

KENGYEL ÁKOS

A 2027 utáni uniós költségvetési keretek kialakítását befolyásoló adottságok

A cikk az Európai Unió költségvetését hosszú távon jellemző sajátosságok és a 2021–2027 közötti költségvetési időszakban végbement változások vizsgálatán keresztül elemzi a jövőbeli elmozdulási irányokat befolyásoló tényezőket. A vizsgálat célja a többéves pénzügyi keret (*Multiannual Financial Framework, MFF*) és a Next Generation EU (NGEU) program működéséből következő tanulságok levonása, továbbá a 2027 után induló új költségvetési időszak tervezésére ható tényezők feltérképezése. A szerző a jelenlegi költségvetési időszak változásai és kihívásai tükrében elemzi a költségvetés nagyságából, finanszírozásából és kiadási szerkezetéből adódó korlátokat és elmozdulási irányokat. Az elemzés kiemelt figyelmet fordít az NGEU keretében alkalmazott új megközelítések következményeire, többek között a közös kötvénykibocsátás, valamint a strukturális reformok támogatásának és a teljesítménymutatók számonkérésének jelentős szemléletváltást képviselő megközelítéseire.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: E61, F36.

Bevezetés

Az uniós szintű költségvetési kiadások alapos újragondolását számos megfontolás már eddig is indokoltta tette. A 2027 utáni költségvetési keretek kialakítását befolyásoló tapasztalatok feltárása és az ezekből adódó következtetések levonása azért vált különösen időszerűvé, mert a várakozások szerint az Európai Bizottság 2025-ben hozza nyilvánosságra a 2028–2034 közötti hétéves uniós költségvetési időszakra vonatkozó javaslatcsomagját, amelynek tartalmáról egyelőre semmilyen részlet nem ismert. Mivel a javaslatcsomag megjelenését követően a tagállamok közötti viták lefolytatására és az Európai Parlament jóváhagyására a tapasztalatok szerint még 2–2,5 éves időszakra van szükség, ezért már most biztosan állítható, hogy ismét az utolsó pillanatban sikerül majd megállapodni és elindítani az új költségvetési időszak programjait.

Kengyel Ákos egyetemi tanár, Jean Monnet Chair, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék (e-mail: akos.kengyel@uni-corvinus.hu).

A kézirat első változata 2024. október 14-én érkezett szerkesztőségünkbe.

DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2024.12.1381>

Az Európai Uniót az elmúlt másfél évtizedben ért különböző jellegű válságok¹ hatásainak kezelése is bizonyította, hogy szükség lenne az uniós szintű költségvetési keretek megerősítésére és rugalmasabbá tételére, a közös költségvetés által betöltött funkciók újragondolására. Ennek ellenére hosszú ideje nem történt komolyabb változás a „hagyományos” uniós szintű költségvetésen (többéves pénzügyi keret, *Multiannual Financial Framework, MFF*) keresztül folyósított kiadások bruttó nemzeti jövedelemhez (GNI) viszonyított arányában. A tagállamok nem voltak hajlandók a közös költségvetésnek az EU bruttó nemzeti jövedelméhez viszonyított 1 százalékos szintjét alig meghaladó kiadási arányon változtatni, ezért a felmerülő új szakpolitikai kihívások és különböző válsághelyzetek kezelése elsősorban költségvetésen kívüli megoldásokon keresztül valósulhatott meg.

Csak a világválság hozott stratégiai fordulatot az uniós szintű költségvetési gazdálkodás terén, miután a tagállamok a többéves pénzügyi keret mellett meg tudtak állapodni egy újfajta módon finanszírozott keret létrehozásáról (*EB [2020]*). A 2021-től elindított Next Generation EU (NGEU) program finanszírozása, célrendszere és működése olyan új megközelítéseket hozott, amelyek jelentős hatást gyakorolhatnak az uniós költségvetés jövőbeli működésére (*Corti és szerzőtársai [2022]*). Bár nagyságrendileg még az NGEU-val együtt is csak a GNI mintegy 1,8 százalékát kitevő forrásokról beszélhetünk, az integráció előtt álló stratégiai célok támogatásában, a gazdasági stabilizációban és a strukturális reformok előmozdításában máris nagyobb szerepet tudnak betölteni az uniós szintű költségvetési források. Már most érzékelhető, hogy a 2027 utáni időszakra való felkészülés során jelentős szerepet játszhatnak az eredetileg ideiglenes, egyszeri megoldásként elindított NGEU működése során szerzett tapasztalatok.

Az EU előtt álló újabb kihívások megfelelő kezelése a költségvetés működésében is jelentős szemléletváltást igényel. A 2027 utáni költségvetés kidolgozását alapvetően befolyásolják az új geopolitikai és geoökonómiai kihívások, melyek a stratégiai autonómia erősítésének és a versenyképesség javításának összetett kérdéskörét még inkább előtérbe helyezik (*Montoya [2023]*). A világgazdaság elindult blokkosodása, az ellátási láncok széttöredezése, Oroszország Ukrajna ellen indított háborújának biztonság-, védelem- és energiapolitikai következményei vagy a migráció kezelése újabb válaszokat és forrásokat is kívánnak. Ukrajna támogatása és újjáépítésének segítése hosszú távú finanszírozási kérdéseket vet fel, mindemellett az EU jövőbeli bővülése kapcsán valamennyi potenciális tagjelölt ország csatlakozásra való érettségének támogatása is költségvetési vonzattal jár.

Emellett a kettős (digitális és zöld-) átállás hosszú távú céljainak elérését továbbra is támogatni kell – a klímapolitikai célok észszerű módon és ütemben történő megvalósítása mellett. Ráadásul eközben az integráció stratégiai célját: a tagországok közötti gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését is szem

¹ A 2008–2009-es nemzetközi pénzügyi és világgazdasági válságot a szuverén adósságválság kialakulása és kezelése követte, majd soha nem tapasztalt menekült- és migrációs hullám indult el 2015-től az Európai Unió felé, ezt követően Európát is elérte a koronavírus-járvány, amelynek 2020 tavaszától rendkívül drámai egészségügyi következményei lettek, és kezelni kellett a gazdaságra gyakorolt hatásait is. A válságok sorozatát a 2022-ben kitört orosz–ukrán háború következményei és azok energiapiaci és inflációs hatásai követték.

előtt kell tartani, vagyis a konvergenciát előmozdító és a divergenciát megakadályozó programokra van szükség.

A 2027 utánra vonatkozó javaslatok kidolgozása során az európai gazdaság versenyképességének javításával összefüggő stratégiai jelentőségű feladatok költségvetésre gyakorolt hatásainak feltérképezése különösen előtérbe kerülhet, miután a 2024 őszén megjelent Draghi-jelentés nemcsak szakpolitikai változtatási irányokat vázolt fel (*Draghi [2024b]*), de a célok megfelelő támogatása kapcsán új szemléletű uniós szintű finanszírozási megközelítések szükségességére is figyelmeztetett (*Draghi [2024a]*). A jelentés szerint a közös költségvetésnek és a közös adósságeszközök kibocsátásának a jövőben jelentős katalizátorszerepet kellene játszania a magánszektor beruházási forrásainak mobilizálásában. Az uniós támogatások folyósítása kapcsán nagyobb mértékben kellene alkalmazni a kockázati tőkét és garanciát nyújtó megközelítéseket. Ezáltal az uniós szintű források sokkal jobban hozzá tudnának járulni a beruházási ráta emeléséhez, valamint az olyan közjavak támogatásához, mint például a közlekedési, digitális és energetikai hálózatok vagy a védelmi képességek fejlesztése. Mindehhez persze az integrált tőkepiac és a kiteljesített bankunió működése is elengedhetetlen feltételek lennének.

Jelen tanulmány nem a konkrét kiadási tételek és prioritások meghatározását tűzi ki célul, és nem kíván a jövőre vonatkozó forgatókönyveket felállítani. Az elemzés célja azoknak a sajátosságoknak és tapasztalatoknak a feltárása, amelyek jelentősen befolyásolhatják a jövőbeli uniós szintű költségvetés működését.

Az uniós szintű kiadások tervezését meghatározó tényezők

A hosszú távon bekövetkező elmozdulási lehetőségek megítéléséhez a jelenlegi és a korábbi költségvetési keretekről folytatott tárgyalások tapasztalatai alapján érdemes rámutatni néhány olyan általános jellemzőre, amelyek döntően befolyásolják, illetve korlátozzák a jövőbeli változásokat. A várakozások megalapozottságának megítéléséhez az alábbi megfontolásokat érdemes figyelembe venni.

Útfüggőség és válságok

Az európai uniós intézményrendszer működése és a tagállamok érdekeinek figyelembevétele egy technokrata, bürokratikus, szabályalapú döntéshozatalt hozott létre, amely csak lassan képes reagálni a változásokra. Emiatt jelentős mértékű útfüggőség jellemzi a költségvetésben véghezvihető reformokat, vagyis a kialakult struktúra nagymértékben meghatározza a jövőbeli változtatásokat. Az egyes kiadási tételek közötti arányeltolódás csak lassan, fokozatosan képes végbemenni. Ugyanakkor éppen az NGEU létrehozása szolgál jó példával arra, hogy egy komolyabb válsághelyzet integrációs hajtóerőket indíthat el, és bekövetkezhet egy jelentősebb újítás is, amely nemcsak a költségvetési források előteremtése, de a programok megvalósítása szempontjából is új feltételeket vezet be, ráadásul a kialakult kiadási arányokat is számottevően módosítani tudja.

A 2027 utáni időszakra vonatkozóan még semmilyen hivatalos jele nem látszik annak, hogy az Európai Bizottság az NGEU-hoz hasonló, közös hitelfelvételen alapuló finanszírozást javasolna, ugyanakkor a Draghi-jelentés a szükséges források előteremtése érdekében a jövőben is lényeges elemként számol a közös kötvényki-bocsátással. Hivatalosan az NGEU létrehozásakor egyszeri megoldásról beszéltek. Amennyiben ez a konstrukció eredményesnek bizonyul, és az EU előtt álló stratégiai célok támogatását a jövőben csak ilyen módon lehetne kellő mértékben finanszírozni – vagyis, ha a tagállamok továbbra sem lennének hajlandók a saját források befizetésén keresztül biztosítani a szükséges pluszforrásokat –, akkor nem kétséges, hogy a közös hitelfelvétel része marad az uniós költségvetési rendszernek.

Az európai hozzáadott érték/európai közjavak támogatása

Az uniós szintű kiadásoknak európai hozzáadott értéke van (*Gros–Micossi* [2005], *Monti és szerzőtársai* [2017], *Rubio* [2011], [2020]). Ezt legjobban úgy lehet értelmezni, hogy az adott kiadásból minden tagállam számára kölcsönös előnyök származnak, és az uniós kiadások hatékonyabbak, mint ha a nemzeti költségvetésekből támogatnának adott szakpolitikai célokat, illetve csak így valósulhat meg valamilyen cél. Az uniós költségvetési keretokról szóló viták során a tagállamok alábecsülik az uniós szinten elköltött források jelentőségét. A bevételi és kiadási oldalon bekövetkező változásokhoz való hozzáállásuk alapján úgy tűnik, mintha nulla összegű játéknak tekintenék az uniós szintű költségvetés működését. Pedig az uniós szintű kiadások tényleges hatásait a szűken értelmezett nettó költségvetési pozíció önmagában egyáltalán nem tükrözi.

Hangsúlyozni kell, hogy az európai szintű hozzáadott értéknek köszönhetően az uniós költségvetési támogatásokból számos kölcsönös előny származik. Ilyen általános előnyökként értelmezhetők a határokon átnyúló hatások, a közvetett keresleti és kínálati hatások, a közös fellépésből adódó szinergiák és méretgazdaságossági előnyök, valamint az uniós támogatások és pénzügyi eszközök katalizátorszerepe, számottevő multiplikátorhatásuk. Számos uniós szinten finanszírozott szakpolitika esetében nem is lehet egyértelműen meghatározni a támogatások haszonélvezőinek körét. Erre többek között jó példaként szolgál az Erasmus+ program, amelynek keretében a küldő és a fogadó országok is nyertesei az oktatási mobilitási együttműködéseknek; a K + F-et támogató Horizont Európa program, amelynek keretében a támogatásoknak határokon átnyúló tovagyűrűző (*spill over*) hatásai vannak; a kohéziós politikai támogatásokból származó kölcsönös előnyök, hiszen a fejlett tagállamok megrendelések formájában és a projektek megvalósítása során közvetlen és közvetett módon részesülnek a támogatások hatásaiból; vagy a bel- és igazságügyi együttműködés keretében támogatott politikák, amelyek közvetlen előnyökkel járnak a szomszédos országok számára is.

Meg kell jegyezni, hogy az európai hozzáadott érték jelentése szorosan összekapcsolódik az európai közjavak biztosításának kérdéskörével. A két fogalom között számos átfedés, illetve kapcsolódási pont adódik. Ugyanakkor, az európai közjavak

tartalmának egyértelmű meghatározására nem alakult ki egységes értelmezési keret, az egyes szerzők eltérően közelítik meg az ebbe a körbe sorolható szakpolitikai területeket (*Begg [2023]*, *Buti és szerzőtársai [2023]*, *Rubio [2020]*). Ezen a téren mindenképpen szükség lenne az értelmezési keretek világos kidolgozására és a kapcsolódó szakpolitikák finanszírozási igényeinek és módjának alapos elemzésére. A jövőbeli költségvetés kialakítása során tehát meghatározó szempontnak kellene lennie a megfelelően alátámasztott, európai hozzáadott értékkel járó, illetve európai közjavakat támogató kiadások meghatározásának.

A stratégiai célok kombinált finanszírozása

A tagállamok előtt álló stratégiai célok elérése kapcsán a fő kérdés a 2027 utáni időszakra vonatkozóan is az, hogy hogyan finanszírozzák ezek elérését: az uniós szintű közös költségvetésből, közös hitelfelvételből (különböző pénzügyi eszközökön keresztül) avagy a nemzeti költségvetésekből. Ezen a téren a Next Generation EU program jelentős intézményi újítást képvisel, mivel az EU ezt megelőzően még sohasem vett fel ilyen mértékű hitelt annak érdekében, hogy a tagállamok kiadásait finanszírozza. Az NGEU-ról szóló tárgyalások során különben eltérő álláspontok alakultak ki arról, hogy ez az új pénzügyi eszköz milyen mértékben válhat állandó finanszírozási forrássá. A déli tagállamok képviselői jellemzően úgy állították be az NGEU-t, mint a mélyebb gazdasági integráció előfutárát, ezzel szemben az északi tagállamok az új helyreállítási alap elfogadása kapcsán inkább annak kivételes és átmeneti jellegét hangsúlyozták (*Miró [2022]*). Nagy kérdés, hogy hosszabb távon milyen szerep juthat az NGEU-hoz hasonló megoldásoknak az uniós szintű célok finanszírozásában.

A kialakult helyzet alapján leszűrhető az a tanulság, hogy a stratégiai célok elérését kombinált módon érdemes támogatni: ebbe beleférnek a vissza nem térítendő támogatások mellett a különböző pénzügyi eszközök, illetve az uniós szintű keretek mellett a nemzeti költségvetési kiadások és a magánforrások bevonásával elvárt társfinanszírozás. Mindenesetre az egyes programok és finanszírozási módok között meg kell teremteni a koherenciát – vagyis el kell kerülni az értelmetlen átfedéseket, melyek sok eszköz célrendszere esetében még most is jellemzik a rendszert. Elég csak a szerkezetváltással kapcsolatos kohéziós politikai támogatások és az NGEU keretében nyújtott források körére utalni (*Rubio és szerzőtársai [2024]*). Lényeges lenne, hogy a különböző eredetű források kezelése egységes intézményi végrehajtási keretekben valósuljon meg a jövőben.

Kiszámíthatóság/stabilitás vagy rugalmasság

A többéves keret lényeges jellemzője a stabilitás, ugyanakkor bizonyos mértékű rugalmasságra is szükség van, különösen az előre nem látható válságok kezelésére való képesség erősítése miatt. A stabilitás különösen fontos a többéves programok kiszámítható költségvetési háttérének biztosítása érdekében (*Kengyel [2017]*). Az uniós

költségvetési keretet hagyományosan beruházásorientált hozzáállás jellemzi. Meghatározó részében lényegében egy beruházási költségvetésről van szó. A 2021–2027 közötti időszakban az MFF és az NGEU kiadásait figyelembe véve a teljes keret 63 százaléka beruházásokat támogat, szemben a korábbi évtizedekben fennálló 40 százalékos körüli részarányal (*DG BUDG* [2024]).

A rugalmasság viszont lényeges az előre nem látható helyzetekre adandó gyors reagálás lehetőségének biztosításához. Ez utóbbi kapcsán a félidős felülvizsgálatnak, a fejezeteken belüli átcsoportosításnak, illetve a megfelelő tartalékok beállításának is jelentős szerepe van. Fontos tanulság, hogy a jelenlegi költségvetési időszakban a többéves pénzügyi kereten belül rendelkezésre álló forrásoknak összesen 2,4 százalékát sikerült az időszak során kialakult váratlan válsághelyzetek miatt átcsoportosítani a meglévő szabályozási keretek alapján (*DG BUDG* [2024] 16. o.). Ez meglehetősen nagyfokú rugalmatlanságot tükröz.

A rugalmasabb reagálást szolgálhatják a különböző pénzügyi eszközökön keresztül nyújtott támogatások, illetve a kedvezményes visszafizetési feltételeket biztosító hitelek is. A jövőben a nagyobb fokú rugalmasság megjelenhetne az egyes programok végrehajtására vonatkozó előírások egyszerűsítésében vagy például egyes prioritások támogatását szolgáló intézkedések kapcsán a tagállamok számára lehetővé tett nagyobb fokú önállóság biztosításában is (*Rubio és szerzőtársai* [2024]).

Meghatározó stratégiai kérdés, hogy az uniós költségvetésnek a jövőben inkább beruházásorientáltnak vagy inkább válságkezelés-orientáltnak kellene-e lennie. Az előbbi értelemszerűen rugalmatlanabb keretet tesz lehetővé, mivel a kapcsolódó programok és szakpolitikák szabályrendszere előre jól meghatározott célokat jelöl ki. A váratlan válsághelyzetek kezelésére való alkalmasság erősítése viszont rugalmasabb szabályozási hátteret biztosító eszközök és programok felállítását igényli.

A közös költségvetés jellegzetességeiből adódó következmények

A közös költségvetés napjainkra kialakult jellegzetességei közül négy főbb területet érdemes megvizsgálni: a kiadások korlátozott nagyságát, a tagállami költségvetésektől eltérő költségvetési funkciókat, a saját források problémáját, valamint a kiadási szerkezet lassú, de fokozatos átalakításának következményeit.

A költségvetés nagysága

Az EU hosszú távú költségvetési keretéről hétévente folytatott, jellemzően 2-2,5 évig tartó tárgyalások az Unió közös költségvetésének ügyét látszólag a politikai viták középpontjába helyezték, ennek ellenére a költségvetés mérete meglehetősen szerény nagyságú maradt az elmúlt évtizedek alatt. A kiadások napjainkban is az EU bruttó nemzeti jövedelmének csak 1,07 százalékát teszik ki, amihez az NGEU program forrásait hozzávéve is csak 1,8 százalékos részarányról beszélhetünk. A tagállamok láthatóan nem kívánják a költségvetés nagyságát érintő komolyabb elmozdulást támogatni. Ebből adódóan

a jövőre nézve is feltételezhető, hogy a hagyományos közös költségvetési keret számára rendelkezésre álló források emelésére nem lehet reálisan számítani.

Ha azonban feltételezzük, hogy a tagállamoknak közös érdekeken alapuló stratégiai céljaik vannak, akkor ezek támogatásához megfelelő nagyságú közös költségvetést kellene elfogadniuk. Tisztázniuk kellene, hogy milyen uniót akarnak, melyek a prioritásaik, és ezek tükrében milyen uniós szintű kiadásokra lenne szükség (Kenyel [2019]). Az elmúlt évtizedek során nem tisztázódott egyértelműen, hogy melyek a közös költségvetés legfontosabb céljai: távolról sem beszélhetünk a tagállamok és az uniós szint között kialakított, világosan körülhatárolt, föderatív jellegű munkamegosztásról. A költségvetés méretéből adódóan az uniós szintű kiadások jelenleg nem alkalmasak a redisztribúciós és allokációs funkciók betöltésén túl meghatározó szerepet vállalni a stabilizáció terén.

A költségvetés által betöltött funkciók

Az uniós költségvetésnek más funkciói vannak, mint egy nemzeti költségvetésnek, ebből adódóan számos területet nem finanszíroz. Ennek az a következménye, hogy bizonyos kiadások az uniós költségvetésben aránytalannak tűnnek (például a közös agrárpolitika finanszírozása vagy az NGEU-támogatásokkal kiegészülő kohéziós politika), amit azonban az Unió szintjén vállalt funkciók és a közkiadásokon belüli arányok alapján már másképpen lehet megítélni. Tehát az egyes kiadási tételek részesezését nem szabad önmagukban megítélni, a kiadásokat az összes közkiadáson belül betöltött részarányuk, illetve az EU hatáskörei tükrében kell értékelni.

Az EU szintjén a jelentősebb költségvetési forrásokat igénylő kormányzati funkciók közül viszonylag kevés valósul meg (Begg [2009], Figueira [2009]). Mivel az EU költségvetési kiadásainak meghatározó részét az agrárpolitikával és a kohéziós politikával összefüggő kiadások képezik, megállapítható, hogy az uniós költségvetés elsősorban allokációs és disztribúciós feladatokat lát el. A kohéziós politika esetében erős a fejlesztési funkció is. A fejlesztési funkció a K + F-politika, az oktatási és képzési programok és a transzeurópai hálózatok támogatása kapcsán is egyre fontosabbá válik (bár fokozatos megerősítésük ellenére ezen szakpolitikák részaránya az összes kiadásban még mindig viszonylag alacsony).

Ugyanakkor az újraelosztási politika legtöbb területe érintetlen maradt: így többek között az EU költségvetése nem foglalkozik jóléti transzferekkel (például munkanélküli-segélyekkel), egészségügyi biztosítással vagy például olyan közjavakkal, mint a védelem területe. A gazdasági stabilizáló szerep – a monetáris politika kivételével – szinte kizárólag a tagállami kormányok hatáskörében van, de bizonyos szempontból (elsősorban a kohéziós politikai transzfereknek és az NGEU-nak köszönhetően) az EU költségvetésének is van gazdaságstabilizátor-szerepe. Természetesen az EU költségvetése már csak méretéből adódóan sem képes széles körű makrogazdasági stabilizációs funkciót betölteni. Az NGEU keretében nyújtott támogatások azonban érzékelhető változást indítottak el, mivel a biztosított források egyértelműen hozzájárulnak a nemzeti költségvetések hosszú távú stabilitásának erősítéséhez is.

Az NGEU létrehozásában fontos szerepet játszott az a felismerés, hogy az európai gazdaság kiegyensúlyozott és dinamikusabb fejlődése érdekében szükség van a stabilizációs funkció eredményességének fokozására, az uniós költségvetési kapacitás megerősítésére. Erre már a koronavírus-járvány kiváltotta válsághelyzetet megelőző időszakban is többen figyelmeztettek – nem utolsósorban a 2008–2009-es gazdasági válság következményeinek hosszú távú kezelése érdekében (*Enderlein és szerzőtársai* [2016], *Hübner és szerzőtársai* [2017]). Bár már a 2008–2009-es válság nyomán elszaladó államadósságok kezelése elkerülhetlenné tette az uniós szintű gazdaságpolitikai kormányzás kereteinek megerősítését (*Juncker* [2015]) – aminek során valóban komoly lépések történtek a kiszámíthatóbb nemzeti költségvetések kialakításának befolyásolására –, nem következett be lényegi változás az uniós szintű költségvetés finanszírozásának és kiadási oldalának újragondolása terén.

A 2021-től elindított NGEU programmal ugyanakkor az uniós szintű támogatásoknak makrogazdasági relevanciája lett, mivel az új források számottevően hozzájárulnak a válságkezeléshez, a gazdasági stabilizációhoz, és előmozdítják a strukturális reformok megvalósítását. Az NGEU egyfajta európai költségvetési politikai válasznak is tekinthető, mert a tagállamoktól elvárt fegyelmezett költségvetési politika mellett elősegítheti a nemzeti adósságok fenntartható kezelését. A program jelentős mértékben hozzájárulhat az EU tagállamainak gazdasági szerkezetváltásához és a hosszabb távú reziliencia² erősítéséhez, mivel a 2021–2027-es többéves pénzügyi kerettel együtt nemcsak a válság utáni helyreállítás, hanem a digitális és klímasemleges gazdaságra történő átállás hosszú távú céljának támogatása szempontjából is jelentős szerepet tölt be. Mindezek tükrében alapvető kérdés, hogy az NGEU által biztosított többletforrások és a program működése során bevezetett új módszerek mennyiben szolgálnak példaként a 2027 utáni költségvetési időszakban alkalmazandó megközelítésekhez.

A költségvetés finanszírozása

Az EUMSZ 311. cikke leszögezi, hogy az uniós költségvetést teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni, azonban ezeket tételesen nem nevezi meg. A napjainkra kialakult helyzet azt mutatja, hogy a tagállami költségvetésektől valóban független saját források rendszerét – a vámbevételeken kívül – nem sikerült kialakítani. Pedig a valódi saját források, amelyek egyfajta finanszírozási autonómiát adnának az uniós szintnek, alapvető fontosságúak lennének a közös költségvetés megfelelő működéséhez. Ezek hiánya, illetve elégtelen nagysága esetében ugyanis a közös költségvetés szinte teljes mértékben a nemzeti költségvetésektől függ. A hagyományos saját forrásokból származó bevételek fokozatos térvesztése és az elmúlt költségvetési időszakok

² Az európai gazdaság hosszú távú rezilienciájának – vagyis ellenálló és alkalmazkodóképességének – erősítése kulcsszerepet tölt be a jövőbeli válságok hatásainak kivédése, illetve mérséklése szempontjából. Ahogy *Halmi* [2020] (305–309. o.) is hangsúlyozza: a gazdasági reziliencia erősítését célzó intézkedéseknek a sokkokkal szembeni sebezhetőség csökkentését, a sokkaszorpciók kapacitás erősítését és a gyorsabb helyreállítás képességének megalapozását kell szolgálniuk.

során végbement arányeltolódás következtében az EU költségvetésének bevételei egyre inkább a GNI-arányos hozzájárulásokhoz kötődnek. Ez a folyamat alássa az Unió saját forrásokra épülő költségvetési gazdálkodásának elvét.

Mindez oda vezet, hogy az EU közös költségvetését meghatározóan a tagországok közvetlen transfereiből finanszírozzák. Ebből adódóan a tagállamok számára a közös költségvetés egésze kapcsán a nettó egyenleg alakulása vált meghatározó szemponttá, aminek egyenes következménye, hogy a tagállamok nem igazán mutatnak hajlandóságot a források növelésére. Éppen ezért lenne szükséges olyan új, valódi saját forrásokat bevezetni, amelyek függetlenek a tagállamoktól (*Cipriani [2014], Fuest és szerzőtársai [2015]*). A szóba jöhető saját forrásokra vonatkozóan már számos javaslat készült, amelyek közül 1988 óta először 2021-től sikerült egyet bevezetni: a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék mennyisége alapján kiszámított nemzeti hozzájárulást (0,8 euró/kilogramm). Így a tradicionális saját források (vámok), a hozzáadottértékadó-alapú hozzájárulás, valamint a GNI-alapú befizetések mellett ezzel a szimbolikusnak is tekinthető új bevételi forrással bővült a saját források köre (*EU Tanácsa [2020a]*).³

A 2021–2027 közötti időszakban bevezetni tervezett további saját forrásokról ez idáig nem sikerült a tagállamok között egyhangú megállapodást elérni. Bár a felvázolt ütemtervet, miszerint 2023. január 1-től már új források kerültek volna bevezetésre, nem sikerült teljesíteni, a Bizottság már kétszer tett javaslatot az EU saját forrásairól szóló tanácsi határozat megváltoztatására. A következő forrásokat javasolták a frissebb verzióban: kibocsátáskereskedelmi rendszer alapú, importárúk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmuson alapuló, a legnagyobb multinacionális vállalatok reziduális nyereségének az uniós tagállamokhoz visszajuttatott részén alapuló saját forrás, illetve egy vállalati nyereségen alapuló statisztikai saját forrás (*EB [2023]*).

Mindenesetre az NGEU-hoz kapcsolódóan közösen felvett hitelek visszafizetését közösen kell garantálniuk a tagállamoknak, ami a saját forrásokra vonatkozó plafon emelését igényelte már a jelenlegi időszakban is. Az EU saját forrásairól szóló tanácsi határozat is világosan leírja, hogy a hitelfelvételből származó pénzeszközöket és az esedékes kamatokat az uniós költségvetésből kell visszafizetni (*EU Tanácsa [2020a]* 3. o.). Mivel a közös hitelfelvételből eredő kötelezettségek teljesítését biztosítani kell, ideiglenesen (a teljes visszafizetésig) mind a kifizetési előirányzatokra, mind pedig a kötelezettségvállalási előirányzatokra vonatkozóan megemelték a saját források felső határát 0,6 százalékponttal, ami arányaiban több mint 40 százalékos emelést jelent! (A felső határok eredeti értéke a tagállamok összesített bruttó nemzeti jövedelmének 1,40 százaléka, illetve 1,46 százaléka volt.)⁴

³ Ugyanakkor hozzá kell tenni, hogy ez az új bevételi forrás viszonylag csekély részét teszi ki az uniós költségvetés forrásainak, ráadásul elvileg nagysága csökkenni fog, ha sikerül az érintett területen a környezettudatossági szempontokat erősíteni.

⁴ Az NGEU visszafizetése évi mintegy 30 milliárd eurós terhet jelent 2028-tól kezdődően a közös költségvetés számára. Ehhez persze nem szükséges a saját források ilyen arányú emelése (*Draghi [2024a]*).

A jövőre nézve nagy kérdés, hogy az uniós kiadások finanszírozásában a közös hitelfelvétel mennyire tölthet be fontos szerepet (Steinbach [2023]). Mivel a saját forrásokat a szerződés nem definiálja tételesen, ezért akár még az is felvethető, hogy a közös hitelfelvétel mint új saját forrás beépíthető-e az uniós költségvetés finanszírozási rendszerébe. Ez azért is stratégiai kérdés, mert észszerű lenne a saját forrásokból és a közös hitelfelvételből finanszírozott programok végrehajtásának egységes rendszerét kialakítani.

A kiadási oldalon bekövetkezett elmozdulás

Az integráció mélyülésével és a taglétszám növekedésével párhuzamosan az EU költségvetése is megváltozott (Kengyel [2016]). A közös költségvetés kiadási oldalán az egyes tételek közötti arányok fokozatos elmozdulása figyelhető meg. A szűk költségvetési kereteken belül a változások mindig csak a két, hagyományosan meghatározó szakpolitikára (az agrár- és a kohéziós politika) fordított kiadások lefaragásával voltak megvalósíthatók.

Eleinte a kiadások nagy részét a közös agrárpolitika finanszírozására fordították. Az integrációs folyamat mélyülése során egyre jobban előtérbe került a tagállamok közötti kohézió erősítésének igénye: az 1980-as évek végétől megerősödött a strukturális alapok szerepe. A többi közös politika finanszírozási háttere azonban továbbra is szinte elenyésző maradt. A versenyképességet és a digitális átalakulást szolgáló politikák (belső piac, K + F, oktatás, transzeurópai hálózatok) ugyanakkor fokozatosan erősödtek, és az új prioritásokra (migráció, biztonság) is újabb forrásokat biztosítottak. Az éghajlatváltozás elleni küzdelem minden szakpolitikai területet érintő, horizontális céljának támogatása érdekében pedig már az előző hétéves időszakban előírták a kiadások egészére vonatkozó 20 százalékos, a jelenlegi többéves pénzügyi keret esetében már 30 százalékos kiadási részarányt. Emellett az is tény, hogy napjainkban az EU költségvetési kiadásainak 80 százaléka előre meghatározott célokra van lekötve, így nagyon nehéz megfelelően reagálni a többéves pénzügyi keret időszakában felmerült új kihívásokra.

Tehát a közös költségvetés kiadási szerkezete napjainkra fokozatos változásokon ment keresztül, azonban a két meghatározó politika (az agrár- és a kohéziós politika) részaránya kiemelkedő maradt (sokáig a többéves pénzügyi keret teljes kiadásainak körülbelül 80 százaléka, a 2014–2020-as időszakban 70 százalék fölötti része, 2021–2027 között az MFF kiadásainak 60 százalékhoz közeli részaránya). A 2021–2027-es időszak újdonsága, hogy az NGEU keretében biztosított források 70 százalékkal növelték a többéves pénzügyi kereten kívül még rendelkezésre álló keretet, ezért jelentősen befolyásolják a kialakult arányokat. Mivel az NGEU forrásainak nagy része a kohéziós politikai fejezethez kapcsolódóan vehető számításba a strukturális reformok és a reziliencia erősítésének támogatása miatt, ezért így összességében ez a kiadási fejezet látványos előretörést mutat (1. táblázat).

A kiadási arányok fokozatos változása tehát folytatódott a 2021–2027 közötti hétéves időszak többéves pénzügyi keretéről szóló 2018. májusi bizottsági

1. táblázat

A költségvetési kiadások megoszlása a többéves pénzügyi keretben, 1988–2027 (százalék)

Fő kiadási területek	1988– 1992	1993– 1999	2000– 2006	2007– 2013	2014– 2020	2021– 2027	2021–2027 MFF + NGEU
1. Agrárpolitika	58	48	46	42	38	31	20
2. Kohéziós politika	22	33	33	36	34	31	58
3. Belső politikák	4	6	6	10	16	22	13
4. Külső kapcsolatok	5	7	9	6	6	9	5
5. Adminisztráció	9	5	5	6	6	7	4
Pénzügyi tartalékok	2	1	1	–	–	–	–
Kifizetési előirányzat a GNI százalékában	1,15	1,22	1,09	1,12	1,03	1,07	1,8

Megjegyzés: a táblázat az egyes időszakok kiadásait a 2007 előtti kiadási struktúra szerinti bontásban mutatja, és az adott időszak EU-tagállamainak bruttó nemzeti jövedelméhez viszonyítja (például 2021-től EU27-tel számol). A 2000–2006 közötti időszekekre a külső kapcsolatok tartalmazzák az akkor önálló 6. kiadási fejezetként bevezetett előcsatlakozási eszközök fejezet kiadásait is.

Forrás: EUR-Lex [1988], [1993], [1999], [2006], EU Tanácsa [2013], [2020b] alapján a szerző számítása.

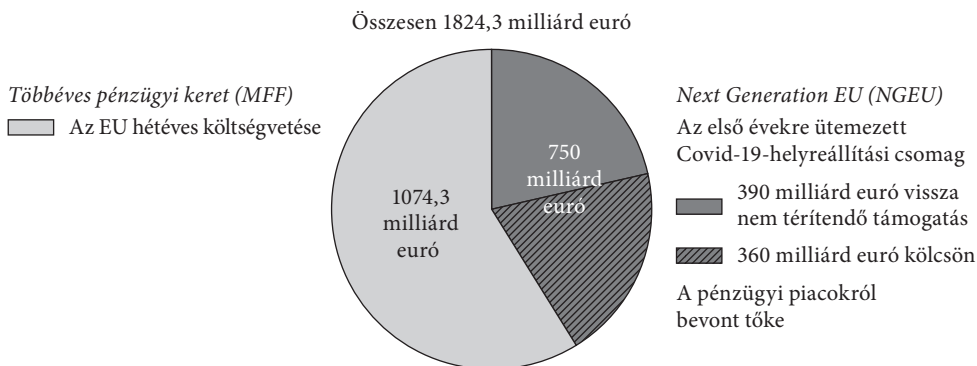
javaslatcsomag alapján is (EB [2018]), felvállalva azt a helyzetet, hogy a két nagy hagyományos szakpolitika kiadásainak csökkentése árán lehetett az új stratégiai célokra forrásokat találni (Kengyel [2019]). Az uniós költségvetésről folytatott tárgyalások kezdetekor azonban még nem lehetett tudni, hogy a koronavírus-járvány következtében váratlanul kialakult problémák hosszú távú kezelésének igénye merőben új helyzetet fog eredményezni. Emellett azt is érdemes hangsúlyozni, hogy az EU déli tagállamai a 2008-as válság óta komoly strukturális és államháztartási problémákkal küzdöttek, melyeket csak tovább fokozott a kialakult újabb válsághelyzet. Ezek a körülmények tették indokolttá a gazdaság helyreállítását és rezilienciáját támogató új program: a Next Generation EU kidolgozását (EB [2020]). Végül, az Európai Tanácsnak a tagállamok közötti tárgyalásokat lezáró 2020. júliusi ülésén született meg a megállapodás a 2021–2027 közötti időszak összesen 1824,3 milliárd eurós keretéről, melyről az Európai Parlament jóváhagyását követően 2020 decemberében jelent meg a rendelet (ET [2020], EU Tanácsa [2020b]). Ez az összeg a kötelezettségvállalási előirányzatok szintjén a 2018. évi áron számított 1074,3 milliárd euró összegű többéves pénzügyi keretből és a 750 milliárd euró összegű Next Generation EU csomagból áll (1. és 2. ábra).

A 2021–2027-es többéves pénzügyi keret kiadási szerkezete a következőképpen alakul (2018. évi áron):

1. KIADÁSI FEJEZET. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság (132,8 milliárd euró). A fejezet lényegében a korábbi 1.a fejezet fő kiadási tételeit tartalmazza, de az oktatás területe az új 2. fejezetbe került át. Jelentősen erősödött a digitális

1. ábra

A 2021–2027 közötti MFF és NGEU (milliárd euró, 2018-as áron)



Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/>.

gazdasághoz kapcsolódó programok támogatása, a versenyképesség javítása⁵ és az innováció területe.

2. KIADÁSI FEJEZET. Kohézió, reziliencia és értékek, ezen belül: gazdasági, társadalmi és területi kohézió alfejezet, reziliencia és értékek alfejezet (377,8 milliárd euró – ebből kohézió 330,2 milliárd euró). Az európai gazdaság ellenálló képességének erősítése kiemelt figyelmet kap a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak kezelése miatt, emellett az oktatás, a kultúra és a jogok és értékek támogatásának területei is idetartoznak.

3. KIADÁSI FEJEZET. Természeti erőforrások és környezet (356,4 milliárd euró). A fejezet megfeleltethető a korábbi 2. fejezet tartalmának, a fő kiadási tétele továbbra is az agrárpolitika első pillére (a piachoz kapcsolódó kiadásokra és közvetlen kifizetésekre 254 milliárd euró jut).

4. KIADÁSI FEJEZET. Migráció és határigazgatás (22,7 milliárd euró). A korábbi 3. fejezet fő tételei, de jelentős feladat- és forrásbővüléssel.

5. KIADÁSI FEJEZET. Biztonság és védelem (13,2 milliárd euró). Részben a korábbi 3. fejezet egyes részprogramjainak folytatása, de nagyrészt teljesen új területek támogatása is megjelenik, mint például a védelem.

6. KIADÁSI FEJEZET. Szomszédság és a világ (98,4 milliárd euró). A korábbi 4. fejezetben szereplő külső támogatási programok folytatása, beemelve az Európai Fejlesztési Alap kiadásait is.

7. KIADÁSI FEJEZET. Európai közigazgatás (73,1 milliárd euró), ebből az intézmények igazgatási kiadásaira 55,9 milliárd euró.

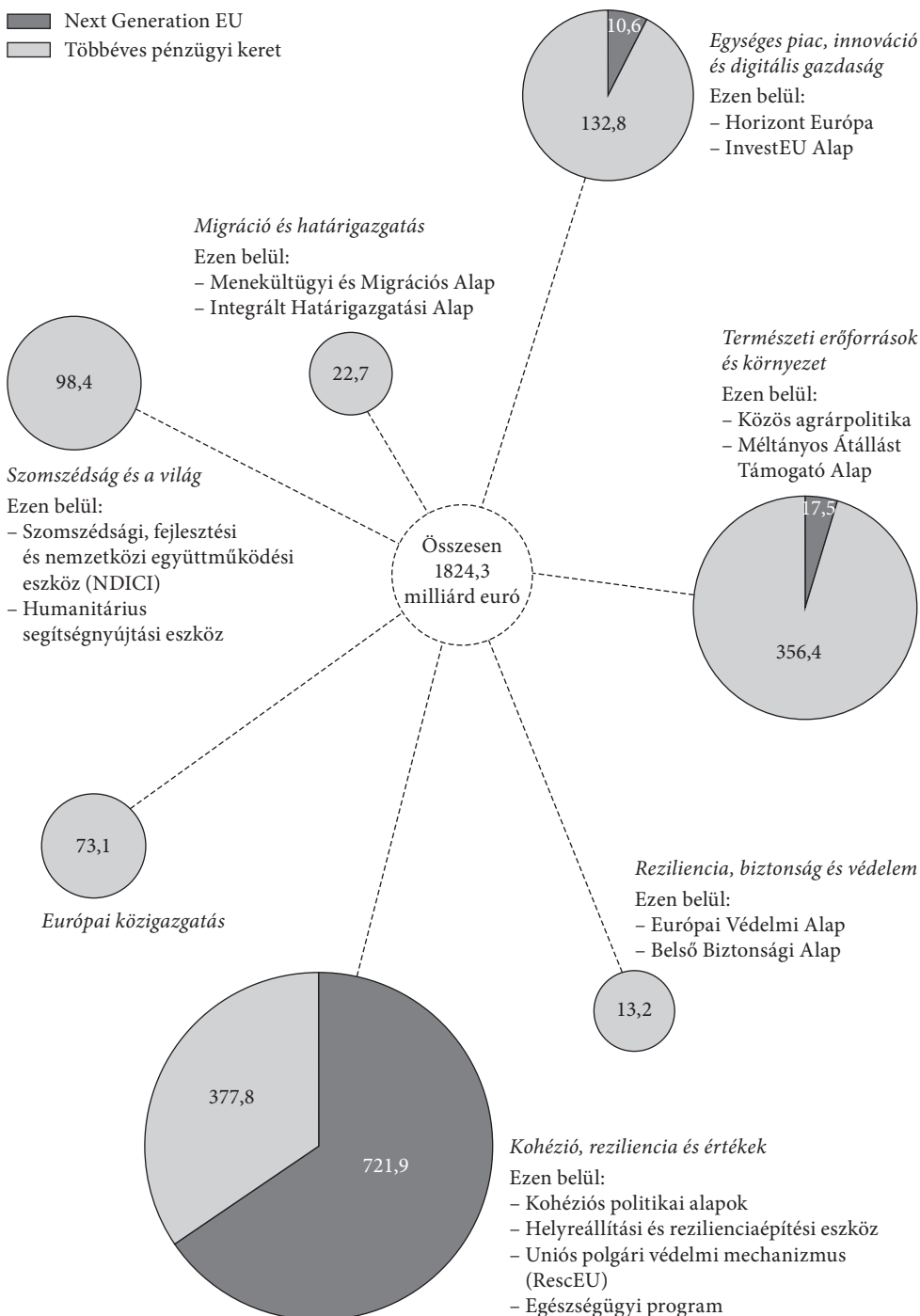
Az NGEU által nyújtott források megjelenésével a kiadási tételek közötti arányok jelentősen átrendeződtek. Az NGEU program 750 milliárd eurós kerete, amely folyó

⁵ Például az új, integrált InvestEU Alap egyetlen programban fogja össze a stratégiai jelentőségű beruházásokat támogató, központilag irányított finanszírozási eszközöket.

2. ábra

A 2021–2027 közötti kiadási fejezetek (MFF és NGEU, milliárd euró, 2018-as árakon)

- Next Generation EU
- Többéves pénzügyi keret



Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/>.

áron 806,9 milliárd eurót tesz ki, az MFF egyes kiadási fejezeteit egészíti ki. A program csak az első három kiadási fejezethez járul hozzá, legnagyobb mértékben a Kohézió, reziliencia és értékek című 2. fejezet keretében biztosít forrásokat. Az NGEU a következőképpen kapcsolódik az MFF kiadási fejezeteihez (2018-as árakon):

- egységes piac, innováció és digitális gazdaság: + 10,6 milliárd euró a Horizont Európa és az InvestEU Alap kiadásaihoz (így a fejezet összkiadása 143,4 milliárd euró).

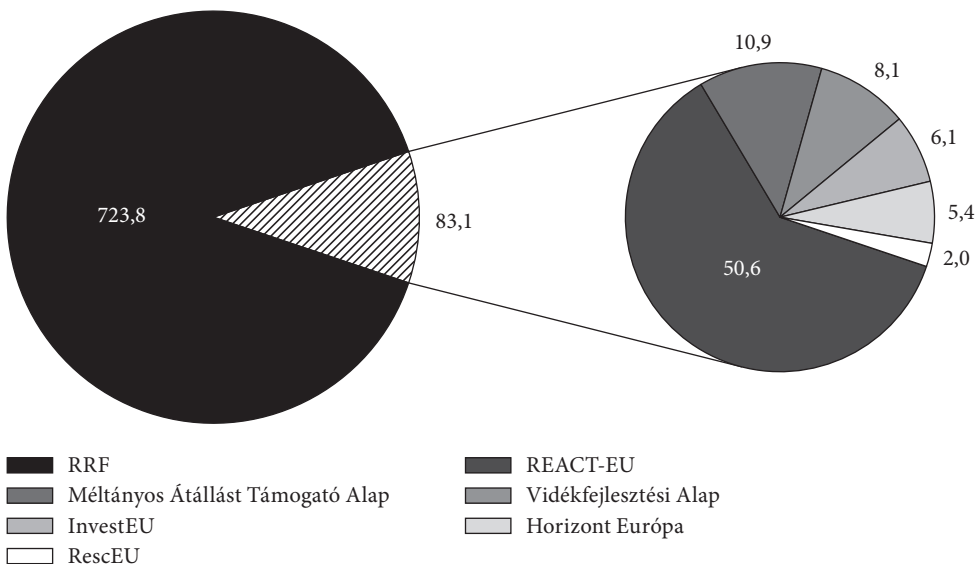
- kohézió, reziliencia és értékek: + 721,9 milliárd euró a kohéziós politikai alapok, a helyreállítási és rezilienciaépítési eszköz (*Recovery and Resilience Facility, RRF*), az uniós polgári védelmi mechanizmus (*European reserve of capacities, RescEU*) és az egészségügyi program kiadásaihoz (így a fejezet összkiadása 1099,7 milliárd euró);

- természeti erőforrások és környezet: + 17,5 a közös agrárpolitika és a Méltányos Átállást Támogató Alap (*Just Transition Fund, JTF*) kiadásaihoz (így a fejezet összkiadása 373,9 milliárd euró).

Folyó áron számolva a források több mint 90 százalékát a helyreállítási és rezilienciaépítési eszköz támogatására fordítják, 723,8 milliárd euró összegben. Emellett az európai kohéziós és területi helyreállítási támogatás (*Recovery assistance for cohesion and the territories of Europe, REACT-EU*) 50,6 milliárd euróban, a Méltányos Átállást Támogató Alap (*Recovery assistance for cohesion and the territories of Europe, REACT-EU*) 10,9 milliárd euróban, a vidékfejlesztés 8,1 milliárd euróban, az InvestEU 6,1 milliárd euróban, a Horizont Európa 5,4 milliárd euróban, a polgári védelmi mechanizmus (RescEU) 2 milliárd euróban részesül (3. ábra).

3. ábra

A Next Generation EU program forrásainak megoszlása, 2021–2026 (milliárd euró, folyó áron)



Forrás: DG BUDG [2021a] alapján saját szerkesztés.

A 2021–2027 közötti időszak költségvetési keretéről megállapítható, hogy a sokszor ígért egyszerűsítés és áramvonalasítás ellenére továbbra is rendkívül bonyolult maradt: a 7 költségvetési fejezet 15 szakpolitikai területet támogat, amelyek több mint 50 különféle program keretében biztosítanak forrásokat (*DG BUDG* [2024]). Ráadásul jelentős átfedések is tetten érhetők: elég csak a kohéziós alap, az Európai hálózatfinanszírozási eszköz (*Connecting Europe Facility, CEF*), valamint az NGEU (RRF) által nyújtott támogatások közötti párhuzamosságra utalni az infrastrukturális beruházások terén, vagy az Erasmus+, az Európai Szociális Alap (ESZA+), a Kreatív Európa és a Digitális Európa program keretében az emberi erőforrások fejlesztése terén biztosított támogatások esetében. Tehát elengedhetetlenül szükséges lenne a különböző programok célrendszerének egyértelmű lehatárolása, a párhuzamosságok kiküszöbölése és az egységes keretben történő végrehajtás lehetőségének biztosítása.

A 2021–2027 közötti időszakra rendelkezésre álló költségvetési kiadások felhasználása kapcsán lényeges tanulság, hogy a legtöbb központilag kezelt program esetében jól halad a betervezett keretek lekötése. Többek között a Horizont Európa, a Digitális Európa, valamint az Európai hálózatfinanszírozási eszköz (CEF) digitális területre vonatkozó költségkeretét már 2023 végére 99 százalékban lekötötték, de időarányosan nagyon jól teljesít az Erasmus+ program és a CEF közlekedési infrastrukturális kerete is. Ugyanakkor a kohéziós politikai támogatásoknak a jelenlegi programozási időszak harmadik évében – vagyis 2023-ban – még csak 4 százalékát fizették ki, szemben a megelőző hétéves időszakban ekkor jellemző 14 százalékkal. Ennek számos oka lehet: a későn elkezdett végrehajtás mellett elsősorban az NGEU (az RRF) forrásaihoz kapcsolódóan felmerült jelentős többletfeladatok szolgálhatnak magyarázatul (*DG BUDG* [2024] 13–14. o.). Tehát a jövőre nézve komoly tanulsággal szolgálhat, hogy mely szakpolitikai területeken volt nagy igény a rendelkezésre álló forrásokra, és melyeken nem sikerült a tervezett célokra megfelelő ütemben felhasználni a kereteket. Természetesen a források felhasználásának hatékonyságát, eredményességét is értékelni szükséges.

Az NGEU megvalósításából adódó tapasztalatok

Az NGEU-t jellemző újfajta megközelítések azért érdemelnek kiemelt figyelmet, mert ez a program nemcsak a rövid távú válságkezelés miatt jött létre, hanem az EU előtt álló hosszú távú célok elérése szempontjából is nagy jelentőségű a digitális, zöld- és reziliens gazdaság kiépítésének támogatásával. Ugyanis az NGEU forrásaiban minimum 37 százalékát a zöld-, 20 százalékát a digitális átállással összefüggő beruházásokra kell fordítani.

Az NGEU a kitűzött célok finanszírozásának biztosítása szempontjából is igazán új szemléletbeli megközelítést hozott, mivel a tagállamok felhatalmazták a Bizottságot arra, hogy az Unió nevében 2018-as árákon 750 milliárd euró erejéig hitelt vegyen fel a tőkepiacokon. A megállapodás szerint a felvett hitel a tagállamokban legfeljebb 360 milliárd euró összegű kölcsönökre és legfeljebb 390 milliárd euró összegű vissza nem térítendő kiadásokra használható fel. A pénzügyi piacokon felvett tőkét az

EU 2058-ig fogja visszafizetni. A program jelentős intézményi újításnak tekinthető, mivel az EU ezt megelőzően még sohasem vett fel ekkora összegű hitelt annak érdekében, hogy a tagállamok kiadásait finanszírozza.

A helyreállítási és rezilienciaépítési eszköz (RRF) újszerű megközelítései

Az NGEU legnagyobb tételét jelentő RRF 723,8 milliárd eurós maximális keretéből a tagállamok 338 milliárd eurót vissza nem térítendő támogatásként, 385,8 milliárd eurót pedig kölcsönként vehetnek igénybe (EB [2024b]). Az egyes tagállamokra jutó összeget az RRF-rendeletben szereplő formula alapján határozták meg, amely figyelembe veszi az ország népességét, az egy főre jutó GDP-t, az elmúlt öt év munkanélküliségi rátáját és a reál-GDP 2020-ban és 2021-ben bekövetkezett csökkenését (EU [2021] 36. o.). Ez azt eredményezi, hogy a legnagyobb mértékben a szegényebb, illetve a válság által leginkább sújtott államok részesülnek a forrásokból (Schramm és szerzőtársai [2022]). A vissza nem térítendő támogatások fő kedvezményezettjei Spanyolország, Olaszország és Franciaország, az igénybe vett hiteleket is figyelembe véve pedig kiemelkedő Olaszország, Spanyolország és Lengyelország részesedése. GDP-arányosan a legnagyobb kedvezményezettnek Görögország, Horvátország, Spanyolország és Olaszország (EB [2024c]). Az RRF forrásainak tagállamok közötti megoszlását a 2. táblázat szemlélteti.

Az RRF forrásait az alábbi hat szakpolitikai területen lehet felhasználni (EU [2021]):

1. zöldátállás;
2. digitális átállás;
3. intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés, beleértve a gazdasági kohéziót, a foglalkoztatást, a termelékenységet, a versenyképességet, a kutatást, a fejlesztést és az innovációt, valamint az erős kis- és középvállalkozásokat magában foglaló, jól működő belső piacot;
4. területi kohézió;
5. gazdasági, társadalmi és intézményi reziliencia, többek között a válsághelyzetekre való felkészültség és a válsághelyzetekre való reagálási képesség növelése céljából;
6. a következő generációra, a gyermekekre és a fiatalokra – így például az oktatásra és a készségekre – vonatkozó szakpolitikák.

Ezen a hat pilléren belül az egyes tagállamok helyreállítási és rezilienciaépítési terveikben (*Recovery and Resilience Plan, RRP*) alapvetően szabadon határozták meg, hogy milyen célokra fordítják a számukra allokált forrásokat, természetesen azzal a már említett megkövetéssel, hogy legalább 37 százalékot az 1. pillérré (zöldátállás), 20 százalékot pedig a 2. pillérré (digitális átállás) kell költeniük.⁶ A tagállamok által java-

⁶ Meg kell említeni, hogy az időközben Oroszország Ukrajna ellen indított háborúja nyomán kialakult energiaválság kezelésére 2022 májusára kidolgozott REPowerEU terv pénzügyi hátterét is első sorban a helyreállítási és rezilienciaépítési eszköz biztosítja. Emiatt a tagállamok módosításokat hajthattak végre eredeti terveikben. A REPowerEU célja az energiamegtakarítás, a tisztaenergia-előállítás, valamint az energiabeszerezés diverzifikálásának támogatása. A Bizottság a tervezett beruházásokra és reformokra mintegy 300 milliárd eurót kíván mozgósítani, amiből 72 milliárd eurót vissza nem térítendő támogatás, 225 milliárdot pedig kölcsön formájában használhatnak fel a tagállamok (EB [2022]).

2. táblázat

A tagállamoknak nyújtott összes RRF-forrás nagysága és GDP-hez viszonyított aránya (az összes RRF-forrás méretének sorrendjében)

Ország	RRF-támogatás (milliárd euró)	RRF-hitel (milliárd euró)	Összes RRF-forrás (milliárd euró)	Az RRF-források a GDP százalékában
Olaszország	71,78	122,60	194,38	9,32
Spanyolország	79,85	83,16	163,01	11,15
Lengyelország	25,28	34,54	59,82	7,97
Franciaország	40,27	0,00	40,27	1,44
Görögország	18,22	17,73	35,95	16,32
Németország	30,32	0,00	30,32	0,74
Románia	13,57	14,94	28,51	8,78
Portugália	16,33	5,89	22,22	8,37
Magyarország	6,51	3,92	10,43	5,31
Horvátország	5,79	4,25	10,04	13,13
Csehország	8,41	0,82	9,23	3,02
Szlovákia	6,41	0,00	6,41	5,22
Bulgária	5,69	0,00	5,69	6,06
Hollandia	5,44	0,00	5,44	0,53
Belgium	5,03	0,26	5,29	0,91
Ausztria	3,96	0,00	3,96	0,83
Litvánia	2,29	1,55	3,84	5,34
Svédország	3,45	0,00	3,45	0,63
Szlovénia	1,61	1,07	2,68	4,26
Lettország	1,97	0,00	1,97	4,88
Finnország	1,95	0,00	1,95	0,70
Dánia	1,63	0,00	1,63	0,44
Ciprus	1,02	0,20	1,22	4,09
Írország	1,15	0,00	1,15	0,23
Észtország	0,95	0,00	0,95	2,53
Málta	0,33	0,00	0,33	1,69
Luxemburg	0,24	0,00	0,24	0,30

Megjegyzés: a GDP-hez viszonyított arány a 2023. évi GDP-adatokon alapul.

Forrás: EB [2024c] adatai alapján saját összeállítás.

solt reformintézkedések és beruházások alapján az elvárt arányokat várhatóan még túl is fogják teljesíteni: a tervek szerint az RRF-források 42 százalékát klímapolitikai célokkal összefüggésben, 26 százalékát pedig a digitális átállással kapcsolatban fogják felhasználni (EB [2024c]).

Az RRF forrásainak igénybevételehez kapcsolódóan készített helyreállítási és rezilienciaépítési tervek tartalmazzák az adott ország reform- és beruházási programját és egy átfogó és koherens csomag formájában a reformok és közberuházások végrehajtására irányuló intézkedéseket. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben alapos indoklással kellett alátámasztani azt, hogy a tervezett intézkedések hogyan jelentenek átfogó választ a tagállam gazdasági és társadalmi helyzetére, miként járulnak hozzá a növekedési potenciálhoz és a munkahelyteremtéshez, a zöld- és a digitális átálláshoz. Továbbá be kellett mutatni az intézkedések tervezett költségét, menetrendjét, a terv nyomon követését és ellenőrzését biztosító megoldásokat, ezen belül a javasolt célokat és mérőföldköveket (*EB [2024b]*).

A tagállamok nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervei az európai szemeszterhez kapcsolódó nemzeti reformprogramok mellékletét alkotják. A két jelentésben szereplő információknak összhangban kell lenniük egymással, valamint a nemzeti energia- és éghajlatváltozási tervekkel, az európai zöldmegállapodással és a digitális menetrenddel, az igazságos átmenetre vonatkozó tervekkel, az ifjúsági garancia végrehajtási tervével, valamint az uniós kohéziós alapok keretében elfogadott partnerségi megállapodásokkal és operatív programokkal is. Ezen túlmenően a nemzeti reformprogramoknak összhangban kell lenniük a szemeszter közös stratégiai jelentésével. Az euróövezet országai esetében ez magában foglalja az euróövezet Tanácsának legfrissebb ajánlásaival való összhangot. A szemeszterrel való összehangolás a nyomon követési és értékelési szakaszban is megtörténik. Az RRF-nek más programokkal való összekapcsolódása együttesen határozza meg a támogatásokhoz és hitelekhez hozzáférni kívánó tagállamok reformintézkedéseinek irányát (*Bekker [2021] 180. o.*).

A terveket a Bizottság négy fő szempont – a relevancia, az eredményesség, a hatékonyság és a következetesség – szerint értékelte. Végül a Bizottság javaslata alapján a terveket a Tanácsnak kellett jóváhagynia végrehajtási határozat útján (*EU [2021] 22–26. o.*). A tervben foglalt programok végrehajtásának végső határideje 2026. augusztus 31.

Megállapítható, hogy az egyes helyreállítási és rezilienciaépítési tervek lényegesen eltérnek egymástól szerkezetükben is (neheztve az összehasonlítást), és abban is, hogy milyen prioritások szerint, milyen jellegű programokra fordítják a rendelkezésre álló forrásokat (*Corti és szerzőtársai [2022]*, *Darvas és szerzőtársai [2023]*). Megfigyelhető, hogy az egyes országok helyreállítási és rezilienciaépítési terveikben azokra a területekre helyeznek nagyobb hangsúlyt, amelyek már a járvány előtt is problémákkal küzdöttek, valamint amelyeket a járvány(ügyi intézkedések) jobban érintettek. Az a tény, hogy a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek úgymond reflektálnak az adott ország gazdaságának strukturális sajátosságaira, amiatt is igaz, hogy az RRF-rendelet kifejezetten előírja, hogy a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek megalkotásakor figyelemmel kellett lenni a Tanács országspecifikus ajánlásaira, azaz kezelniük kell az országot érintő kihívásokat.

A tagállamoknak a forrásokat 2023 végéig kellett lekötöniük, a kifizetéseket pedig legkésőbb 2026 végéig kell teljesítenie az RRF-nek. Ennek értelmében a kitűzött célok megvalósítási folyamatát érdemben 2023 végétől lehet nyomon követni, az eredmények pedig legkésőbb 2026 végétől lesznek elemezhetőek. Az időközben végrehajtott

kisebb módosítások után a tagállamoknak végül a rendelkezésükre álló 723 milliárd eurós keret 90 százalékát, összesen 648 milliárd eurót (357 milliárdos támogatás és 291 milliárdos hitel formájában) sikerült lekötniük (EB [2024a]).

Az NGEU tovaggyűrűző következményei

A helyreállítási és rezilienciaépítési eszközről elmondható, hogy a támogatások igénybevételehez a tagállamoknak számos szigorú feltételnek kell megfelelniük, melyek betartásában és ellenőrzésében az Európai Unió intézményei jelentős szerepet játszanak. Az RRF fő prioritásai, mint a zöld- és digitális átállás támogatása, nagymértékben tükrözik az NGEU hosszú távú alapvető céljait. Emellett az RRF számos gazdasági és társadalmi elvárást állít a tagországok elé, amelyek figyelembevétele a reziliencia erősítését támogató források igénybevételenek alapfeltételét jelenti. Azt, hogy a fejlesztési tervek ténylegesen elérik-e a kívánt célokat, értelemszerűen még nem láthatjuk, hiszen a tervek még a megvalósítás korai fázisában vannak. Azt azonban ki lehet jelteni, hogy a programban megfogalmazott célok szükségesek és hasznosak a gazdaság hosszú távú fejlődése szempontjából.

Az RRF beágyazottsága jól megmutatkozik abban, hogy milyen fontos változásokat indukált akár a szemeszter működésében, akár az országspecifikus ajánlások kapcsán, akár a Bizottság szerepében, amely már kilépett a pusztán „könyvelői” ellenőrző szerepből, és inkább „befektetőként” tárgyal a növekedési stratégiákról (Bokhorst-Corti [2024]). A teljesítményalapú költségvetés-tervezés, azaz hogy a kifizetéseket mérföldkövek és célok teljesítéséhez kötik, az egyik legfontosabb újdonság az RRF kapcsán. Egyetlen másik uniós eszköz sem alkalmazza akkora mértékben a teljesítményalapú feltételeiséget, mint az RRF.⁷

A további kutatások fontos iránya annak nyomon követése, hogy az NGEU programban és a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben megfogalmazott programok megvalósítása hogyan halad, szükséges-e módosítani azokat, elérik-e a céljukat. A rendelkezésre álló források folyósításának üteme is fontos tényező lehet a versenyképesség és az ellenálló képesség sikeres megerősítésében. Ugyanis, ha az NGEU létrehozásának eredeti céljait tartjuk szem előtt, akkor a járvány okozta károk utáni gyors helyreállást célozta meg a kezdeményezés – természetesen a hosszú távú stratégiai célkitűzések (a zöld- és digitális átállás) szolgálata mellett. Tehát ha a tagállamok lassan jutnak a forrásokhoz, akkor részben megkérdőjeleződhet a támogatások eredeti céljának elérése. Mindezek alapján biztosak lehetünk abban, hogy a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek megvalósításának vizsgálata még számos tanulság levonására ad lehetőséget.

⁷ Természetesen a mérföldkövek és célok meghatározásában biztosított rugalmasság kapcsán is felmerülhetnek fenntartások. Például a biztos kifizetés érdekében a tagállamok sokszor olyan mérföldköveket és célokat tűztek ki, amelyeket egyszerűbb teljesíteni. Ez történhet úgy, hogy már eleve megtervezett reformokat és beruházásokat foglalnak a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekbe, vagy homályosan megfogalmazott, esetleg országos szinten összesített mérföldköveket és célokat tűznek ki, amivel elfedhetik, ha egy-egy régió nem megfelelően teljesít (Corti-Vesan [2023]).

A program jelentős mértékben hozzájárulhat az Európai Unió tagállamainak gazdasági szerkezetváltásához és a hosszabb távú reziliencia erősítéséhez, mivel a 2021–2027-es MFF-fel együtt nemcsak a válság utáni helyreállítás, hanem a digitális és klímasemleges gazdaságra történő átállás hosszú távú céljának támogatása szempontjából is jelentős szerepet tölt be. Összességében a program ösztönözni fogja azokat a beruházásokat és strukturális reformokat, amelyek növelik az uniós gazdaságok rugalmasságát és potenciális növekedését, ezáltal vonzóbbá téve azokat a nemzetközi befektetők számára. A jövőre nézve alapvető kérdés, hogy az NGEU megvalósítása során bevezetett új módszerek és finanszírozási keretek alkalmazása milyen módon folytatódhat a következő hétéves uniós költségvetési keret időszakában.

A reziliencia erősítése mellett a Next Generation EU program lényeges hatást gyakorolhat az euró nemzetközi szerepének megerősítésére is. Az NGEU finanszírozásához kapcsolódó közös kötvénykibocsátás, amire a tagállamok felhatalmazást adtak az Európai Bizottságnak, valójában a tőkepiaci unió megvalósítása szempontjából is fontos lépést jelent. Ráadásul az EU a zöldkötvények piacán jelentős szereplővé válik: a tervek szerint az EU akár 250 milliárd eurót is bevon a tőkepiacokon zöldkötvények formájában az NGEU finanszírozására a 2021 és 2026 közötti időszakban. Ezzel az Unió részaránya ezen a területen az éves kötvénykibocsátásnak akár felét is elérheti. A tőkepiaci megjelenés egyértelműen hozzájárul az euró nemzetközi szerepének erősödéséhez. Ha a Next Generation EU hitelfelvételét a meglévő uniós programok (EFSM, MFA, BoP és SURE)⁸ mellé helyezzük, az EU-kötvények teljes állománya 2026-ra elérheti az ezermilliárd eurót. Ez növeli az eurókötvény-piacok likviditását azáltal, hogy jelentős mennyiségű uniós szintű biztonságos eszközt biztosít (*DG BUDG [2021b]*). Tehát összességében az NGEU finanszírozásának köszönhetően az EU a világ legnagyobb zöldkötvény-kibocsátójává válik, amivel megteremti az euró vezető szerepét ebben a piaci szegmensben.

Zárógondolatok

A napjainkra kialakult források nagysága alapján levonható az a következtetés, hogy az uniós szintű költségvetéssel szemben felmerülő várakozások és a realitások között egyre növekvő szakadék alakult ki. A jövőre nézve ezért is nagy jelentőségű az, hogy a tagállamok hogyan képesek megoldani a közösen megfogalmazott stratégiai célok támogatását. Az eddigi változások irányok azt mutatják, hogy az uniós szintű fiskális kapacitás megerősítése a közös költségvetésen kívüli eszközök létrehozásával valósult meg, vagyis a tagállamok különböző pénzügyi eszközök létrehozásával próbálták a hiányzó forrásokat előteremteni.

⁸ EFSM: *European Financial Stability Mechanism* – európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus, MFA: *Macro-financial Assistance* – makroszintű pénzügyi támogatás, BoP: *Balance of Payments* – az euróvezetén kívüli tagállamoknak nyújtott fizetésimérleg-támogatások, SURE: *European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency* – szűkséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszköz.

Az elmúlt másfél évtized válságai elsősorban a gazdaságpolitikai koordináció kereteinek megerősítéséhez vezettek (mindenekelőtt az európai szemeszter 2011-es beindításával), illetve a közös költségvetésen kívüli eszközök felállítását eredményezték: először az EFSF, majd az ESM létrehozásával,⁹ később a koronavírus-járvány nyomán a Next Generation EU program elindításával. Az NGEU létrehozása igazán új szemléletbeli megközelítést képviselt, mivel a tagállamok felhatalmazták a Bizottságot arra, hogy az Unió nevében hitelt vegyen fel a tőkepiacokon. A „hagyományos” közös költségvetés radikálisabb reformjára azonban továbbra sem került sor. Ez megjelenik a költségvetés változatlanul kicsi méretében, a finanszírozáshoz elengedhetetlen „valódi” saját források megteremtésének elégtelenségében, valamint a kiadási oldal lassú átalakulásában. Az NGEU működése során szerzett tapasztalatok mindenképpen jelentős tanulságokkal szolgálhatnak a következő időszak költségvetési keretének kidolgozásához.

Alapvető kérdés – az EU előtt álló stratégiai célok uniós szintű támogatási igényének feltérképezése után – a szükséges források előteremtésének biztosítása. Azt a tényt mindenképpen figyelembe kell venni a jövőbeli költségvetési keret tervezése során is, hogy az uniós költségvetésnek alapvetően kiegészítő szerepe van. Korlátozott nagysága ellenére azokon a területeken, ahol számottevő forrásokkal és hatáskörökkel rendelkezik, a szerepe viszonylag jelentősnek tekinthető. Ugyanakkor erősíteni kell a korlátozottan rendelkezésre álló források felhasználásának hatékonyságát. Nagyon lényeges szempontnak kellene lennie, hogy a különböző források kezelése egységes keretben valósuljon meg, elkerülve a párhuzamosságokat és az egyes programok céljai közötti átfedéseket. A különböző források felhasználhatóságát még inkább a megfelelően koordinált és számonkérhető reformintézkedések eredményes keresztülviteléhez kellene kötni.

Az uniós szinten rendelkezésre álló saját források korlátozott nagyságából adódóan a közös hitelfelvétel (kötvénykibocsátás) a jövőben is fontos szerepet tölthet be a közösen támogatni kívánt célok elérésének finanszírozásában. Emellett a közös célok megvalósításának támogatásában elengedhetetlen a nemzeti közpénzek jelentősebb bevonása és a magánszektor részvételének előmozdítása is. A hagyományos vissza nem térítendő támogatások mellett a hiteljellegű finanszírozás (a különböző pénzügyi eszközök) szerepe egyre inkább erősödhet. Ez részben az NGEU tapasztalataira épülő megközelítést jelenthet, továbbá például megerősítheti az Európai Beruházási Bank kezelésében felhasználható különböző konstrukciókat is.

Kétségtelen, hogy az NGEU létrehozásával példa nélküli uniós szintű keret jött létre a világjárvány utáni gazdasági helyreállítás támogatására, valamint a kevésbé sérülékeny, a jövőbeli válságoknak ellenállóbb és versenyképesebb európai gazdaság megteremtésének elősegítésére. A program megvalósítása során bevezetett új megközelítések és az eddigi tapasztalatok mindenképpen jól hasznosíthatók az uniós szintű költségvetés egészét érintő módszertani és végrehajtási keretek megreformálása során. Különösen figyelemreméltó a teljesítményalapú költségvetés-tervezés módszerének – vagyis a kifizetések mérföldkövek és célok teljesítéséhez kötése – széles körű alkalmazása, ami

⁹ EFSF: *European Financial Stability Facility* – európai pénzügyi stabilitási eszköz, ESM: *European Stability Mechanism* – európai stabilitási mechanizmus.

az egyik legfontosabb újdonsága az RRF felhasználásának. Egyetlen másik uniós eszköz sem alkalmazza akkora mértékben a teljesítményalapú feltételeességet. Az a megközelítés is újdonságnak számít, hogy a korábbi gyakorlattal ellentétben a meghatározásra került mérföldkövek és célok nem csak a reformokra vagy csak a beruházásokra, hanem mindkettőre vonatkoznak. Ezek az új módszerek hasznosíthatók lehetnek az új hétéves keret kialakítása során több meghatározó szakpolitikához kapcsolódó program hatékonyabb támogatásának megtervezésében.

Számos tényezőtől függ az, hogy az NGEU bevezetése során felgyülemlett tapasztalatok végül milyen mértékben adhatnak helyet állandó központi fiskális kapacitásnak. Ezek közül a legfontosabb az, hogy az NGEU képes lesz-e elérni kitűzött szakpolitikai céljait. Ha nem sikerül meggyőző eredményeket elérni Európa – de kifejezetten Dél-Európa – növekedési potenciáljának fellendítésében, akkor sokkal nehezebb lesz a költségvetési integráció jövőbeli mélyítéséhez kapcsolódó újfajta megközelítéseket elfogadtatni.

Hivatkozások

- BEGG, I. [2009]: Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review. SIEPS Report, No. 1. SIEPS, Stockholm, <https://ideas.repec.org/p/ehl/lserod/23811.html>.
- BEGG, I. [2023]: EU Finances in Search of a New Approach. *Intereconomics*, Vol. 58. No. 6. 295–299. o. <https://doi.org/10.2478/ie-2023-0061>.
- BEKKER, S. [2021]: The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socio-economic Governance? *Politics and Governance*, Vol. 9. No. 3. 175–185. o. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4290>.
- BOKHORST, D.–CORTI, F. [2024]: Governing Europe's Recovery and Resilience Facility: Between Discipline and Discretion. *Government and Opposition*, Vol. 59. No. 3. 718–734. o. <https://doi.org/10.1017/gov.2023.14>.
- BUTI, M.–COLLOCIA, A.–MESSORI, M. [2023]: European public goods. *VoxEU*. June 2023. <https://cepr.org/voxeu/columns/european-public-goods>.
- CIPRIANI, G. [2014]: Financing the EU Budget. Moving Forward or Backwards? Centre for European Policy Studies. Brüsszel, <https://doi.org/10.13140/2.1.3604.3209>.
- CORTI, F.–VESAN, P. [2023]: From austerity-conditionality towards a new investment-led growth strategy: Social Europe after the Recovery and Resilience Facility. *Social Policy & Administration*, Vol. 57. No. 4. 513–548. o. <https://doi.org/10.1111/spol.12906>.
- CORTI, F.–GROS, D.–LISCAI, A.–RUIZ, T.–KISS-GÁLFALVI T.–GSTREIN, D.–HEROLD, E.–DOLLS, M.–FUEST, C. [2022]: The European added value of the Recovery and Resilience Facility. An assessment of the Austrian, Belgian and German plans. Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies of the European Parliament, Brüsszel, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699513/IPOL_STU\(2022\)699513_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699513/IPOL_STU(2022)699513_EN.pdf).
- DARVAS ZSOLT–DOMÍNGUEZ-JIMÉNEZ, M.–DEVINS, A.–GRZEGORCZYK, M.–GUETTA-JEANRENAUD, L.–HENDRY, S.–HOFFMANN, M.–LENAERTS, K.–SCHRAEPEN, T.–TZARAS, A.–VORSATZ, V.–WEIL, P.–WELSLAU, L. [2023]: European Union countries' recovery and resilience plans. Bruegel Datasets, <https://www.bruegel.org/dataset/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans>.

- DG BUDG [2021a]: The EU's 2021–2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures. Publications Office of the European Union, Luxembourg, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>.
- DG BUDG [2021b]: The Evolving Nature of the EU Budget. EU Budget Policy Brief, No. 1. Publications Office of the European Union, Luxembourg, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1f6bb4c8-3864-11ec-8daf-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Searchresult&WT.ria_c=55576&WT.ria_f=7101&WT.ria_ev=search&WT.URL=https%3A%2F%2Fcommission.europa.eu%2F.
- DG BUDG [2024]: Lessons for a future-proof EU budget. EU Budget Policy Brief, No. 5. Publications Office of the European Union, Luxembourg, https://commission.europa.eu/document/download/2140592d-a44b-4d93-a00b-4910e9b29584_en?filename=Policy%20brief%20No5_web.pdf.
- DRAGHI, M. [2024a]: The future of European competitiveness. Part A: A competitiveness strategy for Europe. Európai Bizottság, Brüsszel, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf.
- DRAGHI, M. [2024b]: The future of European competitiveness. Part B: In-depth analysis and recommendations. Európai Bizottság, Brüsszel, https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf.
- EB [2018]: 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. SWD(2018) 171 final, COM(2018) 321 final. Európai Bizottság, Brüsszel, május 2. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52018DC0321>.
- EB [2020]: Európa nagy pillanata: Helyreállítás és felkészülés – a jövő generációért. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. SWD(2020) 98 final. COM(2020) 456 final. Európai Bizottság, Brüsszel, május 27. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52020DC0456>.
- EB [2022]: REPowerEU terv. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. SWD(2022) 230 final. COM(2022) 230 final. Európai Bizottság, Brüsszel, május 18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52022DC0230>.
- EB [2023]: Módosított javaslat. A Tanács határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló (EU, Euratom) 2020/2053 határozat módosításáról. Európai Bizottság, Brüsszel, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52023PC0331>.
- EB [2024a]: A helyreállítási és rezilienciaépítési eszköz. Európai Bizottság, Brüsszel, https://next-generation-eu.europa.eu/recovery-and-resilience-facility_hu.
- EB [2024b]: Európai helyreállítási terv. Európai Bizottság, Brüsszel, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_hu.
- EB [2024c]: Recovery and Resilience Scoreboard. Európai Bizottság https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=en.

- ENDERLEIN, H.–LETTA, E.–ASMUSSEN, J.–BOONE, L.–GEUS, A. DE–LAMY, P.–MAYSTADT, P.–RODRIGUES, M. J.–TUMPEL–GUGERELL, G.–VITORINO, A. [2016]: Repair and Prepare: Growth and the Euro after Brexit. Gütersloh–Bertelsmann Stiftung–Jacques Delors Institut, Berlin–Párizs, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/repair-and-prepare-growth-and-the-euro-after-brexite>.
- ET [2020]: Az Európai Tanács rendkívüli ülése (2020. július 17., 18., 19., 20. és 21.) – Következtetések. Brüsszel, július 21. <https://www.consilium.europa.eu/media/45139/210720-euco-final-conclusions-hu.pdf>.
- EU [2021]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról. HL, L 57, február 18. 17–75. o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>.
- EUR-LEX [1988]: Interinstitutional Agreement. European Parliament – Council – Commission, OJ, L 185, július 15. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:1988:185:TOC>.
- EUR-LEX [1993]: Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. European Parliament – Council – Commission, OJ, C 331, december 7. 1–10. o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41993A1207%2801%29>.
- EUR-LEX [1999]: Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. OJ, C 172, június 18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31999Y0618%2802%29>.
- EUR-LEX [2006]: Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management. OJ, C 139, június 14. 1–107. o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006Q0614%2801%29>.
- EU TANÁCSA [2013]: A Tanács 1311/2013/EU, EURATOM rendelete (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. HL, L 347, december 20. 884–891. o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1311&from=SV>.
- EU TANÁCSA [2020a]: A Tanács (EU, Euratom) 2020/2053 határozata (2020. december 14.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről. HL, L 424, 1–10. o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053>.
- EU TANÁCSA [2020b]: A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. HL, L 433I, december 22. 11–22. o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L:2020:433I:TOC>.
- FIGUEIRA, F. [2009]: How to Reform the EU Budget? Methodological Toolkit. SIEPS Report, No 5. SIEPS, Stockholm, <https://sieps.se/en/publications/2009/how-to-reform-the-eu-budget-a-methodological-toolkit-20095/>.
- FUEST, C.–HEINEMANN, F.–UNGERER, M. [2015]: Reforming the Financing of the European Union: A Proposal. ZEW Policy Brief, No. 2. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/110620/1/826361072.pdf>.
- GROS, D.–MICOSSI, S. [2005]: A Better Budget for the European Union. More Value for Money. More Money for Value. CEPS Policy Brief, No. 66. <http://aei.pitt.edu/6585/>.
- HALMAI PÉTER [2020]: Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája. Akadémiai Kiadó, Budapest.

- HÜBNER, D. ÉS SZERZŐTÁRSAI [2017]: Regroup and Reform. Ideas for a more responsive and effective European Union. Report of a CEPS Task Force. CEPS, Brüsszel, <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/05/Regroup%20and%20Reform%20TF%20for%20website.pdf>.
- JUNCKER, J. C. [2015]: The Five President's Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union. Európai Bizottság, Brüsszel, https://commission.europa.eu/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en.
- KENGYEL ÁKOS [2016]: New Headings – Old Problems: The Evolution and Future of the EU Budget. *Intereconomics*, Vol. 51. No. 2. 100–106. o. <https://doi.org/10.1007/s10272-016-0584-0>.
- KENGYEL ÁKOS [2017]: The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its duration. In-depth analysis requested by the BUDG committee. IP/D/BUDG/IC/2017_113. European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department for Budgetary Affairs, Brüsszel, október, 32 o. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603798/IPOL_IDA\(2017\)603798_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603798/IPOL_IDA(2017)603798_EN.pdf).
- KENGYEL ÁKOS [2019]: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle*, 66. évf. 5. sz. 521–550. o. <http://dx.doi.org/10.18414/Ksz.2019.5.521>.
- MIRÓ, J. [2022]: Debating fiscal solidarity in the EU: interests, values and identities in the legitimization of the Next Generation EU plan. *Journal of European Integration*, Vol. 44. No. 3. 307–325. o. <https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1977292>.
- MONTI, M. ÉS SZERZŐTÁRSAI [2017]: Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources. Európai Bizottság, Brüsszel, 2016. december, https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf.
- MONTOYA, L. A. [2023]: Rethinking the EU Financial Architecture. *Intereconomics*, Vol. 58. No. 6. 289–294. o. <https://doi.org/10.2478/ie-2023-0060>.
- RUBIO, E. [2011]: The „added value” in EU budgetary debates: one concept, four meanings. *Notre Europe Policy Brief*, No. 28.
- RUBIO, E. [2020]: European added value: what does it mean? *ECA Journal*, No. 3. 141–144. o. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/JOURNAL20_03/JOURNAL20_03.pdf.
- RUBIO, E.–ALCIDI, C.–ANDERSSON, F. [2024]: EU cohesion policy post-2027: why and how to enhance flexibility. CEPS in-depth analysis, szeptember, CEPS, Brüsszel, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/09/ID-A_2024-13_cohesion-policy.pdf.
- SCHRAMM, L.–KROTZ, U.– DE WITTE, B. [2022]: Building 'Next Generation' after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 60. No. S1. 114–124. o. <http://dx.doi.org/10.1111/jcms.13375>.
- STEINBACH, A. [2023]: Tax and Debt Financing the EU. *Intereconomics*, Vol. 58. No. 6. 311–314. o. <https://doi.org/10.2478/ie-2023-0064>.