

Nyikos Györgyi – Erdei-Derschner Katalin

A 2021–2027 programozási időszak EU-forrásai és a lehetséges magyar allokáció

The EU Sources of the 2021–2027 Programming Period and the Possible Hungarian Allocation

Szakmai és politikai viták keresztüzében alakul a 2021–2027 programozási időszak EU-költségvetése és a források felhasználási rendszere. A „szokásos” bonyolult politikai és szakmai egyeztetési és jogalkotási folyamat a Covid-helyzetre tekintettel további elemekkel bővült, hiszen a krízis megoldásához szükséges eszközök kialakítása is a jelen időszak feladata.

A különböző programokat és eszközöket eltérő szabályok mentén, de koherens rendszerben kellene megvalósítani. A többéves pénzügyi keret, az új eszközök, valamint a források felhasználási szabályairól szóló szabályozások egyaránt véglegesítés alatt vannak, illetve jelentős politikai vita zajlott a kapcsolódó jogállamisági feltétel miatt.

A fő irányok ismerete mellett még mindig sok a nyitott kérdés és bizonytalanság, mindazonáltal párhuzamosan egyidejűleg zajlanak a tervezési előkészületek is, amelyek a kialakuló eszközök segítségével biztosíthatják majd a különböző horizontális és ágazati fejlesztések és intézkedések végrehajtását.

Kulcsszavak: EU-alapok, magyar allokáció, jogállamisági feltétel

The long term EU budget for the 2021–2027 programming period and the utilisation system of the EU Funds are formed in crossfires of professional and political debates. Due to the new situation caused by COVID, the ‘usual’ complex political and professional conciliation and legislative process has been extended by additional elements, as it is also the task of the current period to develop the necessary tools to be able to solve the crisis.

Dr. habil. Nyikos Györgyi, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, tanszékvezető egyetemi docens, e-mail: nyikos.gyorgyi@uni-nke.hu

Erdei-Derschner Katalin, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, KDI, doktorandusz, e-mail: erdei.derschner@gmail.com

The different programs and instruments should be implemented along diversified rules, but within one coherent system. The long term financial budget, new instruments and the utilisation of resources are still under finalisation, and there was a significant political debate about the condition of constitutionality.

In addition to the already defined main directions, there are still several open questions and uncertainties. However, planning preparations are underway, and with the help of emerging tools, they will enable the execution of various horizontal and sectorial developments and measures.

Keywords: EU funds, Hungarian allocation, conditions of rule of law

1. Bevezetés

Jelentős politikai és szakmai folyamatok zajlanak az Európai Unióban (EU), amelyek meghatározzák a jövőnket. Az Európai Tanács 2020. július 21-én megállapodást ért el az EU 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keretéről (MFF) és a Helyreállítási Eszközről. Az MFF kötelezettségvállalási főösszege Charles Michel javaslatával megegyezően 1074,3 milliárd euró maradt. A Következő Nemzedék EU névre keresztelt Helyreállítási Eszköz teljes kerete ugyancsak az előzetesen javasolt 750 milliárd eurós szinten maradt. A megállapodás szerint a vissza nem térítendő támogatások 390 milliárd eurós, a hitelek összege viszont 360 milliárd eurós értékig állnak rendelkezésre a válságkezelési csomag keretein belül. A pénzügyi szempontokon felül kiemelt politikai jelentőségűvé vált a jogállamisági kondicionalitás kérdése.¹ A teljes csomag központi eleme jelenleg az a négy horizontális jogszabálytervezet, amelynek elfogadásában az Európai Parlament (Parlament) is szerepet játszik.

Az első és legfontosabb kérdés, hogy mekkora a 2021–2027-es rendelkezésre álló keret, ha összehasonlítjuk a korábbi programozási időszakok forrásaival. Amilyen egyszerűnek tűnik a kérdés, annyira nehéz rá válaszolni.² A költségvetés nagyságát vizsgálhatjuk ugyanis az Európai Unió GNI-jának százalékában, illetve abszolút összegekben is illetve az összehasonlítás történhet folyó árakon, azaz nominálisan vagy reálértékben. Az egyébként sem egyszerű 2021 és 2027 közötti pénzügyi keretről történő döntéshozatalt további jelentős kérdések is nehezítik, úgymint a Brexit, azaz az Egyesült Királyság kilépése az Európai Unióból,³ az EU szakpolitikáinak napirenden lévő reformja, valamint a Covid-19-helyzet és kihívásai kezelésének ügye.

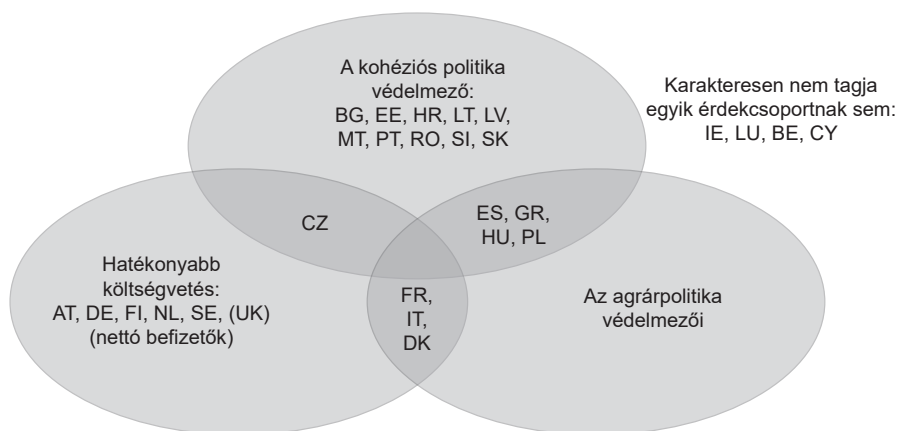
¹ Nyikos Györgyi – Szabó Szandra: Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Európai Tükör*, 22. (2019), 1. 67–87.

² Koponiczné Györke Diána: Az EU 2021–2027-es többéves pénzügyi keretének hatása a vidékfejlesztésre. *Közép-Európai Közlemények*, 13. (2020), 1–2, 369–379.

³ A legfontosabb kérdés a Brexit által a költségvetésből kieső bevételek kérdése, amelyek tartósan fennmaradnak, és a brit kilépés után az EU-nak ezzel a csökkentett összegű költségvetéssel kell együtt élnie. Darvas és Wolff 94 milliárd euróra teszi a hiányzó összeget a következő hétéves pénzügyi keretre. Darvas Zsolt – Guntram Wolff: *Rethinking the European Union's post-Brexit budget priorities*. Policy Briefs 24758, Bruegel, 2018.



A tagállamok a költségvetési vita során a politikai értékek mellett a gazdasági előnyök maximalizálására törekednek, ami mindig több ismeretlenes mátrixban zajló folyamat, hiszen az egyes forrásoknak a mérete és a jogosultsági rendszere is különböző, illetve a tagállamok földrajzi, fejlettségi, társadalmi és gazdasági sajátosságai is eltérőek, amelyek sok esetben az alapját képezik a jogosultsági feltételeknek. A költségvetési vitában jellemző tagállami érdekcsoportosulások bemutatását az 1. ábra tartalmazza. Ebben a minden elemében mozgó rendszerben zajlik a nemzeti érdekérvényesítés a többéves pénzügyi keret kialakításának folyamatában.



1. ábra

Tagállami érdekcsoportok a költségvetési vitákban

Forrás: Kengyel Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle*, 65. (2019), 5. 521–550.

A bonyolult helyzet megértéséhez feltétlenül szükséges az egyes tervezett eszközök működésének elemzése, illetve a tervezési és végrehajtási sajátosságok figyelembevétele mellett a koherens szemléletben való megközelítés alkalmazása a források hatékony és eredményes felhasználásához. Jelen írás elsősorban ezen értelmezési feladatot megkönnyítendő ad iránymutatást, illetve elemzést mind a javasolt új eszközök, mind a magyar allokáció vonatkozásában. A tanulmány a 2021–2027 programozási időszak EU-forrásainak rendszerével, felhasználási szabályaival és allokációs mechanizmusával, illetve a jogállamisági feltétel politikai és szabályozási környezetével foglalkozik. Célja, hogy az olvasó világos képet kapjon a kapcsolódó több száz oldalnyi dokumentum által közvetített kérdésekről, folyamatokról és finanszírozási lehetőségekről. Kutatásunk elsősorban kvalitatív jellegű, dokumentumelemzésen alapul; jogszabályok, stratégiai dokumentumok és sajtóközlemények segítségével elemezzük a 2021–2027 programozási időszak finanszírozásának legfőbb kérdéseit. A 2021–2027-es többéves pénzügyi keret vizsgálata során bemutatjuk a fő finanszírozási programokat, és felvázoljuk a tárgyalások állását, illetve a főbb vitás kérdéseket, valamint a továbbhaladás lehetőségeit és a tagállami aggályokat.



2. A 2021–2027 közötti EU-források

Hosszú folyamat eredményeként született meg a jelen tanulmányban elemezett EiT-döntés. A folyamat fő lépései a következők voltak:

1. 2018. május 2-án az Európai Bizottság jogalkotási javaslatokat⁴ terjesztett elő a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről.⁵
2. A Parlament 2018. március 14-én és május 30-án állásfoglalást fogadott el a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről, illetve 2018. november 14-én, a fenti állásfoglalásokra építve a Parlament részletesebben kifejtette tárgyalási megbízatását, ideértve a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet és az intézményközi megállapodásról szóló javaslatok módosításait, valamint a fejezetek és programok szerint bontott teljes számadatokat.⁶
3. A Tanács 2018. november 30-án közzétette a „tárgyalási keret” tervezetét, amely tartalmazza az átfogó pénzügyi csomag főbb paramétereiről szóló szöveget, de nem tartalmaz számadatokat a felső határookra és a fő kiadási előirányzatokra vonatkozóan.
4. A Tanács finn elnöksége 2019. december 2-án előterjesztette a tárgyalási keret-dokumentumot, amely első alkalommal tartalmazza a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret előzetes számadatait. Az Európai Tanács 2019. december 12-én megvitatta a finn elnökség által előterjesztett új többéves pénzügyi keret főbb jellemzőit, és megbízta az Európai Tanács elnökét, hogy folytassa a vitát. Az Európai Tanács 2020. február 20–21-én rendkívüli ülést tartott

⁴ Javaslat a Tanács Rendelete a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről COM/2018/322 final – 2018/0132 (APP).

⁵ A Bizottság javaslata 1 134 583 millió eurót tett ki (2018-as árakon) a kötelezettségvállalási előirányzatok tekintetében, ami az EU27 GNI-jének 1,11%-át jelenti. A hét új fejezet összesen 17 szakpolitikai klasztert foglalt magában. A Bizottság a többéves pénzügyi keret felső határain kívül külön költségvetési eszközöket is javasolt az uniós költségvetés rugalmasságának növelése érdekében. Ilyen például a Rugalmassági Eszköz (évi 1 milliárd euró), a sürgősségisegély-tartalék (évi 600 millió euró), az Európai Unió Szolidaritási Alapja (évi 600 millió euró), az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap (évi 200 millió euró), az Európai Békekeret és az európai beruházásstabilizáló eszköz (legfeljebb 30 milliárd euró összegű kölcsönök a többéves pénzügyi keret időszakában). A Bizottság javasolta továbbá a bevételi oldal korszerűsítését, beleértve a saját források több új kategóriájának bevezetését az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszerből származó bevételek, a műanyag hulladék alapú tagállami hozzájárulás, valamint a közös konszolidált társasági adóalap egy része alapján.

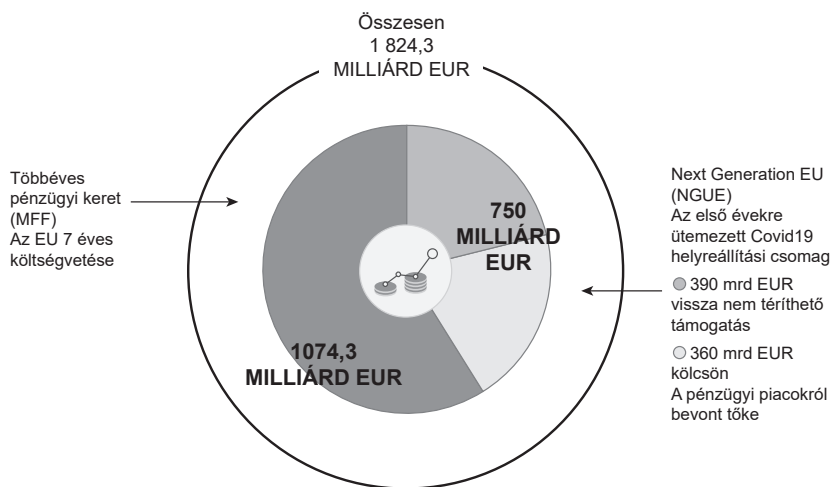
⁶ A kötelezettségvállalásokra vonatkozó felső határának a jelenlegi 1,0%-ról (EU28) az EU bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 1,3%-ára, azaz 1 324 089 millió euróra (EU27, 2018-as árakon) kell növekednie, ami a Bizottság javaslatában szereplő összeget 16,7%-kal haladja meg. A közös agrárpolitika és a kohéziós politika előirányzatait reálértéken változatlanul kell hagyni, miközben több prioritást is meg kell erősíteni. A migráció és a határigazgatás terén érintett decentralizált ügynökségek finanszírozását több mint négyszeresére kell növelni. Az uniós költségvetésnek az éghajlat-politikai célkitűzések eléréséhez való hozzájárulását a többéves pénzügyi keret 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó kiadásainak legalább 25%-ában kell meghatározni, és azt az érintett szakpolitikai területeken érvényesíteni kell, és a lehető leghamarabb, de legkésőbb 2027-ig pedig a kiadások 30%-ára kell növelni. A többéves pénzügyi keret féldíós felülvizsgálatát kötelezővé kell tenni, és azt legkésőbb 2023. július 1-jéig be kell nyújtani.



a többéves pénzügyi keret megvitatása céljából, de nem tudott megállapodásra jutni.⁷

5. 2020. május 13-án az Európai Parlament kérte, hogy a Bizottság 2020. június 15-ig nyújtson be javaslatot a többéves pénzügyi keretre vonatkozó vészhelyzeti tervre, amely biztonsági hálót biztosítana az uniós programok kedvezményezettjeinek védelme érdekében.
6. A Covid-19-válság hatásai nyomán a Bizottság 2020. május 27–28-án javaslatokat tett közzé a 2021–2027 MFF jelentős felülvizsgálata céljából.⁸ A javaslatok összesen 1100 milliárd euró összegű többéves pénzügyi keretet irányoztak elő, emellett pedig *Next Generation EU* néven egy további, (2018-as áron) 750 milliárd eurót kitevő helyreállítási eszközt tartalmaztak,⁹ amelyből 500 milliárd eurót vissza nem térítendő támogatás, 250 milliárd eurót pedig kölcsön.

Az állam- és kormányfők 2020. július 21-én hajnalban fogadták el a 2021–2027-es időszak költségvetésének teljes összegéről szóló döntést. Az összesen 1824,3 milliárd euró keretben 1074,3 milliárd euró összegű a többéves pénzügyi keret (MFF) és 750 milliárd euró összegű az úgynevezett Következő Nemzedék EU (*Next Generation EU* – NGEU), amely a rendkívüli helyreállítási erőfeszítésből álló csomag elnevezése (lásd 2. ábra).



2. ábra

EU-kiadások 2021–2027

Forrás: Infografika – Az EU 2021–2027-es költségvetése és a helyreállítási terv. Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa

⁷ Multiannual Financial Framework (MFF) 2021–2027 – State of play 6324/19LIMITE. További információk: *Az Európai Tanács rendkívüli ülése, 2020. február 20–21.* Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa.

⁸ Módosított javaslat a Tanács Rendelete a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről COM/2020/443 final.

⁹ Javaslat a Tanács Rendelete a Covid19-világjárvány utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról COM/2020/441 final/2.



2.1. A 2021–2027 többéves pénzügyi keret fő kiadási területei

Az EU 1988 óta készít hosszú távú költségvetést, más néven többéves pénzügyi keretet. A többéves pénzügyi keret általában 5–7 éves időszakot fed le. A többéves pénzügyi keretről szóló rendelet kiadási plafonokat állapít meg a kiadások széles kategóriáira, amelyeket fejezeteknek neveznek, és az EU éves költségvetései nem léphetik túl a többéves pénzügyi keretben meghatározott felső korlátokat. Az MFF-rendelet elfogadására különleges jogalkotási eljárás keretében kerül sor,¹⁰ ahol a Tanácson belüli megállapodáshoz *egyhangú egyetértés* szükséges, és a jogalkotási folyamat lezárásához szükség van az *Európai Parlament egyetértésére*¹¹ is.

A többéves pénzügyi keret alapvető struktúrája nem változik az egyes programozási időszakok tekintetében, változatlanok azonban nem nevezhetők, hiszen részben az elnevezések, részben az egyes sorokhoz tartozó programok módosulnak, azonban a fő kiadási területek megtalálhatók az egymást követő programozási időszak többéves pénzügyi kereteiben (lásd 1. táblázat és 3. ábra).

1. táblázat

Programidőszakok MFF-szerkezetének összehasonlítása

	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Közvetlen források	1. Fenntartható növekedés 1a. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	1. Intelligens és inkluzív növekedés 1a. Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság
Kohéziós politika	1b. Kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért	1b: Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	2. Kohézió és értékek 2a. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió 2b. Befektetés a versenyképességbe, az emberekbe és az értékekbe
Közös agrárpolitika	2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése ebből: piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	Fenntartható növekedés: természeti erőforrások ebből: a piaccal kapcsolatos kiadások és közvetlen kifizetések	3. Természeti erőforrások és környezet ebből: Piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések

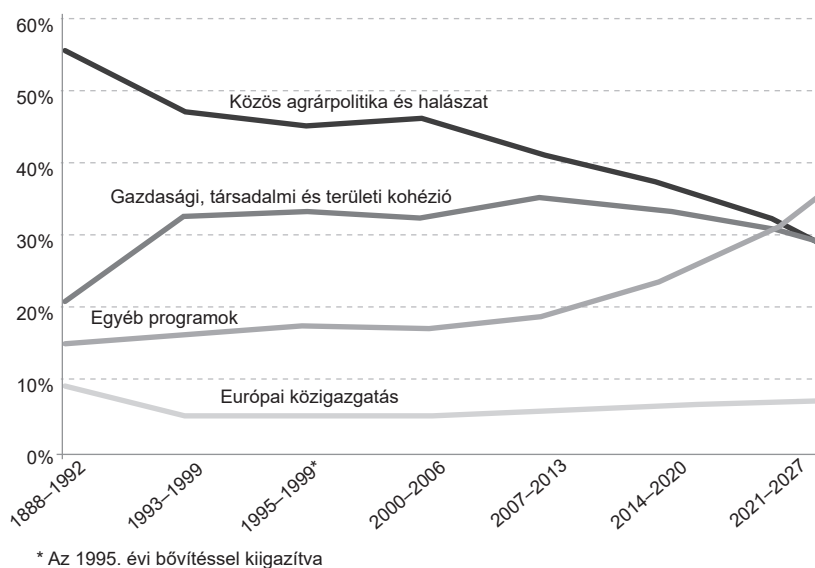
¹⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUMSZ) 312. cikk, különleges jogalkotási eljárás.

¹¹ A Parlament jóváhagyhatja vagy elutasíthatja a Tanács álláspontját, de nem módosíthatja azt.



Belső és külső biztonság	3. Uniós polgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése	3. Biztonság és uniós polgárság	4. Migráció és határigazgatás
	3a. Szabadság, biztonság és a jog érvényesülése 3b. Uniós polgárság		5. Reziliencia, biztonság és védelem
Nemzetközi politika	4. Az EU mint globális szereplő	4. Globális Európa	6. Szomszédság és a világ
Adminisztráció		5. Igazgatás	7. Európai közigazgatás

Forrás: a szerző szerkesztése



3. ábra

A fő szakpolitikai területek alakulása az uniós költségvetésben

Forrás: Európai Bizottság, COM(2018) 321 final

Sajátossága még a működésnek, hogy az egész költségvetési végrehajtást a pénzügyi rendelet szabályozza horizontálisan, azonban az egyes sorokhoz rendelt források felhasználási szabályait (jogosultsági feltételek, tematikus célterületek). A Parlament december 16-án megszavazta a megállapodást a Tanáccsal, ezzel bevezetve egy olyan mechanizmust, amely lehetővé teszi az uniós kifizetések felfüggesztését a jogállamiságot megsértő tagállamok esetében.

A kifizetések leállításáról szóló döntést a Bizottság javaslata alapján a Tanácsnak kell majd meghoznia, minősített többséggel. Az új jogállamisági eljárás január elsejétől, késedelem nélkül életbe lép (végrehajtási intézményrendszer, végrehajtási feladatok és folyamatok stb.), ágazati, illetve alapspecifikus rendeletekben rögzítik. Emellett



a végrehajtás során további horizontális szabályok (környezetvédelem, közbeszerzés, állami támogatási szabályok)¹² is alkalmazandók.

A 2021–2027-es időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keret szerkezetét a 4. ábra mutatja be.

I. Egységes Piac, Innováció és Digitális Gazdaság

1. Kutatás és innováció
 - Horizont Európa
 - Euratom kutatási és képzési program
 - Nemzetközi termonukleáris kísérleti reaktor (ITER)
2. Európai stratégiai beruházások
 - InvestEU Alap
 - Európai Európa program (beleértve a kiberbiztonságot is)
3. Egységes piac
 - Egységes piac program (beleértve a következőket is: versenyképesség és kis- és középvállalkozások [COSME], élelmiszer-biztonság, statisztika, verseny-politika 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
 - Regformtámogató program, beleértve a reformok végrehajtását elősegítő eszközöket és a konvergenciátámogató eszközöket 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 (Bulgária és Szlovákia vonatkozóan is)
13. Védelem
 - Európai Védelmi Alap
 - Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz – Katonai mobilitás
14. Válsághárítás
 - 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

Többéves pénzügyi keret felső határain kívüli eszközök

- Sürgősségigély-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.

4. ábra

A 2021–2027-es időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keret szerkezete

Forrás: Európai Bizottság, COM(2018) 321 final

¹² Ambrusz Ákos et alii: *Állami támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018; Soós Gábor – Nyikos Györgyi: Irregularities in EU-funded Public Procurement in Hungary and the Rest of the EU. *Public Procurement Law Review*, (2020), 5. 255–271.



1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság: 132,8 milliárd euró

A központi irányítású – az Európai Bizottság és ügynökségek, valamint Európai Befektetési Bank (EBB) csoport által kezelt – versenyképességi programokat tartalmazó, *Egységes piac, innováció és digitalizáció* fejezet számos programot tartalmaz. A Horizont Európa¹³ 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 majd, 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. E sor vonatkozásában megjegyzendő, hogy a kiválósági kiválasztási rendszerben földrajzilag aránytalan a projektek aránya (ügynevezett kohéziós országok arányaiban kevesebb finanszírozást szereznek itt), amelynek javítására a szektorális jogszabályokban várhatóan nem alakítanak ki pozitív diszkriminációt eredményező eszközöket.

2. Kohézió, reziliencia és értékek: 377,8 milliárd euró

A 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 egyenlőtlenségek¹⁴ csökkentése céljából.¹⁵ 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 ifúsági 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. A tárgyalások során

¹³ Az Európai Bizottság javaslata szerint 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.

¹⁴ Nyikos, Györgyi: *New Territorial Development Tools in the Cohesion Policy 2014–2020. Deturope: Central European Journal of Tourism and Regional Development*, 6. (2014), 3. 40–53.

¹⁵ Béres, Attila et alii: *Spatial Econometrics: Transport Infrastructure Development and Real Estate Values in Budapest. Regional Statistics: Journal of the Hungarian Central Statistical Office*, 9. (2019) 2. 1–17.



a javaslatához képest az egyes tagállamok számos további juttatást harcoltak ki e költségvetési kategóriában.¹⁶

A társfinanszírozási arányok kevésbé fejlett régiók és a Kohéziós Alap esetében megmaradnának a jelenlegi 2014–2020-as szinten (85%), míg a fejlettebb régiókra 40% lesz a jelenlegi 50% helyett. A 2014–2020-as időszakra érvényes N + 3-as szabály¹⁷ megmaradna a következő költségvetésben is, azzal, hogy az elszámolhatóság végső határideje továbbra is 2029. december 31. A kohéziós alapokon belül a források átcsoportosításának lehetősége 10%-ról 20%-ra emelkedne a most elfogadott javaslat alapján, illetve Csehország esetében 25%-ra.

A kultúra és az audiovizuális ágazat támogatására szolgáló Kreatív Európa program kerete 1,6 milliárd euró, a politikai és civil társadalmi szerepvállalását és a demokratikus részvétel lehetőségének biztosítását támogató Igazságügyi Program, illetve Jogok és Értékek Program együttesen 841 millió euró forrással rendelkezne majd.¹⁸

3. Természeti erőforrások és környezetvédelem: 356,4 milliárd euró

A költségvetési sor megreformált és modernizált közös agrárpolitika (KAP) finanszírozását teszi lehetővé, a biztonságos, jó minőségű, megfizethető, tápláló és változatos élelmiszerekhez való hozzáférés és a teljes mértékben fenntartható mezőgazdasági ágazatra való átállás és a dinamikus vidéki térségek kialakítását szolgáló intézkedések támogatásával. A KAP változatlanul két pillér¹⁹ rendszerében működik tovább, a fejezet költségvetése 356,374 milliárd euróra emelkedett.²⁰ Az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (EMGA) finanszírozott közvetlen agrártámogatások és piaci intézkedések forrásai 258,594 milliárd eurót tesznek ki, ami 4,347 milliárddal haladja meg

¹⁶ Új forráselosztási elemként megjelent a javaslatban Málta, illetve Ciprus számára 100 millió euró plusz forrás biztosítása, hivatkozással arra, hogy szigetországok, azonban Franciaország legkülső régióira szánt 100 millió eurót törölték. A legkülső régiókban élő lakosság után járó fejpénz 30 euróról 40 euróra nőtt. Horvátország – mint az egyetlen olyan tagállam, amelyik eddig csupán egyetlen időszak Kohéziós Politikájából részesült – a korábban javasolt 300 millió eurós addicionális forrás helyett 400 millióhoz jutott. Északon fekvő ritkán lakott területei révén Finnország is 100 millió eurónyi plusz kohéziós pénzt kapott. Belgium az átmeneti fejlettségi kategóriájú, míg Bulgária a kevésbé fejlett régióira kapott 200 millió eurónyi plusz forrást, de Ciprusnak is jutott újabb 100 millió euró, míg Észtország és Málta 50 milliót kapott. Csehország a Kohéziós Alapban jutott 1,55 milliárd eurónyi többlettámogatáshoz, Lengyelország a kevésbé fejlett régióira kapott 600 millió eurót. Németország a régiós biztonsági háló által érintett átmeneti fejlettségű régiói után kapott 650 millió eurót, Szlovénia a fejlettebb régiója révén 350 milliót, míg Portugália az átmeneti fejlettségű régiókra való hivatkozással 300 milliót.

¹⁷ Az adott évi forrást N + 3 éven belül fel kell használni (ki kell fizetni kedvezményezettnek és le kell hívni a Bizottságtól), vagy elveszik a tagállam számára a forrás.

¹⁸ Ezzel szemben az Európai Parlament a Jogok és Értékek Programra 1,834 milliárd eurót, az Igazságügyi Programra 356 millió eurót allokálna.

¹⁹ A mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetések és a vidékfejlesztési támogatás.

²⁰ Ez a július 10-i javaslatához képest 774 millió eurós növekedést mutat. A Bizottság eredeti 2018. májusi javaslatához képest a növekmény a megállapodásban ennél a fejezetnél csaknem 20 milliárd euró.



a Bizottság eredeti javaslatát, a vidékfejlesztési támogatások a Következő Nemzedék EU-forrásaival együtt 14,576 milliárd euróval emelkednének, összesen 84,622 milliárd euróra. A vidékfejlesztésben szintén emelkedne az uniós társfinanszírozási arány a februári javaslatához képest a kevésbé fejlett régiók esetében a jelenleg is érvényben lévő 85%-os szintre, azonban itt az N + 2-es szabály lenne alkalmazandó. A pillérek közötti átcsoportosítás mértéke a jelenlegi 15-ről 25%-ra emelkedik. A konvergencia kedvezményezettjei 30%-ot csoportosíthatnak át az I. pillérbe.

A KAP reform MFF-hez nem kötődő elemei közül a legnagyobb vita az új zöld architektúráról, valamint az új támogatáelosztási modellről zajlik. A másik vitatott területként jelentkezik az, hogy az Európai Zöld Megállapodás (*European Green Deal*) 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.²¹ Ez a mechanizmus alapjaiban írja át a KAP eddigi működését. Bár hivatalosan megmarad a kétpilléres szerkezet, azonban a KAP stratégiai tervek előírása lényegében közös mederbe tereli a két pillér végrehajtását. Ez jelentős változást hoz az eddig megfeleléségi alapon működő közvetlen kifizetések esetében. A javaslat szerint kifizetéseket csak a Bizottság által jóváhagyott KAP stratégiai terv megléte esetén teljesíthet a tagállam.

4. Migráció és határigazgatás: 22,7 milliárd euró

A menekültáramlások és a migráció kezelésének kihívásai kezelésére az új Integrált Határigazgatási Alap támogatást nyújt a tagállamoknak az Unió közös külső határainak biztosításával kapcsolatos közös felelősség terén. A megerősített Menekültügyi és Migrációs Alap támogatást nyújt a nemzeti hatóságok munkájához, amelynek célja a menekültek és migránsok befogadásának biztosítása közvetlenül azt követően, hogy azok az EU területére érkeznek. A fejezet költségvetése 22,7 milliárd eurót tesz ki, amely közel 800 millió eurós növekmény a július 10-i javaslatához képest, azonban az egyes programok keretei változatlanok maradtak. Visszaüllesztették Ciprus, Málta és Görögország megemelt támogatási keretét a Menekültügyi és Migrációs Alap és a Határigazgatási Alap vonatkozásában.

Az Alapok forrásainak nagyságáról szóló döntést követően kezdődnek a tárgyalások arról, hogy a tagállamok milyen súlyozás szerint részesednek majd a forrásokból.

A Menekültügyi és Migrációs Alap rendelettervezetének több rendelkezése is olyan hivatkozásokat tartalmaz, amelyek a még el nem fogadott, új Közös Európai Menekültügyi Rendszerre utalnak.

²¹ Horváth Klaudia Gabriella: Az Európai Zöld Megállapodás és a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret kapcsolata. *Európai Tükör*, 23. (2020), 1. 91–110.



5. Biztonság és védelem: 13,2 milliárd euró

A biztonság mint uniós dimenzióval rendelkező kérdés határozott és összehangolt uniós kezelésére megerősített Belső Biztonsági Alap, Európai Védelmi Alap, valamint az Európai Unió Bűnüldözési Együttműködési Ügynökségének (Europol), polgári védelmi mechanizmus (rescEU) és a Sürgősségisegély-tartalék kibővítése szolgál. A fejezet forrásai az EiT-elnök július 10-i javaslatában foglaltakhoz képest 385 millió euróval, 13,2 milliárd euróra csökkentek (ami a Bizottság javaslatához képest 6,3 milliárd eurós csökkenést jelent). Változatlan a korábbi verzióhoz képest az Európai Védelmi Alap (EDF) forrása, amely így 7,014 milliárd euró lesz a 2021–2027 időszak tekintetében.

6. Szomszédság és a világ: 98,4 milliárd euró

Új megközelítés alapján a jelenlegi eszközök egyetlen átfogó Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközben történő egyesítésével és az Európai Fejlesztési Alap integrációjával a fejezet kerete 98,4 milliárd euró, ez 19 millió eurós növekmény a július 10-i javaslatokhoz képest. Ezzel 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, ennek kerete 12,565 milliárd euró lesz, ez megegyezik a Michel elnök július 10-i javaslatában szereplő összeggel, amely 1,2 milliárd euróval nagyobb februári javaslatánál (ugyanakkor 465 millió eurós csökkenés a jelenlegi időszakhoz képest).

Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz és a Humanitárius Segítségnyújtási Eszköz biztosítja az EU mint nemzetközi szereplő feladatainak ellátását.

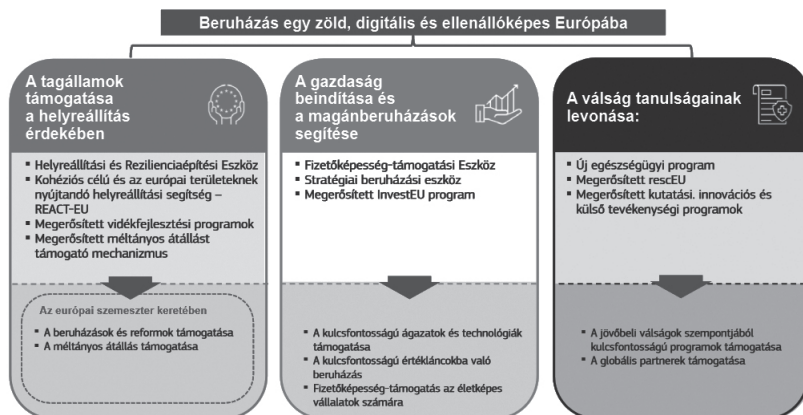
7. Európai közigazgatás: 73,1 milliárd euró.

2.2. A Következő Nemzedék EU (Next Generation EU) nevű helyreállítási eszköz uniós programjai

A Következő Nemzedék EU-csomag teljes kerete 750 milliárd euró. Az Európai Tanács vitáinak egyik fő kérdése volt a helyreállítási csomagon belül a hitelek és a vissza nem térítendő támogatások aránya.

A Következő Nemzedék EU-eszköz három pillérére tett javaslatot a következő 5. ábra mutatja be:





5. ábra

Következő Nemzedék EU- eszköz három pillérére tett javaslat

Forrás: Uniói költségvetés – Az Európai Helyreállítási Terv motorja. Európai Bizottság, 2020.

Az eszközön belül az egyes programok forrásainak nagysága az eredeti javaslatához képest²² az EiT döntése alapján a következő:

- Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz: 672,5 milliárd euró (hitelek: 360 milliárd euró, támogatások: 312,5 milliárd euró);
- ReactEU: 47,5 milliárd euró;
- Európai Horizont: 5 milliárd euró;
- InvestEU: 5,6 milliárd euró;
- Vidékfejlesztés: 7,5 milliárd euró;
- Méltányos Átállást Támogató Alap: 10 milliárd euró;
- RescEU: 1,9 milliárd euró.

A Következő Nemzedék EU fő programja, a Helyreállítási és Ellenálló Képesség Eszköz (RRF) a tartós fellendüléshez nélkülözhetetlen beruházások és reformok támogatását, a tagállamok gazdasági és társadalmi ellenálló képességének javítását,²³ valamint a zöld és a digitális átmenet előmozdítását célozza. A keretet 2,5 milliárd euró támogatással és 110 milliárd euró hitellel növelték meg. Az RFF felhasználáshoz a tagállamoknak az EU-szemeszter ajánlásaihoz igazított nemzeti beruházási és reformterveket kell majd benyújtaniuk és jóváhagyatniuk az Európai Bizottsággal, és a támogatások a politikák sikeres végrehajtásához kapcsolódnak. A vissza nem térítendő RRF-rész

²² A Bizottság és Charles Michel által korábban javasolt 500 milliárd euró támogatás 390 milliárd euróra csökkent. A vágások keretében 2,5 milliárd euróval csökkent a React-EU, 20 milliárd euróval csökkent az Igazságos Átmenet Alap, közel 25 milliárd euróval csökkent az InvestEU, 7,5 milliárd euróval a vidékfejlesztési támogatások költségvetése, emellett pedig nem hozták létre a Fizetőképességi Támogatási Eszközt (26 milliárd euró), valamint nem jut addicionális forráshoz a helyreállítási eszközből a Health program (7,7 milliárd euró) és a külkapcsolati eszköz (15,5 milliárd euró).

²³ Nyikos, Györgyi et alii: *Innovative Finance in the Health Sector: A Guide to EU and National Funding*. Budapest, EIT Health InnoStars, 2020.



igénybevételéhez egy úgynevezett Helyreállítási és Ellenállóképességi 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. Irányadók az országspecifikus ajánlások, emellett hangsúlyos zöld és/vagy digitális irányultság is kötelező. A felhasználásra vonatkozó időkeretet szűkítették, 4 év helyett csak 3 év áll rendelkezésre a jogi kötelezettségvállalások megtételére, a kifizetések teljesítésére pedig 6 éves időkorlátot határoztak meg.

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

A React-EU program kiegészítő rugalmas kohéziós politikai támogatás, ahol nemzeti társfinanszírozás nem szükséges. A jelenlegi operatív programokba kell beépíteni önálló prioritásként. Az EIT-következtetések nem tartalmazzák a React-EU allokációs módszertanát, így az a szektorális tárgyalások során módosítható. Az eszköz végrehajtását tekintve az elfogadott tárgyalási keretben szerepel, hogy a rendkívüli körülményeket figyelembe véve a releváns műveletek, amelyek 2020. február 1-je után kezdődtek meg, elszámolhatók a React-EU-ból, azonban a részletes szabályozás kialakítására még nem került sor.

Az Igazságos Átmenet Alap (JTF) eszköznek, amely elősegíti a tagállamok klíma-semlegességre való átállásának felgyorsítását, a helyreállítási eszközökből származó addicionális forrásainak mérete jelentősen lecsökkent a korábbi javaslatokhoz képest a megállapodásban: a korábbi 30 milliárd euró helyett csak 10 milliárd euró lesz. Az összeget jelenleg vitatja Magyarország, ugyanis annak kiszámításának alapját képező statisztikából kimaradt a BAZ megyei bányászok számának figyelembevétele: ezt a körülményt az Eurostat és a KSH tisztázta, jelenleg azt igyekeznek elérni a magyar hatóságok, hogy ezt javítsák, és vezessék át az országnak jutó forrás mértékének meghatározásában is.

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; 2. központi források, ahol az Európai Bizottság dönt, de „tagállami boríték” van (tehát a tagállami projektek versenyeznek az adott forrásmennyiség felhasználásáért); 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.

Az 1. csoportba tartozó döntéshozatali mechanizmus keretében jelennek meg például a Horizon Europe, Invest EU, SSI, Digital EU, Health, LIFE források.

A 2. döntéshozatali mechanizmus szempontjából az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz mellett a 2021–2027 programozási időszakban megjelennek az RRF forrásai is (mind a visszatérítendő, mind pedig a vissza nem térítendő források).

A 3. döntéshozatali mechanizmus szempontjából a KAP és a Kohézió mellett a 2021–2027 programozási időszakban már megjelennek a React-EU és a JTF forrásai is.



Kiemelendő tehát, hogy az RRF végrehajtását az Európai Bizottság irányítja, eltérően a kohéziós politikában ismert megosztott irányítástól, ahol az Európai Bizottság és a tagállamok közösen irányítják a programokat.

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-es időszaknak, hogy míg a 2014–2020-as 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. A magyar allokáció és a jogállamisági feltétel

Magyarország az úgynevezett kohéziós országok közé tartozik, és változatlanul az EU-források biztosítják jelentős arányban a közberuházások és fejlesztések finanszírozását.²⁴ Kiemelt jelentőségű tehát, hogy milyen és mekkora források és milyen végrehajtási feltételrendszer mentén lesznek elérhetők a 2021–2027 programozási időszakban.

Az MFF 1. fejezet tekintetében nincsenek rögzített tagállami forráskeretek, így a tagállam által igénybe vehető források előzetes meghatározása csak múltbeli tapasztalatokra alapozott becsléssel lehetséges. A közvetlen irányítású uniós programokban Magyarország mind az uniós átlaghoz, mind a lakosságárányához képest alulteljesít.²⁵

A 2. fejezet esetében Magyarországnak a 2014–2020 közötti programozási időszakhoz képest mintegy negyedével kevesebb, azaz 2018-as árakon számolva 17,9 milliárd euró támogatást javasolt az Európai Bizottság. Reálértéken ez 5,7 milliárd euróval jelentett kevesebbet, mint a jelenlegi időszakban rendelkezésre álló forrás. Az EiT-döntéssel Magyarország allokációja a Bizottság eredeti javaslata szerinti 17,9 milliárd eurós szintről 20,06 milliárd euróra nőtt.²⁶

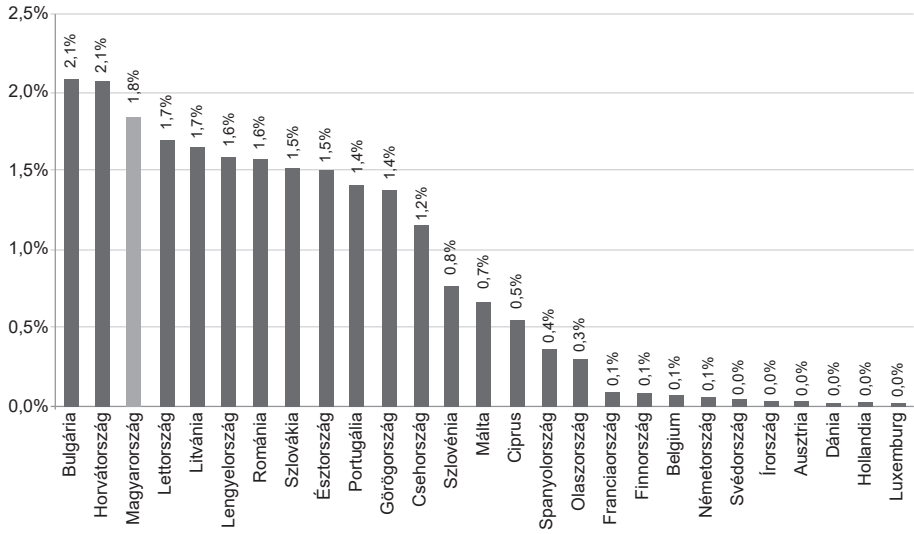
Magyarország kohéziós borítékjának mérete a tagállami GDP 1,8%-a, ami Bulgária és Horvátország (2,1%) mögött az EU harmadik legmagasabb mutatója (lásd 6. ábra).

²⁴ Nyikos, Györgyi: Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn. In Martina Eckardt – Pállinger, Zoltán Tibor (szerk.): *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU? Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn*. Baden-Baden, Nomos, 2013. 141–157.

²⁵ 2014 óta több mint 480 milliárd forint (1,5 milliárd euró) támogatást nyertek el magyar szervezetek a közvetlen irányítású programokon. Ezzel szemben a lakosságárányos érték 970 milliárd forint lenne, azaz a teljesített kétszerese. Ráadásul az elnyert támogatásból 350 milliárd forintot (1,1 milliárd euró, az elnyert támogatás 73%-át) a CEF közlekedési ágán sikerült teljesíteni, ahol a nemzeti borítékot hívtuk le – tehát nem versenyeztünk a forrásokért.

²⁶ A biztonsági hálót kiegészítették azzal, hogy azon tagállamok esetében, ahol a lakosság több mint 1/3-a él az EU-átlag 50%-ánál kevésbé fejlett régiókban, a biztonsági háló szintje 85%-ra emelkedett.



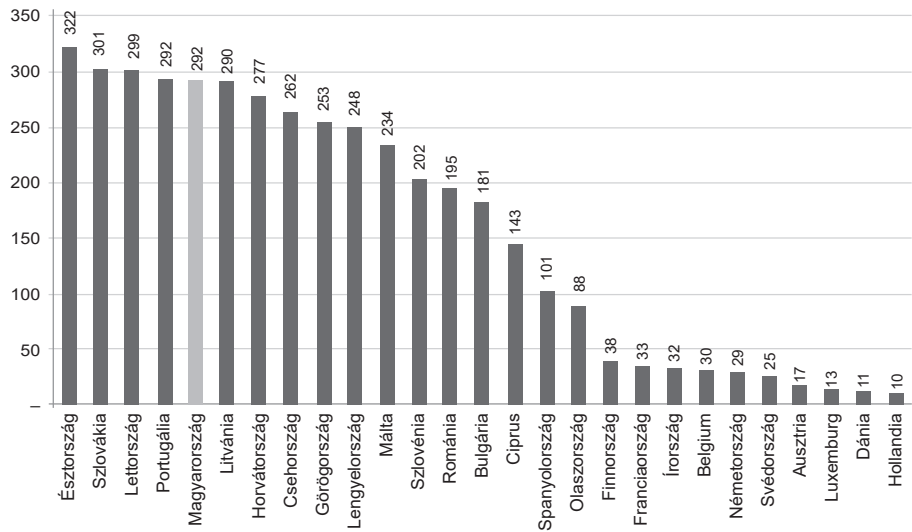


6. ábra

Kohéziós allokáció 2021–2027 a GDP arányában

Forrás: Monitoring és Értékelési Főosztály, ITM, 2020. július 21.

Az egy főre jutó kohéziós támogatás intenzitás az EiT-döntés alapján hazánk esetében 292 euró lesz, ennél csupán 3 tagállam (Észtország, Szlovákia, Lettország) mutatója magasabb (lásd 7. ábra).



7. ábra

Egy főre jutó kohéziós támogatás 2021–2027 (euró)

Forrás: Monitoring és Értékelési Főosztály, ITM, 2020. július 21.



Az agrártámogatások forrásai a 2014–2020-as időszakhoz képest a magyar allokációt tekintve 17,2%-kal csökkennek: a közvetlen támogatásokra 7,7 milliárd euró (9,1 milliárd euró helyett), piaci intézkedésekre 0,2 milliárd euró (0,24 milliárd euró helyett), a KAP II. pilléréből finanszírozott vidékfejlesztési támogatásokra a Next Generation EU forrás beszámításával együtt 2,98 milliárd euró jut (3,53 milliárd euró helyett) 2018. évi áron. A vidékfejlesztés kapcsán, 2018-as áron számolva a 2014–2020-as időszakhoz képest 22,98%-os a forráscsökkenés. A Next Generation EU vidékfejlesztési forrásallokációja csökkent az eredeti javaslatához képest, 556 millió euró helyett csak 262,9 millió euró a magyar részesedés. Így még a Next Generation EU forrásaival együtt is 548 millió euróval kevesebb pénz áll rendelkezésre a következő időszakban, mint a 2014–2020-as pénzügyi periódusban. Ez utóbbi ellentételezésére a magyar vidékfejlesztési boríték nem kapott többletforrást a szabad forrásokból.

A teljes magyar agrárkölségvetésen belül közvetlen támogatásokra 7,7136 milliárd euró fordítható, ami 1,7%-kal és összességében 125,8 millió euróval haladja meg a Bizottság 2018-as javaslatát. A vidékfejlesztési támogatásokra fordítható forrás nagysága a hétéves időszakra 2,7167 milliárd eurót tesz ki, ami arányait tekintve 2,4%-kal, összegét tekintve pedig 127,6 millió euróval magasabb a Bizottság javaslatánál. Vidékfejlesztés esetében az összeg folyóáron 3 057,03 millió euró. A növekmény még ennél is nagyobb, ha a Helyreállítási Eszköz 262,9 millió eurós pluszforrását hozzászámítjuk (ez az összeg folyóáron 288,84 millió euró).

A migrációs és határvédelmi forrás esetében a szektorális jogszabályok véglegesítése folyamatban van, ahol számos olyan nyitott kérdés van,²⁷ amely a magyar nettó pozícióra hatással lesz. Mind a Belső Biztonsági Alap, mind a Menekültügyi és Migrációs Alap, mind a Határigazgatási és Vízum Eszköz rendelettervezete biztosítja, hogy a programozási időszak kezdetén mindegyik tagállam 5 millió euró átányösszeget kap alaponként. Magyarország több tagállammal együtt azt az álláspontot képviseli, hogy ez az összeg a 10 millió euró legyen.

Az RRF elosztási mechanizmusát számos tagállam kritikával illette, mert az nem tükrözte kellőképpen a koronavírus-járvány okozta károkat. Erre reflektálva a vissza nem térítendő forrásoknak csak 70%-át osztanák szét a májusi bizottsági javaslat alapján 2021–2022-ben, míg a maradék 30%-ot 2023-ban allokálnák, a 2015–2019 közötti munkanélküliségi kritérium helyett a koronavírus okozta gazdasági visszaesést figyelembe véve. A maradék 30%-nyi forrás allokálásában azonos súllyal esne latba a 2020-as évi GDP-visszaesés mértéke, illetve az a tényadat, hogy az egyes tagállamok 2021. végi reál GDP-je mennyivel marad el – elmarad-e egyáltalán – a 2019-eshez képest. Így az a tagállam is juthatna forráshoz a 2023-ban kiosztandó 30%-os borítékból, amelynek

²⁷ A Határigazgatási és Vízum Eszköz vonatkozásában Magyarország számára kiemelten fontos, hogy a szárazföldi külső határok a tervezett 30%-os súlyozási aránynál nagyobb hangsúlyt kapjanak. Az eddigiekben azt az álláspontot képviseltük, hogy a tengeri és a szárazföldi határok közötti aránynak egyenlőnek kell lennie (35-35%). A repülőtereken az ellenőrzések (nagyreszt) automatizáltak, tehát úgy gondoljuk, hogy a súlyozási rendszerben a légi határok arányát 20%-ról 15%-ra lehet csökkenteni, és a konzuli hivatalok részesedését továbbra is 15%-on lehet tartani. A Menekültügyi és Migrációs Alap súlyozásakor fontos számunkra, hogy az irreguláris migráció elleni küzdelem és a visszatérés támogatását a javasolt 35% helyett 40%-ban vegyék figyelembe, míg a legális migráció támogatása és a harmadik országbeli állampolgárok integrációja alacsonyabb súlyozási szempont legyen.



GDP-je 2021 végére eléri a 2019-es szintet, még ha kisebb arányban is. A tagállamok közötti különbségek megfelelő figyelembevételére érdekében – a bizottsági javaslatához hasonlóan – az elosztási kulcs figyelembe venné a népességarányt és az inverz egy főre jutó GDP-t is. Ez alapján Magyarország RRF vissza nem térítendő borítékja az előre allokált 70%-ból összesen 4,34 milliárd euró. A legfrissebb ismert bizottsági növekedési előrejelzésekkel számolva ehhez a 30%-nyi fennmaradó forrásból még 1,93 milliárd euró társulna, azaz Magyarország teljes, becsült RRF vissza nem térítendő allokációja nagyjából 6,27 milliárd euróra rúghat. Az RRF hitelkeret felső korlátját az elfogadott megállapodás a tagállam GNI-jának 6,8%-ában maximalizálja. Magyarország esetében a 360 milliárd euró teljes hitelkeretből összesen 10 milliárd euró jut hazánkra, a korábban a Bizottság által kalkulált részesedések alapján (lásd 2. táblázat). Bevezetnek továbbá 10% előleget, ez 2021-ben lesz kifizetve.

2. táblázat

Várható összes magyar allokáció 2021–2027
(direkt forrásokkal és hitelekkel együtt; 2018-as áron Mrd euró)

Források	2021–2027 MFF	2021–2027 NGEU	2021–2027 MFF + NGEU	Megoszlás
Kohézió	20,057	–	20,057	38,9%
KAP	10,638	0,263	10,900	21,1%
JTF	0,102	0,136	0,237	0,5%
REACT-EU	–	1,056	1,056	2,0%
RRF VNT	–	6,257	6,257	12,1%
RRF VT	–	10,0	10,0	19,4%
Közvetlen Uniós irányítású programok	–	–	1,728	3,3%
SSI, InvestEU	–	–	0,563	1,1%
EIB Páneurópai Garanciaalap	–	–	0,215	0,4%
SURE	–	–	0,504	1,0%
EU4 Health	–	–	0,077	0,1%
Összesen	30,797	17,712	51,594	100,0%

* múltbeli adatok alapján becsült érték

Megjegyzés: EIB: Európai Beruházási Bank, KAP: Közös Mezőgazdasági Politika, NGEU: Next Generation EU, React-EU: gazdasági helyreállítás előkészítését támogató rendkívüli kiegészítő források, RRF VNT: Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz vissza nem térítendő támogatása, RRF VT: Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből eredő hitel, SSI: Fizetőképesség-támogatási Eszköz, SURE: szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszköz.

Forrás: a szerzők szerkesztése

A források nagyságának és jogosultsági rendszerének jelentősége mellett a különböző feltételrendszerek, így kiemelten a jogállamisági feltétel nagyon fontos, és működése meghatározza, hogy a költségvetésben biztosított forrásokhoz valóban hozzá lehet-e majd jutni, vagy sem.



A kohéziós politikában a feltételrendszerek (kondicionalitások) alkalmazása hosszú folyamatra tekint vissza, és egyre erősödő tendenciát jelent.²⁸ A jelenleg hatályos szabályozásban és gyakorlatban az alábbi eszközök találhatók: a makrogazdasági feltételek (kohéziós politika összekötése az európai uniós gazdasági irányítással), ex-ante feltételrendszer (az ESB-alapok hatékony és eredményes felhasználásához szükséges előfeltételek meghatározása: úgymint szakpolitikai és stratégiai keretek, keretszabályok, elégséges adminisztratív és intézményi kapacitások) és a megszakítás/felfüggesztés feltételrendszere (finanszírozásnak a szabályos működéshez és végrehajtáshoz kapcsolása).

A 2021–2027 programozási időszakra vonatkozó bizottsági szabályjavaslat²⁹ azonban egy újabb felételrendszert javasol bevezetni, az úgynevezett jogállamisági feltételt, mint önálló, az összes uniós költségvetési kiadásra, ideértve a kohéziós politikára is, vonatkozó átfogó követelményt. Az új elem ebben a megközelítésben az, hogy a hatályos kohéziós szabályok követelményrendszere kiegészül az EU-jogelvek és alkotmányos jogok, jogállami elvek és követelmények elvárásával, illetve valamennyi MFF-forrásra vonatkozna. A javaslat jelentős politikai és szakmai vitát generált elsősorban a javasolt szabályok és azok alkalmazásának, áttekinthetőségének és objektivitásának kapcsán, illetve a forráskezeléshez kapcsolódó elvárások alkotmányossági és jogállamisági területre való kiterjesztésének indokoltságáról. A viták eredményeként a Bizottság mellett az Európai Parlament és a tagállamok többsége szükségesnek látja a jogállamisági feltétel bevezetését. Magyarország és Lengyelország mint a jogállamisági kritikákkal leginkább érintett és egyben jelentős EU-forrásban részesülő tagállamok nem támogatták ennek bevezetését.

Az EiT költségvetési kondicionalitás kialakításáról hozott döntést, amelynek leírásában a „jogállamiság” kifejezés nem szerepel. A szöveg előírja, hogy az új kondicionalitás keretében – tényleges sérelem esetén – a Bizottság intézkedéseket javasoljon, amelyekről a Tanács minősített többséggel dönt. Az Európai Tanács rögzítette, hogy rövidesen még visszatér a kérdésre. A következtetések értelmében a Bizottság a csalással és szabálytalanságokkal kapcsolatban további intézkedéseket dolgozhat ki. Ez olyan, jogi aktusokba foglalandó intézkedéseket foglal majd magában, amelyek biztosítják az uniós finanszírozás végső kedvezményezettjeire vonatkozó információk összegyűjtését és összehasonlíthatóságát kontroll és ellenőrzés céljából. A következtetések rögzítik, hogy a család elleni küzdelemhez elengedhetetlen az Európai Számvevőszék, az OLAF, az Eurojust, az Europol és (ahol releváns) az Európai Ügyészség, valamint a tagállami illetékes hatóságok erőteljes bevonása.

A Parlament 2020. december 16-án megszavazta a megállapodást a Tanáccsal, ezzel bevezetve egy olyan mechanizmust, amely lehetővé teszi az uniós kifizetések felfüggesztését a jogállamiságot megsértő tagállamok esetében. A kifizetések leállításáról szóló döntést a Bizottság javaslata alapján a Tanácsnak kell majd meghoznia, minősített többséggel.

²⁸ Hajdu Szilvia et alii: *Kohéziós Politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017; Nyikos, Györgyi – Kondor, Zsuzsanna: The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds. *NISPAcee. Journal of Public Administration and Policy*, 12. (2019), 1. 113–134.; Nyikos Györgyi – Szabó Szandra: Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Európai Tükör*, 22. (2019), 1. 67–87.

²⁹ COM[2018] 324 final.



3. Következtetések

Az EU működése és az EU-források kiemelt jelentőségűek a tagállamok életében. A források hatékony, szabályos és eredményes felhasználása közös érdekünk. A 2021–2027 programozási időszak többéves pénzügyi keretének előkészítése a korábbiaknál is komplexebb és nehezebb politikai és szakmai feladat. A két legfontosabb új elem a költségvetési egyeztetési folyamatban egyrészt az a szándék, hogy a forrásokat a tagállamok „megrendszabályozására” a tagállamok többsége által elfogadott szankcionálásra használják, másrészt pedig a Covid-19-helyzet kezelésére az EU általi hitelfelvétel mint forrásszerzés a közös költségvetéshez.

Az EU-források felhasználásánál összetett szabályrendszer írja elő a végrehajtáshoz az alkalmazandó szabályokat. A többéves pénzügyi keret és szabályozás alapján a tagállamoknak és a kedvezményezetteknek eddig is igazolniuk kellett, hogy a pénzgazdálkodásra vonatkozó szabályozási keretük megfelelő, a vonatkozó uniós rendeletek végrehajtása szabályszerű, és létrehozták az uniós finanszírozás sikeres végrehajtásához szükséges közigazgatási és intézményi kapacitásokat. A jogállamisági feltétel új réteget emel erre a rendszerre, amikor politikai problémákat és vitákat próbál költségvetési eszközökkel kezelni.

A jogállamiságról folytatott vita súlyát és tétjét jól mutatják a bevetett eszközök; a folyamat kimenetele nehezen előrejelezhető. Megvizsgálva azonban a 2021–2027-es időszakra tervezett források lebonyolítási, jogosultsági és felhasználási feltételrendszerét megállapítható, hogy a források felhasználási lehetőségeinek kialakításában kulcsszerepet kap az Európai Bizottság és a források EU-stratégiai célokhoz és ezek eléréséhez szükséges reformokhoz kötöttsége tovább erősödik. Ennek alapján az Európai Bizottság fontos eszközöket kap, amelyekkel lassíthatja vagy megakadályozhatja, hogy a tagállam a szabályrendszerrel ellentétesen használja az EU által biztosított forrásokat. Kérdés persze, hogy politikai szinten kialakítanak-e ennél fontosabb és átfogóbb eszközt a jogállami feltételrendszer felállításával.

Felhasznált irodalom

- Ambrusz Ákos – Bartucz Zoltán – Gyürkés Anita – Hargita Eszter – Kulin-Pintér Veronika – Nyikos Györgyi – Staviczy Péter: *Állami támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Béres, Attila – Jablonszky, György – Laposa, Tamás – Nyikos, Györgyi: Spatial Econometrics: Transport Infrastructure Development and Real Estate Values in Budapest. *Regional Statistics: Journal of the Hungarian Central Statistical Office*, 9 (2019), 2. 1–17. DOI: <https://doi.org/10.15196/RS090202>
- Darvas, Zsolt – Guntram Wolff: *Rethinking the European Union's post-Brexit budget priorities*. Policy Briefs 24758, Bruegel, 2018.
- Az Európai Tanács rendkívüli ülése, 2020. február 20–21. Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2020/02/20-21/ (A letöltés dátuma: 2020. 10. 10.)



- Hajdu Szilvia – Kondor Zsuzsanna – Kondrik Kornél – Miklós-Molnár Marianna – Nyikos Györgyi – Sódar Gabriella: *Kohéziós Politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Horváth Klaudia Gabriella: Az Európai Zöld Megállapodás és a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret kapcsolata. *Európai Tükör*, 23. (2020), 1. 91–110. DOI: <https://doi.org/10.32559/et.2020.1.5>
- Infografika – Az EU 2021–2027-es költségvetése és a helyreállítási terv. Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/ (A letöltés dátuma: 2020. 10. 11.)
- Kengyel Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle*, 65. (2019), 5. 521–550. DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.5.521>
- Koponiczné Györke Diána: Az EU 2021–2027-es többéves pénzügyi keretének hatása a vidékfejlesztésre. *Közép-Európai Közlemények*, 13. (2020), 1–2, 369–379. Elérhető: www.analecta.hu/index.php/vikekkek/article/view/33544 (A letöltés dátuma: 2020. 10. 10.)
- Nyikos, Györgyi: New Territorial Development Tools in the Cohesion Policy 2014–2020. *Deturope: Central European Journal of Tourism and Regional Development*, 6. (2014), 3. 40–53.
- Nyikos, Györgyi: Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn. In Martina Eckardt – Pállinger, Zoltán Tibor (szerk.): *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU? Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn*. Baden-Baden, Nomos, 2013. 141–157. DOI: <https://doi.org/105771/9783845245065-141>
- Nyikos, Györgyi – Kondor, Zsuzsanna: The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 12. (2019), 1. 113–134. DOI: <https://doi.org/10.2478/nispa-2019-0005>
- Nyikos Györgyi – Szabó Szandra: Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Európai Tükör*, 22. (2019), 1. 67–87. DOI: <https://doi.org/10.32559/et.2019.1.4>
- Nyikos, Györgyi – Kondor, Zsuzsanna – Pámer, Zoltán – Jonas Jatkauskas – Stanisław Bienias: *Innovative Finance in the Health Sector: A Guide to EU and National Funding*. Budapest, EIT Health InnoStars, 2020.
- Soós Gábor – Nyikos Györgyi: Irregularities in EU-funded Public Procurement in Hungary and the Rest of the EU. *Public Procurement Law Review*, (2020) 5. 255–271.
- Uniók költségvetés – Az Európai Helyreállítási Terv motorja. Európai Bizottság, 2020. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020.2136_hu_02.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 10. 10.)



Jogforrások

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret COM(2018) 321 final

Javaslat a Tanács Rendelete a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről COM/2018/322 final – 2018/0132 (APP)

Javaslat a Tanács Rendelete a Covid19-világjárvány utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról COM/2020/441 final/2

Módosított javaslat a Tanács Rendelete a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről COM/2020/443 final

