



02/2025. vélemény

(az EUMSZ 322. cikkének (1) bekezdése alapján)

az (EU) 2021/1058 és az (EU) 2021/1056 rendeletnek a félidős felülvizsgálat keretében egyes stratégiai kihívások kezelésére irányuló egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló 2025/0084 (COD) javaslatról és az Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+) létrehozásáról szóló (EU) 2021/1057 rendeletnek a stratégiai kihívások kezelését célzó egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló 2025/0085 (COD) javaslatról

Tartalomjegyzék

	Bevezetés
Bevezetés	01–05
Észrevételek	06–46
Az új prioritások és a támogatás hatóköre	06–27
Új stratégiai prioritások	06–11
Védelmi és biztonsági prioritások	12–19
Megfizethető lakhatás	20–21
A reformok támogatása	22–23
A kkv-któl eltérő vállalkozásoknak nyújtott támogatás	24–25
Kiválósági pecsét és szuverenitási pecsét	26–27
Az új prioritásokhoz kapcsolódó pénzügyi ösztönzők és rugalmassági mechanizmusok	28–41
Kiegészítő előfinanszírozás	30–31
100%-os uniós finanszírozás lehetősége	32–35
A támogathatósági időszak vége	36–37
Az uniós prioritásokhoz való igazodás ösztönzése	38–39
Tematikus koncentráció	40–41
Időzítés és adminisztrációs teher	42–46
Záró megjegyzések	47–49

Bevezetés

01 A Bizottság 2025. április 1-jén elfogadta „*A modernised Cohesion policy: The mid-term review*” című közleményét¹, amelyet két jogalkotási javaslat kísér a 2021–2027-es programozási időszakra vonatkozó, a kohéziós politikai alapokról szóló rendeletekkel kapcsolatban:

- o az Igazságos Átmenet Alapról (IÁA), illetve az Európai Regionális Fejlesztési Alapról (ERFA)/Kohéziós Alapról (KA) szóló (EU) 2021/1056 és (EU) 2021/1058 [rendelet módosítására irányuló javaslat](#)², valamint
- o az Európai Szociális Alap Pluszról (ESZA+) szóló (EU) 2021/1057 [rendelet módosítására irányuló javaslat](#)³.

02 E jogalkotási javaslatok célja, hogy lehetővé tegyék a tagállamok számára a 2021–2027-es kohéziós politikai programok kötelező félidős felülvizsgálatának felhasználását arra, hogy a rendelkezésre álló forrásokat az új uniós stratégiai prioritásokhoz csoportosítsák át. A javaslatok a Bizottság azon célkitűzéseit tükrözik, hogy felgyorsítsa a kohéziós politikai alapok felhasználását, összehangolja az uniós kiadásokat az új stratégiai kezdeményezésekkel⁴, és figyelembe vegye a jelenlegi geopolitikai helyzetet, többek között Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúját. A javasolt intézkedések önkéntesek, és nem járnak a tagállamok rendelkezésére álló kezdeti allokációk kiegészítésével.

03 A javaslatok új prioritásokat vezetnek be a kohéziós politikai alapok felhasználására vonatkozóan, nagyobb rugalmasságot biztosítanak a meglévő források átprogramozásához, kiterjesztik a támogatható beavatkozások körét, valamint pénzügyi ösztönzőket, például magasabb előfinanszírozási és társfinanszírozási arányokat vezetnek be egyes meghatározott prioritások esetében. Emellett az

¹ [COM\(2025\) 163](#).

² A Bizottság [COM\(2025\) 123](#) javaslata.

³ A Bizottság [COM\(2025\) 164](#) javaslata.

⁴ Tisztaipar-megállapodás, REPowerEU kezdeményezés, európai védelmi ipari stratégia, Stratégiai Technológiák Európai Platformja (STEP) kezdeményezés, a készségek Uniója, új európai Bauhaus, a felkészültségi unióról szóló stratégia, európai védelem – Készenlét 2030, európai biztonsági cselekvési eszköz (SAFE).

Oroszországgal, Belarusszal és Ukrajnával határos régiók kapcsán is bevezetnek egyedi rendelkezéseket.

04 A Bizottság javaslatának jogalapja értelmében kötelező konzultációt folytatni az Európai Számvevőszékkel⁵. Az Európai Parlament 2025. április 14-én nyújtotta be hozzánk hivatalos megkeresését. Jelen véleményünkkel a két javaslatra vonatkozó konzultációs követelménynek teszünk eleget.

05 Véleményünkben olyan kérdésekre kívánunk rámutatni, amelyeket a jogalkotóknak érdemes lenne figyelembe venniük az Európai Bizottság javaslatainak vizsgálatakor. A következő témákkal kapcsolatban teszünk észrevételeket:

- az új prioritások és a támogatás hatóköre;
- az új prioritásokhoz kapcsolódó pénzügyi ösztönzők és rugalmassági mechanizmusok;
- időzítés és adminisztrációs teher.

⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 322. cikkének (1) bekezdése.

Észrevételek

Az új prioritások és a támogatás hatóköre

Új stratégiai prioritások

06 A Bizottság javaslatai új prioritásokat vezetnek be az ERFA-ra, a Kohéziós Alapra, az IÁA-ra és az ESZA+-ra vonatkozóan [kohéziós politikai alapok], különösen a védelmi, a lakhatási és az energiaágazathoz kapcsolódóan ([1. háttérmagyarázat](#)).

1. háttérmagyarázat

A javasolt új egyedi célkitűzések és prioritások áttekintése

ERFA/KA

Új egyedi célkitűzések kerülnek bevezetésre a következők tekintetében:

- **Védelem és biztonság:** ipari kapacitások a védelmi ágazatban és a katonai mobilitás terén.
- **Lakhatás:** megfizethető lakhatáshoz való hozzáférés és a kapcsolódó reformok.
- **Energiabiztonság és energetikai átállás:** energiarendszer-összekötők, kapcsolódó átviteli infrastruktúra és töltőinfrastruktúra.

Egy **vízzel** kapcsolatos egyedi célkitűzést átfogalmaztak, hogy az magában foglalja a vízgazdálkodás rezilienciájának koncepcióját is.

ESZA+

Két új prioritás kerül bevezetésre a **védelmi iparon** belüli **készségfejlesztésnek** és **a termelés dekarbonizációjának** a meglévő egyedi célkitűzések révén történő támogatása érdekében.

IÁA

A támogatott tevékenységek listája kiegészül a megfizethető **lakhatáshoz** való hozzáféréssel és a kapcsolódó reformokkal.

07 Emellett a javaslatok megerősítik a [Stratégiai Technológiák Európai Platformjának \(STEP\)](#) a kohéziós politikai alapok keretében 2024 februárjában megfogalmazott

célkitűzéseit, amelyek a kritikus technológiákba és ipari képességekbe (azaz a digitális technológiákba és a deep tech innovációba, a tiszta és erőforrás-hatékony technológiákba, valamint a biotechnológiákba) történő beruházásokat támogatják⁶.

08 Megjegyezzük, hogy a javaslatok révén bevezetett új prioritások hatókörébe tartozó beruházások nagyrészt már a jelenlegi jogi keretben is lehetségesek. Ilyenek például a kettős felhasználású technológiákba, az elektromos töltőinfrastruktúrába, a vízgazdálkodásba és a munkavállalók készségeinek fejlesztésébe történő beruházások. A kizárólagos felhasználású védelmi képességekre és a katonai mobilitásra irányuló beruházások (12–19. bekezdés) azonban új elemek a kohéziós politikában.

09 A Számvevőszék korábban már szóvá tette a kohéziós politika fokozatos bővülését, amely egyre több uniós prioritásra⁷ és egymást követő válságra⁸ terjed ki. Ez összetett és esetenként szétagolt, egyszerre több stratégia mentén alakuló környezetet eredményez⁹. Bár a változó uniós prioritásokhoz való igazodás fokozhatja a szakpolitika relevanciáját, a javaslatok nyomán még tovább bővíthet annak hatóköre, így azok forrásokat vonhatnak el a politika fő küldetésétől, amely voltaképpen a regionális egyenlőtlenségek csökkentése¹⁰.

10 Az új prioritások és egyedi célkitűzések bevezetése – amelyeket saját tematikus koncentrációval és finanszírozási szabályokkal rendelkező, célzott prioritások keretében programoznak – azzal a kockázattal jár, hogy a javaslatok tovább súlyosbítják a kohéziós politikai programok széttöredezettségét és összetettségét.

11 A Bizottság javaslatait nem kíséri hatásvizsgálat, holott azt a [Bizottság minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásai](#) minden olyan kezdeményezés esetében előírják, amelyek valószínűleg jelentős gazdasági, környezeti vagy társadalmi hatással járnak, vagy amelyek jelentős kiadásokat vonnak maguk után¹¹. A hatásvizsgálat tájékozottabb döntéshozatalt tett volna lehetővé az új prioritásokkal (1. [háttérmagyarázat](#)) kapcsolatos javasolt változtatásokkal járó szükségletek és

⁶ Az (EU) 2024/795 rendelet 2. cikke.

⁷ A 08/2019. sz. áttekintés (tájékoztató) 3. bekezdése.

⁸ A 02/2023. sz. különjelentés 84–85. bekezdése.

⁹ A 08/2019. sz. áttekintés (tájékoztató) 14–18. bekezdése.

¹⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 174. cikke.

¹¹ SWD(2021) 305, 4. fejezet.

következmények (különösen a védelmi vonatkozású beruházások), valamint a további rugalmassági mechanizmusok lehetséges hatása tekintetében (**28–41.** bekezdés).

Védelmi és biztonsági prioritások

12 Elismerjük, hogy az Unió biztonsági környezete alapvetően megváltozott, és erre sürgősen reagálni kell. A Bizottság a következő beruházásokat javasolja újonnan támogathatóvá tenni az ERFA és a Kohéziós Alap keretében: védelmi vonatkozású ipari termelési kapacitás, kutatás és innováció, valamint a katonai mobilitást elősegítő infrastruktúra. A javaslat azonban nem tisztázza, hogy ezek a beruházások hogyan járulnának hozzá a Szerződésben meghatározott, a területi, gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére irányuló kohéziós célkitűzéshez¹².

13 Bár a védelmi vonatkozású beruházások érdemi gazdasági hatásokkal járhatnak, nem mindig igazodnak feltétlenül a kohéziós politika alapját képező területfejlesztési stratégiákhoz és regionális, alulról építkező megközelítéshez. A koherens védelmi kapacitások és ipari értékláncok kialakítása inkább nemzeti és európai, mintsem regionális stratégiákon alapul.

14 A védelmi beruházások tekintetében a javaslat nem tartalmaz eltéréseket a [közös rendelkezésekről szóló rendeletben](#) (CPR) meghatározott horizontális elvektől. Konkrétan:

- o nem világos, hogy a [taxonómiai rendeletben](#)¹³ meghatározott, a jelentős károkozás elkerülését célzó környezetvédelmi elv¹⁴ hogyan alkalmazandó a védelmi beruházásokra;
- o az sem egyértelmű, hogy az [általános csoportmentességi rendeletet](#) (GBER)¹⁵, amely bizonyos mentességeket biztosít az állami támogatások bejelentési eljárása alól, kiterjesztenék-e az ERFA védelmi ágazatba történő beruházásaira;
- o a javaslat nem biztosít eltérést a [CPR-rendelet](#) átláthatósági kötelezettségeitől¹⁶, amelyek előírják a projektre és a kedvezményezettekre vonatkozó adatok

¹² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 174. cikke.

¹³ Az (EU) 2020/852 rendelet 17. cikke.

¹⁴ Az (EU) 2021/1060 rendelet 9. cikke.

¹⁵ A Bizottság 651/2014/EU rendelete.

¹⁶ Az (EU) 2021/1060 rendelet 49. cikkének (3) bekezdése.

közzétételét. Bár ez a jogi követelmény más típusú beruházások esetében indokolt, a kettős felhasználású és a védelmi ipari technológiákkal, valamint a katonai infrastruktúrával kapcsolatos, uniós finanszírozású projektek nyilvánosságra hozatala biztonsági következményekkel járhat.

15 Emellett a javaslat nem állapít meg támogathatósági kritériumokat a kettős felhasználású vagy védelmi képességekkel kapcsolatos projektek keretében támogatásban részesülő szervezetek székhelye szerinti országra vonatkozóan. Így a kohéziós finanszírozás végső soron nem uniós vagy társult országbeli szervezetek irányítása alatt álló vállalatokat is támogathat, így ezen országok technológiai és védelmi kapacitásainak fejlesztését is segítheti.

16 Ezzel szemben a hasonló típusú beruházásoknak az [Európai Védelmi Alap](#)¹⁷, az [európai védelmi ipari program \(EDIP\)](#)¹⁸ és az [Európai Biztonsági Cselekvési Eszköz \(SAFE\)](#)¹⁹ keretében történő finanszírozásához nem írják elő sem a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek való megfelelést, sem a projektre és a kedvezményezettek vonatkozó adatok közzétételét. Emellett ezek a potenciális kedvezményezettek származási országa alapján korlátozzák a támogathatóságot²⁰.

17 Ami a katonai mobilitást illeti, a javaslat nem korlátozza a finanszírozást a tagállamok által meghatározott kiemelt uniós katonai mobilitási folyosók részét képező projektekre, amely folyosók célja a stratégiailag legfontosabb projektek előnyben részesítésének biztosítása²¹. A [katonai mobilitásról szóló 2025. évi jelentésünk](#) hangsúlyozta, hogy a stratégiai és geopolitikai megfontolásokat nélkülöző, széttagolt projektkiválasztás megelőzése érdekében összehangolt uniós finanszírozásra van szükség²².

18 Emellett a katonai mobilitási projektekre vonatkozó támogathatósági szabályok nem egyértelműek. Egyes projektek természetüknél fogva kettős felhasználásúak,

¹⁷ Az [\(EU\) 2021/697 rendelet](#) 10. cikke.

¹⁸ A Bizottság tanácsi rendeletre irányuló [COM\(2024\) 150](#) javaslata.

¹⁹ A Bizottság tanácsi rendeletre irányuló [COM\(2025\) 122](#) javaslata.

²⁰ Az [\(EU\) 2021/697 rendelet](#) 9. cikke; a [COM\(2024\) 150](#) javaslat 10. cikke; a [COM\(2025\) 122](#) javaslat 17. cikke.

²¹ A Tanács által 2025 március 18-án elfogadott, a katonai mobilitásra vonatkozó katonai követelményekről szóló dokumentum II. melléklete.

²² A [04/2025. sz. különjelentés](#) 54. bekezdése.

mivel más típusú járművek is igénybe vehetik őket. Ilyen például az utak és hidak építése vagy korszerűsítése annak céljából, hogy elbírják a katonai nehézgépjárműveket. Ebben az összefüggésben nem világos, hogy az irányító hatóságoknak hogyan kell majd ellenőrizniük és bizonyítaniuk, hogy a projekt rendelkezik a támogathatósághoz szükséges katonai dimenzióval.

19 A javaslatok nem hivatkoznak az [európai védelmi ipari stratégiára \(EDIS\)](#)²³, amelyben az Európai Bizottság kijelenti, hogy a határokon átnyúló ipari együttműködés és ellátási láncok rezilienciájának javítása révén össze kell kapcsolni a védelmi és a kohéziós politikát. Ez azzal a kockázattal jár, hogy a beruházások összehangolatlanok lesznek, és átfedésben lehetnek egymással. A javaslatok ehhez hasonlóan azt sem határozzák meg, hogy a kohéziós politikai finanszírozást hogyan kell összehangolni az EDIP-pel²⁴: várhatóan ez utóbbi lesz ugyanis az EDIS végrehajtása kapcsán az elsődleges finanszírozási mechanizmus. Mivel az EDIP így a kohéziós politika keretében társfinanszírozottakhoz hasonló projekteket finanszírozhat, emiatt is fennáll az összehangolatlan és egymást átfedő beruházások kockázata²⁵.

Megfizethető lakhatás

20 A javaslatok a „megfizethető lakhatás” finanszírozására biztosítanak lehetőséget, ez a fogalom azonban, csakúgy mint a támogatható lakástípusok, illetve a megcélzott végső kedvezményezettek, nincs meghatározva. Nem enyhítik azt a kockázatot sem, hogy az uniós támogatás kiszoríthatja a magánberuházásokat, és végső soron az ingatlantulajdonosok javát szolgálhatja.

21 Bár a javaslat elismeri, hogy a tagállamokban hiány van megfizethető lakásokból, nem hivatkozik olyan hiányelemzésre, amely meghatározná, hogy hol van a legnagyobb szükség az uniós beavatkozásra. Továbbá nem világos, hogy ezek a kiadások hogyan fognak hozzájárulni a nemzeti lakáspiacok jobb működéséhez.

A reformok támogatása

22 Az ERFA-ra és a Kohéziós Alapra vonatkozó javaslat olyan tevékenységek finanszírozását is lehetővé teszi, amelyek az egyedi célkitűzések szerinti reformok

²³ Új európai védelmi ipari stratégia: a védelmi készségek elérése egy reagálóképesebb és reziliensebb európai védelmi iparral.

²⁴ A Bizottság tanácsi rendeletre irányuló [COM\(2024\) 150](#) javaslata.

²⁵ A [02/2024. sz. vélemény](#) 28. bekezdése.

végrehajtásához járulnak hozzá. Az ilyen támogatás olyan költségeket is fedezhet, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a beruházások végrehajtásához. Ez újdonságot jelent a kohéziós politikai alapok kapcsán. A javaslat azonban nem határozza meg egyértelműen az ERFA/KA keretében támogatható reformok fogalmát, és nem írja elő a támogathatónak minősülő intézkedés- vagy kiadástípusokat sem. E részletek nélkül a reformnak minősülő támogatás hatóköre nem egyértelmű, és potenciálisan mindenre kiterjedhet az előkészítő intézkedésektől a jogalkotási reformcsomagok kidolgozásáig vagy a szélesebb körű végrehajtási intézkedésekig.

23 Továbbá, bár a preambulumbekzdések említést tesznek a „költségek térítéséről”, a jelenlegi javaslat nem pontosítja a reformokhoz alkalmazandó finanszírozási modellt, például hogy a ténylegesen felmerült elszámolható költségek visszatérítését vagy a költségfüggetlen finanszírozási modellt kell-e alkalmazni. Ez azért különösen fontos, mivel a reformok végrehajtásával kapcsolatos költségeket általában nehéz azonosítani, számszerűsíteni és indokolni. Amint azt a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel szóló jelentéseinkben²⁶ kiemeltük, a tagállamok helyreállítási és rezilienciaépítési terveiben foglalt reformok mintegy 75%-a esetében még jelentős mögöttes beruházások és költségek esetén sem készült költségbecslés. Ez növeli az uniós alapokból történő kettős finanszírozás kockázatát²⁷.

A kkv-któl eltérő vállalkozásoknak nyújtott támogatás

24 A javaslat – az állami támogatási szabályok alkalmazására is figyelemmel – kiterjeszti az ERFA-ból és a Kohéziós Alapból nyújtott támogatások körét a kkv-któl eltérő vállalkozásokba (nagyvállalkozásokba vagy közepes piaci tőkeértékű vállalatokba) történő, a következőkre irányuló termelőberuházásokra:

- a) a STEP-célkitűzésekhez hozzájáruló beruházások támogatása valamennyi régióban;
- b) a védelmi képességek előmozdítását vagy a védelmi projektekhez való hozzájárulást célzó ipari kapacitásnövelés;
- c) a dekarbonizációhoz kapcsolódó ipari alkalmazkodás elősegítése, valamint a termelés és a termékek körforgásos folyamatainak támogatása;

²⁶ A 22/2024. sz. különjelentés 33. bekezdése. A 10/2025. sz. különjelentés 59. bekezdése.

²⁷ A 22/2024. sz. különjelentés 34., 35. és 103. bekezdése.

- d) közös európai érdeket szolgáló fontos projektben (IPCEI) közvetlenül részt vevő projektekbe történő beruházások.

25 Az, hogy a támogatás hatályát bizonyos mértékig a nagyvállalatokra is kiterjesztik, azt tükrözi, hogy a Bizottság a versenyképességre²⁸ és a dekarbonizációra²⁹ összpontosít. Az ilyen támogatás azonban azzal a veszéllyel jár, hogy a kkv-któl vonnak el kohéziós politikai forrásokat.

Kiválósági pecsét és szuverenitási pecsét

26 Kedvezőnek tartjuk az IÁA keretében nyújtott támogatások hatókörének az e pecsétek valamelyikével jutalmazott projektekre történő javasolt kiterjesztését, valamint az Innovációs Alapban szuverenitási pecsétet elnyert projektek ERFA-támogatását, amelyek lehetővé tenné az irányító hatóságok számára az olyan projektek finanszírozását, amelyek közvetlenül irányított uniós programok keretében megkapták e címkék valamelyikét. Elismerjük, hogy a Bizottság projektértékelési folyamatát alapul véve javulhat a hatékonyság. A javasolt módosítások hozzájárulhatnak e címkék fokozott elterjedéséhez.

27 Korábban megállapítottuk, hogy az irányító hatóságok kevésbé veszik figyelembe a kiválósági pecséttel jelölt projekteket, és ennek okai egyrészt az adminisztratív akadályok³⁰, másrészt az, hogy nem hangolták össze a finanszírozási programok kiválasztási kritériumait³¹. Az irányító hatóságoknak továbbra is biztosítaniuk kell, hogy a projektek megfeleljenek a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek, ezt azonban a pecséteket odaítélő központosított programok egyike sem értékeli³². Emellett a szuverenitási pecséttel jelölt projektek kapcsán a kohéziós alapokra alkalmazandó állami támogatási szabályok még nincsenek összehangolva az Innovációs Alap esetében alkalmazandó szabályokkal. Ezek az akadályok korlátozhatják a pecséttel ellátott projekteknek a kohéziós politikai alapok keretében történő finanszírozását.

²⁸ COM(2025) 30.

²⁹ Tiszaipar-megállapodás.

³⁰ A 23/2022. sz. különjelentés 69–77. bekezdése.

³¹ A 28/2018. sz. különjelentés 93. bekezdése.

³² A Horizont Európa, az Innovációs Alap, illetve a Digitális Európa program.

Az új prioritásokhoz kapcsolódó pénzügyi ösztönzők és rugalmassági mechanizmusok

28 A Bizottság javaslatai olyan ösztönzőket vezetnek be, amelyek arra serkenthetik a tagállamokat, hogy az ERFA, a Kohéziós Alap és az ESZA+ forrásait az Unió újonnan meghatározott stratégiai prioritásaihoz csoportosítsák át (**06.** bekezdés). Ezen ösztönzők között van az előfinanszírozási és társfinanszírozási arányok növelése, a támogathatósági időszak egy évvel történő meghosszabbítása és a tematikus koncentrációra vonatkozó szabályok lazítása. A javaslatokban szereplő ösztönzők a STEP beruházási területeire történő átcsoportosításra is vonatkoznak (**07.** bekezdés). Az ERFA-ra vonatkozó javaslat megszünteti a STEP-célkitűzésekhez történő átprogramozásra szánt allokációra vonatkozó 20%-os felső határt.

29 Megjegyezzük, hogy a Bizottság által javasolt magasabb előfinanszírozási és társfinanszírozási arány az uniós költségvetésből történő kifizetések felgyorsítása révén csökkentheti a visszavont kötelezettségvállalások kockázatának kitett források összegét³³.

Kiegészítő előfinanszírozás

30 A javaslatok az éves 0,5%-os előfinanszírozáson³⁴ felül 2026-ban további 4,5%-os egyszeri előfinanszírozást vezetnek be azon programok esetében, amelyek teljes pénzügyi forrásaik legalább 15%-át az új célzott prioritásokhoz csoportosítják át, és amelyekre vonatkozóan a módosításokat 2025. december 31. előtt benyújtják. Az Oroszországgal, Belarusszal vagy Ukrajnával határos NUTS 2 régiókat lefedő programok esetében ez az egyszeri előfinanszírozás 9,5%-ra emelkedik. Emellett 2026-ra az új egyedi célkitűzésekre elkülönített összeg 30%-ának megfelelő egyszeri előfinanszírozás is szerepel a javaslatban.

31 Megjegyezzük, hogy a magasabb előfinanszírozás likviditást biztosít az irányító hatóságok számára, ugyanakkor az uniós költségvetés rendelkezésére álló éves kifizetési előirányzatokra is nyomást gyakorolhat³⁵. Ezért a 30%-os egyszeri előfinanszírozásnak teljes mértékben szükségesnek és indokoltnak kell lennie, és azt

³³ A 2023. évi éves jelentés 2.33–2.34. bekezdése.

³⁴ Az (EU) 2021/1060 rendelet 90. cikke.

³⁵ A 03/2020. sz. vélemény 8. bekezdése.

megfelelő enyhítő intézkedéseknek kell kísérniük, amennyiben a gyakorlatban bebizonyosodik, hogy a kifizetési előirányzatokra nehezedő nyomás valóban fennáll.

100%-os uniós finanszírozás lehetősége

32 A jogalkotási javaslatok bevezetik annak lehetőségét, hogy a 2025-ben benyújtott program módosítások újonnan bevezetett, célzott stratégiai prioritásaira valamennyi régió kategória tekintetében 100%-os uniós finanszírozási arányt alkalmazzanak. Az Oroszországgal, Belarusszal vagy Ukrajnával határos NUTS 2 régiókat lefedő programok esetében a 100%-os uniós finanszírozási arány az egész programra alkalmazható, feltéve, hogy a program teljes forrásainak legalább 15%-át az új egyedi célkitűzésekre csoportosítják át, és a módosításokat 2025. december 31-ig benyújtják.

33 Megjegyezzük, hogy a 100%-os uniós finanszírozás ideiglenes alkalmazását olyan válságreagálási intézkedésekkel összefüggésben vezették be, mint például a Covid19-válság kapcsán elfogadott intézkedések, amelyek célja a források gyors mozgósításának biztosítása volt³⁶. Ezzel szemben a jelenlegi javaslatok célja, hogy támogassák a kohéziós politika prioritásainak hosszú távú irányváltását, és nem minősülnek ideiglenes válságreagálási mechanizmusnak.

34 A magasabb uniós finanszírozási ráta csökkentheti a nemzeti és regionális költségvetésekre nehezedő nyomást, de a kohéziós finanszírozás tőkeáttételi hatásának kiiktatásával a beruházások teljes volumenének csökkenését is eredményezheti. Mindezt egy olyan időszakban, amikor az Unió stratégiai prioritásainak megvalósításához elengedhetetlen a beruházások növelése³⁷. Több alkalommal³⁸ is rámutattunk arra, hogy a kötelező nemzeti vagy magán társfinanszírozás fontos elv a kohéziós politikai alapok esetében, mivel erősíti a felelősségvállalást, és a kiadások hatékonyságának és eredményességének javítására ösztönöz. E követelmény csökkentése vagy megszüntetése gyengítheti ezeket az ösztönzőket.

35 Megjegyezzük: az, hogy lehetőség nyílik a 100%-os uniós finanszírozási aránynak a régió gazdasági fejlettségi szintjétől független alkalmazására, aránytalanul kedvezhet a legfejlettebb régióknak, mivel ezekre alacsonyabb uniós társfinanszírozási arány

³⁶ A 02/2023. sz. különjelentés 30. és 67–69. bekezdése.

³⁷ *The future of European competitiveness: In-depth analysis and recommendations (part B)*, Mario Draghi, 2024.

³⁸ A 02/2023. sz. különjelentés 69. bekezdése. Az 01/2023. sz. áttekintés 71. bekezdése.

vonatkozik. A javasolt megközelítés lehetséges alternatívája a meglévő társfinanszírozási ráták korlátozott mértékű kiegészítése lenne, tiszteletben tartva a társfinanszírozási arány régiókatégoriánkénti rendszerét.

A támogathatósági időszak vége

36 A javaslatok között szerepel a támogathatósági időszak egy évvel – 2029 végétől 2030 végéig – történő meghosszabbítása azon programok esetében, amelyek teljes allokációjuk legalább 15%-át új egyedi célkitűzésekre csoportosítják át. Az említett programok esetében a 2027-re alkalmazandó kötelezettségvállalás-visszavonási szabály így az $n+2$. évről az $n+3$. évre módosul, figyelembe véve a kapcsolódó beruházások újragondolásához szükséges időt.

37 A támogathatósági időszak meghosszabbítása kevésbé ösztönöz az időben történő végrehajtásra, és növeli a késedelmes kifizetési kérelmek, a lassúbb programvégrehajtás³⁹ és a növekvő fennállókötelezettségvállalás-állomány kockázatát. Ez viszont a következő években nyomást gyakorolhat az uniós költségvetésre⁴⁰. Ezenkívül a támogathatósági időszak meghosszabbítása növeli a programidőszakok közötti átfedést, márpedig ezt a helyzetet a Számvevőszék a kohéziós kiadások végrehajtásában bekövetkező késedelmek visszatérő okaként határozta meg⁴¹. Úgy véljük továbbá, hogy az attól függően eltérő lezárási dátumú támogathatósági időszakok bevezetése, hogy a programok átcsoportosítanak-e forrásokat a 15%-os küszöbértéket meghaladóan vagy sem, bonyolultsághoz és egyenlőtlen bánásmódhoz vezetne – például ha az irányító hatóság éppen csak 15%-nál kevesebbet tud átcsoportosítani az új egyedi célkitűzésekre.

Az uniós prioritásokhoz való igazodás ösztönzése

38 A jogalkotási javaslatok ösztönzőket (30–37. bekezdés) – nagyobb összegű előfinanszírozást, 100%-os uniós finanszírozást és meghosszabbított támogathatósági időszakot – vezetnek be annak érdekében, hogy arra ösztönözzék a tagállamokat és a régiókat, hogy kohéziós politikai finanszírozásuk egy részét az újonnan meghatározott uniós prioritásokra csoportosítsák át.

³⁹ 17/2018. sz. különjelentés – A Bizottság válaszainak 83. bekezdése.

⁴⁰ Az 05/2019. sz. áttekintés (gyorsvizsgálat) 34–69. bekezdése.

⁴¹ Az 05/2019. sz. áttekintés (gyorsvizsgálat) 35–38. bekezdése. Az 01/2023. sz. áttekintés 23. bekezdése.

39 Az újonnan bevezetett, felülről lefelé irányuló uniós prioritások preferenciális kezelése elmozdulást jelent a kohéziós politika helyi alapú logikájától és a regionális igények előtérbe helyezésétől. Emellett a további pénzügyi rugalmassági mechanizmusok kihasználásához szükséges 15%-os átcsoportosítási küszöbérték bevezetése arra ösztönözheti a tagállamokat, hogy programjaikat ne azért alakítsák át, mert azoknak a korábban meghatározott prioritásaikhoz képest nőtt a beruházási igénye, hanem pusztán az előírt szint elérése érdekében.

Tematikus koncentráció

40 A javaslatok között szerepel a tematikus koncentrációra vonatkozó szabályok alóli mentesség is. Az ESZA+ esetében az új célzott prioritásokra elkülönített forrásokat nem veszik figyelembe a tematikus koncentrációnak való megfelelés kiszámításakor.

Az ERFA esetében az új egyedi célkitűzések keretében előírányzott források beszámíthatók az 1. (Intelligensebb Európa), illetve a 2. (Zöldebb Európa) kiemelt célkitűzés tematikus koncentrációs követelményeihez való hozzájárulásként.

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a védelembe, a katonai mobilitásba vagy a megfizethető lakhatásba történő beruházások figyelembe vehetők az „Intelligensebb Európa” vagy a „Zöldebb Európa” célkitűzéseinek teljesítése kapcsán.

41 Bár a tematikus koncentrációra vonatkozó szabályok segítenek összekapcsolni az átfogó uniós prioritásokat az uniós finanszírozással⁴², korlátozhatják a tagállamok és a régiók rugalmasságát is abban, hogy igényeik alakulásának megfelelően átszervezzék az előírányzatokat. E tekintetben a javaslatok nagyobb mozgásteret biztosítanak az átprogramozás során. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a kohéziós politika jogszabályi kereteinek módosításai során rendszeresen bevezetnek ilyen eltéréseket a tematikus koncentrációra vonatkozó szabályoktól⁴³, pedig azok gyengíthetik a tematikus koncentrációra vonatkozó követelmények átfogó hitelességét és hatását.

⁴² A 02/2017. sz. különjelentés 67–80. bekezdése. A 06/2018. sz. vélemény 17. bekezdése.

⁴³ A 02/2023. sz. különjelentés 69. bekezdése. A 02/2017. sz. különjelentés 69. és 144. bekezdése.

Időzítés és adminisztrációs teher

42 A Bizottság 2025. április 1-jén tette közzé a félidős felülvizsgálatra vonatkozó javaslatait. A tagállamoknak azonban már 2025. március 31-ig be kellett nyújtaniuk félidős felülvizsgálatuk eredményét és a kapcsolódó programmódosításokat⁴⁴ (**2. háttérmagyarázat**).

2. háttérmagyarázat

A félidős felülvizsgálatra vonatkozó szabályozási rendelkezések

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 18. cikke félidős felülvizsgálati mechanizmust vezet be a program végrehajtásának értékelésére, valamint a 2026-ra és 2027-re elkülönített összegek 50%-ának (rugalmassági összeg) allokálására. A rugalmassági összeg az ERFA-ra, a Kohéziós Alapra és az ESZA+-ra alkalmazandó, az IÁA-ra azonban nem. A tagállamoknak 2025. március 31-ig minden egyes programra vonatkozóan értékelést kellett benyújtaniuk, amely tartalmazza a rugalmassági összeg végleges allokálására vonatkozó javaslatukat és szükség esetén a felülvizsgálat eredményét tükröző programmódosítást⁴⁵.

Az értékelésnek többek között a következő elemeket is figyelembe kell vennie:

- a 2024. évi országspecifikus ajánlásokban megállapított új kihívások;
- a tagállam vagy régió társadalmi-gazdasági helyzete, beleértve az esetleges jelentős negatív fejleményeket is;
- a mérföldkövek elérése terén (2024 végéig) elért eredmények, tekintettel a program végrehajtásával kapcsolatos jelentős nehézségekre⁴⁶.

43 2024. szeptemberi iránymutatásában a Bizottság nem ösztönözte a széles körű átprogramozást a félidős felülvizsgálat keretében, mivel a programokat csak 2022-ben fogadták el, és legtöbbjük esetében késedelmes vagy lassú volt a végrehajtás⁴⁷. A Bizottság ezért jelentős változtatást javasol a félidős felülvizsgálattal kapcsolatos megközelítése tekintetében, amely túlmutatna annak eredeti hatókörén, azaz a rugalmassági összeg allokálásán (**2. háttérmagyarázat**).

⁴⁴ Az (EU) 2021/1060 rendelet 18. cikkének (2) bekezdése.

⁴⁵ Az (EU) 2021/1060 rendelet 18. cikkének (2) és (3) bekezdése.

⁴⁶ Az (EU) 2021/1060 rendelet 18. cikkének (1) bekezdése.

⁴⁷ 2021-27 mid-term review: Webinar for Managing Authorities, Európai Bizottság, 2024, 11. dia.

44 A javaslatok lehetővé teszik egy kiegészítő félidős értékelés és a kapcsolódó programmódosítások újbóli benyújtását a módosított rendeletek hatálybalépését követő két hónapon belül. A programmódosítások Bizottság általi jóváhagyására vonatkozó négy hónapos határidő azonban változatlan marad⁴⁸. A javaslatok, illetve a programmódosítások elfogadásának késedelme tovább késleltetheti a jövőbeli végrehajtást.

45 Hogy kihasználhassák az új rendelkezések előnyeit, az irányító hatóságoknak rövid időn belül kell kiigazítaniuk és újra benyújtaniuk a programmódosításokat. Ez a folyamat komoly adminisztratív munkaterhet fog jelenteni. Emellett sokan már a javaslatok közzététele előtt benyújtották a félidős felülvizsgálathoz kapcsolódó módosításaikat, vagy várhatóan nagyon előrehaladott állapotban vannak azok előkészítése terén. A Bizottság adatai szerint az ERFA/KA programjai esetében például 2025. április 16-ig már 58% benyújtotta a félidős felülvizsgálathoz kapcsolódó módosítást.

46 Korábban kiemeltük, hogy a Bizottságnak időben kell segítséget nyújtania a tagállamoknak és a régióknak, és mielőbb tisztáznia kell a támogathatósági szabályokkal kapcsolatos esetleges jogbizonytalanságokat. Ez elősegíti a programmódosítások gyors elfogadását, és csökkenti a megfelelési hibák kockázatát. Az olyan eszközök, mint a kérdések és válaszok adatbázisa és a célzott kétoldalú iránymutatás, támogatást nyújthatnak e tekintetben⁴⁹.

⁴⁸ Az (EU) 2021/1060 rendelet 24. cikkének (4) bekezdése.

⁴⁹ A 02/2023. sz. különjelentés 43–49. bekezdése.

Záró megjegyzések

47 A Bizottság javaslatai változtatásokat vezetnek be a 2021–2027-es kohéziós politikai keret tekintetében annak érdekében, hogy felhatalmazzák és ösztönözzék az irányító hatóságokat arra, hogy a félidős felülvizsgálat keretében a kohéziós politikai forrásokat újonnan meghatározott uniós prioritások felé irányítsák át. A javaslatok bizonyos célkitűzések megerősítésével és a támogatásra jogosult kiadások körének kiterjesztésével növelik a kohéziós politika gyorsan változó stratégiai igényekre való reagálási képességét. Az, hogy a kohéziós politikai forrásokat milyen prioritásokra kell elkülöníteni, az uniós társjogalkotók politikai döntésétől függ. Anélkül, hogy megkérdőjeleznénk ezeket a szakpolitikai döntéseket, megjegyezzük, hogy az eredményesség tekintetében már most sem zökkenőmentes a kohéziós politikai finanszírozás végrehajtása, és most ezeket az alapokat a változó uniós stratégiai célkitűzések támogatásának eszközeként is fel kívánják használni. A Bizottságnak megfelelő intézkedéseket kell hoznia azon kockázat csökkentésére, hogy ezen új prioritások végrehajtása gyengítheti a helyi alapú megközelítést és negatívan befolyásolhatja a szakpolitika eredményességét, ami a regionális egyenlőtlenségek növekedéséhez vezethet.

48 Rámutattunk több, a javasolt változtatásokból eredő és véleményünk szerint a társjogalkotók számára fontos és figyelembe veendő, lehetséges kockázatra, köztük az adminisztratív kapacitásokra nehezedő további nyomásra, valamint a programozás és a végrehajtás fokozott összetettségére. A támogathatósági időszakok és a finanszírozási feltételek – az újraelosztás mértékétől függően – eltérő alkalmazása következtlenéseket eredményezhet a programok kezelésében, és megnehezítheti a szakpolitika általános irányítását.

49 Elemzésünk alapján a következőkre kérjük fel a Bizottságot és a társjogalkotókat:

- végezzék el az új intézkedések kohéziós politikára gyakorolt hatásának utólagos értékelését, és gondoskodjanak róla, hogy a kohéziós politikai keret jelentős módosításait a jövőben megfelelő hatásvizsgálat előzze meg (**11.** bekezdés);
- tisztázzák a védelmi vonatkozású beruházások támogathatóságát⁵⁰, és jobban igazítsák azokat a meglévő uniós védelmi vonatkozású stratégiákhoz és finanszírozási eszközökhöz (**12–19.** bekezdés);

⁵⁰ COM(2025) 123, az 1. cikk (1) bekezdése a) pontjának i. és iv. alpontja.

- tisztázzák a jelentős károkozás elkerülését célzó elv alkalmazását, és a védelmi vonatkozású intézkedések tekintetében igazítsák ki az átláthatósági kötelezettségeket (12–19. bekezdés);
- határozzák meg pontosabban a megfizethető lakhatási⁵¹ beruházások hatókörét és támogathatóságát, beleértve a támogatott lakások típusait és a megcélzott kedvezményezettek kategóriáit (20–21. bekezdés);
- tisztázzák a kohéziós politika keretében a reformok támogatása kapcsán jogosultnak minősülő tevékenységek körét és az alkalmazandó finanszírozási rendszereket⁵² (22–23. bekezdés);
- korlátozzák a 100%-os uniós finanszírozási arány alkalmazását⁵³, és fontolják meg annak a meglévő társfinanszírozási arányokhoz képest korlátozott kiegészítéssel való felváltását, fenntartva a régiókatéigoriák közötti különbségtételt (32–35. bekezdés);
- állapítsanak meg az átcsoportosítás mértékétől függetlenül minden program esetében egységes határidőt a támogathatósági időszak végét illetően⁵⁴ (36–37. bekezdés);
- jobban vegyék figyelembe az eljárások egyszerűsítése, az adminisztratív terhek csökkentése, valamint a programozás és a végrehajtás fokozott összetettségének elkerülése iránti igényt (09–10. és 42–46. bekezdés);
- nyújtsanak megfelelő iránymutatást az irányító hatóságok számára a félidős felülvizsgálathoz kapcsolódó kiigazításokat követő programmódosítások végrehajtásának megkönnyítése érdekében (44–46. bekezdés).

⁵¹ COM(2025) 123, az 1. cikk (1) bekezdése a) pontjának iii., v. és vi. alpontja, valamint 2. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

⁵² COM(2025) 123, az 1. cikk (1) bekezdésének e) pontja.

⁵³ COM(2025) 123, az 1. cikk (1) bekezdésének c) pontja és az 1. cikk – a 7a. cikk (4) bekezdését bevezető – (5) bekezdése. COM(2025) 164, az 1. cikk – az 5a. cikk (3) bekezdését bevezető – (1) bekezdése, valamint az 1. cikk – a 12c. cikk (5) bekezdését és a 12d. cikk (5) bekezdését bevezető – (3) bekezdése.

⁵⁴ COM(2025) 123, az 1. cikk – a 7a. cikk (2) bekezdését bevezető – (5) bekezdése. COM(2025) 164, az 1. cikk – az 5a. cikk (2) bekezdését bevezető – (1) bekezdése.

A véleményt 2025. április 30-i luxembourgi ülésén fogadta el a Számvevőszék.

a Számvevőszék nevében



Tony Murphy
elnök

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2025

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6–2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenc](#) alá tartoznak. Ezért főszabály szerint a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A Számvevőszéktől származó tartalmak további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további engedélyt is be kell szerezni.

Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi honlapjai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

PDF	ISBN 978-92-849-5310-3	ISSN 2812-3042	doi:10.2865/5668397	QJ-01-25-033-HU-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------