

# **TDK-dolgozat**

**Jól tervezett költségek? A tagállami RRF-tervek illeszkedésének vizsgálata a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteihez az Európai Unióban**

**Well planned spending? Examining the fit of Member States' RRF plans to their relative development needs in the European Union**

**Szerző: Nagy Márton**

ELTE GTK, nemzetközi gazdálkodás BSc, III. évfolyam

Széchenyi István Szakkollégium

**Témavezetők:**

**dr. Medve-Bálint Gergő (BCE)**

**Szánthó Péter István (ELTE GTK)**

**Budapest, 2023**

## Absztrakt

Az Európai Unió a COVID-19 pandémia okozta gazdasági visszaesésre adott válaszul alkotta meg a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt (RRF). Jelen dolgozat az RRF kapcsán vizsgálja egyfelől azt, hogy az erre vonatkozó tagállami forrásallokációs terveknek milyen súlypontjai vannak, s ezek eltérnek-e egymástól a centrum, a déli periféria és a keleti periféria országokban; másfelől pedig azt, hogy a tagállamok forrásallokációs tervei illeszkednek-e a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteihez. A dolgozat a kutatási kérdések megválaszolása érdekében primer, kvantitatív kutatást végez Medve-Bálint (2018) módszertani megközelítésére alapozva. A dolgozat eredményei szerint a tagállamok helyreállítási és rezilienciaépítési terveiben felülpriorizáltak a fizikai infrastruktúrába történő befektetések, míg a kutatás-fejlesztés nem kap kellő hangsúlyt. A dolgozat megállapítja, hogy a forrásallokációs stratégiák függetlenek attól, hogy melyik makrorégióban vizsgáljuk azokat. A dolgozat rámutat továbbá arra, hogy a tagállami forrásallokációs tervek nem illeszkednek a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteihez, s a kutatás-fejlesztés terén negatív irányú kapcsolatot tár fel. Az eredmények arra engednek következtetni, hogy a nem megfelelő forrásallokáció az RRF-források gazdaságserkentő hatásának az előrejelzettektől való elmaradását eredményezheti. A dolgozat eredményei empirikus alapon, korábban nem vizsgált szempontok szerint világítják meg az RRF-forrásokat, továbbá lehetővé teszik az RRF és a strukturális alapok forrásallokációs terveinek összevetését.

# Tartalomjegyzék

<b>I. Bevezetés .....</b>	<b>1</b>
<b>II. A szakirodalmi és jogszabályi háttér bemutatása .....</b>	<b>2</b>
II.1. Az európai integráció költségvetésének történeti háttére .....	2
II.2. A NextGenerationEU-csomag az Európai Unió költségvetési rendszerében .....	4
II.3. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz helye és működése a NextGenerationEU-csomagon belül .....	6
II.4. Az európai uniós fejlesztési politikák értékelési megközelítései .....	7
II.4.1. Egyéb uniós fejlesztési politikák értékelése a szakirodalomban .....	8
II.4.2. A NextGenerationEU-csomag és Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz értékelése a szakirodalomban .....	9
<b>III. A tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervek összevetése a tagállami fejlesztési szükségletekkel .....</b>	<b>10</b>
III.1. Módszertani áttekintés .....	10
III.2. Az elemzésbe bevont adatok köre .....	12
III.3. Eredmények és diszkusszió .....	14
III.3.1. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek összetételének összevetése makrorégiók szerint .....	14
III.3.2. A fejlesztési szükségletek és a tagállami tervek összetétele közötti kapcsolat vizsgálata .....	16
<b>IV. Következtetések .....</b>	<b>18</b>
<b>Felhasznált irodalom .....</b>	<b>21</b>
<b>Jogforrások jegyzéke .....</b>	<b>25</b>

## I. Bevezetés

Az Európai Unió a 2020-ban kitört COVID-19-pandémia nyomán tapasztalt gazdasági nehézségek folyamánként megalkotta a 750 milliárd eurós NextGenerationEU (NGEU) csomagot, és annak részeként a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt (RRF). Mindezt tette azzal a céllal, hogy elősegítse a tagállamok gazdaságának válságból való gyors helyreállítását, valamint a gazdaságok oly módon történő megerősítését, hogy azok nagyobb ellenállóképességgel rendelkezzenek a jövő kihívásaival szemben.

Az NGEU-csomag mind céljait, mind finanszírozását, mind a tagállamok közötti allokációs módszereit illetően precedens nélküli. Ebből kifolyólag számos elemzés született már arra vonatkozóan, hogy várhatóan milyen makrogazdasági hatásokat von majd maga után a program implementálása. Nem született ugyanakkor még elemzés arra vonatkozóan, hogy a tagállamok által az Európai Bizottsághoz benyújtott helyreállítási és rezilienciaépítési tervek hogyan illeszkednek a tagállamok fejlesztési szükségleteihez.

Ennek fényében dolgozatom azon kérdésekre keresi a választ, hogy

- megfigyelhetők-e regionális eltérések a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben megfogalmazott tagállami fejlesztési stratégiák súlypontjai között;
- milyen mértékben igazodnak a tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben megfogalmazott stratégiák a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteihez.

A kutatási kérdések megválaszolása érdekében a dolgozat Medve-Bálint (2018) által a strukturális alapokra vonatkozó tagállami forrásallokációs stratégiák és fejlesztési szükségletek közötti kapcsolatot vizsgálatára alkalmazott statisztikai módszertani megközelítést használja fel. Ebben a megközelítésben a tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervek tételeit téma-területek szerint összegezve vizsgálom az egyes tématerületek teljes tervhez vonatkoztatott arányai és az adott tématerületen az adott tagállam többi tagállamhoz viszonyított relatív fejlesztési szükségletei közötti kapcsolatot Kendall-féle  $\tau$ -értékek meghatározása által.

A dolgozat eredményeinek értelmezésekor korlátként érdemes figyelembe venni azt, hogy nem szükségszerű, hogy egy tagállam a forrásallokációja megtervezésekor a többi tagállamhoz viszonyított fejlesztési szükségleteiből induljon ki – az abszolút értelemben vett fejlesztési szükségletek meghatározása ugyanakkor nem tárgya ezen dolgozatnak. Az eredményeket torzíthatják továbbá az olyan tagállamokra vonatkozó adatok, melyek minden területen közel

azonos relatív fejlesztési szükségletekkel rendelkeznek, hiszen ezen esetekben valószínűsíthetően a tagállamok más szempontok szerint határozzák meg a forrásallokációs prioritásaikat.

A dolgozat eredményei korábban nem vizsgált, újszerű szempontok szerint világítják meg az RRF-forrásokat, így új, empirikus megállapításokkal szolgálnak ezen eszköz lehetséges gazdasági hatásainak értékeléséhez. Az eredmények emellett tágabb kontextusban összevethetők a hasonló, de a strukturális alapok allokációját értékelő eddigi eredményekkel, így jól illeszkednek az európai uniós fejlesztési politikákat értékelő irodalomhoz.

A dolgozat további része először áttekinti a releváns szakirodalmi és jogszabályi háttér ismereteket, melyek elhelyezi a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt az európai integráció költségvetési fejlődéstörténetében és a jelen jogszabályi keretekben. Ezt követően részletesen ismerteti az alkalmazott módszertani megközelítést és az elemzésbe bevont adatok körét, melyet az eredmények bemutatása és diszkussziója követ. Dolgozatom a következtetésekkel zárul.

## **II. A szakirodalmi és jogszabályi háttér bemutatása**

A dolgozat ezen szakaszának célja egyfelől annak felvázolása, hogy hol helyezkedik el a kutatás tárgyát képező Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz az európai integráció történetében, valamint a jelenlegi költségvetési rendszerben, másfelől annak áttekintése, hogy milyen megközelítésmódban és milyen eredményekkel kerültek az RRF-hez hasonló uniós politikák értékelésre a szakirodalomban, s ezen megközelítésmódok mennyiben kerültek átültetésre az RRF (illetve tágabban az NGEU-csomag) értékelésére. Ez utóbbi által azonosításra kerül az az eddig betöltetlen elemzési űr – a tagállami RRF-tervek és a tényleges fejlesztési szükségletek közötti kapcsolat vizsgálata –, melyet a dolgozat betölteni kíván.

A fentiek megvalósítása érdekében először röviden bemutatásra kerül az európai integráció költségvetésének történeti fejlődése. Ezt követően a dolgozat elhelyezi a NextGenerationEU-csomagot az EU költségvetési rendszerében, majd ezen belül értelmezi az RRF helyét és működését. Végezetül bemutatásra kerülnek az eddigi uniós költségvetési politikák értékelési megközelítései, s ezek átültetése az RRF területére.

### **II.1. Az európai integráció költségvetésének történeti háttére**

Az európai integráció költségvetésének történeti fejlődése Benedotto (2019) alapján három fő szakaszra bontható, melyek az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) időszaka, a Római

Szerződés és az Európai Egységokmány közötti időszak, valamint a többéves pénzügyi keretek (MFF) bevezetésével kezdődő, jelenleg is tartó periódus. Ezen szakaszok között az elhatárolás alapját a különböző költségvetési megoldások – akár a finanszírozási, akár a kiadások oldalán – jelentik.

Az ESZAK költségvetési megközelítése abban tért el a ma alkalmazottól, hogy a szervezetet nem egy évenként meghatározott költségvetéssel finanszírozták, hanem közvetlenül az érintett iparágakra kivetett illetékekkel, vámtarifákkal és egyéb díjakkal (Benedotto, 2019). Ez a finanszírozási megoldás az ESZAK vonatkozásában egészen 2002-ig – azaz az ötven évre szóló ESZAK Szerződés lejártáig – fennállt (Benedotto, 2019).

A napjainkban is a költségvetésről való döntéshozatal alapját képező eljárásrend – azaz az Európai Bizottság javaslata alapján a Tanács a Parlamenttel (illetve annak elődjével) konzultálva dönt az éves költségvetésről – a Római Szerződés elfogadásával jött létre (Benedotto, 2019). Ekkor ugyanakkor még a három közösségnek külön-külön költségvetései voltak, melyek csak az Egyesítő Szerződést követően olvadtak össze (Benedotto, 2019). Ebben az időszakban olyan jelentős uniós politikák kerültek bevezetésre, mint az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap és a Közös Agrárpolitika (KAP) (Benedotto, 2019). Kengyel (2016) elemzése szerint amíg kezdetben a KAP finanszírozása volt a költségvetés legjelentősebb tétele, a későbbiekben ez eltolódott az ERFA irányába. A finanszírozási oldalon ebben az időben jelentek meg a saját források, ideértve az uniós költségvetésbe befolyó vámbevételeket, valamint a hozzáadott érték adókon alapuló saját forrás bevezetését (Benedotto, 2019).

Az Európai Egységokmány elfogadását követően 1988-tól kezdve az éves költségvetések egy többéves középtávú költségvetésbe kerültek beágyazásra, melyek először a pénzügyi perspektíva, később a többéves pénzügyi keret elnevezést viselték (Kengyel, 2016). Ezzel egyidőben megjelent a tagállamok GNP-, majd később GNI-alapú költségvetési hozzájárulási kötelezettsége (Kengyel, 2016).

Az Európai Unió többéves pénzügyi keretének és saját forrásainak jogalapját jelenleg az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 311. és 312. cikke teremti meg, mely szerint a többéves pénzügyi keretnek legalább ötéves időtartamúnak kell lennie, s nem terjeszkedhet túl a saját források adta kereteken. A saját források korábbi rendszerét a Tanács (EU, Euratom) 2020/2053 határozata (saját forrás határozat) 2. cikkének (1c) bekezdése szerint egy „nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék tömegére” kivetett 0.8 EUR/kg egységes lehívási kulcs alkalmazásával egészítette ki. Kengyel (2019, p. 524) ugyanakkor megállapítja,

hogy „az EU költségvetésének bevételei egyre inkább a GNI -arányos hozzájárulásokból származnak”, mely „aláássa a saját forrásokra épülő költségvetési gazdálkodás elvét és az EU finanszírozási autonómiáját”. Kengyel (2019) emellett kifejti, hogy a tagállamok továbbra is a nettó pozíciójukat tartják leginkább szem előtt a költségvetésről szóló vitákban, mely háttérbe szorítja az európai hozzáadott érték jelentőségét.

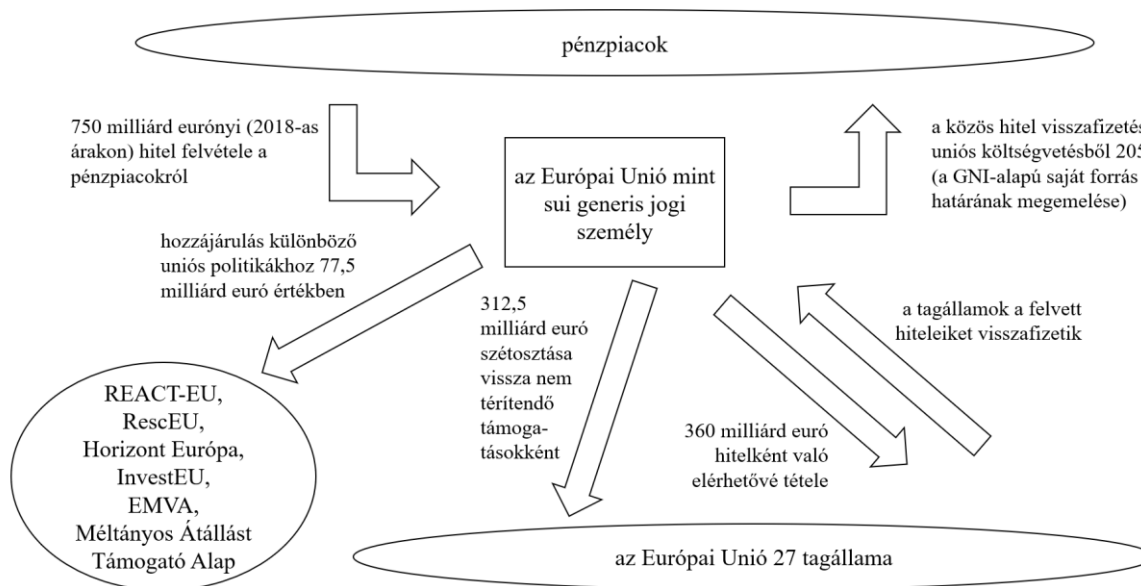
## **II.2. A NextGenerationEU-csomag az Európai Unió költségvetési rendszerében**

A NextGenerationEU-csomag az Európai Unió által adott válasz a koronavírus-pandémia miatt bekövetkezett gazdasági válságra. A csomag kettős célja az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (RRF-rendelet) szerint, hogy segítse a pandémia okozta károk helyreállítását, valamint egy olyan újjáépítést valósítson meg, amely a jövő kihívásaival szemben felkészültebbé teszi az Európai Uniót. A csomag bár a 2021–2027 közötti többéves pénzügyi kerettel párhuzamosan került elfogadásra, nem ágyazódik bele a hagyományos költségvetésbe, hanem amellel kerül megvalósításra 2021-től kezdődően (Celi et al., 2020). Az NGEU méretét tekintve jelentős, hiszen 2018-as árakon számolva 750 milliárd eurós többletforrást jelent a Tanács (EU) 2020/2094 rendeletének (NGEU-rendelet) 2. cikke szerint a többéves pénzügyi keret 1,074 billió euróján felül, melyet a Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendeletének (MFF-rendelet) I. melléklete határoz meg.

Az NGEU különválása az uniós költségvetéstől a finanszírozási oldalon jelenik meg legértelműbben. Amíg a többéves pénzügyi keret egy kiegyensúlyozott költségvetést jelent, melynek forrásoldalát az előző fejezetben ismertetett saját források rendszere adja, addig az NGEU forrásait közvetlenül a pénzpiacokról az Európai Unió által felvett hitel teremti meg a saját forrás határozat 5. cikkének értelmében. A hitelek visszafizetése ugyanakkor már a saját forrásokból történik – ezen lehetőség megteremtése érdekében a GNI-alapú saját forrás felső korlátja megemelésre került addig – de legkésőbb 2058-ig –, amíg a teljes hitel visszafizetésre nem kerül ugyanezen határozat 6. cikke alapján. A közös uniós hitelfelvétel ugyanakkor Celi et al. (2022) szerint nem tekinthető hamiltoni pillanatnak az európai integráció történetében, mivel ez egy közös fiskális politika elfogadását is jelentené a közös monetáris politika támogatására. Mindezzel Celi et al. (2022) az Amerikai Egyesült Államok (USA) első pénzügyminiszterének, Alexander Hamiltonnak a tetteire utal vissza, aki először vetette fel az USA-ban, hogy az egyes államok államadósságát vállalja át a központi kormányzat.

Az NGEU-csomag struktúráját tekintve is nagyban eltér a korábbi költségvetési megoldásoktól. A 750 milliárd eurós csomag forrásaiból mindössze 77,5 milliárd euró kerül majd

felhasználásra olyan politikák keretében, melyek a többéves pénzügyi keretben is megjelennek (lásd részletesen az 1. ábrán) az NGEU-rendelet 2. cikkének (2a) bekezdése alapján. Az NGEU többi része a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozását teszi lehetővé, melyen belül a tagállamok között 312,5 milliárd euró kerül vissza nem térítendő támogatások formájában szétosztásra a tagállamok között, míg 360 milliárd euró hitelként hívható le a tagállamok számára az NGEU-rendelet 2. cikkének (2a–b) bekezdései szerint. Az NGEU-csomag működését az 1. ábra foglalja össze.



**1. ábra: A NextGenerationEU-csomag működésének sematikus áttekintése**

*Forrás: Nagy, 2022, p. 12 (a szerző saját fordítása)*

Az NGEU működésének jogszabályi háttere Fabbrini (2022) alapján hat jogforrásból tevődik össze. Az NGEU-rendelet hozza létre az NGEU-t, emellett pedig a méretét is meghatározza (Fabbrini, 2022). Az MFF-rendelet az NGEU-tól szeparáltan megteremti a 2021 és 2027 közötti többéves pénzügyi keretet (Fabbrini, 2022). A saját forrás határozat a saját források rendszeréről rendelkezik, és megteremti a közös uniós hitelfelvétel lehetőségét (Fabbrini, 2022). Az RRF-rendelet létrehozza a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt, és meghatározza az NGEU forrásfelhasználásának kereteit (Fabbrini, 2022). Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (jogállamisági rendelet) rendelkezik az uniós források – így az NGEU és a többéves pénzügyi keret forrásainak – jogállamisági feltételrendszeréről (Fabbrini, 2022). Továbbá az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között 2020. december 16-án létrejött intézményközi megállapodás előrevetíti az NGEU visszafizetésének okán új uniós saját források bevezetésének lehetőségét (Fabbrini, 2022).



### **II.3. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz helye és működése a NextGenerationEU-csomagon belül**

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz – ahogy az az 1. ábrán is látható – az NGEU-csomag legjelentősebb részegysége, hiszen az NGEU forrásainak csaknem 90 százalékát az RRF használja fel: 312,5 milliárd euró vissza nem térítendő támogatás, míg 360 milliárd euró hitel formájában áll a tagállamok rendelkezésére. Az RRF jogszabályi alapját az RRF-rendelet adja meg.

Az RRF forrásainak megfelelő allokálásban a tagállamok által összeállítandó helyreállítási és rezilienciaépítési tervek játszanak kulcsszerepet. E tervekben az RRF-rendelet 17. cikkének (1) bekezdése alapján *„meg kell határozni az adott tagállam reform- és beruházási programját”,* valamint e tervek *„egy átfogó és koherens csomag formájában reformok és közberuházás végrehajtására irányuló intézkedéseket foglalnak magukban, amelyek a magánberuházások ösztönzését célzó közberuházási rendszereket is tartalmazhatnak”.*

A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek kialakításában az egyes tagállamok mozgásterét az RRF-rendelet 18. cikkének (4) bekezdése szabja meg. Eszerint helyreállítási és rezilienciaépítési terveknek többek közt legalább 37 százaléknyi forrást kell a zöld átállásra, a biológiai sokféleség előmozdítására vagy ehhez kapcsolódó kihívások kezelésére allokálni, míg a források legalább 20 százalékát a digitális átállásra vagy ahhoz kapcsolódó kihívások kezelésére kell fordítani. A terv tematikus felépítésének tekintetében az RRF-rendelet 18. cikkének (4a) bekezdése megszabja, hogy a tervnek a 3. cikkben felsorolt hat pillér mindegyikéhez hozzá kell járulnia. Továbbá fontos korlátja a terveknek a jelentős károkozás elkerülését célzó elv.

A fentiek mellett az RRF-rendelet 18. cikkének (4) bekezdése szerint a tagállamoknak a tervek összeállításakor figyelembe kell venni az európai szemeszter keretében az országspecifikus ajánlásokban azonosított kihívásokat. Bekker (2021) szerint az európai szemeszter ilyen módon pénzügyi támogatással való összekötése új fejezetet jelent az európai szemeszter történetében, s rámutat, hogy a nemzeti aktorok, különösképp a nemzeti parlamentek, leginkább a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekbe való beleszólással tudnak befolyást gyakorolni. Vanhercke és Verdun (2021) elemzésében arra jut, hogy az európai szemeszter összekötése az RRF-fel javíthatja az országspecifikus ajánlásoknak való megfelelést, mivel nagyobb ösztönző társul hozzájuk.

A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek megfelelőségét az RRF-rendelet 20. cikke szabályozza, mely szerint a Tanács dönt a tervek jóváhagyásáról a Bizottság javaslatára. A 13. cikk

alapján a tervek 13 százaléka folyósítható a tagállamoknak előfinanszírozásként a tervek jóváhagyását követően, míg a fennmaradó költségeket a Bizottság a tervekben meghatározott mérföldkövek és célok elérését követően téríti meg.

Mint ahogy arra a dolgozat korábban már utalt, az RRF a tagállamok szempontjából vissza nem térítendő támogatásra és hitelre bontható. A vissza nem térítendő források tagállamok közötti allokációja két lépésben kerül meghatározásra: egyfelől a források 70 százalékának vonatkozásában az allokációs kulcs a relatív egy főre jutó GDP inverzétől, a tagállam relatív népességétől és a 2015 és 2019 közötti átlagos relatív munkanélküliségi rátától függ (Rodríguez, 2021 és az RRF-rendelet II. melléklete), másfelől a források maradék 30 százaléka esetében a munkanélküliségi ráta helyett a 2020-as és 2021-es reál GDP csökkenés a 2019-es értékhez képest kerül bevonásra az allokációs kulcs kialakításába (Rodríguez, 2021 és az RRF-rendelet III. melléklete).

A hitelek esetében minden tagállam a folyóáron számított 2019-es GNI értékének 6,8 százalékáig nyújthat be hiteligényt az RRF-rendelet 14. cikkének (5) bekezdése alapján. Fontos eltérés továbbá a hitelláb és a vissza nem térítendő támogatások között, hogy előbbire a tagállamok 2023. augusztus 31-ig nyújthatnak be igényt a vonatkozó rendelet 14. cikkének (2) bekezdésének értelmében – azaz nem szükséges rögtön, az először benyújtott helyreállítási és rezilienciaépítési tervben minden hiteligényt kifejezni.

Az RRF-rendelet 15. cikkének (2) bekezdése szerint a tagállamoknak nyújtott hitel lejáratí ideje, árképzése és visszafizetési ütemezése a Bizottság és az érintett tagállam közötti hitelmegállapodásban rendezendő.

## **II.4. Az európai uniós fejlesztési politikák értékelési megközelítései**

Az NGEU és az RRF fentebb ismertetett sajátosságai, céljai és allokációs mechanizmusai alapján nagyban hasonlít az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított politikákhoz, mely hasonlóságra Canova és Pappa (2021) is rámutat elemzésében. E hasonlóságból kifolyólag a dolgozat a következőkben először bemutatja, hogy eddig milyen elemzési keretekben milyen eredményekre jutottak a korábbi szerzők az európai strukturális és beruházási alapok, így különösen az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós Alap vonatkozásában. Ezt követően a dolgozat megvizsgálja, hogy az egyes elemzési megközelítések mennyiben kerültek átültetésre az NGEU és az RRF értékelésre, és olyan módszertanként azonosítja a tagállami forrásallokációs stratégiák elemzését, amely bár alkalmazható volna az RRF vonatkozásában, ezidáig ilyen témájú elemzésre nem került sor.

#### II.4.1. Egyéb uniós fejlesztési politikák értékelése a szakirodalomban

Medve-Bálint (2018) felosztását követve a kohéziós fejlesztési forrásokat értékelő irodalmak négy fő kategóriába oszthatók. Ezek közül az első a források regionalizáló hatását járja körül azzal a céllal, hogy meghatározza, hogy a szubnacionális területi egységek mennyiben erősödtek meg az uniós fejlesztési források nyomán. A második, és tán legszéleskörűbb szakirodalmi csapásvonal a fejlesztési források regionális növekedési trendekre gyakorolt hatását fedi fel. Ehhez kapcsolódóan a harmadik szál az egyes területi egységek forrásabszorpciós kapacitását meghatározó tényezőket igyekszik feltárni. Végezetül a negyedik vonal a források implementációs és menedzsmentkihívásainak elemzéséhez gazdasági és politikai faktorokat vesz figyelembe. Ezen megközelítésmódokat kiegészítendő Medve-Bálint (2018) arra hívja fel a figyelmet, hogy a tagállamok forrásallokációs stratégiáit is érdemes vizsgálat alá vetni, mivel ez is érdemben befolyásolhatja a fejlesztési források hatásait.

Figyelembe véve, hogy a regionalizációval és az implementációs és menedzsmentkihívásokkal foglalkozó irodalmi megközelítés relevanciája az RRF természetéből és időbeli korlátjaiból fakadóan a dolgozat szempontjából csekély, így ennek ismertetésétől jelen dolgozat eltekint.

A strukturális alapok növekedési hatásait elemezve Becket et al. (2010) arra jut, hogy egy eurónyi transzfer átlagosan 1,2 eurónyi GDP növekedést eredményez. Becker et al. (2013b) mindezt azzal egészíti ki, hogy transzferek – az eltérő forrásabszorpciós kapacitások folyamán – leginkább azokban a régiókban segítik a felzárkózást, melyeknek erre relatíve kevesebb szüksége volna. Becker et al. (2013a, p. 60)<sup>1</sup> megfogalmazásában „*a fogadó régiók heterogenitása az abszorptív kapacitásuk tekintetében számottevően számít*” – ebben a tekintetben pedig „*a régiók abszorpciós kapacitásának mindkét mérőeszköze, azaz a munkaerő humántőke-ellátottsága és a kormányzás minősége, hasonló mintázatokat mutat*”. A fentiekkel összhangban Becker et al. (2018) megállapítja, hogy az egy főre jutó jövedelem tekintetében az uniós átlag alatt teljesítő régiókban átlagosan pozitív egy főre jutó jövedelemnövekedési hatást eredményeztek a strukturális transzferek, ugyanakkor a források növelése nem vezet arányosan növekvő hatásokhoz, valamint a gyenge intézményekkel és szűkös humántőkével rendelkező régiókban alacsonyabb hatások figyelhetők meg.

---

<sup>1</sup> A szerző saját fordítása.

Többek között a fentieket összefoglalva Darvas et al. (2019, p. 3)<sup>2</sup> megállapítja, hogy „*változó eredmények tárulnak fel a kohéziós politika hatásosságát illetően*”. Ezt Medve-Bálint (2017) azzal egészíti, hogy megállapításai szerint mind politikai, mind gazdasági elfogultság szerepet játszhat a források elosztásában.

Medve-Bálint (2018) a tagállamok forrásallokációs stratégiáit vizsgálva arra a megállapításra jut, miszerint mind a déli, mind a keleti tagállamok a fizikai infrastruktúra fejlesztését részesítették előnyben. Medve-Bálint (2018) továbbá feltárja, hogy források elköltésére vonatkozó stratégiák részben nem feleltek meg a tagállami fejlesztési szükségleteknek.

#### **II.4.2. A NextGenerationEU-csomag és Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz értékelése a szakirodalomban**

Lévén az NGEU és az RRF implementációja még kezdeti fázisban tart, így ezen uniós gazdasági eszközöket értékelő szakirodalom is szűkös. Az elérhető irodalom az empirikus adatok hiányában leginkább makromodellek alkalmazásával igyekszik megbecsülni az eszközök várható gazdasági hatásait.

Pfeiffer et al. (2021) modellezése szerint az uniós reál-GDP szintje 2024-ben másfél százalékkal lehet magasabb, mint az NGEU-befektetések nélkül volna. Pfeiffer et al. (2021) megállapítja továbbá, hogy az NGEU-befektetések számottevő tovagyrűző hatást generálhatnak, azaz a külön-külön vett tagállami aggregált hatásoktól szignifikánsan eltér az összeurópai szinten vett hatás. Picek (2020) ezzel összhangban szintén a jelentős tovagyrűző hatásokra hívja fel a figyelmet, ugyanakkor rámutat, hogy tagállamonként ennek figyelembevételével is jelentős eltérés várható a hatásokban: míg a déli és keleti tagállamokban jelentős GDP-növekedés várható az NGEU nyomán, addig a fejlettebb nyugati és északi tagállamokban a várható többletnövekedés mértéke bár pozitív, de kisebb.

Codogno és Van den Noord (2020, p. 20)<sup>3</sup> ugyanakkor kritikát fogalmaz meg az NGEU-val szemben, mivel az „*egyszeri, késedelemmel fog hatásossá válni, és politikailag érzékeny fiskális transzferekre támaszkodik*” – ennek fényében pedig megállapítják, hogy „*egy automatikus mechanizmus, ami egy központosított fiskális kapacitáson és egy biztonságos eszközön*

---

<sup>2</sup> A szerző saját fordítása.

<sup>3</sup> A szerző saját fordítása.

*alapul, jobb eredményt ért volna el a gazdaság stabilizálásában” az NGEU-val járó kockázatoktól mentesen.*

In 't Veld et al. (2021) továbbá megjegyzi, hogy a makromodellek alkalmazásával történő elemzés figyelmen kívül hagyja a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek tagállami sajátosságait, melyek ugyanakkor fontos szempontokkal szolgálhatnak az NGEU értékelésekor.

A fentiek alapján látható, hogy az elérhető adatok alapján a strukturális forrásokról szóló irodalomhoz abban a tekintetben hasonló tanulmányok születtek eddig az NGEU és az RRF vonatkozásában, hogy az NGEU és az RRF gazdasági növekedését igyekeznek makromodellek segítségével számszerűsíteni. Ugyanakkor nem született még olyan irányú vizsgálat, mely a tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervek sajátosságait vette volna figyelembe oly módon, ahogy Medve-Bálint (2018) tanulmánya elemzi a strukturális források esetén a tagállamok forrásallokációs stratégiáját. Dolgozatom ezt a szakirodalmi űrt kívánja betölteni.

### **III. A tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervek összevetése a tagállami fejlesztési szükségletekkel**

A dolgozat a következőkben ismerteti Medve-Bálint (2018) munkájára alapozva az elemzéshez használt módszertant, valamint bemutatja az elemzett adatokat, kitérve azok elemzésben való felhasználhatóságának módszertani kérdéseire, így különösképpen a tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervek tételeinek kategorizálására. Ezt követően a dolgozat ismerteti az elemzés eredményeit, bemutatva a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek összetételének regionális összevetését, valamint a tagállami fejlesztési szükségletek és a tagállamok által az RRF keretében eltervezett költségek közötti kapcsolatot.

#### **III.1. Módszertani áttekintés**

A kutatási kérdéseket megválaszoló elemzés elvégzése három lépésből áll. Elsőként a tagállamok forrásfelhasználási stratégiáit határozom meg azáltal, hogy a tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben eltervezett költségek öt kategória szerint kerülnek csoportosításra, majd pedig meghatározásra kerül, hogy az egyes kategóriák a tagállamok teljes tervezett költségeiből mekkora hányadot képviselnek. Az elemzés során nem teszek különbséget a tervek vissza nem térítendő támogatásból, valamint hitelből finanszírozni tervezett projektjei között, mivel a finanszírozás módja irreleváns abból a szempontból, hogy az adott költség illeszkedik-e a

tagállam fejlesztési szükségleteihez. Az öt kategória, melyek szerint a tervek tételei csoportosításra kerülnek Medve-Bálint (2018) kategorizálása szerint kerül meghatározásra, így a kategóriák a fizikai infrastruktúra, a humántőke, a kutatás és fejlesztés, az üzleti támogatás, és az intézményi minőség. A kategóriákba való besorolás Darvas et al. (2022) kategorizálására építve történik; a Darvas et al. (2022) és a Medve-Bálint (2018) szerinti kategorizálás egymásnak való megfeleltethetősége a következő alfejezetben kerül kifejtésre. A kategóriák szerinti költségnyadok meghatározása országcsoportok szintjén is elvégezhető, mely megteremti az EU egyes nagyobb országcsoportjai – így különösen a déli periféria, a keleti periféria és a centrum országai – közötti prioritások összehasonlításának lehetőségét.

A második lépésben a tagállamok fejlesztési szükségletei kerülnek meghatározásra oly módon, hogy a fentebb ismertetett kategóriákon belül azonos számú releváns indikátor mentén rangsorolásra kerülnek az egyes tagállamok, majd a kategóriákon belüli rangsorpontszámok összegzésre kerülnek, mely alapján megállapítható, hogy a többi tagállamhoz képest milyen relatív fejlesztési szükségletekkel rendelkeznek. Annak meghatározása, hogy az egyes kategóriákon belül pontosan milyen indikátorok kerülnek bevonásra az elemzésbe, valamint a Medve-Bálint (2018) által bevont indikátoroktól való esetleges eltérések indoklása, a következő alfejezetben történik.

Az utolsó elemzési lépésben a megfigyelések kis száma, és a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteinek ordinális mérési szintje okán a Kendall-féle  $\tau$ -értékek kerülnek kiszámításra annak meghatározására, hogy van-e, s ha igen, akkor milyen irányú és erősségű kapcsolat a tagállamok forrásfelhasználási stratégiái és a relatív fejlesztési szükségletei között. Medve-Bálint (2018, p. 226)<sup>4</sup> alapján a dolgozat előzetes feltevése az, hogy „a tagállamok az uniós forrásokat a különböző hazai szegmensek fejlesztési szükségletei szerint allokalják a fő költségkategóriák között”.

Az ismertetett módszertan fő korlátja – csakúgy, mint Medve-Bálint (2018) esetében – ezen elemzés esetében is az, hogy a tagállamok a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek megalkotásakor nem szükségszerűen veszik figyelembe a többi tagállamhoz viszonyított relatív teljesítményüket. Ugyanakkor a fejlesztési szükségletek abszolút módon történő meghatározhatóságának kérdése túlmutat ezen dolgozat tárgykörén. Továbbá ezen módszertani megközelítés torzított eredményeket adhat akkor, ha egy adott tagállam teljesítménye minden kategória terén

---

<sup>4</sup> A szerző saját fordítása.

közel azonos, mivel ekkor a tagállam feltehetően a fejlesztési szükségleteken túlmenő szempontokat is bevon a prioritásai kialakításába.

### **III.2. Az elemzésbe bevont adatok köre**

Az elemzés elvégzéséhez a tagállami helyreállítási és rezilienciépítési tervek tartalmának és az egyes kategóriák közötti allokációjának meghatározásához a dolgozat a Darvas et al. (2022) által összeállított adatbázist használja fel. Ezen adatbázis a tagállami tervek költségeit négyféle kategorizálás szerint tartalmazza:

- egyrészt az RRF-rendelet 3. cikke szerinti hat pillér szerint csoportosítva;
- másrészt az Európai Bizottság által javasolt hét stratégiai cél szerint;
- harmadrészt az Eurostat által alkalmazott NACE gazdasági szektorok szerinti osztályozási rendszer alapján;
- végül pedig a Bruegel Intézet által kidolgozott kétszintű (3 fő és 35 alkategória) kategorizálás szerint.

Mivel ez utóbbi csoportosítás a leginkább részletes felbontás, így ez ad lehetőséget az elemzéshez szükséges öt kategória szerinti legpontosabb besorolásra, így a dolgozat a továbbiakban erre a csoportosításra támaszkodik. Annak meghatározását, hogy a 35 kategória mely tételei az elemzés által megkövetelt öt kategória mely tételeihez illeszkednek leginkább, az 1. táblázat foglalja össze. Azon esetekben, amikor Darvas et al. (2022) egy terv egy költségvetését két csoportba is besorolja, s ezen csoportok eltérő kategóriába esnek a dolgozat kategorizálásának tekintetében, akkor az adott költségvetést a dolgozat a két érintett kategória között 50-50 százalékos arányban osztja meg. A Darvas et al. (2022) által nem kategorizált tételeket az elenyésző számuk folytán az elemzés figyelmen kívül hagyja a fejlesztési szükségletekkel való kapcsolatok vizsgálatakor.

A tagállamok relatív fejlesztési szükségleteinek meghatározásához a dolgozat a Medve-Bálint (2018) által alkalmazott indikátorokat alkalmazza az egyes kategóriák terén. Medve-Bálint (2018) alapján minél alacsonyabb egy tagállam teljesítménye az egyes kategóriákban a többi tagállamhoz viszonyítva, annál magasabb az adott terület fejlesztésének relatív szükségessége.

Az elemzésbe bevont adatok mindegyike a 2019-es, vagy az ennél korábbi legfrissebb évre vonatkozik. Ezáltal az elemzést nem befolyásolják a COVID-19 pandémia által okozott esetleges külső sokkok az adatsorokban. Továbbá a 2019-es adatsorok bevonása összhangban

áll azzal, hogy a NextGenerationEU – s így a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz – célja az uniós gazdaságok hosszútávon történő ellenállóképesség-növelése az RRF-rendelet alapján. A pandémia által már befolyásolt adatok használatából levont következtetések így inkább a válaszreakció milyenségét jellemeznék, nem pedig azt, hogy a tagállami tervek miképp illeszkednek a hosszútávú fejlesztési szükségletekhez.

<b>fizikai infrastruktúra</b>	<b>humántőke</b>	<b>kutatás és fejlesztés</b>	<b>üzleti támogatás</b>	<b>intézményi minőség</b>
levegő- és vízminőség; megújuló energiaforrások; épületek energiahatékonysága; nagysebességű vasút; közösségi közlekedés; egyéb fenntartható közlekedési infrastruktúra; elektromos mobilitás; elektromos hálózatok; infrastrukturális befektetések	konnektivitás; digitális készségek és digitális inklúzió; munkaerőpiac és munkahelyek létrehozása; egészség; oktatás és készségek (nem digitális); kultúra és turizmus; sportok	biodiverzitás; klímaváltozásadaptációs projektek; zöld technológiai innováció; hidrogén; nem épületekhez kapcsolódó energiahatékonyság; fenntartható mezőgazdaság; digitális témákhoz kapcsolódó befektetés kutatás-fejlesztésben; K+F és innováció (nem zöld és nem digitális)	körforgásos gazdaság; zöld adó ösztönzők; vállalatok digitalizációja; digitális képességekbe és fejlettségekbe történő befektetés; a digitális szektor zöldítése; KKV-k	digitális közszféra; gazdasági, társadalmi és területi kohézió; a pénzügyi rendszer erősítése; válságfelkészültség és reziliencia; igazságügy és korrupció elleni harc

# **1. táblázat: A tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervek Darvas et al. (2022) szerinti kategorizálásának megfeleltetése a dolgozat kategorizálásának**

*Forrás: saját táblázat Darvas et al. (2022) kategóriáinak felhasználásával*

A fentiek alapján a *fizikai infrastruktúra* kategóriájában bevont indikátorok (1) az ezer négyzetkilométerre jutó autópályák hossza (Eurostat, 2022b), (2) a Világbank (2022a) infrastruktúra minőségére vonatkozó kompozit mutatója, és (3) az egymillió főre jutó energiamegtakarítás a végső energiafogyasztásban millió tonna kőolajegyenértékben kifejezve (Eurostat, 2022a). Ezen indikátorok esetében a magasabb értékek jobb teljesítményre utalnak (Medve-Bálint, 2018).

A *humántőke* esetében (1) a felsőfokú végzettséggel rendelkező, 15 és 64 éves kor közötti népesség aránya (Eurostat, 2023d), (2) a felső-középfokú és a középiskola utáni, nem felsőfokú végzettséggel rendelkező, 15 és 64 éves kor közötti népesség aránya (Eurostat, 2023d), valamint



(3) a 18 és 64 éves kor közötti népesség oktatásban és képzésben való részvételi aránya (Eurostat, 2023c) került bevonásra indikátorként, melyek esetében a magasabb értékek jobb teljesítményre utalnak (Medve-Bálint, 2018).

A *kutatás és fejlesztés* kategóriáján belül alkalmazott indikátorok (1) az egymillió főre jutó, az Európai Szabadalmi Hivatalhoz (2020) benyújtott szabadalmak száma, (2) a kormányzati szektor egy főre jutó összes intramurális K+F ráfordítása (Eurostat, 2023f), és (3) a K+F területen foglalkoztatottak az összes foglalkoztatott százalékában (Eurostat, 2023e). Ezen indikátorok esetében is a magasabb értékek utalnak jobb teljesítményre (Medve-Bálint, 2018).

Az *üzleti támogatás* területén Medve-Bálint (2018, p. 225) szerint a költségek „*főként a munkahelyteremtést az szociális inklúzió fejlesztését célozzák*”. E kategórián belül a három bevont indikátor (1) a 15 és 64 éves kor közötti nők aktivitási rátája (Eurostat, 2023a), (2) a hosszútávú munkanélküliség a munkanélküliség százalékában (Eurostat, 2023b), és (3) a hosszútávú munkanélküliség az aktív népesség százalékában (Eurostat, 2023b). A nők aktivitási rátája esetében a magasabb, míg a másik két indikátor esetében az alacsonyabb értékek utalnak jobb teljesítményre (Medve-Bálint, 2018).

Az *intézményi minőség* kategóriájában a Világbank (2022b) *Worldwide Governance Indicators* (1) kormányzati hatékonyságra, (2) szabályozási minőségre, és (3) a korrupció visszaszorítására vonatkozó mutatói kerültek bevonásra, melyek mindegyike esetében a magasabb értékek jelentenek jobb teljesítményt (Medve-Bálint, 2018).

### **III.3. Eredmények és diszkusszió**

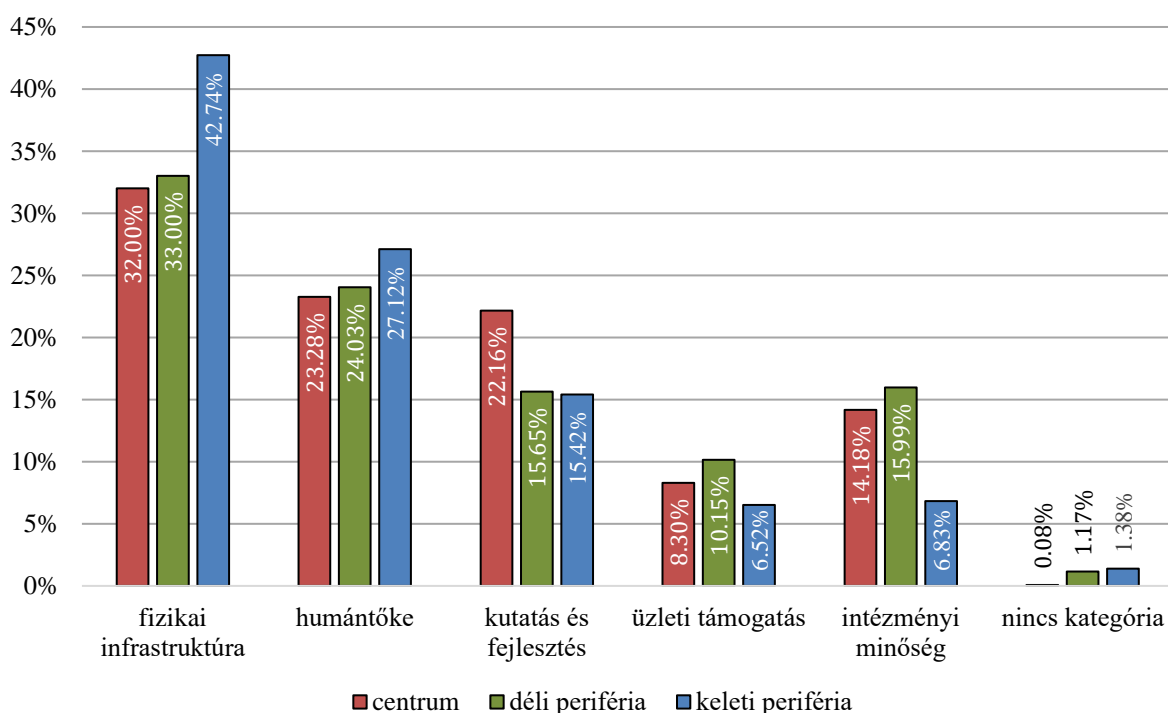
A dolgozat ezen fejezete először bemutatja, hogy milyen forrásallokációs stratégia jellemzi az Európai Unió déli perifériájának, keleti perifériájának, valamint centrumországainak helyreállítási és rezilienciaépítési terveit. Ezt követően bemutatásra kerül, hogy az öt azonosított kategória terén van-e bármiféle kapcsolat a tagállami tervek és a tagállami relatív fejlesztési szükségletek között. Ezen kapcsolatok vizsgálatra kerülnek mind az Európai Unió egészének, mind az egyes makrorégiók – azaz a centrum, a déli periféria és a keleti periféria országainak – vonatkozásában.

#### **III.3.1. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek összetételének összevetése makrorégiók szerint**

Medve-Bálint (2018) kategorizálásával összhangban, azt ugyanakkor a centrumországok bevonásával kiegészítve, az Európai Unión belül alapvetően három makrorégió különíthető el. A

centrum országai<sup>5</sup> Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Luxemburg és Svédország; a déli periféria országai Ciprus, Görögország, Írország, Olaszország, Málta, Portugália és Spanyolország; a keleti periféria országai Bulgária, Horvátország, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

Ahogy az a 2. ábrán látható, a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek súlypontja minden makrorégió esetében a fizikai infrastruktúrára helyeződik, melyet a humántőke és a kutatás és fejlesztés területén tervezett költségek követnek. A fizikai infrastruktúra és a humántőke súlya leghangsúlyosabban keleti periféria államai esetében emelkedik ki, míg a centrum országai a tervek nagyobb hányadátallokálják a kutatás és fejlesztés területére a többi makrorégiónál. Kiténik továbbá, hogy az üzleti támogatás és az intézményi minőség kategóriáira a keleti periféria országaiallokálják arányaiban a legkevesebb forrást.



**2. ábra: A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek összetétele az Európai Unió egyes makrorégióiban**

*Forrás: a szerző saját számításai Darvas et al. (2022) alapján*

<sup>5</sup> Bár Hollandia a centrumországok közé tartozna, Darvas et al. (2022) adatbázisa azonban a holland helyreállítási és rezilienciaépítési tervre vonatkozó adatokat annak megkésétt benyújtása okán az elemzés elvégzésének idejében nem tartalmaz. Emiatt ezen elemzés centrumországokra vonatkozó megállapításai Hollandia kivételével értelmezendők.

Az egyes térségek egyes kategóriákra allokkált forrásait milliárd euróban számítva a 2. táblázat foglalja össze. Ezen táblázat adatai alapján megvizsgálható az, hogy van-e szignifikáns eltérés az egyes régiók forrásallokációs stratégiái között, avagy az egyes kategóriákra allokkált források mennyisége statisztikailag független attól, hogy melyik makrorégióról van szó. A függetlenségvizsgálat  $\chi^2$ -próbával végezhető el, mely alapján a tesztstatisztika értéke 11,599, melyhez 0,3128 p-érték társul. Ez alapján a próba nullhipotézise nem vethető el semmilyen szokványos szignifikanciaszinten, azaz a forrásallokációs stratégiák összességében függetlennek tekinthetők attól, hogy mely makrorégióban vizsgáljuk őket.

	fizikai inf- rastruktúra	humántőke	kutatás és fejlesztés	üzleti támo- gatás	intézményi minőség	nincs kate- gória
<b>centrum</b>	27,63752	20,10508	19,14332	7,16755	12,25040	0,06830
<b>déli periféria</b>	98,49745	71,72780	46,71300	30,29740	47,71155	3,48800
<b>keleti periféria</b>	45,60269	28,93466	16,45540	6,95362	7,28897	1,47116

**2. táblázat: Az egyes kategóriákra allokkált források mennyisége milliárd euróban az Európai Unió egyes makrorégióiban**

*Forrás: a szerző saját számításai Darvas et al. (2022) alapján*

A fenti megállapítások összhangban vannak Medve-Bálint (2018) eredményeivel, melyek szintén megállapítják a strukturális alapok forrásainak allokkációs stratégiáira vonatkozóan, hogy az egyes országcsoportok nem térnek el szignifikánsan egymástól abban, hogy mely kategóriákat priorizálják. Szintén azonosnak tekinthetők a strukturális alapokra és az RRF-forrásokra vonatkozó eredmények azt illetően, hogy a keleti periféria országai a déli államoknál kimagaslóan többet terveznek költeni fizikai infrastruktúrára. További hasonlósággént említhető, hogy az RRF-források esetében is Európa-szerte a fizikai infrastruktúrába való beruházás a fő prioritás, melytől erősen lemaradnak a kutatás és fejlesztés terén tervezett költségek – csakúgy, mint ahogy azt Medve-Bálint (2018) a strukturális alapok kapcsán megállapítja. Ugyanakkor eltérés mutatkozik azt illetően, hogy amíg Medve-Bálint (2018) a strukturális alapok kapcsán arra mutat rá, hogy a humántőkébe történő befektetések is Európa-szerte alulpriorizáltak, addig az RRF-források terén ez már sokkal kevésbé figyelhető meg.

### **III.3.2. A fejlesztési szükségletek és a tagállami tervek összetétele közötti kapcsolat vizsgálata**

A tagállamok relatív fejlesztési szükségletei és az egyes kategóriákra allokkált forrásarányok

közötti összefüggéseket a 3. táblázat foglalja össze. A táblázat egyfelől bemutatja, hogy az Európai Unió egészét tekintve milyen kapcsolatok tárhatók fel a vizsgált változók között, másfelől pedig az ezt követő három sor azt ismerteti, hogy az egyes makrorégiók országcsoportjain belül felfedhetők-e kapcsolatok. A táblázat alapján megállapítható, hogy a fizikai infrastruktúra, a humántőke, az üzleti támogatás és az intézményi minőség kategóriáin belül nem található szignifikáns kapcsolat a vizsgált változók között, sem az Európai Unió egészét, sem az egyes makrorégiókat szemlélve. Ezek szerint a tagállamok forrásallokációs stratégiái ezen kategóriákat illetően nem illeszkednek a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteihez.

Megállapítható továbbá, hogy a kutatás és fejlesztés területén az Európai Unió egészét illetően egy szignifikáns, negatív irányú, közepesen gyenge erősségű kapcsolat fedhető fel. Mindennek jelentése, hogy azon tagállamok, melyek relatív fejlesztési szükséglete e területen eleve alacsony, nagyobb arányban költenek kutatás-fejlesztésre, mint azon tagállamok, melyek vonatkozó relatív fejlesztési szükséglete magasabb. Ez alapján kijelenthető, hogy a kutatás-fejlesztés területén sem valósul meg a forrásallokációs stratégiák relatív fejlesztési szükségletekhez való illeszkedése.

Az egyes makrorégiók esetében szintén negatív irányú, szignifikáns összefüggés figyelhető meg a déli periféria államait illetően. Ez azt jelenti, hogy a déli periféria országcsoportján belül is igaz az, hogy a kutatás és fejlesztésben eleve jobban teljesítő országok költenek többet az RRF-forrásokból ezen a területen.

Az RRF-források kapcsán megfogalmazott eredmények ez esetben is összecsengenek a Medve-Bálint (2018) által a strukturális alapok vizsgálata során feltártakkal. Egyfelől az RRF-források esetében csakúgy nincs szignifikáns kapcsolat a humántőke és az üzleti támogatás kategóriáira allokált forrásmennyiség és a tagállami relatív fejlesztési szükségletek között, mint ahogy ez hiányzik a strukturális alapok megfelelő kategóriái esetében is. Másfelől további hasonlóság, hogy Medve-Bálint (2018) a kutatás és fejlesztés területén szintén szignifikáns, negatív irányú kapcsolatot tárt fel. Eltérés az eredményekben ugyanakkor az, hogy amíg Medve-Bálint (2018) a fizikai infrastruktúra és az intézményi minőség kategóriáiban pozitív irányú kapcsolatot állapít meg, azaz érvényesül az, hogy a magasabb relatív fejlesztési szükségletű tagállamok arányaiban több forrást allokálnak ezen kategóriákra, addig efféle kapcsolat az RRF-források vonatkozásában nem fedezhető fel.

A fentiek alapján összességében elmondható, hogy az RRF-forrásokra vonatkozó tagállami tervek illeszkedése a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteihez rosszabb, mint az Medve-Bálint (2018) eredményei alapján várható volt. Ezt támasztja alá, hogy amíg Medve-

Bálint (2018) két kategóriában is szignifikáns és pozitív irányú kapcsolatot tárt fel, addig ugyanilyen jellegű kapcsolatok az RRF-források terén nem állapíthatók meg.

		fizikai infra- struktúra	humántőke	kutatás és fej- lesztés	üzleti támoga- tás	intézményi mi- nőség
<b>Európai Unió</b>	$\tau$	0,08113	0,03745	-0,37346***	0,09332	-0,06502
	p	>0,1	>0,1	<0,01	>0,1	>0,1
<b>centrum</b>	$\tau$	-0,03780	-0,14825	0,25459	-0,32733	-0,07143
	p	>0,1	>0,1	>0,1	>0,1	>0,1
<b>déli peri- féria</b>	$\tau$	-0,15019	0,05293	-0,58554*	-0,23810	0,19518
	p	>0,1	>0,1	<0,1	>0,1	>0,1
<b>keleti pe- riféria</b>	$\tau$	0,14680	-0,12965	-0,16364	-0,05455	-0,29359
	p	>0,1	>0,1	>0,1	>0,1	>0,1

### 3. táblázat: A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek forrásallokációs arányai és fejlesztési szükségletek közötti kapcsolatok az Európai Unióban és annak makrorégióiban

*Forrás: a szerző saját számításai Darvas et al. (2022), Európai Szabadalmi Hivatal (2020), Eurostat (2023a–f és 2022a–b) és Világbank (2022a–b) alapján. Megjegyzés:  $H_0: \tau = 0$ , mindig a kétoldali alternatív hipotézissel szemben tesztelve. Jelmagyarázat: \* szignifikáns 10%-os szignifikanciaszinten, \*\*\* szignifikáns 1%-os szignifikanciaszinten.*

## IV. Következtetések

Jelen dolgozat két kutatási kérdésre keresett választ. Egyfelől megvizsgálta, hogy megfigyelhetők-e regionális eltérések a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben megfogalmazott tagállami fejlesztési stratégiák súlypontjai között. Másfelől azt elemezte, hogy milyen mértékben igazodnak a tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben megfogalmazott stratégiák a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteihez.

A dolgozat a kutatási kérdések megválaszolása érdekében először elhelyezte a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt az Európai Unió költségvetési fejlődéstörténetében, valamint ismertette a vonatkozó jogszabályi hátteret. Erre építve a dolgozat Medve-Bálint (2018) módszertani megközelítését követve kereste a választ a kutatási kérdésekre. A tagállamok relatív fejlesztési szükségleteinek meghatározásához a dolgozat a Medve-Bálint (2018) által alkalmazott indikátorokat vonta be az elemzésbe. Az elvégzett elemzés eredményei betöltik azt az űrt, amely a szakirodalomban az RRF-forrásra vonatkozó tagállami tervek vizsgálata terén mutatkozott.

Az első kutatási kérdésre választ adva a dolgozat megállapította, hogy a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek költségeit fizikai infrastruktúra, humántőke, kutatás és fejlesztés, üzleti

támogatás, valamint intézményi minőség szerint kategorizálva nem állapítható meg szignifikáns eltérés a centrum, a déli periféria és a keleti periféria tagállamainak forrásallokációs stratégiái között. A forrásallokációs stratégiák súlypontjait elemezve továbbá a dolgozat rámutatott, hogy a leghangsúlyosabban az infrastrukturális beruházások jelennek meg a tervekben, melyeket a humántőke és kutatás és fejlesztés kategóriái követnek. A fizikai infrastruktúrára vonatkozó forrásallokáció kimagaslóan jellemző a keleti periféria országaira.

A második kutatási kérdésre válaszul a dolgozat arra az eredményre jutott, hogy a tagállamok helyreállítási és rezilienciaépítési tervei nem illeszkednek a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteihez. A fizikai infrastruktúra, a humántőke, az üzleti támogatás és az intézményi minőség kategóriáiban a dolgozat nem tárt fel szignifikáns kapcsolatot a vizsgált adatok között sem az Európai Unió, sem annak egyes makrorégiói szintjén. A kutatás és fejlesztés területén európai uniós szinten a dolgozat megállapította, hogy szignifikáns, de negatív irányú kapcsolat áll fent ezen kategórián belüli relatív fejlesztési szükségletek és az erre allokált forráshányadok között. Ez a kapcsolat a makrorégiók szintjén egyedül a déli periféria országait illetően szignifikáns.

A dolgozat eredményei az azonos módszertani megközelítés okán jól összevethetők Medve-Bálint (2018) által a strukturális alapok forrásallokációja kapcsán feltárt megállapításaival. Ezek szerint az helyreállítási és rezilienciaépítési tervek forrásallokációja hasonló a strukturális alapokéhoz azt illetően, hogy a forrásallokáció súlypontjai függetlenek attól, hogy az Európai Unió mely makrorégiójáról van szó, illetve, hogy az allokációban a fizikai infrastruktúra felül-, míg a kutatás és fejlesztés alulpriorizált. Ugyanakkor eltérés mutatkozik abban, hogy humántőke-befektetések prioritása az RRF-források esetében nagyobb, mint az a strukturális alapok esetében megfigyelhető volt. Emellett a tagállami relatív fejlesztési szükségletek és a forrásallokációs arányok közötti pozitív irányú kapcsolatok hiánya arra enged következtetni, hogy az RRF-források allokációja rosszabbul illeszkedik a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteihez, mint a strukturális alapok allokációja. A kutatás és fejlesztés terén a strukturális alapok esetében megfigyelt negatív irányú kapcsolat az RRF-forrásokat illetően is fennáll.

A dolgozat újszerű empirikus eredményei arra engednek következtetni, hogy a strukturális alapok esetében Medve-Bálint (2018) által feltárt allokációs problémák és súlyponteltolódások jórésze lényegében átöröklődött az RRF-források allokációjára is. Továbbá az eredmények rámutatnak, hogy a források rossz allokációja nem csupán a periféria országainak sajátja, hanem az a centrumországokban is megjelenik. A fizikai infrastruktúra felülpriorizálása a kutatás és fejlesztéssel szemben, valamint a tagállami relatív fejlesztési szükségletek nem megfelelő

figyelembevétele valószínűsítheti, hogy az RRF-források gazdasági növekedésserkentő és rezilienciaépítési hatása az előrejelzésekénél kisebb mértékű lehet.

A következtetések megvonásakor korlátként érdemes figyelembe venni azt, hogy a forrásallokáció meghatározása csupán a források tényleges felhasználásának első lépése. Így az RRF-források tényleges hatása nem csupán a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek tartalmától függ, hanem a tervek implementációjától és az egyes országok forrásabszorpciós kapacitásaitól is. További korlátot jelent az eredmények értelmezésében az, hogy a jelen dolgozatban elemzett tervek még nem szükségszerűen véglegesek, hanem azok – például az RRF-források hitellábanak igénybevétele okán – még kiegészíthetők a tagállamok által.

A dolgozat eredményei számos további kérdést vetnek fel, melyek újabb kutatási irányokat jelölnek ki. Egyfelől a továbbiakban feltárandó, hogy az RRF-források vonatkozásában milyen motivációk állnak annak a háttérében, hogy a tagállamok továbbra is a fizikai infrastruktúrát prioritizálják, valamint, hogy a strukturális alapokhoz képest immár nagyobb prioritást élveznek a humántőke-befektetések. Másrészt további kvalitatív kutatás tárgyának kell lenni annak is, hogy a tagállami döntéshozók vajon figyelembe veszik-e a relatív fejlesztési szükségleteket a forrásallokációk megtervezésekor, s hogy milyen egyéb faktorok kerülnek még ekkor figyelembevételre. Harmadrészt pedig szükséges annak feltérképezése, hogy az Európai Unió milyen ösztönzőkkel segítheti elő a jövőben a jobb forrásallokációt.

## Felhasznált irodalom

- Becker, S. O., Egger, P. H., & von Ehrlich, M. (2010). Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, 94(9-10), 578–590. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.06.006>
- Becker, S. O., Egger, P. H., & von Ehrlich, M. (2013a). Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design With Heterogenous Treatment Effects. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4), 29–77. <https://doi.org/10.1257/pol.5.4.29>
- Becker, S. O., Egger, P. H., E& von Ehrlich, M. (2013b). *Regional transfers in Europe: Do we need fewer of them or different ones?* <https://cepr.org/voxeu/columns/regional-transfers-europe-do-we-need-fewer-them-or-different-ones>
- Becker, S. O., Egger, P. H., & von Ehrlich, M. (2018). Effects of EU Regional Policy: 1989-2013. *Regional Science and Urban Economics*, 69, 143–152. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2017.12.001>
- Bekker, S. (2021). The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance? *Politics and Governance*, 9(3), 175–185. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4290>
- Benedotto, G. (2019). *The History of the EU Budget* (PE 636.475). European Parliament Directorate General for Internal Policies, Policy Department D: Budgetary Affairs. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL\\_IDA\(2019\)636475\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA(2019)636475_EN.pdf)
- Canova, F., & Pappa, E. (2021). *On the effectiveness of the Next Generation EU funds.* <https://cepr.org/voxeu/columns/effectiveness-next-generation-eu-funds>
- Celi, G., Guarascio, D., & Simonazzi, A. (2020). A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or 'Hamiltonian moment'? *Journal of Industrial and Business Economics*, 47(3), 411–424. <https://doi.org/10.1007/s40812-020-00165-8>
- Codogno, L., & Van den Noord, P. (2021). *Assessing Next Generation EU* (LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series LEQS Paper No. 166/2020). <https://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper166.pdf>



- Darvas, Z., Domínguez-Jiménez, M., Devins, A., Grzegorzczak, M., Guetta-Jeanrenaud, L., Hendry, S., Hoffmann, M., Lenaerts, K., Tzaras, A., Vorsatz, V., & Weil, P. (2022). *European Union countries' recovery and resilience plans*. Bruegel.  
<https://www.bruegel.org/dataset/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans>
- Darvas, Z., Mazza, J., & Midoes, C. (2019). *How to improve European Union cohesion policy for the next decade*. Bruegel Policy Contribution.  
[https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp-content/uploads/2019/05/PC08\\_2019.pdf](https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp-content/uploads/2019/05/PC08_2019.pdf)
- Európai Szabadalmi Hivatal (2020, január 27.). *European patent applications per country of origin*. <https://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/statistics/2019/statistics/patent-applications.html#tab2>
- Eurostat (2023a, február 15.). *Employment and activity by sex and age - annual data*. LFSI\_EMP\_A.  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSI\\_EMP\\_A\\_\\_custom\\_4574287/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSI_EMP_A__custom_4574287/default/table)
- Eurostat (2023b, február 15.). *Long-term unemployment by sex - annual data*. UNE\_LTU\_A.  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE\\_LTU\\_A\\_\\_custom\\_4574327/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_LTU_A__custom_4574327/default/table)
- Eurostat (2023c, február 15.). *Participation rate in education and training (last 4 weeks) by sex, age and country of birth*. TRNG\_LFS\_13.  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TRNG\\_LFS\\_13\\_\\_custom\\_4573776/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TRNG_LFS_13__custom_4573776/default/table)
- Eurostat (2023d, február 15.). *Population by educational attainment level, sex and age (%) - main indicators*. EDAT\_LFSE\_03.  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT\\_LFSE\\_03\\_\\_custom\\_4573652/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT_LFSE_03__custom_4573652/default/table)
- Eurostat (2023e, február 6.). *R&D personnel by sector of performance, professional position and sex*. RD\_P\_PRESOCC.  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/RD\\_P\\_PERSOCC\\$DEFAULTVIEW/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/RD_P_PERSOCC$DEFAULTVIEW/default/table)
- Eurostat (2023f, január 27.). *GERD by source of funds*. RD\_E\_FUNDGERD.  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/RD\\_E\\_FUNDGERD/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/RD_E_FUNDGERD/default/table)

- Eurostat (2022a, december 15.). *Energy efficiency*. NRG\_IND\_EFF.  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NRG\\_IND\\_EFF\\_\\_custom\\_4573420/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NRG_IND_EFF__custom_4573420/default/table)
- Eurostat (2022b, augusztus 26.). *Road, rail and navigable inland waterways networks by NUTS 2 regions*. TRAN\_R\_NET.  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TRAN\\_R\\_NET\\_\\_custom\\_4573177/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TRAN_R_NET__custom_4573177/default/table)
- Fabbrini, F. (2022). Next Generation Eu: Legal Structure and Constitutional Consequences. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 1–22.  
<https://doi.org/10.1017/cel.2022.2>
- In 't Veld, J., Pfeiffer, P., & Varga, J. (2021). *A stylised quantitative assessment of Next Generation EU investment*. <https://cepr.org/voxeu/columns/stylised-quantitative-assessment-next-generation-eu-investment>
- Kengyel, Á. (2016). New Headings – Old Problems: The Evolution and Future of the EU Budget. *Intereconomics* 51, pp. 100–106. <https://doi.org/10.1007/s10272-016-0584-0>
- Kengyel, Á. (2019). Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági szemle*, 66(5), 521–550.  
<https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.5.521>
- Medve-Bálint, G. (2017). Funds for the wealthy and the politically loyal? How EU funds may contribute to increasing regional disparities in East Central Europe. In *EU Cohesion Policy* (pp. 220–240). <http://doi.org/10.4324/9781315401867>
- Medve-Bálint, G. (2018). The Cohesion Policy on the EU's Eastern and Southern Periphery: Misallocated Funds? *Studies in Comparative International Development*, 53(2), 218–238.  
<https://doi.org/10.1007/s12116-018-9265-2>
- Nagy, M. (2022). *Did not applying for the loan part of RRF-funds make sense? An AMT-based analysis of a Hungarian government official's argumentation* [TDK-dolgozat]
- Picek, O. (2020). Spillover Effects From Next Generation EU. *Intereconomics*, 55, 325–331.  
<https://doi.org/10.1007/s10272-020-0923-z>
- Pfeiffer, P., Varga, J., & In 't Veld, J. (2021). *Quantifying Spillovers of Next Generation EU Investment*. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. <https://doi.org/10.2765/80561>

- Rodríguez, P. M. (2021). The EU Budget: the new MFF and the Recovery Instrument: Next Generation EU. In F. F. M. de Andrés (Ed.), *The euro in 2021* (pp. 169–196). Fundación de Estudios Financieros and Fundación ICO.
- Vanhercke, B., & Verdun, A. (2021). The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60(1), 204–223. <https://doi.org/10.1111/jcms.13267>
- Világbank (2022a, december 22.). *Logistics performance index: Quality of trade and transport-related infrastructure (1=low to 5=high)*.  
<https://data.worldbank.org/indicator/LP.LPI.INFR.XQ>
- Világbank (2022b, szeptember 23.). *Worldwide Governance Indicators*.  
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

## Jogforrások jegyzéke

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. (jogállamisági rendelet) Letöltve 2022. 11. 03. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=hu>

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról. (RRF-rendelet) Letöltve 2022. 11. 03. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=HU>

A Tanács (EU, Euratom) 2020/2053 határozata (2020. december 14-én.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről. (saját forrás határozat) Letöltve 2022. 11. 03. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053&from=HU>

A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. (MFF-rendelet) Letöltve 2022. 11. 03. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2093&from=HU>

A Tanács (EU) 2020/2094 rendelete (2020. december 14.) a Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról. (NGEU-rendelet) Letöltve 2022. 11. 03. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2094&from=HU>

Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. (EUMSZ) Letöltve 2022. 11. 03. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

Intézményközi megállapodás (2020. december 16.) az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről. Letöltve 2022. 11. 03. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222(01)&from=HU)