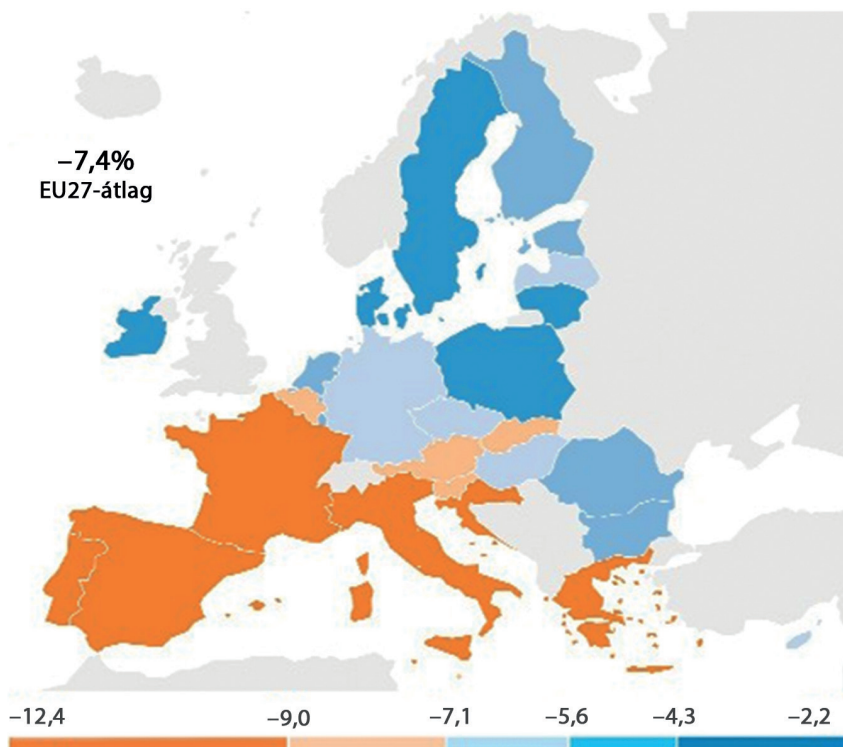


2. A 2021–2027 programozási időszak többéves pénzügyi kerete

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

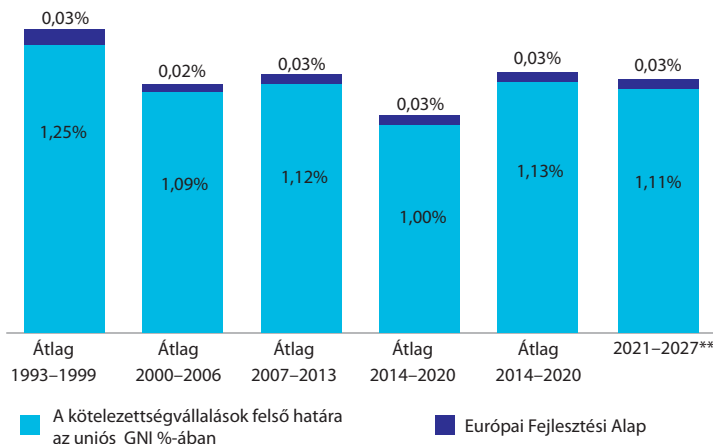
² Györgyi Nyikos – Natalia Ermasova: Public Capital Infrastructure Management: Cases of Germany, Hungary and the USA. *International Journal of Public Administration*, 45. (2021), 12. 869–893.

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.

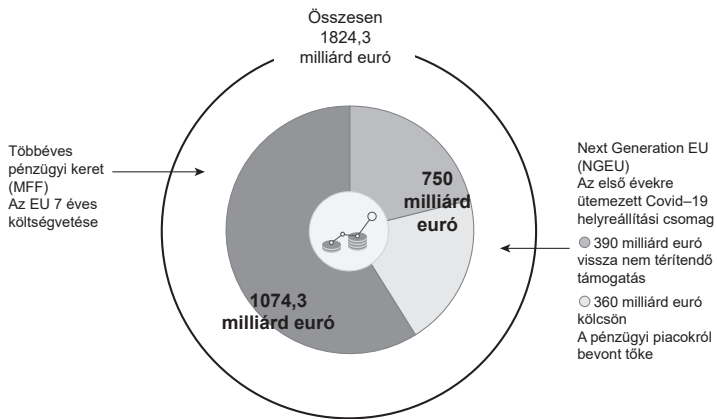
A Parlament jelentése a következőket határozta meg:

- 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 konvergenciatámogató 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

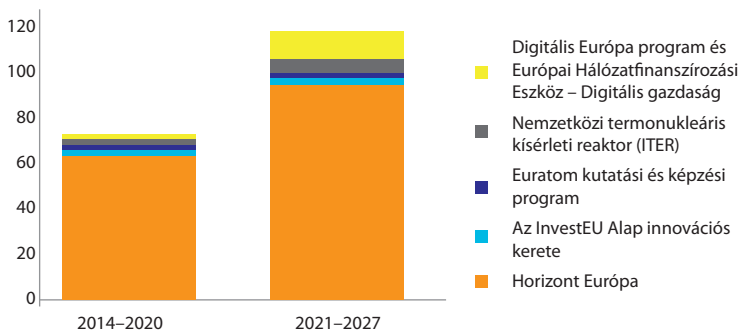
* Az Európai Békekeret a költségvetésen és a pénzügyi kereten kívüli eszköz.

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 változatlanul 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.

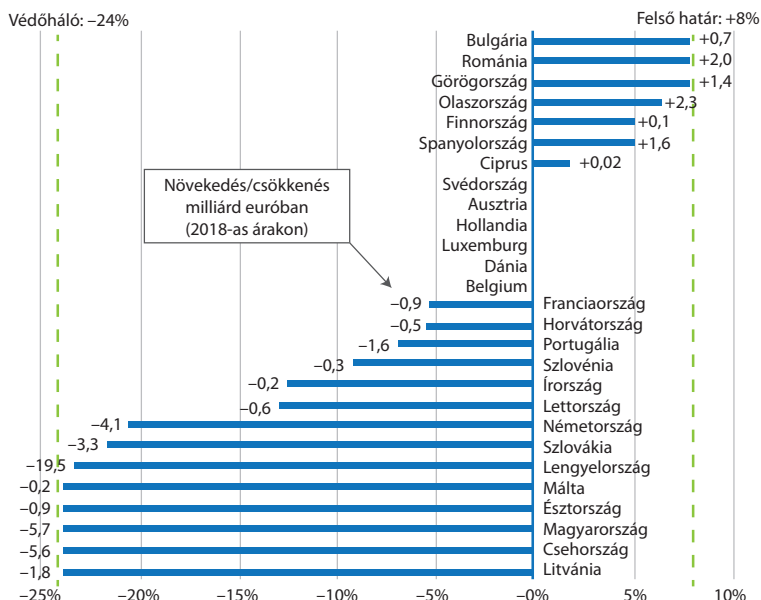
2.1. táblázat: A 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret a Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete alapján (2020. december 17.)

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: Píachoz 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.).

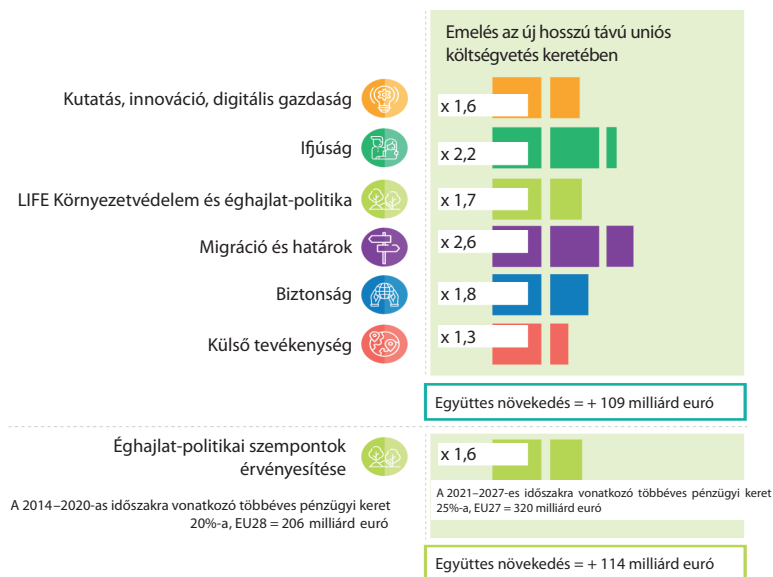
⁸ Horváth Klaudia Gabriella: Az Európai Zöld Megállapodás és a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret kapcsolata. *Európai Tükör*, 23. (2020), 1. 91–110.

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

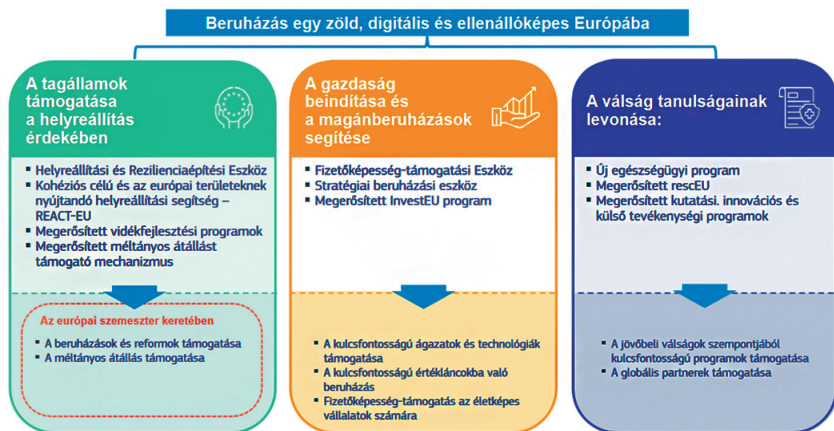
Megjegyzés: A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi kerettel összehasonlítva, 27 tagú EU esetén, az Európai Fejlesztési Alapot is beszámítva (becslés)

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 ország-specifikus 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 tőketörlesztés 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.

ESM Hitelkeret Járvány-kriszis támogatás	EIB (EI-szint) Garanciák	SURE
KORMÁNYZATOKNAK Egészségügy, gyógyítás és megelőzés	CÉGEKNEK (kkv-k)	DOLGOZÓKNAK Rövidített munkaidős programok
Hitelkeret, 12 hónap, alacsony költség, lejárat 10 év	Vállalkozási hitel garanciaalap biztosításával (25 milliárd euró)	Kormányzatoknak hitel garanciával (25 milliárd euró)
240 milliárd euró	200 milliárd euró	100 milliárd euró

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 euró kiegészítő kohéziós politikai finanszírozást biztosít (közel 50 milliárd euró az EU következő generációjából 2021-ben és 2022-ben, 5 milliárd euró 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 szavatolótőke-támogatási eszköz (szolvenciatámogató eszköz) sajáttőke-támogatást nyújt a válság által károsított vállalatoknak, és segíti a zöld- és digitális átalakulásukat.

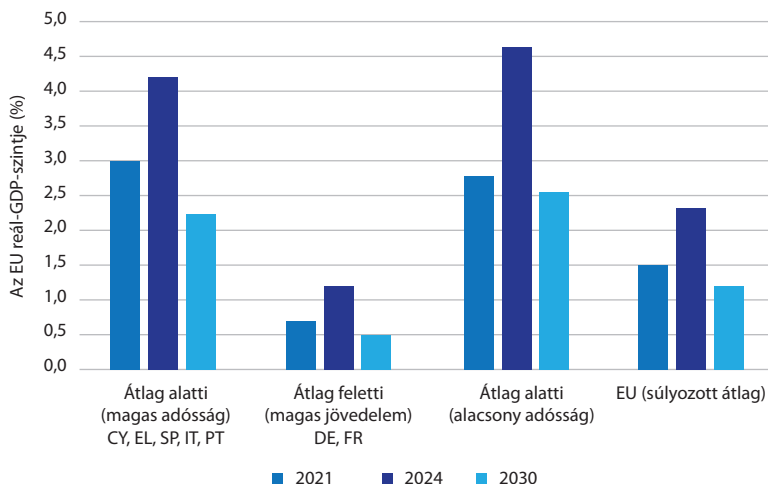
Az InvestEU-t a fenntartható infrastruktúrába és a digitalizációba történő befektetések mobilizálására használják, és egy új stratégiai beruházási eszközt hoznak létre az Európa jövője és stratégiai autonómiája szempontjából nagyon fontos kulcsfontosságú értékláncokba történő befektetésekhez.

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 kötvényárfolyamok, 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.