

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 üvegszál 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. szövegdozoz: 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*.

Alapelvei szinten külön kiemelték a jogszabályban a *nők helyzetét*, akiket különösen sújtottak a Covid-19-világjárvány hatásai, mivel ők adják az egészségügyi dolgozók többségét uniószerre, 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, mérőföldkövek alapján történik (teljesítményalapú).
Indikátorok esetében indokolt esetben van lehetőség a módosításra.	Alapvetően nincs lehetőség az előre rögzített mérőföldkövek, 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, fogyatékosságon, 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

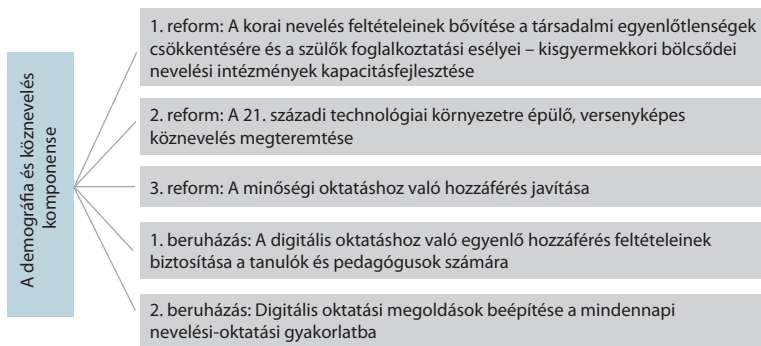
Komponens megnevezése	Komponens keretösszege RRF-ből (milliárd forint)	Keretösszeg aránya komponensenként (%)
a) Demográfia és köznevelés	230,69	9,19
b) Magasan képzett, versenyképes munkaerő	281,00	11,19
c) Felzárkózó települések	77,47	3,08
d) Vízgazdálkodás	44,35	1,76
e) Fenntartható zöldközlekedés	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.

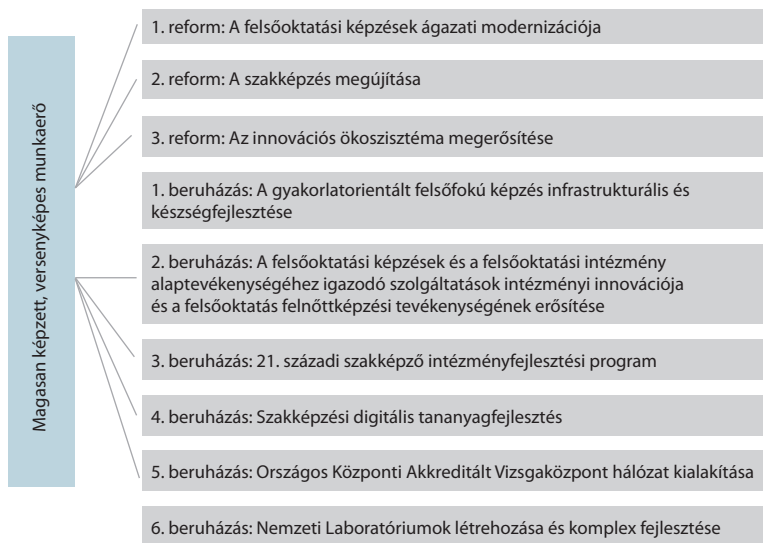


3.2. ábra: A demográfia és a köznevelés komponensének belső felépítése

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.

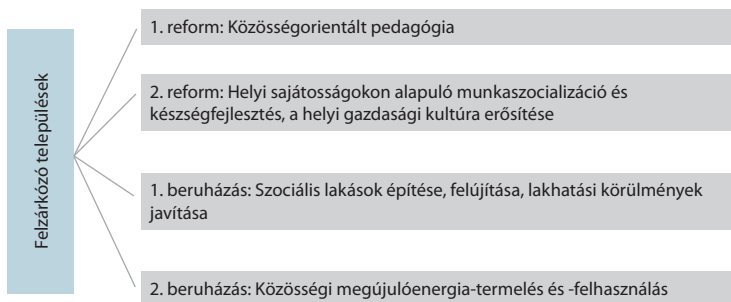


3.3. ábra: A magasan képzett, versenyképes munkaerő komponensének belső felépítése

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 mérőföldkövekre a felzárkózó települések komponensének keretében

Célok:

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

Mérőföldkövek:

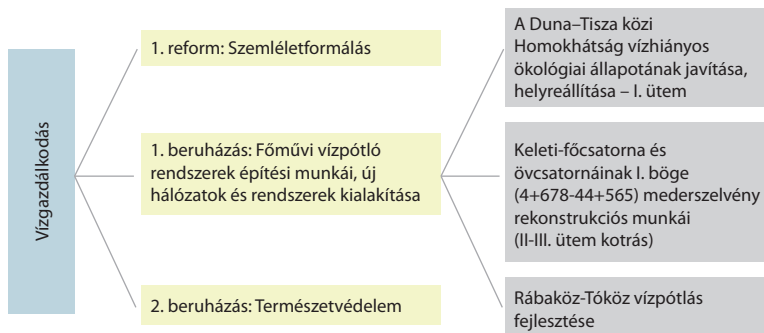
- Lakhatási diagnózisokon alapuló beavatkozási terv elkészítése a bevont településekre

- 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, vízvisszatartás, 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.

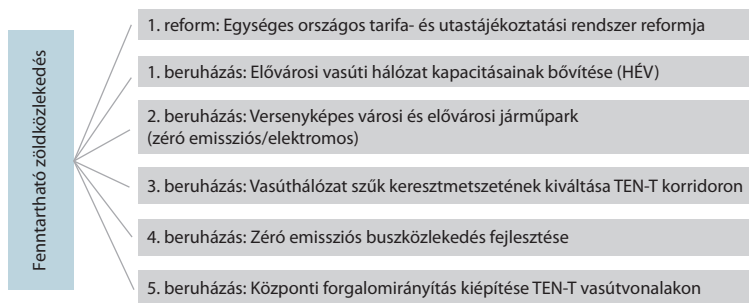


3.5. ábra: A vízgazdálkodás komponensének belső felépítése

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.

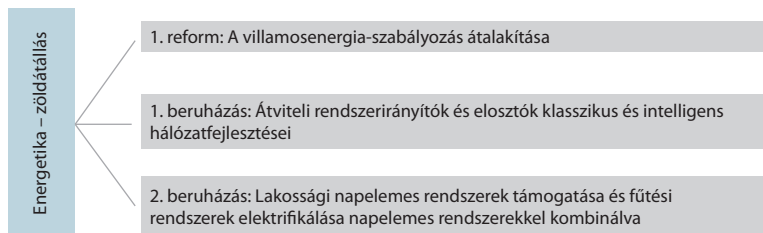


3.6. ábra: A fenntartható zöldközlekedés komponensének belső felépítése

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.

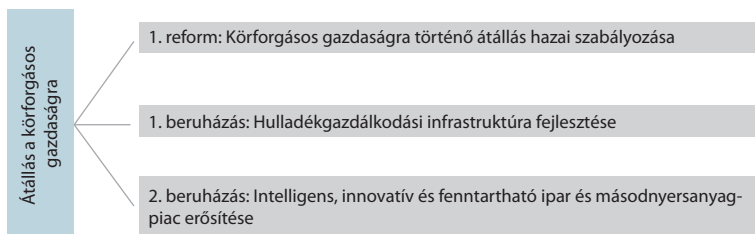


3.7. ábra: Az energetika – zöldátállás – komponensének belső felépítése

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.

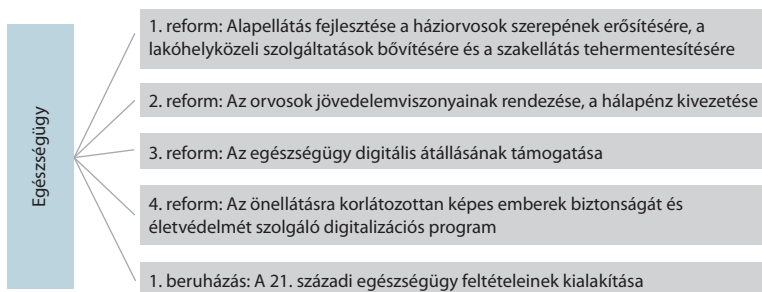


3.8. ábra: Az átállás a körforgásos gazdaságra komponensének belső felépítése

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.

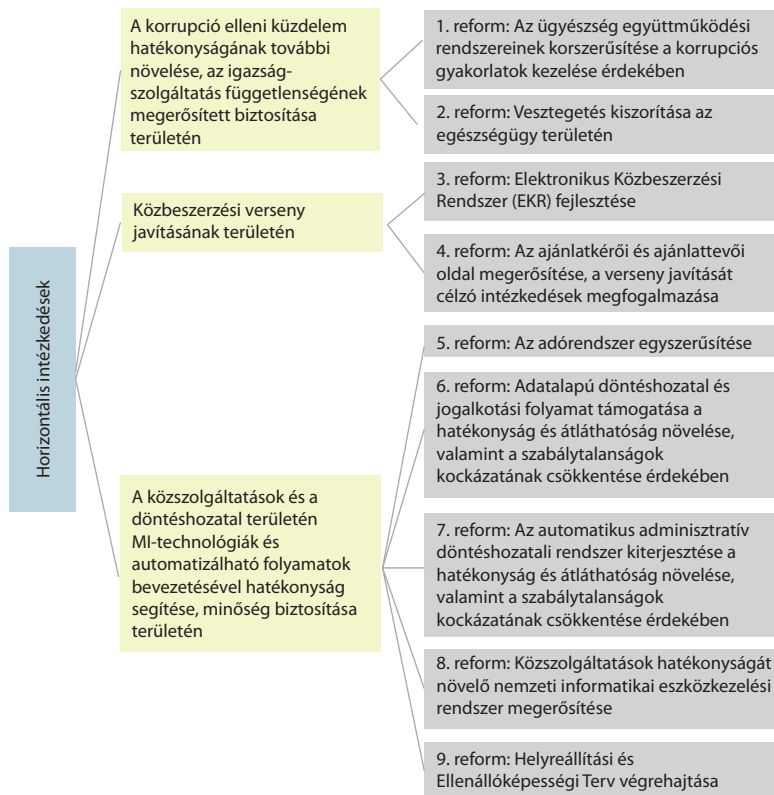


3.9. ábra: Az egészségügy komponensének belső felépítése

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, közérthetőbb 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	Kormány
	Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság	Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság
	Európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter	Európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter
	Államháztartásért felelős miniszter	Államháztartásért felelős miniszter
	Közbeszerzésekért felelős miniszter	Közbeszerzésekért felelős miniszter
	Nemzeti hatóság	Irányító hatóság
	Lebonyolító szerv	Közreműködő szervezet
	Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság	Audithatóság
	Audithatóság	Igazoló hatóság
	Igazoló hatóság	Szakpolitikai felelős
	Szakpolitikai felelős	Konstrukciófelelős
		Területi szereplő
		Holdíngalapot 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 Viszoczký 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:

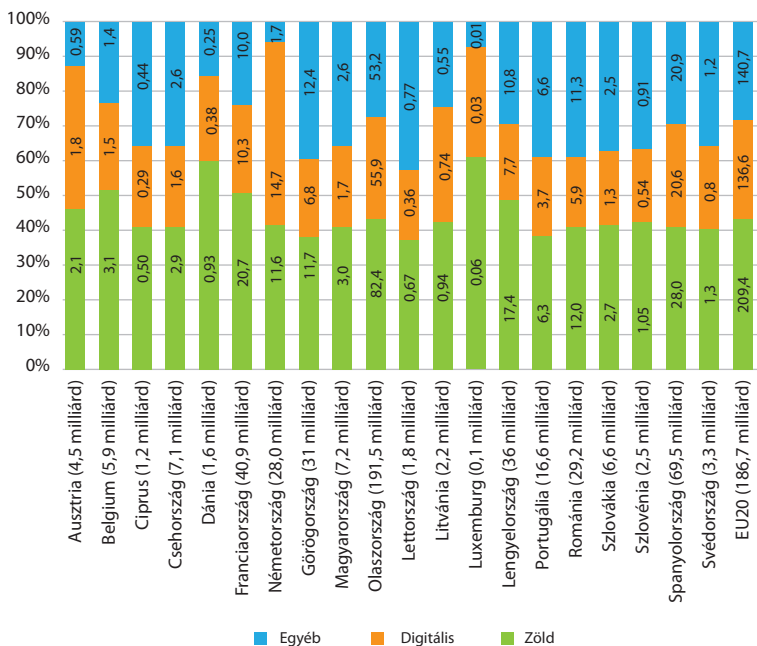
- Nemzeti Végrehajtási és Koordinációs Hatóság;
- megvalósító szervezetek;
- közreműködők;
- kedvezményezettek.

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.