállami borítékok”, vagyis rögzített földrajzi jogosultsági feltételek, így a tagállami szereplők egymással versenyeznek a források megszerzéséért. Ezen sor vonatkozásában megjegyzendő, hogy a kiválósági kiválasztási rendszerben földrajzilag aránytalan a projektek aránya (ún. kohéziós országok arányaiban kevesebb finanszírozást szereznek itt), amelynek javítására a szektorális jogszabályokban várhatóan nem kerülnek kialakításra pozitív diszkriminációt eredményező eszközök.

A Kohézió, reziliencia és értékek fejezet teljes keretén belül a kohéziós politika forrásait a megállapodás 330,2 milliárd euróban határozná meg. A kohéziós politikai alapok tehát továbbra is lényeges támogatást nyújtanak a tagállamoknak és régióknak a gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségek csökkentése céljából⁶⁷. A források elosztásának elsődleges szempontja továbbra is a relatív, egy főre eső bruttó hazai termék, azonban más tényezők is jelentőséggel bírnak a jogosultsági rendszerben, például a munkanélküliség (főként az ifjúsági munkanélküliség), az éghajlatváltozás, valamint a migránsok fogadása és integrációja, vagy az abszorpciók képesség. A kohéziós források változatlanul tagállami jogosultsági mechanizmussal (tagállami boríték) és megosztott végrehajtási rendszerben a Bizottság és tagállami hatóságok közös feladatellátásával kerülnek felhasználásra.

A kultúra és az audiovizuális ágazat támogatására szolgál a Kreatív Európa program, a politikai és civil társadalmi szerepvállalást és a demokratikus részvétel lehetőségének biztosítását pedig az Igazságügyi Program illetve a Jogok és Értékek Program támogatja.

⁶⁶ A Horizont Európa program működését két jogi aktus szabályozza: a keretprogram létrehozásáról és a részvételi szabályokról szóló rendelet és a keretprogram végrehajtását szolgáló specifikus programról szóló határozat. Előbbit az Európai Parlament és a Tanács az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően rendes jogalkotási eljárással, míg utóbbit a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében fogadja el.

⁶⁷ HAJDU, Szilvia – KONDOR, Zsuzsanna – KONDRIK, Kornél – MIKLÓS-MOLNÁR, Marianna – NYIKOS, Györgyi – SÓDAR, Gabriella (2017) *Kohéziós Politika 2014–2020*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. ISBN 978-615-5680-52-6

A megreformált és modernizált közös agrárpolitika (KAP) a biztonságos, jó minőségű, megfizethető, tápláló és változatos élelmiszerekhez való hozzáférés, a teljes mértékben fenntartható mezőgazdasági ágazatra való átállás és a dinamikus vidéki térségek kialakítását szolgáló intézkedéseket támogatja. Az Európai Zöld Megállapodás részeként megjelent Termőföldtől az asztalig és EU Biodiverzitás Stratégiák célkitűzéseinek elérése érdekében a Bizottság ajánlásokat fogalmazott meg a tagállamok számára 2020. végéig, amit figyelembe kell venni a tervezéskor (Horváth 2020). Ez a mechanizmus alapjaiban írja át a KAP eddigi működését; a KAP stratégiai tervek előírása lényegében közös mederbe tereli az eddigi két pillér végrehajtását. A kifizetéseket csak a Bizottság által jóváhagyott KAP stratégiai terv megléte esetén teljesíthet a tagállam.

A menekültáramlások és a migráció kezelésének kihívásai kezelésére az új Integrált Határigazgatási Alap támogatást nyújt a tagállamoknak az Unió közös külső határainak biztosításával kapcsolatos közös felelősség terén. A megerősített Menekültügyi és Migrációs Alap támogatást nyújt a nemzeti hatóságok munkájához, amelynek célja a menedékkérők és migránsok befogadásának biztosítása közvetlenül azt követően, hogy azok az EU területére érkeznek.

3. táblázat: A 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret a Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete alapján (2020. december 17.)

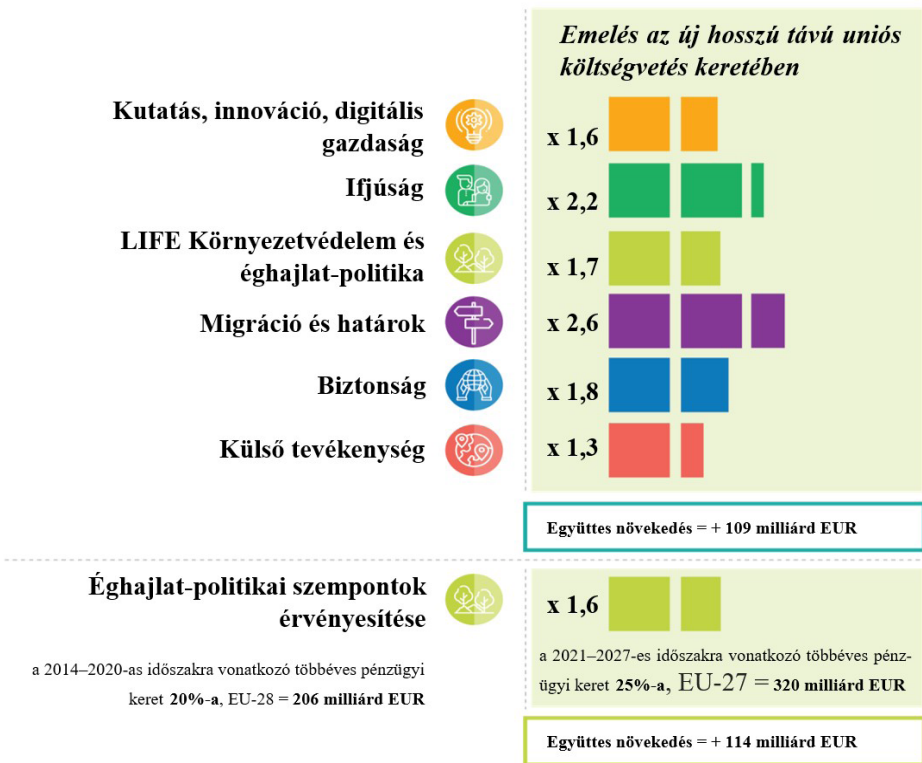
Kötelezettségvállalások	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Összesen 2021–2027
1. Egységes piac, innováció és digitalizáció	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Kohézió, reziliencia és értékek	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2a. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2b. Reziliencia és értékek	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Természeti erőforrások és környezet	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
ebből: piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Migráció és határigazgatás	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Biztonság és védelem	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Szomszédság és a világ	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Európai közigazgatás	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
ebből: az intézmények igazgatási kiadásai	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852
ÖSSZES KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
FIZETÉSEK ÖSSZES ÖSSZEGE	156 557	154 822	149 936	149 936	149 936	149 936	149 936	1 061 058

Forrás: A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete, I. melléklet⁶⁸

⁶⁸ https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_hu#2-fejezet-kohzi-reziliencia-s-rtkek

A biztonság mint uniós dimenzióval rendelkező kérdés határozott és összehangolt uniós kezelésére megerősített Belső Biztonsági Alap, Európai Védelmi Alap, az Európai Unió Bűnüldözési Együttműködési Ügynöksége (Europol), valamint polgári védelmi mechanizmus (rescEU) és a Sürgősségisegély-tartalék kibővítése szolgál.

Új megközelítés alapján a jelenlegi eszközök egyetlen átfogó Szomszédügyi, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközben történő egyesítésével és az Európai Fejlesztési Alap integrációjával az előző pénzügyi ciklusban költségvetésen kívüli eszközként működő Európai Fejlesztési Alap integrálásra kerül az MFF-be. Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz a tagjelölt országoknak és a potenciális tagjelölt államoknak fog támogatást nyújtani a csatlakozási kritériumok teljesítéséhez. Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz és a Humanitárius Segítségnyújtási Eszköz biztosítja az EU mint nemzetközi szereplő feladatainak ellátását.



Megjegyzés: A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi kerettel összehasonlítva, 27 tagú EU esetén, az Európai Fejlesztési Alapot is beszámítva (becslés)

20. ábra: Új és megerősített prioritások a 27 tagú Unió számára

Forrás: Európai Bizottság, 2018

A szakpolitikák modernizálása lehetővé teszi, hogy amellet, hogy azok továbbra is megvalósítsák kulcsfontosságú célkitűzéseiket, új prioritásokhoz is hozzájáruljanak: a kohéziós politika például egyre fontosabb szerepet tölt be a strukturális reformok támogatásában és a migránsok integrálásában. A Bizottság várakozásai szerint a változtatások nyomán a költségvetés kiegyensúlyozottabb lesz, és nagyobb hangsúlyt kapnak azok a területek, ahol a legnagyobb az uniós hozzáadott érték. Ilyen területek például a kutatás és innováció, valamint a digitalizáció, ahol a Bizottság a 2021–2027 közötti pénzügyi keretben a közvetlen irányítás alá tartozó kutatási, innovációs és digitális beruházások 64%-kal való növelését javasolta. Ezeket a beruházásokat kiegészítik az európai strukturális és beruházási alapok által támogatott kutatási, innovációs és digitális projektek. Az előző ábrán láthatók az új és megerősített prioritások a 27 tagú Unió számára az előző ciklushoz képest számított emeléssel együtt (20. ábra).

2.2. A Next Generation EU nevű helyreállítási eszköz uniós programjai

A NGEU a tartós fellendüléshez nélkülözhetetlen beruházások és reformok támogatását, a tagállamok gazdasági és társadalmi ellenálló képességének javítását, valamint a zöld és a digitális átmenet előmozdítását célozza.

Az NGEU teljes mennyisége (750 milliárd euró) mintegy 5,4%-os költségvetési ösztönző, amely az Európai Bizottság becslései szerint 2024-ben egyes országok esetében több mint 4%-kal növelheti a GDP-t (lásd 4. táblázat).

4. táblázat: Az NGEU főbb jellemzői

Méret	750 milliárd EUR (5,4% EU GDP)
Összetétel	Támogatás (390 milliárd EUR) és hitel (360 milliárd EUR)
Finanszírozás	Pénzpiaci kibocsátás 2026-ig, visszafizetés 2028-tól, új adók lehetősége
Gyorsan elköltendő	támogatások 70%-a (273 milliárd EUR) 2021–2022 között és 30% 2023-ban
Elosztás	2021–2022-ben a 2015–2019-es munkanélküliség alapján; 2023-tól járvány GDP-re gyakorolt hatása alapján
Feltételek	tagállami ajánlások
Kedvezmények	a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretből a GNI-alapú nettó hozzájárulás csökkentése
EU költségvetés	1074 milliárd EUR

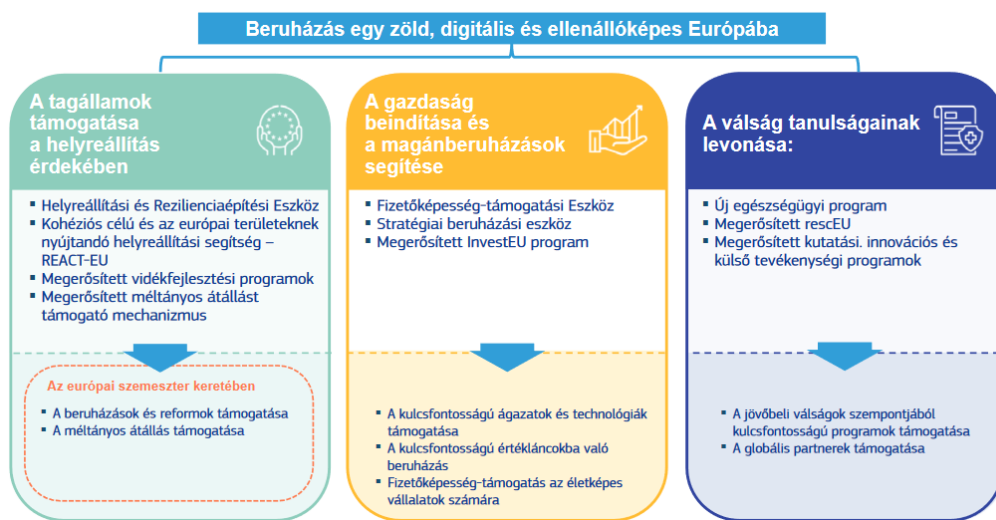
Forrás: szerző szerkesztése

Az NGEU finanszírozására az Európai Bizottság 750 milliárd euró hitelt vesz fel a tőkepiacokon az EU nevében. A teljes összeg több mint felét támogatások (390 milliárd euró), a többit pedig kölcsönök (360 milliárd euró) teszik majd ki. A Bizottság javaslata szerint az EU által felvett hiteleket legkésőbb 2058-ban, de legkorábban 2027-ben kell visszafizetni, kivéve, ha új saját forrásokat vezetnek be.

Az NGEU-t adósságkibocsátásból finanszírozzák, 70%-ban 2022-ig, a fennmaradó részt pedig 2023-ban. Az NGEU-kötvények meglehetősen likvidek lesznek (a kintlévőségek teljes összege 2023-ra elérné a 750 milliárd eurót, szemben az EBB 460 milliárd eurójával, az ESM 100 milliárd eurójával vagy az EFSF 100 milliárd eurójával. A hitelminősítő intézetek várhatóan magas osztályzatot adnak rájuk. Fő versenytársaik az államkötvények lennének.

A saját források felső határának összegét, vagyis azt a képességet, hogy az országtól az uniós költségvetésbe történő befizetéseket kérjék, átmenetileg 0,6 százalékponttal megemelik azzal a céllal, hogy fedezzék az EU összes olyan kötelezettségét, amely a COVID-19 következményeinek kezelése érdekében történő hitelfelvételből ered, mindaddig, amíg ezek a kötelezettségek meg nem szűnnek, de legkésőbb 2058-ig. Mindenesetre 2021 után új saját források bevezetésére vagy megvitatására kerülhet sor, beleértve a nem újrahasznosított műanyag hulladékon alapuló, 2021. január 1-jétől bevezetendő és alkalmazandó új saját forrást, a szén-dioxid-határ-kiigazítási mechanizmusra és a digitális adóra vonatkozó javaslatokat, valamint egyéb saját forrásokat, amelyek közé tartozhat a pénzügyi tranzakciós adó a következő, 2021–2027-es többéves pénzügyi keretben.

Az NGEU-t három pilléren belül vezetik be: a válságból való kilábalásra, helyreállításra és a válságból való kilábalásra irányuló tagállami erőfeszítéseket támogató eszközök, a magánberuházások fellendítését és a gyengélkedő vállalatok támogatását célzó intézkedések, valamint a válság tanulságainak levonására és az egységes piac erősebbé és ellenállóbbá tételére irányuló kulcsfontosságú uniós programok megerősítése (lásd a 21. ábrát).



21. ábra: Az NGEU Eszköz három pillére

Forrás: Európai Bizottság

Az NGEU-ból származó finanszírozás több mint 80%-át az állami beruházások és a strukturális reformok támogatására fordítják a tagállamokban, ahol a válságok hatása és az ellenálló képesség iránti igény a legnagyobb. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz a kohéziós politikával és az igazságos átmenet mechanizmusával együtt alapvető fontosságú lesz e fontos célok eléréséhez. Ezen túlmenően a megerősített Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap támogatni fogja a vidéki területeket az európai zöld alku keretében szükséges strukturális változások végrehajtásában.

Az európai szemeszterbe ágyazott Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz az NGEU központi pillére. Nagyszabású pénzügyi támogatást nyújt a beruházásokhoz és reformokhoz, többek között a zöld és a digitális átmenet terén, hogy a gazdaságok ellenállóbbá váljanak. Az eszköz az EU leginkább érintett területeire összpontosít, segítve a tagállamok közötti különbségek kiegyenlítését és a gazdaságok felkészítését a jövőre.

2020 szeptemberében az Európai Bizottság a 2021. évi éves fenntartható növekedési stratégiájában (ASGS) stratégiai iránymutatást fogalmazott meg a helyreállítási és alkalmazkodóképességi alap végrehajtására vonatkozóan, november 11-én pedig az Európai Parlament elfogadta az eszközt.

Az Európai Bizottság új növekedési stratégiát⁶⁹ indított el, amely az európai zöld megállapodáson és a versenyképes fenntarthatósági koncepción alapul. A környezeti

⁶⁹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak 2020. évi éves fenntartható növekedési stratégia COM/2019/650 final

fenntarthatóság, a termelékenység, a méltányosság és a makrogazdasági stabilitás előző stratégiában meghatározott négy dimenziója továbbra is a nemzeti gazdaságélénkítési és ellenálló-képességi tervek, valamint a reformok és beruházások alapelvei maradnak. Ezek a dimenziók állnak az európai szemeszter középpontjában, és biztosítják, hogy az új növekedési menetrend hozzájáruljon a zöld, digitális és fenntartható fellendülés alapjainak megteremtéséhez.

Az *európai kohéziós és területi helyreállítási támogatás (REACT-EU)*⁷⁰ egy olyan kezdeményezés, amelynek célja a kohéziós támogatás növelése, valamint a gazdaságok rugalmasabbá és fenntarthatóbbá tétele. Segít áthidalni a világvárványra adott kezdeti válaszlépések (Koronavírus-reagálási beruházási kezdeményezések) és a hosszabb távú helyreállítás közötti szakadékot, hozzájárulva a zöld, digitális és rugalmas helyreállításhoz.

A REACT-EU révén az Európai Bizottság 2020 és 2022 között 55 milliárd eurós kiegészítő kohéziós politikai finanszírozást biztosít (közel 50 milliárd eurót az EU következő generációjából 2021-ben és 2022-ben, 5 milliárd eurót pedig már 2020-ban a jelenlegi pénzügyi keret kiigazításával). A REACT-EU a jelenlegi kohéziós szabályokon alapul, a 2020–2022-es időszakban a jelenlegi kohéziós programok, valamint a leginkább rászorulóknak nyújtott európai segítségnyújtási alap számára további finanszírozást biztosítanak. Az operatív programokban önálló prioritásként kell megjeleníteni ezeket a forrásokat az OP-módosítások eredményeként.

A REACT-EU finanszírozást a tagállamok között a válság gazdasági és társadalmi hatásainak súlyosságát figyelembe véve osztották el, beleértve a fiatalok munkanélküliségének szintjét és a tagállamok relatív jólétét.

A *kohéziós politika* döntő fontosságú lesz a kiegyensúlyozott fellendülés hosszú távú biztosításához.

Az *igazságos átmenet mechanizmusa (JTM)* az éghajlatsemleges gazdaságra való átállást segíti. E mechanizmus révén a tervek szerint akár 150 milliárd eurót is mozgószítanak három pilléren keresztül: egy új Igazságos Átmeneti Alap, az Invest EU és az Európai Beruházási Bank (EBB) közszektorbeli hitelkerete révén (lásd az 5. táblázatot).

⁷⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2221 rendelete (2020. december 23.) az 1303/2013/EU rendeletnek a Covid19-világvárvány és társadalmi következményei okozta válság elhárításának előmozdítását és a zöld, digitális és reziliens gazdasági helyreállítás előkészítését támogató kiegészítő források és az azokkal kapcsolatos végrehajtási rendelkezések tekintetében történő módosításáról (REACT-EU).

5. táblázat: Igazságos átmenet mechanizmusa

Méltányos átállási mechanizmus, legfeljebb 150 milliárd euró mobilizálása		
Méltányos Átállási Alap (legfeljebb 89-107 milliárd euró)	InvestEU (legfeljebb 30 milliárd euró)	EBB hitelkeret (legfeljebb 30 milliárd euró)
MÁA 40 milliárd euró	1,8 milliárd euró által generált beruházások	1,5 milliárd euró uniós költségkeret és 10 milliárd euró EBB kölcsön által generált beruházások
Elsősorban támogatások	Magánberuházások bevonása	Közfinanszírozás

Forrás: szerző szerkesztése

Az Igazságos Átmeneti Alap (JTF) 40 milliárd eurós. Az alap segít enyhíteni az éghajlatváltozás társadalmi-gazdasági hatásait a leginkább érintett területeken a munkavállalók átképzésének támogatásával, a kis- és középvállalkozások új gazdasági lehetőségek megteremtésének segítségével, valamint a tiszta energiába és a körforgásos gazdaságba való befektetéssel.

Az InvestEU minden régióban és a projektek szélesebb körében (energia- és közlekedési infrastruktúra, beleértve a gázinfrastruktúrát és a távfűtést; szén-dioxid-mentesítés; gazdasági diverzifikáció és szociális infrastruktúra) finanszíroz.

A vidéki területek létfontosságú szerepet játszanak majd a zöld átmenet megvalósításában és a környezetvédelmi célok elérésében. Ennek érdekében az *Európai Mezőgazdasági Alap* költségvetésének vidékfejlesztési részét 15 milliárd euróval erősítik meg a mezőgazdasági termelők, valamint a vidéki területek európai Green Dealnek megfelelő strukturális változtatásai elvégzésének támogatására.

Sürgős fellépésre van szükség az európai gazdaság beindításához és a kulcsfontosságú ágazatokba és technológiákba – az 5G-től a mesterséges intelligenciáig, a tiszta hidrogéntől a tengeri megújuló energiáig – történő magánberuházások által vezérelt fellendülés feltételeinek megteremtéséhez. E célok eléréséhez különböző eszközöket fognak használni. Egy új szavatolótoke-támogatási eszköz (szolvencia-támogató eszköz) sajáttoke-támogatást nyújt a válság által károsított vállalatoknak és segíti a zöld és digitális átalakulásukat.

Az InvestEU-t a fenntartható infrastruktúrába és a digitalizációba történő befektetések mobilizálására használják, és egy új stratégiai beruházási eszközt hoznak létre az Európa jövője és stratégiai autonómiája szempontjából nagyon fontos kulcsfontosságú értékláncokba történő befektetésekhez.

A Next Generation EU (NGEU) célzottan támogatja azokat a kulcsfontosságú programokat, amelyek a növekedést és Európa túlélési és jövőbeli válságok leküzdésére való képességét erősítik:

- az *EU4Health program* hozzájárul annak biztosításához, hogy az EU jól felkészült legyen a jövőbeli egészségügyi válságokra való reagálásra;
- ahhoz, hogy az EU polgári védelmi kapacitásának megerősítése érdekében a nagyszabású vészhelyzetekre időben és hatékonyan lehessen reagálni, megerősítik az *Unió polgári védelmi mechanizmusát, a rescEU-t*;
- a *Horizont Európa* az EU 2021–2027 közötti időszakra szóló kutatási és innovációs keretprogramja, amelyben 94,4 milliárd eurót tesz ki az egészségügyi és éghajlattal kapcsolatos kutatási és innovációs tevékenységek európai támogatásának forrása.

Globális válaszként és a világ többi részével való szolidaritásként egyrészt megerősítik a szomszédsági, fejlesztési és nemzetek közötti együttműködési eszközt egy új külső fellépési garanciával, másrészt megerősítik az Európai Fenntartható Fejlődési Alapot a partnerek támogatására – különösen a Nyugat-Balkánon, a szomszédságpolitikában és Afrika többi részén –, nemzetközi pénzügyi intézményekkel, például az ENSZ-szel és az Egészségügyi Világszervezettel együttműködve.

A 2021–2027 programozási időszak felsorolt EU-forrásainál tehát az irányítási, döntéshozatali mechanizmusoknak három nagy csoportját különböztethetjük meg:

- 1) központi források, ahol az Európai Bizottság kezeli a forrást és dönt a felhasználásról (pl. a Horizon Europe, Invest EU, SSI, Digital EU, Health, LIFE források),
- 2) központi források, ahol az Európai Bizottság dönt de „tagállami boríték” van (tehát a tagállami projektek versenyeznek az adott forrásmennyiség felhasználásáért – pl. az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz és az RRF forrásai),
- 3) osztott menedzsmentben végrehajtott források, ahol a tagállam és az Európai Bizottság dönt, és a tagállamnak a jogosultsági szabályok alapján jutó források elosztása/odaítélése a tagállami hatóságok által a tagállami projektek kiválasztásával történik (pl. KAP és a Kohézió illetve REACT EU és a JTF forrásai).

Jól látszik az is, hogy a 2021–2027 programozási időszakban a jelenlegihez képest megnövekedett a forráselemek száma és volumene. A felhasználás tekintetében tovább erősödik a forrásoknak az EU hozzáadott értékekhez és stratégiai célokhoz kötöttsége, a különböző elosztási mechanizmusok kialakításánál egyértelműen a Bizottság meghatározó szerepének erősítésével.

Új sajátossága a 2021–2027 időszaknak, hogy míg a 2014–2020 programozási időszakban az EU2020 stratégia rögzítette az elérendő célokat, addig a 2021–2027 időszakban az Európai Gazdasági Kormányzás keretében a Bizottság által előkészített ajánlások mutatják a fejlesztési irányokat és célokat a tagállamok számára.

Európa megállapodásra jutott az országok közötti jelentős különbségek kezeléséről és a gazdaságélénkítési alap méretének fenntartásáról, amely a már korábban jóváhagyott 3 biztonsági hálót (SURE, ESM, EBB, amelyek együttesen elérik az 540 milliárd eurót, azaz az EU GDP-jének 4%-át) és az uniós országok 2020-ban mintegy 8%-os költségvetési ösztönzőjét egészíti ki. Ez erősítheti az egységes piac működését és támogathatja a gazdasági fellendülést az egész régióban, miközben az alapok felhasználásának szigorú ellenőrzése kedvezően hat annak biztosítására, hogy a beruházások és a reformok növeljék a potenciális növekedést, és elősegítsék a zöld és digitális gazdaságra való átállást. A későbbiekben ez a mechanizmus a közös európai szintű fiskális stabilizátorok eredője lehet.

2.3. Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz⁷¹, az NGEU fő programjaként támogatja az állami beruházásokat és reformokat, és hozzájárul az EU-n belüli gazdasági, társadalmi és területi kohézióhoz. Segíti a tagállamokat a világhátrány gazdasági és társadalmi hatásainak kezelésében, miközben biztosítja, hogy gazdaságaik a zöld és digitális átmenetet véghezvigyék, és ezáltal közép- és hosszú távon fenntarthatóbbá és ellenállóbbá váljanak.

Az RRF keretösszege 2018-as áron 672,5 milliárd euró, 2020-as áron kb. 700 milliárd euró, amelyet vissza nem térítendő támogatások és kölcsönök formájában vehetnek igénybe a tagállamok. A pénzeszközök elosztásakor figyelembe veszik a COVID-19 országonként egyenlőtlen hatásait. Az RRF 312,5 milliárd euró támogatást fog nyújtani a tagállamoknak (2018-as árakon), amelynek 70%-át 2021-ben és 2022-ben, 30%-át pedig 2023 végéig lekötnek. 360 milliárd eurónyi további kölcsönt nyújtanak a tagállamoknak reformokra és beruházásokra. Az ilyen kölcsönök maximális összege általában nem haladja meg az egyes országok GNI-jének 6,8%-át.

Az Európai Bizottság és az IMF adatain alapuló Bruegel becslések⁷² szerint egyes országok GNI-jük 15%-át kapnák támogatásként és garanciaként, míg mások kevesebb mint 1%-át. Az NGEU tehát erős újraelosztó elemeket tartalmaz, amelyek elsősorban

⁷¹ Az elnevezéssel kapcsolatban megjegyzendő, hogy míg az uniós rendelet hivatalos magyar fordításában „Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz” szerepel, addig a 413/2021. (VII. 13.) Korm. rendeletben az elnevezés „Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz”.

⁷² Bruegel, 2020. Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding?

a válság által leginkább sújtott és a legalacsonyabb egy főre jutó GNI-vel rendelkező országoknak kedveznek (lásd a 6. táblázatot).

6. táblázat: Az RRF tagállamok közötti elosztása (millió euróban, folyó áron)

	for 70% of the amount available		for 30% of the amount available		Total
	Share as % of total	Amount	Share as % of total	Amount	Amount
BE	1.56%	3 646 437	0.85%	878 128	4 524 565
BG	1.98%	4 637 074	1.02%	1 053 190	5 690 264
CZ	1.51%	3 538 166	4.00%	4 137 556	7 675 722
DK	0.56%	1 303 142	0.12%	126 380	1 429 523
DE	6.95%	16 294 947	11.33%	11 730 872	28 025 819
EE	0.32%	759 715	0.10%	103 782	863 497
IE	0.39%	914 572	0.00%	–	914 572
EL	5.77%	13 518 285	3.78%	3 912 974	17 431 259
ES	19.88%	46 603 232	29.59%	30 630 839	77 234 071
FR	10.38%	24 328 797	12.68%	13 129 478	37 458 275
HR	1.98%	4 632 793	0.85%	878 963	5 511 755
IT	20.45%	47 935 755	20.39%	21 106 027	69 041 782
CY	0.35%	818 396	0.09%	97 602	915 998
LV	0.70%	1 641 145	0.19%	193 836	1 834 980
LT	0.89%	2 092 239	0.01%	7 445	2 099 684
LU	0.03%	76 643	0.01%	6 049	82 692
HU	1.98%	4 640 462	1.13%	1 172 204	5 812 665
MT	0.07%	171 103	0.08%	87 240	258 343
NL	1.68%	3 930 283	0.75%	778 009	4 708 293
AT	0.95%	2 231 230	1.47%	1 520 602	3 751 833
PL	8.65%	20 275 293	2.18%	2 251 580	22 526 873
PT	4.16%	9 760 675	5.59%	5 783 774	15 544 449
RO	4.36%	10 213 809	1.85%	1 915 021	12 128 831

	for 70% of the amount available		for 30% of the amount available		Total
	Share as % of total	Amount	Share as % of total	Amount	Amount
SI	0.55%	1 280 399	0.20%	210 947	1 491 346
SK	1.98%	4 643 840	1.32%	1 363 476	6 007 316
FI	0.71%	1 661 113	0.16%	161 414	1 822 527
SE	1.24%	2 911 455	0.26%	270 612	3 182 067
EU27	100%	234 461 000	100%	103 508 000	337 969 000

Forrás: Európai Bizottság⁷³

A vissza nem térítendő hitelhez, valamint a tagállamok által igénybe venni kívánt hitelhez is egy ún. Helyreállítási és Ellenállóképeségi Tervet (Recovery and Resilience Plan) kellett benyújtani a Nemzeti Reformprogram mellékleteként 2021. április 30-ig⁷⁴. A Bizottságnak legfeljebb 2 hónapja volt az elbírálására, ezután a Tanácsnak legfeljebb 1 hónap alatt el kellett azokat fogadnia.

A tervben részletesen le kellett írni az elérni kívánt célokat, a szükséges finanszírozási igény mennyiségét és ütemezését. Annak strukturális reformok és beruházások koherens kombinációján kellett alapulnia. Irányadóak voltak az országspecifikus ajánlások, emellett hangsúlyos zöld és/vagy digitális irányultságot is előírtak.

A támogatott finanszírozási területek, az ún. pillérek:

- zöld átállás;
- digitális transzformáció;
- intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés, beleértve a gazdasági kohéziót, a foglalkoztatást, a termelékenységet, a versenyképességet, a kutatást, a fejlesztést és az innovációt, valamint az erős kkv-kat magában foglaló, jól működő belső piacot;
- társadalmi és területi kohézió;
- egészségügy, valamint gazdasági, társadalmi és intézményi reziliencia, többek között a válsághelyzetekre való felkészültség és a válsághelyzetekre való reagálási képesség növelése céljából; és
- a következő generációra, a gyermekekre és a fiatalokra – így például az oktatásra és a készségekre – vonatkozó szakpolitikák.

⁷³ https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/2022_06_30_update_maximum_financial_contribution_rrf_grants.pdf

⁷⁴ Lásd az RRF-rendelet preambulum 38. bekezdését és 18. cikkének (3) bekezdését.

A tervben kiemelt jelentősége van a vonatkozó reformok és beruházások bemutatásának. A helyreállítási és rezilienciaépítési terveknek a Tanács által az európai szemeszterben elfogadott érintett országspecifikus ajánlásokban megfogalmazott javaslatok jelentős részét kezelnie kell.

Oktatás	Tanári fizetési életpályamodell	Zöld átállás	Közműszolgáltatási díjak és szemétygyűjtés rendszere
	Iskolák, iskolaigazgatók pénzügyi és döntési hatáskörének növelése		Tömegközlekedés, kerékpáros fejlesztések
	SNI segítő szakértői állomány emelése		Lakóházak energetikai fejlesztése
	Iskolák energetikai felújítása		Vízhalózat fejlesztés
Egészségügy	Kórházi hálózat reformja	Digitális átállás	Digitális tanulás
	Háziorvos kapuőrző szerepének erősítése		E-Health
	Hálápénz elleni küzdelem	Kutatás-fejlesztés és innováció	Kiszámíthatóbb támogatási rendszer kialakítása
Üzleti környezet (politikai döntés alapján)	Korrupció visszaszorítása		Szellemi termékek védelmi díjának csökkentése
	Ügyészség		KKV támogatás egyablakos tanácsadással
Társadalom	Bérlakáspiac rendezése		KKV-k vezetőinek menedzsmentképességeit támogató programok

22. ábra: A Bizottság által Magyarország számára javasolt reformok

Forrás: szerző szerkesztése, Európai Bizottság ajánlása alapján⁷⁵

Az RRF az országajánlásokban megfogalmazott hiányosságok kezelésére és az EU stratégiai céljainak elérésére szolgáló eszköz, tehát be kell mutatni, hogy a tervek stratégiai megközelítésből hogyan válaszolnak és kapcsolódnak ezekhez. Ügyelni kell a tervek bemutatására, arra hogy pontosan mi van leírva, érthetőnek és világosnak kell lennie az anyagnak.

⁷⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_hu



23. ábra: A fenntarthatósági átállásokat szolgáló politikamixek (policy mixes)

Forrás: Kivimaa, P. (2019)⁷⁶

A finanszírozott reformoknak és beruházásoknak társadalmi és gazdasági szempontból is tartósnak, átfogónak és mélyrehatóak kell lenni, ugyanakkor nem veszélyeztetetik jelentős mértékben a környezetvédelmi célok teljesülését. Az eszközről szóló rendelet emellett kimondja, hogy csak azok a tagállamok tarthatnak igényt forrásokra, amelyek tiszteletben tartják a jogállamiságot és az alapvető uniós értékeket.

Az RRF finanszírozási lehetősége három évre szól (azaz a megcélzott területekre a pénz odaítélésének 2024 előtt kell megtörténnie), és a megvalósításra további 3 év áll rendelkezésre (2026-ig tart tehát az RRF és vele párhuzamosan fut a 2021–2027-es uniós költségvetés. A Bizottság 2022. december 31-ig bocsátja rendelkezésre az összeg

⁷⁶ Kivimaa, P. (2019): Building sustainability transitions. OECD-szemináriumsorozatok: A régiók és városok ökológiai átállásának és energetikai átalakulásának irányítása. 1. szeminárium: A klímasegélyes gazdaságra való átállás irányítása. 2019. május 17., Párizs.

70%-át allokáció céljából és 2023. január 1-jétől 2023. december 31-ig a 30%-ot allokáció céljából. 13% előleg került rögzítésre a szabályozásban. A felhasználásra vonatkozó időkeret tehát úgy néz ki, hogy 3 év áll rendelkezésre a jogi kötelezettségvállalások megtételére, a kifizetések teljesítésére pedig 6 éves időkorlát került meghatározásra. A költségek elszámolhatósága 2020. február 1-jétől lehetséges.

A nemzeti reformtervekben lefektetett célok (mérőföldkövek) teljesülése alapján lehet kifizetést igényelni (kohéziós valós költségalapú forráslehívástól eltérő mechanizmus!), és az egész folyamatot nemcsak az Európai Bizottság monitorozza szorosan, hanem az Európai Parlament szakbizottsága is kéthavonta beszámoltatja a Bizottság illetékesét a dolgok állásáról.

A nemzeti helyreállítási tervekkel szemben az az elvárás, hogy költségvetésük legalább 37 százalékát éghajlatvédelmi, legalább 20 százalékát pedig digitalizációs tevékenységekre kell fordítani. Az RRF-rendelet a reformok és a befektetési kezdeményezések megfelelő zöld és digitális címkézését is megköveteli (lásd jogszabály VI. és VII. mellékletét). A dimenziókódokat tartalmazó táblázat tartalmazza a lehetséges beavatkozások körét, illetve az ezekhez rendelt 0-40% vagy 100%-os digitális együtthatót. 100%-os az együttható, ha a beavatkozás a legnagyobb mértékben, 40%-os, ha jelentősen járul hozzá a digitális átállási célok eléréséhez. Hasonlóan a klímacélszámításhoz, az együtthatókat rá kell vetíteni az egyes intézkedések (reform vagy beavatkozás) költségigényére, és ezáltal megkapjuk, hogy az RRF-terv milyen mértékben járul hozzá a digitális átállási cél teljesítéséhez.

Ezenkívül a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az RRF keretében javasolt reformok és beruházások ne okozzanak jelentős kárt, és felejenek meg az EU környezetvédelmi célkitűzéseinek a taxonómiai szabályozásban meghatározott értelmében. A „jelentős károkozás elkerülése” elv tiszteletben tartása az RRF-rendeletben meghatározott tervek jóváhagyásának előfeltétele (Bizottság útmutatóját lásd 8. fejezetben). Ez az értékelés nem technikai formalitás, hanem a jogszabályokban rögzített alapelv betartása.

A RRF-komponens-tervekben a reformokat és beruházásokat meggyőzően ki kell fejteni, bemutatva, hogy ezek a zöld átmenet általános célkitűzéseiseihez hogyan illeszkednek. Az RRF-források részletekben történő kifizetése a releváns mérőföldkövek és célkitűzések teljesítésén alapul. A mérőföldkövek és célok megfelelő kialakítása biztosítja a terv zökkenőmentes végrehajtását, ugyanakkor bemutatja a reformok és az előterjesztett kapcsolódó befektetések megvalósulását. A mérőföldkövek és célok mennyiségének igazodnia kell a rendelkezésre álló forrásokhoz és azok felhasználásának üteméhez.

A hagyományos kohéziós programokkal ellentétben a Bizottság az RRF-terveknél nem fogja ellenőrizni a tényleges kiadásokat a végrehajtásban. A tervezés és végrehajtás a közvetlen EU programokhoz illetve a kohéziós programoknál az egyszerűsített költségelszámolási megoldásokhoz (Simplified Cost Options: SCOS és Financing Not

Linked To Costs: FNLC) hasonlít inkább: a tervnek be kell mutatnia a célkitűzéseket és a kapcsolódó mérföldköveket, valamint a megvalósítás költségeit. A költségek tervezésénél adatokkal alátámasztva kell szakmailag alátámasztani, hogy mibe kerül az adott mérföldkő elérése. Ez a megközelítés azonban megköveteli, hogy a reformok és a beruházások költségeinek részletes és alapos becslése szerepeljen a Bizottsághoz benyújtott tervekben. A hivatkozott tanulmányok, elemzések vagy adatok forrásait is meg kell adni, biztosítva az ellenőrizhetőséget. Érdeemes áttekinteni, hogy milyen költség-számítási rendszereket alkalmaz, illetve hagyott jóvá az Európai Bizottság más programoknál, hiszen ezek elfogadhatóak és alkalmazhatóak az RRF-program esetében is ugyanolyan fejlesztési beavatkozások esetében.

Fontos, hogy a komponensek leírása olyan részletezettségű legyen, hogy az értékelő, aki nem vesz részt az egyeztetéseken, szintén megértse, mit a terv a komponens alatt és miért (különösen mivel a Tanács fog dönteni a Parlament véleménye alapján, így ők is megvizsgálják ezt). A célok és mérföldkövek egyértelmű meghatározása is fontos: a mennyiségi célhoz még minőségi mérföldköveket is meg kell határozni.

Az RRF nem strukturális alap, itt a tagállam a támogatott, akinek az ÁFA nem költség. Az ÁFA-t nemzeti szinten kompenzálni szükséges, persze kezelni kell, de nem lesz a Bizottság felé elszámolható.

A Bizottság az RRF költségezési feladatának végrehajtásához felhívta a tagállami hatóságokat, hogy jelöljenek ki egy nemzeti költség-számítási koordinátort kapcsolattartónak a Bizottság felé a költség-számítási kérdések egyeztetésére az elkövetkező hetekben és hónapokban. A költségcsökkentő koordinátor feladatait és felelősségét is le kell írni a helyreállítási és rugalmassági tervben.

A pénzeszközök kedvezményezettjei a tagállamok. A megfelelő menedzsment felelőssége elsősorban az övék. Az Európai Parlament és az Európai Számvevőszék azonban meg fogja vizsgálni a Bizottságnak a tervek végrehajtásáról szóló dokumentumait.

A helyreállítási és rezilienciaépítési terveknek be kell mutatniuk a tagállamok végrehajtási rendszereit, a korrupció, a csalás és az összeférhetlenségek megelőzése, felderítése és kezelése, valamint a kettős finanszírozás elkerülése érdekében felállított és működtetett folyamatokat. Erős ellenőrzési struktúra szükséges az RRF-alapok hatékony és felelősségteljes végrehajtásához, hogy a kifizetése és felhasználása az uniós adófizetők elvárásaival összhangban történjen. Alapvető fontosságú, hogy az ilyen ellenőrzési megállapodások robusztus folyamatokon és struktúrákon alapuljanak, és a felelőségek egyértelműen kerüljenek meghatározásra az összes érintett szereplő között. Ki kell jelölni nemzeti ellenőrzési koordinátort is.

2.4. Tagállami kitekintés⁷⁷

2021. május 20-áig 18 tagállam nyújtotta be helyreállítási tervét a Bizottságnak.

7. táblázat: A beadott RRF-tervekben szereplő forrásigénylések
(milliárd euró, május 20. szerinti adatok)

Tagállam	RRF keretében igényelt vissza nem térítendő (VNT) támogatás (Mrd EUR)	RRF Rendelet elfogadásakor becsült teljes VNT keret (Mrd EUR)	2022. június 30. után felülvizsgált, végleges VNT keret (Mrd EUR)	Maximális hitelkeret Mrd EUR (2019. évi GNI max 6.8%-a)	Az RRP benyújtásakor igényelt hitel összege (Mrd EUR)	a hitelkeret %-ában	Tagállamok által igényelt források mindösszesen (VNT+hitel) (Mrd EUR)
Ausztria	3.5	3.5	3.8	27.2	0.0	0%	3.5
Belgium	5.9	5.9	4.5	32.8	0.0	0%	5.9
Bulgária	6.3	6.3	5.7	4.2	0.0	0%	6.3
Ciprus	1.0	1.0	0.915	1.5	0.200	15%	1.2
Csehország	7.1	7.1	7.7	14.3	0.0	0%	7.1
Németország	25.6	25.6	28.0	240.9	0.0	0%	25.6
Dánia	1.6	1.6	1.4	21.9	0.0	0%	1.6
Észtország	0.969	0.969	0.863	1.9	0.0	0%	1.0
Görögország	17.8	17.8	17.4	12.4	12.7	102%	30.5
Spanyolország	69.5	69.5	77.2	84.8	0.0	0%	69.5
Finnország	2.1	2.1	1.8	16.4	0.0	0%	2.1
Franciaország	39.4	39.4	37.5	168.4	0.0	0%	39.4
Horvátország	6.4	6.3	5.5	3.7	0.0	0%	6.3
Magyarország	5.811	7.176	5.811	9.663	0.0	0%	7.2
Írország	1.0	1.0	0.9	18.7	0.0	0%	1.0
Olaszország	68.9	68.9	69.0	122.8	122.6	99.8%	191.5
Litvánia	2.2	2.2	2.1	3.2	0.0	0%	2.2
Luxemburg	0.093	0.093	0.082	2.7	0.0	0%	0.1
Lettország	1.8	2.0	1.8	2.0	0.0	0%	2.0
Málta	0.316	0.316	0.258	0.85	0.0	0%	0.3
Hollandia	4.7	6.0	4.7	55.3	0.0	0%	6.0
Lengyelország	23.9	23.9	22.5	34.8	11.5	35%	35.4
Portugália	13.9	13.9	15.5	14.2	2.7	19%	16.6
Románia	14.3	14.2	12.1	15	15	100%	29.2
Svédország	3.2	3.3	3.2	33.2	0.0	0%	3.3
Szlovénia	1.8	1.8	1.5	3.2	0.7	22%	2.5
Szlovákia	6.6	6.3	6.0	6.3	0.0	0%	6.3
Összesen		337.96	337.9		165.37		503.3

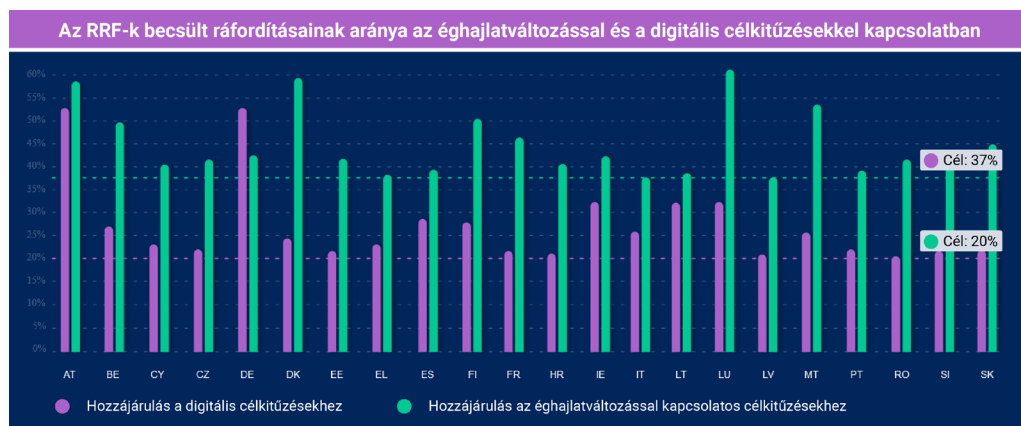
Forrás: Európai Bizottság⁷⁸

⁷⁷ A fejezet Nyikos Györgyi – Viszoczky Emese – Józsa Viktória: *EU többéves pénzügyi keret és a közvetlen EU források (2021–2027)* című könyv 3. fejezetének felhasználásával készült.

⁷⁸ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/disbursements.html?lang=en

2021. december 15-ig 22 helyreállítási és rugalmassági tervet hagyott jóvá a Bizottság és a Tanács.

A zöld és a digitális átállás felgyorsítása érdekében minden tagállam a helyreállítási és ellenálló-képességi tervében szereplő (RRP) kiadásainak legalább 37%-át az éghajlati célok eléréséhez hozzájáruló intézkedésekre, a kiadások legalább 20%-át pedig a digitális célkitűzésekre kell fordítsa. Az eddig jóváhagyott tagállami tervek által javasolt reformok és beruházások meghaladták ezeket a célokat: az RRF egészére vonatkozóan az éghajlatváltozással kapcsolatos kiadások becsült összege körülbelül 40%, a digitális kiadásoké pedig körülbelül 26%.



24. ábra: Az RRF-k becsült ráfordításainak aránya az éghajlatváltozással és a digitális célkitűzésekkel kapcsolatban

Forrás: Európai Bizottság⁷⁹

A kifizetések is megindultak, a tagállamoknak eddig eljuttatott forrásokról szóló összefoglalót lásd a következő, 8. táblázatban.

⁷⁹ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html

8. táblázat: RRF-kifizetések tagállamonként (2022. március)

Tagállam	RRP költségkerete (mrd EUR, folyóáron)	Folyósított RRF források (mrd EUR, folyóáron)						
		Előfinanszírozás alapján			Kifizetési kérelem alapján			Összesen
		VNT	Hitel	Összesen	VNT	Hitel	Összesen	
BE	5,925	0,770	0,000	0,770	0,000	0,000	0,000	0,770
BG	6,898	0,000	0,000	0,000	1,369	0,000	1,369	1,369
CZ	7,036	0,915	0,000	0,915	0,000	0,000	0,000	0,915
DK	12,010	0,202	0,000	0,202	0,000	0,000	0,000	0,202
DE	26,519	2,250	0,000	2,250	0,000	0,000	0,000	2,250
EE	0,982	0,126	0,000	0,126	0,000	0,000	0,000	0,126
IE	0,990	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
EL	31,164	2,310	1,655	3,965	3,436	3,691	7,127	11,091
ES	69,528	9,037	0,000	9,037	22,000	0,000	22,000	31,037
FR	40,950	5,118	0,000	5,118	7,400	0,000	7,400	12,518
HR	6,394	0,818	0,000	0,818	1,400	0,000	1,400	2,218
IT	191,499	8,954	15,938	24,893	21,000	21,000	42,000	66,893
CY	1,206	0,131	0,026	0,157	0,085	0,000	0,085	0,242
LV	1,826	0,237	0,000	0,237	0,201	0,000	0,201	0,438
LT	2,225	0,289	0,000	0,289	0,000	0,000	0,000	0,289
LU	0,093	0,012	0,000	0,012	0,000	0,000	0,000	0,012
HU	5,824	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
MT	0,345	0,041	0,000	0,041	0,000	0,000	0,000	0,041
NL	4,708	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
AT	4,499	0,450	0,000	0,450	0,000	0,000	0,000	0,450
PL	35,364	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
PT	16,644	1,808	0,351	2,159	2,265	0,718	2,983	5,142
RO	29,182	1,851	1,942	3,794	1,772	0,790	2,562	6,356
SI	2,483	0,231	0,000	0,231	0,000	0,000	0,000	0,231
SK	6,575	0,823	0,000	0,823	0,399	0,000	0,399	1,221
FI	2,095	0,271	0,000	0,271	0,000	0,000	0,000	0,271
SE	3,289	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
EU27	516,253	36,644	19,912	56,557	61,326	26,198	87,525	144,081

Forrás: Európai Bizottság⁸⁰

Magyarország május 11-én küldte el Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervét az Európai Bizottságnak, melyben 2511 milliárd forint (akkori áron 7,2 milliárd euró) vissza nem térítendő támogatásra adott le igénylést. A terv elfogadása esetén 320 milliárd forintos előleget kaphatna az ország az RRF-projektek megvalósításához. A benyújtott terv 9 tematikus célterülete közül az egészségügy (857 milliárd forint) és a fenntartható közlekedés (631 milliárd forint) a legjelentősebbek. A versenyképes munkaerőre 281 milliárd, az energetikára 262 milliárd, a demográfia és köznevelés komponensre pedig 231 milliárd forintot fordítana Magyarország a helyreállítási forrásokból (lásd 9. táblázat).

⁸⁰ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/disbursements.html?lang=en

9. táblázat: A magyar Helyreállítási és Ellenállóképeségi Terv célterületei és fő célkitűzései

Komponens neve	Komponens keretösszege	Komponens részesedése a teljes keretből	Fő célkitűzés
	(mn EUR)		
A. Demográfia és köznevelés	620,72	10,66%	Köznevelés: tanárbér emelése, digitális eszköz (laptop) elérhetővé tétele (osztása) a tanulók és tanárok részére. Demográfia: bölcsődei férőhelyek bővítése, nyugdíjreform
B. Magasan képzett, versenyképes munkaerő	691,92	11,88%	Egyetemek és szakképző intézmények infrastrukturális és digitális fejlesztése, Nemzeti Laboratóriumok létrehozatala
C. Felzárkózó települések	225,36	3,87%	A 300 leghátrányosabb település felzárkóztatása, a településeken élők élethelyzetének javítása
D. Víz-gazdálkodás	145,52	2,50%	Homokhátság északi területe vízpótlásának megvalósítása, természetvédelem és szemléletformálás a fenntartható vízgazdálkodás érdekében, országos vízmonitoring-rendszer létrehozása
E. Fenntartható zöld közlekedés	1413,84	24,27%	Vasúthálózat, HÉV-vonal modernizációja, közlekedéselektrifikáció, közlekedésdigitalizáció
F. Energetika	1245,84	21,39%	Hálózatfejlesztés, tárolókapacitás bővítése, valamint lakossági napelemes beruházások támogatása
G. Átállás a körforgásos gazdaságra	108,92	1,87%	Kémiai újrahasznosító üzem létrehozása
H. Egészségügy	1305,84	22,42%	Kórházfelújítások eszközbeszerzéssel és digitalizációval, alapellátás fejlesztése (praxisközösségek támogatása), Gondosóra-program

Komponens neve	Komponens keretösszege	Komponens részesedése a teljes keretből	Fő célkitűzés
	(mn EUR)		
I. Állam- és köz-igazgatás	66,29	1,14%	Kondicionalitási vállalások, bíróság függetlenségének megerősítése, adóreform
Összesen	5824,261	100%	

Forrás: Helyreállítási és Ellenállóképeségi Terv

A tervben szereplő célokra fordított források 30 százaléka szolgál digitalizációs célokat, 48 százaléka pedig klímavédelmi célokat, ezzel mindkét érték megfelel az előírásoknak.

Magyarország eredetileg nem jelezte szándékát a mintegy 3400 milliárd forintos (9,6 milliárd euro) kedvezményes hitelkeret lehívására. 2022. március 18-án azonban bejelentette igényét a hitelkeretre is. A magyar tervről a tárgyalások folyamatban vannak.

Összehasonlításként érdekes lehet néhány tagállam tervének vázlatos ismertetése a prioritások és fejlesztési célok szempontjából.

2.4.1. Ausztria

Ausztria csak a rendelkezésre álló vissza nem térítendő támogatás részt használja fel a helyreállítási tervéhez, amelynek négy komponense van:

1. Fenntartható helyreállítás
2. Digitális helyreállítás
3. Tudásalapú helyreállítás
4. Igazságos helyreállítás

A komponensek mindegyike további négy alkomponensre tagolódik (lásd 10. táblázat).

10. táblázat: Ausztria RRP-jének belső felépítése

Komponens	Költség (millió euro)
1. Fenntartható helyreállítás	
1.A Felújítás	209
1.B Öko-barát mobilitás	849
1.C Biodiverzitás és körforgásos gazdaság	350
1.D Átalakulás a klímasemlegesség felé	100

Komponens	Költség (millió euro)
2. Digitális helyreállítás	
2.A Szélessávú kiterjesztés	891
2.B Az oktatás digitalizációja	172
2.C A közigazgatás digitalizációja	160
2.D Üzleti digitalizáció és ökológiai átalakítás	605
3. Tudásalapú helyreállítás	
3.A Kutatás	212
3.B Átképzés és továbbképzés	277
3.C Oktatás	129
3.D Stratégiai innováció	250
4. Igazságos helyreállítás	
4.A Egészségügy	125
4.B Reziliens helyhatóságok	104
4.C Művészet és kultúra	67
4.D Reziliencia reformok által	0

Forrás: Commission Staff Working Document –
Analysis of the recovery and resilience plan for Austria

Az 1. komponens fenntarthatósággal kapcsolatos strukturális kérdéseket céloz meg, és tervezett beruházásai a GHG-kibocsátás csökkentését segítik elő, összhangban az európai és osztrák klímacélokkal. Ezen túlmenően a zöld átmenet beruházásai pozitív módon járulnak hozzá a gazdasági helyreállításhoz a gazdasági növekedés és foglalkoztatás növelésével.

A 2. komponens a digitális helyreállítás, az „összekapcsolódás” kihívásaira reflektál, a versenyképesség és társadalmi kohézió erősítésével párhuzamosan. Célja szélessávú rendszerek kiépítésének felgyorsítása, a közigazgatás további digitalizációja, a magán-szektor digitális és zöld beruházásainak ösztönzése, valamint az oktatási rendszer digitális hozzáféréseinek javítása.

A 3. komponens K+F, innováció, technológiafejlesztés, átképzés és felfelé történő képzés, valamint oktatási témákban tartalmaz reformintézkedéseket és beruházásokat azzal a céllal, hogy a gazdaságot és a munkaerőpiacon, valamint az oktatási rendszerben részt vevőket felkészítsék a jövő kihívásaira.

A 4. komponens az egymással összefüggő társadalmi kohéziós és előregedő társadalommal kapcsolatos kihívásokra reflektál, művészeti és kulturális tevékenységeket, valamint Ausztria kormányzati és adminisztratív folyamatainak fejlesztését támogatja. A komponensben található reformok és beruházások egészségügyi és tartós ápolási szektorokat, valamint önkormányzatokat céloznak meg. A kulturális szektort, amelyet különösen erősen érintett a pandémiával kapcsolatos válság, célzott reformokkal és beruházásokkal kívánják segíteni.

A Bizottság értékelése szerint a terv hatékonyan megválaszolja az országspecifikus ajánlásokban azonosított kihívások jelentős részét vagy egészét. A terv teljes keretösszegenek 58,7%-a a zöld átállást, míg 52,8%-a a digitális átmenetet szolgálja. A klímacélokat és a zöld átmenetet támogató intézkedések közül kiemelendők az új vasúti vonalak kiépítését, a zéróemissziós tömegközlekedés megvalósítását, valamint a magánszektor vállalatainak energiahatékony működését célzó fejlesztések. A digitális átállás céljait szolgáló legjelentősebb projektek közé a szélessávú internetlefedettség fejlesztése; a diákok számára az oktatásban való hatékonyabb részvétel érdekében informatikai eszközök biztosítása; valamint a közigazgatás digitalizációját célzó intézkedések tartoznak.

Az osztrák Pénzügyminisztérium felelős a terv koordinációjáért és végrehajtásáért. A szakminisztériumok, amelyek közreműködőként vesznek részt a terv megvalósításában, a felelősségi körükbe tartozó reformok és beruházások szakmai és szabályos megvalósításáért felelősek. E feladatuk keretében saját ellenőrzési rendszert alakítottak ki, valamint a reformjaik és a beruházásaikkal kapcsolatos célok és mérföldkövek teljesítésével kapcsolatban félévente jelentenek a Pénzügyminisztérium felé; e jelentések alapján készíti el a Pénzügyminisztérium a tagállami szintű beszámolót az Európai Bizottságnak. A Pénzügyminisztérium készíti el a Bizottság számára az RRF vezetői nyilatkozatot és kifizetési kérelmet is.

2.4.2. Németország

Németországot a pandémia, valamint az annak köszönhető lezárási hullám igen jelentősen érintette, ugyanakkor gazdaságilag kevésbé rázta meg az országot, különösen más tagállamokkal összehasonlítva.

A világvárvány hatásainak enyhítésére stabilizáló és fiskális intézkedések kerültek bevezetésre: bevételt támogató intézkedések (GDP 3,1%-a), egészségügyi kiadások (GDP 2,7%-a), valamint foglalkoztatást támogató intézkedések (GDP 1%-a). A német „Kurzarbeit” modell nagyon fontos szerepet játszott a munkahelyek megtartásában, a munkanélküliségi ráta mindössze 0,7%-al csökkent 2020-ban, elsődlegesen olyan foglalkoztatottakat érintve, akik esetében a Kurzarbeit nem volt alkalmazható. Ők el-

sődlegesen személyes-kontaktusintenzív szektorokban dolgoztak, és túlnyomó többségük nő.⁸¹

A viszonylagosan enyhe negatív gazdasági hatások ellenére Németország igen jelentős mértékben részesül az eszköz keretében rendelkezésre álló forrásokból. A német helyreállítási terv keretösszege 26,5 milliárd euró, amely némiképp meghaladja a Németországnak járó 25,6 milliárd euró vissza nem térítendő RRF-keretet, a különbséget saját költségvetési forrásból fedezik. A terv 10 komponenst tartalmaz, amelyek 6 tematikus célterület köré koncentrálnak:

- Klímaakciók és energiaátmenet
- A gazdaság digitalizációja és infrastruktúra
- Az oktatás digitalizációja
- Társadalmi befogadás erősítése
- Pandémia-ellenálló egészségügyi rendszer erősítése
- Modern közigazgatás és beruházások adminisztratív akadályainak csökkentése

11. táblázat: Németország RRP-jének belső felépítése

Komponens	Költség (millió euro)
1.1. Dekarbonizáció, elsődlegesen megújuló energiával előállított hidrogén felhasználásával	3 100.5
1.2. Klímabarát mobilitás	5 141.0
1.3. Klímabarát felújítás és építés	2 438.0
2.1. Adat, mint a jövő nyersanyaga	2 623.5
2.2. A gazdaság digitalizációja	2 968.0
3.1. Az oktatás digitalizációja	1 351.5
4.1. Társadalmi befogadás erősítése	1 192.5
5.1. Világjárványnak ellenálló egészségügyi rendszer	4 319.5
6.1. Modern közigazgatás	3 286.0
6.2. A beruházások adminisztratív akadályainak csökkentése	50.0

Forrás: Commission Staff Working Document –
Analysis of the recovery and resilience plan of Germany

⁸¹ Corti – Ferrer – Ruiz de la Ossa – Regazzoni: Comparing and assessing Recovery and Resilience Plans, online: https://www.ceps.eu/download/publication/?id=34107&pdf=RRRP-No-5_NRRPs-comparison-IT-DE-ES-FR-PT-SK.pdf

1. A terv első célterülete alapvetően a zöld átmenet támogatását tervezi, és volumenében a teljes terv költségeinek 40%-át fedi le három komponens keretében:

- Dekarbonizáció megújuló hidrogén felhasználásával
- Klímabarát mobilitás
- Klímabarát felújítás és építés

2. A második célterület (gazdaság digitalizációja és infrastruktúra) a teljes terv költségeinek 21%-át jelenti, és két komponens foglal magában:

- Adat, mint a jövő nyersanyaga (mikroelektronika és kommunikációs technológiák; új generációs felhő-infrastruktúrák és -szolgáltatások, valamint Németország adatstratégiájának végrehajtása)
- A gazdaság digitalizációja: az autópálya átalakítása, a felnőtt oktatási és képzési hálózatok fejlesztése, K+F digitális technológiák fejlesztése.

3. Oktatás digitalizációja

A harmadik célterület, amelynek egy komponense van, az oktatás digitalizációjával foglalkozik, és olyan fejlesztéseket tartalmaz, mint például digitális segédletek tanárok számára, tananyagok, digitális készségfejlesztés az oktatási és képzési szektorban.

4. Társadalmi befogadás erősítése

A negyedik célterület (egy komponenssel) a korai gyermekkori nevelésre és gondozásra fókuszál, azzal a céllal, hogy az iskolai tanulmányi különbségeket csökkentse.

5. Pandémia-ellenálló egészségügyi rendszer erősítése

Az ötödik célterület főként az egészségügyi szektorban történő digitalizációs beruházásokat kívánja támogatni, valamint vakcinakutatást. Bár egyetlen komponens tartalmaz, ez a teljes terv költségeinek 16%-a.

6. Modern közigazgatás

Végül a hatodik célterület két komponense a közigazgatási rendszert megcélzó digitális beruházásokat tartalmaz, és olyan reformokat, amelyek a közberuházásokat ösztönzik.

A német RRP többségében már előre tervezett projekteket kíván megvalósítani, ezért kifizetési profilja fejnehéz: a kifizetések legnagyobb része 2021-re és 2022-re tervezett.

A terv végrehajtásának koordinálására a Szövetségi Pénzügyminisztériumban külön egység kerül felállításra, amely felelős a terv végrehajtásának nyomon követéséért, beleértve a célok és mérföldkövek teljesítését, az audit és ellenőrzési stratégia végrehajtását, a pénzügyi adatok kvalitatív ellenőrzését, és ez az egység nyújtja be a kifizetési kérelmeket is a Bizottságnak.

A tartományok fontos szerepet kapnak a megvalósításban, különösen az oktatási és egészségügyi digitalizáció terén és a Pénzügyminisztérium felé történő jelentéstételi folyamatban.

Németország 2022. december 9-én az (EU) 2021/241 rendelet 21. cikkének (1) bekezdésével összhangban indokolással ellátott kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz a tanácsi végrehajtási határozat módosítása érdekében, arra hivatkozva, hogy a terv objektív körülmények miatt részben már nem megvalósítható. Ennek alapján Németország módosított tervet is benyújtott.

A Németország által benyújtott módosított terv két intézkedést érint. Az első a 2.2. komponenshez (A gazdaság digitalizálása) tartozó 2.2.4. számú, „A vasutak digitalizálásának előmozdítása a »Digital Rail Germany« bevezetésének felgyorsítása érdekében a hagyományos kölesönös átjárhatóságot lehetővé tevő/gyorsított vágányprogramok felváltásával (Schnellläuferprogramm – SLP)” elnevezésű beruházás és a 72. sorszámú cél. A második az 5.1. komponenshez (A pandémiás reziliens egészségügyi rendszer megerősítése) tartozó 5.1.3. számú, „Különleges program a SARS-CoV-2 elleni, sürgősen szükséges oltóanyagokkal kapcsolatos kutatás és fejlesztés felgyorsítására” elnevezésű beruházás és a 105. és a 106. sorszámú cél.

A Tanács 2023. február 14-én elfogadta Németország módosított Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervét.

2.4.3. Olaszország

Olaszország volt az egyik olyan tagállam, ahol leginkább érzékeltette gazdasági-társadalmi hatásait a pandémia: gazdasági visszaeséssel, munkahelyek csökkenésével és a regionális különbségek erősödésével.

12. táblázat: Olaszország – makrogazdasági fejlődés és előrejelzés

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
GDP növekedés (y-y % változás)	0.3	-8.9	4.5	4.8	2.6	1.8	n/a	n/a
Foglalkoztatás (% változás)	0.1	-10.3	4.9	4.7	2.3	1.6	n/a	n/a
Munkanélküliség aránya (%)	10	9.3	9.6	9.2	8.5	8	n/a	n/a
HICP infláció (% változás)	0.6	-0.1	1	1.3	1.4	1.4	n/a	n/a
Kormányzati szektor egyenlege (% GDP)	-1.6	-9.5	-11.8	-5.9	-4.3	-3.4	n/a	n/a
GDP-hez viszonyított államadósság (% GDP)	134.6	155.8	159.8	156.3	155	152.7	n/a	n/a

Forrás: Corti – Ferrer – Ruiz de la Ossa – Regazzoni:
Comparing and assessing Recovery and Resilience Plans

Erre válaszul Olaszország az RRF egyik legnagyobb kedvezményezettje lett (Spanyolország mellett), és a rendelkezésére álló vissza nem térítendő támogatás mellett a hitelkeretet is teljes mértékben igénybe kívánja venni (122,6 milliárd euro értékben).

A terv 16 komponenset tartalmaz és hat beavatkozási területet (missziók), amelyek három horizontális prioritás köré rendeződnek: digitalizáció és innováció, ökológiai átmenet és társadalmi befogadás. A terv különösen olyan reformokat tartalmaz, amelyek az oktatás, az egészségügy és a munkaerőpiac fejlesztését, a területi kohézió megerősítését, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás működésének strukturális megváltoztatását és az általános üzleti környezet javítását célozzák, elősegítve ezáltal a gazdasági növekedés és versenyképesség előtt régóta fennálló akadályok leküzdését.

13. táblázat: Olaszország RRP-jének felépítése

Beavatkozási terület (misszió)	Komponens	Költség (millió euro)
Digitalizáció, innováció, versenyképesség, kultúra és turizmus	Digitalizáció, innováció és biztonság a közigazgatásban	9 722
	Digitalizáció, innováció és biztonság a gyártási rendszerekben	23 895
	Turizmus és kultúra	6 675
Zöld forradalom és ökológiai átmenet	Körforgásos gazdaság és fenntartható mezőgazdaság	5 265
	Megújuló energia, hidrogén, és fenntartható mobilitás	23 778
	Energiahatékonyság és épületfelújítás	15 362
	A szárazföldi és vízi erőforrások védelme	15 054
A fenntartható mobilitás infrastruktúrája	Beruházások a vasúti hálózatokba	24 767
	Intermodalitás és integrált logisztika	630
Oktatás és kutatás	Az oktatási szolgáltatások feltételeinek javítása a bölcsődétől az egyetemig	19 436
	A kutatástól az üzletig	11 440
Befogadás és kohézió	Foglalkoztatási politikák	6 660
	Szociális infrastruktúra, háztartások, közösségek és a harmadik szektor	11 216
	Különleges beavatkozások a területi kohézió érdekében	1 975
Egészségügy	Helyi hálózatok, szolgáltatások és telemedicina a helyi szintű egészségügyi ellátás érdekében	7000
	Innováció, kutatás és digitalizáció a nemzeti egészségügyi szolgálat területén	8 626
	Összesen:	191 499

Forrás: Commission Staff Working Document – Analysis of the recovery and resilience plan of Italy, Accompanying the document Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy⁸²

⁸² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0165&from=EN>

14. táblázat: Az olasz RRP végrehajtásának ütemezése beruházások és reformok szerint

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	TOTAL
RRF beruházási projektek [€ milliárd]	0	7.63	12.84	8.99	7.83	54.9	99.32	191.5
RRF beruházási projektek (% -ban)	0%	4%	7%	5%	4%	29%	52%	100%
RRF reformok [szám]	0	34	33	7	5	0	4	83
RRF reformok (%-ban)	0%	41%	40%	8%	6%	0%	5%	100%

Forrás: Corti – Ferrer – Ruiz de la Ossa – Regazzoni:
Comparing and assessing Recovery and Resilience Plans

A tervezett kiadások 72%-a 2024-ig realizálódik, miközben a bizottsági átutalások túlnyomó többsége 2025-ben és 2026-ban várható. Az időbeli eltolódás annak köszönhető, hogy az új beruházásoknak jelentős időigénye van. Érdekes jellemzője tehát az olasz RRP-nek, hogy alapvetően új beruházásokat finanszíroz, és nem korábban nemzeti költségvetésből elindult fejlesztéseket – összességében a beruházások 79%-a új –, ami jelentősen magasabb arány a többi tagállamhoz képest.⁸³

A terv végrehajtásának nyomon követésére irányító bizottságot hoznak létre a Miniszterek Tanácsának Elnökségén belül, valamint egy tanácsadó testületet a társadalmi párbeszédre, amely helyi és regionális hatóságok képviselőiből, szociális partnerekből, valamint egyéb releváns szereplőkből áll. Technikai szinten titkárság segíti az irányító bizottság munkáját, valamint egy szabályozás minőségét biztosító egység, amelynek feladata egyrészt a végrehajtás során felmerülő olyan nehézségek beazonosítása, amelyek valamilyen szabályozási kérdésből származnak, illetve ezekre megoldási javaslatok kidolgozása.

Egy központi koordinációs struktúra is kialakításra került a Gazdasági és Pénzügyminisztériumon belül, amelyen belül operatív egységek kerültek kijelölésre a terv koordinálására és nyomon követésére (beleértve a célokat és mérföldköveket is), valamint a folyamatok és költségek szabályosságának ellenőrzésére. Ez a központosított struktúra egykapus kommunikációs csatornaként működik nemzeti szinten és az Európai

⁸³ Corti – Ferrer – Ruiz de la Ossa – Regazzoni: Comparing and assessing Recovery and Resilience Plans, online: https://www.ceps.eu/download/publication/?id=34107&pdf=RRRP-No-5_NRRPs-comparison-IT-DE-ES-FR-PT-SK.pdf

Bizottság felé is. Mindezekon túlmenően külön audithatóság került felállításra a belső kontrollrendszer érdekében, a célok és mérföldkövek igazolására, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére.

2.4.4. Szlovákia

A világvárvány Szlovákia gazdaságát is komoly recesszióba döntötte 2020-ban, a GDP 5,2%-kal csökkent, míg a munkanélküliségi ráta 6,7%-ra nőtt. A korlátozó intézkedések feloldása után viszonylag gyors növekedést várnak, köszönhetően a belföldi kiadásoknak és a külföldi keresletnek.

15. táblázat: Szlovákiai gazdasági és pénzügyi mutatók

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
GDP növekedés (y-y % változás)	2.50	-5.20	3.30	6.30	2.80	0.30	n/a	n/a
Foglalkoztatás (% változás)	1	-1.9	-0.4	0.9	1.20	0.30	n/a	n/a
Munkanélküliségi arány (%)	5.8	6.7	7.1	6.5	5.40	4.70	n/a	n/a
HICP infláció (% változás)	2.80	2.00	1.10	2.20	2.50	2.30	n/a	n/a
Kormányzati szektor egyenlege (% GDP)	-1.30	-6.20	-6.50	-4.10	n/a	n/a	n/a	n/a
GDP-hez viszonyított államadósság (% GDP)	48.20	60.60	59.50	59.00	n/a	n/a	n/a	n/a

Forrás: RRF-terv

A szlovák terv a tagállamnak járó vissza nem térítendő források maximumát kívánja felhasználni, a rendelkezésre álló hitelkeretet azonban nem veszi igénybe. A szlovák terv keretösszege 6,6 milliárd euró, amely kis mértékben meghaladja a Szlovákiának a jelenlegi számítások szerint járó 6,3 milliárd euró vissza nem térítendő támogatást. A különbséget vélhetően saját költségvetési forrásból fedezik.

A terv három fő pillérré épít:

- innovatív gazdaság, amely fenntartható gazdasági növekedést eredményez és biztosítja a zöld és digitális átmenet sikeres végrehajtását,
- modern állam, amely minőségi közszolgáltatásokat nyújt állampolgárainak,

- egészséges ország, amely az emberi és természeti erőforrások megfelelő használatát eredményezi.

A pillérek nyomán öt nagy terület került beazonosításra (zöld gazdaság, oktatás, kutatás és innováció, egészségügy, és közigazgatás digitalizációja, amely további 18 komponensre oszlik.

16. táblázat: Szlovákia RRP-jének felépítése

Tématerület	Komponens	Költség (millió euro)
Zöld gazdaság	Megújuló energiaforrások és energia-infrastruktúra	232
	Épületfelújítás	741
	Fenntartható közlekedés	801
	Az ipar dekarbonozációja	368
	Adaptáció a klímaváltozáshoz	159
Oktatás	A befogadó oktatás hozzáférhetőségének és minőségének javítása	210
	21. század oktatása	469
	A szlovák egyetemek teljesítményének javítása	213
Tudomány, kutatás, innováció	Hatékonyabb kormányzás és a támogatások megerősítése a tudomány, kutatás és innováció számára	633
	Tehetségek felkutatása és megtartása	106
Egészségügy	Modern és hozzáférhető egészségügy	1163
	Humánus, modern és hozzáférhető mentális egészségügyi ellátás	105
	Hozzáférhető és magas színvonalú hosszútávú szocio-egészségügyi ellátás	265
Hatékony közigazgatás és digitalizáció	Üzleti környezet fejlesztése	11
	Bírósági reform	255
	Küzdelem a korrupció és pénzmosás ellen, biztonság és a lakosság védelme	229
	Digitális Szlovákia	615
	Átlátható, fenntartható és versenyképes közpénzügyek	0

Forrás: Commission Staff Working Document – Analysis of the recovery and resilience plan of Slovakia

A bizottsági elvárásokkal összhangban a szlovák RRF a beruházások 43%-át tervezi a zöld és 21%-át a digitális átmenet témájára. Az egyes témák közötti forrásmegosztás viszonylag egyenletesnek tekinthető, legnagyobb mértékben egészségügyi és szociális munkához köthető tevékenységek részesednek belőle (23,3%), majd az oktatás (13,3%), szállítmányozás és raktározás (12,2%), majd szakmai, tudományos tevékenységek (11,3%), illetve építés (11,3%).

Az RRF végrehajtására egy teljes intézményrendszer kerül felállításra Szlovákiában, amelyet a szlovák kormány felügyel. Az intézményrendszer részei:

- Nemzeti Végrehajtási és Koordinációs Hatóság,
- megvalósító szervezetek,
- közreműködők,
- kedvezményezettek.

A megvalósítás szakaszában új tanácsadó testületként Kormányzati Tanács kerül felállításra, amelynek célja, hogy a szakmai közvéleményt bevonja, és hogy strukturált párbeszédet folytasson a kulcsszereplőkkel és szociális partnerekkel.

3. ÖSSZEFOGLALÁS

2020 decemberében fontos döntést hoztak az Európai Unió döntéshozói az európai gazdaságélénkítő csomagról: a 2021–2027 közötti időszakra szóló, többéves pénzügyi keretként ismert hétéves költségvetésről és egy különleges eszközről, a „Next Generation EU” európai gazdaságélénkítő eszközről, amely az EU gazdaságának a koronavírus-válságból való kilábalását hivatott segíteni. Míg a többéves pénzügyi keret biztosítja az Európai Unió működéséhez, a beruházásokhoz és a különböző uniós szakpolitikák végrehajtásához szükséges pénzügyi forrásokat, addig az NGEU egy kivételes, ideiglenes eszköz, amelyet a Covid-19-világjárvány rendkívüli következményeinek és kihívásainak kezelésére terveztek.

A pénzügyi csomag két eleme különbözik a finanszírozási források tekintetében is.

A többéves pénzügyi keretet az EU saját forrásaiból finanszírozzák. Ennek nagy része (70%) a tagállamok nemzeti költségvetéséből származó, a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) alapján számított közvetlen kifizetésekből származik. A fennmaradó összeg vámokból, a tagállamok által beszedett hozzáadottérték-adó (HÉA) alapú hozzájárulásokból, valamint 2021-től a nem újrahasznosított műanyag csomagolási hulladékon alapuló nemzeti hozzájárulásból származik.

Az NGEU-t a Bizottság által az EU nevében a nemzetközi tőkepiacokon felvett pénzből finanszírozzák (az első hitelfelvételi művelet 2021 júniusában kezdődtek). Ezt követően, legkésőbb 2058-ig az NGEU-t az EU saját forrásaiból kell visszafizetni: a támogatásokat és azok hitelfelvételi költségeit az uniós költségvetésből, míg a hitelek visszafizetéséért az azokat felvett tagállamok lesznek felelősek.

A helyreállítási és alkalmazkodóképességi eszköz (RRF) az NGEU legnagyobb eleme. A forrásaihoz való hozzáféréshez az uniós országoknak nemzeti helyreállítási és ellenállóképességi terveket kell benyújtaniuk, amelyekben leírják azokat a reformokat és közberuházási projekteket, amelyeket az RRF támogatásával kívánnak végrehajtani.

Jelentős forrásokról van szó, amelyek a gazdasági és pénzügyi kihívásokkal teli időszakban jelentős támogatást nyújtanak az EU-tagállamok számára. Fontos érteni a működési mechanizmusokat és a felhasználási szabályrendszert, hogy biztosítható legyen ezeknek a pénzügyi forrásoknak a hatékony és eredményes felhasználása. Ebben kíván iránymutatást adni a szakanyag.

FORRÁSOK

Felhasznált irodalom

- [1] CORTI, Francesco – FERRER, Jorge Núñez (2021): *Recovery and Resilience – Reflection Papers*, online: <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=33011&pdf=Recovery-and-Resilience-Reflection-Paper-No-2.pdf>
- [2] CORTI, Francesco – FERRER, Jorge Núñez – de la OSSA, Tomás Ruiz – REGAZZONI, Pietro (2021): Comparing and Assessing Recovery and Resilience Plans – Italy, Germany, Spain, France, Portugal and Slovakia, In *Recovery and Resilience Reflection Papers*, online: https://www.ceps.eu/download/publication/?id=34107&pdf=RRRP-No-5_NRRPs-comparison-IT-DE-ES-FR-PT-SK.pdf
- [3] CSÁNYI Réka – KÉZDI Árpád – KOKAS Barbara – NYIKOS Györgyi (2018): *Államháztartás*, Dialóg Campus, Budapest.
- [4] DARVAS, Zsolt (2020): *Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding?* <https://www.bruegel.org/2020/09/will-european-union-countries-be-able-to-absorb-and-spend-well-the-blocs-recovery-funding/>
- [5] HAJDU Szilvia – KONDOR Zsuzsanna – KONDRIK Kornél – MIKLÓS-MOLNÁR Marianna – NYIKOS Györgyi – SÓDAR Gabriella (2017): *Kohéziós Politika 2014–2020*. Dialóg Campus, Budapest.
- [6] HALMAI Péter (2013): Európai integráció és szuverenitás. A gazdasági kormányzás új dimenziói. *Magyar Tudomány*, 174. évf. 4. sz. 411–422.
- [7] HALMAI Péter (2017): Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 6–17.
- [8] HALMAI Péter (2018): Az európai növekedési modell kifulladására. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 2. sz. 122–160.
- [9] HALMAI Péter (2020a): *Európai gazdasági integráció*, Dialóg Campus, Budapest.
- [10] HALMAI Péter (2020b): *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiaja*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

- [11] HALMAI Péter (2020c): GMU 2.0: felelősség versus szolidaritás? *Külgazdaság*, LXIV. évf., 2020. szeptember–október, 3-34.;
- [12] HALMAI Péter (2021a): Középpontban a reziliencia. A Gazdasági és Monetáris Unió mélyítésének egyes tényezői, *Pénzügyi Szemle* 2021. 1. sz.
- [13] HALMAI, Péter (2021b): COVID-crisis and economic growth: Tendencies on potential growth in the European Union, *Acta Oeconomica* Vol. 71 S1 pp. 165–186 <https://doi.org/10.1556/032.2021.00034>
- [14] KINCSES Áron és társai (2021): The Impact of the Coronavirus Pandemic on the Territorial Characteristics of Hungarian Smes (Special Regards To Tourism). *Geojournal of Tourism and Geosites* 2065-0817 2065-1198 39 4 supplement 1483-1487
- [15] NYIKOS, Györgyi (2016): *Financial Instruments in the 2014-20 Programming Period: First Experiences of Member States. European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Brussels.*
- [16] NYIKOS, Györgyi – BÉRES, Attila – LAPOSA, Tamás – ZÁVE CZ, Gergő (2020): Do financial instruments or grants have a bigger effect on SMEs’ access to finance? *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, 12 (3).
- [17] NYIKOS Györgyi – ERDEI-DERSCHNER Katalin (2020): A 2021–2027 programozási időszak EU-forrásai és a lehetséges magyar allokáció, *Európai Tükör* 2020/3., DOI: 10.32559/et.2020.3.1
- [18] NYIKOS, Györgyi – SOHA, Bettina – BÉRES, Attila (2021): Entrepreneurial resilience and firm performance during the COVID-19 crisis – Evidence from Hungary. *Regional Statistics*, 11 (3).
- [19] NYIKOS, Györgyi – ERMASOVA, Natalia (2021): Public Capital Infrastructure Management: Cases of Germany, Hungary and the USA. *International Journal of Public Administration*.
- [20] PÖRZSE Gábor (2009): Az Európai Unió közös kutatás-fejlesztési politikájának és programjainak fejlődése, különös tekintettel az élettudományok területére, *Orvosi hetilap*, 2009, 150. évfolyam, 32. szám 1509–1522., DOI: 10.1556/OH.2009.28510
- [21] RÁCZ, Szilárd (2019). Development Processes of Regional Centres in Central and South-east Europe – From State Socialism to Dependent Market Economies. *Deturope – The Central European Journal of Regional Development and Tourism*, 11(2), 92–100.

- [22] SAULNIER, Jerome Leon (2020): *Improving the quality of public spending in Europe: Budgetary „wasterates” in EU Member States, EPRS, Európai Parlament, 2020*

Hazai jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelettel egységes szerkezetben
- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
- 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
- 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
- 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól
- 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
- 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
- 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
- 413/2021. (VII. 13.) Korm. rendelet Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről
- 28/2011. (VIII. 3.) NGM rendelet a költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú továbbképzéséről
- 68/2013. (XII. 29.) NGM rendelet a kormányzati funkciók, államháztartási szakfeladatok és szakágazatok osztályozási rendjéről
- 2/2014. (I. 13.) NGM utasítás az Államháztartási Belső Kontroll Munkacsoport létrehozásáról
- Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia (S3) 2021–2027

EU-jogszabályok és útmutatók, jelentések

- Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ)
- Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés
- A TANÁCS (EU, Euratom) 2020/2093 RENDELETE (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2021/690 RENDELETE (2021. április 28.) a belső piacra, a vállalkozások – köztük a kis- és középvállalkozások – versenyképességére, a növények, állatok, élelmiszerek és takarmányok területére, valamint az európai statisztikákra vonatkozó program (Egységes piac program) létrehozásáról, továbbá a 99/2013/EU, az 1287/2013/EU, a 254/2014/EU és a 652/2014/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről
- [Az Európai Parlament és a Tanács \(EU\) 2021/1058 Rendelete \(2021. június 24.\) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról](#)
- [Az Európai Parlament és a Tanács \(EU\) 2021/1059 Rendelete \(2021. június 24.\) az Európai Regionális Fejlesztési Alap és külső finanszírozási eszközök által támogatott európai területi együttműködési célkitűzésre \(Interreg\) vonatkozó egyedi rendelkezésekről](#)
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2021/1153 RENDELETE (2021. július 7.) az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról, valamint az 1316/2013/EU és a 283/2014/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az általános csoportmentességi rendelet 2021. július 23-i módosítása
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 Rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/240 Rendelete (2021. február 10.) a Technikai Támogatási Eszköz létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241. Rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2021/1060 Rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízügyi politika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, EURATOM rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

- Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete (2013. december 17-én) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 1299/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről
- Az Európai Parlament és a Tanács 1300/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a Kohéziós Alapról, és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 508/2014/EU rendelete (2014. május 15.) az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról, valamint a 2328/2003/EK, a 861/2006/EK, az 1198/2006/EK és a 791/2007/EK tanácsi rendelet, valamint az 1255/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
- A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról
- A Bizottság 800/2008/EK rendeletete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról
- A tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról szóló 2006/111/EK irányelv

- A számviteli irányelv (az Európai Parlament és a Tanács 2013/34/EU Irányelve (2013. június 26.)
- European Commission (2012) Report on Public finances in EMU.
- European Commission (2016) Report on Public finances in EMU.
- European Commission (2017). Discussion Paper 062. The Importance of a Banking Union and Fiscal Union for a Capital Markets Union.
- European Commission, SWD (2020), 98. Identifying Europe’s recovery needs.
- European Commission, COM (2020), 408. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility.
- European Commission, COM (2020), 575. Annual Sustainable Growth Strategy 2021.
- European Commission, SWD (2020), 205. Guidance to Member States. Recovery and Resilience Plans.
- Európai Bizottság (2020), az EU Strukturálisreform-támogató program honlapja; Elérhető: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overviewfunding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_hu
- IMF (2020) Fiscal Monitor, Chapter 2 - Public Investment for the Recovery.
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, és a Régiók Bizottságának – Az európai zöld megállapodás
- Commission Staff Working Document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans
- Commission Staff Working Document – Analysis of the recovery and resilience plan for Austria
- Commission Staff Working Document – Analysis of the recovery and resilience plan of Germany
- Commission Staff Working Document – Analysis of the recovery and resilience plan of Italy
- Commission Staff Working Document – Analysis of the recovery and resilience plan of Slovakia
- Európai Bizottság – DG Reform: Reformok támogatása – Magyarország (2021. február)
- European Commission: A Roadmap for Recovery – Towards a more resilient, sustainable and fair Europe

- A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI TANÁCSNAK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret, COM/2018/321 final
- A TANÁCS 2021. május 10-i (EU) 2021/764 HATÁROZATA a Horizont Európa kutatási és innovációs keretprogram végrehajtását szolgáló egyedi program létrehozásáról és a 2013/743/EU határozat hatályon kívül helyezéséről
- Az [Európai Parlament és Tanács \(EU\) 2021/783 rendelet \(2021. április 29.\) a környezetvédelmi és éghajlat-politikai program \(LIFE\) létrehozásáról és az 1293/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről](#)
- [A digitális évtizedhez vezető út](#) című bizottsági javaslat

Linkek

- <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2021/03/16/council-adopts-position-on-95-5-billion-eu-research-programme-for-2021-2027/>
- <https://nkfih.gov.hu/hivatalrol/nemzetkozi-kapcsolatok/horizont-europa>
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2993
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1606
- <https://palyzatokmagyarul.eu/competition/detail/3612>
- <https://palyzatokmagyarul.eu/competition/detail/3613>
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2943
- https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/european-partnerships-horizon-europe_en
- <https://erasmusplusz.hu/az-erasmus-programrol>
- (https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/documents/annual-work-programmes_en)
- https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/sites/default/files/2021-erasmusplus-programme-guide_v2_hu.pdf
- <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/life2027>
- (https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/life_priority/index_en.htm)
- [az Európai Parlament és Tanács \(EU\) 2021/783 rendelet \(2021. április 29.\) a környezetvédelmi és éghajlat-politikai program \(LIFE\) létrehozásáról és az 1293/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről](#)

- [LIFE többéves munkaprogram a 2021-2024 időszakra](#)
- https://cinea.ec.europa.eu/life/life-calls-proposals_hu
- <https://termeszetvedelem.hu/life-program/>
- [1287/2013/EU rendelet a COSME program létrehozásáról](#)
- https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/single-market-programme_hu
- [A TANÁCS 2021. május 10-i \(EU\) 2021/764 HATÁROZATA a Horizont Európa kutatási és innovációs keretprogram végrehajtását szolgáló egyedi program létrehozásáról és a 2013/743/EU határozat hatályon kívül helyezéséről](#) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32021D0764>
- <https://lifepalyazatok.eu/celok.html>
- https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/potential-new-sources-revenue_hu
- https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_hu
- <https://interreg-rohu.eu/hu/megjelent-az-uj-2021-2027-es-periodusra-vonatkozo-kohezios-politikai-jogszabalycsomag/>
- https://ec.europa.eu/info/strategy_hu
- <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2021/06/14/eu-s-flagship-programme-connecting-europe-facility-2-0-adopted-by-the-council/>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0173&from=EN>