

Nemzeti
Közzolgálati
Egyetem
Államtudományi
és Nemzetközi
Tanulmányok Kar

Szerkesztette
Nyikos Györgyi

AZ EURÓPAI UNIÓ TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERETE ÉS A KÖZVETLEN EU-FORRÁSOK (2021–2027)



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Az Európai Unió többéves pénzügyi kerete és a közvetlen EU-források (2021–2027)

Az Európai Unió többéves pénzügyi kerete és a közvetlen EU-források (2021–2027)

Szerkesztette
Nyikos Györgyi



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2025

Szerkesztő
Nyikos Györgyi

Szakmai lektorok
Farkas Máté
Halmai Péter
Leveleki Zsolt

Szerzők
Józsa Viktória (4. fejezet)
Nyikos Györgyi (1–2. fejezet)
Viszoczký Emese (3. fejezet)

A kézirat lezárásának időpontja: 2022. február 1.

Kiadja a Nemzeti Közszerkálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu · ludovika.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószekesztő: Fülöp Éva
Korrektor: Szabó Ilse
Tördelőszekesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-963-531-729-5 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-730-1 (ePDF)
ISBN 978-963-531-731-8 (ePub)

DOI: https://doi.org/10.36250/00991_00

© A szerzők, 2025
Szerkesztés © Nyikos Györgyi, 2025
© A kiadó, 2025

A mű elektronikus változata a CC BY-NC-ND 4.0 nemzetközi licenc
feltételeinek megfelelően felhasználható.
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Tartalom

Jegyzékek	7
Bevezetés	11
1. Az Európai Unió költségvetési rendszere	13
1.1. Az EU-költségvetés jelentősége	13
1.2. Az EU-költségvetés fejlődési folyamata	19
1.2.1. 1950–1970	19
1.2.2. 1970–1992	21
1.2.3. 1992–2000	22
1.2.4. 2000–2006	23
1.2.5. 2007–2013	25
1.2.6. 2014–2020	27
1.3. Az Európai Unió költségvetési és pénzügyi rendszere	31
1.3.1. A többéves pénzügyi keret	33
1.3.2. Az Európai Unió éves költségvetése	38
1.3.3. A költségvetés végrehajtása és a mentesítés	43
1.3.4. A költségvetési/pénzügyi rendelet	43
1.3.5. Végrehajtás	45
2. A 2021–2027 programozási időszak többéves pénzügyi kerete	51
2.1. Hosszú és összetett tárgyalási folyamat és új elemek a javaslatokban	53
2.2. A 2021–2027 programidőszak többéves pénzügyi kerete	56
2.3. A Next Generation EU nevű helyreállítási eszköz uniós programjai	63
2.3.1. Az NGEU fő jellemzői	65
2.3.2. Az NGEU fő pillérei és eszközei	70
2.3.3. NGEU: hatás és következmények	74
3. Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz	79
3.1. Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz	80
3.1.1. Az Alap célja és prioritásai	80
3.1.2. Szabályozási háttér	84
3.1.3. Helyreállítási és rezilienciaépítési tervek	88
3.1.4. A végrehajtás eddigi eredményei	92
3.1.5. A magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv	93
3.1.6. A magyarországi végrehajtás jellemzői	103
3.1.7. Tagállami kitekintés	107

3.2. Technikai Támogatási Eszköz	119
3.2.1. Az eszköz célja	119
3.2.2. Az eszköz támogatási területei	120
3.2.3. Támogatható tevékenységek	121
3.2.4. Az eszköz működése	122
3.2.5. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Tervek támogatása a Technikai Támogatási Eszközön keresztül	123
4. Közvetlen EU-forrásból megvalósított programok	125
4.1. Az európai uniós költségvetésből finanszírozott programok irányítási módjai	125
4.2. Az európai uniós költségvetésből finanszírozott programok rövid bemutatása	128
4.2.1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság	129
4.2.2. Kohézió és értékek	131
4.2.3. Természeti erőforrások és környezet	134
4.2.4. Migráció és határigazgatás	135
4.2.5. Biztonság és védelem	136
4.2.6. Szomszédság és a világ	138
4.3. Horizont Európa program	139
4.3.1. Az Európai Innovációs Tanács (EIC)	145
4.3.2. Az EIC Pathfinder program	145
4.3.3. Az EIC Accelerator program	145
4.4. Erasmus+-program	147
4.4.1. Az Erasmus+-program céljai	147
4.4.2. KA1: egyéni mobilitás	149
4.4.3. KA2: szervezetek és intézmények közötti együttműködés	150
4.4.4. KA3: szakpolitikai fejlesztéshez és együttműködéshez nyújtott támogatás	152
4.5. A LIFE-program	158
4.5.1. Magyarország részvétele a LIFE-programban	162
4.6. A COSME (SMP) -program	163
4.7. Az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz 2.0 (CEF 2.0)	168
4.8. A programok felhasználásának általános szabályrendszere	174
4.9. Az EU-források intézményrendszere	177
Felhasznált irodalom	185

Jegyzékek

Ábrák jegyzéke

1.1. ábra: Az uniós költségvetés aránya az egyes tagállamok közkiadásáiban (2019)	16
1.2. ábra: Útíterv az új saját források bevezetéséhez	35
1.3. ábra: A fő szakpolitikai területek alakulása az uniós költségvetésben	38
1.4. ábra: Az EU 2021. évi költségvetése (kötelezettségvállalások, milliárd euró, folyó áron)	42
2.1. ábra: A bruttó hazai termék változása 2020-ban, EU27	52
2.2. ábra: Az uniós költségvetés mérete a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) százalékában	53
2.3. ábra: Teljes költségvetés 2021–2027	56
2.4. ábra: A 2021–2027-es időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keret szerkezete	57
2.5. ábra: Beruházás a jövőbe – egyes programok forrásallokációja az előző és a jelenlegi ciklusban	58
2.6. ábra: A 2021–2027-es tagállami előirányzatok, a 2014–2020-as időszakkal összevetve (2018-as árakon)	61
2.7. ábra: Új és megerősített prioritások a 27 tagú unió számára	63
2.8. ábra: Az NGEU-eszköz három pillére	64
2.9. ábra: A Covid-járvány korai szakaszában jóváhagyott három biztonsági háló	66
2.10. ábra: Az NGEU GDP-re gyakorolt hatásának becslése	74
3.1. ábra: Az Európai Bizottság részére benyújtott Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének címlapja	94
3.2. ábra: A demográfia és a köznevelés komponensének belső felépítése	96
3.3. ábra: A magasan képzett, versenyképes munkaerő komponensének belső felépítése	97
3.4. ábra: A felzárkózó települések komponensének belső felépítése	98
3.5. ábra: A vízgazdálkodás komponensének belső felépítése	99
3.6. ábra: A fenntartható zöldközlekedés komponensének belső felépítése	100
3.7. ábra: Az energetika – zöldátállítás – komponensének belső felépítése	100
3.8. ábra: Az átállítás a körforgásos gazdaságra komponensének belső felépítése	101
3.9. ábra: Az egészségügy komponensének belső felépítése	101
3.10. ábra: A horizontális intézkedések komponensének belső felépítése	102
3.11. ábra: A zöld, digitális és egyéb témák megoszlása az egyes tagállamok RRP-jeiben	119

4.1. ábra: A 2021–2027 közötti többéves pénzügyi kerethez kapcsolódó főbb programok és alapok	128
4.2. ábra: Kiemelt hangsúlyt kap a migráció és külső határaink védelme	136
4.3. ábra: Minőségi ugrás a biztonság és a védelem tekintetében	137
4.4. ábra: Európa mint erős globális szereplő	138
4.5. ábra: A keretprogramok költségvetése (a Horizont 2020 és Horizont Európa előtt)	140
4.6. ábra: A Horizont Európa keretprogram szerkezete	141
4.7. ábra: A Horizont Európa keretprogramon belüli EU-missziók	143
4.8. ábra: A LIFE-program 2021–2027 felépítése	159
4.9. ábra: A LIFE-program 2021–2027 alprogramjai és forrásösszetétele	160
4.10. ábra: A COSME-program 2014–2020 közötti alprogramjai és forrásösszetétele	164
4.11. ábra: Átmenet a COSME és az SMP között	166
4.12. ábra: Az Egységes piac program felépítése és céljai	167
4.13. ábra: Az Egységes piac program költségvetésének összetétele	167
4.14. ábra: Az uniós eurőövezeti stabilitást szolgáló új költségvetési eszközök	180

Táblázatok jegyzéke

1.1. táblázat: Programidőszakok MFF-szerkezetének összehasonlítása	36
2.1. táblázat: A 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret a Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete alapján (2020. december 17.)	60
2.2. táblázat: Az NGEU főbb jellemzői	67
2.3. táblázat: Az NGEU és a 2020. évi költségvetés-módosítás országok közötti elosztása: bruttó támogatás és garanciakifizetések a tagállamok részére	68
2.4. táblázat: A méltányos átmenet mechanizmusa	72
3.1. táblázat: Az RRF szakpolitikai területei	81
3.2. táblázat: A Strukturális Alapok és az RRF végrehajtása közötti különbségek	87
3.3. táblázat: A HET indikatív forrásallokációja komponensenkénti bontásban a 2021. május 10-ei dokumentumváltozat szerint	95
3.4. táblázat: A hazai RRF-végrehajtás operatív programok rendszerével való összevetése	106
3.5. táblázat: Vissza nem térítendő támogatások maximális összege tagállamonként	108
3.6. táblázat: Ausztria RRP-jének belső felépítése	109
3.7. táblázat: Németország RRP-jének belső felépítése	112
3.8. táblázat: Olaszország – makrogazdasági fejlődés és előrejelzés	113

3.9. táblázat: Olaszország RRP-jének felépítése	114
3.10. táblázat: Az olasz RRP végrehajtásának ütemezése beruházások és reformok szerint	115
3.11. táblázat: Szlovákiai gazdasági és pénzügyi mutatók	116
3.12. táblázat: Szlovákia RRP-jének felépítése	117
4.1. táblázat: A Horizont Európa program költségvetése	142
4.2. táblázat: A Mediterrán törzshálózati folyosó a CEF 2.0 rendelet alapján	170
4.3. táblázat: A Keleti/Kelet-Mediterrán törzshálózati folyosó a CEF 2.0 rendelet alapján	171
4.4. táblázat: A Rajna–Duna törzshálózati folyosó a CEF 2.0 rendelet alapján	172
4.5. táblázat: Az előre azonosított, határokon átnyúló összeköttetések indikatív listája az átfogó hálózaton a CEF 2.0 rendeletben	173

Szövegdobozok jegyzéke

1.1. szövegdoboz: A 2021-es költségvetési eljárás mérföldkövei	41
3.1. szövegdoboz: Saját forrásokról szóló határozat	79
3.2. szövegdoboz: A Do No Significant Harm elv jelentősége	82
3.3. szövegdoboz: Az RRF főbb értékelési szempontjai	90
3.4. szövegdoboz: Példák teljesült reformokra és beruházásokra	92
3.5. szövegdoboz: Példák célokra és mérföldkövekre a felzárkózó települések komponensének keretében	98
3.6. szövegdoboz: Magyarország részesedése a Technikai Támogatási Keretből 2021-ben	122

Bevezetés

Az uniós költségvetés európai szinten összesít forrásokat az uniós stratégiai célok, egyben infrastrukturális és kutatási projektek, valamint az EU-t és valamennyiünket érintő kihívások (például éghajlatváltozás) kezelésének finanszírozásával. Az uniós költségvetés speciális rendszerben működik: a többéves pénzügyi keret feltételrendszerében éves költségvetések tartalmazzák az adott évi működés kiadási és bevételi lehetőségeit. A rendszer az addicionalitás elvére épül, vagyis az EU-költségvetés kiegészíti a tagállamok nemzeti költségvetését, valamint a szolidaritás elvére is tekintettel jelentős forrásokkal támogatja a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatását.

A koronavírus-világjárvány okozta gazdasági válságból fakadó rendkívüli nehézségek és bizonytalanság idején az Európai Uniónak minden eddigénél jobban meg kellett mutatnia, hogy a megszokott működés mellett különleges gazdaságélénkítési tervre van szükség, amely megvalósításának középpontjában az uniós költségvetés áll.

A 2021–2027 programozási időszak többéves pénzügyi tervezését a koronavírus-járvány is befolyásolta, hiszen az uniós pénzügyek középtávú szerkezetéről szóló, folyamatban lévő tárgyalások idején bekövetkezett krízis nyomán 2020 decemberében egy példátlan költségvetési csomagot fogadtak el. Ez egyeztet a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó 1074,3 milliárd eurós többéves pénzügyi keretet (MFF) és a válság kezelésére kialakított 750 milliárd eurós új generációs uniós eszközt (Next Generation EU – NGEU).

A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó megerősített többéves pénzügyi keret a válságból a hosszú távú fellendülés útjára kívánja terelni az Európai Uniót, alapvető finanszírozást biztosítva az azonnali szükségletek kielégítésére, valamint a zöld- és digitális átmenetre irányuló hosszú távú beruházásokhoz. A gazdaságélénkítési terv sikere nemcsak annak nagyságrendjétől és ambícióitól függ, hanem a cselekvés gyorsaságától és attól is, hogy a válaszlépéseket a fejlemények fényében sikerül-e kiigazítani.

Jelen írás igyekszik bemutatni a 2021–2027 programidőszak fő költségvetési sajátosságait, illetve a rendelkezésre álló EU-források felhasználásának specifikumait. A többéves pénzügyi keretben található forrásokon túl az új válságkezelésre felállított pénzügyi intézkedési program igyekszik felszabadítani

az uniós költségvetésben rejlő teljes potenciált a gazdaság beindítása, valamint Európa fenntarthatóságának, ellenálló képességének és stratégiai autonómiájának növelése érdekében. Véleményünk szerint hasznos annak megismerése, hogy mire és milyen feltételek mentén van forrás az EU-költségvetésben, illetve milyen folyamatok mentén és hogyan működik ezek felhasználása. Ezekben a kérdésekben kíván útmutatást adni kiadványunk.

A szerkesztő

1. Az Európai Unió költségvetési rendszere

1.1. Az EU-költségvetés jelentősége

Az uniós költségvetés az Európai Unió tagállamai közkiadásainak korlátozott részét teszi ki, de vannak olyan jellemzői, amelyek növelik a hatását. Az elmúlt években felmerült kihívások ugyanakkor kiszélesítették a költségvetés szerepéről és lehetséges reformjáról szóló vitát.

2019-ben az uniós költségvetés 163,9 milliárd eurót tett ki, ami az EU28 bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) mintegy 1%-a.¹ Ugyanebben az évben a tagállamok közkiadásai átlagosan a GNI 46%-át tették ki, és ez az arány a koronavírus-járvány nyomán növekszik az ebből eredő recesszió és a hatásainak enyhítését célzó megnövekedett közkiadások miatt.

A világhátrány kitörése előtt az EU költségvetése az Európai Unió összes közkiadásának mintegy 2%-át tette ki,² 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).³

Elemzők⁴ megjegyzik, hogy az uniós költségvetés eddig két funkciót töltött be a közgazdasági elmélet által az államháztartásnak⁵ hagyományosan tulajdonított

¹ 2021-től ez az arány várhatóan az EU27 bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 1%-a fölé emelkedik, miután új többéves keretet és ideiglenes gazdaságélénkítési eszközt fogadtak el, valamint az Egyesült Királyság kilépett az unióból.

² Az Európai Bizottság (Költségvetési Főigazgatóság és Eurostat) adatai alapján. Európai Unió: *Az uniós költségvetés felhasználása*.

³ Carlo Cottarelli – Martina Guerguil (szerk.): *Designing a European Fiscal Union. Lessons from the Experience of Existing Federations*. New York, Routledge, 2015.

⁴ Agnès Bénassy-Quéré – Xavier Ragot – Guntram B. Wolff: Which Fiscal Union for the Euro Area? *Les notes du conseil d'analyse économique*, (2016), 29.

⁵ Csányi Réka et al.: *Államháztartás*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

háromból:⁶ közjavak biztosítása (például a kutatási és innovációs tevékenységek támogatása), valamint a források bizonyos mértékű újraelosztása az egyenlőtlenségek csökkentése érdekében, összhangban *Az Európai Unió működéséről szóló szerződésben* (EUMSz) rögzített, az uniós régiók közötti gazdasági, társadalmi és területi kohézióra vonatkozó célkitűzésekkel.⁷ Ez a két funkció nem zárja ki egymást, mivel egy újraelosztási célokkal rendelkező szakpolitikai terület, mint például a kohézió, közjavakat is nyújthat.

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 kutatás⁸ becslése szerint például az EU költségvetése által az elmúlt 15 évben működtetett források éves újraelosztása a térség GNI-jének 0,2%-ának felel meg,⁹ 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.

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 finanszíroz. Ez a kollektív hitelfelvétel az EU

⁶ A három funkció: közjavak biztosítása, újraelosztás, makrogazdasági stabilizáció. A harmadik funkció, amelyet az uniós költségvetés eddig nem fedett le, tekintettel annak méretére és a több-éves tervezéssel összefüggésben korlátozott rugalmasságára, a makrogazdasági stabilizáció. Lásd Halmai Péter: *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Dialóg Campus, 2020a. Ezt a funkciót 2021-től bizonyos mértékig egy új, ideiglenes gazdaságélénkítési eszköz, a Next Generation EU (NGEU) fogja betölteni.

⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUMSz). HL C 326. 2012. október 26. Harmadik rész, XVIII. cím, Gazdasági, társadalmi és területi kohézió.

⁸ Paolo Pasimeni – Stéphanie Riso: The Redistributive Function of the EU Budget. *IMK Working Paper*, 174. (2016).

⁹ 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.

GNI-jének több mint 5%-át teszi ki.¹⁰ 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 múlik.¹¹

Mindenesetre még az ideiglenes gazdaságélénkítési eszköz figyelembevétele nélkül sem szabad alábecsülni azt a szerepet, amelyet az uniós költségvetés a gazdaságban és az uniós szakpolitikai célkitűzések elérésében játszhat számos jellemzője miatt. 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 (például innovatív pénzügyi eszközök révén), és olyan szakpolitikai területeken, ahol a források uniós szintű egyesítése segíthet a célkitűzések hatékonyabb elérésében (például a harmadik országokkal folytatott fejlesztési együttműködés területén), olyan előnyökhöz juthat, mint a méretgazdaságosság.

Egyes országokban az uniós költségvetés jelentős forrást jelent a beruházások számára.¹² Például 15 tagállamban, főként azok közül, amelyek 2004 áprilisa után csatlakoztak az Európai Unióhoz, az uniós költségvetés aránya a teljes közkiadásokon belül jelentősen meghaladja a 2%-ot, a számok 4,47% (Szlovénia) és 11,75% (Lettország) között mozognak (1.1. ábra).

¹⁰ Alessandro D'Alfonso: *Next Generation EU. A European Instrument to Counter the Impact of the Coronavirus Pandemic*. European Parliament, 2020.

¹¹ Lorenzo Codogno – Paul van den Noord: *Assessing Next Generation EU. LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series*, 166/2020. (2021).

¹² 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.



1.1. ábra: Az uniós költségvetés aránya az egyes tagállamok közkiadásáiban (2019)

Forrás: Európai Parlament: *Az EU költségvetése a közkiadások arányában*

Emellett, ha csak a beruházásokra összpontosítunk, az uniós költségvetés hozzájárulása az unió területén megvalósuló közberuházásokhoz magasabb: az Európai Bizottság szerint a 2015–2017-es időszakban a kohéziós politika önmagában az uniós kormányzati tőkeberuházások 8,5%-át tette ki. A 2004 áprilisa után csatlakozott 13 tagállamban ez az arány átlagosan 41%.¹³ Ami a kutatásba és innovációba történő beruházásokat illeti, a Horizont 2020 (2014–2020) volt a világ legnagyobb, ilyen tevékenységekre szánt transznacionális programja: 2019-ben a legnagyobb kedvezményezettek Németország, Franciaország, az Egyesült Királyság (akkor még az EU részeként), Hollandia és Belgium voltak (csökkenő sorrendben aszerint, hogy a területükön található kedvezményezettek összesen mekkora összeget kaptak a programból).

Ebből a szempontból az Európai Bizottság és az Európai Parlament hangsúlyozza,¹⁴ hogy az uniós költségvetés jellegét és funkcióját tekintve eltér

¹³ Európai Bizottság: *Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*. Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2017. xxiii.

¹⁴ European Commission: *Commission Staff Working Paper. The Added Value of the EU Budget*. SEC(2011) 867 final (2011. június 29.); Európai Parlament: *Állásfoglalás a többéves pénzügyi keretről és a saját forrásokról*. P7_TA(2012)0245 (2012. június 13.); Európai Bizottság: *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről*. COM(2017) 358 végleges (2017. június 28.).

a nemzeti költségvetésektől, mivel elsősorban beruházási költségvetés,¹⁵ 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.

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-, kvázitőke-, 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 kedvezményezettnek 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 ezer

¹⁵ 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 elérni 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 [...] megített észrevételek tekintetében elért eredményekre”. Lásd Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a költségvetési fegyelemlről, 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 433 I. 2020. december 22. 28–46.

kis- és közép vállalkozás (kkv) részesült finanszírozásban e 23 pénzügyi eszköznek köszönhetően.¹⁶

Egyes szakpolitikai területeken az erőforrások uniós szintű egyesítése olyan előnyökkel járhat, mint a méretgazdaságosság és a párhuzamosságok megszűntetése, 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 alkalmazva négy esettanulmányra (egészségügy, éghajlatváltozás, társadalombiztosítás és védelem) az elemzés arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok évente 180 milliárd eurót takaríthatnának meg a költségvetési források jobb elosztásával ezeken a szakpolitikai területeken.¹⁷ Egy másik példa a fejlesztési együttműködés, amelyben az OECD szerint az uniós programok földrajzi hatókörüknek és méretüknek köszönhetően komparatív előnyökkel rendelkeznek.¹⁸ Az EU a tagállamokkal együtt a világ legnagyobb fejlesztési segélyezője. Az uniós programokon kívül azonban a tagállamok más programokon keresztül is nyújtanak fejlesztési támogatást.

Összefoglalva: az EU költségvetése viszonylag kis méretű, de vannak olyan jellemzői, amelyek erősíthetik általános hatását. Idővel változott, de reformja meglehetősen lassan haladt előre a finanszírozási rendszer és a többéves tervezési eszköz elfogadására vonatkozó eljárások miatt, amelyek egyhangú beleegyezést

¹⁶ Európai Bizottság: *Az Európai Unió általános költségvetési tervezete a 2021-es pénzügyi évre*. COM(2020) 300 (2020. július 27.). A pénzügyi eszközök előnyeiről és kihívásairól részletesebben lásd Európai Számvevőszék: *Az pénzügyi eszközök szerepe az uniós költségvetés végrehajtásában – a 2007–2013-as programidőszak tanulságai*. 19/2016. sz. különjelentés, 2016; valamint Jorge Núñez Ferrer et al.: *Financial Instruments: Defining the Rationale for Triggering Their Use*. Policy Department for Budgetary Affairs, European Parliament, 2017. október; valamint Györgyi Nyikos: *Financial Instruments in the 2014-20 Programming Period: First Experiences of Member States*. Brussels, European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2016; továbbá Györgyi Nyikos et al.: *Do Financial Instruments or Grants Have a Bigger Effect on SMEs' Access to Finance? Evidence from Hungary*. *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, 12. (2020), 5. 667–685.

¹⁷ Jérôme Saulnier: *Improving the Quality of Public Spending in Europe. Budgetary 'Waste Rates' in EU Member States*. Brussels, European Parliament, 2020.

¹⁸ *OECD Development Assistance Peer Reviews: European Union*. OECD, 2012.

igényelnek az EU-ban. A koronavírus-világjárvány kitörése és annak súlyos társadalmi-gazdasági következményei¹⁹ az egész EU-ban a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó uniós pénzügyi tárgyalások eredményeképpen egy olyan csomagot fogadtak el, amely példátlan, ugyanakkor további reformokra is lehetőséget ad.

1.2. Az EU-költségvetés fejlődési folyamata

Az EU költségvetése több évtized alatt, az Európai Unió fejlődésével párhuzamosan folyamatosan alakult. Feladata az uniós programok és intézkedések finanszírozása az összes uniós szakpolitikai területen, a mezőgazdaságtól kezdve a regionális politikán és a vállalkozáspolitikán át a kutatásig és az űrpolitikáig.

A Közösség pénzügyi rendszerében számos jelentős fejlemény történt fennállásának első 20 évében:

- a költségvetési eszközök egységesítése felé való elmozdulás;
- a Közösség pénzügyi autonómiája felé tett előrelépés;
- a közös politikák kialakítása;
- az intézmények közötti egyensúly megtalálása a költségvetés feletti hatáskörök gyakorlásában;
- az Európai Közösségek első bővítése.

1.2.1. 1950–1970

Az Európai Szén- és Acélközösség, az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia-közösség néhány éven belüli megalakulása az európai politikák számára több különálló költségvetés együttes létezéséhez vezetett.

- Az 1951-es ESZAK-szerződés²⁰ rendelkezett egy igazgatási és egy működési költségvetésről.

¹⁹ Györgyi Nyikos – Bettina Soha – Attila Béres: Entrepreneurial Resilience and Firm Performance During the COVID-19 Crisis – Evidence from Hungary. *Regional Statistics*, 11. (2021), 3. 29–59.

²⁰ Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződést 1951. április 18-án írták alá Párizsban, és 1952. július 24-én lépett hatályba, 50 évre korlátozott érvényességi idővel. A szerződés többszöri módosítását követően 2002. július 23-án lejárt.

- Az 1957-es EGK-szerződés²¹ egyetlen költségvetést hozott létre.
- Az 1957-es Euratom-szerződés egy igazgatási költségvetést, valamint egy kutatási és beruházási költségvetést hozott létre.

A működés beindulását követően jelentős erőfeszítések történtek az európai intézmények és különösen azok költségvetésének egységesítése és egyszerűsítése érdekében:

- Az 1965-ös egyesülési szerződés az ESZAK és az Euratom igazgatási költségvetését az EGK költségvetésébe integrálta. Ez a szerződés a három miniszterek tanácsát (EGK, ESZAK és Euratom), a két bizottságot (EGK, Euratom) és a főhatóságot (ESZAK) egyetlen tanáccsal, illetve egyetlen bizottsággal váltotta fel. Ezt az igazgatási összevonást kiegészítette az egységes működési költségvetés intézménye.
- Az 1970-es Luxemburgi Szerződés²² az Euratom kutatási és beruházási költségvetését az általános költségvetésbe integrálta. Ez a szerződés váltotta fel azt a rendszert, amelyben a Közösségek a tagállamok hozzájárulásaiból és a saját forrásokból finanszírozták. Emellett egységes költségvetést hozott létre a Közösségek számára.

Az ESZAK-szerződés 2002-es lejárta tovább egyszerűsítette a közösségi intézmények költségvetését. 1970 és 2002 között két költségvetés létezett egymás mellett: az általános költségvetés és az ESZAK működési költségvetése. Az ESZAK-szerződés lejárta óta az Európai Közösséget létrehozó szerződés szabályai vonatkoznak a szén- és acélkereskedelemre. Az ESZAK-szerződés lejártának pénzügyi következményeiről és a szén- és acélkutatási alapról szóló jegyzőkönyvet a Nizzai Szerződéshez (2001) csatolták. Ez a jegyzőkönyv rendelkezik az ESZAK összes eszközének és kötelezettségének az Európai Közösségre történő átruházásáról, valamint ezen eszközök és kötelezettségek nettó értékének a szén- és acéliparhoz kapcsolódó ágazatokban végzett kutatásra történő felhasználásáról.

²¹ A „római szerződéseket” 1957 márciusában írták alá Rómában. Az első szerződés létrehozta az Európai Gazdasági Közösséget (EGK), a második pedig az Európai Atomenergia-közösséget, ismertebb nevén az Euratomot. E két szerződés 1958. január 1-jén lépett hatályba.

²² Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó Szerződések, valamint az Európai Közösségek Egységes Tanácsának és Egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes költségvetési rendelkezéseinek módosításáról.

1.2.2. 1970–1992

Az 1970-es évek elején kialakult jogi, politikai és intézményi egyensúly a Közösség pénzügyi rendszerében a következő tíz évben fokozatosan felborult. Ebben az időszakban a tagállamok és az európai intézmények közötti kapcsolatok egyre feszültebbé váltak, és a helyzet fokozatosan nyílt konfliktusba torkollott. Ennek eredményeképpen a költségvetési döntéshozatali folyamat működése 1980 és 1988 között rendkívül problematikusává vált, és az incidensek sora véget nem érő volt:

- a Tanács, a Bizottság vagy egyes tagállamok által a Bíróság előtt benyújtott számos kereset vagy ellenkereset;
- a költségvetés elfogadásának késedelme;
- a költségvetés Parlament általi elutasítása; és
- a kiadások finanszírozása érdekében ideiglenes megoldások, például előlegek vagy külön hozzájárulások alkalmazása.

Az 1980-as, 1985-ös, 1986-os és 1988-as költségvetéseket csak a pénzügyi év kezdetén fogadták el, így az ideiglenes tizenkettedek rendszerét öt-hat hónapos időszakokra kellett alkalmazni. Az 1986-os harmadik bővítés és az Egységes Okmány új politikai ösztönzést adott a Közösségnek. Spanyolország és Portugália csatlakozása, valamint egy olyan szerződés, amely a kibővített Közösség számára új ambíciókat határozott meg (egységes piac, gazdasági és társadalmi kohézió, kutatási keretprogram), politikai alapot biztosított a Közösség pénzügyi rendszerének alapos reformjához. 1987 februárjában a Bizottság két közleményben átfogó reformjavaslatokat, a *Delors-csomagot* terjesztette elő:

- *Az Egységes Okmány: Új határvonal Európa számára*,²³
- *Jelentés a közösségi költségvetés finanszírozásáról*.²⁴

1987 második felében a Bizottság egy sor konkrét javaslatot tett a mezőgazdasági politikára és a strukturális alapokra, valamint az általános költségvetési és pénzügyi keretre (új saját források, a költségvetési rendelet módosítása, költségvetési fegyelem és a költségvetési egyensúlytalanságok kiigazítása).

²³ European Commission: *The Single Act: A New Frontier for Europe. Communication from the Commission to the Council*. COM (87) 100 final (1987. február 15.).

²⁴ Committee for the Study of Economic and Monetary Union: *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*. 1989. április 17.

Az Európai Tanács 1988. február 11–12-i brüsszeli ülésén elfogadta a Közösség pénzügyi reformjának főbb irányvonalait. Ez a reform három fő politikai pontot érintett. Először is megállapodtak abban, hogy a Közösségnek további forrásokat kell biztosítani, hogy az 1988–1992 közötti időszakban megfelelően működhessen. Cserébe a legmagasabb szintű kötelezettségvállalásokat tettek az ezen új forrásokból finanszírozandó kiadások általános elosztására vonatkozóan: elsőbbséget biztosítanak a kohéziós politikáknak, és költségvetési fegyelmi intézkedéseket vezetnek be a mezőgazdasági kiadások hatékony megfélekezése érdekében. Végül pedig a Közösség finanszírozására egy igazságosabb rendszert vezetnének be, amely a tagállamok költségvetési hozzájárulását szorosabban összekapcsolná a tagállamok relatív jóléti szintjével.

1.2.3. 1992–2000

Az 1988–1992-es pénzügyi terv és az 1988-ban kötött intézményközi megállapodás 1992 végén járt volna le. Hasonlóképpen, a saját forrásokról szóló új határozat hiányában 1992-ben véget ért a saját források felső határának fokozatos emelése, amelyet a GNP 1,20%-án befagyasztottak volna. Mivel a Bizottság pozitívan értékelte az 1988-ban bevezetett rendszert, arra a következtetésre jutott, hogy a pénzügyi terv és az intézményközi megállapodás további időszakra megújítandó, még akkor is, ha a tapasztalatok fényében bizonyos javításokat lehetne végrehajtani.

Számos, a költségvetést jelentősen befolyásoló döntés született, ami elkerülhetlenné tette a Közösség pénzügyi keretének felülvizsgálatát, úgymint:

- a közös agrárpolitika 1992-ben megkezdett reformjának pénzügyi hatásának figyelembevétele;
- a strukturális alapok reformjának számbavétele és egy új rendelet elfogadása, mivel az 1988-ban létrehozott keret 1993 végén lejárt;
- a belső piac zökkenőmentes működéséhez szükséges politikák kidolgozásának biztosítása, valamint a Közösségnek az új nemzetek közötti felelősségeinek teljesítéséhez szükséges források biztosítása.

A Delors II. csomag együtt működött a Maastrichti Szerződéssel²⁵ annak első éveiben, hasonlóan ahhoz, ahogyan a Delors I. csomag hozzájárult az Egységes Okmány végrehajtásához. Mindazonáltal az új szerződés közvetlen költségvetési hatásai meglehetősen szerények voltak, és az intézményeknek politikai értékelési jogkört hagytak a végrehajtás tekintetében.

A Maastrichti Szerződés fő költségvetési hatása a Kohéziós Alap létrehozása volt, amely a közösségi átlag 90%-a alatti egy főre jutó GNP-vel rendelkező országok (Görögország, Spanyolország, Írország és Portugália) infrastrukturális, közlekedési és környezetvédelmi projektjeinek finanszírozására szolgált, hogy a gazdasági és monetáris unió keretében támogassa a gazdasági konvergencia felé vezető útjukat.

A Szerződés egyéb költségvetési hatásai közé tartoztak:

- a Szerződéshez csatolt, a gazdasági és társadalmi kohézióról szóló jegyzőkönyv, amely erős politikai jelzés volt a Közösség valamennyi regionális politikájának megerősítése mellett;²⁶
- a Közösség számára kifejezetten kijelölt új hatáskörök számos ágazatban, például a transzeurópai hálózatok, az oktatás, az ipar és a kultúra területén, ami bizonyos esetekben a közösségi fellépés fokozását jelentette ezekben az ágazatokban;
- a közös kül- és biztonságpolitikára, valamint a bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések, amelyek kimondták, hogy az intézményeknél e politikák végrehajtása során felmerülő igazgatási kiadások a közösségi költségvetést terhelik, és hogy a működési költségek a Tanács egyhangú döntése esetén a közösségi költségvetésből is finanszírozhatók.

1.2.4. 2000–2006

1995 decemberében a madridi Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy nyújtson be közleményt az unió jövőbeli pénzügyi keretéről a bővítésre tekintettel.

²⁵ Az Európai Unióról szóló, 1992. február 7-én Maastrichtban aláírt szerződés 1993. november 1-jén lépett hatályba.

²⁶ Szilárd Rácz: Development Processes of Regional Centres in Central and Southeast Europe – From State Socialism to Dependent Market Economies. *Deturope*, 11. (2019), 2. 92–100.

Válaszul a Bizottság 1997 júliusában kiadta az Agenda 2000²⁷ közleményét. Ezt 1998 márciusában egy részletes javaslatcsomag követte, amely számos közösségi politika reformjára, az új tagállamok csatlakozásának előkészítésére és az elkövetkező időszak pénzügyi keretére vonatkozó részletes javaslatokat tartalmazott,²⁸ majd 1998 októberében a saját források rendszeréről szóló jelentés.²⁹ Az e javaslatokról folytatott tárgyalások háttere több szempontból is nehezebb volt, mint a Delors II. csomagról folytatott 1992-es tárgyalásoké.

- Az új pénzügyi keret létrehozása mellett (figyelembe véve a közelgő bővítés pénzügyi hatásait) fontos döntéseket kellett hozni a Közös Agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) reformjáról és a strukturális műveletekről. A strukturális intézkedések tekintetében az elsődleges szempont a juttatások nagysága volt, és az alapszabályokban nem javasoltak lényeges változtatásokat. A bővítés a skandináv országok és Ausztria felvételével a küszöbön állt ugyan, de ezen jóléti országok csatlakozása nem jelentett nettó többletköltséget az unió költségvetése számára.
- A monetáris unió létrehozásával kapcsolatban sokkal nagyobb aggodalomra adott okot a szigorú költségvetési gazdálkodás előírása.
- Számos tagállam nagyon ragaszkodott az uniós költségvetéshez való nettó hozzájárulásuk témájához.
- Ennek következtében az Agenda 2000-ról folytatott tárgyalások közel két évig tartottak. Az Európai Tanács 1999. márciusi berlini ülésén állapodtak meg a főbb irányvonalakról. A 2000–2006-os időszakra vonatkozó pénzügyi keretet tartalmazó új intézményközi megállapodás megkötésére ugyanazon év május 6-án került sor.³⁰ Májusban és júniusban

²⁷ European Commission: *Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union. Document drawn up on the basis of COM(97) 2000 final. Bulletin of the European Union, Supplement 5/97* (1997. július 15.).

²⁸ E pénzügyi szempontok tekintetében lásd European Commission: *The Establishment of a New Financial Perspective for the Period 2000-2006. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. COM (98) 164 final (1998. március 16.); European Commission: *Report on the Implementation of the Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure. Proposals for Renewal*. COM (98) 165 final (1998. március 18.); Intézményközi megállapodás (1999. május 6.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemlről és a költségvetési eljárás javításáról. HL C 172. 1999. június 18.

²⁹ European Commission: *Financing the European Union. An Overview of the System of Own Resources*. MEMO/98/71 (1998. október 7.).

³⁰ Intézményközi megállapodás (1999. május 6.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemlről és a költségvetési eljárás javításáról. HL C 172. 1999. június 18. 1.

elfogadták a KAP reformjáról, a strukturális műveletekre vonatkozó új iránymutatásokról és a bevezetendő előcsatlakozási pénzügyi eszközökről szóló rendeleteket. A Tanács azonban csak 2000 szeptemberében fogadta el a költségvetési fegyelemről szóló új rendeletet³¹ és a saját források rendszeréről szóló új határozatot.³²

1.2.5. 2007–2013

2004 februárjában a Bizottság bemutatta a 2007–2013 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keretre vonatkozó megközelítését.³³ A dokumentum tartalmazta a kiadások javasolt felosztását általános kategóriák szerinti bontásban a 2007–2013-as időszakra. 2004 júliusában a Bizottság megerősítette és részletezte eredeti álláspontját,³⁴ és javaslatot tett egy új intézményközi megállapodásra a költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás javításáról.³⁵ Az Európai Tanács szintjén 2005 júniusában folytatott intenzív tárgyalásokat követően az állam-, illetve kormányfők 2005. december 15–16-i brüsszeli Európai Tanács-ülésén megállapodás született a 2007–2013-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről.

Az Európai Tanács megállapodása volt a kiindulópontja az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti tárgyalásoknak, amelyek eredményeként a három intézmény 2006. május 17-én aláírta a költségvetési fegyelemről

³¹ A Tanács 2040/2000/EK rendelete (2000. szeptember 26.) a költségvetési fegyelemről. HL L 244. 2000. szeptember 29. 27.

³² A Tanács 2000/597/EK, Euratom határozata (2000. szeptember 29.) az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről. HL L 253. 2000. október 7. 42.

³³ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Közös jövőnk építése. A kibővített Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007–2013.* COM(2004) 101 végleges/2. (2004. február 26.).

³⁴ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. A 2007–2013 közötti időszakra szóló pénzügyi terv.* COM(2004) 487 végleges/2. (2004. július 14.) és Európai Bizottság: *Az Európai Unió finanszírozása. A Bizottság jelentése a saját források rendszerének működéséről.* COM(2004) 505 végleges, I. és II. kötet (2004. július 14.).

³⁵ Európai Bizottság: *Bizottsági munkadokumentum. Javaslat a költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás javításáról szóló intézményközi megállapodás megújítására.* COM(2004) 498 (2004. július 14.). A Bizottság javaslatait 2005 áprilisában aktualizálták. Lásd European Commission: *Working Document. Technical Adjustments to the Commission Proposal for the Multi-annual Financial Framework 2007-2013.* SEC(2005) 494 final (2005. április 12.).

és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról szóló intézményközi megállapodást.³⁶ A Tanács 2007. június 7-én új határozatot fogadott el a Közösségek saját forrásairól.³⁷

A tárgyalási kontextust alakító két befolyásoló tényezőt érdemes külön kiemelni:

- Az Európai Tanács 2003. július 17-én elfogadta az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződést, de a tagállamokban a ratifikációs folyamat nem járt sikerrel. Az alkotmánytervezet 2005. május 29-i franciaországi és 2005. június 1-jei holland elutasítása az EU-ban az intézményi és politikai bizonytalanság elhúzódó időszakához vezetett.
- A megbeszélésekre olyan körülmények között került sor, amikor számos tagállam között nézeteltérések alakultak ki a legfontosabb nemzetközi kérdésekkel, különösen az iraki háborúval kapcsolatban.

A tárgyalást három nagyon fontos szempont is befolyásolta:

- Az új tagállamokkal való bővítés csak 5%-kal növelte volna az unió GDP-jét – és bevételeit –, a népességet azonban 30%-kal. Ebből következett, hogy az uniós költségvetés kiadásai nagyobb mértékben növekedtek volna, mint a bevételek, különösen annak fényében, hogy a bővítés négyemlő új mezőgazdasági termelőt jelentett volna (50%-os növekedés), valamint a gazdagok és szegények közötti jövedelmi különbségek megduplázódását.
- A bővítéshez vezető tárgyalások utolsó szakaszában, 2002 októberében az Európai Tanács Franciaország és Németország kezdeményezésére kompromisszumot kötött a kibővített unió mezőgazdasági kiadásairól 2013-ig. Ez a döntés már a Bizottság javaslatainak megtétele előtt előre meghatározta az EU költségvetésének nagy részét.
- A Bizottság javaslatait megelőzően hat tagállam (Németország, Franciaország, Hollandia, Ausztria, Svédország és az Egyesült Királyság) – amelyek mindannyian nettó befizetői az EU költségvetésének – arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy nem látnak lehetőséget arra, hogy az EU

³⁶ Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről. HL C 139. 2006. június 14.

³⁷ A Tanács határozata (2007. június 7.) az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről (2007/436/EK, Euratom). HL L 163. 2007. június 23. A határozat 2009. március 1-jén lépett hatályba, miután valamennyi tagállam ratifikálta 2007. január 1-jei visszamenőleges hatállyal.

költségvetése a saját források felső határának közelében maradjon. A „hatok levele”, amelyet 2003. december 15-én küldtek el a Bizottság elnökének,³⁸ hangsúlyozta, hogy a következő többéves pénzügyi keret során az átlagos kiadások nem haladhatják meg az EU GNI-jének 1,0%-át, beleértve a mezőgazdasági kiadásokat is az Európai Tanács által 2002 októberében meghatározott felső határon belül. Ez a levél nem határozta meg, hogy az 1,0%-os korlát a kifizetésekre vagy a kötelezett-ségvállalási előirányzatokra vonatkozik-e.

Ilyen körülmények között a megállapodás elérése különösen hosszadalmasnak és bonyolultnak bizonyult. A többéves pénzügyi keretről és az új saját forrásokról szóló határozatról folytatott tárgyalások csaknem három és fél évig tartottak. A tárgyalásokat ismét nagymértékben meghatározta a tagállamok nettó hozzájárulásainak kérdése és a nemzeti hozzájárulások szintjével kapcsolatos növekvő aggodalom.

1.2.6. 2014–2020

A Bizottság 2011. június végén terjesztette elő a többéves pénzügyi keretre és a saját forrásokra vonatkozó jogszabállyal kapcsolatos javaslatait *Az Európa 2020 stratégia költségvetése* címmel. A csomag az I. részben a fő közleményt,³⁹ a II. részben egy sor kísérő politikai adatlapot, a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret megállapításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatot,⁴⁰ valamint a költségvetési kérdésekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról szóló intézményközi megállapodás tervezetét⁴¹ tartalmazta. A csomag részeként a Bizottság *A jelenlegi*

³⁸ Lásd a sajtónak szóló tájékoztatást – IP/03/1731 a Bizottságtól: European Commission: *Statement of President Prodi Following the Initiative of Six Member States* (2003. december 15.).

³⁹ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az Európa 2020 stratégia költségvetése*. COM(2011) 500 végleges (2011. június 29.).

⁴⁰ Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács rendelete a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről*. COM(2011) 398 végleges (2011. június 29.).

⁴¹ European Commission: *Draft Interinstitutional Agreement Between the European Parliament, the Council and the Commission on Cooperation in Budgetary Matters and on Sound Financial Management*. COM(2011) 403 final (2011. június 29.).

*finanszírozási rendszerről, az előttünk álló kihívásokról, az érdekeltekkel folytatott konzultáció eredményeiről, valamint a főbb horizontális és ágazati kérdésekkel kapcsolatos különböző lehetőségekről*⁴² és *Az uniós költségvetés hozzáadott értéke*⁴³ című munkadokumentumait is kiadták. A Bizottság továbbá mintegy 60 javaslatot nyújtott be a többéves programokra vonatkozó jogi aktusokkal kapcsolatosan a többéves pénzügyi keret által lefedett valamennyi szakpolitikai területen.

Ezzel egyidejűleg a Bizottság egy sajátforrás-csomagot terjesztett elő, amely három, az uniós költségvetés finanszírozására vonatkozó jogalkotási javaslatot tartalmaz: egy új sajátforrás-határozatot,⁴⁴ egy horizontális végrehajtási rendeletet – a Lisszaboni Szerződés új elemét – és egy új, a saját forrásokról szóló rendeletet,⁴⁵ valamint „a hagyományos és GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról” szóló rendeletet.⁴⁶ Ezeket a javaslatokat egészítette ki a Bizottság jelentése a saját források rendszerének működéséről.⁴⁷

A pénzügyi tranzakciós adóról szóló bizottsági javaslatot⁴⁸ követően 2011 novemberében elfogadtak egy kiegészítő sajátforrás-csomagot, amely két további rendeletre vonatkozó javaslatot tartalmaz: „a hozzáadottérték-adó alapú saját forrás rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról”⁴⁹ és „a pénz-

⁴² European Commission: *Commission Staff Working Paper. A Budget for Europe 2020: The Current System of Funding, the Challenges Ahead, the Results of Stakeholders Consultation and Different Options on the Main Horizontal and Sectoral Issues*. SEC(2011) 868 final (2011. június 29.).

⁴³ European Commission SEC(2011) 867 final: i. m.

⁴⁴ Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről*. COM(2011) 510 végleges (2011. június 29.).

⁴⁵ Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács rendelete az Európai Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedésekről*. COM(2011) 511 végleges (2011. június 29.).

⁴⁶ Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács rendelete a hagyományos és a GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, valamint a készpénzigények kielégítését célzó intézkedésekről*. COM(2011) 512 végleges (2011. június 29.).

⁴⁷ Európai Bizottság: *A Bizottság munkadokumentuma. Az uniós költségvetés finanszírozása: Jelentés a saját források rendszerének működéséről. Kísérő dokumentum: Javaslat tanácsi határozatra az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről*. SEC(2011) 876 végleges/2. (2011. október 27.).

⁴⁸ European Commission: *Proposal for a Council Directive on a Common System of Financial Transaction Tax and Amending Directive 2008/7/EC*. COM(2011) 594 final (2011. szeptember 28.).

⁴⁹ European Commission: *Proposal for a Council Regulation on the Methods and Procedure for Making Available the Own Resource Based on the Value Added Tax*. COM(2011) 737 final (2011. november 9.).

ügyi tranzakciós adó alapú saját forrás rendelkezésre bocsátásáról”.⁵⁰ Az eredeti csomag javaslatait is hozzá kellett igazítani a végleges pénzügyi tranzakciós adóra vonatkozó javaslatához.⁵¹ Mind a bizottsági javaslatokat, mind az azt követő tárgyalásokat nagyban befolyásolták a következő tényezők:

- A világgazdaságot 2007-ben sújtó pénzügyi válság az EU eddigi legsúlyosabb recesszióját idézte elő.⁵² A gazdasági válság⁵³ és a bankok megmentése az államháztartási hiány és az adósságszint drámai romlásához vezetett. Ennek fényében az európai költségvetés kettős kihívás előtt állt: egyrészt hozzá kell járulnia az Európa 2020 stratégiában kitűzött ambiciózus célok eléréséhez, például a beruházások ösztönzésével,⁵⁴ másrészt tükröznie kell a tagállamok költségvetési konszolidációra vonatkozó erőfeszítéseit. Ez utóbbi célt az Európai Tanács 2010. októberi ülésének következtetése⁵⁵ is tartalmazza.
- A 2007–2010 közötti időszakban a nemzeti hozzájárulások alacsonyabbak voltak, és a nettó befizetők nettó egyenlegei jobbak voltak, mint ahogy azt a keretrendszer eredeti elfogadásakor várták. A kifizetési előirányzatok szintje alacsony volt, ami a 2007–2013-as többéves pénzügyi keret kései elfogadásának és a programok lassú elindításának köszönhető.

⁵⁰ Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács rendelete a pénzügyi tranzakciós adó alapú saját forrás rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról*. COM(2011) 738 végleges (2011. november 9.).

⁵¹ Európai Bizottság: *Módosított javaslat. A Tanács határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (EK, Euratom)*. COM(2011) 739 végleges (2011. november 9.); Európai Bizottság: *Módosított javaslat: a Tanács rendelete az Európai Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedésekről*. COM(2011) 740 végleges (2011. november 9.); Európai Bizottság: *Módosított javaslat: A Tanács rendelete a hagyományos és GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, valamint a készpénzigények kielégítését szolgáló intézkedésekről (átdolgozás)*. COM(2011) 742 végleges (2011. november 9.).

⁵² Halmai Péter: Európai integráció és szuverenitás. A gazdasági kormányzás új dimenziói. *Magyar Tudomány*, 174. (2013), 4. 411–422.

⁵³ Halmai Péter: Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Magyar Tudomány*, 178. (2017), 1. 6–17.

⁵⁴ Halmai Péter: Az európai növekedési modell kifulladás. *Közgazdasági Szemle*, 65. (2018), 2. 122–160.

⁵⁵ Az Európai Tanács 2010. október 29-i ülésének következtetése, 3. pont: „Az állam- és kormányfők hangsúlyozták, hogy az Európai Unióban a költségvetési fegyelem megerősítésével egyidejűleg alapvető fontosságú, hogy az Európai Unió költségvetése és a következő többéves pénzügyi keret tükrözze a tagállamok által a hiány és az adósság fenntarthatóbb pályára állítása érdekében tett konszolidációs erőfeszítéseket.” European Council: *Conclusions*. 2010. október 28–29.

Ez a mesterségesen alacsony szint olyan hivatkozási pontot teremtett a tárgyalásokhoz, amely hozzájárult ahhoz, hogy egyes delegációk kevésbé rugalmas tárgyalási álláspontot alakítottak ki.

- Öt tagállam (az Egyesült Királyság, Németország, Franciaország, Hollandia, valamint Finnország) kormányfője által aláírt levelet küldtek a Bizottság elnökének 2010. december 18-án,⁵⁶ amelyben azt kérték, hogy a következő többéves pénzügyi keret kifizetési előirányzatait reálértéken a 2011. évi szinten fagyasszák be a tagállamok költségvetési konszolidációs erőfeszítéseinek támogatása érdekében. A kötelezettségvállalási előirányzatoknak összeegyeztethetőnek kell lenniük a költségvetési hozzájárulások kért stabilizálásával, és nem haladhatják meg a 2013. évi szintet az inflációs rátánál alacsonyabb növekedési ütem mellett.
- A bizottsági javaslatok elfogadása előtt a Parlament elfogadta a SURE bizottságának a jelentését. Ebben a jelentésben az uniós költségvetés 5%-kal történő növelését követelte a Parlament a 2014–2020-as időszakra a 2013. évi szinten állandó többéves pénzügyi keret felső határán felül azért, hogy a kötelezettségvállalások elérjék az EU bruttó nemzeti jövedelmének 1,11%-át – mindezt anélkül tette, hogy a pontos bontást fejtegetenként meghatározta volna.⁵⁷

E különösen bonyolult körülmények miatt a többéves pénzügyi keretről és az új saját forrásokról szóló határozatról folytatott tárgyalások csaknem három évig tartottak. A Tanácsban folytatott tárgyalások először az uniós költségvetéshez való bruttó hozzájárulások korlátozására összpontosítottak, míg a végső fázisban a tagállamok uniós költségvetésből származó egyedi igényeinek kérdése jelentős szerepet játszott. Bár előzetesen számos véleménycserére került sor, a Tanács csak akkor kezdett rendes tárgyalásokat az Európai Parlamenttel, amikor 2013 februárjában megállapodásra jutott. Ezek a tárgyalások magára a többéves pénzügyi keretre, valamint az általa lefedett főbb szakpolitikai területekkel kapcsolatos számos kérdésre terjedtek ki.

⁵⁶ Lásd a sajtó tájékoztatása: Letter to President of European Commission. A Letter from Prime Minister David Cameron and Other European Leaders to the President of the European Commission on 18 December 2010. *Gov.uk*, 2010. december 18.

⁵⁷ Európai Parlament: *Az Európai Parlament állásfoglalása. Befektetés a jövőbe: új többéves pénzügyi keret (MFF) a versenyképes, fenntartható és inkluzív Európáért.* 2010/221(INI) (2011. június 8.).

1.3. Az Európai Unió költségvetési és pénzügyi rendszere

Az Európai Unió tehát 1988 óta rendelkezik többéves pénzügyi keretekkel, amelyekbe az éves költségvetés beágyazódik. Ez nagy stabilitást biztosított a költségvetés tárgyalása során, és véget vetett a korábbi szakaszok intézményközi konfliktusainak. 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.

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz),⁵⁸ amelyek a korábbi szerződések Lisszaboni Szerződés által bevezetett módosításaiból erednek, számos változást vezettek be az EU költségvetési struktúrájában, miközben megőrizték az idővel kialakult főbb jellemzőit. A legszembevetőbb, hogy a többéves pénzügyi keretet először rögzítették az elsődleges jogban,⁵⁹ és az éves költségvetési eljárás kapcsán is jelentős változásokra került sor.

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 unió és a tagállamok kötelezettsége a csalás és az unió pénzügyi érdekeit sértő egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelemre. 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 költségvetés és annak módosításainak megállapítása, amelyeket az Európai Bizottság javaslat

⁵⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés és Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 83. (2010. március 30.)

⁵⁹ 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.

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 egyhangú egyetértése 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 költségvetés elfogadásáért és végrehajtásának ellenőrzéséért felelős két szervezet hatáskörének aszimmetriája felerősíti a költségvetési kérdésekkel kapcsolatos nézeteik közötti különbségeket.⁶⁰ 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 kerüljenek.⁶¹ A koronavírus-világjárvány hatása új dinamikát hozott a többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalásokba, ami egy példátlan csomagot eredményezett egy ideiglenes helyreállítási eszköz, a Next Generation EU (NGEU) elindításával. A költségvetés elfogadásáért és végrehajtásának ellenőrzéséért felelős mindkét szervezet (Tanács és EP) bevonása az NGEU irányításába/végrehajtásába ugyan-csak része volt a vonatkozó tárgyalásoknak.

⁶⁰ Ben Patterson: *Understanding the EU Budget*. Cambridge, Searching Finance Limited, 2011; Stefan Becker – Michael W. Bauer – Alfredo De Feo (szerk.): *The New Politics of the European Union Budget*. Baden-Baden, Nomos, 2017.

⁶¹ A 2014–2020-as többéves pénzügyi keret választások utáni felülvizsgálatának előkészítéséről: Európai Parlament: *A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret választások utáni felülvizsgálatának előkészítése: a Parlament észrevételei a Bizottság javaslatát megelőzően*. P8_TA(2016)0309 (2016. július 6.); és az uniós pénzügyek jövőjéről szóló vitairat: Európai Parlament: *Vitaanyag az EU pénzügyeinek jövőjéről*. P8_TA(2017)0401 (2017. október 24.).

1.3.1. A többéves pénzügyi keret⁶²

A többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások célja, hogy általánosságban meghatározzák az EU által elkölthető pénzösszegek felső határát, a kiadási programokat, amelyek megszabják, hogy a pénzt mire kell költeni (kiadási struktúra), valamint a szabályok, 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 forrás⁶³ 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 szolgálja.⁶⁴ 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).

⁶² EUMSZ 312. cikk; A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. HL 433 I. 2020. december 22.

⁶³ A Tanács határozata (2014. május 26.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (2014/335/EU, Euratom). HL L 168. 2014. június 7.

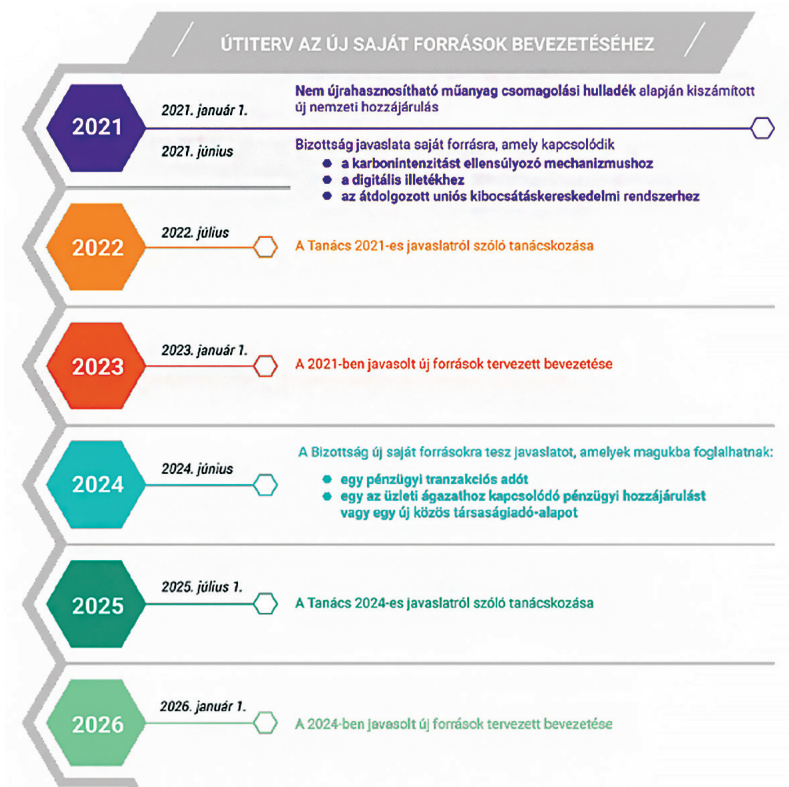
⁶⁴ A saját források közé nem sorolt egyéb bevételek közé tartoznak az uniós alkalmazottak fizetésére kivetett adók, a nem uniós országok bizonyos programokhoz való hozzájárulásai, valamint a versenyjog megsértése miatt a vállalatokra kiszabott bírságok.

A Tanács által 2020 decemberében elfogadott új saját forrásokról szóló határozat⁶⁵ egy sor fontos változást vezetett be a rendszerbe, amelyeket 2021. január 1-jétől visszamenőleges hatállyal kellett 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. Mivel az egyes évek költségvetését egyensúlyban kell elfogadni és végrehajtani, az egyéb bevételek sérelme nélkül, a saját forrásokról szóló határozatban megállapított felső határok jelölik ki 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.

⁶⁵ 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. HL L 424. 2020. december 15.



1.2. ábra: Útiterv az új saját források bevezetéséhez

Forrás: Alessandro D'Alfonso: *Own Resources of the European Union. Reforming the EU's Financing System*. European Parliament, 2021 – a költségvetési ügyekről szóló intézményközi megállapodás alapján

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, változatlanok azonban nem nevezhetők, hiszen részben az elnevezések, részben az egyes sorokhoz tartozó programok módosulnak, azonban a fő kiadási területek megtalálhatók az egymást követő programozási időszakok többéves pénzügyi kereteiben.

1.1. 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
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	2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások ebből: a piaccal kapcsolatos kiadások és közvetlen kifizetések	3. Természeti erőforrások és környezet ebből: Piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések

	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Belső és külső biztonság	3. Uniós polgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése 3a. Szabadság, biztonság és a jog érvényesülése 3b. Uniós polgárság	3. Biztonság és uniós polgárság	4. Migráció és határ-igazgatás 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

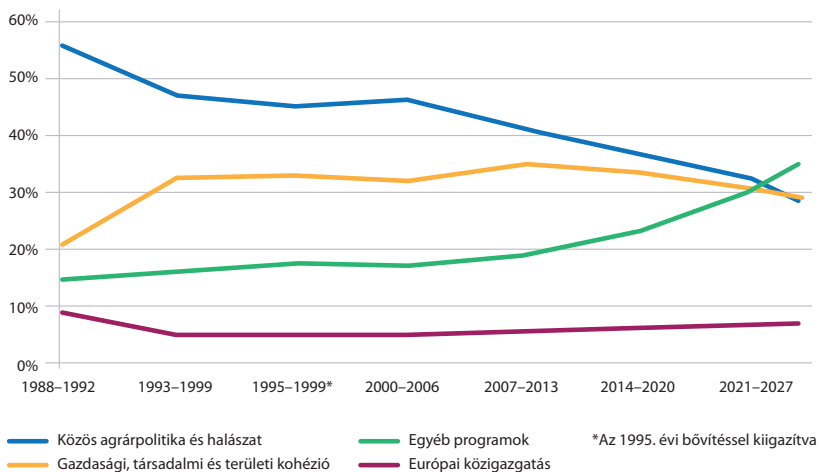
Forrás: Nyikos Györgyi – Erdei-Derschner Katalin: A 2021–2027 programozási időszak EU-forrásai és a lehetséges magyar allokáció. *Európai Tükör*, 23. (2020), 3. 5–26.

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 ki.⁶⁶ 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 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.

⁶⁶ Halmai Péter: *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020b.



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

Forrás: Európai Bizottság: *Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret.* COM(2018) 321 végleges (2018. május 2.)

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.

1.3.2. Az Európai Unió éves költségvetése

Az EU éves költségvetése az Európai Uniónak egy adott évre vonatkozó összes kiadását és bevételeit határozza meg. Az MFF megállapítja az EU éves kiadásainak felső határait (plafonjait), ami nem lépheti túl a következőket:

- a kötelezettségvállalások teljes összegét egy adott évben;
- a kifizetések teljes összegét egy adott évben;
- a kifizetéseket és kötelezettségvállalásokat az uniós kiadások minden egyes területén (fejezetek).

A kötelezettségvállalások teljes összege: a jogi kötelezettségvállalások – példáulul 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 történhet.⁶⁷ 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 lenniük. Ugyanakkor a költségvetésnek rugalmasnak is kell lennie, hogy előre nem látható szükségletek fedezésére, például válságok és szükség-helyzetek esetében, illetve a változó körülményekhez igazodva is fel lehessen használni. 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 uniós 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 együttdöntési eljáráshoz hasonlóvá vált. Az uniós költségvetés elfogadására irányuló eljárás az Európai Parlament elnökének az EUMSZ 314. cikkének

⁶⁷ 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.

(9) bekezdése alapján hozott aktusával zárul, amellyel az elnök – miután meggyőződött arról, hogy az eljárás jogszerűen zajlott – kijelenti, hogy a költségvetést véglegesen elfogadták. Az eljárás során mind a Tanácsnak, mind a Parlamentnek lehetősége van arra, hogy elutasítsa a költségvetési tervezetet. A Bizottság minden szükséges kezdeményezést megethet, 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 elfogadottnak tekintik a költségvetést, 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 benyújtania.⁶⁸ 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.

Az EU 2021-es költségvetése példátlan költségvetést jelent példátlan időken: az első költségvetés a 2021–2027-es új többéves pénzügyi keret (MFF) alapján egy kisebb EU-költségvetés, mivel 2021-ben az Egyesült Királyságot először kezeli harmadik országgént.⁶⁹ Ráadásul az EU 2021-es költségvetését a világjárványt övező kivételesen nehéz körülmények között készítették elő és tárgyalták meg, és a döntéshozatali folyamatot tovább bonyolították az EU következő többéves költségvetéséről folytatott elhúzódo tárgyalások.

A 2021. évi költségvetésről szóló megállapodáshoz vezető folyamatot különösen az bonyolította és késleltette, hogy az Európai Tanács sokáig nem jutott megállapodásra a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretről (lásd 2.1. fejezet).

⁶⁸ Lásd az Európai Unió Tanácsa kontra Európai Parlament ügyben 2013. szeptember 17-én hozott C-77/11. számú ítéletet.

⁶⁹ A kilépésről szóló megállapodás 140. cikke szerint az Egyesült Királyság felel az uniós költségvetés és az uniós decentralizált ügynökségek 2020. december 31-én fennálló költségvetési kötelezettségvállalásaiból, valamint a 2020. évi költségvetésből átvitt kötelezettségvállalási előirányzatokból 2021-ben tett kötelezettségvállalásokból rá eső részért, a pénzügyi rendezés egyéb elemeinek sérelme nélkül.

Mivel az EU működéséről szóló szerződés [312. cikk (1) bekezdés] szerint az éves költségvetésnek meg kell felelnie a többéves pénzügyi keretnek, ezért mindaddig, amíg nem született megállapodás az új többéves pénzügyi keretről, a 2021. évi költségvetést nem lehetett elfogadni. 2020. december elején, amikor a többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások körüli feszültség egyre nőtt, és közeledett az éves költségvetés elfogadására vonatkozó, a szerződésben rögzített határidő, komolyan fontolóra vették annak lehetőségét, hogy az „ideiglenes tizenkettedek” néven ismert vészmegoldáshoz⁷⁰ kelljen folyamodni. Az éves költségvetési eljárás csak akkor oldódott fel, amikor a tagállamok 2020. december 10-én egyhangúlag megállapodtak a többéves pénzügyi keretsomagról. Mivel azonban időközben lejártak a szerződésben az egyeztetőbizottságban történő hivatalos megállapodásra előírt határidők, a Bizottságnak egy második költségvetési tervezetet kellett benyújtania, amelyet az év utolsó plenáris ülésén módosítások nélkül jóváhagytak,⁷¹ és amelyet David Sassoli, a Parlament elnöke 2020. december 18-án írt alá.

1.1. szövegdoboz: A 2021-es költségvetési eljárás mérföldkövei

2020. július 27. Az Európai Bizottság benyújtja a 2021. évi uniós költségvetés tervezetét.

2020. szeptember 27. A Tanács elfogadja álláspontját a 2021. évi uniós költségvetés-tervezetről.

2020. november 12. Az Európai Parlament módosítja a Tanács álláspontját a 2021. évi uniós költségvetési tervezetről.

⁷⁰ Az EUMSZ 315. cikke és a költségvetési rendelet 16. cikke alapján az éves költségvetésről szóló megállapodás hiányában az ideiglenes tizenkettedek rendszerét vezetik be. Kötelezettségvállalás alcímenként az előző pénzügyi év adott alcímében engedélyezett összes előirányzat legfeljebb egy-negyedéig, valamint minden eltelt hónap után egy tizenkettedrészig tehető. A kifizetések havonta, alcímenként az előző pénzügyi év megfelelő alcímében engedélyezett előirányzatok legfeljebb egy tizenketted részéig teljesíthetők. Mivel azonban a 2014–2020-as többéves pénzügyi keret lejártával számos uniós program és eszköz jogalapja megszűnt, a 2020-as felső korlátok szerinti költségvetés elfogadása a kiadási szabályok meghosszabbítását is szükségessé tette volna.

⁷¹ Európai Parlament: *Az Európai Unió 2021. évi általános költségvetése – összes szakasz. Az Európai Parlament 2020. november 12-i állásfoglalása az Európai Unió 2021. évi pénzügyi évre szóló általános költségvetésének tervezetéről szóló tanácsi álláspontról.* 2020/1998(BUD). HL C 415. (2021. október 13.); European Parliament: *New General Budget of the European Union for the Financial Year 2021.* 2020/0371(BUD).

2020. november 13. Az Európai Bizottság az 1/2021. számú módosító indítványával módosítja a 2021. évi uniós költségvetési javaslatát, figyelembe véve az Európai Parlament és a Tanács elnöksége között 2020. november 10-én létrejött politikai megállapodást a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretről.

2020. november 17. – december 7. Egyeztetőbizottság.

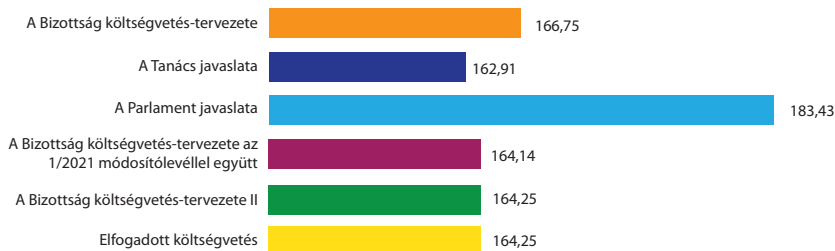
2020. december 4. Az egyeztetőbizottság közös megegyezésre jut a 2021. évi uniós költségvetésről, de az új többéves pénzügyi keret hiányában nem írja alá a közös szöveget.

2020. december 10. Az Európai Bizottság benyújtja a 2021. évi uniós költségvetés második tervezetét.

2020. december 14. A Tanács elfogadja a 2021. évi uniós költségvetés második tervezetének olvasatát.

2020. december 18. Az Európai Parlament módosítások nélkül jóváhagyja a Tanács álláspontját. Ugyanezen a napon az Európai Parlament elnöke, David Sassoli aláírja a 2021. évi uniós költségvetést.

Forrás: Nyikos szerkesztése



1.4. ábra: Az EU 2021. évi költségvetése (kötelezettségvállalások, milliárd euró, folyó áron)

Forrás: Európai Parlament, Parlamenti Kutatási Szolgáltatások Főigazgatósága, 2019

A végleges megállapodás 1,49 milliárd euróval alacsonyabb, mint a Bizottság által az első költségvetési tervezetben javasolt összeg, és 1,34 milliárd euróval magasabb, mint a tanácsi olvasatban meghatározott összeg (1.4. ábra). Az eljárás különböző szakaszaiban bevezetett több emelés megfelel a Parlament prioritásainak, és a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretről és a 2021-es költségvetésről folytatott tárgyalások egyidejűségéből adódik.

1.3.3. A költségvetés végrehajtása és a mentesítés

Az EUMSZ 317. cikke a Bizottságra ruhazza a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos alapvető hatásköröket és elszámoltathatóságot. A Lisszaboni Szerződés figyelembe veszi a tagállamok kötelezettségeit és ebből eredő felelősségét a költségvetés végrehajtása és a mentesítés tekintetében. A költségvetés végrehajtását illetően – ahol a költségvetési előirányzatok többségét a megosztott irányítási rendszer keretében hajtják végre – az EUMSZ 317. cikke kimondja, hogy „a Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve hajtja végre”. Ugyanez a cikk azt is előírja, hogy a költségvetési rendeletek meghatározzák a tagállamok ellenőrzési és auditálási kötelezettségeit a költségvetés végrehajtása során. Ezért elismerték a tagállamok felelősségét, amely a költségvetés végrehajtása során az Európai Bizottsággal való szoros együttműködésből fakad.

Az EUMSZ 318. cikke meghatározza a Bizottság által a Tanácsnak és a Parlamentnek benyújtandó elszámolások benyújtására vonatkozó eljárásokat. Az EUMSZ 319. cikke meghatározza a mentesítési eljárást, amelyet a Parlament a Tanács ajánlása alapján a Bizottság számára a költségvetés végrehajtására vonatkozóan ad meg. Az EUMSZ 325. cikke meghatározza a Bizottság és a tagállamok szerepét az unió pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni küzdelemben. Itt is a Parlament és a Tanács együttdöntési eljárásának hatálya alá tartozik az e területen szükséges intézkedések elfogadása.

1.3.4. A költségvetési/pénzügyi rendelet

Az EUMSZ 322. cikkével összhangban a költségvetési rendeletet az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Számvevőszékkel folytatott konzultációt követően fogadja el. A költségvetési rendeletről szóló együttdöntési eljárás a Lisszaboni Szerződés által bevezetett újdonság; a korábbi szerződés értelmében a költségvetési rendeletről a Parlamenttel folytatott konzultációt és a Számvevőszék véleményének kikérését követően a Tanács egyhangúlag hozott határozatot.

A költségvetési rendeletet eredetileg 1977. december 21-én fogadták el,⁷² de azóta többször módosították. Elsősorban az általános költségvetésre vonatkozó

⁷² Financial Regulation of 21 December 1977 Applicable to the General Budget of the European Communities. HL L 356. 1977. december 30.

rendelkezéseket tartalmaz: az alapelveket, a létrehozást, a szerkezetet, a végrehajtást és az elszámolások ellenőrzését. A rendelet kimerítően foglalkozik a végrehajtással és az ellenőrzéssel, mivel ezeket a szempontokat a szerződés nem tárgyalja átfogóan. Az 1977-es szöveget tizennégyszer módosították az intézményi változások (Maastrichti és Amszterdami Szerződés, az EFTA-országok közös finanszírozása az EGT számára), valamint az uniós pénzgazdálkodás szigorítása érdekében.⁷³

Sajátossága még a működésnek, hogy az egész költségvetési végrehajtást a pénzügyi rendelet szabályozza horizontálisan, azonban az egyes sorokhoz rendelt források felhasználási szabályait (jogosultsági feltételek, tematikus célterületek, végrehajtási intézményrendszer, végrehajtási feladatok és folyamatok stb.) ágazati, illetve alapspecifikus rendeletekben rögzítik.⁷⁴ A szabályozás specialitása, hogy a többéves pénzügyi keret soron lévő forrásához kapcsolódik a szabályozás; vagyis azokban az időszakokban, amikor átfedésben egyidejűleg használunk az előző és az azt követő pénzügyi keretből is forrásokat (lásd N+ szabály), akkor a „rég”i pénz a régi szabályok szerint, az „új” forrást pedig az új végrehajtási rendelkezések alapján kell felhasználni.

A költségvetési eljárások során felmerülő konfliktusok és elakadások kockázatának megelőzése vagy leküzdése érdekében az érintett intézményeket gyakran arra ösztönözték, hogy megállapodásokat kössenek a szerződések által rájuk ruházott hatáskörök gyakorlásának módjáról. Így az 1970-es évek közepe óta számos intézményközi megállapodás vagy közös nyilatkozat született, beleértve 1988-tól kezdve a pénzügyi szempontokat is. E megállapodások célja az volt, hogy költségvetési fegyelmet vezessenek be, ezzel javítsák az éves költségvetési eljárás működését és az intézmények közötti együttműködést költségvetési ügyekben, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást.

⁷³ Lásd a felülvizsgált pénzügyi szabályozásra vonatkozó bizottsági javaslatot kísérő indoklást: European Commission: *Proposal for a Council Regulation (EC, ECSC, Euratom) on the Financial Regulation Applicable to the General Budget of the European Communities*. COM(2000) 461 final (2001. március 27.) 6.

⁷⁴ Györgyi Nyikos – Tünde Tátrai: Public Procurement and Cohesion Policy. In *5th International Public Procurement Conference: VIII: Public Policy, Public Value and Social Outcomes*. Dublin, IPPC, 2012. 2235–2252.; Györgyi Nyikos – Tünde Tátrai: Better Spending through Public Procurement. In Mihalis Giannakis – Thomas Johnson – Joe Miemczyk – Dirk-Jan Kamann – Emmanuelle Bernardin (szerk.): *22 Annual IPSERA Conference: Purchasing & Supply Management for a Sustainable World*. Nantes, International Purchasing and Supply Education and Research Association (IPSERA), 2013.

A Lisszaboni Szerződés jogilag kötelező jelleggel ruházta fel ezeket a megállapodásokat (EUMSZ 295. cikk). Tartalmuk is megváltozott, mivel a többéves pénzügyi keretre vonatkozó rendelkezéseket ma már főként az EUMSZ 312. cikke alapján elfogadott tanácsi rendelet tartalmazza. A költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben folytatott együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról szóló, 2013. december 2-ai intézményközi megállapodás számos részletesebb, a többéves pénzügyi keretre vonatkozó rendelkezést, valamint a költségvetési ügyekben folytatott intézményközi együttműködés és az uniós pénzeszközökkel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás javítását célzó rendelkezéseket tartalmaz.

1.3.5. Végrehajtás

Az EUMSZ 317. cikke alapján: „A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és a 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását.”

A költségvetési rendelet a költségvetéstől elkülönített jogalapot követel meg az előirányzatok végrehajtásához bármilyen tevékenységre vonatkozóan, kivéve a költségvetési rendeletben meghatározott eseteket (kísérleti projektek, előkészítő intézkedések stb.). A költségvetési rendelet tisztázza azokat a feltételeket, amelyek mellett a Bizottság hatásköröket ruházhat át: a Bizottság nem ruházhatja át harmadik félre a Szerződések alapján rá ruházott végrehajtási hatásköröket, amennyiben azok nagyfokú mérlegelési jogkörrel járnak, ami politikai döntéseket von maga után. E korlátokon belül a Bizottság közhatalmi feladatokat, különösen a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatokat átruházhat bizonyos szervezetekre; az átruházott végrehajtási feladatokat mindenesetre világosan meg kell határozni, és teljes mértékben ellenőrizni kell azok felhasználását.

Általános szabályként a Bizottság nem bízhat meg külső magánjogi szervezeteket a költségvetésből származó pénzeszközök végrehajtásával kapcsolatos intézkedésekkel, beleértve a kifizetést és a behajtást is, kivéve, ha azok közszolgálati feladatot látnak el. Szerződés útján csak technikai szakértői feladatokkal, valamint olyan igazgatási, előkészítő vagy kiegészítő feladatokkal lehet megbízni

külső, magánszektorbeli szervezeteket, amelyek nem járnak sem közhatalom gyakorlásával, sem mérlegelési jogkör gyakorlásával.

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 alkalmazzon.⁷⁵ A költségvetési rendelet a költségvetés végrehajtására három módszert ír elő: közvetlen, megosztott, közvetett.

1.3.5.1. 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 az egyes programirányítási feladatoknak a végrehajtó ügynökségekhez történő kiszervezését.

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 odaitélési 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.

⁷⁵ 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 keretrendszert vezettek be, 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.

1.3.5.2. 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”.⁷⁶ A mentesítést kizárólag a Bizottság kapja meg.⁷⁷ A szerződés⁷⁸ 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 szerepét.⁷⁹ 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;
- 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;

⁷⁶ EUMSZ 317. cikk.

⁷⁷ EUMSZ 319. cikk.

⁷⁸ EUMSZ 317. cikk.

⁷⁹ A közös agrárpolitika keretében a tagállamok tájékoztatási kötelezettségét, a Bizottság ellenőrzési hatáskörét és a számlaelszámolási eljárást a következő rendelet állapította meg: A Tanács 1290/2005/EK rendelete (2005. június 21.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról. HL L 209. 2005. augusztus 11. 1.; a strukturális alapok tekintetében a vonatkozó rendelkezéseket az alábbi dokumentum tartalmazta: A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 210. 2006. július 31. 25.

- 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 kijelölt szervei és pénzügyi testületei 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.

1.3.5.3. 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-szervezetek;⁸⁰
- közjogi szervek;
- közszolgálati feladatot ellátó magánjogi szervezetek;
- 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 KR által garantálttal egyenértékű szintjét biztosítják. A Bizottság elvégzi a harmadik szervezet rendszereinek és szabályainak előzetes értékelését, és ha e szabályok egyenértékűnek minősülnek a saját szabályaival, akkor folytathatja a megbízást.

⁸⁰ A KR 208. és 209. cikke szerinti szervek.

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.

Az Európai Bizottság Csalás Elleni Hivatalát (OLAF) 1999-ben hozták létre⁸¹ a csalás és a Közösségek pénzügyi érdekeit sértő egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelem céljából. Az OLAF 1999. június 1-jén kezdte meg működését a Bizottság önálló vizsgálati feladatkörrel rendelkező szervezeti egységeként, a költségvetésért felelős biztos felügyelete alatt. Az OLAF munkáját szabályozó 883/2013/EU rendelet⁸² 2013. október 1-jén lépett hatályba. A rendelet értelmében az OLAF megbízása a pénzügyi érdekek védelmén túlmenően kiterjed az EU érdekeinek a közigazgatási vagy büntetőeljárást eredményező szabálytalan magatartásokkal szembeni védelmével kapcsolatos valamennyi tevékenységre. Ezenfelül az OLAF vizsgálati hatásköreit is pontosították és egységesítették. Ezek közé tartozik a helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok lefolytatására vonatkozó hatáskör. Az intézményeken belül az OLAF adminisztratív vizsgálatokat folytathat az uniós intézmények, szervek, intézmények és ügynökségek szervezeti egységeinek bármely tevékenységével kapcsolatban a csalás, a korrupció és az uniós pénzügyi érdekeit érintő bármely más jogellenes tevékenység elleni küzdelem céljából.

2013-ban a Bizottság javaslatot tett az Európai Ügyészség (EPPO) létrehozására, amely az EUMSZ 86. cikkének (1) bekezdésével összhangban kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az uniós pénzügyi érdekeit érintő bűncselekményekkel kapcsolatos ügyekben.⁸³ Az EPPO egy decentralizált struktúra, amely egy európai ügyészből és a tagállamokba delegált európai ügyészekből áll. Az EPPO függetlenségét különböző biztosítékok garantálják, különösen a kinevezési

⁸¹ A Bizottság határozata (1999. április 28.) az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról (1999/352/EK, ESZAK, Euratom). HL L 136. 1999. május 31. 20.

⁸² Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról és az (EK) rendelet hatályaon kívül helyezéséről (HL L 283., 2013.9.11., 1.).

⁸³ Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról.* COM(2013) 534 végleges (2013. július 17.).

és felmentési eljárások, a hivatali időre vonatkozó szabályok és az összeférhetlenségre vonatkozó szabályok révén.

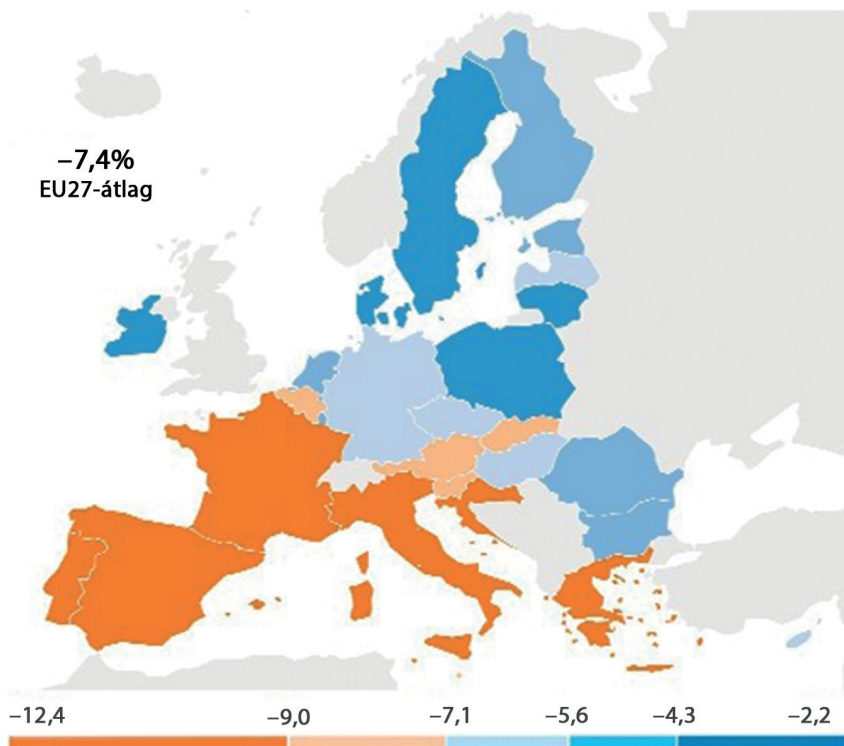
Az Európai Unió összevont éves beszámolója a költségvetési rendelet 141–148. cikkei szerint készül. Az éves beszámoló a következőket tartalmazza: a) a pénzügyi kimutatások (az eredményszemléletű elszámolás szabályai alapján) és b) a költségvetési beszámoló (a költségvetés végrehajtásáról szóló, módosított pénzforgalmi szemléletű jelentések). Az Európai Bizottság és más uniós szervek kettős számviteli rendszert alkalmaznak e kétféle számla előállítása érdekében – a számviteli rendszer egy általános számviteli elemmel (amely az eredményszemléletű számvitel szabályain alapul) és egy költségvetési számviteli elemmel (amely a pénzforgalmi szemléletű számvitel elvein alapul) rendelkezik. Az EU összevont éves beszámolója tartalmazza az összes uniós intézményt, ügynökséget és egyéb, a konszolidáció körébe tartozó szervet. 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.

2. A 2021–2027 programozási időszak többéves pénzügyi kerete

A Covid–19-világjárvány alapjaiban rázta meg a világot és Európát, próbára téve az egészségügyi és jóléti rendszereket, a társadalmat, a gazdaságot, a szokásokat, az élet- és munkakörülményeket. A válság kiterjedése és a politikai válaszlelések példátlanok, és a hatás mélysége még mindig bizonytalan. Az Európai Unió és tagállamai sürgősségi intézkedéseket fogadtak el a polgárok egészségének védelme és a gazdaság összeomlásának megelőzése érdekében. Ehhez történelmi erőfeszítésre és innovatív megközelítésre volt szükség, amely elősegítette az EU konvergenciáját, ellenálló képességét és átalakulását. Ehhez a pénzügyi fedezetet EU-szinten az EU-költségvetés biztosította: egyrészt a 2014–2020 időszak forrásaiból lehetővé vált válságkezelési intézkedések finanszírozása,¹ illetve a 2021–2027 programozási időszak MFF- és NGEU-forrásai 2021. január 1-jétől.

A 2021–2027 időszakra vonatkozó költségvetési intézkedések kapcsán az állam- és kormányfők kérésére az Európai Bizottság május végén 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 Európai Tanács 2020 júliusában hosszas tárgyalások után megállapodott erről az európai gazdaságélénkítési tervről és a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretről.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2221 rendelete (2020. december 23.) az 1303/2013/EU rendeletnek a Covid19-világjárvány 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). HL L 437. 2020. december 28.



2.1. ábra: A bruttó hazai termék változása 2020-ban, EU27

Forrás: European Parliament: *Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2021*. 2021. január

Az EU helyreállítási terve hatalmas beruházásokat igényel a világjárvány által okozott gazdasági és társadalmi károk helyreállítása, az európai fellendülés beindítása, valamint a munkahelyek védelme és létrehozása érdekében.² 2020. november 10-én az Európai Parlament és a tagállamok a Tanácsban az Európai Bizottság támogatásával megállapodásra jutottak a következő többéves pénzügyi keretről

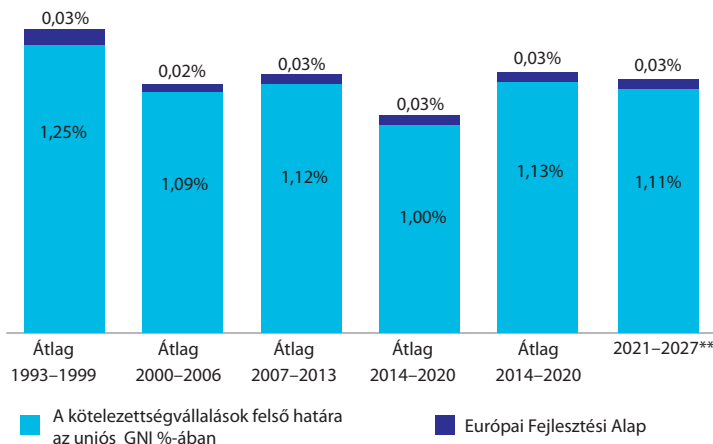
² Györgyi Nyikos – Natalia Ermasova: Public Capital Infrastructure Management: Cases of Germany, Hungary and the USA. *International Journal of Public Administration*, 45. (2021), 12. 869–893.

és a NGEU gazdaságélénkítési tervről, amely a valaha az uniós költségvetésből finanszírozott legnagyobb (1,8 billió eurós) csomag.

2.1. Hosszú és összetett tárgyalási folyamat és új elemek a javaslatokban

A környezet, amelyben a tárgyalások zajlottak, különösen összetett volt. Egyrészt egyetértés volt abban, hogy választ kell adni a fő uniós kihívásokra (többek között a digitális átmenetre, az éghajlatváltozásra, a bevándorlásra és a biztonságra), amihez hozzáadódott az Egyesült Királyság EU-ból való kilépésének nehézsége, valamint az unió történetének legnagyobb egészségügyi és gazdasági válságát, a Covid-19-et követő európai újjáépítés kihívásával való szembenézés szükségessége.

A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások az Európai Bizottság által 2018 májusában benyújtott eredeti javaslatból fejlődtek ki, amely (2018-as árakon) 1 134 583 millió eurót tett ki, ami az EU27 GNI-jének 1,11%-a volt.



* A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozóan becsült kötelezettségvállalások (az Egyesült Királyságra jutó kiadások nélkül) az EU27 GNI-jének %-ában

** Az Európai Fejlesztési Alap integrálásával

2.2. ábra: Az uniós költségvetés mérete a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) százalékában

Forrás: Európai Bizottság (2018): i. m.

A javasolt pénzügyi keret a 2021 és 2027 közötti hét évre szól, és a tervek szerint *félidős értékelésére* 2023-ban kerül sor. A bizottsági javaslat jelentős változásokat vezetett be a 2014–2020 kerethez képest:

- *A kiadások összetételének változása*, az unió új prioritásainak (határ-ellenőrzés, védelem, migráció, biztonság, fejlesztési együttműködés és kutatás stb.) megjelenítése, valamint az agrár- és kohéziós politikák csökkentése. A struktúrát hét új rubrikával racionalizálták 17 szakpolitikai csoportban. A kiadási programok száma 58-ról 37-re csökkent.
- *A költségvetés rugalmasságának javítása érdekében speciális költségvetési eszközöket illesztettek be*: a rugalmassági eszköz (Flexibility Instrument), a sürgősségisegély-tartalék (Emergency Aid Reserve – EAR), az EU Szolidaritási Alap (European Union Solidarity Fund – EUSF), az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap (European Globalisation Adjustment Fund), az Európai Békakeret (European Peace Facility – EPF), az Európai Beruházási Alap (European Investment Fund – EIF) és az Európai Beruházás-stabilizációs funkció (European Investment Stabilisation Function – EISF). Az Európai Fejlesztési Alapot (EFA) a többéves pénzügyi keretbe integrálták. Az új „uniós tartalék” keretében:
 - Rugalmasság a programokon belül és azok között: beépített tartalékot, az ugyanazon a fejezeten belüli programok közötti átcsoportosítás esetén az átcsoportosítható összeg 10%-ról 15%-ra történő emelését és a pénzügyi támogatás különböző formáinak keverését, a különböző irányítási módok közötti váltást jelent.
 - Rugalmasság a fejezetek és az évek között: a hatályos keretben bevezetett, a kifizetésekre vonatkozó összesített tartalék maradéktalan kiaknázását jelenti, és egy „uniós tartalék” létrehozását az előre nem látott események kezelésére és a veszélyhelyzetek elhárítására olyan területeken, mint a biztonság és a migráció.
 - „Speciális eszközök”: az olyan speciális eszközök, mint például a sürgősségisegély-tartalék, az Európai Unió Szolidaritási Alapja és az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap felülvizsgálata, alkalmazhatóságuk biztosítása az unión belüli veszélyhelyzetek esetében is, az alkalmazandó eljárások egyszerűsítése és a rugalmassági eszköz méretének megemlése mellett.³

³ European Commission: *Flexibility and Special Instruments 2021–2027*.

- *A bevételi oldalt új saját kategóriák bevezetésével korszerűsítették:* a források az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerének bevételein, valamint a tagállamok műanyag hulladékuk alapján történő hozzájárulásán alapulnak.

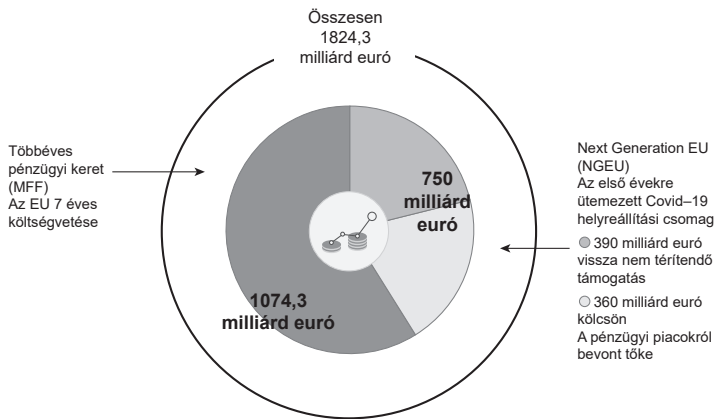
A Parlament jelentése a következőket határozta meg:

- A többéves pénzügyi keret kötelezettségvállalási felső határát az EU28 GNI-jének 1%-áról meg kell emelni az EU27 GNI-jének 1,3%-ára. Ez legfeljebb 1 324 089 millió eurót jelentett (2018-as árakon), ami 16,7%-kal volt magasabb az Európai Bizottság által javasoltnál.
- A KAP és a kohéziós politika előirányzatainak változatlanul kell maradniuk, illetve számos prioritást tovább kell erősíteni, beleértve az „Egységes piac, innováció és digitális gazdaság” (különösen a „Horizont Európa”), a „Kohézió és értékek”, valamint a „Digitális gazdaság” című programokat és az Erasmus+, a „Természeti erőforrások és környezet” (a Környezetvédelmi és éghajlat-politikai cselekvési program és egy új Átmeneti Alap) területeket.
- A migrációval és határigazgatással foglalkozó decentralizált ügynökségek finanszírozására szánt összegnek magasabbnak kell lennie, körülbelül 3 milliárd euróról több mint 12 milliárd euróra kell emelni. Az uniós költségvetésnek az éghajlati célok eléréséhez való hozzájárulását a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret kiadásainak legalább 25%-ában kell meghatározni, azt valamennyi érintett szakpolitikai területbe be kell építeni, és a lehető leghamarabb el kell érni a 30%-ot. A többéves pénzügyi keret féldős felülvizsgálatát kötelezővé kell tenni, és legkésőbb 2023. július 1-jéig javaslatot kell tenni rá.

2019 novemberében a Tanács finn elnöksége javaslatot terjesztett elő, amely a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretre vonatkozó előzetes számadatokat tartalmazta (2018-as árakon 1,087 billió euró kötelezettségvállalási hitelekben). Ez azonban komoly kritikát kapott, mivel a Parlament úgy vélte, hogy ez jóval elmarad a várakozásoktól.

2020 májusában az Európai Parlament felkérte a Bizottságot, hogy 2020. június 15-ig terjesszen elő egy többéves pénzügyi keretre vonatkozó vészhelyzeti tervre irányuló javaslatot, amely biztonsági hálóként szolgál, és védi az uniós programok kedvezményezettjeit. A Covid-19-válságot és annak hatalmas gazdasági következményeit követően az Európai Bizottság május végén előterjesztette

a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret jelentős felülvizsgálatát. A javaslat 1074,3 milliárd eurós teljes összeget és egy további gazdaságélénkítési eszközt, az EU következő generációs programját irányozta elő, amely 750 milliárd eurót, 390 milliárd eurós támogatást és 360 millió eurónyi kölcsönt tartalmazott (lásd a 2.3. ábrát).



2.3. ábra: Teljes költségvetés 2021–2027

Forrás: Nyikos – Erdei-Derschner (2020): i. m. az Európai Unió Tanácsa infografikája alapján

Végül, de nem utolsósorban meg kell jegyezni, hogy a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret késedelmes elfogadása miatt a kiadási programok és alapok bázisát képező ágazati jogi aktusokat nem lehetett időben elfogadni ahhoz, hogy 2021. január 1-jén megkezdődhessen a végrehajtásuk.

2.2. A 2021–2027 programidőszak többéves pénzügyi kerete

Az új többéves pénzügyi keret (lásd a 2.4. ábrát) 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.

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 kibernetikus biztonságot 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 (VÁM)
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 eszközt és a konvergenciátámogató eszközt 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*
 - Szomszédsági, 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

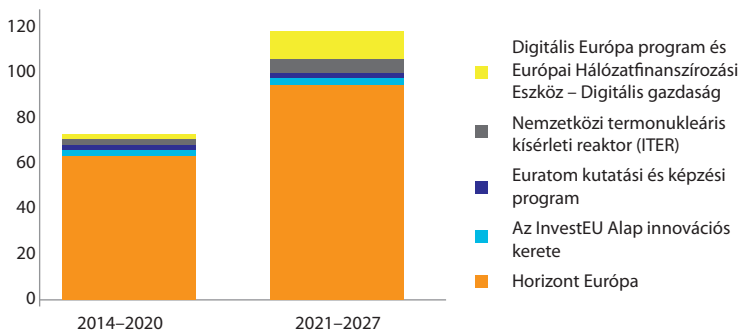
* Az Európai Békekeret a költségvetésen és a pénzügyi kereten kívüli eszköz.

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

Forrás: Európai Bizottság COM(2018) 321: i. m.

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 (reziliencia)⁴ révén;
- a költségvetés 30%-a az éghajlatváltozás elleni küzdelmet fogja támogatni, kiemelt tekintettel a biológiai sokféleség védelmére és a társadalmi nemekkel kapcsolatos kérdésekre;
- a Next Generation EU keretének 20%-át a digitális átállásba fektetik be;
- 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.



2.5. ábra: Beruházás a jövőbe – egyes programok forrásallokációja az előző és a jelenlegi ciklusban

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

Forrás: Európai Bizottság (2018): i. m.

⁴ A reziliencia fogalmáról lásd Halmai (2020b): i. m.; Halmai Péter: GMU 2.0: felelősség versus szolidaritás? *Külgazdaság*, 64. (2020c), 9–10. 3–34.; Halmai Péter: Központban a reziliencia. A Gazdasági és Monetáris Unió mélyülésének egyes tényezői. *Pénzügyi Szemle*, 66. (2021a), 1. 7–31.

A központi irányítású – az Európai Bizottság és ügynökségek, valamint az Európai Beruházási Bank (EBB) csoport által kezelt – versenyképességi programokat tartalmazó, *Egységes piac, innováció és digitalizáció* című fejezet számos programot tartalmaz. A Horizont Európa⁵ 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 (az úgynevezett kohéziós országok arányaiban kevesebb finanszírozást szereznek itt), aminek javítására a szektorális jogszabályokban várhatóan nem alakítanak ki pozitív diszkriminációt eredményező eszközöket.

A *Kohézió, reziliencia és értékek* című 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 céljából.⁶ A források elosztásának elsődleges szempontja továbbra is a relatív egy főre eső bruttó hazai termék, azonban más tényezők is jelentősek a jogosultsági rendszerben, például a munkanélküliség (főként az ifjúsági munkanélküliség), az éghajlatváltozás, valamint a migránsok fogadása és integrációja, vagy az abszorpciók képesség. A kohéziós forrásokat változtatlanul tagállami jogosultsági mechanizmussal (tagállami boríték) és megosztott végrehajtási rendszerben a Bizottság és tagállami hatóságok közös feladatellátásával használják fel.

⁵ 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.

⁶ Hajdu Szilvia et al.: *Kohéziós Politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

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.

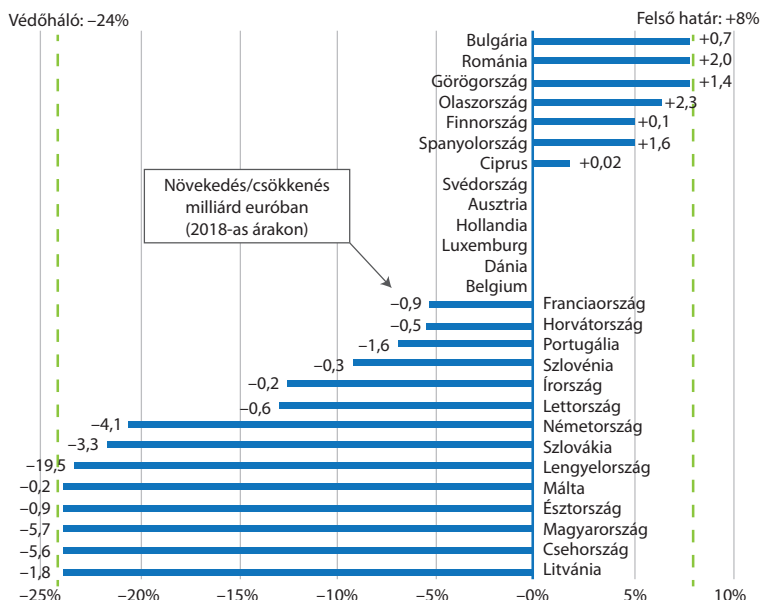
2.1. táblázat: A 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret a Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete alapján (2020. december 17.)

Kötelezettségvállalások	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Összesen (2021–2027)
1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság	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 kötelezettségvállalási előirányzat	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
Összes kifizetési előirányzat	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. m. I. melléklet

A megreformált és modernizált közös agrárpolitika (KAP) a biztonságos, jó minőségű, megfizethető, tápláló és változatos élelmiszerekhez való hozzáférést, a teljes mértékben fenntartható mezőgazdasági ágazatra való áttérést és a dinamikus vidéki térségek kialakítását szolgáló intézkedéseket támogatja. Az európai

zöldmegállapodás⁷ részeként megjelent Termőföldtől az asztalig és EU Biodiverzitás Stratégiák célkitűzéseinek elérése érdekében a Bizottság ajánlásokat fogalmaz meg a tagállamok számára 2020 végéig, amit figyelembe kell venni a tervezéskor.⁸ 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 teljesítheti a tagállam.



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

Forrás: Európai Számvevőszék: Gyorsvizsgálat. A kohéziós politika forrásainak elosztása a tagállamok körében a 2021–2027-es időszakban. 2019. március

⁷ Európai Bizottság: 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. COM(2019) 640 végleges (2019. december 11.).

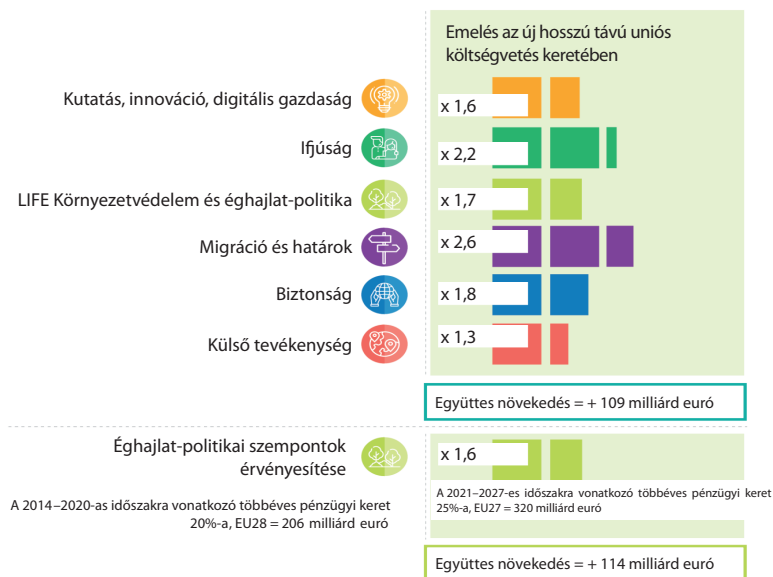
⁸ Horváth Klaudia Gabriella: Az Európai Zöld Megállapodás és a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret kapcsolata. *Európai Tükör*, 23. (2020), 1. 91–110.

A menekültáramlások és a migráció kihívásainak kezelésére az új Integrált Határigazgatási Alap támogatást nyújt a tagállamoknak az uniós 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.

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

Új megközelítés alapján a jelenlegi eszközöket egyesítették egyetlen átfogó Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközben, és az előző pénzügyi ciklusban költségvetésen kívüli eszközként működő Európai Fejlesztési Alapot integrálják 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.

A szakpolitikák modernizálása lehetővé teszi, hogy kulcsfontosságú célkitűzéseik megvalósítása mellett 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. A 2.7. ábrán láthatók az új és megerősített prioritások a 27 tagú uniós számára az előző ciklushoz képest számított emeléssel együtt.



2.7. ábra: Új és megerősített prioritások a 27 tagú uniós számára

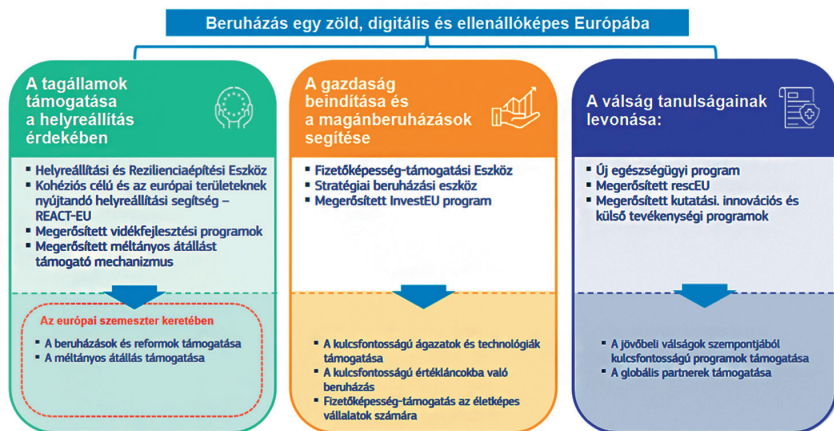
Megjegyzés: A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi kerettel összehasonlítva, 27 tagú EU esetén, az Európai Fejlesztési Alapot is beszámítva (becslés)

Forrás: Európai Bizottság (2018): i. m.

2.3. A Next Generation EU nevű helyreállítási eszköz uniós programjai

Az NGEU, illetve a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz⁹ (Recovery and Resilience Facility, a továbbiakban: RRF) 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.

⁹ 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”.



2.8. ábra: Az NGEU-eszköz három pillére

Forrás: Európai Bizottság: A bizottság közleménye. Uniós költségvetés – az európai helyreállítási terv motorja. COM(2020) 442 végleges (2020. május 27.)

Az RRF-felhasználáshoz a tagállamoknak az EU-szemeszter ajánlásaihoz igazított nemzeti beruházási és reformterveket kell majd benyújtaniuk és jóváhagyatniuk az Európai Bizottsággal – a támogatások a politikák sikeres végrehajtásához kapcsolódnak. A vissza nem térítendő támogatáshoz, illetve ha a tagállam igénybe kívánja venni, akkor a hitel igénybevételéhez is egy úgynevezett Helyreállítási és Ellenállóképeségi Tervet (Recovery and Resilience Plan) kell benyújtani a Nemzeti Reformprogram mellékleteként. Ennek határideje minden évben április 30. A tervben részletesen le kell írni az elérni kívánt célokat, a szükséges finanszírozási igény mennyiségét és ütemezését. Annak strukturális reformok és beruházások koherens kombinációján kell alapulnia. Irányadóak az országspecifikus ajánlások, emellett hangsúlyos zöld- és/vagy digitális irányultság is kötelező. A felhasználásra vonatkozó időkeretet szűkítették, négy helyett csak három év áll rendelkezésre a jogi kötelezettségvállalások megtételére, a kifizetések teljesítésére pedig hatéves időkorlátot határoztak meg.

A helyreállítási eszköz finanszírozása céljából felvett hitelek visszafizetésének 2058 végéig meg kell történnie. A kamattörlesztésre elkülönített forrásokból – amennyiben nem használják fel őket teljes egészében – a töketörlesztés már a 2021–2027 közötti MFF futamideje alatt megkezdődhet.

A REACT-EU program kiegészítő rugalmas kohéziós politikai támogatás, ahol nem szükséges nemzeti társfinanszírozás. A jelenlegi operatív programokba kell beépíteni önálló prioritásként.

Az Igazságos Átmenet Alap (JTF) eszköz elősegíti a tagállamok klímasemlegességre való átállásának felgyorsítását.

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 (például 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 – például 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 forrásokért a tagállami projektek kiválasztására kerül sor (például KAP és a Kohézió, illetve a REACT EU és a JTF forrásai).

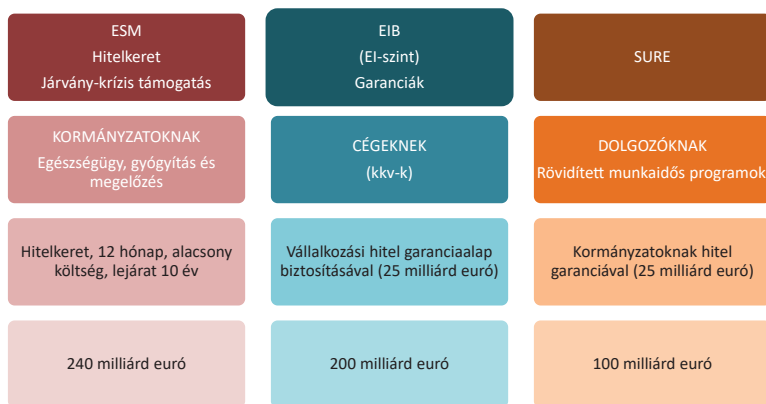
Jól látszik az is, hogy a 2021–2027 programozási időszakban a jelenlegihez képest megnövekedett a forráselemek száma és volumene. A felhasználás tekintetében tovább erősödik a forrásoknak az EU hozzáadott értékekhez és stratégiai célokhoz kötöttsége, a különböző elosztási mechanizmusok kialakításánál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

2.3.1. Az NGEU fő jellemzői

A példátlan válság azonnali, átfogó európai politikai választ eredményezett, mind monetáris, mind költségvetési szempontból. 2020 áprilisában az Európai Unió több mint félmilliárd eurós segélycsomagról állapodott meg, hogy azonnali támogatást nyújtson azoknak a tagállamoknak, amelyek gazdaságát súlyosan megviselte a koronavírus-járvány kitörése. Ezt a választ az Európai Központi

Bank (EKB) erőteljes reakciója egészítette ki, likviditással (TLTRO), a QE meghosszabbításával és egy új ideiglenes QE-programmal (PEPP, két szakaszban: 700 milliárd euró és 650 milliárd euró).

Az európai vezetők megvitatták a világjárványra való reagálás számos dimenziója terén elért eredményeket, és megállapodtak abban, hogy a lehető legnagyobb mértékben koordinálják a korlátozások fokozatos és rendezett feloldását. Négy kulcsfontosságú cselekvési területet jelöltek meg: teljes mértékben működő egységes piac, példátlan beruházási erőfeszítés, globális cselekvési terület és működő kormányzási rendszer. Az Európai Tanács jóváhagyta a munkavállalók, a vállalkozások és az államháztartások számára három fontos biztonsági hálóról szóló, 540 milliárd eurós csomagról szóló megállapodásokat (lásd a 2.2. táblázatot), és felszólított arra, hogy a csomagot 2020. június 1-jéig működtessék. Megállapodott továbbá egy gazdaságélénkítési alap létrehozásáról, és megbízta az Európai Bizottságot, hogy terjesszen elő a leginkább károsodott ágazatokra és régiókra irányuló javaslatot.



2.9. ábra: A Covid-járvány korai szakaszában jóváhagyott három biztonsági háló

Forrás: Az Európai Számvevőszék: A COVID19-válságra adott uniós gazdaságpolitikai válaszintézkedések: kockázatok, kihívások és lehetőségek. 2020 adatai alapján Nyikos szerkesztése

2020 júliusában az Európai Tanács a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret jóváhagyásával együtt megállapodásra jutott az EU következő generációjáról. Az NGEU teljes mennyisége (750 milliárd euró) és a periféria és a kelet-európai országok számára történő viszonylag nagyvonalú elosztása nem változott az Európai Bizottság javaslatához képest, bár a támogatások aránya 66%-ról 52%-ra csökkent.

Az 5,4%-os költségvetési ösztönző az Európai Bizottság becslései szerint 2024-ben egyes országok esetében több mint 4%-kal növelheti a GDP-t. Az alap emellett erősen újraelosztó jellegű. A fellendülési és alkalmazkodóképességi eszköznek csak a támogatásokra vonatkozó eleme azt jelenti, hogy a gazdag országok éves GDP-jük mintegy 2%-ával járulnak hozzá. Az NGEU nagyszerű lehetőség, de egyben nagy kihívás is lesz: próbára kell tenni, hogy mennyire képesek ilyen hatalmas támogatásokat felszívni és megfelelő projektekre fordítani.

2.2. táblázat: Az NGEU főbb jellemzői

Méret	750 milliárd euró (5,4% EU-GDP)
Összetétel	Támogatás (390 milliárd euró) és hitel (360 milliárd euró)
Finanszírozás	Pénzpiaci kibocsátás 2026-ig, visszafizetés 2028-tól, új adók lehetősége
Gyorsan elköltendő	Támogatások 70%-a (273 milliárd euró) 2021–2022 között és 30% 2023-ban
Elosztás	2021–2022-ben a 2015–2019-es munkanélküliség alapján; 2023-tól a 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	1 074 milliárd euró

Forrás: Nyíkos 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 Helyreállítási és Rezilienciáépítési Eszköz (Recovery and Resilience Facility, a továbbiakban: RRF), az NGEU fő ága támogatja az állami beruházásokat és reformokat, és hozzájárul az EU-n belüli gazdasági, társadalmi és területi

kohézióhoz. Segíti a tagállamokat a vilájárvány gazdasági és társadalmi hatásainak kezelésében, miközben biztosítja, hogy gazdaságaik a zöld- és digitális átmenetet véghez vigyék, és ezáltal közép- és hosszú távon fenntarthatóbbá és ellenállóbbá váljanak.

A pénzeszközök elosztásakor figyelembe veszik a Covid-19 országokénti 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-becslések¹⁰ 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 a válság által leginkább sújtott és a legalacsonyabb egy főre jutó GNI-vel rendelkező országoknak kedveznek (lásd a 2.3. táblázatot).

2.3. táblázat: Az NGEU és a 2020. évi költségvetés-módosítás országok közötti elosztása: bruttó támogatás és garanciakifizetések a tagállamok részére

	Támogatások			Garanciák		
	Milliárd euró	Összesen (%)	GNI (2021, %)	Milliárd euró	Összesen (%)	GNI (2021, %)
Összesen	433,0	100,0		61,59	100,00	
Olaszország	85,9	19,8	5,2	18,25	29,63	1,10
Spanyolország	80,9	18,7	7,0	8,01	13,00	0,69
Franciaország	43,2	10,0	1,8	13,11	21,29	0,56
Lengyelország	38,2	8,8	8,1	0,38	0,62	0,08
Németország	33,8	7,8	1,0	9,29	15,09	0,27
Görögország	23,2	5,4	13,5	2,31	3,76	1,35
Románia	10,1	4,7	9,6	0,31	0,50	0,15
Portugália	16,0	3,7	8,1	0,98	1,59	0,50
Bulgária	9,3	2,2	16,0	0,05	0,05	0,08
Csehország	8,9	2,1	4,7	0,24	0,39	0,13
Hollandia	8,8	2,0	1,2	1,60	2,60	0,21
Magyarország	8,5	2,0	6,7	0,35	0,58	0,28
Szlovákia	8,1	1,9	9,0	0,15	0,24	0,17

¹⁰ Zsolt Darvas: Will European Union Countries be Able to Absorb and Spend Well the Bloc's Recovery Funding? *Bruegel*, 2020. szeptember 24.

	Támogatások			Garanciák		
	Milliárd euró	Összesen (%)	GNI (2021, %)	Milliárd euró	Összesen (%)	GNI (2021, %)
Belgium	7,6	1,7	1,6	1,90	3,09	0,41
Horvátország	7,5	1,7	15,4	0,24	0,39	0,49
Svédország	5,5	1,3	1,2	0,90	1,46	0,20
Ausztria	4,8	1,1	1,3	1,00	1,63	0,26
Litvánia	3,9	0,9	8,6	0,06	0,10	0,14
Finnország	3,9	0,9	1,7	0,79	1,28	0,35
Lettország	2,9	0,7	9,9	0,04	0,06	0,13
Dánia	2,8	0,6	0,9	0,35	0,58	0,13
Szlovénia	2,7	0,6	5,9	0,12	0,19	0,26
Írország	2,4	0,5	0,9	0,99	1,61	0,39
Észtország	1,9	0,4	7,2	0,01	0,01	0,03
Ciprus	1,5	0,3	7,6	0,10	0,16	0,51
Málta	0,4	0,1	3,2	0,01	0,02	0,11
Luxemburg	0,3	0,1	0,7	0,03	0,05	0,08

Forrás: Az Európai Bizottság adatai alapján a *Bruegel* becslései – Darvas (2020): i. m.

Az NGEU gyors elindítása kulcsfontosságú a gazdasági válság kezeléséhez. A forrásokat akkor hagyják jóvá, ha azok összhangban vannak az európai szemeszter iránymutatásaival (azaz a gazdasági stabilitással, az innovációval, a digitalizációval és a termelékenységgel, a zöldmegállapodással és a társadalmi méltányossággal), és ha az ország eléri a korábban vállalt célokat. Az Európai Bizottság értékelni fogja, hogy az alapok követik-e az országspecifikus ajánlásokat, az Európai Tanács (minősített többséggel) nagyobb politikai ellenőrzés mellett. A gazdagabb országok a 2021–2027 közötti időszakban továbbra is kapnak visszatérítést a többéves költségvetésből, hogy csökkentsék a GNI-alapú nettó hozzájárulásokat. 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 országoktól az uniós költségvetésbe történő befizetéseket kérjék, átemenileg

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-határkiigazítási 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.

Európa megállapodásra jutott az országok közötti jelentős különbségek kezeléséről és a gazdaságélénkítési alap méretének fenntartásáról, amely a már korábban jóváhagyott három 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 áttérést. A későbbiekben ez a mechanizmus a közös európai szintű fiskális stabilizátorok eredője lehet.

2.3.2. Az NGEU fő pillérei és eszközei

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 2.8. ábrát).

Az EU következő generációjából 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 jelentőségű lesz a fontos célok eléréséhez. Ezen túlmenően a megerősített Európai Mezőgazdasági

Vidékfejlesztési Alap támogatni fogja a vidéki területeket az európai zöldalku 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 (a részleteket lásd a 3. fejezetben). 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 stratégiát¹¹ indított el, amely az európai zöldmegállapodáson és a versenyképes fenntarthatósági koncepción alapul. A környezeti 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)*¹² olyan kezdeményezés, amelynek célja a kohéziós támogatás növelése, valamint a gazdaságok rugalmasabbá és fenntarthatóbbá tétele. Segít áthidalni a világjárványra 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

¹¹ Európai Bizottság: *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 végleges (2019. december 17.).

¹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2221 rendelete: i. m.

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. A *méltányos átmenet mechanizmusa* (JTM) az éghajlatsemleges gazdaságra való átállást segíti. E mechanizmus révén a tervek szerint akár 150 milliárd eurót is mozgósítanak három pilléren keresztül: egy új Méltányos Átmeneti Alap, az Invest EU és az Európai Beruházási Bank (EBB) közszektorbeli hitelkerete révén (lásd a 2.4. táblázatot).

2.4. táblázat: A méltányos 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: Nyikos szerkesztése

A Méltányos 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 számára új gazdasági lehetőségek megteremtésének segítségével, valamint a tiszta energiába és a körforgásos gazdaságba való befektetéssel.

Az InvestEU-források nemcsak az igazságos átmenet területén, hanem más régiókban és a projektek szélesebb körében (energia- és közlekedési infrastruktúra, beleértve a gázinfrastruktúrát és a távfűtést; szén-dioxid-mentesítés; gazdasági diverzifikáció és szociális infrastruktúra) is finanszírozz.

A vidéki területek létfontosságú szerepet játszanak majd a zöldátmenet megvalósításában és a környezetvédelmi célok elérésében. Ennek érdekében az *Európai Mezőgazdasági Alap* költségvetésének vidékfejlesztési részét 15 milliárd euróval erősítik meg a mezőgazdasági termelők és a vidéki területeken az európai Green Dealnek megfelelő strukturális változtatások elvégzésének a 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 (szolvenciatámogató eszköz) sajáttoke-támogatást nyújt a válság által károsított vállalatoknak, és segíti a zöld- és digitális átalakulásukat.

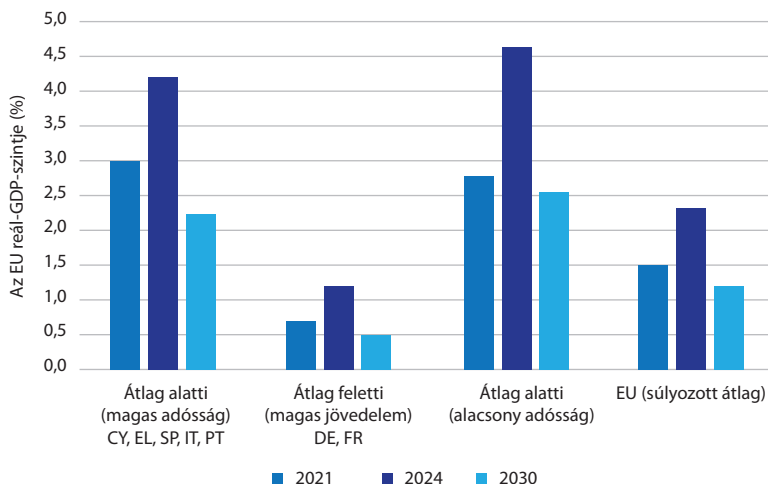
Az InvestEU-t a fenntartható infrastruktúrába és a digitalizációba történő befektetések mobilizálására használják, és egy új stratégiai beruházási eszközt hoznak létre az Európa jövője és stratégiai autonómiája szempontjából nagyon fontos kulcsfontosságú értékláncokba történő befektetésekhez.

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 felkészülten tudjon reagálni a jövőbeli egészségügyi válságokra. Az unió *polgári védelmi mechanizmusát*, a *rescEU*-t is támogatja az EU polgári védelmi kapacitásának megerősítése érdekében, hogy a nagyszabású vészhelyzetekre időben és hatékonyan lehessen reagálni. A *Horizont Európa*, az EU 2021–2027 közötti időszakra szóló kutatási és innovációs keretprogramja is idetartozik, amelyben 94,4 milliárd eurót tesz ki az egészségügyi és éghajlattal kapcsolatos kutatási és innovációs tevékenységek európai támogatásának forrása.

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

2.3.3. NGEU: hatás és következmények

A gazdasági növekedésre gyakorolt hatás „kölségvetési multiplikátor”-ként írható le. A kiadási multiplikátor azt méri, hogy a kormányzati reálkiadások egységnyi növekedése mekkora reál-GDP-növekedést indukál. A költségvetési politikát csak akkor érdemes gazdaságélénkítésre használni, ha a multiplikátor 1-nél nagyobb, ugyanis ilyenkor nem szorít ki az állami költekezés magángazdasági tevékenységet. Az Európai Bizottság becslései¹³ szerint az új költségvetési ösztönző (az EU GDP-jének 5,4%-a) egyes országok esetében 2024-ben több mint 4%-kal növelheti a GDP-t. Az automatikus stabilizátorokkal együtt a költségvetési támogatás három év alatt elérheti a GDP 16%-át.



2.10. ábra: Az NGEU GDP-re gyakorolt hatásának becslése

Forrás: Európai Bizottság. Online: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf

¹³ Online: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf.

A becsült hatás jelentős azokban az országokban, ahol az egy főre jutó jövedelem az uniós átlag alatt van, valamint azokban, ahol magas az adósság (Görögország, Spanyolország, Portugália, Olaszország), de a gazdag országok is profitálhatnak az eszköz használatából. A becslések szerint a mobilizált beruházások 2021-ben és 2022-ben átlagosan mintegy 1,75%-kal növelik az EU reál-GDP-szintjét, ami 2024-re 2,25%-ra emelkedik (lásd a 2.10. ábrát). A támogatott beruházások termelékenységnövelő jellegének köszönhetően a gazdasági kibocsátás közép- és hosszú távon tartósan az alapszint felett marad (mintegy 1%-kal). Meg kell jegyezni, hogy ezeket a számadatokat többek között a felhasználandó pénz-eszközök összegére, a végrehajtási ütemtervre, a támogatások és kölcsönök közötti megoszlásra és a projekt típusra vonatkozó számos feltételezés figyelembevételével becsülték meg.

Az elméleti szakirodalomból kiderül, hogy a „fiskális multiplikátorok” magasabbak a gazdasági visszaesés esetén, mivel a gazdaság messze van a potenciális kapacitásától, a fiskális impulzus kevésbé valószínű, hogy kiszorítja a magán-beruházásokat. Mindenesetre nagy a bizonytalanság az egyes közkiadási kategóriákra alkalmazandó „fiskális multiplikátor” szintjeivel kapcsolatban. Elméleti és empirikus modellek azt sugallják, hogy az állami beruházási kiadások nagyobb és tartósabb hatást gyakorolnak a tevékenységre, mint a kormányzati fogyasztás vagy a háztartásoknak nyújtott transzferek. Az állami beruházások nemcsak rövid távon növelik a keresletet, hanem hozzájárulnak a tőkeállomány és a potenciális növekedés¹⁴ bővítéséhez is.

Bár a jelenlegi válsággal kapcsolatos tényezők (bizonytalanság, recesszió, uniós együttműködés stb.) magasabb multiplikátorokat eredményezhetnek, az egyes országok strukturális egyensúlytalanságai (előregedés, magas államadósság stb.) alacsonyabb értékeket jelezhetnek. A költségvetési multiplikátor

¹⁴ Az aktuális növekedés alakulása az üzleti (illetve egyéb) ciklusokat tükrözi. Ám az aktuális növekedés tartósan nem szakadhat el a potenciális növekedéstől. A gazdaság strukturálisan fenntartható teljesítményét, a kibocsátás egyensúlyi szintjét a potenciális kibocsátás, illetve annak fenntartható dinamikáját a növekedési potenciál fejezi ki. Lásd részletesen Halmai Péter: *Krízis és növekedés az Európai Unióban: Európai modell, strukturális reformok*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014; Péter Halmai: Structural Reforms and Growth Potential in the European Union. *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, 60. (2015), 4. 510–525; Halmai (2018): i. m.; Péter Halmai: COVID-crisis and Economic Growth. Tendencies on Potential Growth in the European Union. *Acta Oeconomica*, 71. (2021b), 1. 165–186.

nagysága azonban nagymértékben függ attól, hogy a támogatást hogyan fektetik be, és milyen strukturális reformokat hajtanak végre.

A 2021–2027-es többéves pénzügyi kerettel együtt az NGEU biztosíthatja a világjárvány gazdasági következményeire adott összehangolt európai költségvetési választ. Míg a 2008-as európai gazdaságélénkítési terv¹⁵ csupán az egyes tagállamok által finanszírozandó nemzeti költségvetési ösztönzők koordinálására irányult, az NGEU közös finanszírozási modellt hoz létre a kormányzati kiadások támogatására és az EU reformjára.

Az alapot közös kötvényekből finanszírozzák, amelyek mögött valamennyi ország áll. Ez az első alkalom, hogy az EU hitelt vesz fel és adósságot vesz magára saját kiadásainak finanszírozására. Az alap mérete azt jelenti, hogy az éves kibocsátás egy nagy uniós országéval lesz egyenértékű, és az EKB felhasználhatja azt a QE-vásárlásokhoz.¹⁶ Egy ilyen eurókötvény precedenst teremthet a jövőre nézve, és növelheti az euró nemzetközi szerepét.

Az NGEU erőteljes anticiklikus költségvetési eszköz.¹⁷ Nemcsak a recesszió kockázatát mérsékelheti az alap, hanem az európai projekttel kapcsolatos reakció által mutatott elkötelezettséget is jelzi. Az NGEU egyben megnyitja az utat a saját források, az EU által kibocsátott adósság visszafizetésére szolgáló új adók létrehozása előtt. A válságra adott reakció az európai kormányzati keret jövőbeli kialakítására és végrehajtására is hatással lesz. Miközben a fellendülés fenntartásához expanzív költségvetési politikára van szükség, a jövőben fontos lesz, hogy a költségvetési szabályok hatékonyan támogassák a magas államadósság csökkentését a jó gazdasági időszakokban. Az NGEU

¹⁵ Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008D-C0800&-from=EN>.

¹⁶ A mennyiségi lazításnak (angolul *quantitative easing* – QE) is hívott eszközvásárlás az EKB egyik eszköze, amikor kötvényt vásárol a bankoktól, aminek hatására megemelkednek a kötvénypályamok, és pénz keletkezik a bankrendszerben. Így a kamatláb csökken, a hitelek olcsóbbak lesznek, a vállalkozások és a lakosság is több kölcsönt vehetnek fel, így kevesebbe kerül a törlesztés is. Ennek eredményeként fellendül a fogyasztás és a beruházás, és a bővülő fogyasztás és beruházás élénkíti a gazdasági növekedést és a munkahelyteremtést, egyben az EKB középtávon 2%-os inflációs rátát ér el.

¹⁷ Az anticiklikus fiskális politika gazdasági növekedés esetén megtakarít, amikor a vállalati és a háztartási szektorok a legtöbbet ruháznak be és fogyasztanak. Ezzel szemben gazdasági visszaesésnél, amikor a privát szektor nem keres vagy egyszerűen nem kap hitelt, és nem költ elegendő mértékben, akkor az állam lép a helyére magasabb deficittel és finanszírozással.

továbbá az európai költségvetési keretrendszer új és innovatív elemét képezi. Ez az innováció tanulságokkal szolgálhat a gazdasági és monetáris unió számára, amely még mindig nem rendelkezik állandó, nemzetek feletti szintű költségvetési kapacitással a makrogazdasági stabilizációhoz mély válságok esetén. A gazdasági kormányzási keret felülvizsgálata jó lehetőséget kínál a lényeges megfontolások beépítésére.

3. Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz

Az MFF elfogadási folyamata egészen a 2020. év végéig elhúzódott, míg végül december 17-én a Parlament jóváhagyása után a Tanács is elfogadta a többéves pénzügyi keretet megállapító rendeletet.¹ Ezt követően azonban a folyamat még nem zárult le, mert ahhoz, hogy sor kerülhessen a Next Generation EU helyreállítási alap végrehajtására, először az összes tagállamban, a nemzeti alkotmányos követelményekkel összhangban jóvá kellett hagyni az EU saját forrásairól szóló határozatot (ez a folyamat végül minden tagállam vonatkozásában 2021. május végére zárult le).

3.1. szövegdoboz: Saját forrásokról szóló határozat

Miért volt szükség a saját forrásokról szóló határozat elfogadására minden tagállamban?

Az EU költségvetésének finanszírozása szinte teljes egészében (98%-ban) saját forrásokból történik. A saját források rendszeréről a Tanács az Európai Parlament véleményét figyelembe véve egyhangúlag határoz, és azt a tagállamoknak meg kell erősíteniük. Az éves kifizetési előirányzatok fedezetéül szolgáló saját források jelenleg az EU bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) legfeljebb 1,40%-ára korlátozódnak. Mivel a költségvetésnek mindig egyensúlyban kell lennie, a kiadásokat is ez a felső határ korlátozza.

A fentiek jogalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés 311. cikke és 322. cikkének (2) bekezdése, valamint az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 106a. cikke és 171. cikke.

A saját forrásokról szóló határozat felhatalmazza az Európai Bizottságot arra, hogy az EU nevében 2018-as áron legfeljebb 750 000 millió euró összegű hitelt vegyen fel a tőkepiacokon. A határozat ezenkívül arról is rendelkezik, hogy 0,6 százalékponttal meg kell emelni azt a maximális összeget, amelyet az unió a pénzügyi kötelezettségeinek fedezése céljából a tagállamoktól követelhet.

Ez az emelés átmeneti jellegű, és csak a Covid-19-világjárvány okozta gazdasági visszaesésből való kilábalás támogatására használható fel.

Mivel a saját források rendszerét Alapszerződés szabályozza, ennek módosításához minden tagállam egyetértése és jóváhagyása szükséges. (Magyarországon az Európai

¹ A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete: i. m.

Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2020. december 14-i (EU, Euratom) 2020/2053 tanácsi határozat kihirdetéséről szóló 2021. évi XLV. törvénnyel fogadták el.)

Forrás: Viszoczky szerkesztése

Ezt követően, immár 2021 februárjában fogadták el a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról szóló rendeletet,² ami meglehetősen kései időpontnak tekinthető, különösen abból a szempontból, hogy a válságkezelési csomag egyik kiemelt jellemzőjének a gyors reagálásnak kellett volna lennie. Emellett a tagállami helyreállítási tervek tervezése ebben az időszakban már meglehetősen előrehaladott állapotban volt (hiszen a benyújtási határidő 2021. április 30. volt), így ezen a téren a végleges jogszabály hiánya jelentős bizonytalanságot eredményezett.

Ahogy azt a jogszabályban rögzítették, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Terveket (Recovery and Resilience Plan, a továbbiakban: RRP) a tagállamok a 2021. április 30-ai irányadó határidő figyelembevételével nyújtották be. Politikai és kommunikációs szempontból volt csak jelentősége annak, hogy legelsőként, 2021. április 22-én Portugália nyújtotta be Helyreállítási tervét (2021 első felében Portugália töltötte be az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét).

Az RRF-rendelet alapján a Bizottságnak két hónap áll rendelkezésre a benyújtott tervek értékelésére, de „gumiszabályként” – amennyiben erre szükség van – a tagállam és a Bizottság szükség esetén megállapodhat az értékelési határidő észszerű időtartammal történő meghosszabbításáról. Jelen időpontig Magyarország kivételével a Bizottság elfogadta a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Terveket.

3.1. Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz

3.1.1. Az Alap célja és prioritásai

Az RRF kiemelt célja a koronavírus-világjárvány társadalmi és gazdasági hatásainak enyhítése az európai gazdaságok és társadalmak fenntarthatóbbá

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241. rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról. HL L57. 2021. február 18.

és ellenállóbbá tételével, illetve a zöld- és a digitális átállásra való felkészítésével. Az eszköz által finanszírozott prioritásokat hat pillérben rögzíti a vonatkozó jogszabály.³

3.1. táblázat: Az RRF szakpolitikai területei

Az RRF szakpolitikai területei (pillérei)					
Zöldátállás	Digitális transzformáció	Intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés	Társadalmi és területi kohézió	Egészségügyi, gazdasági, társadalmi és intézményi reziliencia	A következő generációra, a gyermekekre és a fiatalokra – így például az oktatásra és a készségekre – vonatkozó szakpolitikák

Forrás: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241. rendelete: i. m. 3. cikke alapján Viszoczky szerkesztése

Az Eszköz további logikai bontása úgynevezett Zászlóshajó kezdeményezések alapján lehetséges, amelyek a következők:

Megújulás: A tiszta technológiákkal készülő projektek támogatása, valamint a megújuló energiaforrások fejlesztésének és térnyerésének támogatása.

Korszerűsítés: A köz- és magánépületek energiahatékonyságának javítása.

Töltés: Az időtálló és tiszta technológiák előmozdítása a fenntartható, hozzáférhető és intelligens közlekedés térnyerésének, az elektromos töltőállomások és üzemanyagtöltő állomások kiépítésének felgyorsítása, valamint a tömegközlekedés bővítése érdekében.

Kapcsolódás: Gyors, széles sávú szolgáltatások kiépítése rövid időn belül valamennyi régió és háztartás számára, beleértve az üvegszálas és az 5G hálózatokat is.

Modernizáció: A közigazgatás és a közszolgáltatások digitalizálása, ideértve az igazságügyi és egészségügyi rendszereket is.

Kapacitásbővítés: Az európai ipari adatfelhő-kapacitások növelése és a leg-erősebb, csúcstechnológiájú és fenntartható processzorok kifejlesztése.

Átképzés és továbbképzés: Az oktatási rendszerek hozzáigazítása a digitális készségek, valamint az oktatás és a szakképzés támogatásához minden életkorban.⁴

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241. rendelete: i. m.

⁴ Az RRF ismertetését lásd European Commission: *The Recovery and Resilience Facility*.

Alapvető elvárás, hogy az RRF keretében támogatásban részesülő beruházások és reformok érzékelhető módon járuljanak hozzá a zöld- és digitális átalakuláshoz, így ennek érdekében kötelező minimumokat határoztak meg, azaz a tagállamok által készített tervekhez kapcsolódó költségek minimum

- 20%-át digitális;
- 37%-át klímavédelmi célokra szükséges fordítani.

A klímavédelmi szempontokon túl külön nevesítve megjelenik a „*ne okozz jelentős kárt*” elve (*Do No Significant Harm – DNSH*), amely az úgynevezett Taxonómia-rendeletben rögzített környezetvédelmi alapelvek tiszteletben tartását jelenti.

3.2. szövegdoxoz: A Do No Significant Harm elv jelentősége

Mit jelent a DNSH-elv?

Jogszabályi alapját a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról szóló 2020/852 EU-rendelet (úgynevezett Taxonómia-rendelet) jelenti.

A jogszabály hat környezeti célkitűzést határoz meg:

- éghajlatváltozás mérséklése (mitigáció);
- az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás (adaptáció);
- a víz és a tengeri erőforrások fenntartható használata és védelme;
- körforgásos gazdaságra való átállás;
- a szennyezés megelőzése és csökkentése; valamint
- a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák védelme és helyreállítása.

A rendelet a különböző gazdasági tevékenységeket aszerint osztályozza, hogy azok mennyiben járulnak hozzá Európa klímasegélyességének eléréséhez 2050-re. Az osztályozás több csoportba sorolja a gazdasági tevékenységeket, ezzel meghatározva azt is, hogy az adott csoportban működő vállalat milyen támogatásokhoz juthat hozzá. A cél, hogy a környezetkárosító beruházások ne jussanak fejlesztési támogatásokhoz.

Egy adott gazdasági tevékenység esetében a fenti célok közül minimum egynek az elérése szükséges, de ezen túlmenően biztosítani kell azt is, hogy az adott tevékenység nincs káros hatással a fenti célok egyikére sem.

Ezek a kritériumok a vállalatok, befektetők és döntéshozók számára egy közös nyelvet teremtenek azáltal, hogy tisztázzák a fogalmakat, meghatározzák a valóban környezetileg is fenntartható beruházásokat, csökkentik a „zöldrefestés” (*green-washing*) kockázatát.

Forrás: Bíró Kinga: Taxonómia – avagy mi minősül valóban „zöldnek”? *Energiabox*, 2021. május 4.

Mindezeken túlmenően stratégiai célként fogalmazódott meg, hogy az eszköz keretében végrehajtott reformoknak és beruházásoknak hozzá kell járulniuk az unió reziliensebbé és kevésbé függővé válásához azáltal, hogy *diverzifikálják a kulcsfontosságú ellátási láncokat*, és ennek segítségével egy nyitott gazdaság mellett *megerősítik az unió stratégiai autonómiáját*. Az eszköz keretében végrehajtott reformoknak és beruházásoknak európai szinten is hozzáadott értéket kell képviselniük.

A Covid-19-világjárvány hatásai rávilágítottak arra is, hogy az *egészségügyi, gazdasági, társadalmi intézmények megerősítése szükséges a válsághelyzetekre való felkészülés és a válsághelyzetekre való reagálási képesség növelése érdekében*. Ez különösen az üzleti tevékenységek és a közszolgáltatások folytonosságának, az egészségügyi és ellátási rendszerek hozzáférhetőségének és kapacitásának javításával érhető el.

A reformok és beruházások kiemelt célterületeinek kell lenniük a társadalmi és területi kohéziónak is a *szegénység elleni küzdelemhez és munkanélküliséghez való hozzájárulással*. Ehhez kapcsolódóan a szociális párbeszédet, az infrastruktúrát és a szolgáltatásokat, valamint a szociális védelmet és a jóléti rendszerek megerősítését külön nevesítették a célok között.

A pandémia időszakában előtérbe került digitális platformok mind az oktatás területén, mind pedig a munka világában megerősítették azt, hogy a következő generációra, a gyermekekre és a fiatalokra irányuló reformok és beruházások esetében elengedhetetlen *az oktatás és a készségek fejlesztése – ideértve a digitális készségeket, az aktív munkaerő továbbképzését és átképzését, a munkanélküliek integrációs programját*.

Alapvetően külön kiemelték a jogszabályban a *nők helyzetét*, akiket különösen sújtottak a Covid-19-világjárvány hatásai, mivel ők adják az egészségügyi dolgozók többségét uniószerthe, és össze kell egyeztetniük a nem fizetett gondozási tevékenységet munkahelyi feladataikkal. A helyzet különösen az egyedülálló szülők számára volt nehéz, akiknek 85%-a nő.

3.1.2. Szabályozási háttér

Az RRF céljait, valamint a felhasználással kapcsolatos uniós szintű kereteket *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241. rendelete* rögzíti. Az eszköz fontos jellemzője, hogy *közvetlen irányítású program*, azaz a Bizottság maga vállal felelősséget a program végrehajtásának minden elemére vonatkozóan (például a programmal kapcsolatos pályázati meghirdetés, értékelés, támogatási szerződés megkötése, kifizetések, az előrehaladás nyomon követése, eredmények értékelése). Ebben az esetben tehát a Bizottság nem delegál a tagállamra meghatározott funkciókat, ellentétben például az operatív programok rendszerével. Ez a rendszer komoly egyszerűsítési potenciált jelenthet(ett volna) párhuzamosan azzal, hogy egyébként a tagállamok strukturális reformjainak nyomon követésére is lehetősége van a Bizottságnak az eszközön keresztül.

A tagállam *helyreállítási és rezilienciaépítési tervet nyújt be a Bizottságnak jóváhagyásra*, amelynek mint programnak kedvezményezettje a tagállam. Ez nem jelenti azonban azt, hogy a tagállam a programon belül ne alakíthatna ki olyan projekteket, fejlesztéseket, amelyek keretében részfeladatokat további szereplők bonyolíthatnak le végső kedvezményezettként.

A Bizottság *2022. december 31-ig* bocsátja rendelkezésre a tagállam számára hozzáférhető forráskeret folyó árra átszámított összegének *70%-át*, majd *2023. január 1-jétől 2023. december 31-ig a fennmaradó 30%-ot*. Előfinanszírozás biztosított a pénzügyi hozzájárulás maximum 13%-áig. A vissza nem térítendő támogatás mellett a tagállamok legkésőbb 2023. december 31-ig hitelkérelmet is benyújthatnak, és ennek a kérelemnek nem kell a helyreállítási és rezilienciaépítési terv benyújtásával egy időben történnie, megtörténhet bármikor egészen a véghatáridőig.

Az RRF fontos jellemzője, hogy a helyreállítási és rezilienciaépítési terven belül *reformok és/vagy beruházások* tervezése történik, amelyek megvalósítását *mérföldkövekkel és/vagy célokkal* határozzák meg.

A Bizottság elvárása szerint a *reform* olyan tevékenység vagy folyamat, amely jelentős és tartós hatású változásokat idéz elő a piac vagy egy szakpolitika működésében, egy intézmény vagy közigazgatás működésében vagy rendszereiben, vagy releváns szakpolitikai célok elérésének folyamatában, mint például a növekedés, a munkahelyek és ellenálló képesség. A reform célja, hogy strukturálisan változtasson paramétereket, szükséges elemek kiépítését célozza, vagy a megfelelő teljesítményt akadályozó tényezőket hárítson el. A reformoknak ezen túlmenően olyan területek keretfeltételeit kell javítaniuk, mint a közintézmények

és szolgáltatások minősége, beleértve az üzleti környezetet, kutatást és innovációt, oktatást vagy szociális védelmet.

A *beruházás* ehhez képest olyan tevékenységgel, projekttel vagy egyéb beavatkozással kapcsolatos kiadás, amely az RRF-rendeletben meghatározott célokkal összhangban áll, és várhatóan jótékony hatásokkal lesz a társadalomra, gazdaságra és/vagy a környezetre. Elsődlegesen olyan intézkedések támogathatók, amelyek strukturális változásokat eredményeznek, és tartós hatásuk van a gazdasági és társadalmi rezilienciára, fenntarthatóságra, hosszú távú versenyképességre (zöld- és digitális átmenet), valamint a foglalkoztatásra. Ilyen módon a rendeletben meghatározott beruházás tág keretek között értelmezhető, például olyan immateriális javakra is, mint a K+F, a szellemi tulajdon vagy az adatok.⁵

A *mérőföldkő és a cél* azt határozza meg, hogy

- adott határidőre,
- pontosan milyen szakmai/minőségi elvárásokkal,
- milyen mennyiségben
- valósul meg a kimenet.

A *meghatározott mérőföldköveket és célokat költségbecslés módszerével szükséges beárazni*. Ezen megközelítés szerint a hangsúly a teljesítményen, az eredményterméken van, amelynek költségét a folyamat elején beárazzák, és éppen ezért költségelszámolással kapcsolatos eljárások és szabályok logikailag nem igazán merülhetnek fel ebben a rendszerben (az ezzel kapcsolatos gyakorlati nehézségekre részletesen a magyar megvalósítással kapcsolatos pontban térünk ki). Az operatív programok rendszerében ez a fajta módszer leginkább az úgynevezett költségfüggetlen finanszírozáshoz áll közel.

Az RRF megvalósításával kapcsolatosan a *Tanácsnak igen erős jogosítványai vannak*, amely alapján például a Bizottság javaslatára a terveket ő fogadja el, illetve 2022. július 31-ig a Bizottságnak felülvizsgálati jelentést kell benyújtania a Tanácsnak és a Parlamentnek, amely jelentés a következő szempontokat és elemeket tartalmazza:

- annak értékelése, hogy a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek végrehajtása milyen mértékben van összhangban a rendelet alkalmazási körével és járul hozzá a rendelet általános célkitűzéséhez a hat pillérrel szinkronban;

⁵ European Commission: *Commission Staff Working Document. Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*. SWD(2021) 12 final. (2021. január 22.). 14.

- annak mennyiségi értékelése, hogy a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek mennyiben járulnak hozzá:
 - a legalább 37%-os éghajlat-politikai célhoz;
 - a legalább 20%-os digitális célhoz;
 - a hat pillér mindegyikéhez;
 - a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek végrehajtásának állapotához.⁶

Az *Európai Parlament* is jogszabályban nevesített és kiemelt szerepet kap a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekkel kapcsolatosan:

- megkapja a hivatalosan benyújtott terveket és a végrehajtási határozatokat;
- a tervekben foglalt mérföldkövek és célok elérésével kapcsolatban tájékoztatást kap a Bizottságtól;
- kéthavonta beszámoltathatja a Bizottságot az eszközzel kapcsolatos megvalósítás aktuális állásáról;
- a Bizottságnak figyelembe kell vennie a Parlament vonatkozó állásfoglalásait.

A Bizottság *éves jelentést* készít és nyújt be a Tanácsnak és a Parlamentnek is az eszköz végrehajtásáról, kitérve a mérföldkövek és célok végrehajtásának állására, valamint a kifizetések és azok felfüggesztésének helyzetére. Ezen túlmenően *független értékelői jelentést* készítet, amelyben ki kell térni a célkitűzések megvalósításának mértékére, az erőforrások felhasználásának hatékonyságára és az európai hozzáadott értékre. Az értékelői jelentést a Bizottság az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának nyújtja be.

A tervekben foglalt célok elérésével kapcsolatos előrehaladást a Bizottság úgynevezett *helyreállítási és rezilienciaépítési eredménytáblával (scoreboard)* méri, amelyet évente kétszer frissíteni kell, és weboldalon vagy internetes felületen nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241. rendelete: i. m. 16. cikk (2) bekezdése alapján.

3.2. táblázat: A Strukturális Alapok és az RRF végrehajtása közötti különbségek

Strukturális Alapok	RRF
Megosztott irányítás a Bizottság és a tagállam között.	A Bizottság által közvetlenül irányított program, a tagállam kedvezményezett.
Az operatív program stratégiai keretrendszer biztosít, amely a Bizottság általi elfogadás esetén a végrehajtás tagállami felelősségbe kerül.	Az RRF tulajdonképpen egy pályázat, amelyet a tagállam nyújt be a Bizottságnak, amely értékeli azt.
A források lehívása az elszámolt költségek alapján történik (költségalapú), vagy jogszabály által nevesített egyszerűsített költségelszámolási módzatokkal.	A források lehívása elért eredmények, mérföldkövek alapján történik (teljesítményalapú).
Indikátorok esetében indokolt esetben van lehetőség a módosításra.	Alapvetően nincs lehetőség az előre rögzített mérföldkövek, indikátorok módosítására.
A tagállamok programonként, alaponként és számviteli évenként legfeljebb hat kifizetési kérelmet nyújthatnak be.	Kifizetési kérelem évente kétszer a Bizottság felé.
A szakmai nyomon követést alapvetően a monitoringbizottságok végzik, évente egy alkalommal éves felülvizsgálati ülés a Bizottsággal.	Jelentéssel évente kétszer az európai szemeszter keretében.
Elszámolhatósági időszak: a program Bizottsághoz történő benyújtásának napja vagy 2021. január 1. – 2029. december 31.	Elszámolhatósági időszak: 2020. február 1. – 2026. december 31.
– az alapvető jogok tiszteletben tartása és az Európai Unió Alapjogi Chartájának való megfelelés; – a férfiak és nők közötti egyenlőség, a nemek közötti egyenlőség érvényesítésének és a nemi dimenzió integrálásának figyelembevétele és előmozdítása; – a nemek, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékonyságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló bármilyen hátrányos megkülönböztetés megelőzése; – a fenntartható fejlődés előmozdítására irányuló célkitűzéssel összhangban való programmegvalósítás, figyelembe véve az ENSZ fenntartható fejlődési céljait, a Párizsi Megállapodást és a ne okozz jelentős kárt elvet.	Az RRF horizontális témái az addicionalitás és a „ne okozz jelentős kárt” (DNSH) elvei, a programokat a hat pillér mentén szükséges megtervezni, valamint kiemelt téma a férfiak és nők közötti egyenlőség.
Továbbra is részletes kommunikációs és nyilvánossággal kapcsolatos követelmények: – a pályázati menetrend évente három alkalommal frissítve; – a támogatott műveletek nyilvánosságra hozása részletes adatokkal; – a kedvezményezettek számára részletes kötelezettségek: például poszter, hirdetőtábla.	A kommunikációval és nyilvánossággal kapcsolatos követelmények kevésbé specifikusak és részletesek.

Forrás: Viszoczy szerkesztése

A közvetlen irányítással kapcsolatos egyszerűsítési lehetőségek azonban teljesen csak lehetőségek maradtak. A szabályozás részleteinek kidolgozásával párhuzamosan egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a tényleges megvalósítás számos ponton a strukturális alapokkal kapcsolatos végrehajtás elemeit veszi át. Ilyen módon a követlen irányítás sajátosságai a strukturális alapos logikával ötvözve olyan kevert végrehajtási rendszert eredményeznek, amelyben komoly többlet-adminisztrációs kötelezettségek keletkeznek a tagállamok számára. Az uniós programok megvalósításával kapcsolatosan gyakorta kritikaként felmerülő „gold-plating” jelenséget tovább erősítik olyan kipipálandó követelmények, amelyek például a Taxonómia-rendeletnek vagy az eredménytáblának való megfelelést célozzák.

További problémát jelenthet a Tanács megnövekedett szerepe (tervek elfogadása, előrehaladás nyomon követése stb.), ami az eszköz esetleges átpolitizálódását és ezzel párhuzamosan a megvalósítás fékezését, lassítását eredményezheti.⁷

3.1.3. Helyreállítási és rezilienciaépítési tervek

Az RRF-ben rendelkezésre álló források lehívása érdekében a pénzügyi hozzájárulásban részesülni kívánó tagállamoknak *helyreállítási és rezilienciaépítési tervet* (Recovery and Resilience Plan – RRP) kell benyújtaniuk a Bizottságnak.

A tagországoknak ebben a tervben kell részletezniük válságkezelési elképzeléseiket az Európai Bizottság számára, többek között bemutatva, hogy

- milyen kihívásokkal néztek szembe a járvány során, illetve azt követően, melyek azok a területek, amelyek a járvány hatására jelentős veszteségeket szenvedtek el (vagy amelyeken a járvány még láthatóbbá tette az egyébként is fennálló hiányosságokat), és melyek azok a tényezők, amelyek támogatták a járvány hatásainak mérséklését, alkalmasnak bizonyulva az ellenálló képesség növelésére;
- milyen célokat fogalmaznak meg az azonosított kihívások alapján, figyelembe véve a helyreállítási és rezilienciaépítési dimenziót;
- a kihívások fényében megfogalmazott célkitűzéseket milyen beavatkozásokkal, intézkedésekkel, beruházásokkal és/vagy reformokkal kívánják elérni;

⁷ Francesco Corti – Jorge Núñez Ferrer: Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans. Reading Between the Lines. *Recovery and Resilience Reflection Papers*, (2021), 2.

- hogyan illeszkednek a megfogalmazott reformok és beruházások az európai uniós és hazai szakpolitikai stratégiák rendszerébe;
- hogyan illeszkednek a megfogalmazott reformok és beruházások az EU által megfogalmazott úgynevezett országspecifikus ajánlásokhoz (*country-specific recommendations – CSR*);
- hogyan valósítják meg az RRF-nek azt a célkitűzését, amely előírja, hogy a felhasznált források legalább 37%-át zöldberuházásokra és reformokra kell fordítani, összhangban a European Green Deal⁸ dokumentumban részletezett célkitűzésekkel;
- miként tesznek eleget az RRF „digital transformation” célkitűzésének, amely előírja, hogy a felhasznált források legalább 20%-át a digitális átalakulást elősegítő beruházásokra és reformokra kell fordítani.

Tekintettel arra, hogy az eszköz egyfajta válasz kíván lenni a pandémia okozta társadalmi-gazdasági válság kezelésére, a terv keretében olyan tevékenységek támogathatók, amelyek 2020. február 1-jén vagy ezt követően indultak el. A tervek Bizottság felé történő benyújtásának jogszabályban rögzített határideje 2021. április 30. volt, ugyanakkor ebben rugalmasság volt tapasztalható, a Bizottság kommunikációja alapján ez a határidő csak orientáló jellegűnek számított, és a terveket egészen 2022 közepéig be lehetett nyújtani.⁹

A tervek elkészítésének részletes szempontrendszerét a jogszabály is tartalmazza, ugyanakkor sablondokumentumokat és útmutatót is a tagállamok rendelkezésére bocsátott a Bizottság, amelyek részletes iránymutatásokat tartalmaznak az elkészítésre vonatkozóan.

A Bizottságnak a benyújtást követően két hónap áll a rendelkezésére a terv értékelésére, amely határidő szükség szerint meghosszabbítható. Az értékelési folyamatban vizsgált szempontokat maga a jogszabály és annak V. számú melléklete is részletesen tartalmazza. Az alábbiakban a főbb értékelési területeket és azok szempontjait mutatjuk be.

⁸ European Commission: *The European Green Deal*.

⁹ European Commission: *Questions and Answers. The Recovery and Resilience Facility* (2021. április 22.).

3.3. szövegdoz: Az RRF főbb értékelési szempontjai

A tervek értékelési szempontjai

Relevancia:

(a) átfogó és megfelelően kiegyensúlyozott választ jelent-e a gazdasági és társadalmi helyzetre, és ezáltal megfelelően hozzájárul-e mind a hat pillérhez, figyelembe véve az érintett tagállam sajátos kihívásait és pénzügyi elosztását;

(b) hozzájárul-e a vonatkozó országspecifikus ajánlásokban meghatározott kihívások összes vagy jelentős számának hatékony kezeléséhez, ideértve adott esetben az 1176/2011/EU rendelet 6. cikke alapján tett fiskális szempontokat és ajánlásokat, az érintett tagállamnak címzett vagy a Bizottság által az európai szemeszterben hivatalosan elfogadott egyéb vonatkozó dokumentumokban szereplő kihívásokat;

(c) hatékonyan hozzájárul-e a tagállam növekedési potenciáljának, munkahelyteremtésének, valamint gazdasági, intézményi és társadalmi ellenálló képességének megerősítéséhez, hozzájárul-e a szociális jogok európai pillérének megvalósításához, többek között a gyermekekre és az ifjúságra vonatkozó politikák előmozdításával, valamint a válság gazdasági és társadalmi hatásainak enyhítésével, ezáltal fokozva a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót és konvergenciát az unión belül;

(d) biztosítja-e, hogy a tervben szereplő reformok és beruházási projektek ne sértsék a 2020/852/EU-rendelet 17. cikke értelmében a környezeti célkitűzéseket („ne okozz jelentős kárt” elv); a Bizottság e célból technikai útmutatást nyújt a tagállamoknak;

(e) hatékonyan hozzájárul-e a zöldátmenethez, ideértve a biodiverzitást is, vagy az ebből fakadó kihívások kezeléséhez (a terv teljes allokációjának legalább 37%-át kitevő összeggel);

(f) tartalmaz-e a terv olyan intézkedéseket, amelyek hatékonyan hozzájárulnak a digitális átálláshoz vagy az ebből fakadó kihívások kezeléséhez (legalább 20%-át kitevő összeg).

Eredményesség:

(g) a terv várhatóan tartós hatással lesz-e az érintett tagállamra;

(h) az intézkedések várhatóan biztosítják-e a terv hatékony nyomon követését és végrehajtását, ideértve a tervezett ütemtervet, mérföldköveket és célokat, valamint a kapcsolódó indikátorokat.

Hatékonyság:

(i) a terv becsült összköltségére vonatkozó indoklás észszerű és elfogadható-e, és összhangban áll-e a költséghatékonyság elvével, valamint arányos-e a várható nemzeti gazdasági és társadalmi hatással;

(j) a javasolt intézkedések várhatóan megelőzik, feltárják és korrigálják-e a korrupciót, a csalást és az összeférhetetlenséget az eszköz keretében biztosított pénzeszközök felhasználásakor, ideértve az egyéb uniós programokból származó kettős finanszírozás elkerülését célzó intézkedéseket is.

Következetesség:

(k) tartalmaz-e a terv intézkedéseket a koherens reformok és állami beruházási projektek végrehajtására.

Forrás: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241. rendelete: i. m. V. melléklet

A hitelkérelmeket is értékeli a Bizottság, amely során a következőket vizsgálja:

- a hiteltámogatás kérelmezésének indokolása és annak összege a további reformok és beruházások viszonylatában észszerűnek és valószerűnek tekinthető-e; és
- a további reformok és beruházások megfelelnek-e a vissza nem térítendő támogatásoknál már részletezett kritériumoknak (relevancia, eredményesség, hatékonyság, koherencia).

A Bizottság a tervek értékelését követően javaslatot tesz, amely alapján a Tanács dönt a terv elfogadásáról *végrehajtási határozat* formájában. Amennyiben az értékelés pozitív, a végrehajtási határozatban meghatározzák a megvalósítandó reformokat és beruházásokat, és a kapcsolódó pénzügyi hozzájárulást. Ha a tervet nem fogadják el, akkor a pénzügyi hozzájárulást nem határozzák meg.

A Bizottság javaslata alapján a Tanács dönt az elfogadásról, amelyről végrehajtási határozatot ad ki, ennek mellékletét képezik az elfogadott reformok és beruházások, valamint a részletes célok, mérőföldkövek és ütemezés.

„Objektív körülmények” esetén a tagállamoknak lehetőségük van a tervek *részbeni vagy teljes egészében történő módosítására*. Ebben az esetben a folyamat megegyezik az elfogadás során alkalmazottal, azaz a Bizottsághoz történik a módosítási kérelem benyújtása (hivatalosan a végrehajtási határozat módosítása iránti kérelem), amelyet a Bizottság megvizsgál és értékkel, és ez alapján hoz új végrehajtási határozatot a Tanács.

A döntést követően a Bizottság és a tagállam az operatív részletek rögzítésére megállapodást köt, amely tartalmazza a tagállamnak megítélt vissza nem térítendő és adott esetben visszatérítendő támogatások összegét, a kifizetési kérelmek ütemezését, valamint az indikátorok, mérföldkövek és célok elérésével kapcsolatos monitoringtevékenységet és adatok cseréjét. Az operatív megállapodások aláírása előfeltétele a kifizetési kérelmek teljesítésének.

3.1.4. A végrehajtás eddigi eredményei

Az Európai Bizottság – összhangban az uniós rendeletben foglaltakkal – 2022 márciusában kiadta az első éves jelentését, majd 2022 júliusában felülvizsgálati jelentést publikált a tervek előrehaladásáról és eredményeiről. A jelentések az időarányos forrásfelhasználáson túl kitértek a tagállamok vállalt mérföldköveinek vizsgálatára, különös tekintettel a hat kiemelt pillérre.

A 2022. júliusi jelentés alapján 13 tagállam írt alá operatív megállapodást, 11 tagállam nyújtott be kifizetési kérelmet és 6 tagállam esetében meg is történt a kifizetés, összességében a teljes RRF-forrás mintegy 20%-át a jelentés időpontjára kihelyezték. A mérföldkövek elérése időarányosan megfelelő. A hat pillér becült részesedése a Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervekből:¹⁰

1. Zöldátmenet: 50%
2. Digitális átalakulás: 28%
3. Okos, fenntartható és inkluzív növekedés: 48%
4. Társadalmi és területi kohézió: 45%
5. Egészségügyi, gazdasági, társadalmi és intézményi ellenálló képesség: 18%
6. A „következő generáció” politikái: 11%

3.4. szövegdoboz: Példák teljesült reformokra és beruházásokra

- Franciaország a közfinanszírozás felügyeletével kapcsolatos reformot hajtott végre;
- Görögország elfogadta és megkezdte a hulladékkezelési törvény végrehajtását;
- Olaszország elfogadta a bírósági rendszer reformjára vonatkozó jogszabályt;
- Portugália elfogadta a szegénység elleni küzdelem nemzeti stratégiáját;
- Spanyolország elfogadta a Nemzeti Digitális Kompetenciák Tervét.

¹⁰ Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2022_383_1_en.pdf.

Példák teljesült beruházásokra:

- Horvátország vállalatoknak nyújtott támogatást annak érdekében, hogy az ipari szektorban növelje az energiahatékonyságot és az újrahasznosított energia használatát;
- Franciaország 400 ezer támogatást ítelt meg magánlakások felújításához;
- Olaszország növelte a kedvezményeket a magánlakások energiahatékony megoldásaihoz;
- Spanyolország elfogadta a kkv-k digitalizációjáról szóló 2021–2025-ös tervet annak érdekében, hogy a kisvállalkozások digitalizációját és a technológiai innovációt elősegítse.

Forrás: Viszoczký szerkesztése

A reformok és beruházások tényleges eredményeit nehéz objektíven megítélni, hiszen a pandémia gazdasági és társadalmi hatásait követően az ukrán háború, valamint az energiaválság újabb komoly csapásokat mért globálisan a gazdaságokra. Ezt felmérve az Európai Bizottság egyrészt az RRF visszatérítendő hitelrészét kínálja azoknak a tagállamoknak, amelyek eddig nem éltek vele, másrészt elfogadták az úgynevezett REPowerEU Tervet, amelynek kiemelt finanszírozási eszköze lenne az RRF, a tervek szerint az eredetihez képest 20 milliárd euró megemelt pénzügyi kerettel. A Bizottság elképzelései szerint az elfogadott Helyreállítási Tervek módosításával, egy új, „REPowerEU” fejezettel bővíthetnének a tervek, amely a következő beavatkozásokat finanszírozná:

- energiatakarékosság;
- az ellátás diverzifikálása;
- a fosszilis tüzelőanyagok gyors kiváltása Európa tiszta energiára való átállásának felgyorsításával;
- a beruházások és a reformok intelligens kombinálása.

3.1.5. A magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv

Magyarország 2021. május 11-én nyújtotta be Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervét (a továbbiakban: HET) az Európai Bizottság részére, amely mind az általános célokat, mind pedig az egyes komponensek bemutatását részletesen tartalmazza.

A magyar terv – számos más tagállam kérelmével megegyezően – *csak a tagállam számára rendelkezésre álló vissza nem térítendő támogatást célozza meg*, így összességében mintegy 2500 milliárd Ft fejlesztési igényt tartalmaz.

A terv összesen nyolc komponenst tartalmaz az alábbiak szerint:

- a) Demográfia és köznevelés
- b) Magasan képzett, versenyképes munkaerő
- c) Felzárkózó települések
- d) Vízgazdálkodás
- e) Fenntartható zöldközlekedés
- f) Energetika (zöldátállás)
- g) Átállás a körforgásos gazdaságra
- h) Egészségügy
- i) Horizontális intézkedések



3.1. ábra: Az Európai Bizottság részére benyújtott Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének címlapja

Forrás: Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz. Online: palyazat.gov.hu, (é. n.)

A HET összesen 50 reformot/beruházást tartalmaz, amelyeket összesen kilenc nemzetstratégiai cél (komponens) alá soroltak be. A reformok és beruházások megvalósítása az RRF keretében összesen 2511,3 milliárd forintba kerül folyó áron számítva. Évekre lebontva 2021-ben a 2019-es GDP 0,79, 2022-ben az 1,48, 2023-ban az 1,13, 2024-ben a 0,97, 2025-ben a 0,79, míg 2026-ban a 0,42 százalékanak megfelelő összeg befektetése valósulna meg így módon a magyar gazdaságban.

A HET célja – összhangban az RRF egészének célkitűzéseivel – elsősorban a koronavírus-járvány gazdasági és társadalmi hatásainak ellensúlyozása, illetve a gazdaság ellenálló képességének, fenntarthatóságának és a zöld- és a digitális átmenettel kapcsolatos kihívásokra és lehetőségekre való felkészültségének a növelése. Ennek legfőbb eszközeként egy olyan intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési pálya kialakítása a cél, amely a gazdasági ökoszisztéma minden elemére, illetve a társadalom minden csoportjára kiterjedő módon járul hozzá a gazdasági növekedéshez, a munkahelyek fenntartásához, illetve újak létrehozásához, a vállalkozások versenyképességéhez és a társadalmi felzárkózáshoz.

3.3. táblázat: A HET indikatív forrásallokációja komponensenkénti bontásban a 2021. május 10-ei dokumentumváltozat szerint

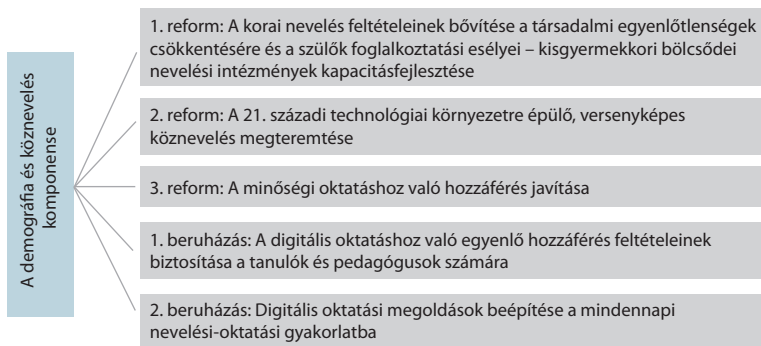
Komponens megnevezése	Komponens keretösszege RRF-ből (milliárd forint)	Keretösszeg aránya komponensenként (%)
a) Demográfia és köznevelés	230,69	9,19
b) Magasan képzett, versenyképes munkaerő	281,00	11,19
c) Felzárkózó települések	77,47	3,08
d) Vízgazdálkodás	44,35	1,76
e) Fenntartható zöldközlekedés	631,00	25,13
f) Energetika	262,49	10,45
g) Körforgásos zöldgazdaság	103,00	4,10
h) Egészségügy	857,04	34,13
i) Horizontális intézkedések	24,21	0,96
Összesen	2 511,27	100,00

Forrás: Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz. Palyazat.gov.hu, (é. n.)

3.1.5.1. Az egyes komponensek rövid bemutatása

a) A demográfia és köznevelés komponense

A komponens célja a 21. századi technológiai környezetre épülő, versenyképes köznevelés megteremtése, valamint az, hogy az új generációk már a magas szintű digitális készségek és az ökotudatos szemlélet birtokában kerüljenek ki az iskolarendszerű képzésből. A korai nevelés feltételeinek bővítésével a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése a cél, valamint az érintett szülők foglalkoztatási esélyeinek növelése. A komponens három reformot és két beruházást tartalmaz, amelyek a 3.2. ábrán láthatók.

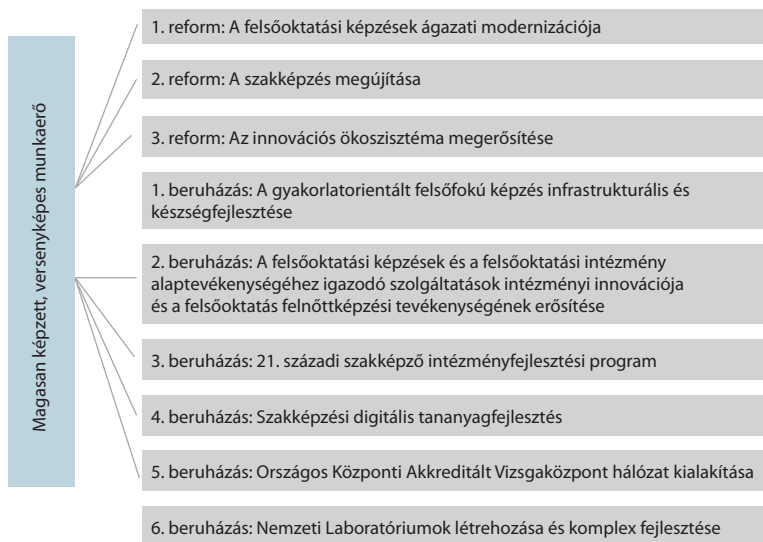


3.2. ábra: A demográfia és a köznevelés komponensének belső felépítése

Forrás: Viszoczky szerkesztése

b) A magasan képzett, versenyképes munkaerő komponense

A komponens a kutatás-fejlesztési és innovációs kapacitások fejlesztésével, a felsőoktatási képzések ágazati modernizációjával és a gyakorlatorientált felsőfokú képzések infrastrukturális és készségfejlesztésével a felsőoktatás modernizációját, továbbá az egyetemek és a vállalkozások közötti együttműködés bővítését célozza. A komponens eleme a 21. századi szakképző intézmények és az Országos Központi Akkreditált Vizsgaközpont fejlesztése, illetve a szakképzési digitális tananyagfejlesztés.

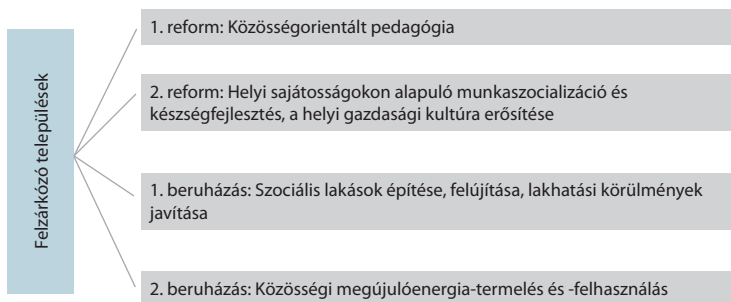


3.3. ábra: A magasan képzett, versenyképes munkaerő komponensének belső felépítése

Forrás: Viszoczy szerkesztése

c) A felzárkózó települések komponense

A komponens közvetlen célja az objektív kritériumok alapján beazonosított 300 leghátrányosabb helyzetű település komplex és integrált megközelítésű fejlesztése, a gazdasági, társadalmi és területi alapú hátrányok csökkentése, különös tekintettel a Covid-19-világjárvány következményeire. A komponens keretében szociális lakások építése, felújítása, a lakhatási körülmények javítása történik a társadalmi felzárkózás erősítése érdekében, valamint a közösségi megújuló-energia-termelés (például szociális naperőművek) és -felhasználás ösztönzése és támogatása.



3.4. ábra: A felzárkózó települések komponensének belső felépítése

Forrás: Viszoczky szerkesztése

E komponens sajátossága, hogy a program komplex jellegére tekintettel a Bizottság olyan programelemek előrehaladását is nyomon kívánja követni, amelyeket nem RRF-ből finanszíroznak.

Ezek a további programelemek (nem RRF-forrásból):

- folyamatos jelenlétben alapuló szociális munka és közösségfejlesztés, amely minden egyéb, helyben megvalósuló tevékenység kiindulópontját és alapját adja;
- első ezer nap és kora gyermekkor: a várandósság és az első ezer nap időszakának fokozott támogatását célozza;
- egészségügyi alapellátás mobilizálása és minőségi megelőző szolgáltatások nyújtása.

3.5. szövegdoz: Példák célokra és mérőldkövekre a felzárkózó települések komponensének keretében

Célok:

- Szociális lakások építése
- Szociális lakások felújítása
- Megújuló közösségi energiatermelési kapacitás növelése

Mérőldkövek:

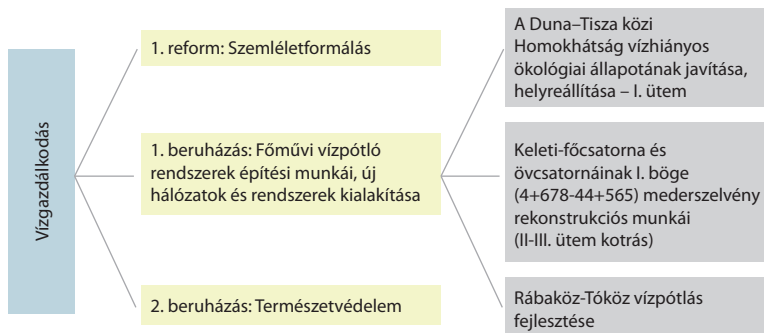
- Lakhatási diagnózisokon alapuló beavatkozási terv elkészítése a bevont településekre

- Jogszabály-módosítás az energiaközösségek kapcsán
- A Felzárkózó települések program kiegészítő szakmai programelemeinek megvalósításában részt vevő szervezetek átlátható kiválasztása

Forrás: A Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv alapján Viszoczký szerkesztése

d) A vízgazdálkodás komponense

A komponens céljai: vízhiányos területek vízpótlása, vízviisszatartás, térségi vízatvezetés, tározás, felszín alatti vízkészletek védelme, a vízkészletek térbeni és időbeni egyenetlen eloszlásának kiegyenlítése. A vízpótlás hatásterületének kiterjesztése, a vizes élőhelyek megőrzése, a Víz Keretirányelv (VKI) szerinti jó állapotú víztestek arányának növelése. Szemléletformálás a vízkészletek védelme érdekében. Monitoringrendszer kiépítése, nyilvános információs rendszer létrehozása.

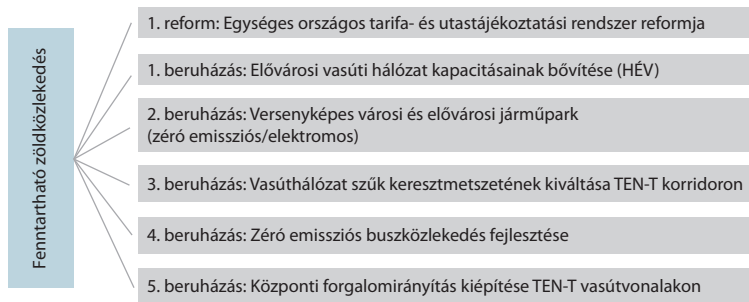


3.5. ábra: A vízgazdálkodás komponensének belső felépítése

Forrás: Viszoczký szerkesztése

e) A fenntartható zöldközlekedés komponense

Nemcsak a közlekedési és szállítási szűk keresztmetszetek felszámolásával járul hozzá a fenntartható és hatékony közlekedési rendszer létrejöttéhez, hanem több olyan elemet is tartalmaz (például az elővárosi és a helyközi közlekedés modernizációja, regionális közlekedési hálózatok – köztük kerékpárutak – fejlesztése), amely hozzájárul a munkaerőpiaci mobilitás növeléséhez, a rugalmas foglalkoztatási formák elterjedéséhez, a vidéki életminőség javításához.

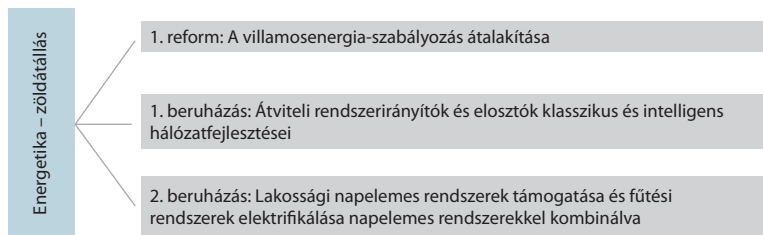


3.6. ábra: A fenntartható zöldközlekedés komponensének belső felépítése

Forrás: Viszoczky szerkesztése

f) Az energetika (zöldátállás) komponense

A beavatkozások elsődleges célja a rugalmas és biztonságos villamosenergia-hálózat biztosítása az időjárásfüggő megújuló energiaforrások integrálása érdekében. A lakossági napelemhasználat és fűtés-korszerűsítés támogatása szintén a hatékony energiagazdálkodást segíti.

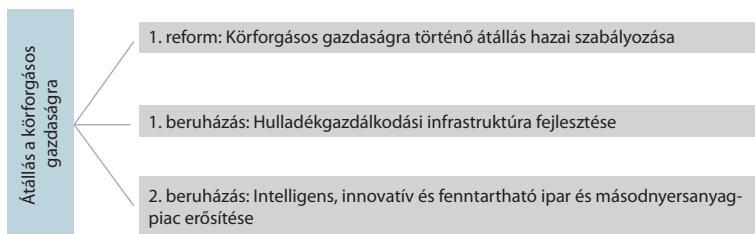


3.7. ábra: Az energetika – zöldátállás – komponensének belső felépítése

Forrás: Viszoczky szerkesztése

g) Az átállás a körforgásos gazdaságra komponense

Az innovatív megoldások elterjedéséhez, s ezáltal a fenntartható növekedési célokhoz járul hozzá olyan beavatkozásaival, mint a hulladékok kémiai újrahasznosítása (*chemical recycling*) vagy a hulladék-előkezelést, -hasznosítást ösztönző infrastruktúra fejlesztése.

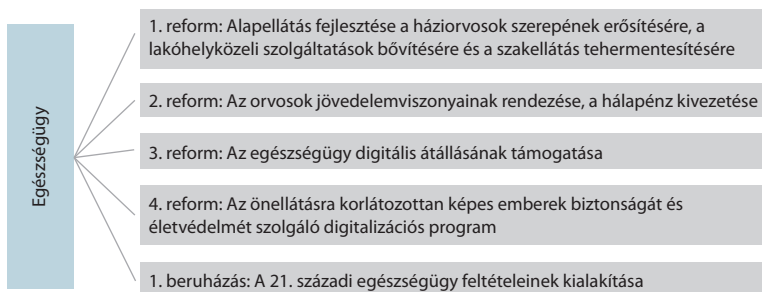


3.8. ábra: Az átállás a körforgásos gazdaságra komponensének belső felépítése

Forrás: Viszoczký szerkesztése

h) Az egészségügy komponense

A beavatkozások hozzájárulnak a munkavállalók egészségben töltött éveinek meghosszabbításához, a betegutak lerövidítéséhez, az orvos-beteg találkozók számának csökkentéséhez azzal, hogy a digitalizációs reform során a rendszer minden szintjén digitális megoldásokat vezetnek be (ellátási folyamatok digitalizálása, lakossági eHealth-funkciók, központi egészségügyi mobilapplikáció fejlesztése stb.). Kiemelt szerepet kap emellett a kórházi hálózat fejlesztése, az önellátásra korlátozottan képes emberek biztonságát és életvédelmét szolgáló egészségügyi távfelügyeleti digitalizációs program, illetve az orvosok jövedelmi viszonyainak rendezése, a hálápénz kivezetése.

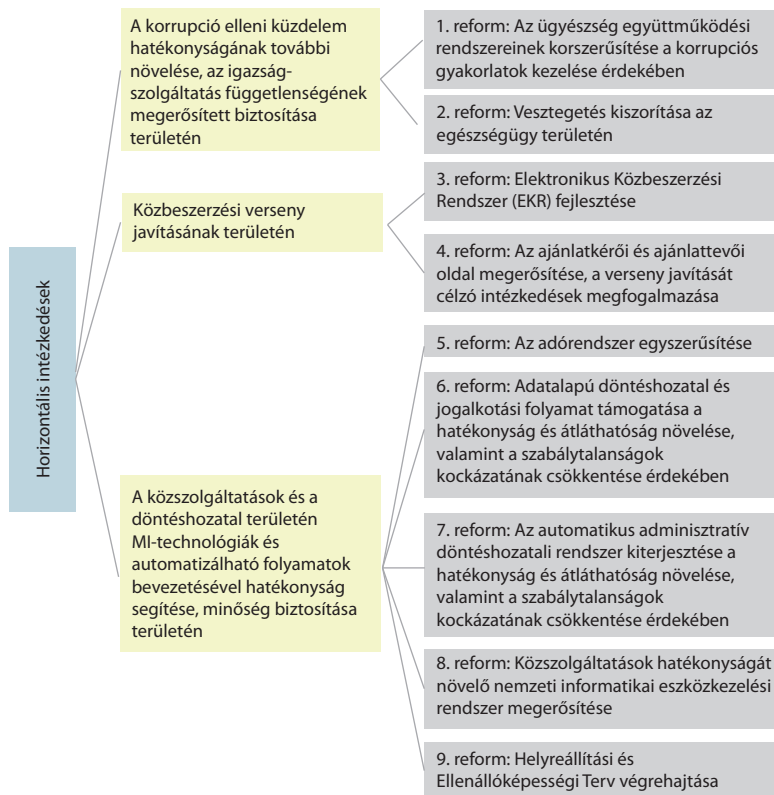


3.9. ábra: Az egészségügy komponensének belső felépítése

Forrás: Viszoczký szerkesztése

i) A horizontális intézkedések komponense

A konkrét horizontális intézkedésekre reflektál az ügyészség együttműködési rendszereinek magasabb szintre emelésével, az adatalapú döntéshozatali és jogalkotási folyamat támogatásával, az egészségügyi vesztegetés kiszorításával, a közbeszerzések terén a verseny erősítésével, illetve egy szoftverlicenc-gazdálkodási rendszer bevezetésével.



3.10. ábra: A horizontális intézkedések komponensének belső felépítése

Forrás: Viszoczy szerkesztése

3.1.6. A magyarországi végrehajtás jellemzői

A tagállami szintű végrehajtási szabályokhoz természetesen a kiindulópontot az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241. rendelete jelenti, amely a megvalósítással kapcsolatosan fontos alapelveket rögzít:

- A helyreállítási és rezilienciaépítési tervekhez nyújtott uniós pénzügyi támogatásnak *olyan finanszírozási formát kell öltenie, amely a jóváhagyott helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben meghatározott mérőföldkövekhez és célokhoz viszonyítva mért eredmények elérésén alapul.*
- A költségekhez nem kapcsolódó finanszírozást a Bizottság által a tagállamok mint kedvezményezettek részére teljesített kifizetések szintjén kell alkalmazni, függetlenül a tagállamok által a végső kedvezményezettek részére kifizetett pénzügyi hozzájárulások bármilyen formában történő megtérítésétől.
- A tagállamok számára *lehetővé kell tenni a pénzügyi hozzájárulások minden formájának felhasználását, ideértve az egyszerűsített költségelszámolási módszereket is.*
- A Bizottság arra vonatkozó jogának sérelme nélkül, hogy csalás, korrupció, összeférhetetlenség, illetve az eszközből és egyéb uniós programokból származó kettős finanszírozás esetén intézkedéseket hozzon, *a kifizetéseket nem lehet a kedvezményezettnél ténylegesen felmerült költségek ellenőrzésétől függővé tenni.*
- A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás érdekében – az eszköz teljesítményalapúságának tiszteletben tartása mellett – egyedi szabályokat kell megállapítani a költségvetési kötelezettségvállalásokra, a kifizetésekre, a felfüggesztésre és a pénzeszközök visszafizettetésére, valamint a pénzügyi támogatással kapcsolatos megállapodások megszüntetésére vonatkozóan. A kiszámíthatóság biztosítása érdekében lehetővé kell tenni, hogy a tagállamok évente kétszer nyújthassanak be kifizetés iránti kérelmet. A kifizetéseket részletekben kell teljesíteni, és azoknak a helyreállítási és rezilienciaépítési terv érintett tagállam általi végrehajtásának pozitív bizottsági értékelésén kell alapulniuk.
- Az eszköz felhasználása során a tagállamoknak biztosítaniuk kell egy eredményes és hatékony belső kontrollrendszer működését, és vissza kell fizettetniük a jogtalanul kifizetett vagy helytelenül felhasznált összegeket. A tagállamok számára e célból lehetővé kell tenni, hogy állandó nemzeti költségvetési gazdálkodási rendszereikre támaszkodjanak.

- Felhatalmazáson alapuló jogi aktus útján létre kell hozni egy külön eredménytáblát, amely megjeleníti a tagállamok helyreállítási és rezilienciaépítési terveinek végrehajtása terén a hat pillér egyes pillérjeiben elért eredményeket, valamint a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek végrehajtása tekintetében az eszköz közös mutatói vonatkozásában elért eredményeket. Az eredménytáblának 2021 decemberéig működésbe kell lépnie, és a Bizottságnak azt évente kétszer frissítenie kell.
- A Bizottságnak az eszköz végrehajtásáról éves jelentést kell benyújtania az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. E jelentésnek információt kell tartalmaznia a jóváhagyott helyreállítási és rezilienciaépítési tervek alapján a tagállamok által elért haladásról, a mérföldkövek és célok végrehajtásáról, a kifizetésekről és felfüggesztésekről, valamint az eszköznek az éghajlati és digitális célokhoz való hozzájárulásáról, a közös mutatókról és a hat pillér keretében finanszírozott kiadásokról is.

Tekintettel arra, hogy közvetlen irányítású programról van szó, az RRF tagállami szintű tervezésének korai fázisában az az alapelv fogalmazódott meg, hogy a végrehajtásra vonatkozó háttérjogszabályok alapvetően a nemzeti jogszabályok lesznek, így Magyarország esetében elsődlegesen a 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.), valamint a 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (Ávr.). Ezek a jogszabályi alapok kellően rugalmas kereteket tudtak volna biztosítani ahhoz, hogy a tervezett programok a korábban megszokott, szabályossági központú, költségalapú elszámolástól ahhoz a teljesítményorientált megközelítéshez közelítsenek, amelyet az RRF eredeti célként is megfogalmazott.

A tervezett végrehajtásról folyó tárgyalások során azonban egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy az Európai Bizottság olyan részletesen szabályozott intézményi és programvégrehajtási garanciákat szeretne látni, amelyek egyre inkább a már hosszú évek tapasztalatával rendelkező strukturális alapokkal kapcsolatos végrehajtási rendszer felé mozdította a terveket. Ehhez illeszkedően és számos pontján átfedésekkel készült el az RRF hazai intézményi és végrehajtási szabályait rögzítő, *a Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről* szóló 413/2021. (VII. 13.) Korm. rendelet.

A jogszabály és általánosságban a hazai végrehajtás komoly dilemmája, hogy mennyire van a tagállamnak mozgásterében abban, hogy az uniós rendeleti keretek

között, de mégis önállóan, a teljesítményalapú megközelítést alapul véve, újfajta fejlesztéspolitikai logika mentén építse ki rendszerét. A pályázatokat kezelő informatikai rendszer, a meglévő eljárások, illetve az intézményrendszerben dolgozó szakemberek tapasztalatai mind a strukturális alapok logikájára épültek, amiből az új eszköz kapcsán nagyon nehéz a váltás, még akkor is, ha adott esetben könnyebb és gyorsabb végrehajtást eredményezhetne.

A kormányrendelet alapján új intézményi szereplőként jelenik meg a *Nemzeti Hatóság*, amely az RRF-források tervezésével és végrehajtásával kapcsolatos koordinációs feladatokat látja el, és kapcsolatot tart az Európai Bizottság illetékes szerveivel. A megvalósítás folyamatába a Nemzeti Hatóság lebonyolító szervet is bevonhat (hasonlóan az operatív programok rendszeréhez, ahol az irányító hatóság közreműködő szervezetet vonhat be).

Az egyes komponensek keretében támogatandó fejlesztések szintén az operatív programok rendszerében már ismert pályáztatási folyamaton mennek keresztül, ahol alapvetően nyílt pályázatos formában vagy kiemelt projekt keretében kaphatnak támogatást. A támogatási döntést ebben a kiválasztási folyamatban a Nemzeti Hatóság hozza meg. Az olyan komponensek esetében, amelyek végső kedvezményezettként szélesebb társadalmi rétegek bevonását tervezik (például energetikai területen – lakosság), a pályáztatási folyamat mindenképpen indokolt, ugyanakkor azokban az esetekben, amikor a végső kedvezményezett már az RRF-tervben nevesítik, a hosszas és bürokratikus folyamat végigfuttatása nem feltétlenül tűnik indokoltnak. Ez utóbbi esetekben sokkal inkább egy olyan fejlesztési folyamat jelenhetett volna meg, amely során a korábban már beazonosított és kormány által jóváhagyott végső kedvezményezett szervezet szakmai és technikai támogatást kap fejlesztése magas szintű megtervezéséhez és megvalósításához.

Mivel a magyar helyreállítási tervvel kapcsolatos bizottsági elfogadási folyamat jelentősen elhúzódott, a magyar kormány döntést hozott arról, hogy hazai előfinanszírozást biztosít a fejlesztések elindításához *projektindító támogatás* formájában. Ez a támogatás lehetőséget ad az egyes komponensek végső kedvezményezettjeinek fejlesztéseik elindítására az RRF-re alkalmazandó uniós és hazai jogszabályi előírások mentén.

Az Európai Bizottsággal történt egyeztetési folyamat egyik kiemelt eleme volt 2022 első felében a kormányrendelet átfogó módosítása, néhány – a Bizottság által kritikusnak ítélt – terület újraszabályozásával. Ezek a területek a következők voltak:

- közbeszerzések átláthatósága;
- összeférhetlenségi ügyek érdemi felderítése és vizsgálata;
- szabálytalanság és csaláskezelés;
- civil részvétel erősítése a döntéshozatalban és monitoringtevékenységben.

Az egyeztetések eredményeképpen végül egy teljesen új jogszabály készült és lépett hatályba 2022 őszén, a Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet, amely egyúttal hatályon kívül helyezte a korábbi kormányrendeletet.

A korábbi kormányrendelethez képest a fent említett szempontok kezelése több oldalról is megtörtént, például új intézményi szereplő felállításával (Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság), amely az összeférhetlenségi nyilatkozatok érdemi vizsgálatáért lett felelős. Rögzítették, hogy a monitoringbizottságokban a tagok legalább felének független civil szervezeteket kell képviselnie; a jogszabály kötelezően kimondta a bizottsági ARACHNE-rendszer alkalmazását (kockázatkezelő eszköz, ahol a tagállamoknak részletes adatszolgáltatást kell nyújtaniuk egészen a beszállítói, illetve a tulajdonosi szintig).

Összességében a jogszabály világosabb, közhírhőbb lett köszönhetően nagyrészt annak, hogy nagyon sok kereszthivatkozás a 2021–2027-es operatív programokat szabályozó kormányrendeletre kikerült a rendeletből.

3.4. táblázat: A hazai RRF-végrehajtás operatív programok rendszerével való összevetése

	RRF hazai végrehajtása	Operatív programok hazai végrehajtása
Intézményrendszer	Kormány Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság Európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter Államháztartásért felelős miniszter Közbeszerzésekért felelős miniszter <i>Nemzeti hatóság</i> <i>Lebonyolító szerv</i> <i>Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság</i> Auditathatóság Igazoló hatóság Szakpolitikai felelős	Kormány Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság Európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter Államháztartásért felelős miniszter Közbeszerzésekért felelős miniszter Irányító hatóság Közreműködő szervezet Auditathatóság Igazoló hatóság Szakpolitikai felelős Konstrukciófelelős Területi szereplő Holdingalapot végrehajtó szereplő Monitoringbizottság

	RRF hazai végrehajtása	Operatív programok hazai végrehajtása
Tervezési és pályázati folyamat	<i>Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv (a továbbiakban: HET) intézkedési lista</i> megtervezése, Kormány általi elfogadása ↓ Pályázati felhívás (pályázatos, vagy kiemelt projekt formában) ↓ Pályázat benyújtása ↓ Értékelés ↓ Nemzeti Hatóság dönt	Éves fejlesztési keret tervezése, Kormány általi elfogadása ↓ Pályázati felhívás ↓ Pályázat benyújtása ↓ Értékelés ↓ Irányító hatóság dönt (bizonyos esetekben a kormány előzetes jóváhagyása szükséges)
Támogatási jogviszony	Támogatói okirat vagy támogatási szerződés	Támogatói okirat vagy támogatási szerződés
Jogorvoslati lehetőség (kifogás)	Van	Van
Biztosítéki szabályok	A végső kedvezményezett kör gyakorlatilag biztosítékmentes	Alkalmazandók
Állami támogatási szabályok	Alkalmazandók	Alkalmazandók
Támogatás kifizetése	Valós költségek alapján vagy egyszerűsített költségelszámolással	Valós költségek alapján vagy egyszerűsített költségelszámolással Elszámolható költségek, előleg részletes szabályozása
Ellenőrzési követelmények	Nagyon általános megfogalmazásban szerepel a jogszabályban (feltehetően azért, mert erre vonatkozóan <i>részletes bizottsági iránymutatások még nem állnak rendelkezésre</i>)	Részletes szabályozás a dokumentumalapú és helyszíni ellenőrzések vonatkozásában
Fenntartási kötelezettség	<i>Egyelőre nem tisztázott, hogy fennáll-e</i>	Részletesen szabályozott
Alkalmazandó informatikai rendszer	EUPR	EUPR

Forrás: Viszoczký szerkesztése

3.1.7. Tagállami kitekintés

A magyarországi végrehajtás jellemzőin túl érdemes lehet megismerni a többi tagállam fejlesztési céljait és logikáját is. A tervezést alapvetően befolyásolja, hogy az egyes tagállamok számára mekkora forráskeret áll rendelkezésre, mennyiben érintette őket a pandémiával összefüggő gazdasági válság, és ez milyen hatásokat eredményezett. Mivel a hitelkeretet számos tagállam a jelenlegi információk szerint nem kívánja igénybe venni, a tagállamok részére allokált vissza nem térítendő támogatások összegét jelenítjük meg a 3.5. táblázatban.

3.5. táblázat: Vissza nem térítendő támogatások maximális összege tagállamonként

Tagállam	RRF – vissza nem térítendő támogatás maximum-allokációja (milliárd euró, 2018-as árakon)
Ausztria	3,2
Belgium	5,5
Bulgária	5,8
Ciprus	0,9
Csehország	6,5
Dánia	1,4
Németország	23,6
Észtország	0,9
Finnország	1,9
Franciaország	36,3
Görögország	16,5
Hollandia	5,5
Horvátország	5,8
Írország	0,9
Lengyelország	22,2
Lettország	1,8
Litvánia	2,1
Luxemburg	0,1
Magyarország	6,6
Málta	0,3
Olaszország	63,7
Portugália	12,9
Románia	13,2
Spanyolország	64,2
Svédország	3,1
Szlovénia	1,6
Szlovákia	5,9
Összesen	312,5

Forrás: Az Európai Bizottság adatai alapján Viszoczky szerkesztése. European Commission: *The EU's 2021-2027 Long-Term Budget and Next Generation EU. Facts and Figures*. 2021

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

3.1.7.1. Ausztria

Ausztria csak a rendelkezésre álló vissza nem térítendő támogatásrészt 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, összesen 27 reformmal és 32 beruházással.

3.6. táblázat: Ausztria RRP-jének belső felépítése

Komponens	Költség (millió euró)
1. Fenntartható helyreállítás	
1.1. Felújítás	209
1.2. Ökobarát mobilitás	849
1.3. Biodiverzitás és körforgásos gazdaság	350
1.4. Átalakulás a klímasemlegesség felé	100
2. Digitális helyreállítás	
2.1. Széles sávú kiterjesztés	891
2.2. Az oktatás digitalizációja	172
2.3. A közigazgatás digitalizációja	160
2.4. Üzleti digitalizáció és ökológiai átalakítás	605
3. Tudásalapú helyreállítás	
3.1. Kutatás	212
3.2. Átképzés és továbbképzés	277
3.3. Oktatás	129
3.4. Stratégiai innováció	250
4. Igazságos helyreállítás	
4.1. Egészségügy	125
4.2. Reziliens helyhatóságok	104
4.3. Művészet és kultúra	67
4.4. Reziliencia reformok által	0

Forrás: European Commission: Commission Staff Working Document. Analysis of the Recovery and Resilience Plan for Austria. SWD(2021) 160 final (2021. június 21.)

Az 1. komponens a fenntarthatósággal kapcsolatos strukturális kérdéseket céloz meg, és tervezett beruházásai a GHG-kibocsátás csökkentését segítik elő összhangban az európai és osztrák klímacélokkal. Ezen túlmenően a zöldsávba kerülő 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 a széles sávú rendszerek kiépítésének felgyorsítása, a közigazgatás további digitalizációja, a magánszektor digitális és zöldberuházásainak incentiválása, 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, valamint a munkaerőpiacon, 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.

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 beruházásaikkal kapcsolatos célok és mérföldkövek teljesítésével kapcsolatban félévente jelentenek a pénzügyminisztérium felé, amely 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.

3.1.7.2. Németország

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

A világjárvány hatásainak enyhítésére stabilizáló és fiskális intézkedéseket vezettek be: bevételt támogató intézkedéseket (GDP 3,1%-a), egészségügyi kiadásokat (GDP 2,7%-a), valamint foglalkoztatást támogató intézkedéseket (GDP 1%-a). A német *Kurzarbeit*-modell nagyon fontos szerepet játszott a munkahelyek megtartásában, a munkanélküliségi ráta mindössze 0,7%-kal csökkent 2020-ban, elsődlegesen olyan foglalkoztatottakat érintve, akik esetében a *Kurzarbeit* nem volt alkalmazható. Ők elsődlegesen személyeskontaktus-intenzív szektorokban dolgoztak, és túlnyomó többségük nő.¹¹

A viszonylagosan enyhe negatív gazdasági hatások ellenére Németország igen jelentős mértékben részesül az eszköz keretében rendelkezésre álló forrásokból, ami a terv céljaiban és támogatási területeiben is tükröződik: tíz komponenset tartalmaz, amelyek hat tematikus célterület köré koncentrálódnak:

- klímaakciók és energiaátmenet;
- a gazdaság digitalizációja és infrastruktúra;
- az oktatás digitalizációja;
- a társadalmi befogadás erősítése;
- a pandémia-ellenálló egészségügyi rendszer erősítése;
- modern közigazgatás és a beruházások adminisztratív akadályainak csökkentése.

¹¹ Francesco Corti et al.: Comparing and Assessing Recovery and Resilience Plans. Italy, Germany, Spain, France, Portugal and Slovakia. *Recovery and Resilience Reflection Papers*, (2021), 5.

3.7. táblázat: Németország RRP-jének belső felépítése

Komponens	Költség (millió euró)
1.1. Dekarbonizáció, elsődlegesen megújuló energiával előállított hidrogén felhasználásával	3259,3
1.2. Klímabarát mobilitás	5427,9
1.3. Klímabarát felújítás és építés	2577,0
2.1. Adat mint a jövő nyersanyaga	2766,0
2.2. A gazdaság digitalizációja	3136,5
3.1. Az oktatás digitalizációja	1435,0
4.1. A társadalmi befogadás erősítése	1259,3
5.1. Világjárványnak ellenálló egészségügyi rendszer	4563,9
6.1. Modern közigazgatás	1475,0
6.2. A beruházások adminisztratív akadályainak csökkentése	50,0

Forrás: European Commission: *Commission Staff Working Document. Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Germany*. SWD(2021) 163 final/2 (2021. július 22.)

1. A terv első célterülete alapvetően a zöldátmenet 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 komponenst foglal magában:

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

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

4. A negyedik célterület – a társadalmi befogadás erősítése – mindössze egy komponenssel a korai gyermekkori nevelésre és gondozásra fókuszál, azzal a céllal, hogy az iskolai tanulmányi különbségeket csökkentse.

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

6. Végül a hatodik célterület, a modern közigazgatás 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 részét 2021-re és 2022-re tervezték. A terv végrehajtásának koordinálására a szövetségi pénzügyminisztérium külön egységet állított fel, 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, valamint a pénzügyminisztérium felé történő jelentéstételi folyamatban.

3.1.7.3. Olaszország

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

3.8. 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.
A munkanélküliség aránya (%)	10,0	9,3	9,6	9,2	8,5	8,0	n. a.	n. a.
HICP-infláció (% változás)	0,6	-0,1	1,0	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 állam-adósság (% GDP)	134,6	155,8	159,8	156,3	155,0	152,7	n. a.	n. a.

Forrás: Corti et al. (2021): i. m.

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 euró értékben).

A terv 16 komponenst tartalmaz, és hat beavatkozási területet (missziót), amelyek három horizontális prioritás köré rendeződnek: digitalizáció és innováció, ökológiai átmenet és társadalmi befogadás.

3.9. táblázat: Olaszország RRP-jének felépítése

Beavatkozási terület (misszió)	Komponens	Költség (millió euró)
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
Zöldforradalom 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	7 000
	Innováció, kutatás és digitalizáció a nemzeti egészségügyi szolgálat területén	8 626
Összesen		191 499

Forrás: European Commission: *Commission Staff Working Document. Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Italy*. SWD(2021) 165 final (2021. június 22.)

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

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Összesen
RRF beruházási projektek (milliárd euró)	0	7,63	12,84	8,99	7,83	54,90	99,32	191,50
RRF beruházási projektek (%)	0	4	7	5	4	29	52	100
RRF-reformok (szám)	0	34	33	7	5	0	4	83
RRF-reformok (%)	0	41	40	8	6	0	5	100

Forrás: Corti et al. (2021): i. m.

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.¹²

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 struktúrát is kialakítottak a Gazdasági és Pénzügyminisztériumon belül, amelyen belül operatív egységeket jelöltek ki 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 Bizottság felé is. Mindezekon túlmenően külön audithatóságot állítottak fel a belső kontrollrendszer érdekében, a célok és mérföldkövek igazolására, valamint az unió pénzügyi érdekeinek védelmére.

¹² Corti et al. (2021): i. m.

3.1.7.4. Szlovákia

A világjárvány 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.

3.11. 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)	1,00	-1,90	-0,40	0,90	1,20	0,30	n. a.	n. a.
Munkanélküliségi arány (%)	5,80	6,70	7,10	6,50	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 állam-adósság (% 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 terv három fő pillérre 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 területet azonosítottak (zöldgazdaság, oktatás, kutatás és innováció, egészségügy, valamint a közigazgatás digitalizációja), amelyek további 18 komponensre oszlanak.

3.12. táblázat: Szlovákia RRP-jének felépítése

Tématerület	Komponens	Költség (millió euró)
Zöldgazdaság	Megújuló energiaforrások és energia-infrastruktúra	232
	Épületfelújítás	741
	Fenntartható közlekedés	801
	Az ipar dekarbonizációja	368
	Adaptáció a klímaváltozáshoz	159
Oktatás	A befogadó oktatás hozzáférhetőségének és minőségének javítása	210
	A 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 hosszú távú szocioegészségügyi ellátás	265
Hatékony közigazgatás és digitalizáció	Az üzleti környezet fejlesztése	11
	Bírósági reform	255
	Küzdelem a korrupció és a pénzmosás ellen, biztonság és a lakosság védelme	229
	Digitális Szlovákia	615
	Átlátható, fenntartható és versenyképes közpénzügyek	0

Forrás: European Commission: *Commission Staff Working Document. Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Slovakia*. SWD(2021) 161 final (2021. június 21.)

A bizottsági elvárásokkal összhangban a szlovák RRP a beruházások 52%-át tervezi a zöld- és digitális átmenet témájára (a teljes keret 35, illetve 17%-a). Az egyes témák közötti megosztás viszonylag egyenletesnek tekinthető, legnagyobb mértékben az egészségügyi és szociális munkához köthető tevékenységek részesednek (23,3%), majd az oktatás (13,3%), szállítmányozás és raktározás (12,2%), a szakmai, tudományos tevékenységek (11,3%), illetve építés (11,3%).

Az RRF végrehajtására egy teljes intézményrendszert állítanak fel Szlovákiában, amelyet a szlovák kormány felügyel. Az intézményrendszer részei:

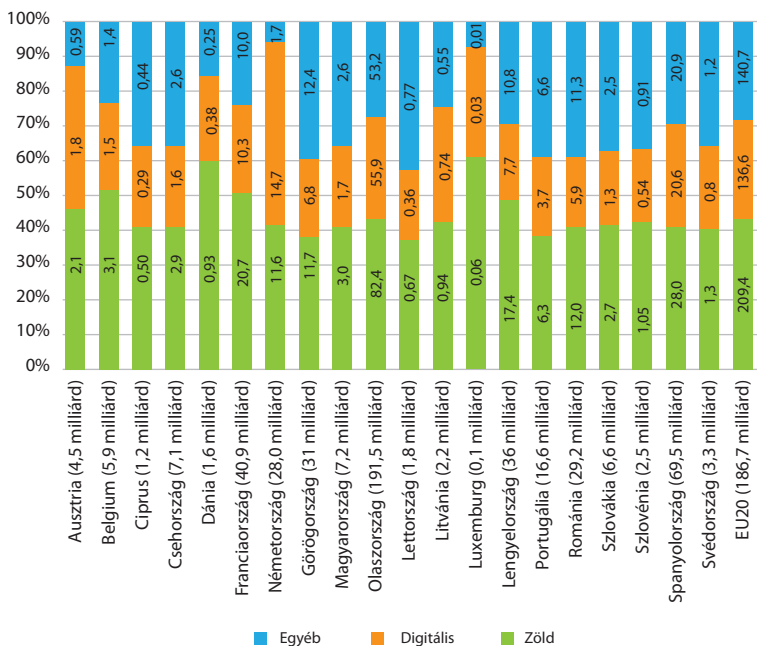
- Nemzeti Végrehajtási és Koordinációs Hatóság;
- megvalósító szervezetek;
- közreműködők;
- kedvezményezettek.

A megvalósítás szakaszában új tanácsadó testületként Kormányzati Tanácsot állítanak fel, amelynek célja, hogy a szakmai közvéleményt bevonja, és hogy strukturált párbeszédet folytasson a kulcsszereplőkkel és szociális partnerekkel.

3.1.7.5. Tagállami összesítés a kiemelt prioritásokról

Ahogy az korábban ismertettük, az RRF keretében kiemelt figyelmet szükséges fordítani a digitális és zöldtémákra a tervezett fejlesztések keretében, és ennek érdekében a jogszabályban kötelező minimumokat határoztak meg ezek teljesítésére (zöldátmenet esetében 37, digitális célokra a költségvetés 20%-a).

Ezeket a célokat természetesen minden tagállam teljesítette, ugyanakkor összességében megállapítható, hogy azok az országok, amelyek alacsonyabb mértékben részesültek az RRF költségvetéséből, magasabb arányban jelenítették meg a zöld- és digitális témákat, míg a nagyobb összeggel gazdálkodó tagállamok e két témán túl egyéb területekre is fókuszáltak.



3.11. ábra: A zöld, digitális és egyéb témák megoszlása az egyes tagállamok RRP-jeiben
 Forrás: Bruegel Dataset¹³

3.2. Technikai Támogatási Eszköz

3.2.1. Az eszköz célja

A Technikai Támogatási Eszköz a Bizottság eszköze az uniós tagállamok reformjainak megvalósításához, amely a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret és az európai helyreállítási terv részét képezi. Általános célkitűzése az unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának elősegítése a reformok végrehajtására irányuló tagállami erőfeszítések támogatása révén.

¹³ Online: www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans/.

Elődje, a strukturálisreform-támogató program a 2017–2020 közötti időszakban 222,8 millió eurós költségvetéssel működött, míg a Technikai Támogatási Eszköz megemelt költségvetéssel rendelkezik, és a többéves pénzügyi keret időtartamával megegyező, meghosszabbított időtartamra szól (864 millió euró 7 évre).

3.2.2. Az eszköz támogatási területei

A támogatásra jogosult szakpolitikai területeket a Technikai Támogatási Eszköz létrehozásáról szóló 2021/240 EU-rendelet¹⁴ 5. cikke határozza meg. Az intézkedések köre a következőket foglalja magában:

- államháztartási gazdálkodás, adópolitika és bevételek kezelése;
- intézményi reformok, közigazgatás működésének fejlesztése, a csalás, a korrupció és a pénzmosás elleni küzdelem megerősítése;
- üzleti környezet fejlesztése (beleértve a kkv-k, az önfoglalkoztatók, a vállalkozók és a szociális vállalkozások üzleti környezetét is), hatékony és átlátható közbeszerzés, fenntartható ágazati fejlesztés, valamint a kutatás, az innováció és a digitalizálás támogatása;
- oktatás, egész életen át tartó tanulás és képzés, szakképzés, ifjúságpolitika, munkaerőpiaci politikák, a társadalmi befogadás előmozdítása, valamint a szegénység, a jövedelmi egyenlőtlenség és a megkülönböztetés valamennyi formája elleni küzdelem;
- állami egészségügy, szociális biztonsági rendszerek, gondozás és jólét;
- az éghajlatváltozás enyhítésére, a digitális és a méltányos zöldátállásra irányuló politikák, e-kormányzati megoldások, e-beszerzés, konnektivitás, közlekedés és mobilitás, a körforgásos gazdaság, az energia- és erőforrás-hatékonyság és a megújuló energiaforrások előmozdítása, az energiaellátás diverzifikálásának megvalósítása, az energiaszegénység kezelése és az energiabiztonság biztosítása, valamint a mezőgazdasági ágazatban a talaj és a biológiai sokféleség védelme;
- pénzügyi szektor és a finanszírozási eszközökhöz való hozzáférés;
- adatok és statisztikák előállítása, biztosítása és minőségének nyomon követése;

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/240 rendelete (2021. február 10.) a Technikai Támogatási Eszköz létrehozásáról. HL L 57. 2021. február 18.

- az euróövezeti tagságra való felkészülés;
- a közegészségügyet vagy a közbiztonságot fenyegető jelentős kockázatok esetén a korai észlelés és a koordinált reagálás, valamint az alapvető köz- és magánintézmények és -szektorok számára az üzletmenet- és szolgáltatásfolytonosság biztosítása.

Fontos elem, hogy a Technikai Támogatási Eszköz *segítséget nyújthat a tag-államoknak a helyreállítási és rezilienciaépítési terveik előkészítéséhez, módosításához és végrehajtásához is.*

3.2.3. Támogatható tevékenységek

A fenti támogatási területeken belül a következő tevékenységeket támogatja az eszköz:

- a szakpolitikai tanácsadás, intézményi, strukturális és igazgatási reformokkal kapcsolatos szakértelem biztosítása;
- szakértők – többek között helyi szakértők – biztosítása rövid vagy hosszú távra, szükség esetén tolmácsolási, fordítási és együttműködési támogatással, igazgatási segítségnyújtással, valamint infrastrukturális létesítményekkel és felszereléssel együtt;
- intézményi, igazgatási vagy ágazati kapacitásépítés és a kapcsolódó támogató intézkedések, beleértve szemináriumokat, konferenciákat, a bevált gyakorlatok cseréjét, köztük – adott esetben – munkalátogatások a releváns tagállamokba vagy harmadik országokba, képzéseket és online vagy egyéb képzési modulok kidolgozását a releváns reformokkal kapcsolatos, szükséges szakmai készségek és szaktudás támogatása céljából;
- adatok és statisztikák gyűjtése, közös módszertanok, valamint adott esetben mutatók és teljesítménymérő referenciaértékek kidolgozása;
- helyi operatív támogatás megszervezése olyan területeken, mint például a menekültügy, a migráció és a határellenőrzés;
- tanulmányok – többek között megvalósíthatósági tanulmányok –, kutatás, elemzések és felmérések, értékelések és hatásvizsgálatok elvégzése.

3.2.4. Az eszköz működése

Az eszköz alapvető jellemzője, hogy elsődlegesen nem pénzügyi forrást, hanem speciális (stratégiai vagy operatív) *szakmai támogatást, szakértelmet biztosít a tagállamok számára* adott reformok megvalósításához. A szakértők lehetnek a Bizottság szakemberei, de más nemzetközi szervezetek munkatársai vagy független szakértők is.

A tagállamoknak minden év októberének végéig van lehetőségük arra, hogy támogatási igényeiket kérelem formájában jelezzék a Bizottság felé. A Bizottság elemzi a beérkezett kérelmeket, és párbeszédet kezdeményez a nemzeti koordináló hatóságokkal az ország konkrét szükségleteinek, valamint a lehetőségek felmérésének a céljából. Az egyeztetési folyamat végén a tagállam és a Bizottság között úgynevezett *együtműködési és támogatási terv* jön létre, amely a támogatott célokat, konkrét tevékenységeket, ütemtervet és a pénzügyi hozzájárulás mértékét tartalmazza. Az együtműködési és támogatási terveket az Európai Parlament és a Tanács is megkapja tájékoztatásul, illetve a Bizottság közzéteszi őket saját honlapján is.

A Bizottság a Technikai Támogatási Eszköz végrehajtására éves munkaprogramot fogad el végrehajtási jogi aktus formájában, amelyet az Európai Parlament és a Tanács szintén megkap tájékoztatásul. A munkaprogram tartalmazza a rendelkezésre álló keretösszeget, meghatározza a prioritásokat, a célkitűzéseket és a várt eredményeket, valamint leírja a végrehajtandó intézkedéseket. A támogatott projektek átlagos futamideje 24 hónap.

3.6. szövegdozoz: Magyarország részesedése a Technikai Támogatási Keretből 2021-ben

Milyen típusú projektekhez kapott támogatást Magyarország?

A 2021. évi Technikai Támogatási Eszköz keretében a Bizottság 10 projekthez nyújt támogatást Magyarországon a következő témákban: fenntartható növekedés, méltányos adóztatás, a közigazgatás digitalizációja, egészségügy, digitális felsőoktatás és a pénzügyi szektor felügyelete.

A Bizottság emellett általános támogatást fog nyújtani a nemzeti Helyreállítási és Rezilienciaépítési Terv előkészítéséhez és végrehajtásához.

Konkrét elfogadott projektek:

- A szellemi szabadfoglalkozásokra vonatkozó szabályozás felülvizsgálata a versenyképesség megerősítése érdekében
- A munkáltatók adóbevallási kötelezettségeinek egyszerűsítése
- A zöldközbeszerzés megszilárdítása
- Az egészségügyi kiadások irányításának modernizációja az integrált egészségügyi ellátás ösztönzése érdekében
- A kiberfenyegetettség helyzete értékelése a pénzügyi ágazatban

Forrás: European Commission: Supporting Reforms in Hungary. 2021. február

3.2.5. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Tervek támogatása a Technikai Támogatási Eszközön keresztül

Mind a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel szülő rendelet, mind a Technikai Támogatási Eszközzel szülő rendelet rendelkezik arról a lehetőségről, hogy a Technikai Támogatási Eszközön keresztül támogatás nyújtható a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz alkalmazása során. Ennek keretében a Bizottság segítséget nyújthat a tagállamoknak terveik előkészítéséhez, módosításához és végrehajtásához.

A támogatás nyújtható bizottsági irányítású támogatás vagy külső szakértő formájában, konkrét reformok és beruházások sikeres végrehajtásának elősegítése érdekében. Ezeket a kérelmeket a Strukturálisreform-támogató Főigazgatósághoz (DG REFORM) kell intézni a Technikai Támogatási Eszköz nemzeti koordináló hatóságán keresztül (ezt a feladatot Magyarországon jelenleg a Pénzügyminisztérium látja el). A tagállamoknak – az RRF felhasználásának logikájával összhangban – konkrét mérföldköveket és/vagy célértékeket kell javasolniuk a technikai támogatásra szánt források felhasználásához kapcsolódóan.

4. Közvetlen EU-forrásból megvalósított programok

A következőkben összefoglaljuk fejezetenként a 2021–2027 időszak uniós programjait és alapjait, és azok közül részletesebben foglalkozunk a legfontosabb *közvetlen irányítású* programokkal.

4.1. Az európai uniós költségvetésből finanszírozott programok irányítási módjai

Az európai uniós költségvetésből finanszírozott valamennyi program *az alábbi három végrehajtási mód* egyikébe tartozik:

- közvetlen irányítás: a finanszírozást közvetlenül az Európai Bizottság irányítja;
- megosztott irányítás: a finanszírozást az Európai Bizottság és a nemzeti hatóságok közösen kezelik;
- közvetett irányítás: a finanszírozást egy partnerszervezet vagy más hatóság irányítja az EU-n belül vagy kívül.

Közvetlen irányítás esetén az Európai Bizottság közvetlenül felelős a program végrehajtásának valamennyi lépéséért, melyek az alábbiak:

- megjelenteti („kiírja”) a pályázati felhívást;
- elbírálja a benyújtott pályázatokat;
- aláírja a támogatási megállapodásokat;
- figyelemmel kíséri a projekt(ek) megvalósulását;
- értékeli az eredményeket;
- elvégzi a kifizetéseket.

Ezeket a feladatokat az Európai Bizottság egyes szervezeti egységei végzik a központban, az uniós küldöttségeken, vagy az uniós végrehajtó ügynökségek segítségével. A közvetlenül irányított programok a 2021–2027 uniós költségvetés

mintegy 20%-át teszik ki, és példaként említhetők a COSME¹ és a Horizont Európa programok, de szintén így fogják odaítélni és kihelyezni a Next Generation EU – az ideiglenes helyreállítási eszköz – forrásainak nagy részét, nevezetesen a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz forrásait.²

Közvetlen irányítású programok esetében pályázatot benyújtani is közvetlenül az Európai Bizottság finanszírozási és pályázati portálján (*European Commission Funding & Tender Opportunities*) keresztül szükséges.

Megosztott irányítás keretében működik az uniós programok mintegy 70%-a, amikor is az Európai Bizottság és a tagállamok nemzeti hatóságai – például ágazati minisztériumok vagy más közintézmények – egyaránt felelősek egy adott program működtetéséért. Ilyen programok például az Európai Strukturális és Beruházási Alap (ESIF) keretében működő pénzügyi eszközök, többek között az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+). A megosztott irányítás keretében a finanszírozandó projektek kiválasztásáért és a program napi irányításáért a tagállamok (országos, regionális vagy helyi szintű) közigazgatása vállalja a felelősséget, a Bizottság pedig a tagállamokkal együttműködve gondoskodik arról, hogy a projektek sikeresen befejeződjenek, és a forrásokat megfelelően használják fel. Mivel megosztott irányításnál a kiválasztási és odaítélési eljárásokért, valamint a nyomon követésért és az irányításért (többek között a kifizetésekért is) a tagállamok közigazgatási szervei felelősek, így pályázatot benyújtani is hozzájuk szükséges, és a tagállamoknak meg kell felelniük az úgynevezett „közös rendelkezésekről szóló rendeletnek”,³ amely a következő nyolc megosztott irányítású alap közös jogi kerete:

¹ A vállalkozások versenyképességét és a kis- és középvállalkozásokat segítő COSME-program (EU programme for the Competitiveness of Enterprises and SMEs – az EU vállalkozások és kkv-k versenyképességét segítő programja) fő célja a kkv-k alapításának és növekedésének támogatása. A COSME esetében a kapcsolattartó az Európai Innovációs Tanács és Kkv-ügyi Végrehajtó Ügynökség (EISMEA) lesz.

² Kivételes jellege miatt a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt egyedi eljárásokkal fogják végrehajtani. A forrásokat közvetlenül a tagállamoknak folyósítják a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek végrehajtásának haladása alapján. A terveknek eredményesen kell kezelniük az európai szemeszter keretében azonosított kihívásokat, különös tekintettel a Tanács (az Európai Unió Tanácsa) által elfogadott országspecifikus ajánlásokra. A terveknek olyan intézkedéseket is tartalmazniuk kell, amelyek a zöld- és digitális áttérés kihívásainak kezelésére és előnyeinek kiaknázására irányulnak.

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 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

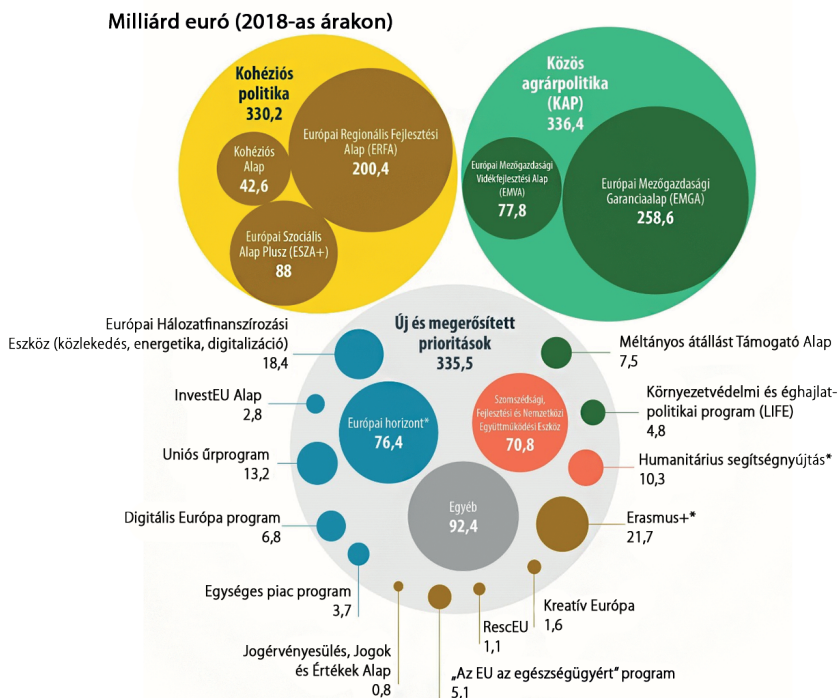
- az Európai Regionális Fejlesztési Alap;
- az Európai Szociális Alap Plusz;
- a Kohéziós Alap;
- az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alap;
- a Méltányos Átállást Támogató Alap (Igazságos Átmenet Alap, a 2014–2020-as időszakhoz képest új elemként);
- a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap;
- a Határigazgatási és Vízügyeszköz; valamint
- a Belső Biztonsági Alap.

Közvetett irányítás keretében valósulnak meg azok a finanszírozási programok, amelyeket részben vagy egészben különböző típusú végrehajtó szervezetek (például nemzeti hatóságok vagy nemzetközi szervezetek) bonyolítanak le, és az uniós költségvetés mintegy 10%-át teszik ki. Tipikusan ilyen a humanitárius segítségnyújtásra és a nemzetközi fejlesztésre szánt uniós költségvetés nagy része, mint például a nyugat-afrikai ebolajárvány elleni küzdelem és a 2015-ös nepáli földrengés utáni újjáépítés pénzügyi támogatása. Ilyen végrehajtók lehetnek a nemzetközi szervezetek, például az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), a Világbank, a Nemzetközi Valutaalap (IMF), az Európai Beruházási Bank (EBB) és az Európai Beruházási Alap (EBA); decentralizált ügynökségek, például az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC), az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA) vagy az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex); köz-magán társulások, mint például az innovatív gyógyszerek kutatására irányuló kezdeményezés (Shift2Rail), a környezetvédelmi célú Tiszta Égbolt 2, vagy az európai nagy teljesítményű számítástechnikai kezdeményezés (EuroHPC); végül pedig tagállami szervek, például az Erasmus+ nemzeti irodái, tagállami fejlesztési ügynökségek és nemzeti fejlesztési bankok. Közvetett irányítású programok esetében a pályázási folyamatnál a végrehajtó partner által előírt eljárásrendet szükséges követni (Európai Bizottság: Finanszírozás irányítási mód szerint).

rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról. HL L 231. 2021. június 30.

4.2. Az európai uniós költségvetésből finanszírozott programok rövid bemutatása

Ebben az alfejezetben röviden bemutatjuk a legfőbb, európai uniós költségvetésből finanszírozott programokat (4.1. ábra), majd a következő alfejezetekben közülük néhányat részletesen is ismertetünk (Horizont Európa, Erasmus+, LIFE, COSME (SMP), Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz 2.0), végül összefoglaljuk ezen programok felhasználásának általános szabály- és intézményrendszerét.



Az Európai Parlamenttel a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozóan 12,5 milliárd euró összegű kiegészítő támogatásról sikerült megállapodni, mely összeg a következők között kerül elosztásra: Európai horizont, Erasmus+, „Az EU az egészségügyért” program, Integrált Határigazgatási Alap, Jogok és értékek program, Kreatív Európa, InvestEU program, NDICI. A kiegészítő támogatást elsősorban versenyjogi bírságokból és visszavont kötelezettségvállalásokból fogják finanszírozni.

*amelyből 500 millió euró az Európai Parlament által elfogadott pénzügyi mozgásteréből eredő 2,5 milliárd euró összegű átcsoportosításból származik

4.1. ábra: A 2021–2027 közötti többéves pénzügyi kerethez kapcsolódó főbb programok és alapok
 Forrás: Európai Tanács: A 2021–2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi keret és a Next Generation EU

4.2.1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság

4.2.1.1. Kutatás és innováció

4.2.1.1.1. Horizont Európa

Tudomány, technológia, gazdaság, környezet és társadalom: a Horizont Európa program támogat minden olyan kutatás-fejlesztési és innovációs tevékenységet, amely pozitív változást hozhat az élet fontos területein.

4.2.1.1.2. Az Euratom kutatási és képzési programja

Az Euratom nukleáris kutatási és képzési tevékenységeket támogat abból a célból, hogy folyamatosan javuljon a nukleáris biztonság, a nukleáris védelem és a sugárvédelem.

4.2.1.1.3. ITER

Az ITER egy ambiciózus nemzetközi projekt, amelynek célja, hogy létrehozza a világ legnagyobb fúziós erőművét, és a fúzióenergia-technológiák fejlesztése révén környezetkímélőbbé és fenntarthatóbbá tegye az energiaellátást.

4.2.1.2. Európai stratégiai beruházások

4.2.1.2.1. Az InvestEU

Az InvestEU program meghatározó jelentőségű hosszú távú finanszírozást biztosít az EU számára: magánberuházások bevonása révén előmozdítja a fellendülést, és hozzájárul ahhoz, hogy az európai gazdaság a szakpolitikai prioritások alapján környezetkímélőbb, digitálisabb és a sokkhatásokkal szemben ellenállóbb legyen. Ez a program lesz az európai gazdaság fellendítését célzó programok egyike, amely uniós költségvetési garancia révén mozgósítja a köz- és magánberuházásokat, szakmai tanácsadást nyújt, és világszerte összekapcsolja a befektetőket a finanszírozást igénylő projektekkal.

4.2.1.2.2. Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz 2.0

Az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF 2.0) a kulcsfontosságú energetikai, közlekedési és digitális infrastruktúra kiépítését, illetve fejlesztését támogatja Európa-szerte.

4.2.1.2.3. Digitális Európa program

A Digitális Európa program az első olyan uniós program, amelynek célja a helyreállítás felgyorsítása és Európa digitális átalakulásának fellendítése.

4.2.1.3. Egységes piac

4.2.1.3.1. Egységes piac program

A program célja a fogyasztók védelme és a fogyasztói jogok megerősítése, az élelmiszerbiztonság garantálása, az uniós kis- és középvállalkozások kilátásainak javítása. A program segíti a helyreállítást ösztönző, jól működő egységes piac fenntartását, ahol a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szinte ugyanolyan szabadon áramolhat, mint egy országon belül.

4.2.1.3.2. Csalás elleni uniós program

A program az EU pénzügyi érdekeinek védelmét célozza, és ehhez támogatja speciális berendezések beszerzését, tudás és képzség kialakítását.

4.2.1.3.3. Adóügyi együttműködés (FISCALIS)

A program lehetővé teszi a nemzeti adóhatóságok számára az információ és a szaktudás megszerzését és megosztását.

4.2.1.3.4. Vámügyi együttműködés (Vám program)

A Vám program a vámhatóságok közötti együttműködést támogatja, továbbá védi az EU és tagállamainak pénzügyi és gazdasági érdekeit.

4.2.1.4. Világűr

4.2.1.4.1. Európai űrprogram

A program az uniós űrpolitikát valósítja meg, többek között az alábbi területeken: EU-űrpolitika-digitalizálás, -technológia és -innováció; adatok, navigációs és kommunikációs szolgáltatások; az éghajlatváltozás elleni küzdelem, katasztrófareagálás. A program biztosítja, hogy az EU továbbra is globális vezető szerepet töltsön be az űrpolitika terén, és előmozdítja egy erős és innovatív űripar létrejöttét, valamint egységes és egyszerűsített irányítási rendszert hoz létre.

4.2.2. Kohézió és értékek

4.2.2.1. Regionális fejlesztés és kohézió

4.2.2.1.1. Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)

Az alap az EU gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának megerősítését célozza a régiók közötti egyensúlyhiányok kiigazításával, ami a helyi (regionális) hatóságok által végrehajtott programokon keresztül valósul meg.

4.2.2.1.2. Kohéziós Alap (KA)

A Kohéziós Alap célja a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése és a fenntartható fejlődés előmozdítása.

4.2.2.1.3. REACT-EU

A program kiegészítő finanszírozást biztosít a meglévő 2014–2020-as kohéziós alapokhoz (ERFA, ESZA és a FEAD – Fund for European Aid to the Most Deprived). A program uniós szinten is növelni fogja az ellenálló képességet, és a koronavírus-járvány kezelésével kapcsolatos azonnali intézkedésekre épül. A kohéziós politika keretében gyorsan forrásokat biztosít (50%-os előfinanszírozással) a válság által leginkább érintett régiók és tagállamok számára, hogy hozzájáruljon a gazdaság zöld, digitális és reziliens helyreállításához.

4.2.2.1.4. Támogatás a Ciprusi Török Közösség számára

A segélyprogram Ciprus újraegyesítésének elősegítését célozza.

4.2.2.2. Helyreállítás és rezilienciaépítés

4.2.2.2.1. Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz

Az eszköz az NGEU egyik fő eleme, amely azt célozza, hogy a járvány által okozott krízisből kiemelkedve az Európai Unió erősebbé és ellenállóbbá váljon.

4.2.2.2.2. Technikai Támogatási Eszköz

Az eszköz az EU-tagországok számára testre szabott technikai szakértői támogatást és gyakorlati tudást nyújt a tervezett reformok véghezviteléhez.

4.2.2.2.3. Az euró hamisítás elleni védelme

A cél az euróbankjegyek és -érmék integritásának megőrzése és a hamisításokkal, csalásokkal, valamint visszaélésekkel szembeni védelme.

4.2.2.2.4. Unió Polgári Védelmi Mechanizmus (rescEU)

A mechanizmus az EU-tagországok és hat együttműködő (résztvevő) állam közötti együttműködés erősítését célozza a polgári védelem területén.

4.2.2.2.5. EU4Health

A cél az ellenálló, méltányos és modern egészségügyi rendszerek fejlesztése, az EU-állampolgárok egészségügyi állapotának javítása és védelmük a határon átnyúló egészségügyi fenyegetésekkel szemben.

4.2.2.3. Befektetés az emberekbe, a társadalmi kohézióba és az európai értékekbe

4.2.2.3.1. *Európai Szociális Alap+*

Az ESZA+-program az Európai Unió legfőbb befektetési eszköze, amellyel állampolgárait támogatja abból a célból, hogy az EU társadalma fejlődjön és befogadóbbá váljon. Az Európai Szociális Alap+ támogatja többek között az ifjúsági foglalkoztatást, a munkavállalók továbbképzését és átképzését, valamint a szegénység csökkentését.

4.2.2.3.2. *Erasmus+-program*

A program az emberek tanulmányi, szakmai és személyes előmenetelét támogatja az oktatás, képzés, ifjúságpolitika és sport terén.

4.2.2.3.3. *Európai Szolidaritási Testület*

A testület a rászorulóknak megsegítésében, humanitárius segítségnyújtásban, egészségügyi és környezetvédelmi tevékenységekben részt venni kívánó fiatalok számára nyújt lehetőségeket.

4.2.2.3.4. *Jogérvényesülés program*

A program a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok megerősítését célozza.

4.2.2.3.5. *Polgárok, egyenlőség, jogok és értékek program*

A program célja az EU-szerződésekben és az Európai Unió Alapjogi Chartájában rögzített jogok és értékek védelme és előmozdítása.

4.2.2.3.6. *Kreatív Európa*

A Kreatív Európa az Európai Bizottság kulturális és audiovizuális ágazatoknak támogatást nyújtó programja.

4.2.3. Természeti erőforrások és környezet

4.2.3.1. Mezőgazdasági és tengerpolitika

4.2.3.1.1. Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA)

Az EMGA célja a mezőgazdasági piacok stabilizálása, ezért az EU mezőgazdasági termelőit és különböző kapcsolódó intézkedéseket támogat.

4.2.3.1.2. Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA)

Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) az EU vidékfejlesztési politikáját hivatott támogatni, kiemelten az élelmiszeripari és az erdészeti szektorokban. Ennek érdekében vidékfejlesztési programokat finanszíroz Európa-szerte a tagállamok különböző régióiban.

4.2.3.1.3. Európai Tengerügyi és Halászati Alap

Az alap a halászati és tengerügyi szakpolitikát, az akvakultúrát és a fenntartható fejlesztést támogatja.

4.2.3.2. Környezet- és éghajlatpolitika

4.2.3.2.1. Környezetvédelmi és Éghajlatpolitikai Program (LIFE)

A program célja a fenntartható, körkörös és ellenálló gazdaságra történő átállás támogatása a környezet védelmével és helyreállításával, a biodiverzitás csökkenésének megállításával és visszafordításával.

4.2.3.2.2. Méltányos Átállást Támogató Alap (MÁTA)

Az EU egyik célkitűzése, hogy 2050-ig elérje a klímasemlegességet. Az alap (Igazságos Átmenet Alap) célja a klímasemlegesség felé való átmenet támogatása annak társadalmi-gazdasági költségeinek és hatásainak csökkentésével

a legérintettebb (szénorientált és/vagy karbonintenzív tevékenységgel rendelkező) régiókban.⁴

4.2.4. Migráció és határigazgatás

4.2.4.1. Migráció

4.2.4.1.1. Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap

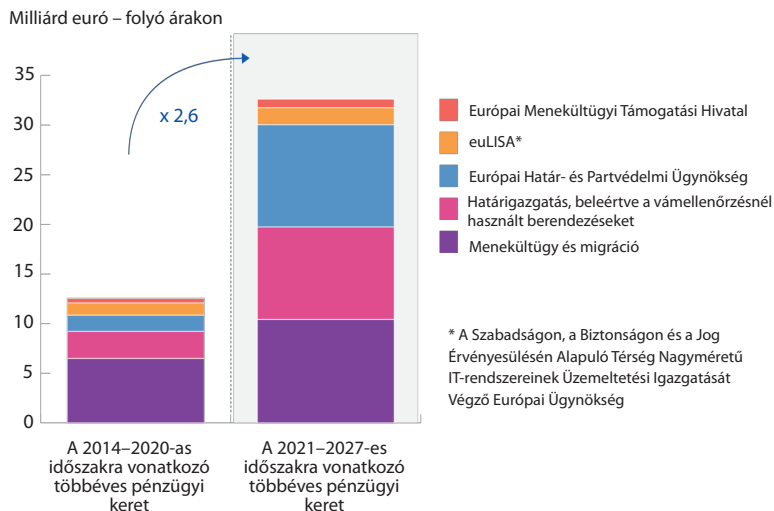
Az alap fő célja a menekültügyi rendszer és eljárások fejlesztése, a legális migráció és a befogadás elősegítése, valamint a Közös Európai Menekültügyi Rendszer továbbfejlesztése.

4.2.4.2. Határigazgatás

4.2.4.2.1. Integrált Határigazgatási Alap

Az alap főként a hatékony határigazgatást, az EU közös vízümpolitikájának megvalósítását, az európai határ- és tengerfelügyeletet, a vámellenőrzést és a határátkelőhelyek speciális berendezésekkel történő fejlesztését támogatja. Összeségében véve a külső határok, a migráció és a menekültáramlások kezelésére szolgáló uniós költségvetés jelentősen megerősödik, és összesen közel 33 milliárd eurót fog kitenni, szemben a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó 12,4 milliárd euróval (4.2. ábra).

⁴ A Méltányos Átállást Támogató Alapból (MÁTA) támogatásra javasolt térségek hazánk esetében Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megye.



4.2. ábra: Kiemelt hangsúlyt kap a migráció és külső határaink védelme

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

Forrás: Európai Bizottság (2018): i. m.

4.2.5. Biztonság és védelem

4.2.5.1. Biztonság

4.2.5.1.1. Belső Biztonsági Alap

A Belső Biztonsági Alap a 2014–2020-as költségvetési ciklusban létrehozott új, komplex, átfogó eszköz, amelynek célja elősegíteni az EU biztonságát, a radikalizmus, kiber- és szervezett bűnözés, bűncselekmények és a terrorizmus megelőzését, valamint a velük szemben folytatott harcot szolgáló uniós források elosztását valósítja meg a szolidaritás elve alapján, és támogatja a bűncselekmények áldozatait.

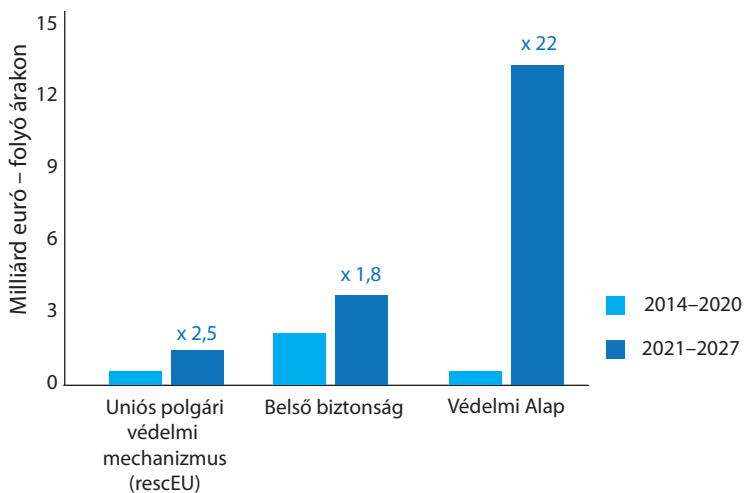
4.2.5.1.2. Nukleáris Leszerelési Program (Litvánia) és Nukleáris Biztonság és Leszerelés Program

A régi atomerőművek biztonságos bezárását és a környezet és az emberi egészség védelmét támogató programok.

4.2.5.2. Védelem

4.2.5.2.1. Európai Védelmi Alap

Az alap az Európai Bizottság fő kezdeményezése a védelmi kapacitásokhoz kapcsolódó közös kutatás-fejlesztési tevékenység támogatására, jelentősége egyre nagyobb (4.3. ábra).



4.3. ábra: Minőségi ugrás a biztonság és a védelem tekintetében

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

Forrás: Európai Bizottság (2018): i. m.

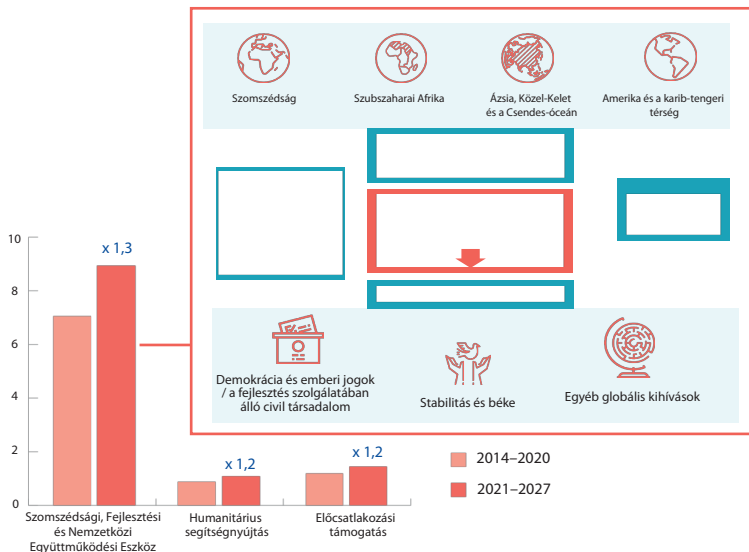
4.2.6. Szomszédság és a világ

4.2.6.1. Külső tevékenység

4.2.6.1.1. Globális Európa: Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz

Az eszköz a legfőbb pénzügyi forrás az összes harmadik országgal folytatott együttműködés, fenntartható fejlesztés, gazdasági fejlődés és stabilitás támogatására, így lehetővé teszi, hogy az EU világszerte eredményesen védelmezze és juttassa érvényre értékeit és érdekeit, valamint támogassa a globális multi-laterális erőfeszítéseket (4.4. ábra).

Milliárd euró – folyó árakon



4.4. ábra: Európa mint erős globális szereplő

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

Forrás: Európai Bizottság (2018): i. m.

4.2.6.1.2. Humanitárius Segélynyújtási Eszköz

Környezeti vagy egyéb katasztrófa és humanitárius vészhelyzet esetén az EU az alapon keresztül nyújt segítséget az érintett országoknak és azok lakosságának.

4.2.6.1.3. Közös Kül- és Biztonságpolitika (KKBP)

A KKBP a békefenntartás, a konfliktusok megelőzése és a nemzetközi biztonság megerősítésének a céljait szolgálja.

4.2.6.1.4. Tengerentúli Országok és Területek

A fő cél a tengerentúli országok és területek gazdasági és társadalmi fejlődésének támogatása, ellenálló képességük és versenyképességük megerősítése és kiszolgáltatottságuk csökkentése.

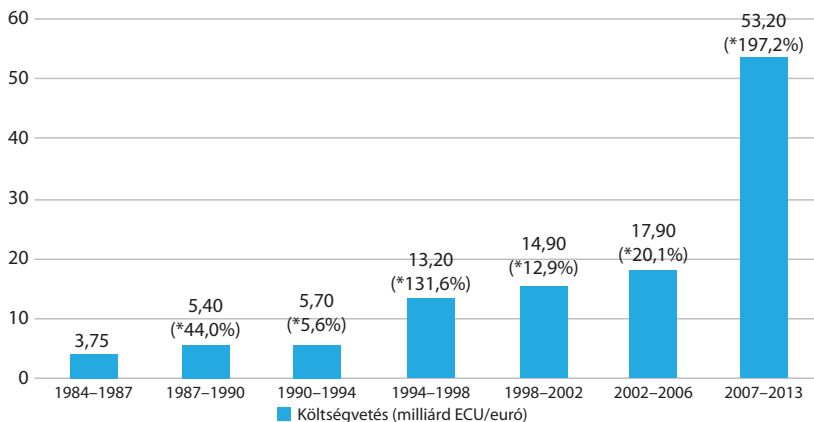
4.2.6.2. Előcsatlakozási támogatás

4.2.6.2.1. Előcsatlakozási Alapok

A program az EU-tagjelölt és tagságra jelentkező országok társadalmi átalakulását, gazdasági és jogi rendszereinek fejlesztését támogatja a teljes jogú EU-tagság felé vezető úton.

4.3. Horizont Európa program

A Horizont Európa program az Európai Unió legfőbb, kutatás-fejlesztést és innovációt támogató keretprogramja a 2021–2027 időszakra vonatkozóan. Jelentős múltat tekint vissza, a 2014–2020 között megvalósított Horizont 2020 program folytatása, amit az úgynevezett „keretprogramok” (kutatási, technológia-fejlesztési és demonstrációs tevékenységekre vonatkozó keretprogramok) előzték meg (4.5. ábra).



4.5. ábra: A keretprogramok költségvetése (a Horizont 2020 és Horizont Európa előtt)

Megjegyzés: * A költségvetés növekedésének mértéke a megelőző keretprogramhoz képest

Forrás: Pörzse Gábor: Az Európai Unió közös kutatás-fejlesztési politikájának és programjainak fejlődése, különös tekintettel az élettudományok területére. *Orvosi Hetilap*, 150. (2009), 32. 1513.

A Horizont Európa az eddigi legambiciózusabb keretprogram, keretösszege 95,5 milliárd euró, ami az előző keretprogramhoz (Horizont 2020) képest 30%-kal több forrást biztosít az európai kutatási kiválóság és az áttörést hozó innovációk támogatására, valamint a legfontosabb társadalmi kihívások kezelésére. A Horizont Európa a tudományra és az innovációra összpontosít, céljai a következők:

- az EU tudományos és technológiai alapjainak megszilárdítása;
- az EU versenyképességének és innovációs teljesítményének előmozdítása;
- az EU stratégiai prioritásainak megvalósítása és a globális kihívások kezelése.

A Horizont Európa elnevezése is mutatja, hogy míg a Horizont 2020 teljesen más megközelítést hozott az addigi keretprogramokhoz képest (*revolution*, azaz forradalom volt az Európai Bizottság szándékai szerint), addig a mostani keretprogram szerves folytatása az előzőnek (*evolution*, vagyis fejlődés). Számos új elem azért megtalálható a Horizont Európa programban, amelyek az alábbiak:

- szektorokon és technológiákon átívelő együttműködések ösztöngző, hatásorientált klaszterprogramok;

- a legfontosabb társadalmi kihívások kezelését célzó missziók;
- uniós, tagállami és ipari társfinanszírozással megvalósuló stratégiai kezdeményezések, azaz európai partnerségek.

A fentiekben túlmenően a Horizont Európa az elődprogramjához képest észszerűsített és feladatorientált megközelítést alkalmaz, megkezdte az Európai Innovációs Tanács (EIC) működtetését, és nagyobb fokú nyitottságot biztosít az új partnerek irányába. Mindezek mellett a kiválóság mint elsődleges kiválasztási szempont megmarad, valamint a program egyszerűsített szabályokat, fokozott jogbiztonságot és kevesebb adminisztratív terhet biztosít a kedvezményezettek és a programkezelők számára (EB, 2021. március 16.). A 4.6. ábra jól szemlélteti a Horizont Európa keretprogram szerkezetét.



4.6. ábra: A Horizont Európa keretprogram szerkezete

Forrás: Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal: *Az EU Horizont Európa kutatási és innovációs keretprogramja*. 2021. június 3.

A Horizont Európa programban előtérbe kerül a *Science for Society* globális trenddel összhangban az elnyert támogatások közvetlenül érzékelhető társadalmi és/vagy gazdasági hasznosságának követelménye, továbbá a zöld- és digitális átmenet előmozdítása. Ez abban is megnyilvánul, hogy a keretprogram költségvetésének 35%-át a klímaváltozással kapcsolatos célkitűzésekhez kapcsolódva kell felhasználni. A Horizont Európa keretprogram költségvetése az alábbiak szerint tevődik össze (4.1. táblázat).

4.1. táblázat: A Horizont Európa program költségvetése

	Milliárd euró
<i>I. pillér – „Kiváló tudomány”: 25 milliárd euró</i>	
Európai Kutatási Tanács (European Research Council – ERC)	16
Marie Skłodowska-Curie Akciók	6,6
Kutatási infrastruktúrák	2,4
<i>II. pillér – „Globális kihívások és európai ipari versenyképesség”: 53,5 milliárd euró, amelyből</i>	
1. „Egészségügy” klaszter	8,2
2. „Kultúra, kreativitás és inkluzív társadalom” klaszter	2,3
3. „Polgári biztonság a társadalomért” klaszter	1,6
4. „Digitalizáció, ipar és világűr” klaszter	15,35
5. „Éghajlat, energia és mobilitás” klaszter	15,35
6. „Élelmiszer, biomassza-alapú gazdaság, természeti erőforrások, mező-gazdaság és környezet” klaszter	15,1
Közös Kutatóközpont (Joint Research Centre – JRC)	1,97
<i>III. pillér – „Innovatív Európa”: 13,6 milliárd euró</i>	
Európai Innovációs Tanács (European Innovation Council – EIC)	10,1
Európai innovációs ökoszisztémák	0,5
Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT)	3
<i>„A részvétel szélesítése és az Európai Kutatási Térség megerősítése” rész: 3,4 milliárd euró</i>	
A részvétel szélesítése és a kiválóság terjesztése	2,96
Az európai kutatási és innovációs rendszer megreformálása és fejlesztése	0,44

Forrás: Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (2021): i. m.

A *Kiváló tudomány* pillér célja az EU globális tudományos versenyképességének növelése. Az Európai Kutatási Tanács (ERC) programjai révén támogatja a határon átnyúló kutatási projekteket, amelyeket a legkiválóbb kutatók pályáznak meg és hajtanak végre, a Marie Skłodowska-Curie Akciók révén ösztöndíjakat finanszíroz tapasztalt kutatók számára, doktori képzési hálózatokat, kutatói csereprogramokat és a fiatal kutatók karrierépítését segíti, továbbá világszínvonalú kutatási infrastruktúrákba fektet be.

A *Globális kihívások és európai ipari versenyképesség* pillér támogatja a társadalmi kihívásokkal kapcsolatos kutatást, és a *klasztereken* keresztül erősíti a technológiai és ipari kapacitásokat. Az *EU missziói* (4.7. ábra) ambiciózus célok elérését tűzték ki a legnagyobb társadalmi kihívások (például klímaváltozás, rák-kutatás, talajegészség) megoldása érdekében. A pillér magában foglalja a Közös Kutatóközpont tevékenységét is, amely tudományos elemzésekkel és technikai

támogatással segíti az európai uniós és nemzeti döntéshozókat. A Horizont Európa programban új eszközként bevezetett missziók célja, hogy adott időkereteken belül látványos eredményeket érjenek el *a legnagyobb társadalmi kihívások kezelésében* az uniós, tagállami, regionális források és programok, valamint az ágazati szakpolitikák koordinációjával. Hangsúlyos elemként jelenik meg, hogy a missziók kialakításába és megvalósításába az érintettek minél szélesebb körét bevonják.



4.7. ábra: A Horizont Európa keretprogramon belüli EU-missziók

Forrás: Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (2021): i. m.

Az *Innovatív Európa* pillér célja, hogy az *Európai Innovációs Tanács* programjai révén javítsa Európa helyzetét a piacteremtő innovációk támogatásában. A pillér az európai innovációs környezet fejlődését is segíti az európai innovációs ökoszisztémák fejlesztésével és az *Európai Innovációs és Technológiai Intézet* révén, amely elősegíti az oktatás, a kutatás és az innováció tudásháromszögének integrációját.

A *Részvétel szélesítése és az Európai Kutatási Térség megerősítése* programrész támogatja az uniós tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek célja a nemzeti kutatási és innovációs potenciál maximális kihasználása, a gyengébb kutatási

és innovációs teljesítményű országok (úgynevezett Widening-országok, ideértve hazánkat is) kapacitásainak erősítése, valamint egy olyan Európai Kutatási Tér-ség kialakítása, amelyben a kutatók, a tudományos ismeretek és a technológia szabadon áramolhatnak. A keretprogram előkészítése során folytatott politikai viták eredményeként a Widening-akciókra fordítandó források *a Horizont Európa költségvetésének 3,3%-ára emelkedtek.*⁵

Tematikusan a Horizont Európa egyik kiemelt célkitűzése olyan kutatások és innovációk támogatása, amelyek elősegítik az európai zöldmegállapodás megvalósítását, valamint azt, hogy az *EU 2050-re a világon elsőként megvalósítsa a klímasemlegességet.* Ennek érdekében többek között olyan projektek kapnak támogatást, amelyek előmozdítják az éghajlatváltozással kapcsolatos tudományos kutatást, az üvegházhatású gázkibocsátás csökkentését, a változó éghajlathoz való alkalmazkodást segítő megoldásokat kínálnak, elősegítik a tiszta energiára és mobilitásra való fenntartható és méltányos átállást, az élelmiszerrendszerek adaptálását, a körforgásos és biogazdaságot, az ökoszisztémák természetes szén-elnyelőinek megővését és megerősítését, valamint az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást.

A másik fő tematikus célkitűzés, hogy ez az évtized Európa Digitális Évtizede legyen, hosszú távra lefektetve *az új digitális vállalkozások alapjait,* amelyek biztosítják *a beruházások jelentős növekedését* e területen. Ennek érdekében többek között olyan projektek kapnak támogatást, amelyek elősegítik a digitális eszközökre épülő és adatalapú kutatást, innovációt az egészségügy, a média, a kulturális örökség, a kreatív gazdaság, az energetika, a mobilitás és az élelmiszer-termelés területén, támogatva az ipari modellek korszerűsítését és előmozdítva Európa ipari vezető szerepét.

Harmadik elemként, a Next Generation EU kezdeményezésével összhangban a keretprogram támogatja *a koronavírus-világjárvány által okozott közvetlen gazdasági és társadalmi károk helyreállításán keresztül a koronavírus utáni új Európa kiépítését,* amely környezetbarátabb, digitálisabb és a jelenlegi és jövőbeli kihívásokkal szemben ellenállóbb is lesz. Ennek érdekében többek között olyan projekteket támogat, amelyek az egészségügyi rendszerek korszerűsítését és a kutatási kapacitások növelését célozzák, főként az oltóanyag-fejlesztés terén. A következőkben röviden ismertetünk *néhány konkrét példát* a Horizont Európa újdonságai közül.

⁵ Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (2021): i. m.

4.3.1. Az Európai Innovációs Tanács (EIC)

A 2021. márciusban létrehozott Európai Innovációs Tanács a 2021–2027-es időszakra több mint 10 milliárd eurós költségvetéssel rendelkezik, és úgynevezett *egyablakos ügyintézés*et tesz lehetővé az innovátorok számára. Támogatást nyújt az áttörést jelentő technológiákkal kapcsolatos, korai szakaszban végzett tudományos kutatáshoz, a kutatási eredmények kereskedelmi lehetőségekre való átváltásához, valamint az innovatív induló vállalkozások és a kis és közepes méretű vállalkozások (kkv-k) fejlesztéséhez és bővítéséhez.

4.3.2. Az EIC Pathfinder program

A program keretében *interdiszciplináris kutatói csoportok* pályázhatnak olyan *kutatási és innovációs támogatásokra*, amelyek segítik őket áttörést jelentő ötleteik megvalósításában, és abban, hogy pozitív átalakító hatást gyakoroljanak gazdaságunkra és társadalmunkra. A támogatások azokra a forradalmi technológiákra összpontosítanak, amelyek képesek lesznek kezelni a globális kihívásokat és javítani életminőségünket. A program tervezett költségvetése 168 millió euró. Ez az összeg az úgynevezett úttörő kutatásokra fordítható, a technológiafejlesztés későbbi szakaszait és az adott technológia térnyerését már a következő program (EIC Accelerator) támogatja.⁶

4.3.3. Az EIC Accelerator program

Az Európai Innovációs Tanács (EIC) elindítását követően nem sokkal megjelentek az EIC Accelerator program első pályázati felhívásai is, amelyek keretében *a több mint egymilliárd euró értékű finanszírozás* támogat olyan *induló innovatív vállalkozásokat, valamint kis- és középvállalkozásokat*, amelyek potenciálisan jelentős hatást érhetnek el *bármely terület áttörést jelentő innovációi által*, ám elkülönített keret áll rendelkezésre az *európai zöldmegállapodást támogató innovációkra*, valamint a *digitális és egészségügyi technológiákra*. Ezeknek a projekteknek jellemzően hosszabb időn át jelentős finanszírozásra van

⁶ Az EIC Pathfinder és Accelerator programot egészíti ki az EIC átalakulásf finanszírozási rendszer (EIC Transition), amelynek célja a *kutatási eredmények innovációs lehetőségekké való átalakítása*.

szükségük a gazdaságosság eléréséhez, és részben emiatt is gyakran nehezen jutnak finanszírozáshoz, hiszen a velük kapcsolatos kockázatok túl magasak, a befektetések pedig csak lassan térülnek meg. Ezért a program katalizátorként működik: további befektetők bevonását segíti elő az innovációk térnyeréséhez: az egyedi finanszírozási modell vissza nem térítendő készpénztámogatást kínál (legfeljebb 2,5 millió euró összegben), amelyhez tőkebefektetés is társul (500 ezer euró – 15 millió euró közötti összegben az EIC Alapból). Ezenfelül számos üzleti szolgáltatás is elérhető a támogatott projektek számára.⁷

Végezetül az *európai partnerségeket* mint újdonságot szükséges megemlítenünk, amely kezdeményezés részeként az Európai Bizottság 11 partnerséget hoz létre az érintett iparágakkal közösen, hogy *megoldást* kínáljon napjaink jelentős *társadalmi kihívásaira*. A partnerségek létrehozásába a Bizottság 22 milliárd eurót ruház be a magánpartnerektől és az uniós tagállamoktól származó forrásokkal együtt úgynevezett „közös programozás” keretében. A megállapodások 2021 és 2030 között lesznek hatályban, ezáltal lehetővé téve, hogy a Horizont Európa legutolsó pályázati felhívásaihoz is hozzájáruljanak, és azt követően zárják le tevékenységeiket. A partnerségek fő célja lendületet adni a kutatással és innovációval kapcsolatos beruházásoknak, valamint elősegíteni a legjelentősebb éghajlati és fenntarthatósági kihívások leküzdését, Európa klímasemleges gazdasággá való átalakítását, a digitális évtizedre vonatkozó törekvések és az európai zöldmegállapodás megvalósítását.

A partnerségek feladata, hogy nagyszabású innovatív megoldásokat dolgozzanak ki például az energiaigényes és a nehezen dekarbonizálható ágazatok kibocsátásainak kezelésére, valamint az olyan innovációk kifejlesztésére és piacra történő bevezetésére, mint a nagy teljesítményű akkumulátorok, a fenntartható üzemanyagok, a mesterséges intelligenciát használó eszközök, az adatechnológiák és a robotika.⁸

A 11 létrehozandó európai partnerség az alábbi:

- Európai partnerség az európai nyílt tudományosadat-felhőért;
- Európai partnerség a mesterséges intelligenciáért, az adatechnológiáért és a robotikáért;
- Európai partnerség a fotonikáért (a fényalapú technológiáért);

⁷ European Innovation Council: *Commission Opens First European Innovation Council Calls Worth €1 Billion*. 2021. április 9.

⁸ European Commission: *Commission and Industry Invest €22 Billion in New European Partnerships to Deliver Solutions to Major Societal Challenges*. 2021. június 14.

- Európai partnerség a tiszta acéltechnológiákért és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású acélgyártásért;
- Európai partnerség az „Európában készült (Made in Europe)” termékekért;
- A „Processes4Planet” európai partnerség;
- Európai partnerség az emberközpontú, fenntartható épített környezetért (Built4People);
- Európai partnerség a kibocsátásmentes közúti közlekedésért (2Zero);
- Európai partnerség az összekapcsolt, együttműködő és automatizált mobilitásért;
- Európai partnerség az akkumulátorokért: egy versenyképes európai ipari akkumulátor-értéklánc felé vezető út;
- Európai partnerség a kibocsátásmentes vízi közlekedésért.

4.4. Erasmus+-program

Az Erasmus+ a másik olyan program, amelynek jelentősége folyamatosan növekszik az Európai Unión belül: ez az EU oktatást, képzést, ifjúságügyet és sportot támogató programja, és a 2021–2027 közötti programszakasz költségvetésére több mint 26 milliárd euró támogatással gazdálkodik. A program növekvő jelentőségét az is jelzi, hogy ez a költségvetés csaknem kétszerese az elődprogram (2014–2020) pénzügyi keretösszegének. A következő hét évben – hasonlóan az előzőekben bemutatott Horizont Európa programhoz – a program befogadóbbá, zölddebbé és digitálisabbá válik.

4.4.1. Az Erasmus+-program céljai

Az egyik fő célkitűzés az oktatás területén az Európai Oktatási Térség megvalósítása 2025-re, a hozzáférhetőség növelésével és rugalmasabb mobilitási formákkal, valamint innovatív módszerek kialakításával kiemelten a zöld- és digitális megoldások terén.

- A kulcskompetenciák és készségek fejlesztése, különös tekintettel a munkaerőpiac és a társadalmi kohézió szempontjából fontos készségekre; elsősorban tanulmányi célú mobilitások, valamint az oktatási-képzési intézmények és a cégek közötti együttműködés elősegítésével;

- a minőség, az innováció és a nemzetköziesítés erősítése az oktatási-képzési intézményekben, elsősorban nemzetközi együttműködések segítségével, az oktatás-képzés világán túli szereplők bevonásával;
- a szakpolitikai reformok és az oktatási-képzési rendszerek modernizációjának támogatása, elsősorban szakpolitikai együttműködésekkel, az unió átláthatóságot és elismertetést szolgáló eszközeinek hatékonyabb használatával, valamint a jó gyakorlatok megosztásával;
- a nyelvtanítás és nyelvtanulás fejlesztése, a nyelvi sokszínűség és az interkulturális érzékenység támogatása.

A program támogatja az európai oktatási térségben, a digitális oktatási cselekvési tervben és az európai készségfejlesztési programban meghatározott prioritásokat és tevékenységeket, de emellett elősegíti a szociális jogok európai pillérét a *fiatalok demokratikus életben való részvételének előmozdításával*, valamint végrehajtja az EU 2019–2027-es időszakra szóló ifjúsági stratégiáját, és fejleszti a sport európai dimenzióját. A program a köznevelés, felsőoktatás, szakképzés, felnőttoktatás, ifjúság és sport szektorait egyaránt fejleszti.

A program *általános célkitűzése*, hogy az egész életen át tartó tanulás révén támogassa az emberek tanulmányi előmenetelét, illetve szakmai és személyes fejlődését az oktatás, a képzés, az ifjúság és a sport területén Európában és Európán kívül, és ezáltal hozzájáruljon a fenntartható növekedéshez, a minőségi munkahelyek megteremtéséhez és a társadalmi kohézióhoz, az innováció előmozdításához, valamint az európai identitás és az aktív polgári szerepvállalás erősítéséhez.

A program *egyedi célkitűzései* a következők:

- az egyéni és csoportos tanulási célú mobilitás, valamint az együttműködés, a minőség, a befogadás, a méltányosság, a kiválóság, a kreativitás és az innováció ösztönzése az oktatáshoz és képzéshez kapcsolódó szervezetek/intézmények és szakpolitikák szintjén;
- a nem formális és informális tanulási célú mobilitás, a fiatalok aktív részvétele, illetve az együttműködés, a minőség, a befogadás, a kreativitás és az innováció ösztönzése az ifjúsági szervezetek/intézmények és szakpolitikák szintjén;
- a sporttal foglalkozó munkatársak/szakemberek/oktatók tanulási célú mobilitásának, valamint az együttműködésnek, a minőségnek, a befogadásnak, a kreativitásnak és az innovációnak az ösztönzése a sport-szervezetek/-intézmények és szakpolitikák szintjén.⁹

⁹ Az Erasmus+-programról.

A program egyaránt szól a hallgatóknak, gyakornokoknak, önkénteseknek, fiataloknak, tanulóknak, felnőtt tanulóknak, tanároknak, pedagógusoknak, egyetemi oktatóknak, trénereknek, ifjúságsegítőknak, oktatási, képzési vagy ifjúsági területen működő szervezetek munkatársainak. A pályázatokat intézmények, szervezetek nyújthatják be, az egyéni részvétel ezeken keresztül valósulhat meg. Fontos újdonság, hogy 2021-től a program nyújtotta lehetőségek elérhetővé válnak a hátrányos helyzetűek és a kisebb kapacitással rendelkező szervezetek számára is.

Az Erasmus+-program *két fő kategóriában* támogat tevékenységeket, melyek a *mobilitás (KA1)* és az *együttműködési célú partnerségek (KA2)*. Ezek mellett a *KA3 kategória szakpolitikai fejlesztéshez és együttműködéshez* nyújt támogatást, és külön jelennek meg az úgynevezett *Jean Monnet akciók* is a program elemeként.

A *mobilitási pályázatok (KA1)* lehetőséget biztosítanak a szakmai fejlődésre nemzetiközi környezetben elsősorban külföldi mobilitáson keresztül, míg az *együttműködést célzó partnerségek (KA2)* kategóriában a részt vevő intézmények nemzetiközi együttműködések terén szerezhetnek tapasztalatot, erősíthetik kapacitásukat, és magas minőségű innovatív módszereket valósíthatnak meg.¹⁰

A program a tanulók, szakemberek, oktatók, civil társadalmi szervezetek és oktatási intézmények munkatársainak mobilitását egyaránt támogatja, így lehetőséget nyújt a külföldi tanulásra és/vagy szakmai tapasztalatszerzésre. A nemzetiközi együttműködések keretében megvalósuló közös kezdeményezéseknél a fő cél az európai és hazai oktatás és képzés minőségének fejlesztése. Célkitűzéseinek elérése érdekében az Erasmus+-program a 2021–2027-es időszakban a következő pályázattípusok végrehajtását irányozza elő:

4.4.2. KA1: egyéni mobilitás

E pályázati kategória keretében a következő pályázattípusok támogathatók:

- *a tanulók és a munkatársak/szakemberek/oktatók mobilitása*: külföldi tanulási és/vagy szakmai tapasztalatszerzési lehetőségek tanulók, hallgatók, gyakornokok és fiatalok, valamint egyetemi tanárok, tanárok, oktatók, ifjúságsegítők, sportedzők, illetve oktatási intézmények és civil társadalmi szervezetek munkatársai/szakemberei/oktatói számára;

¹⁰ Magyarországon az Erasmus+-program megvalósítását a Tempus Közalapítvány koordinálja.

- *ifjúsági részvételi tevékenységek*: fiatalok által vezetett helyi és transznacionális kezdeményezések, amelyeket fiatalok és/vagy ifjúsági szervezetek informális csoportjai bonyolítanak le azzal a céllal, hogy segítsenek a fiataloknak bekapcsolódni a demokratikus életbe, illetve abban részt venni, bővítsék az Európai Unió közös értékeivel és az alapjogokkal kapcsolatos ismereteket, elősegítsék a kapcsolatteremtést a fiatalok és a döntéshozók között helyi, nemzeti és uniós szinten, valamint hozzájáruljanak az Európai Unió közös céljainak megvalósításához;
- *a DiscoverEU keretében végzett tevékenységek*: olyan pályázattípus, amely 18 éves fiatalok számára biztosít lehetőséget arra, hogy egy rövid informális tanulási tevékenység keretében egyénileg vagy csoportosan utazzák be első alkalommal Európát, aminek révén erősödhet bennük az Európai Unióhoz tartozás érzése, és felfedezhetik a kontinens kulturális sokszínűségét;
- *nyelvtanulási lehetőségek*, amelyeket a program a külföldi mobilitási tevékenységben részt vevők számára kínál. A támogatást elsősorban az – egyes szektorok igényei szerint testre szabott – Erasmus+ online nyelvi támogatás (OLS, Erasmus+ Online Linguistic Support) eszköz használatával vehetik igénybe a résztvevők, mivel az online tanulás a nyelvelsajátítás könnyen hozzáférhető és rugalmas módját kínálja.

4.4.3. KA2: szervezetek és intézmények közötti együttműködés

E pályázati kategória keretében az alábbi pályázattípusok támogathatók.

Együttműködési célú partnerségek, többek között:

- *Partnerségi együttműködések*: A partnerségi együttműködések elsődleges célja, hogy lehetővé tegyék a szervezetek/intézmények számára a tevékenységeik minőségének és relevanciájának javítását, a partneri hálózataik kialakítását és megerősítését, a transznacionális szintű, közös működéssel kapcsolatos kapacitásuk növelését, valamint a tevékenységeik nemzetköziesítésének fokozását többek között a gyakorlatok cseréje vagy új gyakorlatok kidolgozása, valamint az elképzelések megosztása és ütköztetése révén.
- *Kis léptékű partnerségek*: A pályázattípus a szervezetek/intézmények számára odaítélt alacsonyabb támogatási összegek, a rövidebb időtartam

és a partnerségi együttműködésekhez képest egyszerűbb adminisztratív követelmények révén a helyi/közösségi kezdeményezés(ek)re létrehozott szervezetek és az Erasmus+-program keretében újonnan pályázók, valamint a kevésbé tapasztalt szervezetek/intézmények elérésére törekszik, és mérsékeli a kisebb szervezeti kapacitással rendelkező szervezetek/intézmények programban történő részvételének akadályait.

Kiválósági partnerségek, többek között:

- *„Európai egyetemek” kezdeményezés:* A pályázattípus a felsőoktatási intézmények olyan alulról szerveződő hálózatainak létrejöttét támogatja, amelyek a csúcsmínőségű oktatást, kutatást és innovációt célzó, azonos elképzeléseken és értékeken alapuló, közös, hosszú távú stratégiák kidolgozása révén ambiciózusabbá teszik a határokon átnyúló együttműködést.
- *Szakképzési kiválósági központok:* Ez a kezdeményezés a helyi és regionális növekedési, innovációs és versenyképességgel kapcsolatos stratégiák tekintetében szorosan integrált szakképzési kiválósági központok transznacionális platformjainak kialakítását támogatja, és egyúttal elősegíti az általános strukturális változásokat és a gazdasági szakpolitikák megvalósítását az Európai Unióban.
- *Erasmus+ tanárképző akadémiák:* A pályázattípus általános célkitűzése, hogy a tanárok oktatásával és képzésével foglalkozó szolgáltatók európai partnerségeinek létrejöttével megalakuljanak az Erasmus+ tanárképző akadémiák, amelyek európai és nemzetközi szemléletmódot alakítanak ki a tanárképzésen belül.
- A tanárképző akadémiák támogatják a többnyelvűséget és a kulturális sokszínűséget, az uniós oktatási szakpolitika prioritásaival összhangban álló tanárképzést valósítanak meg, és hozzájárulnak az európai oktatási térség célkitűzéseinek teljesítéséhez.
- *Erasmus Mundus akció:* E pályázattípus célja a felsőoktatási intézmények kiválóságának és világszintű nemzetközivé válásának előmozdítása olyan – mesterképzési szintű – tanulmányi programok révén, amelyeket az európai felsőoktatási intézmények közösen nyújtanak, ismernek el, és amelyek nyitva állnak a világ más országainak intézményei előtt.

Innovációs partnerségek, többek között:

- *Innovációs szövetségek:* A pályázattípus stratégiai együttműködés kialakítására törekszik a felsőoktatás és a szakképzés, az üzleti élet

és a kutatás – a „tudásháromszög” – kulcsszereplői között. Ez az együttműködés az oktatási és képzési rendszerek innovációját és korszerűsítését igyekszik előmozdítani abból a célból, hogy e rendszerek azonosíthatassák és biztosíthatassák az Európa fenntartható növekedése és versenyképessége szempontjából stratégiai fontosságú szektorok és területek jövőbeli munkaerőpiaci igényeivel összhangban álló, megfelelő készségeket, ismereteket és kompetenciákat.

- *Előretékinő projektek*: A pályázattípus célja az innováció, a kreativitás, az elektronikus részvétel, valamint a szociális vállalkozás előmozdítása az oktatás, a képzés, az ifjúság és a sport különböző területein. Támogatja a kiemelt európai prioritásokon alapuló, előretékinő, általános érvényesítésre alkalmas, valamint az oktatási és képzési, illetve ifjúsági és sportrendszerek fejlesztésével kapcsolatos hasznos meglátásokat megosztó elképzeléseket.

Kapacitásfejlesztési projektek az ifjúsági területen: Ez a pályázattípus a program-országok és a partnerországok szervezetei/intézményei közötti együttműködést és információcserét támogatja az ifjúsági szektorban, és kiterjed a nem formális tanulási tevékenységekre, továbbá a formális tanuláson kívül a fiatalokkal foglalkozó szervezetek/intézmények kapacitásának növelésére összpontosít, ugyanakkor biztosítja a fiatalok aktív részvételét.

Nonprofit sportesemények: Ez a pályázattípus az egy vagy több országban szervezett, a sport területén tevékenykedő nonprofit szervezetek vagy közintézmények által megrendezett nonprofit sportesemények előkészítését, megszervezését és nyomon követését támogatja. E rendezvények célja, hogy fokozzák az Erasmus+ sporttal kapcsolatos tevékenységeinek láthatóságát, valamint növeljék a sportnak a társadalmi befogadás, az esélyegyenlőség és az egészségjavító fizikai tevékenységek előmozdításában betöltött szerepét.

4.4.4. KA3: szakpolitikai fejlesztéshez és együttműködéshez nyújtott támogatás

E pályázati kategória keretében a következő pályázattípusok támogathatók: Az „Együtt Európa Ifjúsága” pályázattípus, amely olyan, helyi/közösségi kezdeményezések szintjén tevékeny ifjúsági szervezeteket szólít meg, amelyek határon átnyúló partnerségeket szeretnének kialakítani, vagyis európai dimenzióval

kívánják gazdagítani a tevékenységeiket. A cél új pályázatok beadására ösztönözni azokat a szervezeteket/intézményeket, amelyek még nem vetették meg eléggé a lábukat európai szinten.

Ezen túlmenően ez a pályázati kategória a következőkre terjed ki:

- *Az oktatással, képzéssel, ifjúsággal és sporttal kapcsolatos uniós szakpolitikai menetrend*, többek között a felsőoktatásra, szakképzésre, iskolákra és felnőttoktatásra irányuló szektorális menetrendek végrehajtásának előkészítését és támogatását célzó tevékenységek, különösen a nyitott koordinációs módszerek irányításának és működésének elősegítése révén.
- *Magas szintű közigazgatási szervek által vezetett európai szakpolitikai kísérletezés*, amely magában foglalja a szakpolitikai intézkedések számos országban történő, megalapozott értékelési módszerekkel zajló gyakorlati kipróbálását. Az uniós ifjúsági stratégiával összhangban a nemzeti szintű uniós ifjúsági párbeszéd keretében az egyes nemzeti hatóságok által kijelölt nemzeti munkacsoportot működtető struktúrák pénzügyi támogatást vehetnek igénybe.
- Olyan tevékenységek, amelyek az *átgondolt szakpolitikai döntéshozatal elősegítése* céljából bizonyítékokat és ismereteket gyűjtenek az oktatási, képzési, ifjúsági és sportrendszerrel, valamint a nemzeti és európai szintű szakpolitikákkal kapcsolatban. Az adatok összegyűjtése és elemzése uniós vagy nemzetközi felmérések és tanulmányok, valamint tematikus és országspecifikus szakértelem révén történik.
- *A készségek és képesítések átláthatóságát és elismerését*, valamint a kreditek átvitelét elősegítő pályázattípusok a minőségbiztosítás előmozdítása, a nem formális és informális tanulás érvényesítésének támogatása, a készségmenedzsment és a pályaaorientáció érdekében.
- Az oktatási, képzési, ifjúsági és sporttal kapcsolatos *szakpolitikák fokozott hatása és hozzáadott értéke* érdekében szakmailag kiemelten elismert és elemző kapacitással rendelkező nemzetközi intézményekkel (például az OECD vagy az Európa Tanács) folytatott együttműködés.

4.4.4.1. Jean Monnet akciók

A Jean Monnet akciók keretében a következő pályázattípusok támogathatók:

- *Jean Monnet akciók a felsőoktatás területén*: Ez a pályázattípus abban nyújt támogatást az Európán belüli és kívüli felsőoktatási intézményeknek,

hogy előmozdítsák az európai integrációval kapcsolatos oktatást és kutatást, valamint az uniós szakpolitikai prioritásokról folytatott, a tudományos körök és a szakpolitikai döntéshozók részvételével zajló szakpolitikai vitákat és eszmecsereket. A következő alpályázattípusok támogathatók:

- *Jean Monnet modulok*: rövid oktatási programok az európai uniós tanulmányok egy vagy több tudományterületén.
- *Jean Monnet professzúrák*: hosszabb, európai uniós tanulmányokra szakosodott tanári állások az egyes egyetemi oktatók számára.
- *Jean Monnet kiválósági központok*: az európai tanulmányok különböző tudományterületeinek magas szintű szakértői ismereteit összegyűjtő kapcsolattartó pontok, amelyek emellett más országok tudományos intézményeivel alakítanak ki transznacionális tevékenységeket és strukturális kapcsolódási pontokat.
- *Jean Monnet akciók az oktatás és képzés más területein*: Ez a pályázattípus előmozdítja az Európai Unióval kapcsolatos ismereteket a programországok iskoláiban és szakképzési intézményeiben. Célja, hogy lehetőségeket kínáljon az oktatási szolgáltatóknak arra, hogy tartalmakat fejlesszenek ki és bocsássanak a tanulók és a tanárképző szolgáltatók rendelkezésére, hogy támogassák a tanárokat az európai uniós kérdésekkel kapcsolatos módszertanokkal és naprakész ismeretekkel, valamint hogy előmozdítsák az iskolai és szakképzési képviselők és az érdekelt felek közötti, az európai uniós témákról folytatott párbeszédet és tapasztalatcserét. A következő alpályázattípusok támogathatók:
 - *Tanárképzés: strukturált képzési pályázatok* kidolgozása és nyújtása a tanárok számára az uniós témákról.
 - *Hálózatok*: a bevált gyakorlatok cseréje és egy országcsoporton belüli közös tanítás.
- *Kijelölt intézmények számára nyújtott támogatás*: A pályázattípus támogatja az olyan, európai szempontból érdeklődésre számot tartó célokat kitűző intézményeket, amelyek bizonyos prioritást élvező tárgykörökben kiemelkedő minőségű szolgáltatásokat bocsátanak az unió, a tagállamok, valamint a polgárok rendelkezésére.

A program keretében évenként *prioritások* (általános prioritási területek) is megvannak határozva, melyek 2021-ben például az alábbiak voltak:

Befogadás és sokszínűség az oktatás, a képzés, az ifjúság és a sport minden területén: cél a kevesebb lehetőséggel rendelkező emberek – többek között a fogyatékkal élők és a migrációs háttérű személyek, valamint a vidéki és távoli területeken élők, a társadalmi-gazdasági nehézségekkel küzdők vagy a nemük, faji vagy etnikai származásuk, vallásuk vagy meggyőződésük, fogyatékságuk, életkoruk vagy szexuális irányultságuk alapján megkülönböztetéssel szembesülő személyek – elérésének javítása.

Környezetvédelem és az éghajlatváltozás elleni küzdelem: cél valamennyi szektorban a környezetvédelem és az éghajlatváltozás jelentette kihívásokkal kapcsolatos tudatosság növelése, ezen belül a kompetenciák fejlesztése, a zöld-szektorális készségeket célzó stratégiák és módszertanok kidolgozása, olyan jövő-központú tantervek kialakítására, amelyek jobban összhangban állnak az egyének igényeivel, innovatív gyakorlatok tesztelése (például erőforrás-megtakarítás, az energiafelhasználás és -pazarlás csökkentése, a szénlábnyom kibocsátásának kompenzálása, a fenntartható élelmiszerek és mobilitás előnyben részesítése terén), valamint szemléletváltás támogatása az egyéni preferenciák, a fogyasztási szokások és az életvitel terén.

A digitális átállás kezelése a digitális felkészültség, reziliencia és kapacitás fejlesztése révén: cél az alapfokú, a középfokú, a szakképzési, a felsőoktatási és a felnőttoktatási intézmények digitális átállási terveinek támogatása a digitális oktatásra való hatékony átállás érdekében. A program támogatja a digitális technológiáknak az oktatás, a képzés, az ifjúság és a sport területén a tanítás, a tanulás, az értékelés és a szerepvállalás céljából történő célzott használatát, a digitális pedagógia és a tanárok digitális eszközeinek használatával kapcsolatos szakértelmem fejlesztését (a hozzáférhető és támogató technológiákat és a digitális oktatási tartalmak létrehozását és innovatív használatát egyaránt), a lakosság digitális készségeinek és kompetenciáinak megfelelő programok és kezdeményezések révén történő fejlesztését.

Közös értékek, polgári szerepvállalás és részvétel: cél az aktív polgári szerepvállalás és az etikus gyakorlatok az egész életen át tartó tanulás keretében; a szociális és interkulturális kompetenciák, a kritikai gondolkodás és a média-tudatosság fejlesztése, formális és nem formális tanulási tevékenységek révén az emberek számára a demokratikus életben történő részvétel, valamint a társadalmi és polgári szerepvállalás erősítése.

A fent említett általános prioritások mellett az egyes szektorokban konkrét (szektorspecifikus) prioritásokat szükséges követni az alábbiak szerint.

A köznevelés területén:

- a tanulási hátrány, a korai iskolaelhagyás és az alapkészségek alacsony szintű ismerete elleni küzdelem;
- a nyelvoktatás és -tanulás átfogó megközelítésének előmozdítása;
- az érdeklődés és a kiválóság előmozdítása a természettudományok, a technológia, a műszaki tudományok és a matematika (STEM) területén, a „STEAM” (természettudományok, technológia, műszaki tudományok, művészetek és matematika) megközelítés;
- magas színvonalú kora gyermekkori nevelési és gondozási rendszerek kialakítása;
- a tanulási eredmények elismerése a határokon átnyúló, tanulási célú mobilitás résztvevői számára.

A szakképzés (mind az iskolarendszerű szakmai alapképzés, mind az iskolarendszeren kívüli szakképzés) területén:

- a szakképzés hozzáigazítása a munkaerőpiaci igényekhez;
- a szakképzés vonzerejének növelése;
- a minőségbiztosítás javítása a szakképzésben;
- nemzetköziesítési stratégiák kidolgozása és végrehajtása a szakképzési szolgáltatók számára.

A felnőttoktatás területén:

- a felnőtteknek szóló magas színvonalú tanulási lehetőségek elérhetőségének javítása;
- a felnőtt tanulókat támogató oktatók és más felnőtt-tanulási/oktatási szakemberek kompetenciáinak bővítése és fejlesztése;
- a minőségbiztosítás szerepének erősítése a felnőttoktatásban;
- az Erasmus+ népszerűsítése a lakosság körében nemzedékeken átívelően.

A felsőoktatás terén:

- az összekapcsolt felsőoktatási rendszerek előmozdítása;
- innovatív tanulási és tanítási gyakorlatok ösztönzése;
- a természettudományok, a technológia, a műszaki tudományok, a művészetek és a matematika (STEM-tárgyak/STEAM-tárgyak) fejlesztése a felsőoktatásban, különösen tekintettel a nők e területeken való részvételére;

- a kiválóság jutalmazása a tanulás, az oktatás és a készségfejlesztés terén;
- befogadó felsőoktatási rendszerek kialakítása;
- a felsőoktatási szektor digitális képességeinek támogatása.

Általánosságban elmondható, hogy a cél Európa-szerte a felsőoktatási szektor támogatása és átalakítása olyan módon, hogy még összekapcsoltabbá, innovatívabbá, inkluzívabbá és digitálisabbá váljon. Ennek érdekében a program ösztönöznö fogja a felsőoktatási intézmények és a környező innovációs ökoszisztémák közötti sokkal mélyebb és interdiszciplináris együttműködést, az oktatás, a kutatás és az innováció közötti kapcsolatok erősítését, a befogadás, a mobilitás, a digitalizáció, az egész életen át tartó tanulás, a minőségbiztosítás és az automatikus elismerés elősegítését. Az alapcél az, hogy a jövő generációit a reziliens, befogadó és fenntartható társadalmat szolgáló tudás közös létrehozására képezzük.

Az ifjúsági területen:¹¹

- az aktív polgári szerepvállalás, a fiatalok kezdeményező-készségének és vállalkozói készségének előmozdítása, beleértve a szociális vállalkozást;
- az ifjúsági munka minőségének, megújításának és elismerésének javítása;
- a fiatalok foglalkoztathatóságának erősítése;
- a szakpolitika, a kutatás és a gyakorlat közti kapcsolat megerősítése.

A fentiekben bemutatott általános és konkrét (szektorspecifikus) prioritások mellett vannak *nemzeti szinten kiemelten kezelt prioritások* is, melyek az alábbiak:

- a tanárok, intézményvezetők és egyéb pedagógusok támogatása;
- a kulcskompetenciák fejlesztése;
- a szakképzési lehetőségek rugalmasságának növelése;
- hozzájárulás a szakképzés innovációjához;
- „Kompetenciafejlesztési Pályák” létrehozása, a hozzáférhetőség javítása és a felnőtt-tanulás szélesebb körben történő elterjedése;
- haladó szemléletű tanulási központok fejlesztése.

¹¹ Elsőbbséget élveznek azok a pályázatok, amelyek hozzájárulnak a 2019–2027 közötti időszakra szóló uniós ifjúsági stratégia alapvető területeihez, amelyek a következők: a fiatalok bevonása, összekapcsolása és felelősségvállalásának ösztönzése.

4.5. A LIFE-program

A LIFE (*L'Instrument Financier pour l'Environnement*) az Európai Unió dedikáltan környezet- és természetvédelmi, valamint éghajlat-politikai célkitűzéseket támogató pénzügyi eszköze, amelyet 1992-ben hoztak létre. A program az Európai Bizottság által javasolt európai zöldmegállapodás része. *A LIFE-program általános célkitűzései* főként a következők:

a) az erőforrás-hatékony, alacsony szén-dioxid-kibocsátású és az éghajlat-változás hatásaival szemben ellenállóképes gazdaságra való átállás, a környezet minősége védelmének és javításának, valamint a biológiai sokféleség csökkenése megállításának és visszafordításának elősegítése, ideértve a Natura 2000 hálózat támogatását és az ökoszisztémák leromlásával szembeni intézkedéseket is;

b) az uniós környezetvédelmi és éghajlat-politika és a kapcsolódó jogszabályok kidolgozásának, végrehajtásának és érvényesítésének javítása, valamint a környezet- és éghajlatvédelmi célkitűzések más uniós szakpolitikákba, illetve a köz- és a magánszféra gyakorlatába történő integrálásának és általános érvényesítésének előmozdítása és ösztönzése, többek között a köz- és a magánszféra kapacitásának növelésével;

c) jobb környezetvédelmi és éghajlat-politikai irányítás támogatása valamennyi szinten, ideértve a civil társadalom, a nem kormányzati szervezetek és a helyi szereplők fokozott bevonását is;

d) a 7. környezetvédelmi cselekvési program végrehajtásának támogatása.

A fenti célkitűzések teljesítése érdekében a LIFE-program hozzájárul a fenntartható fejlődéshez, valamint az Európa 2020 stratégia, illetve a vonatkozó uniós környezet- és éghajlatvédelmi stratégiák és tervek célkitűzéseinek és célértékeinek eléréséhez.

A LIFE-program teljesítményét különösen az alábbi mutatókhoz viszonyítva értékeli:

a) a programnak tulajdonítható környezeti és éghajlati javulás: a biológiai sokféleség csökkenésének megállítására és visszafordítására vonatkozó célkitűzés esetén a programnak tulajdonítható környezeti javulás mércéje a Natura 2000 hálózat területének helyreállított vagy megfelelő kezelésbe vont hányada, a helyreállított ökoszisztémák területe és típusa; valamint azon élőhelyek és fajok száma és típusa, amelyek természetvédelmi helyzete javul;

b) az uniós környezetvédelmi és éghajlat-politika és a kapcsolódó jogszabályok szerinti tervek, programok vagy stratégiák végrehajtására szolgáló,

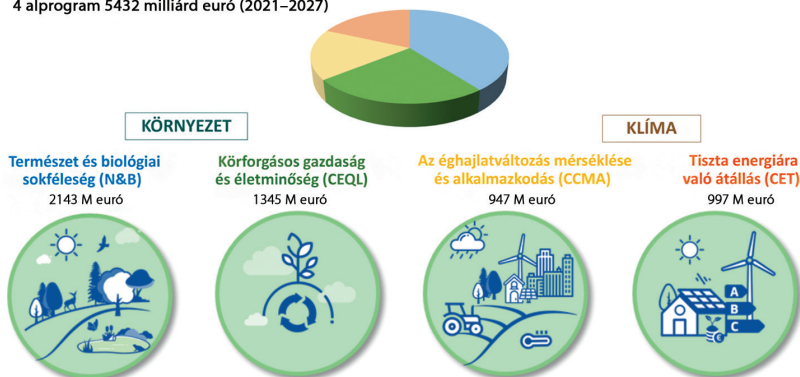
kidolgozott vagy megvalósított *fellépések száma*, valamint az ismételésre vagy átadásra alkalmas *fellépések száma*;

c) az *uniós finanszírozási programokkal szinergiákat* megvalósító vagy azokban általánosan érvényesített, illetve a köz- és magánszféra gyakorlatába integrált *fellépések száma*;

d) a *jobb irányítást, a környezeti és éghajlati szempontokkal* kapcsolatos információk terjesztését, illetve az azokkal kapcsolatos tudatosságot biztosító *fellépések száma*.

A teljes LIFE-program összköltségvetése a 2021–2027-es időszakra vonatkozóan 5,43 milliárd euró, a megújult LIFE-programot a 2021/783 EU-rendelet¹² szabályozza, amely 2021. május 17-én lépett hatályba. A rendelet több változást eredményez a korábbi LIFE-programhoz képest, amelyek közül az egyik legfontosabb, hogy a 2021–2027-es időszakban a program már *négy*, külön költségvetéssel rendelkező *alprogramból* áll a 2014–2020-as időszak két alprogramja helyett (4.8. ábra).

4 alprogram 5432 milliárd euró (2021–2027)



4.8. ábra: A LIFE-program 2021–2027 felépítése

Forrás: Energiaügyi Minisztérium: LIFE 2021–2027: Az EU környezetvédelmi és klímapolitikai programja. 2023. április 4. 5.

¹² Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2021/783 rendelete (2021. április 29.) a környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE) létrehozásáról és az 1293/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 172. 2021. május 17.

Mint a 4.9. ábrán látható, a LIFE Környezetvédelem alprogramon belül a költségvetés jelentős hányada a „Természet és biológiai sokféleség” területre fordítódik: ez a korábbi természetvédelmi keretnek nagyjából a duplája. Az alprogram fő célja a korábbiakhoz hasonlóan a madárvédelmi irányelv (2009/147/EK)¹³ és az élőhelyvédelmi irányelv (92/43/EGK)¹⁴ végrehajtásának, leginkább a Natura 2000 hálózat megvalósításának elősegítése, különös tekintettel a tagállamok prioritizált intézkedési terveire. Emellett kiemelt cél a biológiai sokféleség megőrzéséről szóló európai uniós stratégia végrehajtásának támogatása.

**Természet és biológiai
sokféleség**
2,143 milliárd euró



**Körforgásos
gazdaság és
életminőség**
1,345 milliárd euró



**Az éghajlatváltozás
mérséklése és
alkalmazkodás**
947 millió euró



**Tiszta energiára való
átállás**
997 millió euró



4.9. ábra: A LIFE-program 2021–2027 alprogramjai és forrásösszetétele

Forrás: LIFE-program. *Termeszetvedelem.hu*, (é. n.)

A hagyományos projektek mellett továbbra is lehet pályázni úgynevezett *stratégiai integrált projektekre*, amelyek terveket, stratégiákat, illetve programokat megvalósító, nagyléptékű pályázatok. Újdonság, hogy ezek a projektek már nemcsak a Natura 2000 Priorizált Intézkedési Tervre irányulhatnak, hanem az EU 2030-ig tartó időszakra szóló biodiverzitás stratégiájának megvalósítására

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelve (2009. november 30.) a vadon élő madarak védelméről (kodifikált változat). HL L 20. 2010. január 26.

¹⁴ A Tanács 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről. HL L 206. 1992. július 22.

is. A LIFE-program a 2021–2027 időszakban általánosságban a projektek költségvetésének maximum 60%-át biztosítja, ám a „LIFE Természet és biológiai sokféleség” pályázatok esetén az uniós támogatási arány akár a 67%-ot vagy a 75%-ot is elérheti. A 2021–2027-es időszakban először a magyar kormány lehetőséget biztosít a programban pályázók számára az önerő-támogatás mellett előkészítésköltség-támogatás igénylésére is, amely a várakozások szerint hozzájárul az erősebb és sikeresebb pályázati aktivitáshoz. 2021-ben, a jelenlegi programperiódus indulásának évében, a hagyományos környezetvédelmi témájú pályázatokra a „Körfogásos gazdaság és életminőség” alprogram keretében összesen több mint 100 millió euró pályázati forrás állt rendelkezésre, míg a „Természet és biológiai sokféleség” alprogram költségvetése több mint 135 millió euró. A pályázati folyamat több pontban is módosult a korábbiakhoz képest: a hagyományos pályázatok esetén az addigi kétfordulós pályázás egyfordulós lesz, és a felhívás az Európai Bizottság egységes gyűjtőportálján érhető el, valamint a pályázat benyújtására is ezen a felületen van lehetőség.¹⁵

Az új szabályok az alábbiak: 75% uniós támogatás kapható, amennyiben a pályázat *kizárólag prioritás élőhelytípusok vagy fajok* megőrzését célozza. Az új LIFE-programban prioritásnak számítanak az alábbiak:

- az élőhelyvédelmi irányelv (92/43/EGK) szerint kiemelt jelentőségű élőhelyek vagy fajok, valamint rossz természetvédelmi helyzetű, illetve romló tendenciát mutató élőhelytípusok és fajok („U2”-kategória) és a madárvédelmi irányelv (2009/147/EK) alapján létrejött Ornis Bizottság által prioritásnak tartott madárfajok, valamint azok az élőhelytípusok és fajok (kivéve madárfajok), amelyek uniós szintű veszélyeztetettségi helyzete a legfrissebb európai IUCN vörös listák alapján „veszélyeztetett” vagy annál rosszabb, és minden egyéb, európai vörös listák által nem érintett területeken előforduló élőhelytípus és faj, melyek veszélyeztetettségi helyzete a legfrissebb globális IUCN vörös listák alapján „veszélyeztetett” vagy annál rosszabb.

¹⁵ European Commission: *Programme for the Environment and Climate Action (LIFE)*. (é. n.). 2021-től új kezdeményezésként a Magyar Állam által létrehozott Magyar Fejlesztésszövetség Iroda is segíti brüsszeli irodáján keresztül a magyar pályázói érdekek érvényesítését és a hatékonyabb pályázást.

67% uniós támogatás érhető el, amennyiben a pályázat *prioritás és nem prioritás élőhelytípusok vagy fajok* megőrzését célozza, de egyértelműen a prioritás élőhelyekre vagy fajokra fókuszál a természetvédelmi helyzetük konkrét és közvetlen javítását idézve elő.

A LIFE-rendelet alapján a Bizottság a tagállamok bevonásával többéves munkaprogramokat készít: a *2021–2024. évi többéves munkaprogram* tartalmazza többek között a finanszírozási típusokat, az alprogramok és a projekt-típusok közötti költségelosztást és az értékelési szempontokat is.¹⁶

4.5.1. Magyarország részvétele a LIFE-programban

Hazánk a LIFE-programban 2001 óta vesz részt, azóta számos támogatott természetvédelmi és környezetvédelmi projektünk keretében jelentős léptékű élőhely-rekonstrukció és fajmegőrzési program valósult meg. A magyarországi beadású pályázatok mellett számos külföldi koordinálású projektben vesznek részt hazai szervezetek.

A *2000–2006* időszakban a 16 Magyarország által benyújtott természetvédelmi pályázat összesen 12,8 millió euró támogatást kapott. A *2007–2013* pénzügyi időszak során 18 magyar LIFE+ „Természet és biodiverzitás” pályázat volt sikeres összesen közel 39,2 millió euró támogatással. A 18 projekt egyike a LIFE+ „Biodiverzitás” komponensbe tartozott, amelyre kevés a példa európai uniós szinten, míg a többi a LIFE+ „Természet” elemben nyert el támogatást.

2014-ben hazai kommunikációs LIFE+-projektek is kaptak összesen több mint 1 millió euró támogatást, az erdők biodiverzitásának megőrzése és erdő-tűz-megelőzés témában.

Az Európai Bizottság LIFE kapacitásépítési pályázati felhívásán hazánk projektje, a LIFE kapacitásépítés Magyarországon (LIFE14 CAP/HU/000010) 2015-ben sikeresen szerepelt.¹⁷

¹⁶ A pályázati felhívás évente jelenik meg, és a pályázatokat a European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency (CINEA) bírálja el.

¹⁷ Az Innovációs és Technológiai Minisztérium, az Agrárminisztérium és a Magyar Fejlesztési Központ Nonprofit Kft. 2016–2018 között valósította meg a projektet, amelynek fő célja volt, hogy Magyarország minél sikeresebben vegyen részt a LIFE-program megvalósításában.

A 2014–2020 pénzügyi időszak során ez idáig négy hazai koordinálású hagyományos LIFE Természet és biodiverzitás pályázat kapott összesen 8,7 millió euró támogatást.¹⁸

A hazai koordinálású LIFE-projektek főbb adatai megtalálhatók a folyamatosan bővülő magyar LIFE-adatbázisban.

4.6. A COSME (SMP) -program

A COSME¹⁹ (*Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises*) az Európai Unió vállalkozások versenyképességét segítő programja, amely 2014–2020 között mintegy 2,3 milliárd euró költségvetéssel rendelkezett. A 2021–2027 közötti ciklusban az egyik priorizált program, melynek elnevezése *Egységes Piaci Programra* (*Single Market Program – SMP*) változott, és összértéke is jelentőségénél fogva erőteljesen megemelkedett 4,2 milliárd euróra.

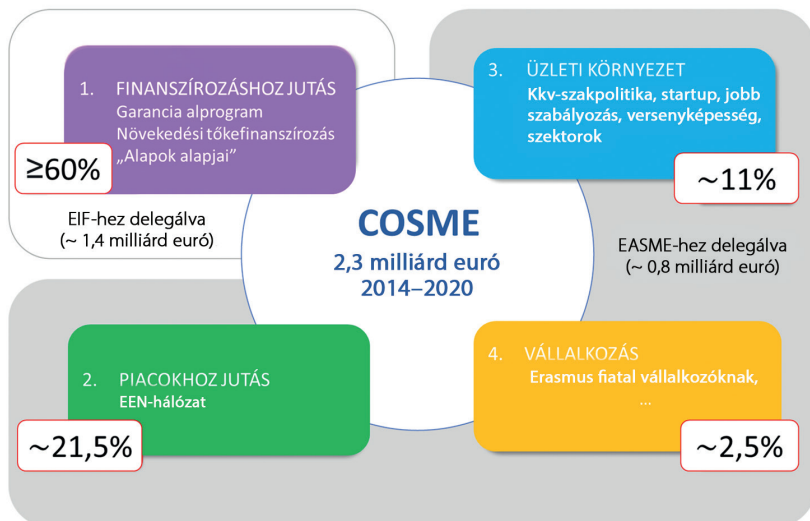
A következőkben összefoglaltuk a COSME és az SMP fő jellegzetességeit. A COSME négy területen segítette elő a kkv-k működését az alábbiak szerint:

- *a kkv-k forráshoz jutásának javítása* tőke- és hitelfinanszírozás formájában;
- *a piacra jutás elősegítése* különösen az unión belül, de globálisan is;
- *a – többek között a turisztikai ágazatban működő – uniós vállalkozások, különösen a kkv-k versenyképességéhez és fenntarthatóságához szükséges keretfeltételek javítása;*
- *a vállalkozói készség előmozdítása* és a vállalkozói kultúra népszerűsítése.

¹⁸ A hagyományos LIFE-projektek mellett 2019 januárjában elindult *A pannon gyeppek és kapcsolódó élőhelyek hosszú távú megőrzése az Országos Natura 2000 Priorizált Intézkedési Terv stratégiai intézkedéseinek megvalósításával* (GRASSLAND-HU) című természetvédelmi LIFE integrált projekt. A közel 17,3 millió euró összköltségvetésű, nyolc évig tartó integrált projekt széles körű együttműködéssel, számos gazdálkodót és gazdálkodást célzó tevékenységet integrálva valósul meg.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1287/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a vállalkozások és a kis- és középvállalkozások versenyképességét segítő program (COSME) (2014–2020) létrehozásáról és az 1639/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 347. 2013. december 20.

A COSME négy fő területe és az azokra alokált költségvetés a 4.10. ábrán jól látható:



4.10. ábra: A COSME-program 2014–2020 közötti alprogramjai és forrásösszetétele

Forrás: Európai Bizottság, 2020

4.6.1. A kkv-k forráshoz jutásának javítása

A program egyik fő célja az volt, hogy különböző életszakaszaikban megkönnyítse a kkv-k finanszírozáshoz jutását: a *hitelgarancia-eszközzel* a program garanciákat és viszontgaranciákat biztosított a *pénzügyi intézményeknek*, hogy több kölcsönt és lízinget tudjanak nyújtani a kkv-knak. A növekedést szolgáló *tőkefinanszírozási* eszköz révén a program – többnyire terjeszkedő és növekedő életszakaszukban járó – kkv-kba fektető *tőkealapoknak* biztosított kockázati tőkét.

4.6.2. A piacra jutás elősegítése

A program finanszírozta az Európai Vállalkozási Hálózatot (*Enterprise Europe Network*), amely több mint 50 országban – köztük Magyarországon is – támogatja a kkv-kat üzleti és technológiai partnerek megtalálásában, az uniós jogszabályok megértésében és uniós finanszírozás elnyerésében. A COSME további, kifejezetten a vállalkozások fejlődését szolgáló eszközök működését is fedezte, és finanszírozta az *ASEAN, a MERCOSUR és Kína szellemi tulajdon-jogi kkv-ügyfélszolgálatát*, valamint az *EU–Japán Ipari Együttműködési Központot* is.

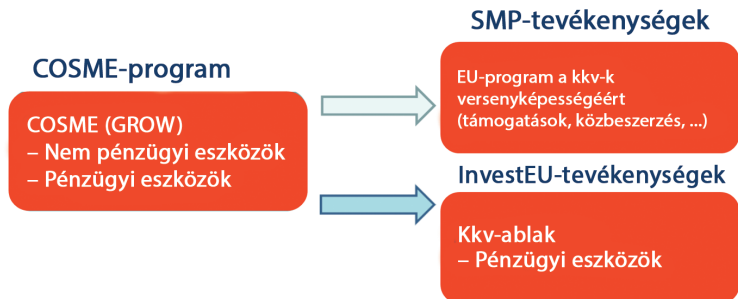
4.6.3. A versenyképesség számára kedvező környezet létrehozása

A program a vállalkozások – különösen a kkv-k – működési környezetének keretfeltételeit javító intézkedéseket is támogatta, amelyek a fölösleges bürokratikus és szabályozási terheket kívánták csökkenteni. Ilyen intézkedés például az *uniós jog kkv-kra gyakorolt hatásának mérése, az intelligens és vállalkozásbarát szabályozás kialakítása*. A COSME támogatta piaci potenciállal rendelkező versenyképes iparágak létrejöttét is a *kkv-k támogatásával új üzleti modellek alkalmazásában, új értékláncokba való beépülésben és világszínvonalú klaszterek létrehozásában*.

4.6.4. A vállalkozói készség előmozdítása

A COSME *mobilitási cseréket, bevált gyakorlatok terjesztését és kísérleti projekteket* is támogatott különféle területeken (például vállalkozói készségek oktatása, mentorálás stb.), ilyen program volt például az *Erasmus fiatal vállalkozóknak* csereprogram, amely azt célozta, hogy az új és leendő vállalkozók 1–6 hónapig egy másik országban egy tapasztalt vállalkozó mellett dolgozva új készségeket szerezzenek.

Az Európai Bizottság a 2021–2027 közötti költségvetés tervezésekor is kihangsúlyozta, hogy *az egységes piac gazdaságunk gerincét képezi*. Ezért a *COSME utódaként az új Egységes piac program (SMP)* egyrészt a vállalkozások és a fogyasztók számára egyaránt megfelelő módon működik, másrészt továbbra is előmozdítja a fenntartható versenyképességet és növekedést az unió egészében. A 4.11. ábra bemutatja az átmenetet a COSME-programból az Egységes piac programba.



4.11. ábra: Átmenet a COSME és az SMP között

Forrás: Európai Bizottság, etpoa.eu (European Trade Promotion Organisations' Association), 2020

Az új *SMP* olyan tevékenységeket egyesít, amelyek finanszírozása korábban hat különböző program keretében történt. A program teljes költségvetése 4,2 milliárd euró, ami az eredeti bizottsági javaslatához képest 119 millió euró összegű kiegészítést jelent.

Az *Egységes piac program* fő célkitűzése az, hogy a polgárok, a fogyasztók, a vállalkozók és a hatóságok az unióban mindenütt teljeskörűen élhessenek a piaci integrációból fakadó előnyökkel. Ennek érdekében a program célja megerősíteni az EU egységes piacának irányítását, amivel segíteni fogja

- az egységes piac hatékonyabb működését (olyan intézkedésekkel, amelyek célja például a szélesebb körű piacfelügyelet, a magánszemélyek és a vállalatok problémáinak megoldása és a verseny fokozása);
- a vállalatok (ideértve a kis- és középvállalkozásokat) versenyképességének növelését;
- hatékony európai szabványok, valamint nemzetközi pénzügyi és nem pénzügyi ellenőrzési és könyvvizsgálati standardok kidolgozását;
- a fogyasztók fokozottabb védelmét;
- a magas szintű élelmiszer-biztonság fenntartását;
- színvonalas statisztikák előállítását és terjesztését.

A program számos tevékenységet egyesít egymagában, így elkerülhetők az átfedések, és hatékony is lesz, mivel a beruházásokat ott finanszírozza, ahol azok

a legnagyobb hatást éri el (4.12. ábra). Elődprogramjai a COSME és az Európai Statisztikai Program (ESP), a jelentéstétel és ellenőrzés, a fogyasztók szerepvállalásának növelése a pénzügyi szolgáltatások területén történő uniós politikaalkotásban, az élelmiszer- és takarmányprogram és a fogyasztóvédelmi program.

ÁLTALÁNOS CÉLOK	SPECIFIKUS CÉLOK
A belső piac működésének fejlesztése	A belső piac fejlesztése
	COSME
	Standardizálás
	Fogyasztók és végfelhasználók
Magas színvonalú statisztikák	Élelmiszerlánc
	Európai statisztikák (minden EU-szakupolitikára)

4.12. ábra: Az Egységes piac program felépítése és céljai

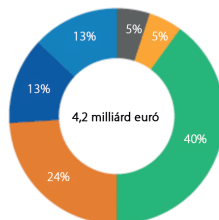
Forrás: Európai Bizottság, etpoa.eu, 2020

Az Egységes piac program költségvetésének legnagyobb részét az élelmiszerláncok és a vállalatok versenyképességének támogatása teszi ki az alábbiak szerint (4.13. ábra):

A KÖLTSÉGVETÉS

Az Egységes piac program alábontása:

- 5% fogyasztók
- 5% standardizálás
- 13% egységes piac
- 13% statisztikák
- 24% kkv-k versenyképessége
- 40% élelmiszer-biztonság



4.13. ábra: Az Egységes piac program költségvetésének összetétele

Forrás: Európai Bizottság, etpoa.eu, 2020

A COSME az Egységes piac programban – MFF 2021–2027:

A sikeres akciókat tovább erősíti:

- Európai Vállalkozási Hálózat (Enterprise Europe Network)
- Erasmus Fiatal Vállalkozóknak (Erasmus for Young Entrepreneurs+ EYE Global)
- klaszterkezdeményezések

Folytatja a pozitívan értékelt tevékenységeket:

- kkv IPR Helpdesk;
- központok Kínában és Japánban;
- kkv-teljesítményértékelés;
- kkv-megbízottak (SME Envoys);
- turizmusfejlesztés.

Továbbra is tesztel új ötleteket és pilotkezdeményezéseket:

- adminisztratív terhek csökkentése;
- programvégrehajtási adatok elérhetőségének fejlesztése;
- COSME-tevékenységek adaptálása a hatékonyabb hozzájárulás érdekében a Green Dealhez, a digitalizációhoz és egyéb kihívásokhoz;
- a lehetséges szinergiák feltárása az EU, nemzeti és helyi akciók között.

4.7. Az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz 2.0 (CEF 2.0)

Az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz 2.0 (CEF 2.0) szintén kiemelt uniós program, amelynek költségvetése 33,71 milliárd euró, és célja a közlekedés, a digitális gazdaság és az energiaügy területén megvalósuló, magas teljesítményű, fenntartható infrastruktúra fejlesztésének a finanszírozása. A Tanács a 2021. év közepén fogadta el a programot, első változata (CEF) a 2014–2020-as időszakban valósult meg. A program jelenlegi, második változata (CEF 2.0) a 2021-től 2027-ig tartó időszakot fedi le.

A CEF nagyban hozzájárul az európai integrációhoz, különösen azáltal, hogy elősegíti a határokon átnyúló összeköttetéseket, előmozdítja a kohéziót és a fenntarthatóságot, valamint célzott infrastrukturális beruházások révén erősíti a versenyképességet. A CEF 2.0 az elődprogramjánál is erősebb program, amely az EU elképzelései szerint jelentős szerepet fog játszani a Covid-19-válság utáni helyreállításban és a klímasemleges EU kialakításában.

A CEF egyik fontos célkitűzése fokozott szinergiát és komplementaritást biztosítani a közlekedési, az energia- és a digitális ágazat között. *Ágazatonként az alábbi költségvetés fog rendelkezésre állni (folyó árakon):*

- közlekedés: 25,81 milliárd euró (ezen belül 11,29 milliárd euró a kohéziós országok számára);
- energia: 5,84 milliárd euró;
- digitális gazdaság: 2,07 milliárd euró.

A közlekedés területén a CEF 2.0 a vasúti, közúti, belvízi és tengeri infrastruktúra fejlesztése és korszerűsítése érdekében a tervek szerint elő fogja mozdítani az összekapcsolt és multimodális hálózatokat, valamint a biztonságos és védett mobilitást. Elsőbbséget fog élvezni a transzeurópai közlekedési hálózatok (TEN-T) továbbfejlesztése, különös tekintettel a hiányzó összeköttetésekre és az uniós hozzáadott értéket képviselő, határokon átnyúló projektekre. Az EU (2018-as árakon) 1,38 milliárd eurót fog a közlekedési költségvetésből a kohéziós országok közötti jelentős vasúti projektekre fordítani.

A CEF 2.0 azt is biztosítani fogja, hogy amikor az infrastruktúrán az Európai Unión belüli *katonai mobilitás* javítása érdekében változtatnak, az továbbra is alkalmas legyen a kettős felhasználásra, azaz egyaránt használható legyen polgári és katonai célokra. A katonai mobilitásra a közlekedési költségvetésen belül 1,69 milliárd eurót fognak elkülöníteni.

A következő (4.2., 4.3., 4.4.) táblázatokban összefoglaltuk hazánk érintettségét a törzshálózati folyosók (három esetben: a Mediterrán, a Keleti/Kelet-Mediterrán és a Rajna–Duna), valamint az előre azonosított, határokon átnyúló összeköttetések és a hiányzó összeköttetések indikatív listáján.

4.2. táblázat: A Mediterrán törzshálózati folyosó a CEF 2.0 rendelet alapján

„Mediterrán” törzshálózati folyosó		
Vonal	Algeciras–Bobadilla–Madrid–Zaragoza–Tarragona Madrid–Valencia–Sagunto–Teruel–Zaragoza Sevilla–Bobadilla–Murcia Cartagena–Murcia–Valencia–Tarragona/Palma de Mallorca–Barcelona Tarragona–Barcelona–Perpignan–Narbonne–Toulouse/Marseille–Genova/ Lyon–La Spezia/Torino–Novara–Milánó–Bologna/Verona–Padova– Velence–Ravenna/Trieszt/Koper–Ljubljana–Budapest Ljubljana/Rijeka–Zágráb–Budapest–UA-határ	
Határokon átnyúló összeköttetések	Barcelona–Perpignan	Vasút
	Lyon–Torino: bázisalakút és elérési útvonalak	
	Nizza–Ventimiglia	
	Velence–Trieszt–Divača–Ljubljana	
	Ljubljana–Zágráb	
	Zágráb–Budapest	
	Budapest–Miskolc–UA-határ	
	Lendva–Letenye	Közút
Hiányzó összeköttetések	Vásárosnamény–UA-határ	
	Almería–Murcia	Vasút
	Nem UIC-nyomtávú interoperábilis vonalak az Ibériai-félszigeten	
	Perpignan–Montpellier	
	Koper–Divača	
	Fiume–Zágráb	
	Milánó–Cremona–Mantova–Porto Levante/	Belvízi utak
	Velence–Ravenna/Trieszt	

Forrás: 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 (EGT-vonatkozású szöveg). III. rész: Közlekedési törzshálózati folyosók és határokon átnyúló összeköttetések az átfogó hálózaton 1. Törzshálózati folyosók, valamint az előre azonosított, határokon átnyúló összeköttetések és a hiányzó összeköttetések indikatív listája

4.3. táblázat: A Keleti/Kelet-Mediterrán törzshálózati folyosó a CEF 2.0 rendelet alapján

„Keleti/Kelet-mediterrán” törzshálózati folyosó		
Vonal	Hamburg–Berlin Rostock–Berlin–Drezda Bremerhaven/Wilhelmshaven–Magdeburg–Drezda Drezda–Ústí nad Labem–Mělník/Prága–Lysá nad Labem/Poříčany–Kolín Kolín–Pardubice–Brno–Bécs/Pozsony–Budapest–Arad–Temesvár–Craiova–Calafat–Vidin–Szófia Szófia–RS határ/MK-határ Szófia–Plovdiv–Burgasz/TR-határ TR-határ–Alexandrupoli–Kavála–Szaloniki–Joánina–Kavála/Igumenica MK-határ–Szaloniki Szófia–Szaloniki–Athén–Pireusz/Konya–Iraklio–Limassol (Vasilikos)–Nicosia/Lárnaka Athén–Pátra/Igumenica	
Határokon átnyúló összeköttetések	Drezda–Prága/Kolín	Vasút
	Bécs/Pozsony–Budapest	
	Békéscsaba–Arad–Temesvár	
	Craiova–Calafat–Vidin–Szófia–Szaloniki	
	Szófia–RS határ/MK-határ	
	TR-határ–Alexandrupoli	
	MK-határ–Szaloniki	
	Joánina–Kavála (AL-határ)	Közút
	Szörényvár /Craiova–Vidin–Verespatak	
	Szófia–RS-határ	
Hiányzó összeköttetések	Hamburg–Drezda–Prága–Pardubice	
	Igumenica–Joánina	Vasút
	Prága–Brno	
	Szaloniki–Kavála–Alexandrupoli	
	Temesvár–Craiova	

Forrás: 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 (EGT-vonatkozású szöveg). III. rész: Közlekedési törzshálózati folyosók és határokon átnyúló összeköttetések az átfogó hálózaton 1. Törzshálózati folyosók, valamint az előre azonosított, határokon átnyúló összeköttetések és a hiányzó összeköttetések indikatív listája

4.4. táblázat: A Rajna–Duna törzshálózati folyosó a CEF 2.0 rendelet alapján

„Rajna–Duna” törzshálózati folyosó		
Vonal	Strasbourg–Stuttgart–München–Wels/Linz Strasbourg–Mannheim–Frankfurt am Main–Würzburg–Nürnberg–Regensburg–Passau–Wels/Linz München/Nürnberg–Prága–Ostrava/Přerov–Zsolna–Kassa–UA-határ Wels/Linz–Bécs–Pozsony–Budapest–Vukovar Bécs/Pozsony–Budapest–Arad–Temesmóra/Brassó/Craiova–Bukarest–Gyurgyevó/Konstanca–Sulina	
Határokon átnyúló összeköttetések	München–Prága	Vasút
	Nürnberg–Plzeň	
	München–Mühldorf–Freilassing–Salzburg	
	Strasbourg–Kehl Appenweier	
	Hranice–Zsolna	
	Kassa–UA-határ	
	Bécs–Pozsony/Budapest	
	Pozsony–Budapest	
	Békéscsaba–Arad–Temesvár–RS-határ	
	Bukarest–Gyurgyevó–Rusze	
Hiányzó összeköttetések	Duna (Kelheim–Konstanca/Midia/Sulina), valamint a Vág, a Száva és a Tisza folyó kapcsolódó vízgyűjtő területei	Belvízi utak
	Zlín–Zsolna	Közút
	Temesvár–RS-határ	
Hiányzó összeköttetések	Stuttgart–Ulm	Vasút
	Salzburg–Linz	
	Craiova–Bukarest	
	Arad–Segesvár–Brassó–Predeál	

Forrás: 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 (EGT-vonatkozású szöveg). III. rész: Közlekedési törzshálózati folyosók és határokon átnyúló összeköttetések az átfogó hálózaton 1. Törzshálózati folyosók, valamint az előre azonosított, határokon átnyúló összeköttetések és a hiányzó összeköttetések indikatív listája

4.5. táblázat: Az előre azonosított, határokon átnyúló összeköttetések indikatív listája az átfogó hálózaton a CEF 2.0 rendeletben

Baile Átha Cliath vagy Dublin/Letterkenny – UK-határ	Közút
Pau–Huesca	Vasút
Lyon–CH-határ	Vasút
Athus–Mont-Saint-Martin	Vasút
Breda–Venlo–Viersen–Duisburg	Vasút
Antwerpen–Duisburg	Vasút
Mons–Valenciennes	Vasút
Genf–Terneuzen	Vasút
Heerlen–Aachen	Vasút
Groningen–Bréma	Vasút
Stuttgart–CH-határ	Vasút
Gallarate/Sesto Calende–CH-határ	Vasút
Berlin–Rzepin/Horka–Wrocław	Vasút
Prága–Linz	Vasút
Villach–Ljubljana	Vasút
Pivka–Fiume	Közút
Plzeň–České Budějovice–Bécs	Vasút
Bécs–Győr	Vasút
Graz–Celldömölk–Győr	Vasút
Neumarkt im Hausruckkreis–Mühldorf	Vasút
Borostyán-folyosó PL-SK-HU	Vasút
Via Carpathia-folyosó BY/UA-határ–PL-SK-HU-RO	Vasút
Foksány–MD-határ	Vasút
Budapest–Eszék–Svilaj (BA-határ)	Vasút
Faro–Huelva	Vasút
Porto–Vigo	Vasút
Gyurgyevó–Várna	Vasút
Szvilengrád–Pithio	Vasút

Megjegyzés: A táblázat címében hivatkozott rendelet 9. cikk (2) bekezdése a) pontjának ii. alpontjában említett átfogó hálózat határokon átnyúló szakaszai nevezetesen a fenti szakaszokat foglalják magukban.

Forrás: 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 (EGT-vonatkozású szöveg). III. rész: Közlekedési törzshálózati folyosók és határokon átnyúló összeköttetések az átfogó hálózaton 1. Törzshálózati folyosók, valamint az előre azonosított, határokon átnyúló összeköttetések és a hiányzó összeköttetések indikatív listája

Az *energiaágazatban* a CEF 2.0 program célja a belső energiapiac további integrációjához történő hozzájárulás a határokon és ágazatokon átívelő hálózatok interoperabilitásának javítása, a dekarbonizáció előmozdítása és az ellátásbiztonság biztosítása révén. Finanszírozásban részesülhetnek majd a megújulóenergia-termelésre irányuló, határokon átnyúló projektek is, és az odaítélési szempontok meghatározásakor az uniós és a tagállami energia- és éghajlatváltozási tervekkel való összhang, beleértve az energiahatékonyság elsődlegességének elvét is, kiemelt fontosságú lesz.

A *digitális* összekapcsoltság területén bővült a program célja annak érdekében, hogy tükrözze azt a tényt, miszerint a gazdaság és általában a társadalom digitális transzformációja a megbízható és megfizethető, nagy és nagyon nagy kapacitású hálózatokhoz való univerzális hozzáféréstől függ. A digitális összekapcsoltság emellett meghatározó tényező a gazdasági, társadalmi és területi szakadékok áthidalása szempontjából is. Egy projekt akkor részesülhet a CEF 2.0-ból nyújtott támogatásban, ha hozzájárul a digitális egységes piachoz és az EU összekapcsoltsági céljaihoz. Elsőbbséget fognak élvezni azok a projektek, amelyek további területi lefedettséget biztosítanak, többek között a háztartások számára.

A CEF 2.0 hangsúlyt fektet a közlekedési, az energia- és a digitális ágazat közötti *szinergiákra* mint az uniós intézkedések hatékonyabbá tételének és a végrehajtási költségek minimalizálásának egyik módjára. Ez elő fogja mozdítani az ágazatközi együttműködésen alapuló munkát az olyan területeken, mint például az összekapcsolt és automatizált mobilitás vagy az alternatív tüzelőanyagok. A program célja továbbá az *éghajlati* szempontok általános érvényesítése, figyelembe véve az EU hosszú távú dekarbonizációs kötelezettségvállalásait, például a Párizsi Megállapodást.²⁰

4.8. A programok felhasználásának általános szabályrendszere

Az uniós költségvetés évtizedek óta a növekedést ösztönző beruházások egyik alapvető forrása Európa-szerte, egyben az uniós programok fedezetét képezi, és támogatja a növekedést, a munkahelyteremtést, a hosszú távú

²⁰ European Council: *EU's Flagship Programme Connecting Europe Facility 2.0 Adopted by the Council*. 2021. június 14.

innovációt és a gazdasági reformot. Az Európai Stratégiai Beruházási Alap (Juncker-alap) létrehozása lehetővé tette, hogy az uniós költségvetés a kritikus pillanatban hozzá tudjon járulni Európa gazdasági fellendüléséhez, és döntő szerepet játsszon a migrációs áramlások, a biztonsági fenyegetések és az éghajlatváltozás jelentette komoly kihívásokra történő reagálásban. Vannak azonban még hiányosságok, fejlesztendő területek, amelyek az alábbiak:

- az uniós költségvetés még mindig *túl merevnek* mondható;
- az összetett és egymástól eltérő finanszírozási *szabályok* megnehezítik az uniós finanszírozáshoz való hozzáférést, és elvonják a figyelmet a lényegtől, ami nem más, mint a kézzelfogható eredmények elérése;
- a keret szétaprózott, a források *túl sok program és eszköz* között oszlanak meg;
- a költségvetés két legnagyobb kiadási blokkja, a közös agrárpolitika és a kohéziós politika *korszerűsítésre és egyszerűsítésre szorul*.

A fentiek alapján az általános szabályrendszerben az alábbi módosítások születtek:

- *nagyobb hangsúly az uniós hozzáadott értéken*: az erőforrások együttes mozgósításával olyan eredményeket lehet elérni, amelyekre a tagállamok egyedül nem volnának képesek, mint például a csúcstechnológiát képviselő kutatási projektek, vagy a kulcsfontosságú stratégiai beruházások katalizálása;
- *ésszerűbb és átláthatóbb költségvetés*: a költségvetés szerkezete egyértelműbbé vált, új integrált programok léptek a korábban szétaprózott források helyébe, és a finanszírozási eszközök is radikálisan egyszerűsödtek;
- *kevesebb bürokrácia a kedvezményezettek számára*: egységes szabálykönyv alapján a szabályok koherenciájának növelése, ami drasztikusan csökkentené a kedvezményezettek és az irányító hatóságok adminisztratív terheit az állami támogatási szabályok egyszerűsítése mellett;
- *rugalmasabb és reagálóképesebb költségvetés*: a meglévő mechanizmusok, programok közötti és azokon belüli rugalmasság növelése, a válságkezelési eszközök megerősítése és egy új „uniós tartalék” létrehozása;
- *teljesítőképes költségvetés*: a teljesítményre való összpontosítás megerősítése szükséges egyértelműbb célkitűzések meghatározásával és kevesebb, magasabb színvonalú teljesítménymutató alkalmazásával.

Az Európai Bizottság hat prioritása a 2019–2024 közötti időszakra a következő:

- európai zöldmegállapodás;
- a digitális korra felkészült Európa;
- emberközpontú gazdaság;
- Európa globális szerepének erősítése;
- az európai életmód előmozdítása;
- az európai demokrácia megerősítése.

A fenti általános szabályokon túlmenően a 2021–2027-es időszakban *az alábbi fő rendeletek* szabályozzák a programok, alapok működését:

- új kohéziós politikai jogszabálysomag a 2021–2027-es periódusra vonatkozóan. A „*kohéziós csomag*” három EU-alapot foglal magába összesen 243 milliárd eurós költségvetéssel annak érdekében, hogy erősítsék az EU gazdasági, társadalmi és területi kohézióját, az alábbiak szerint (elfogadás: 2021. június 24.):
- 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) 2021/1060 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 vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról;
- 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 általános csoportmentességi rendelet 2021. július 23-i módosítása: az Európai Bizottság 2021. július 23-án elfogadta az általános csoportmentességi rendelet (651/2014/EU bizottsági rendelet)²¹ módosítását;²²
- 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 rendelete (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-es időszakra.²³

4.9. Az EU-források intézményrendszere

Ahogy az előző fejezetekben láthattuk, az Európai Unió számos projekt és program megvalósítását támogatja, többek között az alábbi területeken:

- regionális és városfejlesztés;
- foglalkoztatás és társadalmi befogadás;
- mezőgazdaság és vidékfejlesztés;
- tengerügyi és halászati politika;
- kutatás és innováció;
- humanitárius segítségnyújtás.

A három, az előző fejezetekben bemutatott irányítási mód mindegyikénél szigorú szabályrendszeren keresztül irányít és gyakorol ellenőrzést az Európai Bizottság a források felhasználása felett. Az átláthatóság és az elszámoltathatóság megkerülhetetlen feltételek. Kiemelendő, hogy bár végső fokon a 27 EU-biztosból

²¹ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségét nyilvántartásáról. HL L 187. 2014. június 26.

²² A módosítások a módosító rendelet (2021/1237/EU bizottsági rendelet) 2. cikke értelmében a Hivatalos Lapban való közzétételtől (2021. július 29.) számított harmadik napon, azaz 2021. augusztus 1-jén léptek hatályba.

²³ European Commission: *Annex to the Commission Implementing Decision on the Adoption of the Multiannual Work Programme for the Years 2021-2024 for the LIFE programme*. C(2021) 4997 final (2021. július 9.).

álló testület viseli a politikai felelősséget azért, hogy az uniós pénzeszközök felhasználása szabályszerűen menjen végbe, mivel az uniós támogatások túlnyomó részével a kedvezményezett tagállamok gazdálkodnak, így a tagállami kormányok felelnek az ellenőrzések, köztük az éves ellenőrzés lefolytatásáért.

A már korábban bemutatott úgynevezett megosztott irányítás keretében a Bizottság partnerségben működik a tagállami és a regionális hatóságokkal, elsősorban az *öt nagy pénzalap* – az európai strukturális és beruházási alapok – felhasználása során. Ezek az alapok az alábbiak:

- Európai Regionális Fejlesztési Alap (regionális és városfejlesztés);
- Európai Szociális Alap (társadalmi befogadás és jó kormányzás);
- Kohéziós Alap (a kevésbé fejlett régiók gazdasági konvergenciája);
- Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap;
- Európai Tengerügyi és Halászati Alap.

A többi pénzforrást az EU közvetlenül kezeli, és a finanszírozást vagy támogatásokat, vagy szerződések formájában biztosítja.

Támogatások: az uniós szakpolitikákkal kapcsolatos konkrét projektek megvalósítására szolgál, odaítélésére rendszerint pályázati felhívás közzététele után kerül sor. A költségek egy részét az EU állja, egy részét más forrásokból kell előteremteni.

Szerződések: az EU intézményei kötik a szerződéseket azért, hogy megvásárolják azokat a *szolgáltatásokat, árukat és építési beruházásokat*, amelyek a működésükhöz szükségesek. A szerződések odaítélése *ajánlati felhívás* közzétételével induló eljárás útján valósul meg.

A már említett nagy alapok mellett a 2021–2027-es időszakban az Európai Bizottság olyan új költségvetési eszközökre is javaslatot tett, amelyek más uniós alapokat – többek között az európai strukturális és beruházási alapokat és az InvestEU-t – kiegészítve támogatják a gazdasági konvergenciát, a pénzügyi stabilitást, a munkahelyteremtést és a beruházásokat.

A strukturálisreform-támogató program keretében a Bizottság testre szabott tanácsadást biztosít a nemzeti és regionális hatóságok számára, hogy segítse őket:

- az átállás társadalmi, gazdasági és környezeti hatásainak felmérésében és az átállás 2030-ig tartó folyamatának felvázolásában;
- az érdekelt felek, így a polgárok, a vállalkozások és a civil társadalom közötti párbeszéd kialakításában annak érdekében, hogy közös elképzelés alakuljon ki az átállás menetéről;

- valamint a méltányos átállás sikeres megvalósítását célzó intézkedések meghatározásában.²⁴

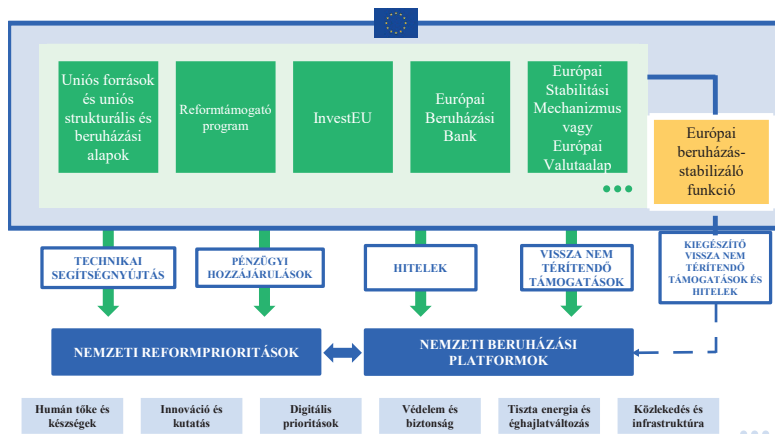
A *Reformtámogató program* 25 milliárd euró összköltségvetés mellett technikai és pénzügyi támogatást fog nyújtani a nemzeti szintű reformokhoz, és ki fogja egészíteni a jövőbeni európai strukturális és beruházási alapokat. Magában fog foglalni egy, a *reformok végrehajtását elősegítő eszközt*, amely pénzügyi ösztönzést nyújt minden tagállam számára az európai szemeszter részeként meghatározott kiemelt reformok végrehajtásához. Azokra a reformokra fog összpontosítani, amelyek a leginkább hozzájárulhatnak az adott ország gazdaságának megszilárdításához, és pozitív továbbgyűrűző hatással lehetnek más tagállamokra. Ezek közé sorolhatók a termék- és munkaerőpiaci reformok, az oktatás, az adóreformok, a tőkepiacok fejlesztése, az üzleti környezet javítására irányuló reformok, a humántőke-beruházások, valamint a közigazgatási reformok. Az új program ezenkívül tartalmazni fog egy célzott *konvergenciatámogató eszközt* is, amely támogatást biztosít azoknak az euróövezeten kívüli tagállamoknak, amelyek a következő többéves pénzügyi keret időszakában tervezik elfogadni az egységes pénznemet.

A 2021–2027 közötti időszakban az európai beruházási terv („Juncker-terv”) sikerére építve az InvestEU program további lendületet ad a beruházásoknak, az innovációnak és a munkahelyteremtésnek Európában, és 650 milliárd euró összegű pluszberuházást mozgósít Európában ezzel a céllal. Az InvestEU 2021–2027 keretében egységes irányítás alá kerül az Európai Stratégiai Beruházási Alap és 13 további jelenlegi beruházástámogató uniós pénzügyi eszköz, ami a tervek szerint hatékonyabbá fogja tenni az EU-finanszírozást, és meg fogja könnyíteni a forráshoz jutást.

Az új *európai beruházásstabilizáló funkció* a jelentős aszimmetrikus euró-övezeti makrogazdasági sokkok hatásainak enyhítése céljából kiegészíti a nemzeti

²⁴ Európai Bizottság: *A Bizottság támogatja a tagállamokat a klímasemleges gazdaságra való áttérésben*. 2020. május 7. Az Európai Unió SRSP (Strukturálisreform-támogató program) projektje keretében az ITM a kkv-stratégia megvalósítása és monitoring- és értékelési rendszer kidolgozása tárgyú projektet nyújtott be, melyet az OECD technikai segítségnyújtásával kíván megvalósítani. A projekt egyik fő eleme a kkv-stratégia különböző elemeinek megvalósítását nyomon követő monitoring- és értékelési rendszer felállításának segítése, amely működésével az egyes programok figyelésével a megvalósítás eredményességéhez hozzá tud járulni. A projekt releváns részeit az S3 monitoringfolyamatába becsatolnák. Lásd 1428/2021. (VII. 2.) Korm. határozat a 2021–2027. évekre vonatkozó Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia (S3) elfogadásáról.

és európai szinten rendelkezésre álló eszközöket. Az európai beruházásstabilizáló funkció úgynevezett *back-to-back* hitelekhez nyújt majd garanciát, emellett kamattámogatást is biztosít annak érdekében, hogy a nemzeti költségvetéseket ellássa a beruházási szintek fenntartásához szükséges forrásokkal. A támogatás finanszírozása az euróövezeti tagállamok hozzájárulásából történik, amelyek az adott tagállam monetáris jövedelmének (szeniorázs) bizonyos hányadával egyenlőek.



4.14. ábra: Az uniós euróövezeti stabilitást szolgáló új költségvetési eszközök

Forrás: Európai Bizottság. Aktualizált COM(2017) 822., Európai Bizottság COM(2018) 321: i. m.

A következőkben összefoglaltuk a részletesebben bemutatott közvetlen EU-források intézményrendszerét. Ezek – mint azt már korábban ismertettük – közvetlen vagy közvetett irányítással valósulnak meg.

Közvetlen irányítás esetén az Európai Bizottság közvetlenül felelős a program végrehajtásának valamennyi lépéséért, melyeket az Európai Bizottság egyes szervezeti egységei végeznek, a központban, az uniós küldötségeken vagy az uniós végrehajtó ügynökségek segítségével. Közvetlen irányítású programok esetében pályázatot benyújtani is közvetlenül az Európai Bizottság finanszírozási és pályázati portálján keresztül szükséges.

Közvetett irányítás keretében valósulnak meg azok a finanszírozási programok, amelyeket részben vagy egészben különböző típusú végrehajtó szervezetek (például nemzeti hatóságok vagy nemzetközi szervezetek) bonyolítanak le.

2021. februárban az Európai Bizottság *hat új Európai Végrehajtó Ügynökség* létrehozásáról döntött a 2021. április 1-jétől 2028. december 31-ig terjedő időszakra vonatkozóan, amelyeknek *feladata a közvetlen EU-s programok kezelése* az alábbiak szerint:

- Európai Éghajlat-politikai, Környezetvédelmi és Infrastrukturális Végrehajtó Ügynökség;
- Európai Kutatási Végrehajtó Ügynökség;
- Európai Innovációs Tanács és Kkv-ügyi Végrehajtó Ügynökség;
- Európai Oktatási és Kulturális Végrehajtó Ügynökség;
- az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége;
- az Európai Egészségügyi és Digitális Végrehajtó Ügynökség.

Az ügynökségek székhelye Brüsszel. Az ügynökségek az uniós programok és tevékenységek rájuk átruházott részeihez kapcsolódó következő feladatok végrehajtásáért felelősek:

- a) a Bizottság által elfogadott munkaprogramok alapján a programvégrehajtás néhány vagy összes szakaszának, továbbá konkrét projektek néhány vagy összes szakaszának irányítása a teljes projektciklus során;
- b) adott esetben az (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet²⁵ 58. cikkének (2) bekezdése szerinti kísérleti projektek és előkészítő intézkedések irányítása;
- c) adott esetben általános adminisztratív és logisztikai támogató szolgáltatások biztosítása;
- d) a bevételekkel és a kiadásokkal kapcsolatos, a költségvetés végrehajtását szolgáló jogi eszközök elfogadása, továbbá a programok és a tevékenységek igazgatásához szükséges műveletek elvégzése;
- e) a program végrehajtásával kapcsolatos tájékoztatás a Bizottság politikai döntéshozatali feladataival összefüggésben történő támogatása érdekében;

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.) az unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 193. 2018. július 30.

- f) a következőkkel összefüggésben rájuk bízott finanszírozás végrehajtása:
- egyéb uniós programokból vagy azok részeiből, ha az azon programot létrehozó jogi aktus, amelynek végrehajtásával az adott ügynökséget korábban megbízták, lehetőséget biztosít a program vagy részei finanszírozásának kiegészítésére a vonatkozó munkaprogram vagy programok alapján, valamint a felhatalmazó aktusban meghatározott feltételeknek megfelelően;
 - megosztott irányítású alapokból átcsoportosított finanszírozás, ha az azon programot létrehozó jogi aktus, amelynek végrehajtásával az adott ügynökséget korábban már megbízták, előírja a program vagy részei számára történő átcsoportosítást a vonatkozó munkaprogram vagy programok alapján, valamint a felhatalmazó aktusban meghatározott feltételeknek megfelelően.

A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret átruházott uniós programjai az alábbiak:

1. *Az Európai Éghajlat-politikai, Környezetvédelmi és Infrastrukturális Végrehajtó Ügynökség* megbízást kap a következő uniós programok (egyes részeinek) végrehajtására:

- a) Innovációs Alap;
- b) Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz: Közlekedés (beleértve a katonai mobilitást és a Kohéziós Alap hozzájárulását) és Energia;
- c) Horizont Európa II. pillér, 5. klaszter: Éghajlat, energiaügy és mobilitás;
- d) LIFE: Természet és biológiai sokféleség; Körforgásos gazdaság és életminőség; Az éghajlatváltozás mérséklése és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás; Tiszta energiára való átállás;
- e) Megújulóenergia-finanszírozási mechanizmus;
- f) A méltányos átállást támogató mechanizmus keretében biztosított közszektor-hitelezési eszköz;
- g) Európai Tengerügyi és Halászati Alap (közvetlen irányítás) és kötelező hozzájárulások a regionális halászati gazdálkodási szervezetek és más nemzetközi szervezetek számára.

2. *Az Európai Egészségügyi és Digitális Végrehajtó Ügynökség* megbízást kap a következő uniós programok (egyes részeinek) végrehajtására:

- a) „Az EU az egészségügyért” program;
- b) Horizont Európa II. pillér, 1. klaszter: egészségvédelem;

- c) Egységes piac program: Élelmiszer-biztonság: az emberek, az állatok és a növények egészsége az élelmiszerláncban belül és jobb képzés a biztonságosabb élelmiszerekért;
- d) Digitális Európa program;
- e) Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz: digitális ág;
- f) Horizont Európa II. pillér, 4. klaszter: Digitális gazdaság, ipar és világűr.

3. Az *Európai Kutatási Végrehajtó Ügynökség* megbízást kap a következő uniós programok (egyreszéinek) végrehajtására:

- a) Horizont Európa I. pillér: Marie Skłodowska-Curie-cselekvések (MSCA) és kutatási infrastruktúrák;
- b) Horizont Európa II. pillér, 2. klaszter: Kultúra, kreativitás és befogadó társadalom; 3. klaszter: A társadalmat szolgáló polgári biztonság; és 6. klaszter: Élelmiszerek, biogazdaság, természeti erőforrások és környezet;
- c) Horizont Európa: „A részvétel bővítése és az Európai Kutatási Térség megerősítése” rész: „A kiválóság terjesztése és a részvétel növelése”; „Az európai kutatási és innovációs rendszer megreformálása és fejlesztése”;
- d) Mezőgazdasági termékekre vonatkozó tájékoztatásnyújtási és promóciós intézkedések;
- e) A Szén- és Acélipari Kutatási Alap kutatási programja.

Az Európai Kutatási Végrehajtó Ügynökség felelős továbbá az általános adminisztratív és logisztikai támogató szolgáltatásokért, nevezetesen a következőkért:

- a) Központi hitelesítési szolgálat (SEDIA);
- b) az e-támogatási programban részt vevő összes program és szolgáltatás felhívásainak tervezése;
- c) szakértő vezetés.

4. Az *Európai Innovációs Tanács és Kkv-ügyi Végrehajtó Ügynökség* megbízást kap a következő uniós programok (egyreszéinek) végrehajtására:

- a) Horizont Európa III. pillér: Az Európai Innovációs Tanács (EIC) és az európai innovációs ökoszisztémák;
- b) interregionális innovációs beruházások;
- c) Egységes piac program: COSME; belső piac; a szabványosítás támogatása; és Fogyasztók.

5. Az *Európai Oktatási és Kulturális Végrehajtó Ügynökség* megbízást kap a következő uniós programok (egyreszének) végrehajtására:

- a) Kreatív Európa;
- b) Erasmus;
- c) Európai Szolidaritási Testület;
- d) Jogok és értékek program;
- e) Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (NDICI);
- f) Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA III).

6. Az *Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége* megbízást kap a Horizont Európa következő részének végrehajtására: Horizont Európa I. pillér: az Európai Kutatási Tanács (EKT).

Mint a fentiekben látható, a Horizont Európa program és a CEF 2.0 megvalósításáért több ügynökség is felelős, míg az Erasmus+, a COSME és a LIFE egy-egy ügynökséghez tartozik.

Felhasznált irodalom

- Az Erasmus+ programról.* Online: <https://erasmusplusz.hu/az-erasmus-programrol>
- Becker, Stefan – Michael W. Bauer – Alfredo De Feo (szerk.): *The New Politics of the European Union Budget.* Baden-Baden, Nomos, 2017. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845278032>
- Bénassy-Quéré, Agnès – Xavier Ragot – Guntram B. Wolff: Which Fiscal Union for the Euro Area? *Les notes du conseil d'analyse économique*, (2016), 29. Online: www.cae-eco.fr/staticfiles/pdf/cae-note029-en.pdf
- Bíró Kinga: Taxonómia – avagy mi minősül valóban „zöldnek”? *Energiabox*, 2021. május 4. Online: <https://energiabox.hvgblog.hu/2021/05/04/taxonomia-avagy-mi-minosul-valoban-zoldnek/>
- Codogno, Lorenzo – Paul van den Noord: Assessing Next Generation EU. *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series*, 166/2020. (2021). Online: www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper166.pdf
- Corti, Francesco – Jorge Núñez Ferrer: Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans. Reading Between the Lines. *Recovery and Resilience Reflection Papers*, (2021), 2. Online: <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/04/Recovery-and-Resilience-Reflection-Paper-No-2.pdf>
- Corti, Francesco – Jorge Núñez Ferrer – Tomás Ruiz de la Ossa – Pietro Regazzoni: Comparing and Assessing Recovery and Resilience Plans. Italy, Germany, Spain, France, Portugal and Slovakia. *Recovery and Resilience Reflection Papers*, (2021), 5. Online: www.ceps.eu/download/publication/?id=34107&pdf=RRRP-No-5_NRRPs-comparison-IT-DE-ES-FR-PT-SK.pdf
- Cottarelli, Carlo – Martina Guerguil (szerk.): *Designing a European Fiscal Union. Lessons from the Experience of Existing Federations.* New York, Routledge, 2015.
- Csányi Réka – Kézdi Árpád – Kokas Barbara – Nyikos Györgyi: *Államháztartás.* Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- D'Alfonso, Alessandro: *Next Generation EU. A European Instrument to Counter the Impact of the Coronavirus Pandemic.* European Parliament, 2020. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652000/EPRS_BRI\(2020\)652000_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652000/EPRS_BRI(2020)652000_EN.pdf)
- D'Alfonso, Alessandro: *Own Resources of the European Union. Reforming the EU's Financing System.* European Parliament, 2021. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630265/EPRS_BRI\(2018\)630265_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630265/EPRS_BRI(2018)630265_EN.pdf)
- Darvas, Zsolt: Will European Union Countries be Able to Absorb and Spend Well the Bloc's Recovery Funding? *Bruegel*, 2020. szeptember 24. Online: www.bruegel.org

[org/2020/09/will-european-union-countries-be-able-to-absorb-and-spend-well-the-blocs-recovery-funding/](https://www.eurostat.ec.europa.eu/press-room/2020/09/will-european-union-countries-be-able-to-absorb-and-spend-well-the-blocs-recovery-funding/)

- Energiaügyi Minisztérium: *LIFE 2021–2027: Az EU környezetvédelmi és klímapolitikai programja*. 2023. április 4. Online: https://dunaregiostrategia.kormany.hu/download/e/96/13000/05_Gazdagn%C3%A9%20R%C3%B3%20B3zsaE-Horv%C3%A1thZ_LIFE.pdf
- Ferrer, Jorge Núñez – David Rinaldi – Apostolos Thomadakis – Roberto Musmeci – Martin Nesbit – Kamila Paquel – Andrea Illes – Katharina Ehrhart: *Financial Instruments: Defining the Rationale for Triggering Their Use*. Brussels, Policy Department for Budgetary Affairs, European Parliament, 2017. október. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603787/IPOL_STU\(2017\)603787_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603787/IPOL_STU(2017)603787_EN.pdf)
- Hajdu Szilvia – Kondor Zsuzsanna – Kondrik Kornél – Miklós-Molnár Marianna – Nyikos Györgyi – Sódar Gabriella: *Kohéziós Politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Halmai Péter: Európai integráció és szuverenitás. A gazdasági kormányzás új dimenziói. *Magyar Tudomány*, 174. (2013), 4. 411–422.
- Halmai Péter: *Krisis és növekedés az Európai Unióban: Európai modell, strukturális reformok*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014. Online: <https://doi.org/10.1556/9789630597906>
- Halmai, Péter: Structural Reforms and Growth Potential in the European Union. *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, 60. (2015), 4. 510–525.
- Halmai Péter: Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Magyar Tudomány*, 178. (2017), 1. 6–17.
- Halmai Péter: Az európai növekedési modell kifulladás. *Közgazdasági Szemle*, 65. (2018), 2. 122–160. Online: <https://doi.org/10.18414/kszo.2018.2.122>
- Halmai Péter: *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Dialóg Campus, 2020a.
- Halmai Péter: *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020b.
- Halmai Péter: GMU 2.0: felelősség versus szolidaritás? *Külgazdaság*, 64. (2020c), 9–10. 3–34. Online: <http://dx.doi.org/10.47630/KULG.2020.64.9-10.3>
- Halmai Péter: Középpontban a reziliencia. A Gazdasági és Monetáris Unió mélyülésének egyes tényezői. *Pénzügyi Szemle*, 66. (2021a), 1. 7–31. Online: https://doi.org/10.35551/PSZ_2021_1_1
- Halmai, Péter: COVID-crisis and Economic Growth. Tendencies on Potential Growth in the European Union. *Acta Oeconomica*, 71. (2021b), 1. 165–186. Online: <https://doi.org/10.1556/032.2021.00034>

- Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (RRF). *Palyazat.gov.hu*. Online: www.palyazat.gov.hu/helyreallitasi-es-ellenallokepességi-eszköz-rrf
- Horváth Klaudia Gabriella: Az Európai Zöld Megállapodás és a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret kapcsolata. *Európai Tükör*, 23. (2020), 1. 91–110. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2020.1.5>
- Letter to President of European Commission. A Letter from Prime Minister David Cameron and Other European Leaders to the President of the European Commission on 18 December 2010. *Gov.uk*, 2010. december 18. Online: www.gov.uk/government/news/letter-to-president-of-european-commission
- LIFE-program. *Termeszetvedelem.hu*. Online: <https://termeszetvedelem.hu/life-program/>
- Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal: *Az EU Horizont Európa kutatási és innovációs keretprogramja*. 2021. június 3. Online: <https://nkfih.gov.hu/hivatalrol/nemzetkozi-kapcsolatok/horizont-europa>
- Nyikos, Györgyi: *Financial Instruments in the 2014-20 Programming Period: First Experiences of Member States*. Brussels, European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2016. Online: <https://doi.org/10.2861/396244>
- Nyikos, Györgyi – Attila Béres – Tamás Laposa – Gergő Závecz: Do Financial Instruments or Grants Have a Bigger Effect on SMEs' Access to Finance? Evidence from Hungary. *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, 12. (2020), 5. 667–685. Online: <https://doi.org/10.1108/JEEE-09-2019-0139>
- Nyikos Györgyi – Erdei-Derschner Katalin: A 2021–2027 programozási időszak EU-forrásai és a lehetséges magyar allokáció. *Európai Tükör*, 23. (2020), 3. 5–26. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2020.3.1>
- Nyikos, Györgyi – Bettina Soha – Attila Béres: Entrepreneurial Resilience and Firm Performance During the COVID-19 Crisis – Evidence from Hungary. *Regional Statistics*, 11. (2021), 3. 29–59. Online: <https://doi.org/10.15196/RS110307>
- Nyikos, Györgyi – Natalia Ermasova: Public Capital Infrastructure Management: Cases of Germany, Hungary and the USA. *International Journal of Public Administration*, 45. (2021), 12. 869–893. Online: <http://doi.org/10.1080/01900692.2021.1925910>.
- Nyikos, Györgyi – Tünde Tátrai: Public Procurement and Cohesion Policy. In *5th International Public Procurement Conference: VIII: Public Policy, Public Value and Social Outcomes*. Dublin, IPPC, 2012. 2235–2252. Online: www.ippa.org/IPPC5/Proceedings/Part8/PAPER8-6.pdf
- Nyikos, Györgyi – Tünde Tátrai: Better Spending through Public Procurement. In Mihalics Giannakis – Thomas Johnson – Joe Miemczyk – Dirk-Jan Kamann – Emmanuelle Bernardin (szerk.): *22 Annual IPSERA Conference: Purchasing & Supply Management*

- for a Sustainable World. Nantes, International Purchasing and Supply Education and Research Association (IPSERA), 2013.
- OECD Development Assistance Peer Reviews: European Union. OECD, 2012. Online: www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2013/08/oecd-development-assistance-peer-reviews-european-union-2012_g1g2d6f2/9789264196124-en.pdf
- Pasimeni, Paolo – Stéphanie Riso: The Redistributive Function of the EU Budget. *IMK Working Paper*, 174. (2016). Online: www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-006482/p_imk_wp_174_2016.pdf
- Patterson, Ben: *Understanding the EU Budget*. Cambridge, Searching Finance Limited, 2011.
- Pörzse Gábor: Az Európai Unió közös kutatás-fejlesztési politikájának és programjainak fejlődése, különös tekintettel az élettudományok területére. *Orvosi Hetilap*, 150. (2009), 32. 1509–1522. Online: <https://doi.org/10.1556/OH.2009.28510>
- Rácz, Szilárd: Development Processes of Regional Centres in Central and Southeast Europe – From State Socialism to Dependent Market Economies. *Deturope*, 11. (2019), 2. 92–100. Online: <https://doi.org/10.32725/det.2019.017>
- Saulnier, Jérôme: *Improving the Quality of Public Spending in Europe. Budgetary 'Waste Rates' in EU Member States*. Brussels, European Parliament, 2020. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654197/EPRS_STU\(2020\)654197_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654197/EPRS_STU(2020)654197_EN.pdf)

Hazai jogszabályok

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 vagyronról
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
- 1428/2021. (VII. 2.) Korm. határozat a 2021–2027. évekre vonatkozó Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia (S3) elfogadásáról
- 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

EU-jogszabályok és -útmutatók, -jelentések, -közlemények

- A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról. HL L 187. 2014. június 26. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0651>
- A Bizottság határozata (1999. április 28.) az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról (1999/352/EK, ESZAK, Euratom). HL L 136. 1999. május 31. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0352>
- A Tanács 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről. HL L 206. 1992. július 22. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:01992L0043-20070101&from=BG>
- A Tanács 2040/2000/EK rendelete (2000. szeptember 26.) a költségvetési fegyelemről. HL L 244. 2000. szeptember 29.
- A Tanács 2000/597/EK, Euratom határozata (2000. szeptember 29.) az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről. HL L 253. 2000. október 7.
- A Tanács 1290/2005/EK rendelete (2005. június 21.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról. HL L 209. 2005. augusztus 11. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1290>

- A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 210. 2006. július 31. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1083>
- A Tanács határozata (2007. június 7.) az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről (2007/436/EK, Euratom). HL L 163. 2007. június 23. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2007:163:FULL>
- A Tanács határozata (2014. május 26.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (2014/335/EU, Euratom). HL L 168. 2014. június 7. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0335>
- 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. HL L 424. 2020. december 15. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053>
- A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. HL L 433 I. 2020. december 22. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2020.433.01.0011.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2020%3A433I%3ATOC>
- 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. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a21h0764.cou>
- Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 203. 2016. június 7. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016A/TXT>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelve (2009. november 30.) a vadon élő madarak védelméről (kodifikált változat). HL L 20. 2010. január 26. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0147>
- Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 248. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex%3A32013R0883>

- Az Európai Parlament és a Tanács 1287/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a vállalkozások és a kis- és középvállalkozások versenyképességét segítő program (COSME) (2014–2020) létrehozásáról és az 1639/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 347. 2013. december 20. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1287&from=HU>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 193. 2018. július 30. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32018R1046>
- 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. HL L 198. 2020. június 22. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32020R0852>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2221 rendelete (2020. december 23.) az 1303/2013/EU rendeletnek a Covid19-világjárvány 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). HL L 437. 2020. december 28. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2221>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/240 rendelete (2021. február 10.) a Technikai Támogatási Eszköz létrehozásáról. HL L 57. 2021. február 18. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32021R0240>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241. rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról. HL L 57. 2021. február 18. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>
- 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. HL L 153. 2021. május 3. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32021R0690>

- Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2021/783 rendelete (2021. április 29.) a környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE) létrehozásáról és az 1293/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 172. 2021. május 17. Online: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/783/oj>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1058 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról. HL L 231. 2021. június 30. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1058>
- 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. HL L 231. 2021. június 30. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1059>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 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 vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról. HL L 231. 2021. június 30. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>
- 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 (EGT-vonatkozású szöveg). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:02021R1153-20240718>
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUMSz). HL C 326. 2012. október 26.
- Az Európai Unióról szóló szerződés és Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 83. 2010. március 30.
- Committee for the Study of Economic and Monetary Union: *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*. 1989. április 17. Online: <https://aei.pitt.edu/1007/>
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Közös jövőnk építése. A kibővített Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007–2013.* COM(2004) 101 végleges/2. (2004. február 26.)

- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. A 2007–2013 közötti időszakra szóló pénzügyi terv.* COM(2004) 487 végleges/2. (2004. július 14.). Online: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2004\)0487_/com_com\(2004\)0487_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2004)0487_/com_com(2004)0487_hu.pdf)
- Európai Bizottság: *Bizottsági munkadokumentum. Javaslat a költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás javításáról szóló intézményközi megállapodás megújítására.* COM(2004) 498 (2004. július 14.).
- Európai Bizottság: *Az Európai Unió finanszírozása. A Bizottság jelentése a saját források rendszerének működéséről.* COM(2004) 505 végleges, I. és II. kötet (2004. július 14.)
- Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács rendelete a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről.* COM(2011) 398 végleges (2011. június 29.)
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az Európa 2020 stratégia költségvetése.* COM(2011) 500 végleges (2011. június 29.)
- Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről.* COM(2011) 510 végleges (2011. június 29.). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12478-2011-INIT/hu/pdf>
- Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács rendelete az Európai Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedésekről.* COM(2011) 511 végleges (2011. június 29.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0511>
- Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács rendelete a hagyományos és a GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, valamint a készpénzigények kielégítését célzó intézkedésekről.* COM(2011) 512 végleges (2011. június 29.)
- Európai Bizottság: *A Bizottság munkadokumentuma. Az uniós költségvetés finanszírozása: Jelentés a saját források rendszerének működéséről. Kísérő dokumentum: Javaslat tanácsi határozatra az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről.* SEC(2011) 876 végleges/2. (2011. október 27.). Online: https://commission.europa.eu/document/download/a2e968dd-a1ee-46d9-b265-109222f1aa3_en?filename=sec-2011-876_2011_en.pdf
- Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács rendelete a pénzügyi tranzakciós adó alapú saját forrás rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról.* COM(2011) 738 végleges (2011. november 9.)
- Európai Bizottság: *Módosított javaslat. A Tanács határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (//EK, Euratom).* COM(2011) 739 végleges (2011. november 9.)
- Európai Bizottság: *Módosított javaslat. A Tanács rendelete az Európai Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedésekről.* COM(2011) 740 végleges (2011. november 9.)

- Európai Bizottság: *Módosított javaslat. A Tanács rendelete a hagyományos és GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, valamint a készpénzigények kielégítését szolgáló intézkedésekről (átdolgozás)*. COM(2011) 742 végleges (2011. november 9.)
- Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról*. COM(2013) 534 végleges (2013. július 17.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0534>
- Európai Bizottság: *Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*. Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2017. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion/7/7cr_hu.pdf
- Európai Bizottság: *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről*. COM(2017) 358 végleges (2017. június 28.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52017DC0358>
- Európai Bizottság: *Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret*. COM(2018) 321 végleges (2018. május 2.). Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-beld-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF
- Európai Bizottság: *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*. COM(2019) 640 végleges (2019. december 11.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>
- Európai Bizottság: *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 végleges (2019. december 17.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0650>
- Európai Bizottság: *A Bizottság támogatja a tagállamokat a klímasemleges gazdaságra való áttérésben*. 2020. május 7. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_812
- Európai Bizottság: *A bizottság közleménye. Uniós költségvetés – az európai helyreállítási terv motorja*. COM(2020) 442 végleges (2020. május 27.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0442>
- Európai Bizottság: *Az Európai Unió általános költségvetési tervezete a 2021-es pénzügyi évre*. COM(2020) 300 (2020. július 27.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2021/hu/SEC00.pdf>

- Európai Parlament: *Az Európai Parlament állásfoglalása. Befektetés a jövőbe: új több-
éves pénzügyi keret (MFF) a versenyképes, fenntartható és inkluzív Európáért.*
2010/2211(INI) (2011. június 8.) Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/
TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0266](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0266)
- Európai Parlament: *Állásfoglalás a többéves pénzügyi keretről és a saját forrásokról.*
P7_TA(2012)0245 (2012. június 13.)
- Európai Parlament: *A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret válasz-
tások utáni felülvizsgálatának előkészítése: a Parlament észrevételei a Bizottság
javaslatát megelőzően.* P8_TA(2016)0309 (2016. július 6.)
- Európai Parlament: *Vitaanyag az EU pénzügyeinek jövőjéről.* P8_TA(2017)0401 (2017. októ-
ber 24.)
- Európai Parlament: *Az Európai Unió 2021. évi általános költségvetése – összes szakasz.*
Az Európai Parlament 2020. november 12-i állásfoglalása az Európai Unió 2021. évi
pénzügyi évre szóló általános költségvetésének tervezetéről szóló tanácsi álláspont-
ról. 2020/1998(BUD). HL C 415. (2021. október 13.). Online: [https://eur-lex.europa.
eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020BP0302](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020BP0302)
- Európai Parlament: *Az EU költségvetése a közkiadások arányában.* Online: [https://epthink-
tank.eu/2021/01/29/economic-and-budgetary-outlook-for-the-european-union-2021/
eu-budget-as-a-share-of-public-spending/](https://epthink-tank.eu/2021/01/29/economic-and-budgetary-outlook-for-the-european-union-2021/eu-budget-as-a-share-of-public-spending/)
- Európai Számvevőszék: *Az pénzügyi eszközök szerepe az uniós költségvetés végre-
hajtásában – a 2007–2013-as programidőszak tanulságai.* 19/2016. sz. különjelentés,
2016. Online: [https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/financial-instruments
-19-2016/hu/](https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/financial-instruments-19-2016/hu/)
- Európai Számvevőszék: *Gyorsvizsgálat. A kohéziós politika forrásainak elosztása*
a tagállamok körében a 2021–2027-es időszakban. 2019. március. Online: [www.
eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr_cohesion/rcr_cohesion_hu.pdf](http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr_cohesion/rcr_cohesion_hu.pdf)
- Európai Számvevőszék: *A COVID19-válságra adott uniós gazdaságpolitikai válasz-
intézkedések: kockázatok, kihívások és lehetőségek.* 2020. Online: [www.eca.europa.
eu/Lists/ECADocuments/RW20_06/RW_Economic_response_to_Covid19_HU.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20_06/RW_Economic_response_to_Covid19_HU.pdf)
- Európai Tanács: *A 2021–2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi keret és a Next
Generation EU.* Online: [www.consilium.europa.eu/hu/infographics/mff2021
-2027-ngeu-final/](http://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/)
- Európai Unió: *Az uniós költségvetés felhasználása.* Online: [https://european-union.
europa.eu/institutions-law-budget/budget/how-eu-budget-spent_hu](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/how-eu-budget-spent_hu)

- European Commission: *The Single Act: A New Frontier for Europe. Communication from the Commission to the Council*. COM (87) 100 final (1987. február 15.). Online: https://aei.pitt.edu/1760/1/Single_act_COM_87_100.pdf
- European Commission: *Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union. Document drawn up on the basis of COM(97) 2000 final. Bulletin of the European Union, Supplement 5/97* (1997. július 15.). Online: <http://aei.pitt.edu/3137/1/3137.pdf>
- European Commission: *Report on the Implementation of the Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure. Proposals for Renewal*. COM (98) 165 final (1998. március 18.). Online: <https://aei.pitt.edu/5083/>
- European Commission: *Financing the European Union. An Overview of the System of Own Resources*. MEMO/98/71 (1998. október 7.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_98_71
- European Commission: *The Establishment of a New Financial Perspective for the Period 2000-2006. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. COM (98) 164 final (1998. március 16.). Online: <https://aei.pitt.edu/5084/>
- European Commission: *Proposal for a Council Regulation (EC, ECSC, Euratom) on the Financial Regulation Applicable to the General Budget of the European Communities*. COM(2000) 461 final (2001. március 27.)
- European Commission: *Statement of President Prodi Following the Initiative of Six Member States* (2003. december 15.). Online: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1731&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
- European Commission: *Working Document. Technical Adjustments to the Commission Proposal for the Multiannual Financial Framework 2007-2013*. SEC(2005) 494 final (2005. április 12.). Online: www.eumonitor.nl/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vikqh2pr4szz
- European Commission: *Commission Staff Working Paper. The Added Value of the EU Budget*. SEC(2011) 867 final (2011. június 29.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0867:FIN:EN:PDF>
- European Commission: *Commission Staff Working Paper. A Budget for Europe 2020: The Current System of Funding, the Challenges Ahead, the Results of Stakeholders Consultation and Different Options on the Main Horizontal and Sectoral Issues*. SEC(2011) 868 final (2011. június 29.) Online: www.eerstekamer.nl/eu/europeesvo-orstel/sec_2011_868_a_budget_for_europe/document/f=/viqni3t8i0y0.pdf

- European Commission: *Draft Interinstitutional Agreement Between the European Parliament, the Council and the Commission on Cooperation in Budgetary Matters and on Sound Financial Management*. COM(2011) 403 final (2011. június 29.). Online: https://commission.europa.eu/system/files/2018-12/com-2011-403_en.pdf
- European Commission: *Proposal for a Council Directive on a Common System of Financial Transaction Tax and Amending Directive 2008/7/EC*. COM(2011) 594 final (2011. szeptember 28.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0594:FIN:EN:PDF>
- European Commission: *Proposal for a Council Regulation on the Methods and Procedure for Making Available the Own Resource Based on the Value Added Tax*. COM(2011) 737 final (2011. november 9.). Online: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0737/_com_com\(2011\)0737_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0737/_com_com(2011)0737_en.pdf)
- European Commission: *Commission Staff Working Document. Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*. SWD(2021) 12 final. (2021. január 22.). Online: https://ec.europa.eu/info/files/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans_en
- European Commission: *Supporting Reforms in Hungary*. 2021. február. Online: https://commission.europa.eu/document/download/9ccbe190-4729-4e87-92d3-0265c2499a59_en?filename=tsi_2021_country_factsheet_hungary.pdf&prefLang=hu
- European Commission: *Questions and Answers. The Recovery and Resilience Facility* (2021. április 22.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_1870
- European Commission: *Commission and Industry Invest €22 Billion in New European Partnerships to Deliver Solutions to Major Societal Challenges*. 2021. június 14. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2943
- European Commission: *Commission Staff Working Document. Analysis of the Recovery and Resilience Plan for Austria*. SWD(2021) 160 final (2021. június 21.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0160>
- European Commission: *Commission Staff Working Document. Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Slovakia*. SWD(2021) 161 final (2021. június 21.). Online: https://commission.europa.eu/system/files/2021-06/com-2021-339_swd_en_0.pdf
- European Commission: *Commission Staff Working Document. Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Italy*. SWD(2021) 165 final (2021. június 22.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0165&from=EN>
- European Commission: *Annex to the Commission Implementing Decision on the Adoption of the Multiannual Work Programme for the Years 2021-2024 for the LIFE programme*. C(2021) 4997 final (2021. július 9.). Online: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/life/wp-call/2021-2024/wp_life-2021-2024_en.pdf

- European Commission: *Commission Staff Working Document. Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Germany*. SWD(2021) 163 final/2 (2021. július 22.). Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0163R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0163R(01))
- European Commission: *Flexibility and Special Instruments 2021–2027*. Online: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/flexibility-and-special-instruments_en
- European Commission: *The EU's 2021-2027 Long-Term Budget and Next Generation EU. Facts and Figures*. 2021. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>
- European Commission: *Programme for the Environment and Climate Action (LIFE)*. Online: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/life2027>
- European Commission: *The European Green Deal*. Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
- European Commission: *The Recovery and Resilience Facility*. Online: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en
- European Council: *Conclusions*. 2010. október 28–29. Online: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117496.pdf
- European Council: *EU's Flagship Programme Connecting Europe Facility 2.0 Adopted by the Council*. 2021. június 14. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/14/eu-s-flagship-programme-connecting-europe-facility-20-adopted-by-the-council/
- European Innovation Council: *Commission Opens First European Innovation Council Calls Worth €1 Billion*. 2021. április 9. Online: https://eic.ec.europa.eu/news/commission-opens-first-european-innovation-council-calls-worth-eu1-billion-2021-04-09_en
- European Parliament: *New General Budget of the European Union for the Financial Year 2021*. 2020/0371(BUD). Online: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/pt/procedure-file?reference=2020/0371\(BUD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/pt/procedure-file?reference=2020/0371(BUD))
- European Parliament: *Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2021*. 2021. január. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/679062/EPRS_STU\(2021\)679062_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/679062/EPRS_STU(2021)679062_EN.pdf)
- Financial Regulation of 21 December 1977 Applicable to the General Budget of the European Communities. HL L 356. 1977. december 30. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1977:356:FULL>

- Intézményközi megállapodás (1999. május 6.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás javításáról. HL C 172. 1999. június 18. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0618\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0618(02))
- Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről. HL C 139. 2006. június 14. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2006:139:FULL>
- Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a költségvetési fegyelemről, 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 433 I. 2020. december 22. 28–46.

Az Európai Unió 2021–2027 közötti költségvetési időszaka számos újdonságot hozott az előző ciklusokhoz képest. A globális környezet különböző területeken számos váratlan kihívást hordoz az Európai Unió és hazánk számára is, amelyekre a többéves pénzügyi keretben különböző megoldások, intézkedések jelentek meg. A közvetett és közvetlen EU-források hatékony felhasználásával megvalósított és megvalósítás vagy előkészítés alatt lévő projektek a mindennapjaink részévé váltak.

Az európai uniós költségvetés több évtizedes fejlődési folyamata, az Európai Unió költségvetési és pénzügyi rendszere, a 2021–2027 közötti programozási időszak többéves pénzügyi kerete, az újonnan bevezetett eszközök és a közvetlen EU-forrásból megvalósított programok napjainkban alapvető fontosságúak a gazdasági, társadalmi és környezeti fejlesztések és trendek iránt érdeklődők számára. A könyv célja, hogy az olvasónak egységes, közérthető, a gyakorlatban is jól használható keretbe foglalja mindezen fontos ismereteket.