

Különjelentés

## A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz forrásainak felhasználása

Továbbra is késedelmek és kockázatok  
tapasztalhatók az intézkedések befejezése és  
ezáltal az eszköz célkitűzéseinek elérése  
tekintetében



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK

# Tartalomjegyzék

	Bekezdés
<b>Összefoglaló</b>	I–XI
<b>Bevezetés</b>	01–09
<b>Az ellenőrzés hatóköre és módszere</b>	10–16
<b>Észrevételek</b>	17–90
<b>Az előfinanszírozás kezdetben megkönnyítette a források folyósítását, de az RRF felhasználása késedelmet szenved, és a források nem feltétlenül jutottak el a végső kedvezményezettekhez</b>	17–56
Az előfinanszírozás kezdetben megkönnyítette a források folyósítását	18–20
Az RRF forrásainak felhasználása folyamatban van, de általában késedelmet szenved	21–27
Több tényező is áll a késedelmek mögött	28–52
A kifizetett pénzeszközök még nem feltétlenül jutottak el a végső kedvezményezettekhez, és a „végső kedvezményezett” kifejezést nem mindig használják egységesen	53–56
<b>A Bizottság és a tagállamok tettek lépéseket a felhasználás megkönnyítése érdekében, de még korai lenne értékelni, hogy értek-e el pozitív hatást</b>	57–75
A mintában szereplő tagállamok mindegyike kérte helyreállítási és rezilienciaépítési tervük módosítását, de a forrásfelhasználásra gyakorolt hatás még nem látható	59–63
A Bizottság adott iránymutatást az RRF végrehajtására vonatkozó konkrét szabályokkal kapcsolatban, de ez teret hagy az értelmezésnek	64–68
A mintánkban szereplő tagállamok tettek lépéseket a közigazgatási kapacitás növelésére, de továbbra is munkaerőhiánnyal küzdenek	69–70
A tagállamok és a Bizottság hoztak létre rendszereket a végrehajtás előrehaladásának nyomon követésére, de a késedelmek utóvizsgálata nem szisztematikus	71–75

**Az RRF kialakítása kockázatot jelent a forrásfelhasználás és az intézkedések 2026. augusztus 31-ig történő befejezése tekintetében** 76–90

A fennmaradó mérföldkövek és célértékek mennyisége és jellege kockázatot jelent a felhasználás és az intézkedések végrehajtása szempontjából 77–85

A kifizetések nem feltétlenül tükrözik a mérföldkövek és célértékek mennyiségét és jelentőségét 86–90

**Következtetések és ajánlások** 91–99

## **Mellékletek**

**I. melléklet. Főbb információk a Számvevőszék tagállamokhoz intézett felméréseiről**

**II. melléklet. A teljesítéshez szükséges eljárási lépések és idő (nap)**

**III. melléklet. A nemzeti informatikai monitoringrendszerek funkciói az RRF-ből származó források nemzeti szintű felhasználásának nyomon követésére**

**IV. melléklet. Az évente befejezendő reformok és beruházások százalékos aránya tagállamonként**

## **Rövidítések**

## **Glosszárium**

## **A Bizottság válaszai**

## **Időrendi áttekintés**

## **Ellenőrző csoport**

# Összefoglaló

**I** 2021 februárjában az Európai Unió létrehozta a 723,8 milliárd euró összegű Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt (RRF) azzal a céllal, hogy enyhítse a világjárvány gazdasági hatását – amihez elengedhetetlen volt a finanszírozás gyors igénybevétele –, valamint ellenállóbbá tegye a tagállamok gazdaságait. Az RRF végrehajtása a Bizottság közvetlen irányítása alatt történik, míg a tagállamoknak mint kedvezményezetteknek és hitelfelvevőknek biztosítaniuk kell, hogy az RRF keretében hozott intézkedéseket a vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályokkal összhangban hajtsák végre.

**II** Ezt az ellenőrzést az érintett összegek lényegessége és az RRF finanszírozási modelljének újszerűsége miatt vettük fel éves munkaprogramunkba. Az RRF kialakítását és végrehajtását a következők értékelése céljából vizsgáltuk meg:

- o a terveknek megfelelően folyósították-e az RRF forrásait;
- o a tagállamok és a Bizottság által hozott intézkedések biztosították-e a források terv szerinti felhasználását;
- o fennállnak-e eredendő kockázatok az RRF végrehajtásának második felében a forrásfelhasználás és az intézkedések befejezése tekintetében.

**III** Következtetésünk szerint az RRF forrásainak felhasználásában késések tapasztalhatóak, és az RRF végrehajtásának második felében kockázatok állnak fenn a felhasználásra és az intézkedések befejezésére nézve.

**IV** A jogszabályokban előírt legfeljebb 13%-os előfinanszírozás több és gyorsabb forráskifizetést tett lehetővé az RRF kezdetén; a felhasználás azonban több okból is késedelmet szenvedett. 2023 végéig a Bizottság összesen mintegy 213 milliárd eurót folyósított, ebből 56,5 milliárd eurót előfinanszírozás formájában. 2023 végéig a tagállamok összesen 228 milliárd eurót igényeltek abból a 273 milliárd euróból, amit az operatív megállapodásaik alapján elvárhatóan igényelhetek volna. Hét tagállam azonban 2023 végéig egyáltalán nem részesült forrásokban az RRF-ből a mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítése nyomán.

**V** A késedelmek okai ugyan tagállamonként eltérőek, ám a leggyakoribbak közé tartoznak a külső körülmények változásai (például infláció vagy ellátási zavarok), az intézkedések végrehajtásához szükséges idő alulbecslése, az RRF konkrét végrehajtási szabályaival (például a jelentős károkozás elkerülését célzó elvvel) kapcsolatos bizonytalanságok, valamint a tagállamok közigazgatási kapacitásával kapcsolatos kihívások.

**VI** 2023 októberéig a kapott források mintegy felét fizették ki a végső kedvezményezetteknek. Nem minden tagállam nyújtott azonban teljes körű és következetes tájékoztatást arról, hogy hová kerültek az RRF-források. Emellett a „végső kedvezményezett” fogalommeghatározása tág teret hagy az értelmezésnek.

**VII** Mind a Bizottság, mind a tagállamok tettek lépéseket a késedelmek kezelésére, ám még túl korai lenne értékelni, hogy érték-e el pozitív hatást. A tagállamok például módosításokat javasoltak eredeti helyreállítási és rezilienciaépítési terveikhez, a Bizottság pedig iránymutatást és támogatást nyújtott az RRF végrehajtásához. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek módosításainak hatása azonban még nem látható, és egyes tagállamok véleménye szerint az iránymutatás egyes részei teret hagynak az értelmezésnek, vagy magának az iránymutatásnak az összetettsége és újszerűsége miatt nehezen alkalmazhatók.

**VIII** A tagállamok lépéseket tettek közigazgatási kapacitásuk növelése érdekében is, de maradtak még gondok, elsősorban a szükséges munkaerő felvételét illetően. Mind a Bizottság, mind a tagállamok létrehoztak informatikai rendszereket a végrehajtás előrehaladásának nyomon követésére, de a mintában szereplő tagállamok közül kettő esetében a nemzeti rendszerek nem szolgáltatottak elegendő információt a késedelmek kellő időben történő azonosításához. Továbbá, bár a Bizottság a tagállamokkal fenntartott rendszeres kapcsolatai révén nyomon követte az előrehaladást, nem kért tőlük szisztematikusan tájékoztatást az általuk bejelentett késedelmek kezelése érdekében hozott intézkedésekről, pedig a Bizottság közvetlen irányítás keretében hajtja végre az RRF-et, és viseli érte a végső felelősséget.

**IX** Megítélésünk szerint az RRF végrehajtásának második felében kockázatok állnak fenn a források időben történő felhasználására és az intézkedések befejezésére nézve. Konkrétabban: számos mérföldkő és célérték még nem teljesült, és ezek teljesítése nehezebb lehet. Emellett a reformokról a beruházásokra való áttérés valószínűleg tovább növeli a késedelmek kockázatát.

**X** Észrevételeztük azt is, hogy az RRF-ből származó források tagállamok részére történő kifizetései nem feltétlenül tükrözik az azokhoz kötődő mérföldkövek és célértékek mennyiségét és fontosságát. Emellett az RRF keretében kapott összegek, illetve a mérföldkövek és célértékek teljesítése közötti kapcsolat tagállamonként eltérő. Mivel a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel szóló rendelet nem rendelkezik a már teljesített mérföldkövekhez és célértékekhez kapcsolódó források visszafizetetésének lehetőségéről abban az esetben, ha az intézkedéseket nem hajtják végre, ez kockázatot jelent, mivel azt eredményezheti, hogy az RRF-ből származó finanszírozást anélkül fizetik ki, hogy a tagállamok végrehajtották volna a megfelelő intézkedéseket.

**XI** E megállapításaink alapján javasoljuk, hogy a Bizottság:

- biztosítsa, hogy a „végső kedvezményezett” fogalom meghatározását egységesen alkalmazzák;
- nyújtson további iránymutatást és támogatást a tagállamoknak;
- kövesse nyomon és enyhítse az intézkedések végre nem hajtásának kockázatát és annak pénzügyi következményeit;
- a költségfüggetlen finanszírozáson alapuló jövőbeli eszközök kialakításánál vegye jobban figyelembe a felhasználás szempontját.

# Bevezetés

**01** A Covid19-világjárványra reagálva létrehozták a (folyó áron) több mint 800 milliárd euró összegű helyreállítási alapot, a Next Generation EU (NGEU) eszközt. Ennek központi eleme a 2021 februárjában létrehozott Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF)<sup>1</sup>, amelynek maximális összértéke (folyó áron) 723,8 milliárd euró.

**02** Az RRF-nek a RRF-rendeletben<sup>2</sup> meghatározott hatóköre az **1. ábrán** bemutatott hat kiemelt területhez, ún. „pillérhez” tartozó intézkedésekre (beruházások vagy reformok) terjed ki. Az RRF olyan reformokat és beruházásokat finanszíroz, amelyekre az uniós tagállamokban a világjárvány 2020. februári kezdetétől egészen 2026 augusztusáig kerül sor<sup>3</sup>.

## 1. ábra. A hat pillér



Zöld átállás



Digitális átállás



**Intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés**, beleértve a gazdasági kohéziót, a foglalkoztatást, a termelékenységet, a versenyképességet, a kutatást, a fejlesztést és az innovációt, valamint az erős kkv-kat magában foglaló, jól működő belső piacot



Társadalmi és területi kohézió



**Egészségügyi, valamint gazdasági, társadalmi és intézményi reziliencia**, többek között a válsághelyzetekre való felkészültség és a válsághelyzetekre való reagálási képesség növelése céljából



**A következő generációra**, a gyermekekre és a fiatalokra vonatkozó szakpolitikák, mint például az oktatás és a készségek

*Forrás:* Európai Számvevőszék, a Bizottság helyreállítási és rezilienciaépítési eredménytáblája alapján.

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2021/241 rendelete](#) (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról (jelentésünkben: az „RRF-rendelet”).

<sup>2</sup> Az [RRF-rendelet](#) 3. cikke.

<sup>3</sup> Az RRF keretében finanszírozott reformokra és beruházásokra vonatkozó példákért lásd: [21/2022. sz. különjelentés](#): A nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek Bizottság általi értékelése, IV. melléklet

**03** A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz célja a Covid19-világjárvány gazdasági és társadalmi hatásainak enyhítése – amihez elengedhetetlen volt a támogatás gyors igénybevétele –, valamint az európai gazdaságok és társadalmak fenntarthatóbbá és reziliensebbé tétele, valamint annak biztosítása, hogy felkészültebbek legyenek a zöld és digitális átállással kapcsolatos kihívásokra és lehetőségekre. Az RRF célja tehát kettős: a világjárvány utáni helyreállítás serkentése és a jövőbeli válságokkal szembeni reziliencia javítása.

**04** Végső soron a Bizottság felelős az RRF végrehajtásáért, mivel azt közvetlenül kezeli<sup>4</sup>, míg a tagállamoknak mint kedvezményezetteknek és hitelfelvevőknek biztosítaniuk kell, hogy az RRF keretében hozott intézkedéseket a vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályokkal összhangban hajtsák végre.

**05** Az RRF keretében a Bizottság legfeljebb **338,0 milliárd euró összegű vissza nem térítendő támogatást és 385,8 milliárd euró összegű kölcsönt** nyújthat<sup>5</sup>. Minden tagállam jogosult bizonyos összegű támogatásra, a vissza nem térítendő támogatások esetén egy képlet („allokációs kulcs”) alapján, a kölcsönök esetén pedig egy felső határig<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Az [RRF-rendelet](#) 8. cikke.

<sup>5</sup> Ezek az összegek nem tartalmazzák a kiegészítő REPowerEU-finanszírozást.

<sup>6</sup> Az [RRF-rendelet](#) 11. cikke és 14. cikkének (5) bekezdése.



**06** E támogatás igénybevételéhez a tagállamok benyújtották **helyreállítási és rezilienciaépítési terveiket**, amelyeket a Bizottság értékkel, majd a Tanács **tanácsi végrehajtási határozatok** formájában jóváhagy<sup>7</sup>. A Bizottság ezt követően **operatív megállapodásokban** állapodott meg az egyes tagállamokkal, amelyek magukban foglalták a végrehajtás részletes technikai szempontjait, többek között a részletek folyósításának indikatív ütemtervét, a mérföldkövek és célértékek elérésére irányuló további időközi lépéseket, valamint a mögöttes adatokhoz való hozzáférést biztosító rendelkezéseket. Az RRF-rendelet négy olyan körülményt is meghatároz, amelyek fennállása esetén a tagállamok módosíthatják helyreállítási és rezilienciaépítési tervüket<sup>8</sup>:

- 1) a maximális pénzügyi hozzájárulás aktualizálása esetén<sup>9</sup>;
- 2) ha a mérföldkövek és célértékek objektív körülmények miatt már nem teljesíthetők;
- 3) ha a tagállam kölcsönt igényel;
- 4) ha a tagállam az Unió energetikai átállási tervével összhangban belefoglalja a REPowerEU-fejezetét<sup>10</sup> a helyreállítási és rezilienciaépítési tervébe.

Módosítások esetén a tanácsi végrehajtási határozat és az operatív megállapodások is azoknak megfelelően módosulnak.

**07** A 2021. december 31-ig elfogadott tanácsi végrehajtási határozatok esetében a tagállamok a teljes vissza nem térítendő támogatás és adott esetben a teljes hitelösszeg **legfeljebb 13%-ának megfelelő** előleget kérhetnek **előfinanszírozás** formájában<sup>11</sup>. Az előfinanszírozást ezt követően minden későbbi kifizetésből arányosan levonják („elszámolás”). A REPowerEU esetében a tagállamok kiegészítő

---

<sup>7</sup> Az RRF-rendelet 20. cikke.

<sup>8</sup> Az RRF-rendelet 21. cikke.

<sup>9</sup> A Bizottság 2022. június 30-i feljegyzése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: *“RRF: Update of the maximum financial contribution”*.

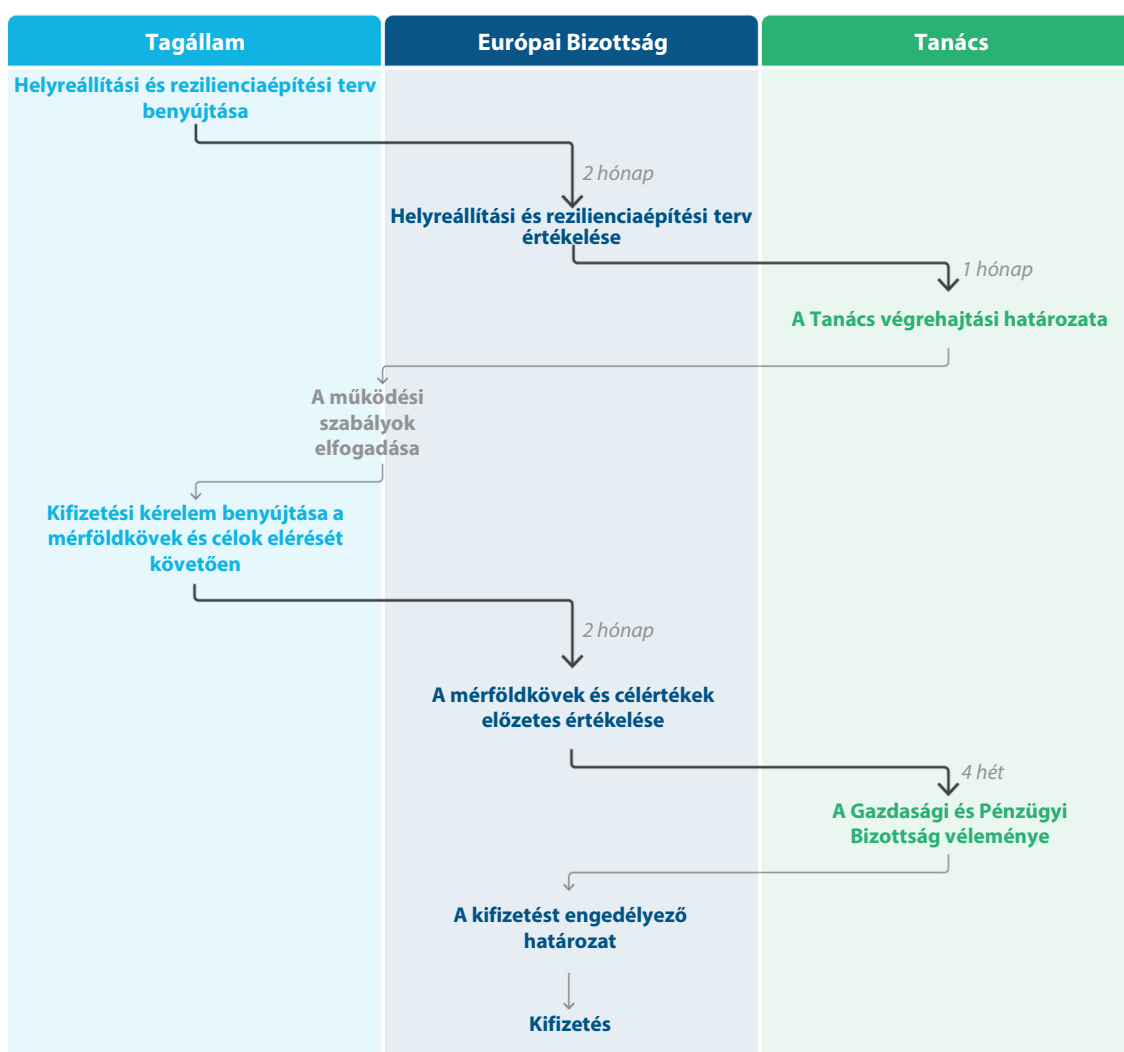
<sup>10</sup> (EU) 2023/435 rendelet az (EU) 2021/241 rendeletnek a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekbe beillesztendő REPowerEU-fejezet tekintetében történő módosításáról, valamint az 1303/2013/EU rendelet, az (EU) 2021/1060 rendelet és az (EU) 2021/1755 rendelet, valamint a 2003/87/EK irányelv módosításáról.

<sup>11</sup> Az RRF-rendelet 13. cikke.

finanszírozásuk legfeljebb 20%-ának megfelelő előfinanszírozásban részesülhetnek, amennyiben REPowerEU-fejezeteiket jóváhagyják.

**08** Az RRF „**költségfüggetlen finanszírozáson**” alapuló eszköz, más szóval az előfinanszírozáson kívül minden kifizetés a releváns mérföldkövek és célértékek tagállamok általi teljesítésén alapul. Az egyes kifizetési kérelmekben szereplő érték nem feltétlenül a kifizetési kérelemben szereplő mérföldkövek és célértékek teljesítésének becsült költségein alapul. A **2. ábra** bemutatja az RRF keretében történő finanszírozás igénylésének lépéseit.

## 2. ábra. Az RRF végrehajtási folyamata



Forrás: Európai Számvevőszék.

**09** A tagállamok a kapcsolódó mérföldkövek és célértékek teljesítését követően évente legfeljebb két **kifizetési kérelmet** nyújthatnak be. A Bizottságnak ezt követően két hónap áll a rendelkezésére, hogy értékelje a kifizetési kérelmet, és ellenőrizze az alapul szolgáló mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítését. Kedvező értékelést

követően a Tanács Gazdasági és Pénzügyi Bizottságának 4 hét áll rendelkezésére, hogy véleményt nyilvánítson, és a Bizottság komitológiai vizsgálóbizottsági eljárás keretében (vagyis egy valamennyi tagállam képviselőiből álló bizottság bevonásával) határozatot fogad el a pénzeszközök kifizetésének engedélyezéséről<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Az RRF-rendelet 24. cikkének (2)–(5) bekezdése.

## Az ellenőrzés hatóköre és módszere

**10** Ahhoz, hogy az RRF elérje kettős célkitűzését, azaz a helyreállítást és a rezilienciát<sup>13</sup>, elengedhetetlen a források időben történő felhasználása. Ilyen módon el lehet kerülni az intézkedések végrehajtásában a végrehajtási időszak vége felé tapasztalható feltorlódást, ezáltal csökkenthető a források nem hatékony felhasználásának és a szabálytalanságoknak a kockázata.

**11** Mivel az RRF-rendelet nem határozza meg egyértelműen a **forrásfelhasználás** fogalmát, mi a Bizottság által a tagállamoknak folyósított uniós finanszírozásból indulunk ki. Az RRF keretében a tagállamok a kedvezményezettek, és a Bizottság a mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítését követően fizeti ki a forrásokat a tagállamoknak. Hogy minél átfogóbb áttekintést kaphassunk, ellenőrzésünk során megvizsgáltuk a végső kedvezményezetteknek teljesített kifizetéseket, valamint az előfinanszírozásokat is.

**12** Az **időben történő felhasználásról** szóló értékelésünket arra alapozzuk, hogy a tagállamok az operatív megállapodásaikban elfogadott indikatív menetrendnek megfelelően nyújtották-e be kifizetési kérelmeiket. Emellett értékeltük, hogy állnak-e fenn jelentős kockázatok az RRF végrehajtási időszakában (2020. februártól 2026. augusztusig) az intézkedések befejezésével, és ezáltal hosszú távon az RRF célkitűzéseinek elérésével kapcsolatban.

**13** Ezt az ellenőrzést az RRF kiadásainak lényegessége és finanszírozási modelljének újszerűsége miatt vettük fel éves munkaprogramunkba. Ellenőrzésünk az RRF 2021. februári kezdetétől 2023 végéig tartó időszakra terjedt ki. Ennek révén felmérhettük az intézkedések állapotát és a végrehajtás előrehaladását az RRF végrehajtási időszakának első felében, és meghatározhattuk, melyek a problémák okai és milyen kockázatok érintik a források tagállamok általi, időben történő felhasználását és végső soron az intézkedések befejezését.

**14** Az RRF kialakítását és végrehajtását a következők értékelése céljából vizsgáltuk meg:

- o a terveknek megfelelően folyósították-e az RRF forrásait;

---

<sup>13</sup> Az RRF-rendelet 4. cikkének (1) bekezdése.

- o a tagállamok és a Bizottság által hozott intézkedések biztosították-e, hogy a forrásokat a terveknek megfelelően használják fel;
- o fennállnak-e eredendő kockázatok az RRF végrehajtásának második felében a forrásfelhasználás és az intézkedések befejezése tekintetében.

## 15 Ellenőrzési munkánknak része volt:

- o az RRF forrásainak felhasználása szempontjából releváns dokumentumok és egyéb kiadványok vagy információk dokumentumalapú ellenőrzése;
- o a mintánkban szereplő négy tagállam (Spanyolország, Olaszország, Szlovákia és Románia) helyreállítási és rezilienciaépítési terveire és kifizetési kérelmeire vonatkozó bizottsági értékelések felülvizsgálata és elemzése, amely tagállamokat az RRF végrehajtása terén elért előrehaladásuk, az RRF számukra elkülönített forrásainak lényegessége, valamint annak alapján választottak ki, hogy a 2014–2020-as többéves pénzügyi kerethez képest megnőtt az uniós forrásallokációjuk;
- o helyszíni ellenőrzések a mintában szereplő tagállamokban;
- o interjúk az RRF tevékenységeinek végrehajtásáért és koordinálásáért a minta négy tagállamában felelős hatóságokkal;
- o interjúk a Bizottság, elsősorban a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Munkacsoport, valamint a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság munkatársaival;
- o 42 beruházási intézkedés előrehaladásának elemzése a mintában szereplő négy tagállamban, amely intézkedéseket monetáris lényegességük és a végrehajtás előrehaladottabb volta alapján választottak ki;
- o az RRF-et koordináló és végrehajtó szervezeteknek, valamint az ellenőrző hatóságoknak címzett felmérések, megerősítendő az arra vonatkozó ellenőrzési munkánkat, hogy az RRF kialakítása és végrehajtása hogyan hat ki az időben történő felhasználásra (lásd: [I. melléklet](#));
- o a tagállamok legfőbb ellenőrző intézményei által készített vonatkozó jelentések áttekintése;
- o interjúk valamennyi tagállam RRF-koordináló szerveivel az azzal kapcsolatos információk egységes értelmezésének és minőségének biztosítása érdekében, hogy hol található a pénzeszközök és a végső kedvezményezettek.

**16** Ellenőrzésünk során valamennyi tagállam nyújtott be kérelmeket helyreállítási és rezilienciaépítési terveinek módosítására, amelyeket a Bizottság értékelt, majd a Tanács ezt követően jóváhagyott. A mintánkban szereplő tagállamok esetében adott esetben figyelembe vettük, hogy a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek módosítási folyamata milyen kihatással volt az RRF forrásainak felhasználására. Az adatok összevethetősége érdekében azonban az ellenőrzés hatókörén kívül maradtak az egyes tagállamoknak 2023 végéig kifizetett REPowerEU előfinanszírozások. Ellenőrzésünk során nem értékeltük, hogy az RRF reformjai és beruházásai elérik-e a kívánt eredményeket.

## Észrevételek

**Az előfinanszírozás kezdetben megkönnyítette a források folyósítását, de az RRF felhasználása késedelmet szenved, és a források nem feltétlenül jutottak el a végső kedvezményezettekhez**

**17** Értékeljük a források Bizottság általi folyósítását, a 2023 végéig benyújtott kifizetési kérelmeket véve figyelembe. Az értékelés az eredeti operatív megállapodásokból, a Bizottság helyreállítási és rezilienciaépítési eredménytáblájából és más releváns dokumentumokból származó adatokon alapult.

**Az előfinanszírozás kezdetben megkönnyítette a források folyósítását**

**18** Az RRF-rendelet értelmében azok a tagállamok, amelyek tanácsi végrehajtási határozatait 2021. december 31. előtt fogadták el, teljes pénzügyi hozzájárulásuk legfeljebb 13%-ának megfelelő előfinanszírozásra voltak jogosultak.

**19** Az előfinanszírozás kezdetben több forrás gyors rendelkezésre bocsátását tette lehetővé, s ezzel összhangban volt az RRF válságreagálási célkitűzésével. 2023 végéig, az RRF végrehajtási időszakának csaknem feléig a Bizottság összesen mintegy 213 milliárd eurót folyósított a tagállamoknak (139 milliárd euró vissza nem térítendő támogatást és 74 milliárd euró hitelt), ebből 56,5 milliárd eurót előfinanszírozás formájában<sup>14</sup>.

**20** Az előfinanszírozás, bár nem függ a mérföldkövek és célértékek kifizetési teljesítésétől, közvetett módon mégis kapcsolódik azok teljesítéséhez, amennyiben azt a későbbi kifizetésekből arányosan számolják el. 2023 végéig mintegy 25,6 milliárd eurót, azaz a kifizetett előfinanszírozás 45%-át számolták el.

---

<sup>14</sup> Európai Bizottság, *Recovery and Resilience Scoreboard – Disbursements*, 2024. február 1-ji állapot, a REPowerEU-hoz kapcsolódó kifizetések nélkül.

## Az RRF forrásainak felhasználása folyamatban van, de általában késedelmet szenved

**21** Az RRF-rendelettel összhangban<sup>15</sup> a Bizottság a tagállamokkal kötött operatív megállapodásainak keretében megállapodik azokkal a kifizetési kérelmek benyújtásának ütemtervéről. Ezek ugyan indikatív ütemtervek, mégis meghatározzák az egyes tagállamok tervezett végrehajtási időrendjét, s ezzel segítenek azonosítani a késedelmeket, valamint az RRF végrehajtása során felmerülő problémákat és kockázatokat. Ezért ezek az ütemtervek adják azon értékelésnek az alapját, hogy az RRF végrehajtása késedelmet szenved-e.

**22** A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek végrehajtása terén elért előrehaladás tagállamonként eltérő. A **3. ábra** áttekintést nyújt a 2023 végi helyzetről.

---

<sup>15</sup> Az RRF-rendelet 20. cikkének (6) bekezdése és (70) preambulumbekzdése.



### 3. ábra. Az RRF végrehajtása terén elért előrehaladás 2023 végén

● vissza nem térítendő támogatások  
○ kölcsönök

	Eredeti helyreállítási és rezilienciaépítési terv / Tanácsi végrehajtási határozat elfogadása	Folyósított előfinanszírozás	Aláírt operatív megállapodás	Benyújtott kifizetési kérelmek száma	Beérkezett kifizetések száma
Ausztria	☑	☑	☑	●	●
Belgium	☑	☑	☑	●	
Bulgária	☑		☑	●●	●
Horvátország	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Ciprus	☑	☑	☑	●●	●
Csehország	☑	☑	☑	●●●	●
Dánia	☑	☑	☑	●●	●
Észtország	☑	☑	☑	●●	●●
Finnország	☑	☑	☑	●	
Franciaország	☑	☑	☑	●●	●●
Németország	☑	☑	☑	●	●
Görögország	☑	☑	☑	●●●○○○	●●●○○○
Magyarország	☑				
Írország	☑		☑	●	
Olaszország	☑	☑	☑	●●●●○○○○	●●●●○○○○
Lettország	☑	☑	☑	●●	●
Litvánia	☑	☑	☑	●●	●
Luxemburg	☑	☑	☑	●	●
Málta	☑	☑	☑	●●	●
Hollandia	☑				
Lengyelország	☑		☑	●○	
Portugália	☑	☑	☑	●●●●○○○○	●●●●○○○○
Románia	☑	☑	☑	●●●○○○	●●○○
Szlovákia	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Szlovénia	☑	☑	☑	●●●○	●●
Spanyolország	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Svédország	☑		☑		

**Megjegyzés:** Az ábra csak az eredeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervekre vonatkozó adatokat tartalmazza, azokat a jóváhagyott módosításokat és a 2023 végéig kifizetett REPowerEU előfinanszírozást nem, amelyek nem tartoznak ezen ellenőrzés hatókörébe.

**Forrás:** Európai Számvevőszék, a Bizottság helyreállítási és rezilienciaépítési eredménytáblája alapján.

**23** Észrevételezzük, hogy 2023 végéig, az RRF végrehajtásának idestova harmadik évében, amikor a végrehajtási időszak közel fele már lejárt, hét tagállam még nem részesült finanszírozásban a mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítése nyomán:

- o két tagállam (Magyarország és Hollandia) nem írt alá operatív megállapodásokat, ezért nem nyújthatott be kifizetési kérelmeket, illetve nem részesülhetett az RRF-ből származó finanszírozásban;
- o egy tagállam (Svédország) aláírt operatív megállapodást, de nem nyújtott be kifizetési kérelmet;
- o négy tagállam (Belgium, Finnország, Írország és Lengyelország) nyújtott be kifizetési kérelmeket, de még nem kapta meg az azoknak megfelelő finanszírozást, mivel kérelmeik értékelése 2023 végén még folyamatban volt.

**24** A vissza nem térítendő támogatásokra és hitelekre vonatkozó, indikatíve 2023 végéig benyújtandó 104 kifizetési kérelem közül 73-at (70%) nyújtottak be a határidő előtt, a tagállamok közötti jelentős eltérésekkel (**4. ábra**). Összeg vonatkozásában a tagállamok az eredetileg tervezett 273 milliárd euró helyett mintegy 16%-kal kevesebb, 228 milliárd euró értékben nyújtottak be kifizetési kérelmeket. Ebből az összegből 2023 végéig mintegy 182 milliárd eurót fizettek ki a tagállamoknak a mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítésére, beleértve a már elszámolt előfinanszírozási összegeket is.

#### 4. ábra. A 2023 végéig benyújtott kifizetési kérelmek aránya az operatív megállapodásokban szereplő indikatív határidőkhöz képest

Horvátország	100%
Csehország	100%
Dánia	100%
Németország	100%
Olaszország	100%
Lettország	100%
Málta	100%
Portugália	100%
Szlovákia	100%
Spanyolország	80%
Románia	75%
Görögország	75%
<b>EU-27</b>	<b>70%</b>
Észtország	67%
Franciaország	67%
Litvánia	67%
Bulgária	67%
Luxemburg	50%
Szlovénia	50%
Írország	50%
Ausztria	50%
Finnország	50%
Ciprus	40%
Lengyelország	25%
Belgium	25%
Svédország	0%
Magyarország	0%
Hollandia	0%

*Forrás:* Európai Számvevőszék, operatív megállapodások és a Bizottság helyreállítási és rezilienciaépítési eredménytáblája alapján.

**25** Észrevételezzük, hogy a kifizetési kérelmek benyújtása szinte minden tagállamban késedelmet szenvedett a saját operatív megállapodásaikban szereplő indikatív határidőkhöz képest (**5. ábra**). A késedelmek jelentősen eltérnek, nemcsak a késedelmes kifizetési kérelmek száma tekintetében, amely egy (Finnország és Írország) és hat (Lengyelország, Románia, Szlovénia) között mozog, hanem a késedelem időtartamát tekintve is, amely lehet 1 hónap (Ciprus, első kifizetés), de 12 hónap (Észtország, első kifizetés) is.

## 5. ábra. A kifizetési kérelmeknek az indikatív ütemtervhez képest késedelmes benyújtása



**Megjegyzés:** A táblázatban nem szerepel Magyarország és Hollandia, mivel ellenőrzési időszakunkban nem írtak alá operatív megállapodásokat, ezért 2023 végéig nem tudtak kifizetési kérelmet benyújtani. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek végrehajtása terén elért előrehaladásra vonatkozó frissebb információk a Bizottság helyreállítási és rezilienciaépítési eredménytábláján található. Az ábra csak az eredeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervekhez kapcsolódó adatokat tartalmazza, a 2023 végéig jóváhagyott módosításokat nem, mert ezek nem tartoznak ezen ellenőrzés hatókörébe.

**Forrás:** Európai Számvevőszék, operatív megállapodások és a Bizottság helyreállítási és rezilienciaépítési eredménytáblája alapján.

**26** Az **5. ábra** rámutat arra a trendre is, hogy a kifizetési kérelmek késedelmei az RRF végrehajtásának előrehaladásával egyre gyakoribbá váltak. Míg az első kifizetés esetében a kérelmek 56%-át (32-ből 18-at) időben nyújtották be, ez az arány a második kifizetési kérelem esetében 27%-ra (30-ból 8-ra), a harmadik kifizetési kérelem esetében pedig 9,5%-ra (21-ből 2-re) csökkent. Megjegyezzük azonban, hogy a kifizetési kérelmek benyújtásának időszerűségét csak a tagállam operatív megállapodásainak elfogadása után lehet értékelni, mivel e megállapodások része a kifizetési kérelmek indikatív menetrendje. Ezért az ábrán késedelem nélküli országok is megjelenhetnek (például Németország), azért, mert később írták alá operatív megállapodásaikat, nem feltétlenül azért, mert jobban előrehaladtak az RRF végrehajtása terén. A vonatkozó értékelésekhez szükséges idő áttekintését lásd: **II. melléklet**.

**27** Emellett a tagállamoknak évente kétszer be kell számolniuk a helyreállítási és rezilienciaépítési terveik végrehajtása terén elért előrehaladásról<sup>16</sup>. Erre a féléves beszámolásra az európai szemeszter keretében kerül sor: a tagállam önbevallásos alapon szolgáltat adatokat a mérföldköveknek és célértékeknek a már korábban esedékes, illetve tizenkét hónapon belül esedékes teljesítése terén elért előrehaladásról. A tagállamok által benyújtott legutóbbi két féléves jelentés elemzése során azt láttuk, hogy nőtt az időben nem teljesített mérföldkövek és célértékek aránya, miközben a késésben lévő jövőbeli mérföldkövek aránya változatlan maradt:

- A 2023. áprilisi jelentés szerint a teljesíteni tervezett mérföldkövek és célértékek mintegy 18%-át nem teljesítették. Ez az arány a 2023 októberében benyújtott jelentésben 24%-ra nőtt;
- a jövőbeli mérföldkövek és célértékek tekintetében (amelyeket a tervek szerint a beszámolás időpontját követő tizenkét hónapon belül fognak teljesíteni) a késésben lévő mérföldkövek és célértékek aránya a 2023. áprilisi és októberi jelentésben egyaránt 16% maradt.

### **Több tényező is áll a késedelmek mögött**

**28** Ellenőrzésünk egyik célkitűzése az volt, hogy azonosítsa az RRF forrásainak felhasználásával kapcsolatos késedelmek okait. Ezért helyszíni ellenőrző látogatásaink során megvitattuk a késedelmek okait a nemzeti hatóságokkal, és a mintában szereplő négy tagállamban 42 beruházásból álló mintán elemeztük, hogy adott esetben milyen okok állnak a késedelmek mögött. Az RRF koordináló szerveihez intézett

---

<sup>16</sup> Az RRF-rendelet 27. cikke.

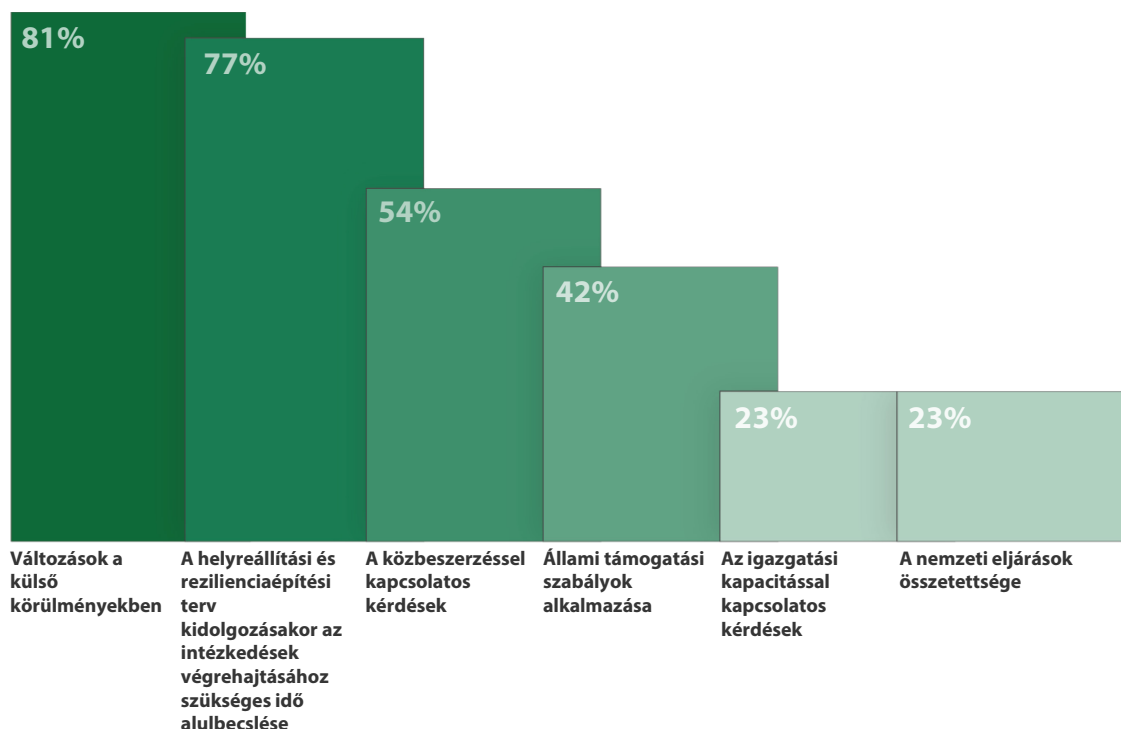
felmérésünkben a felhasználás késedelme mögött álló tényezőkről is tettünk fel kérdést.

**29** Elemzésünkben több olyan okot is azonosítottunk, amelyek késedelmet okoznak a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek végrehajtásában. Ilyenek:

- o a külső körülmények olyan változásai, mint az infláció megnövekedése és az ellátási zavarok, vagy a politikai környezet megváltozása a tagállami reformkésziségre nézve;
- o az intézkedések meg nem felelése az RRF időkeretének, és a végrehajtásukhoz szükséges idő (a közbeszerzési és állami támogatási szabályok miatti) alulbecslése;
- o a végrehajtási szabályok és az azok alkalmazási módjára vonatkozó bizonytalanság (a jelentős károkozás elkerülését célzó elvre vonatkozó iránymutatás, valamint a mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítése);
- o a közigazgatási kapacitással és a nemzeti szintű összetett szabályokkal kapcsolatos gondok.

**30** Észrevételeztük, hogy a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek végrehajtásában tapasztalható késedelmek okai tagállamonként, illetve a reformok és beruházások esetében is eltérőek. A felmérésünkre adott válaszok bemutatják a felhasználás késedelméhez hozzájáruló leggyakoribb tényezőket (lásd: **6. ábra**).

## 6. ábra. A mérföldkövek és célértékek késedelmes teljesítésének okai



*Megjegyzés:* A válaszadók többféle választ is adhattak a kérdésre, mind a felmérésben megadott lehetőségek kiválasztásával, mind további indokok megadásával.

*Forrás:* Az RRF koordináló szervei körében végzett számvevőszéki felmérés.

### Változások a külső körülményekben

**31** A Bizottság iránymutatása megjegyezte: fontos, hogy a mérföldkövek és célértékek a tagállam ellenőrzése alatt maradjanak, és ne fűggenek olyan külső tényezőktől, mint a makrogazdasági kilátások vagy a munkaerőpiac alakulása<sup>17</sup>.

**32** Az RRF 2021. év eleji beindítása óta a geopolitikai helyzet jelentős változásokon ment keresztül, különösen az Ukrajna elleni, 2022 februárja óta tartó agressziós háború miatt, amely inflációt váltott ki és rekord energiaárakat idézett elő az Unióban.

**33** Az ilyen fejleményeket és azok hatásait (például a pályázók bizonyos pályázati felhívások iránti kisebb érdeklődését) a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek benyújtásának időpontjában nem lehetett figyelembe venni. Ennek dacára ezek kockázatot jelentenek, vagy már gyakoroltak is negatív hatást bizonyos mérföldkövek

<sup>17</sup> Bizottsági szolgálati munkadokumentum: *Guidance to member states – Recovery and resilience plans (SWD(2021) 12 final)*, 1/2. rész, 34. o.



és célértékek időben történő teljesítésére, és ezáltal az intézkedések végrehajtására (az intézkedési mintánkban szereplő példákat lásd: [1. háttérmagyarázat](#)).

## 1. háttérmagyarázat

### Külső körülmények miatt gondokkal szembesülő intézkedések: két példa

Spanyolországban a 231 000 lakóingatlan 2023 végéig történő felújítására vonatkozó köztes célérték teljesítését elhalasztották, mivel az infláció – és különösen a nyersanyagárak jelentős emelkedése – miatt a vártnál alacsonyabb volt a felújítási munkák iránti kereslet. A helyreállítási és rezilienciaépítési terv módosításának folyamata során Spanyolország ezért azt javasolta, hogy a köztes célértékkel kapcsolatos határidőt tolják ki egy évvel, ugyanakkor az intézkedés keretében befejezendő felújítások teljes számát csökkentsék 510 000-ről 410 000-re. Értékelése nyomán a Bizottság mindkét javaslatot elfogadta.

Olaszországban elhalasztották az elektromos járművek 2500 gyorsöltőállomásának megépítésére irányuló összes közbeszerzési szerződés odaítélése 2023 második negyedévi bejelentésére vonatkozó célérték teljesítését, mivel az intézkedés egy részére vonatkozóan nem érkezett be pályázat. Ez főként a nyersanyaghiánynak tudható be. Olaszország ezt követően az intézkedés ezen részének elhalasztását javasolta, amit a Bizottság elfogadott.

### Az RRF időkerete és az intézkedések végrehajtásához szükséges idő alulbecslése

**34** A Bizottság iránymutatása<sup>18</sup> felkérte a tagállamokat, hogy helyreállítási és rezilienciaépítési terveikben ismertessék, hogy létezik-e lista a kiforrott projektekről, illetve hogy milyen lépésekre lenne szükség egy ilyen projektlista létrehozásához. Ezt egy egyértelmű végrehajtási pálya meghatározása érdekében mind a helyreállítási és rezilienciaépítési terv egésze, mind pedig az egyes komponensek esetében meg kellett tenni, hogy könnyebben legyen azonosítható, mely területeken lehet előnyös és segítheti a forrásfelhasználást a technikai támogatás.

**35** Megvizsgáltuk, hogy a mintában szereplő négy tagállam helyreállítási és rezilienciaépítési tervei informáltak-e arról, hogy létezik-e a kiforrott projekteknek egy listája. Értékeljük továbbá, hogy voltak-e abból eredő forrásfelhasználási problémák, hogy egyes projektek még nem voltak eléggé kiforrottak az RRF kezdetén, vagy hogy általában nem feleltek meg az RRF időkeretének.

<sup>18</sup> Bizottsági szolgálati munkadokumentum: *Guidance to member states – Recovery and resilience plans (SWD(2021) 12 final)*, 1/2. rész, 43. és 45. o.

**36** Interjúink során a nemzeti hatóságok rámutattak: nem volt egyértelmű, hogy milyen információkat és milyen részletességgel kell megadni a helyreállítási és rezilienciaépítési terveikben a kiforrott projektek listájára nézve, mivel ezt a Bizottság iránymutatása nem határozta meg. A mintában szereplő tagállamok helyreállítási és rezilienciaépítési terveiben ezek a leírások például a következőkre korlátozódtak:

- o Spanyolország esetében: tíz kiválasztott intézkedés közül háromban szerepelt leírás, méghozzá csak annyi, hogy a projektek egy kiválasztási kritériuma azok érettsége;
- o Olaszország esetében: a tíz kiválasztott intézkedés közül öt csak annyit említett, hogy kiválasztásuk azon bizottsági iránymutatás szerint történt, hogy az érett projekteket kell előnyben részesíteni.

**37** Megbeszéléseink során a nemzeti hatóságok rámutattak, hogy a helyreállítási és rezilienciaépítési terveikben foglalt egyes intézkedésekről kiderült, hogy nem feleltek meg az RRF időkeretének. Ez különösen igaz az innovatív projektekre, amelyek természetüknél fogva nehezebben tervezhetők, és nagyobb valószínűséggel szembesülnek akadályokkal a végrehajtás során (az intézkedésekből vett mintákra példát lásd: [2. háttérmagyarázat](#)). Az RRF-rendeletnek a REPowerEU-fejezetek figyelembevétele érdekében történő módosítására irányuló javaslatról szóló véleményünkben megjegyeztük: előfordulhat, hogy egyes REPowerEU-intézkedéseket – különösen a hosszú távú célkitűzésekre irányulókat – nem lehet végrehajtani az RRF időkeretén belül<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> [04/2022. sz. vélemény](#) az (EU) 2021/241 rendeletnek a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekbe beillesztendő REPowerEU-fejezet tekintetében történő módosításáról, valamint az (EU) 2021/1060 rendelet, az (EU) 2021/2115 rendelet, a 2003/87/EK irányelv és az (EU) 2015/1814 határozat módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról [2022/0164 (COD)], 7. és 12–14. bekezdés.

## 2. háttérmagyarázat

### Az RRF időkeretének való meg nem felelés miatt problémás intézkedések: két példa

Románia helyreállítási és rezilienciaépítési terve tartalmazott egy hidrogén szállítására alkalmas elosztóhálózat kiépítésére irányuló beruházást. Látogatásunk során azonban a román hatóságok aggodalmukat fejezték ki amiatt, hogy a beruházások nem felelnek meg az RRF időkeretének. Ennek fő okaként az innovatív jelleget, illetve a jogi és működési kerettel kapcsolatos bizonytalanságokat jelölték meg, valamint a technikai kérdésekhez kapcsolódó különböző végrehajtási kockázatokat. Ellenőrzésünk idején e beruházással kapcsolatban nem történt előrelépés: a román hatóságok javasolták a megújuló gázok elosztóhálózatának kiépítésére vonatkozó alintézkedés törlését a helyreállítási és rezilienciaépítési tervből, amit a Bizottság elfogadott.

Az olasz helyreállítási és rezilienciaépítési terv tartalmazott egy beruházást a tengeri villamosenergia-termelési infrastruktúra, illetve ennek részeként az áramlatokat és hullámmozgásokat tiszta energia előállítására felhasználó kísérleti technológiák fejlesztésére. Nyilvános konzultációkat és az olasz hatóságok által végzett további vizsgálatokat követően kiderült, hogy az intézkedésből részesülő projektek engedélyezési folyamata összeegyeztethetetlen az RRF végrehajtási időszakával. Az olasz hatóságok ezért az intézkedés törlését javasolták a helyreállítási és rezilienciaépítési tervből, amit a Bizottság az értékelését követően elfogadott.

### A közbeszerzéssel és az állami támogatási szabályok alkalmazásával kapcsolatos kérdések

**38** A nemzeti hatóságok gyakran említették a közbeszerzést és az állami támogatási szabályok betartását a vártnál hosszabb projektvégrehajtás okaként. E tényezők egyike sem új vagy RRF-specifikus. Ez arra utal, hogy e késedelmeket nem maguk a szabályok okozzák, hanem az alkalmazásukhoz szükséges idő alulbecslése a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekbe foglalandó intézkedések kiválasztásakor.

**39** A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek elkészítése óta a gazdasági környezetben bekövetkezett változások által érintett területek egyike a közbeszerzés volt. Elsősorban az árak emelkedése és az áruhiány vezetett ahhoz, hogy a mintánkban szereplő egyes intézkedések esetében a közbeszerzési eljárásokat ki kellett igazítani, illetve hogy azok sikertelennek bizonyultak.

**40** Az állami támogatásokat illetően az RRF-rendelet emlékeztet: az állami támogatásokra vonatkozó általános szabályok alkalmazandók, és a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben foglalt valamennyi reform és beruházás megfeleljen az uniós állami támogatási szabályoknak, és tartsanak be minden állami támogatási eljárást<sup>20</sup>. A Bizottság útmutató sablonokat tett közzé, hogy segítse a tagállamokat helyreállítási és rezilienciaépítési terveik állami támogatási elemeinek kialakításában, és iránymutatást nyújtson egyes szempontokról azon beruházástípusokat illetően, amelyek a tervek zömében várhatóan közösek lesznek<sup>21</sup>.

**41** Mindazonáltal az állami támogatási programok megtervezése és jóváhagyása időigényesnek bizonyult, és a tagállami hatóságok gyakran alábecsülték a Bizottsággal folytatott eljárások időtartamát, amikor az intézkedéseket belefoglalták helyreállítási és rezilienciaépítési terveikbe (példát az intézkedésekből vett mintánkból lásd: **3. háttérmagyarázat**).

---

<sup>20</sup> Az RRF-rendelet (8) preambulumbekkezdése.

<sup>21</sup> Európai Bizottság, *“Practical guidance to Member states for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility”*.

### 3. háttérmagyarázat

#### A közbeszerzés és az állami támogatás terén gondokkal szembesülő intézkedések: egy példa

Románia helyreállítási és rezilienciaépítési terve tartalmazott egy olyan beruházást, amely akkumulátorok, illetve fotovoltaiikus elemeket és paneleket gyártó/összeszerelő/újrafeldolgozó üzemek létrehozására irányult. Az első – terv szerint 2022 harmadik negyedévében teljesítendő – mérföldkő a kapcsolódó szerződések aláírása volt. Ezt azonban csak több mint 8 hónapos késéssel sikerült elérni.

A román hatóságok 2022 májusában indították el az előzetes bejelentési eljárást az állami támogatási programra vonatkozóan. Ez az eljárás 7 hónapig tartott. Ebből adódóan az állami támogatási programot csak 2022 decemberében jelentették be hivatalosan a Bizottságnak. A hatóságok 2023 januárjában tették közzé a beruházásra vonatkozó pályázati felhívást – egy felfüggesztési záradékkal, mivel az állami támogatási program még nem volt érvényben –, és egyszer meghosszabbították a pályázatok benyújtásának határidejét. Az állami támogatási programot csak 2023 februárjában hagyták jóvá. A román hatóságokkal folytatott megbeszéléseink során arra derült fény, hogy az állami támogatási program érvényességével kapcsolatos bizonytalanság miatt kevesebben reagáltak a felhívásra.

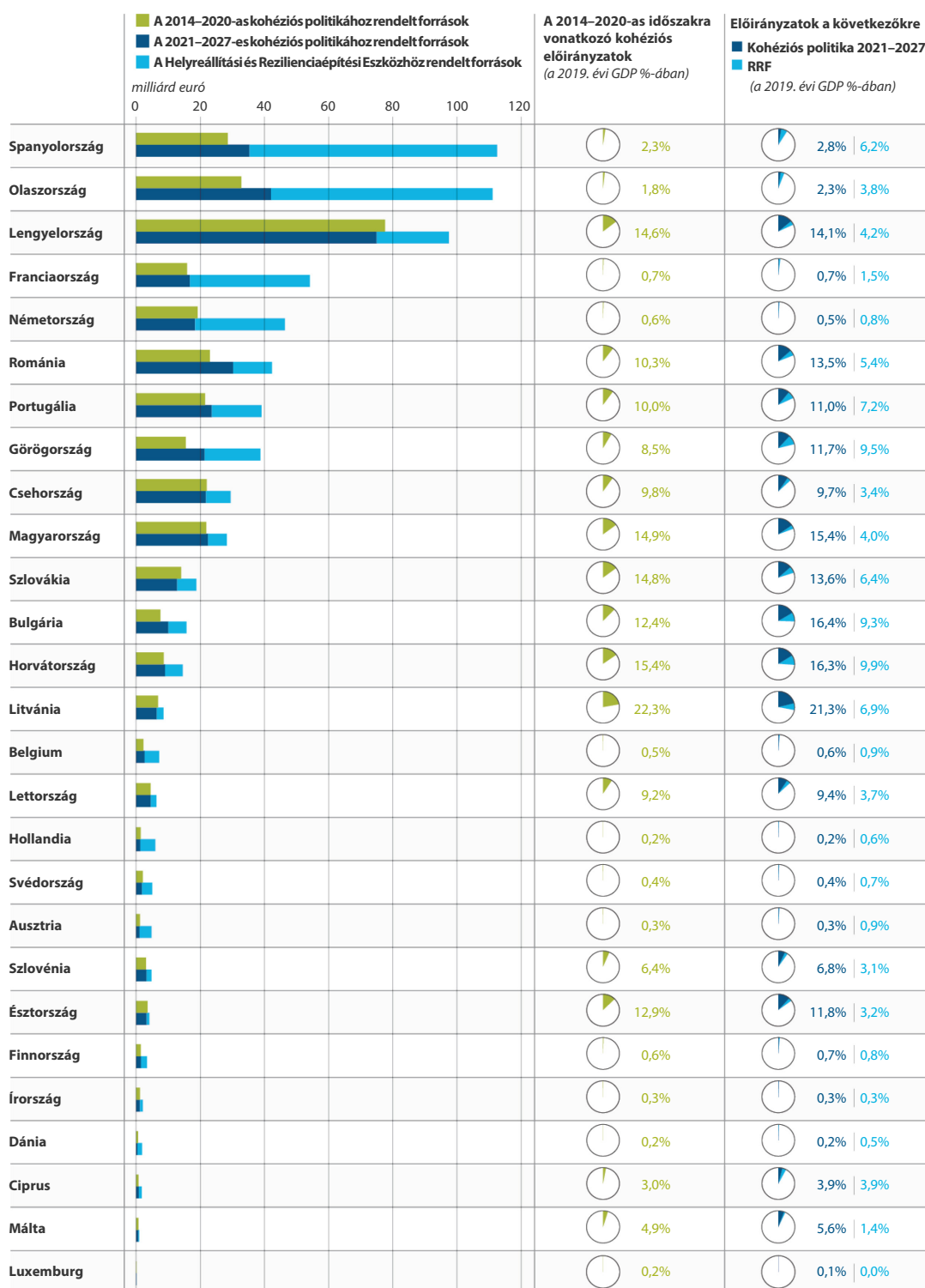
#### A közigazgatási kapacitással kapcsolatos kérdések

**42** A Bizottság észrevételezte<sup>22</sup>: alapvető fontosságú, hogy a tagállamok javítsák közigazgatási kapacitásukat annak érdekében, hogy élvezhessék az RRF-ből és más uniós alapokból származó gazdasági és társadalmi előnyöket, és elősegítsék a forrásfelhasználás növelését. Ezért megvizsgáltuk, hogy a nemzeti közigazgatások által a jelenlegi pénzügyi időszakban felhasználható összegek jelenthetnek-e kockázatot a felhasználás szempontjából.

**43** Észrevételezzük, hogy egyes tagállamokban az RRF végrehajtása a felhasználható összegek jelentős növekedését eredményezte: 14 ország legalább kétszer annyi finanszírozásban részesült a 2021–2027-es időszakban, mint 2014 és 2020 között (lásd: [7. ábra](#)).

<sup>22</sup> Bizottsági szolgálati munkadokumentum: *Guidance to member states – Recovery and resilience plans (SWD(2021) 12 final)*, 1/2. rész, 45. o.

## 7. ábra. A tagállamoknak a 2014–2020-as és a 2021–2027-es időszakban juttatott finanszírozás összetevése: Kohézió és RRF



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság (*The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU* és RRF: *Update of the maximum financial contribution*), az Európai Parlament és az Eurostat adatai alapján.

#### 44 Korábbi kiadványainkban továbbá arra a következtetésre jutottunk, hogy:

- o azon tagállamok esetében, ahol a kohéziós finanszírozás már a közberuházások jelentős részét tette ki<sup>23</sup>, különösen nagy kihívást jelentene, hogy a 2021–2027-es időszakban az RRF bevezetésével jóval több uniós forrást használjanak fel<sup>24</sup>;
- o több eszköz párhuzamos és késedelmes végrehajtása növeli annak kockázatát, hogy a tagállamok finanszírozást veszítenek<sup>25</sup>;
- o azon tagállamok némelyike, amelyek forrásfelhasználása a jelenlegi programozási időszakban a legalacsonyabb, valószínűleg jelentős RRF-támogatásban fognak részesülni<sup>26</sup>;
- o a nyomonkövetési rendszerek vagy az RRF végrehajtó szervei egyes esetekben még nem működtek a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek jóváhagyásakor, ami korlátozta a közigazgatási kapacitásukra vonatkozó bizottsági értékelést<sup>27</sup>.

**45** Emellett az RRF általunk vizsgált koordináló szerveinek 57%-a tartotta valószínűnek vagy nagyon valószínűnek, hogy a 2021–2027-es időszakban kihívást fog jelenteni az RRF-ből származó forrásoknak a más uniós források melletti felhasználása. A Bizottság is beszámolt róla félidős értékelésében, hogy egyes tagállamoknak az RRF létrehozása óta nehézséget okozott a megnőtt munkateher, és hogy ezért folytatni kell a nemzeti közigazgatási kapacitások növelésére irányuló erőfeszítéseket<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Bulgária, Észtország, Horvátország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Lengyelország, Portugália, Románia és Szlovákia.

<sup>24</sup> [1/2023. sz. áttekintés](#): Uniós finanszírozás a kohéziós politika és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz révén: Összehasonlító elemzés, 53. bekezdés.

<sup>25</sup> [Éves jelentések a 2022. évi pénzügyi évről](#), 2. fejezet: Költségvetési és pénzgazdálkodás, 2.65. bekezdés.

<sup>26</sup> [6/2020. sz. vélemény](#) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2020) 408), 32. bekezdés.

<sup>27</sup> [21/2022. sz. különjelentés](#): A nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek Bizottság általi értékelése, 98– 105.bekezdés.

<sup>28</sup> Európai Bizottság, „Az EU megerősítése ambiciózus reformok és beruházások révén” ([COM\(2024\) 82 final](#)), 15. o.

**46** A közigazgatási kapacitással kapcsolatos kérdések azonban nem egyformán érintik az összes tagállamot: a megkérdezett koordináló szervek mintegy egyharmada nem tartotta azokat aggályosnak. Ez különösen igaz azokra a tagállamokra, amelyek RRF-finanszírozási allokációja alacsony volt GDP-jükhöz, illetve a más uniós finanszírozási eszközök keretében nyújtott finanszírozáshoz képest. Egy másik oka annak, hogy a felmérésben a közigazgatási kapacitás kérdését nem ítélték aggályosnak, az volt, hogy az RRF végrehajtásának megkönnyítésére az érintett tagállamok külön struktúrákat hoztak létre (pl. külön RRF-egységeket a nemzeti hatóságokon belül).

#### **Bizonytalanság az RRF végrehajtására vonatkozó egyedi szabályok alkalmazásával kapcsolatban**

**47** Az RRF-rendelet konkrét szabályokat tartalmaz a végrehajtására vonatkozóan:

- az RRF csak olyan intézkedéseket támogathat, amelyek megfelelnek a **jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek (DNSH-elv)**<sup>29</sup>. Az RRF az első olyan eszköz, amelynek esetében a DNSH elv a finanszírozás feltétele. Az RRF-rendelet azt is kimondja, hogy a Bizottságnak technikai iránymutatást kell nyújtania arra vonatkozóan, hogy a DNSH-elv hogyan alkalmazandó az RRF összefüggésében<sup>30</sup>;
- a Bizottságnak legkésőbb a kifizetési kérelem kézhezvételétől számított két hónapon belül értékelnie kell, hogy a tanácsi végrehajtási határozatban meghatározott vonatkozó **mérföldkövek és célértékek kielégítően teljesültek-e**. Ezen értékelés során figyelembe kell venni az operatív megállapodások további előírásait is<sup>31</sup>.

**48** Megbeszéléseink során a tagállami hatóságok a mérföldkövek és célértékek időben történő teljesítését és ezáltal a forrásfelhasználást érintő kihívások egyikeként azonosították a különböző végrehajtási szabályok alkalmazását és az alkalmazásukkal kapcsolatos bizonytalanságot.

---

<sup>29</sup> Az RRF-rendelet 5. cikke.

<sup>30</sup> A Bizottság közleménye, Technikai iránymutatás a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel szülő rendelet keretében történő alkalmazásáról (2021/C 58/01).

<sup>31</sup> Az RRF-rendelet 24. cikkének (3) bekezdése.



**49** A DNSH-elv alkalmazása újdonság volt, ezért – bár a Bizottság informális megbeszélések során nyújtott technikai iránymutatást és kiegészítő információkat – a nemzeti hatóságok a DNSH-elvnek megfelelő rendelkezéseket kihívásnak ítélték.

**50** A Bizottság felfüggesztette a kifizetési kérelmek értékelését, hogy adott esetben további információkat kérjen a mintában szereplő tagállamoktól a mérföldkövek és célértékek teljesítéséről. Az intézkedésekből vett mintánk tanúsága szerint néhány esetben a Bizottság és az érintett tagállamok eltérően értelmezték, hogy mi minősül „a mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítésének”. A nézetkülönbségek feloldásához további, időigényes megbeszélésekre volt szükség.

**51** A Bizottság eseti alapon, kétoldalú módon ugyan adott értelmezést a mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítésére nézve, de írott iránymutatást csak 2023 februárjában bocsátott ki<sup>32</sup>. Ennek ellenére felmérésünk azt mutatja, hogy az RRF-et koordináló tagállami szervek 65%-a egyetért vagy határozottan egyetért azzal, hogy a „kielégítő teljesítés” fogalom meghatározása kockázatot jelent a források időben történő felhasználására nézve (lásd: [I. melléklet](#)).

**52** A [4. háttérmagyarázat](#) példaként idéz a mintánkban szereplő olyan intézkedéseket, amelyeket érintenek az RRF végrehajtására vonatkozó konkrét szabályokkal kapcsolatos kihívások és a szabályok alkalmazásának módjával kapcsolatos bizonytalanság.

---

<sup>32</sup> Európai Bizottság, *“Recovery and Resilience Facility: Two years on – A unique instrument at the heart of the EU’s green and digital transformation”*, I. melléklet (COM(2023) 99 final).

#### 4. háttérmagyarázat

##### **Az RRF végrehajtására vonatkozó konkrét szabályokkal kapcsolatos kihívások és a szabályok alkalmazásának módjával kapcsolatos bizonytalanság: példák az ez által érintett intézkedésekre**

###### A jelentős károkozás elkerülését célzó elv

Olaszország helyreállítási és rezilienciaépítési tervében szerepelt egy olyan beruházás, amely meghatározott nagyvárosi területeken bizonyos számú kilométernyi tömegközlekedési infrastruktúra megépítésére irányult. Ellenőrzésünk során az olasz hatóságok aggodalmukat fejezték ki az intézkedés időben történő végrehajtásával kapcsolatban, aminek egyik oka az volt, hogy egy projekt nem felelt meg a DNSH-elvnek, mivel vulkáni területen található. Végül kérték az intézkedés olyan értelmű módosítását, hogy a szerződés odaítéléséhez töröljék az infrastruktúra fejlesztésének helyszíneire vonatkozó konkrét hivatkozásokat, az eredeti célértéket pedig helyettesítsék egy mérföldkövel. A Bizottság elfogadta a javaslatot.

###### A mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítése

Románia helyreállítási és rezilienciaépítési terve tartalmazott egy olyan beruházást, amelynek célja a kapcsolt hő- és villamosenergia-termelés fejlesztése a távfűtési rendszerekben, legalább 300 megawatt (MW) telepített villamosenergia-termelési kapacitással. Az intézkedés kezdeti mérföldköve a szerződések aláírása volt, amelyet 300 MW kapacitás üzembe helyezésére vonatkozó célérték követett.

A szerződések első csomagjának benyújtását követően a Bizottság aggályainak adott hangot a szerződések érvényességére nézve, illetve hogy a csomag elégséges-e a 300 MW-os célérték teljesítéséhez. A román hatóságok ezután további szerződéseket nyújtottak be, úgymond összesen 349 MW kapacitásra vonatkozóan. Állításuk szerint a mérföldkövel kapcsolatos első értelmezésüket befolyásolták a tanácsi végrehajtási határozatok és az operatív megállapodások angol és román változata közötti egyes eltérések is.

Ennek nyomán az értékelési eljárás hat hónapot vett igénybe, és ennek végén a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a mérföldkő még mindig nem teljesült kielégítő módon, mivel a román hatóságok nem nyújtottak észszerű biztosítékot arra vonatkozóan, hogy az aláírt szerződések kapcsolódnak az ország távfűtési szükségleteihez. A Bizottság továbbá úgy ítélte meg, hogy a hatóságok nem értékelték pontosan, hogy a pályázatok megfelelnek-e a felhívásban meghatározott követelményeknek. Következésképpen a Bizottság részben felfüggesztette az érintett kifizetést.

**A kifizetett pénzeszközök még nem feltétlenül jutottak el a végső kedvezményezettekhez, és a „végső kedvezményezett” kifejezést nem mindig használják egységesen**

**53** Az RRF összefüggésében a finanszírozást akkor tekintik felhasználtként, ha azt folyósították a tagállamoknak mint az RRF-források kedvezményezettjeinek. A felhasználás tehát nem jelenti azt, hogy ezek a források elérték a végső kedvezményezetteket (lásd: **11.** bekezdés). Hogy azonban tájékozódjunk arról, mennyi RRF-forrás érte már el ténylegesen a reálgazdaságot, megkérdeztük a tagállamokat i. a nemzeti költségvetésből a végső kedvezményezetteknek folyósított RRF-finanszírozás arányáról; ii. arról, hogy hol található a Bizottságtól eddig kapott RRF-finanszírozás.

**54** 2023 októberében felvettük a kapcsolatot azzal a 22 tagállammal, amelyek az RRF forrásaiból részesültek, hogy tájékoztatást kérjünk tőlük arról, hol található jelenleg a finanszírozás. Míg egyes tagállamok (három tagállam) vagy nem szolgáltatottak információt, vagy (négy tagállam) az információ hiányos vagy következetlen volt, az információt szolgáltató 15 tagállam esetében a kapott pénzeszközök mintegy fele jutott el a végső kedvezményezettekhez.

**55** 2023 márciusától a tagállamok kötelesek nyilvánosságra hozni és félévente frissíteni annak a 100 végső kedvezményezettnek a jegyzékét, amelyek a helyreállítási és rezilienciaépítési terveikben foglalt intézkedések végrehajtásához a legnagyobb összegű finanszírozásban részesülnek, azzal a céllal<sup>33</sup>, hogy átláthatóbb legyen az RRF forrásainak felhasználása<sup>34</sup>. A Bizottság iránymutatásának meghatározása<sup>35</sup> szerint a „végső kedvezményezett” az utolsó olyan finanszírozásban részesülő jogalany, amely nem vállalkozó vagy alvállalkozó. E listák elemzése során azonban megállapítottuk, hogy a „végső kedvezményezett” fogalmának értelmezése tagállamonként eltérő a hasonló intézkedések esetében. Például:

- o a vállalkozásoknak nyújtott finanszírozással kapcsolatos intézkedések esetében egyes tagállamokban a végső kedvezményezettek közé tartoztak a finanszírozást nemzeti vagy akár uniós szinten nyújtó intézmények (például az Európai Beruházási Bank, az Európai Beruházási Alap vagy az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank), míg más tagállamok úgy értelmezték, hogy az a finanszírozásban részesülő vállalkozásokra vonatkozik;
- o a középületek energetikai felújításával kapcsolatos intézkedések esetében egyes tagállamokban minisztériumok vagy városok voltak a végső kedvezményezettként nyilvántartottak között, míg más tagállamokban állami energetikai vállalatok vagy magánvállalkozások;
- o a digitális eszközök oktatásban való biztosításához kapcsolódó intézkedések esetében egyes tagállamokban minisztériumok vagy városok voltak a végső kedvezményezettként nyilvántartottak között, míg más tagállamokban maguk az egyetemek vagy iskolák.

**56** Találkozóinkon a nemzeti hatóságok is megerősítették, hogy a végső kedvezményezett jelenlegi meghatározása különféleképp értelmezhető.

---

<sup>33</sup> Az (EU) 2021/241 rendeletnek a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekbe beillesztendő REPowerEU-fejezet tekintetében történő módosításáról, valamint az 1303/2013/EU rendelet, az (EU) 2021/1060 rendelet és az (EU) 2021/1755 rendelet, valamint a 2003/87/EK irányelv módosításáról szóló (EU) 2023/435 rendelet 25. cikkének a) pontja.

<sup>34</sup> Európai Bizottság, Iránymutatás a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekről a REPowerEU összefüggésében (2023/C 80/01), 34. o.

<sup>35</sup> Európai Bizottság, Iránymutatás a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekről a REPowerEU összefüggésében (2023/C 80/01), 34. o.

## A Bizottság és a tagállamok tettek lépéseket a felhasználás megkönnyítése érdekében, de még korai lenne értékelni, hogy érték-e el pozitív hatást

**57** A Bizottság és a tagállamok tettek lépéseket a felhasználás megkönnyítésére, többek között a következőket:

- a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek módosításai a külső körülmények változásai nyomán;
- a Bizottság támogatása és iránymutatása a végrehajtási szabályok értelmezési eltéréseinek csökkentése végett;
- a közigazgatási kapacitás növelését célzó intézkedések;
- az RRF végrehajtásának nyomon követésére szolgáló rendszer létrehozása.

**58** Elemeztük, hogy a meghozott intézkedések várhatóan megoldást jelentenek-e az azonosított problémákra.

## A mintában szereplő tagállamok mindegyike kérte helyreállítási és rezilienciaépítési tervük módosítását, de a forrásfelhasználásra gyakorolt hatás még nem látható

**59** Az RRF-rendelet meghatározza, milyen feltételek mellett módosíthatják a tagállamok a helyreállítási és rezilienciaépítési tervüket (lásd: **06.** bekezdés). A Bizottság tagállamoknak szóló iránymutatása további részletekkel szolgál arról, hogy a tagállamok mikor és hogyan kérhetnek ilyen célú felülvizsgálatot.

**60** A mintánkban szereplő 42 intézkedés esetében értékeltük, hogy hány esetben került sor módosításra, illetve milyen jellegűre (lásd: **06.** bekezdés). Észrevételezzük, hogy a mintában szereplő intézkedések közül 27-et (64%) érintettek módosítások, ezek közül 23 olyan mérföldkőre és célértékre vonatkozott, amelyek „objektív körülmények” miatt nem teljesíthetők (az RRF-rendelet 21. cikkének (1) bekezdése). A módosítások főként célértékek csökkentésére, az intézkedések befejezésének elhalasztására vagy azok helyreállítási és rezilienciaépítési tervből való törlésére vonatkoztak (lásd: **1. táblázat**).

1. táblázat. A mintában szereplő intézkedések módosításkérései

Tagállam	A mintában szereplő intézkedések száma	Módosításkérések száma	A Bizottság által pozitívan értékelt módosításkérések száma	A 21. cikkben alapuló módosításkérések száma	Példák a javasolt változtatásokra
Olaszország	10	10	10	10	Az intézkedés módosításának leírása Célértékek csökkentése Befejezés elhalasztása Intézkedés törlése
Románia	11	4	4	2	Célértékek csökkentése Mérőldkő törlése
Szlovákia	11	8	8	7	Célértékek csökkentése Befejezés elhalasztása
Spanyolország	10	5	5	4	Célértékek csökkentése Befejezés elhalasztása
<b>Összesen</b>	<b>42</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>23</b>	

Forrás: Európai Számvevőszék, a módosított helyreállítási és rezilienciaépítési tervek alapján.

**61** Az RRF-rendelet nem határozza meg egyértelműen, hogy pontosan mi minősül a módosításokat indokoló „objektív körülményeknek”. 2023 februárjában azonban a Bizottság iránymutatást adott ki a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekről a REPowerEU összefüggésében<sup>36</sup>, amely pontosítással és példákkal szolgált az objektív körülményekről.

**62** A tagállamok általában olyan céllal javasoltak módosításokat a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekhez, hogy megoldást találjanak olyan intézkedések esetében, amelyek másképp már nem lennének megvalósíthatók. E módosítások tehát megkönnyítik a forrásfelhasználást. A Bizottság iránymutatása azonban azt is kimondja, hogy a javasolt változtatások nem csökkenthetik a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek általános ambícióit<sup>37</sup>, ám ez a szempont nem tartozott ellenőrzésünk hatókörébe.

**63** A felmérésünkre válaszoló 26 RRF-koordináló szerv 58%-a egyetértett vagy határozottan egyetértett abban, hogy a források időben történő felhasználásának biztosítása érdekében további bizottsági iránymutatásra lesz szükség a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek módosításának folyamatáról és feltételeiről. Csupán 46%-uk vélte úgy, hogy az iránymutatást időben bocsátották rendelkezésre.

## **A Bizottság adott iránymutatást az RRF végrehajtására vonatkozó konkrét szabályokkal kapcsolatban, de ez teret hagy az értelmezésnek**

### **A mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítése és részleges kifizetések**

**64** A forrásfelhasználás megkönnyítése érdekében a Bizottság iránymutatást nyújtott a tagállamoknak, és elősegítette a bevált gyakorlatok tagállamok közötti cseréjét. A Bizottság 2023. február 21-én közzétette a mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítésének értékelésére szolgáló keretét és a kifizetések felfüggesztésének meghatározására vonatkozó módszertant<sup>38</sup>. Észrevételeztük, hogy a Bizottság két évvel az RRF végrehajtási időszakának kezdete után bocsátotta rendelkezésre a módszertant,

---

<sup>36</sup> Európai Bizottság, Iránymutatás a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekről a REPowerEU összefüggésében (2023/C 80/01), 11–12. o.

<sup>37</sup> Európai Bizottság, Iránymutatás a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekről a REPowerEU összefüggésében (2023/C 80/01), 12. o.

<sup>38</sup> Európai Bizottság, *“Recovery and Resilience Facility: Two years on – A unique instrument at the heart of the EU’s green and digital transformation”*, (COM(2023) 99 final), I. és II. melléklet.

és hogy az teret hagy az értelmezésnek: különösen mivel a mérföldkövek és célértékek meghatározása gyakran homályos<sup>39</sup>. Ráadásul annak eldöntése, hogy bizonyos mérföldkövek vagy célértékek nem teljesítése esetén csökkenteni kell a kifizetéseket, bizonyos mértékig továbbra is megítélés kérdése<sup>40</sup>.

**65** A módszertan leszögezi, hogy az operatív megállapodások egyes elemei (például az ellenőrzési mechanizmus és a nyomonkövetési lépések) nem tekintendők követelményeknek az értékelés során, noha – amint arra korábbi ellenőrzési jelentésekben rámutattunk – az ellenőrzési mechanizmus keretében szolgáltatott információk lényegesen világosabbá vagy mérhetőbbé teszik a mérföldköveket, mint a tanácsi végrehajtási határozatokban szereplő leírások<sup>41</sup>.

**66** Az RRF koordináló szervei körében végzett felmérésünk eredményei szerint véleményük viszonylag egyenletesen oszlott meg abban a kérdésben, hogy az iránymutatást időben és könnyen hozzáférhető módon adták-e meg, és hogy az megkönnyítené-e a forrásfelhasználást. Az RRF koordináló szerveinek 61%-a azonban egyetértett azzal, hogy további iránymutatásra és tájékoztatásra van szükség a Bizottságtól.

#### **A jelentős károkozás elkerülését célzó elv**

**67** A 47. bekezdésben említettek szerint az RRF volt az első olyan eszköz, amely a finanszírozás feltételeként bevezette a jelentős károkozás elkerülését célzó elvet. A Bizottság kellő időben tette közzé technikai iránymutatását a jelentős károkozás elkerülését célzó elv alkalmazásáról. Helyszíni vizsgálataink során azonban a tagállami hatóságok kijelentették, hogy a Bizottság által nyújtott támogatás ellenére a rendszer alkalmazása annak összetettsége miatt gondokba ütközik.

**68** Ezt az RRF végrehajtó szervei körében végzett felmérésünkre adott válaszok is megerősítették: a megkérdezettek mintegy 60%-a szerint az RRF forrásai időben történő felhasználásának biztosításához további iránymutatásra lenne szükség a

---

<sup>39</sup> 21/2022. sz. különjelentés: „A nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek Bizottság általi értékelése: összességében megfelelő, de a végrehajtás terén továbbra is vannak kockázatok”, 82. bekezdés.

<sup>40</sup> Éves jelentések a 2022. évi pénzügyi évről, 11. fejezet: Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz, 11.19 és 11.37. bekezdés.

<sup>41</sup> 26/2023. sz. különjelentés: „A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz teljesítménymonitoring-kerete: Méri a végrehajtás előrehaladását, de a teljesítményt nem tudja tükrözni”, 28–29. bekezdés.



DNSH-elv alkalmazására vonatkozóan. 2023 szeptemberében a Bizottság további iránymutatást tett közzé a DNSH-elv alkalmazásáról<sup>42</sup>. Még korai lenne felmérni, hogy ez kezeli-e azokat a kihívásokat, amelyekkel a tagállamok eddig szembesültek.

### **A mintánkban szereplő tagállamok tettek lépéseket a közigazgatási kapacitás növelésére, de továbbra is munkaerőhiánnyal küzdenek**

**69** A helyreállítási és rezilienciaépítési tervekre vonatkozó iránymutatásában a Bizottság rámutatott, hogy a reformok és a beruházások terv szerinti előrehaladását szolgáló eredményes végrehajtás érdekében a tagállamoknak hatékonyan kell felhasználniuk erőforrásaikat, és biztosítaniuk kell a szükséges közigazgatási kapacitás meglétét<sup>43</sup>.

**70** A mintánkban szereplő tagállamok egy sor intézkedést irányoztak elő az RRF végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitás megerősítésére. Ezek közé tartozott további munkaerő felvétele, operatív támogatás nyújtása és az adminisztratív eljárások egyszerűsítése. Bizonyos kihívások azonban továbbra is fennállnak:

- Spanyolország helyreállítási és rezilienciaépítési terve konkrét reformokat tartalmazott az ország közigazgatásának korszerűsítésére a közbeszerzési keret megerősítése, a felvételi eljárások javítása, valamint az RRF végrehajtásának irányítására és nyomon követésére szolgáló rendszer kidolgozása révén. Egyes intézkedések végrehajtása azonban a vártnál lassabban haladt. Ilyen intézkedés volt a munkaerő vonzásának és megtartásának képességét az adminisztráció körében megerősítő reform, amelyet a spanyol parlament 2023 decemberében hagyott véglegesen jóvá. Emellett a spanyol legfőbb ellenőrző intézmény 2023. áprilisi jelentése rámutatott, hogy (különösen regionális szinten) kihívások merülnek fel az RRF végrehajtásához szükséges humán és egyéb szükséges erőforrások megfelelő tervezése és biztosítása terén<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> [C\(2023\) 6454 final](#) – A Bizottság közleménye: „Technikai iránymutatás a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközről szóló rendelet keretében történő alkalmazásáról”.

<sup>43</sup> Bizottsági szolgálati munkadokumentum: *Guidance to member states – Recovery and resilience plans (SWD(2021) 12 final)*, 1/2. rész, 45. o.

<sup>44</sup> Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, N.1.515.

- Románia helyreállítási és rezilienciaépítési terve számos reformot tartalmazott a közigazgatás minőségének javítása érdekében. Románia teljesítette a helyreállítási és rezilienciaépítési terv intézményi keretének és az érintett szervek jogi megbízatásának létrehozásával kapcsolatos mérföldkövet. Több javaslat született az RRF koordináló szervének átszervezésére, többek között az RRF forrásainak kezelésében részt vevő munkatársak létszámának növelése. A 2023. májusi létszámnövelés azonban nem felelt meg az RRF koordináló szerve által az RRF végrehajtásához szükségesnek ítélt szintnek.
- Olaszország végrehajtott egy sor közigazgatási reformot, többek között a munkaerő-felvételi eljárásokkal, az RRF végrehajtásának nyomon követésére és irányítására szolgáló informatikai rendszer létrehozásával, valamint az adminisztratív eljárások egyszerűsítésével kapcsolatban. A reformok egy mérföldköve a helyi önkormányzatok közigazgatási kapacitásának növelésére vonatkozott<sup>45</sup>. Az olasz legfőbb ellenőrző intézmény azonban 2023 márciusában azt állapította meg, hogy gondokat okoz a felvett munkatársak magas fluktuációja, és kiemelte, hogy míg a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek végrehajtásának eljárásai összetettek, számos hatóság továbbra sem rendelkezik a szükséges munkaerővel<sup>46</sup>.
- Szlovákia a közigazgatási kapacitást mind helyi, mind nemzeti szinten megerősítő reformot hajtott végre. Része volt ennek az érintett szerveket létrehozó jogalap jóváhagyása, ezek szerepének és felelősségi körének meghatározása, valamint a helyreállítási és rezilienciaépítési terv végrehajtásáért felelős szervezeti egységek felépítésének elemzése. A szlovák ellenőrző hatóság 2022 októberében hiányosságokra mutatott rá a szervezeti struktúrákkal és a munkaerő létszámával, valamint a megfelelő nemzeti szintű iránymutatás hiányával kapcsolatban, különösen a megfelelő belső kontrollok biztosítása terén<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Lásd még: [2022. éves jelentések](#) a 2022. évi pénzügyi évre vonatkozó költségvetés végrehajtásáról és a kilencedik, tizedik és tizenegyedik Európai Fejlesztési Alapból (EFA) finanszírozott tevékenységekről, 11.33. bekezdés és 11.3. háttérmagyarázat.

<sup>46</sup> Corte dei Conti, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*.

<sup>47</sup> Nemzeti Végrehajtási és Koordinációs Hatóság (NIKA), az (EU) 2021/241 rendelet 22. cikke (2) bekezdésének c) pontja szerinti ellenőrzések összefoglalása és a finanszírozási megállapodás III. melléklete, 2022. október.

## A tagállamok és a Bizottság hoztak létre rendszereket a végrehajtás előrehaladásának nyomon követésére, de a késedelmek utóvizsgálata nem szisztematikus

**71** A tagállamoknak helyreállítási és rezilienciaépítési terveikben meg kell határozniuk az ezen tervek eredményes nyomon követésére és végrehajtására vonatkozó intézkedéseket, köztük a tervezett menetrendet, mérföldköveket és célértékeket, valamint a kapcsolódó mutatókat<sup>48</sup>. Amint azt az RRF teljesítménymonitoring-keretéről szóló különjelentésünkben megjegyeztük<sup>49</sup>, a tagállamok és a Bizottság rövid időn belül létrehozták az RRF számára szükséges informatikai rendszereket, irányítási és kontrollstruktúrákat.

**72** Az RRF-et koordináló szervek körében végzett felmérésünk szerint a tagállamok különböző megközelítéseket alkalmaztak a végrehajtás nyomon követésére szolgáló informatikai rendszereik kialakítása során. A felmérés eredményei a legtöbb esetben azt mutatják, hogy az informatikai rendszerek képesek nyomon követni a mérföldkövek és célértékek teljesítését bármely ponton, mind a tagállam egésze, mind a végső kedvezményezettek tekintetében. Az általunk kiválasztott négy tagállam közül azonban Románia és Szlovákia esetében nem ez volt a helyzet, mivel e két ország monitoringrendszere nem tudott ilyen részletes bontással szolgálni. Emellett Romániában nem minden végrehajtó minisztérium használta az informatikai rendszert, ezért az nem tájékoztatható átfogóan a végrehajtásról. Ebből adódóan az RRF koordináló szerve nem mindig rendelkezett időszerű információkkal az érintett intézkedések előrehaladásáról, ami lehetővé tette volna, hogy orvosolhassa az esetleges késedelmeket és megkönnyíthesse a források felhasználását. Ellenőrzésünk idején mindkét tagállamnál folyamatban volt az új monitoringrendszerek létrehozása.

**73** Emellett felmérésünk válaszadóinak mintegy fele jelezte, hogy monitoringrendszerei nem tartalmazzak olyan „korai előrejelző rendszert”, amely a mérföldkövek vagy célértékek esedékessége előtt előre jelezné az előrehaladás késedelmét vagy jelezné a korábban teljesített mérföldkövek vagy célértékek visszavonását. A monitoringrendszerekre vonatkozó felmérésünk részletes eredményeit lásd: [III. melléklet](#).

<sup>48</sup> Az [RRF-rendelet](#) 18. cikke (4) bekezdésének p) pontja és 19. cikke (3) bekezdésének h) pontja.

<sup>49</sup> [26/2023. sz. különjelentés](#): „A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz teljesítménymonitoring-kerete: Méri a végrehajtás előrehaladását, de a teljesítményt nem tudja tükrözni”, 54–57. bekezdés.

**74** Az RRF-rendelet<sup>50</sup> előírja a tagállamok számára, hogy évente kétszer számoljanak be helyreállítási és rezilienciaépítési terveik végrehajtása terén elért előrehaladásukról. E beszámolás célja, hogy átfogó módon számba vegye valamennyi terv végrehajtását, és lehetővé tegye a Bizottság számára, hogy azonosítsa a tagállamokkal közösen kezelendő lehetséges kockázatokat. A tagállamok által benyújtott féléves jelentések elemzése során megállapítottuk, hogy nem mindegyikük nyújtott be szisztematikusan átfogó tájékoztatást a mérföldkövek és célértékek késedelmes teljesítésének okairól. Ez az információ sok esetben a megtett lépések általános leírására korlátozódik. A Bizottság azt is megjegyezte, hogy a mérföldkövek és célértékek felé tett előrehaladásról szóló tagállami beszámolás néha helytelen volt.

**75** Az információk hiányos és pontatlan volta korlátozza, hogy a Bizottság mit tehet a késedelmek mögöttes okainak időben történő kezelése és az ebből eredő felhasználási kockázatok enyhítése érdekében. A Bizottság ugyan rendszeres kapcsolatban van a tagállamokkal, mégsem kér tőlük szisztematikusan tájékoztatást a mérföldkövek és célértékek teljesítése során tapasztalt késedelmek vagy kihívások kezelése érdekében hozott intézkedésekről, pedig a Bizottság közvetlen irányítás keretében hajtja végre az RRF-et, és viseli érte a végső felelősséget.

### **Az RRF kialakítása kockázatot jelent a forrásfelhasználás és az intézkedések 2026. augusztus 31-ig történő befejezése tekintetében**

**76** Ezen ellenőrzés egyik célkitűzése az volt, hogy korai szakaszban rámutasson az RRF szabályozási időkereten belüli végrehajtásával, és ezáltal az RRF hosszú távú célkitűzéseinek elérésével kapcsolatos kockázatokra. Ezért elemeztük, hogy a végrehajtási időszak második felében fennállnak-e a felhasználással kapcsolatos kockázatok. Elemzésünkben különös figyelmet fordítottunk az intézkedések befejezésével kapcsolatos kockázatokra, mivel ezek kulcsfontosságúak az RRF célkitűzéseinek eléréséhez. Értékeljük azt is, hogy a pénzeszközök kifizetései tükrözik-e a mérföldkövek és célértékek teljesítése terén elért eredményeket.

---

<sup>50</sup> Az RRF-rendelet 27. cikke.

## **A fennmaradó mérföldkövek és célértékek mennyisége és jellege kockázatot jelent a felhasználás és az intézkedések végrehajtása szempontjából**

**77** Az RRF-rendelettel összhangban a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek többek között mérföldköveket, célértékeket és menetrendet határoznak meg arra vonatkozóan, hogy 2026. augusztus 31-ig végre kell hajtani a reformokat és be kell fejezni a beruházásokat<sup>51</sup>. Ezenkívül a tanácsi végrehajtási határozatok az egyes tagállamokra nézve indikatív időpontot határoznak meg az egyes mérföldkövek és célértékek teljesítésére vonatkozóan.

## **A végrehajtási időszak második felében teljesítendő mérföldkövek és célértékek jelentős száma kockázatot jelent a felhasználás és az intézkedések végrehajtása szempontjából**

**78** Elemeztük a mérföldkövek és célértékek időbeli eloszlását, különösen az RRF végrehajtási időszakának második felében teljesítendő mérföldkövek és célértékek arányát.

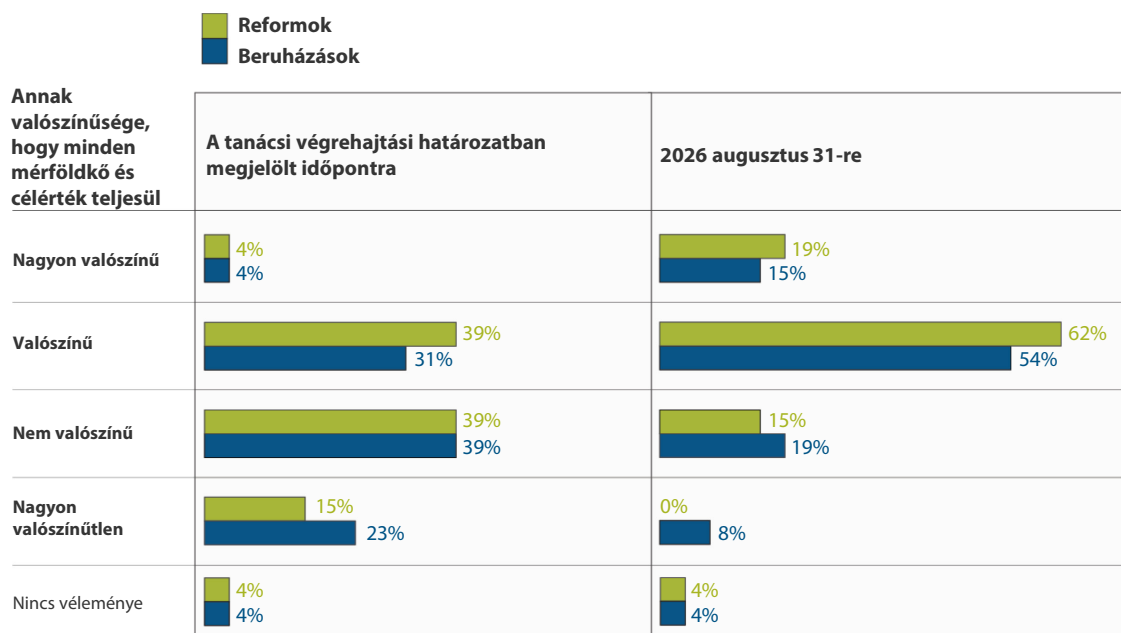
**79** A teljesítendő mérföldkövek és célértékek száma nem egyenletesen oszlik meg az RRF végrehajtási időszakában. A 2023 végéig benyújtott 73 kifizetési kérelem 1750 mérföldkövet és célértéket tartalmazott – az eredeti tanácsi végrehajtási határozatokban előírányzott 6234 mérföldkönek és célértéknek ez csak mintegy 28%-a. Amiatt, hogy a tagállamoknak a mérföldköveknek és célértékeknek a tanácsi végrehajtási határozatokban megjelölt időpontokig történő teljesítése során kihívásokkal és késedelmekkel kellett szembenéznük, még az RRF kezdetén is (lásd: [27. bekezdés](#)), kockázatok állnak fenn a felhasználásra nézve, és arra, hogy az intézkedéseket nem fejezik be a terveknek megfelelően, tekintettel e késedelmek várható kumulatív hatására.

**80** Elemzésünk kiegészítéseként felmérésünk kérdéseket tartalmazott annak valószínűségére vonatkozóan, hogy a mérföldköveket és célértékeket a tanácsi végrehajtási határozatban megjelölt időpontig el lehet-e érni, és hogy az intézkedéseket befejezik-e az RRF végrehajtási időszakának végéig ([8. ábra](#)). Észrevételezzük, hogy csak két tagállam vélte úgy, hogy a tanácsi végrehajtási határozatban megjelölt időpontig várhatóan valamennyi beruházási mérföldkövet és célértéket teljesíteni fogják.

---

<sup>51</sup> Az RRF-rendelet 18. cikke.

## 8. ábra. A mérföldkövek és célértékek tervezett elérésének valószínűsége



Forrás: Az RRF koordináló szervei körében végzett számvevőszéki felmérés.

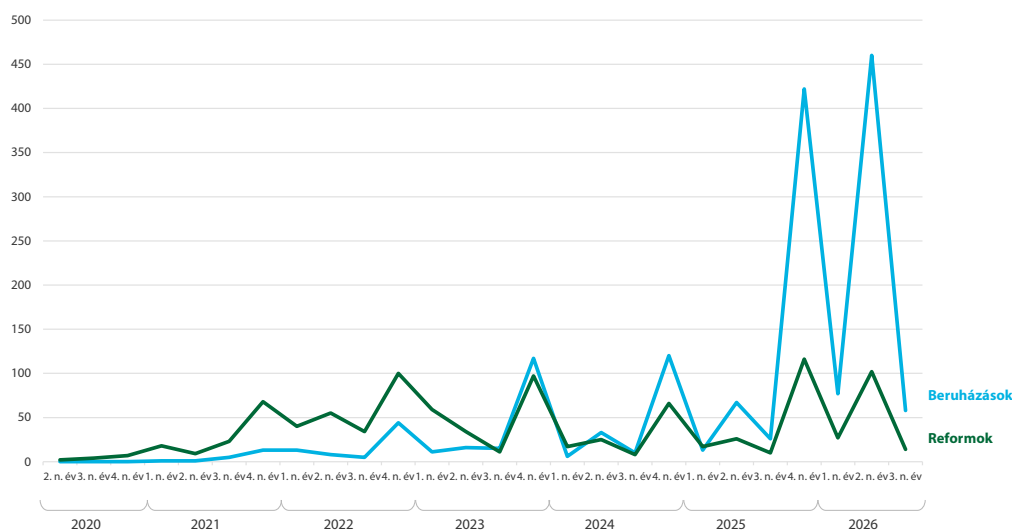
### A reformokról a beruházásokra való áttérés és a végrehajtás végső szakaszának elérése növeli a késedelmek kockázatát

**81** Az eredeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek 2530 intézkedést tartalmaztak, amelyek közül 1541 volt beruházás, 989 pedig reform. A legtöbb tagállam úgy döntött, hogy először a reformokat hajtja végre, mivel ezek gyakran fontosak voltak a beruházások hatékony és eredményes végrehajtásához<sup>52</sup>; a beruházások a leggyakrabban a második helyre kerültek, amint azt a Bizottság is megerősítette<sup>53</sup> (lásd: **9. ábra**).

<sup>52</sup> Bizottsági szolgálati munkadokumentum, „Guidance to member states’ recovery and resilience plans” SWD(2021) 12 final, 1/2. rész, 15. o.

<sup>53</sup> Európai Bizottság, „Az EU megerősítése ambiciózus reformok és beruházások révén” (COM(2024) 82 final), 4. o.

## 9. ábra. A befejezendő reformok és beruházások száma negyedévenként, 2020–2026



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság FENIX adatbázisa alapján.

**82** A tagállamok 2026-ban – az RRF végrehajtási időszakának utolsó nyolc hónapjában – kívánták teljesíteni az összes beruházás 39%-ához és az összes tervezett reform 14%-ához kapcsolódó mérföldköveket és célértékeket. Az egyes tagállamokat elemezve az látható, hogy 16 tagállam csak 2026-ban tervezte a beruházásaik legalább 30%-ához kapcsolódó mérföldkövek és célértékek teljesítését: ez az arányszám 30%-tól (Spanyolország) 62%-ig (Olaszország) és 70%-ig (Lengyelország) terjed (lásd: [IV. melléklet](#)).

**83** A beruházások, különösen az infrastrukturális beruházások jellegüket tekintve meglehetősen összetettek lehetnek, és általában érzékenyebbek a külső körülmények által okozott, a tagállamok által nem befolyásolható késedelmekre. Emiatt a beruházások későbbre ütemezése valószínűleg tovább növeli a késedelmek és a felhasználás-lassulás kockázatát. A félidős értékelés bemutatásakor a Bizottság elismerte, hogy az RRF végrehajtásának második fele nagyobb kihívást fog jelenteni, mint az első, mivel a beruházások a végrehajtás kritikus szakaszába érnek<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Európai Bizottság, *Statements by Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni at the press conference on the mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility*, 2024. február 21.

**84** Észrevételezzük továbbá, hogy az RRF kezdetén a mérföldkövek és célértékek a végrehajtás korai szakaszaihoz kapcsolódtak (például jogszabályok elfogadása, pályázati vagy ajánlati felhívások közzététele vagy projektek kiválasztása), míg az RRF végrehajtási időszakának második felében ugyanezek gyakran összetettebbek és nagyobb kihívást jelentenek, mivel a végrehajtás végső szakaszához kapcsolódnak (például az infrastrukturális beruházások vagy reformok befejezése, sőt néha ezek eredményei).

**85** Ennél is fontosabb, hogy az RRF végrehajtási időszakának második felében a mérföldkövek és célértékek gyakran szorosabban kapcsolódnak az intézkedések befejezéséhez és a célkitűzések eléréséhez. E mérföldkövek vagy célértékek nem teljesítése ezért kockázatot jelenthet a forrásfelhasználásra és az érintett intézkedések befejezésére nézve. A **2. táblázat** példákat mutat be a mintában szereplő tagállamok egyes intézkedései esetében az utolsó előtti és a végső mérföldkövek/célértékek közötti különbségre.

**2. táblázat. A mintában szereplő tagállamokban az utolsó előtti és a végső mérföldkövek/célértékek közötti különbség: Néhány példa**

Tagállam	Az intézkedés leírása	Az utolsó előtti mérföldkő/célérték	Az utolsó kifizetési kérelemben szereplő végső mérföldkő/célérték
Olaszország	Hidrogén előállítása barnamezős területeken	Elhagyott ipari területeken történő hidrogén- <b>előállításra</b> irányuló <b>projektek odaítélése</b> 2023/1. negyedév	<b>Legalább 10 hidrogéntermelési projekt befejezése</b> elhagyott ipari területeken, egyenként átlagosan legalább 1–5 MW kapacitással. 2026/2. negyedév
Románia	Integrált árvíz-kockázat-csökkentési rendszerek erdei vízgyűjtőkben	<b>El kell fogadni az</b> árvízvédelmi korszerűsítési munkálatok <b>projekttervét.</b> 2023/1. negyedév	Az árvízvédelem korszerűsítésére irányuló <b>projektet be kell fejezni.</b> 2026/2. negyedév



Tagállam	Az intézkedés leírása	Az utolsó előtti mérföldkő/célérték	Az utolsó kifizetési kérelemben szereplő végső mérföldkő/célérték
Szlovákia	A szlovák felsőoktatási intézmények teljesítményének növelése – 5. reform: A kiváló oktatási és kutatási kapacitások koncentrációja	Az <b>egyetemek</b> nagyobb egységekbe <b>tömörítésének megkezdése.</b> 2021/4. negyedév	<b>A kutatási egységek összevonására irányuló folyamat lezárása</b> 2026/2. negyedév
Spanyolország	Az épületek energetikai rehabilitációjára irányuló program	Lakóépületek és nem lakóépületek – a primerenergia-keresletet átlagosan legalább 30%-kal csökkentő – <b>felújításának odaítélése.</b> 2023/4. negyedév	Lakóépületek és nem lakóépületek – a primerenergia-keresletet átlagosan legalább 30%-kal csökkentő – <b>felújításának befejezése.</b> 2026/2. negyedév

Forrás: Európai Számvevőszék, a tanácsi végrehajtási határozatok alapján.

## A kifizetések nem feltétlenül tükrözik a mérföldkövek és célértékek mennyiségét és jelentőségét

**86** A finanszírozás folyósításának általában tükröznie kell a mérföldkövek és célértékek teljesítése terén elért eredményeket<sup>55</sup>. A kezdeti előfinanszírozási kifizetést követő valamennyi kifizetés a vonatkozó kifizetési kérelemben szereplő mérföldkövek és célértékek teljesítésén alapul. Az egyes kifizetések összegét, valamint a folyósításhoz teljesítendő mérföldköveket és célértékeket a tanácsi végrehajtási határozatok határozzák meg.

<sup>55</sup> Bizottsági szolgálati munkadokumentum, „Guidance to member states’ recovery and resilience plans” SWD(2021) 12 final, 1/2.rész, 35. o.

**87** A fizetési részletek az érintett tagállammal folytatott tárgyalások eredményei, és ugyan tekintetbe veszik a tárgyalt mérföldkövek és célértékek mennyiségét és jelentőségét<sup>56</sup>, de nem feltétlenül tükrözik azokat. 2023 végéig a Bizottság az RRF teljes allokációjának (vissza nem térítendő támogatások és hitelek) 37%-át folyósította az összes mérföldköv és célérték 19%-ának kielégítő teljesítése ellenében, figyelembe véve a már elszámolt előfinanszírozási összegeket (lásd: **10. ábra**).

---

<sup>56</sup> 21/2022. sz. különjelentés: A nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek Bizottság általi értékelése, 73. bekezdés.

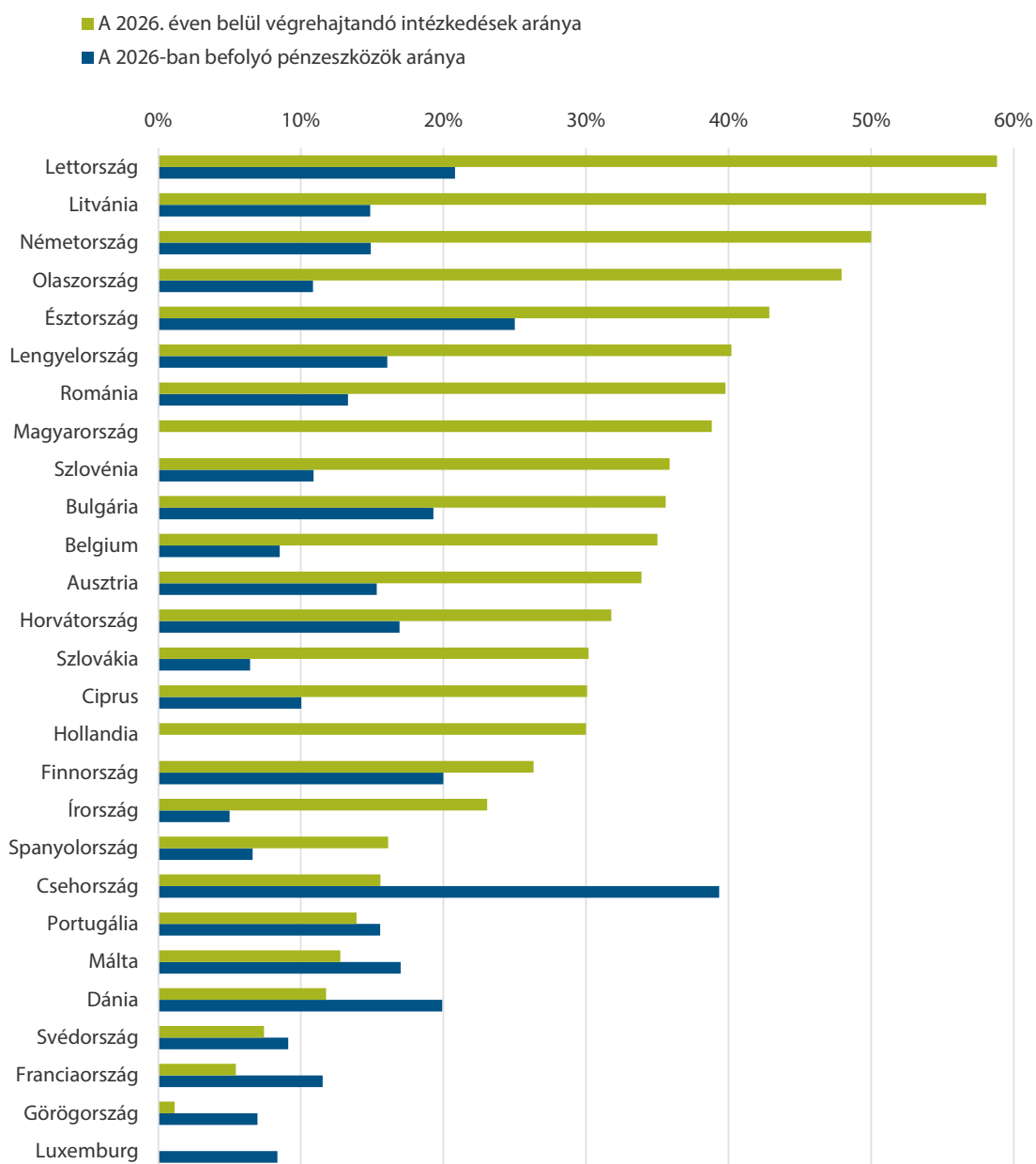
## 10. ábra. A mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítéséhez kapcsolódó RRF-kifizetések 2023 végéig

	A folyósított finanszírozás aránya	A kielégítően teljesített mérföldkövek és célértékek aránya	A mérföldkövek és célértékek száma összesen	2023 4. negyedévére kielégítően teljesített mérföldkövek és célértékek
Franciaország	59%	53%	● 175	● 93
Portugália	48%	28%	● 341	● 96
Spanyolország	46%	29%	● 416	● 121
Olaszország	46%	34%	● 525	● 178
Görögország	40%	26%	● 331	● 87
Horvátország	38%	28%	● 371	● 104
<b>EU-27</b>	37%	19%	● 2 159	● 679
Szlovákia	33%	30%	● 196	● 58
Luxemburg	32%	41%	● 63	● 26
Észtország	30%	23%	● 124	● 29
Litvánia	29%	16%	● 191	● 31
Szlovénia	24%	31%	● 209	● 64
Ausztria	23%	26%	● 171	● 44
Dánia	22%	32%	● 77	● 25
Bulgária	22%	6%	● 346	● 22
Románia	21%	14%	● 507	● 70
Málta	19%	14%	● 138	● 19
Németország	17%	28%	● 129	● 36
Csehország	15%	15%	● 244	● 37
Lettország	12%	4%	● 214	● 9
Ciprus	8%	5%	● 271	● 14
Belgium	0%	0%	● 210	0
Finnország	0%	0%	● 140	0
Magyarország	0%	0%	● 270	0
Írország	0%	0%	● 109	0
Hollandia	0%	0%	● 127	0
Lengyelország	0%	0%	● 283	0
Svédország	0%	0%	● 56	0

*Forrás:* Európai Számvevőszék, az operatív megállapodások és a Bizottság helyreállítási és rezilienciaépítési eredménytáblája alapján.

**88** Emellett 2026-ban több tagállamnak az intézkedései több mint 50%-át kell végrehajtania, míg legtöbbjük ehhez a teljes finanszírozás kevesebb mint 20%-át fogja megkapni (lásd: [11. ábra](#)).

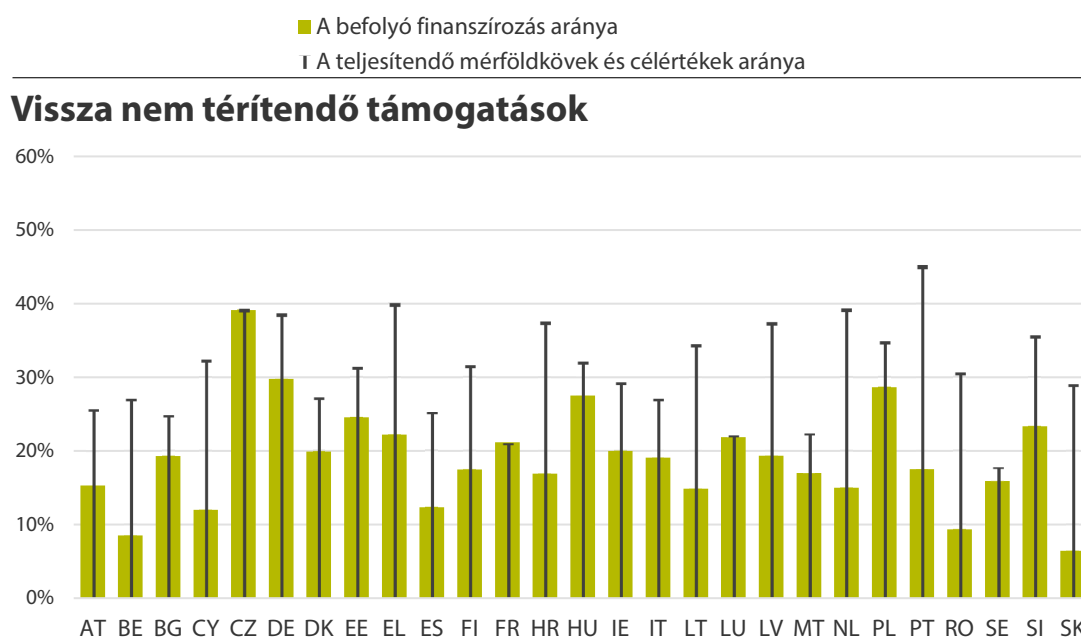
### 11. ábra. A teljesítendő mérföldköveket és célértékeket tartalmazó intézkedések aránya a 2026-ban befolyó források arányához képest



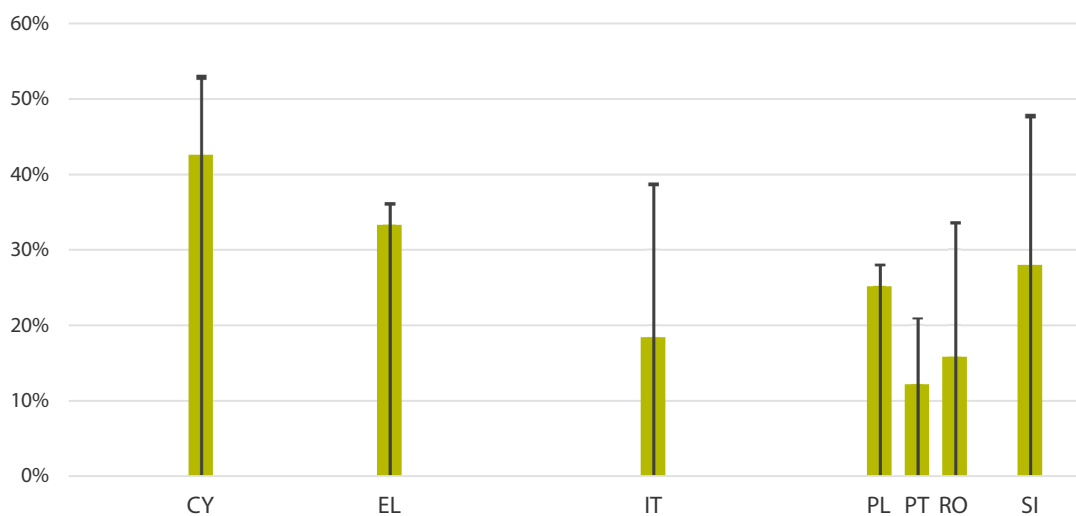
*Forrás:* Európai Számvevőszék, a Fenix adatbázis alapján.

**89** Emellett a kapott kifizetések, illetve a teljesített mérföldkövek és célértékek közötti kapcsolat tagállamonként jelentősen eltér (lásd: **86.** bekezdés). Portugália utolsó két kifizetési kérelme például az ország teljes RRF-finanszírozásának 18%-át teszi ki, de a helyreállítási és rezilienciaépítési tervben foglalt valamennyi mérföldkő és célérték 45%-ának teljesítését követeli meg. Ez az arány hasonló például Hollandia (a finanszírozás 15%-a, szemben a mérföldkövek és célértékek 39%-ával), Szlovákia (6%, illetve 29%), Románia (9%; 31%) és Horvátország (17%; 38%) esetében (lásd: **12. ábra**).

## 12. ábra. Az utolsó előtti és a végső kifizetési kérelem elemzése



### Kölcsönök



*Forrás:* Európai Számvevőszék, a tanácsi végrehajtási határozatok alapján.

**90** Az, hogy az RRF-et úgy alakították ki, hogy a kifizetések nem feltétlenül tükrözik a mérföldkövek és célértékek mennyiségét és jelentőségét, azzal a kockázattal járhat, hogy az RRF-ből származó finanszírozás jelentős részét anélkül fizetik ki, hogy a tagállamok végrehajtották volna a megfelelő intézkedéseket. Az RRF-rendelet szerint a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek többek között menetrendet határoznak meg, amely szerint a reformokat és beruházásokat 2026. augusztus 31-ig végre kell hajtani, illetve be kell fejezni<sup>57</sup>. Észrevételezzük azonban, hogy az RRF-rendelet nem rendelkezik a már teljesített mérföldkövekhez és célértékekhez kapcsolódó források visszafizettetésének lehetőségéről abban az esetben, ha az intézkedéseket nem hajtják végre. Ez kockázatot jelent az RRF célkitűzéseinek elérésére és ezáltal az Unió pénzügyi érdekeire nézve abban az esetben, ha ezek a tagállamok nem hajtják végre az elfogadott intézkedéseket.

---

<sup>57</sup> Az RRF-rendelet 18. cikkének (4) bekezdése.

## Következtetések és ajánlások

**91** Megállapítjuk, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) végrehajtásának korai szakaszában az előfinanszírozás megkönnyítette a források folyósítását. Ezt követően azonban a források felhasználása több okból is késedelmet szenvedett. Megállapítottuk, hogy bár a Bizottság és a tagállamok reagáltak ezekre a késedelmekre, az RRF végrehajtásának második felében továbbra is fennállnak a felhasználással és az intézkedések befejezésével kapcsolatos kockázatok.

**92** A jogszabályban előírt legfeljebb 13%-os előfinanszírozást indokolta az a válsághelyzet, amelyben az RRF létrejött, és az előfinanszírozás lehetővé tette a források gyors folyósítását a legtöbb tagállam számára (lásd: **18–19.** bekezdés). Megállapítottuk azonban, hogy bár az RRF-ből származó finanszírozás gyors felhasználása elengedhetetlen volt a válságból való kilábaláshoz, a forrásfelhasználás az RRF végrehajtási időszakának első felében általában késedelmesen folyt. 2023 decemberéig a Bizottsághoz benyújtott kifizetési kérelmek száma jelentősen alacsonyabb volt az operatív megállapodásokban tervezettnél. A késedelmek azonban tagállamonként eltérőek voltak a benyújtott kifizetési kérelmek száma, a kért finanszírozás összege, a teljesített mérföldkövek és célértékek, valamint a késedelmek hossza tekintetében (lásd: **21–27.** bekezdés).

**93** A késedelmekhez számos tényező járult hozzá: olyan külső tényezők is, mint az áremelkedés és az ellátási zavarok, valamint az, hogy a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekbe való felvételre való kiválasztásukkor alábecsülték az intézkedések végrehajtásához szükséges időt, különösen az innovatív vagy nagy infrastrukturális projektek esetében. Ráadásul az RRF egyes végrehajtási szabályai és az alkalmazásuk módjára vonatkozó eltérő értelmezések megnövelték az intézkedések végrehajtásához szükséges időt (lásd: **28–52.** bekezdés).

**94** Emellett a vonatkozó információkat szolgáltató 15 tagállamban az RRF forrásainak közel fele még nem jutott el a végső kedvezményezettekhez. Ráadásul a támogatásban részesülő hét másik tagállam nem nyújtott teljes körű és következetes tájékoztatást arról, hogy hová kerültek az RRF-források. Ezenkívül a „végső kedvezményezett” fogalom meghatározása különféle képp értelmezhető, és azt hasonló intézkedések esetében eltérő módon alkalmazták (lásd: **53–56.** bekezdés).

## 1. ajánlás. A „végső kedvezményezett” fogalom meghatározásának következetes alkalmazása

---

A Bizottság gondoskodjon arról, hogy a tagállamok egységesen értelmezzék és alkalmazzák a „végső kedvezményezett” fogalmát.

**Megvalósítás céldátuma: 2024.**

**95** Mind a Bizottság, mind a tagállamok tettek lépéseket a forrásfelhasználás megkönnyítésére, de továbbra is fennállnak kockázatok. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek módosításai – amellett, hogy lehetőséget kínálnak a végrehajtás során azonosított problémák megoldására – nem csökkenthetik a tervek általános ambíciószintjét. Még nem látható, hogy ezek a módosítások milyen mértékben befolyásolják majd a felhasználást (lásd: **57–63.** bekezdés).

**96** A Bizottság két évvel az RRF végrehajtási időszakának kezdete után tette közzé a mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítésének értékelésére szolgáló módszertant. Bizonytalanságok övezik azonban továbbra is a kifizetések csökkentését egyes mérföldkövek vagy célértékek nem teljesítése esetén, mivel a módszertan eltérő értelmezéseket tesz lehetővé. A jelentős károkozás elkerülését célzó elv alkalmazására vonatkozó iránymutatást kellő időben rendelkezésre bocsátották, de a nemzeti hatóságok véleménye szerint annak alkalmazása – összetettsége és újszerűsége miatt – gondokba ütközik (lásd: **64–68.** bekezdés).

**97** A tagállamok tettek lépéseket közigazgatási kapacitásuk növelése érdekében is, különösen további munkaerő felvétele révén, de nem kezelték teljes mértékben a kihívásokat (lásd: **69–70.** bekezdés). A Bizottság és a tagállamok rendszereket hoztak létre az RRF végrehajtásának nyomán követésére, de a szolgáltatott információk néha hiányosak voltak. A Bizottság ugyan rendszeres kapcsolatban van a tagállamokkal, mégsem kér tőlük szisztematikusan tájékoztatást a késedelmek kezelése érdekében hozott intézkedésekről, pedig a Bizottság közvetlen irányítás keretében hajtja végre az RRF-et, és viseli érte a végső felelősséget. (lásd: **71–75.** bekezdés).

## 2. ajánlás. További iránymutatás és támogatás nyújtása a tagállamok számára

---

A Bizottság szükség esetén nyújtson további támogatást és iránymutatást a tagállamok által azonosított esetlegesen fennmaradó bizonytalanságok kezeléséhez.

**Megvalósítás céldátuma: 2024**



**98** Az RRF végrehajtási időszakának második felében a teljesítendő mérföldkövek és célértékek mennyisége és jellege, valamint a reformokról a beruházásokra való áttérés valószínűleg további kihívást jelentenek a források időben történő felhasználása szempontjából. Tekintettel a már 2023 végéig is tapasztalt késedelmekre, megítélésünk szerint fennáll a kockázata annak, hogy nem minden tervezett intézkedés valósul meg az RRF végrehajtási időkeretén belül (lásd: [78–85.](#) bekezdés).

### **3. ajánlás. Az intézkedések be nem fejezésének, illetve a be nem fejezés pénzügyi következményeinek nyomon követése és enyhítése**

---

A Bizottság a tagállamokkal együttműködve:

- a) azonosítsa, hogy mely intézkedések esetében áll fenn leginkább annak a kockázata, hogy 2026. augusztus 31-ig nem fejeződnek be;
- b) szisztematikusan kövesse nyomon ezeket az intézkedéseket, és állapotodjon meg a késedelmek leküzdésére irányuló intézkedésekről;
- c) enyhítse annak kockázatát, hogy be nem fejezett intézkedéseket finanszíroznak.

**Megvalósítás céldátuma: 2024.**

**99** Megállapítottuk továbbá, hogy a tagállamok által kapott források összege nem feltétlenül tükrözi a teljesített mérföldkövek és célértékek mennyiségét és jelentőségét. Emellett a finanszírozás, illetve a mérföldkövek és célértékek teljesítése közötti kapcsolat tagállamonként eltérő. Ez azt eredményezheti, hogy a pénzeszközök jelentős részét olyan intézkedésekre fizetik ki, amelyeket esetleg nem fejeznek be. Ez kockázatot jelent, mivel az RRF-rendelet nem biztosít lehetőséget a már teljesített mérföldkövekhez és célértékekhez kapcsolódó források visszafizettetésére abban az esetben, ha az intézkedéseket nem hajtják végre (lásd: [86–90.](#) bekezdés).

#### **4. ajánlás. A költségfüggetlen finanszírozáson alapuló jövőbeli eszközök kialakításának megerősítése a felhasználás tekintetében**

---

Ha a Bizottság költségfüggetlen finanszírozáson alapuló eszközöket tervez, akkor:

- a) biztosítsa, hogy a kifizetések, illetve a célkitűzések elérése terén elért előrehaladás között szoros kapcsolat legyen;
- b) orvosolja azt a helyzetet, hogy az intézkedések végre nem hajtása esetén nincs lehetőség a pénzeszközök visszafizettetésére.

**Ajánlott megvalósítási határidő: a költségfüggetlen finanszírozáson alapuló eszközök megtervezésekor.**

A jelentést 2024. július 4-i luxembourgi ülésén fogadta el a Mihails Kozlovs számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara.

*a Számvevőszék nevében*

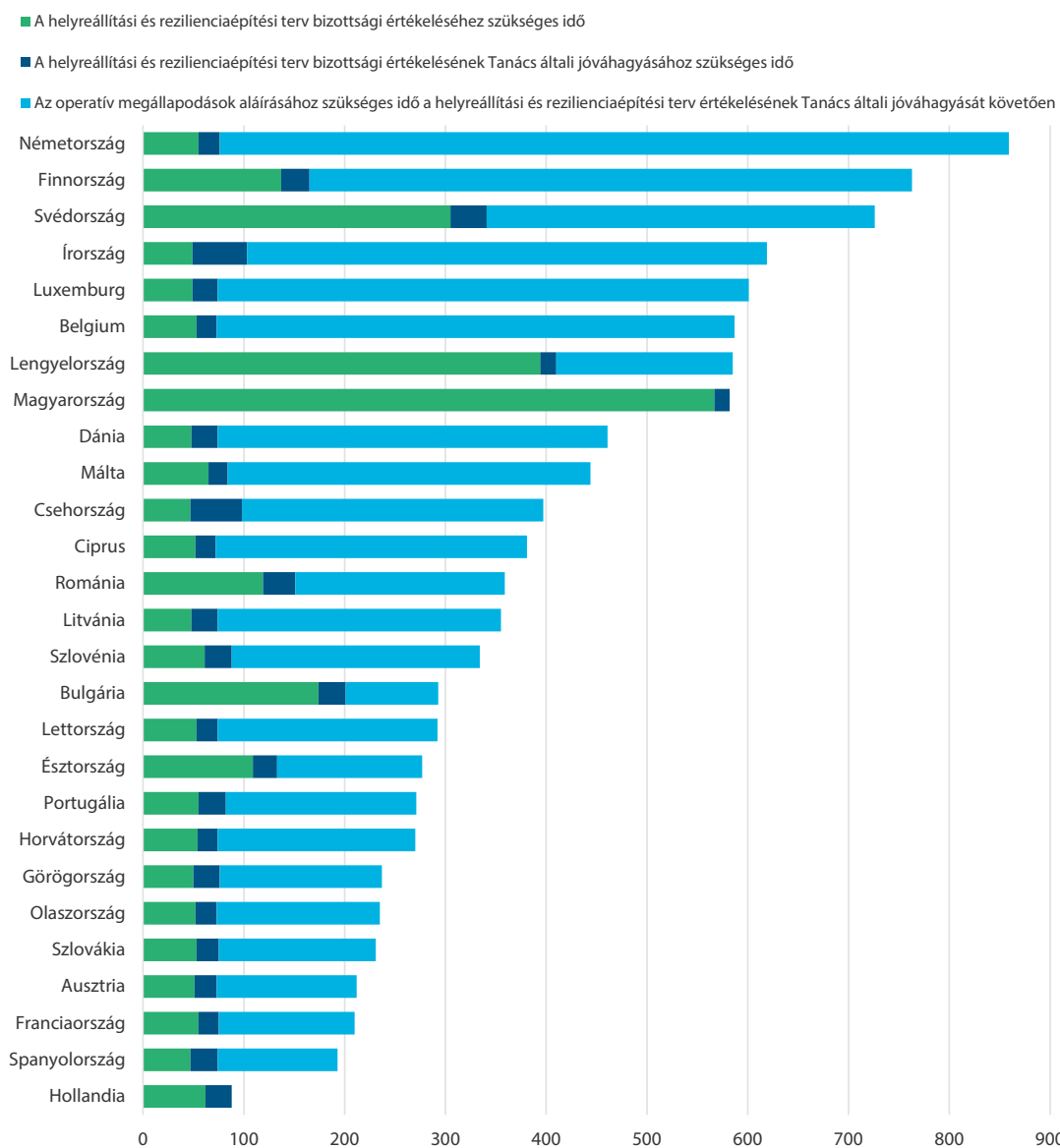
Tony Murphy  
*elnök*

# Mellékletek

## I. melléklet. Főbb információk a Számvevőszék tagállamokhoz intézett felméréseiről

Címzettek	Témakör	Minta	Időszak	Válaszadási arány
Az RRF koordináló szervei	A forrásfelhasználás általában véve	27 tagállam	2023. április – június	96%
Az RRF végrehajtó szervei		20 tagállam, ahol megfelelő kapcsolattal rendelkezünk		61%
Ellenőrző hatóságok		27 tagállam		70%

## II. melléklet. A teljesítéshez szükséges eljárási lépések és idő (nap)



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság helyreállítási és rezilienciaépítési eredménytáblája alapján.

### III. melléklet. A nemzeti informatikai monitoringrendszerek funkciói az RRF-ből származó források nemzeti szintű felhasználásának nyomon követésére

■ Igen ■ Nem ■ Nem alkalmazható

Lehetővé teszi a mérföldkövek és célértékek teljesítésének nyomon követését bármely adott ponton



Tartalmazza a pénzeszközök végrehajtási szintjét az egyes végső kedvezményezettek esetében



Áttekintést nyújt a források nemzeti szintű felhasználásáról



Áttekintést nyújt a forrásoknak a végső kedvezményezettek szintjén történő felhasználásáról



Értesít a végrehajtás egyes szakaszaiban bekövetkező késedelmekről, még a vonatkozó mérföldkő vagy célérték teljesítése határidejének elérése előtt



Áttekintést nyújt a források regionális szintű felhasználásáról



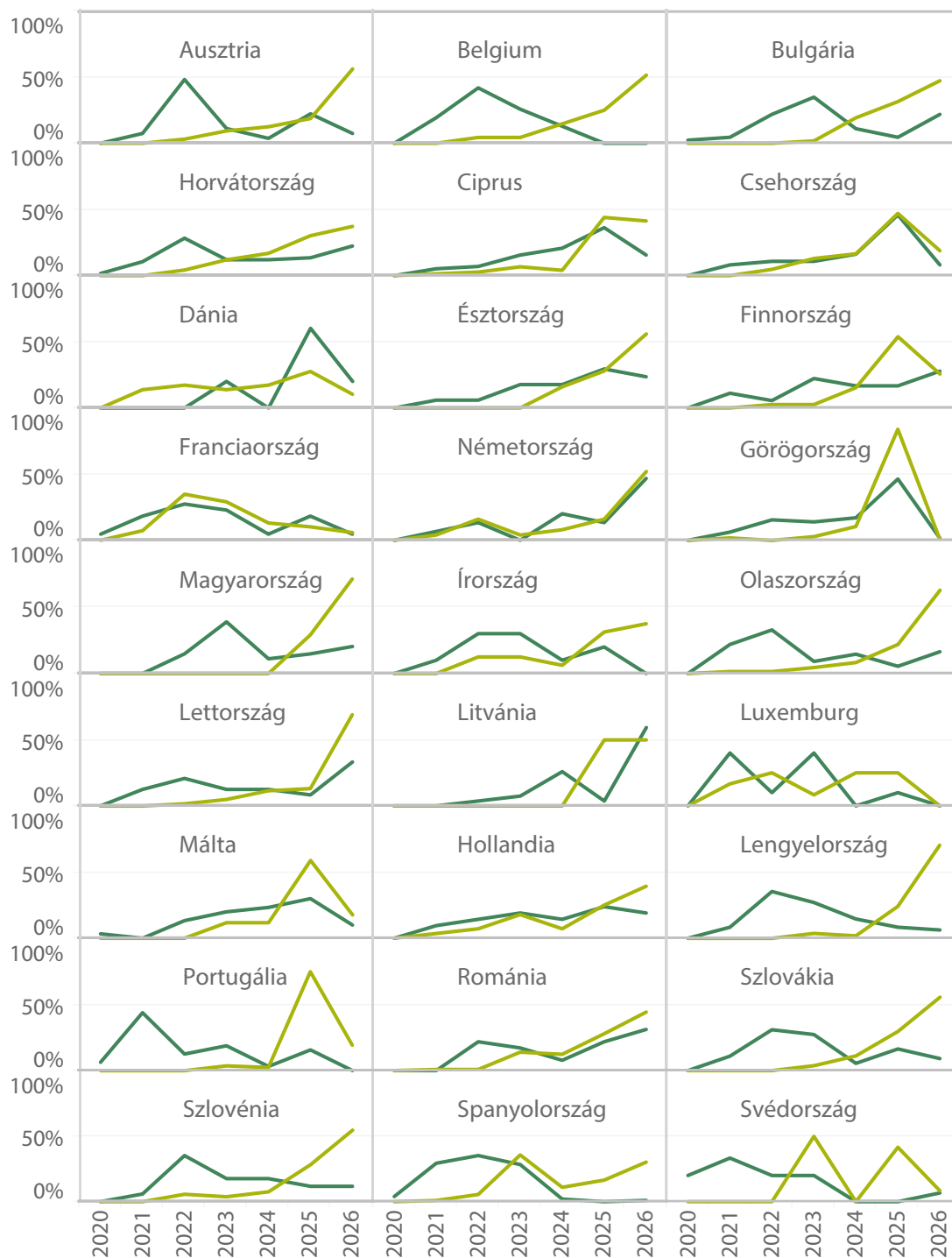
Ellenőrzéseket irányoz elő a korábban teljesített mérföldkövek és célértékek esetleges visszavonásának azonosítására



*Forrás:* Az RRF koordináló szervei körében végzett számvevőszéki felmérés.

## IV. melléklet. Az évente befejezendő reformok és beruházások százalékos aránya tagállamonként

Színkód: ■ Beruházás ■ Reform



Forrás: Európai Számvevőszék, a Fenix adatbázis alapján.

## Rövidítések

**DNSH:** a jelentős károkozás elkerülését célzó elv

**RRF:** Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz

**RRP:** Helyreállítási és rezilienciaépítési terv

# Glosszárium

**A jelentős károkozás elkerülése:** Az az elv, miszerint a beruházási intézkedések nem járhatnak jelentős káros környezeti hatással.

**Beruházás:** A rendelet hatálya alá tartozó olyan tevékenységre, projektre vagy egyéb fellépésre fordított kiadás, amelyek várhatóan kedvező eredménnyel járnak a társadalom, a gazdaság, illetve a környezet számára.

**Célérték:** A reform vagy beruházás megvalósítása felé tett tagállami előrehaladás kvantitatív mértéke.

**Eredmény:** Az egyes projektek vagy programok teljesítését követő azonnali hatás, mint például egy tanfolyam résztvevőinek javuló foglalkoztathatósága, vagy egy hely jobb elérhetősége egy új út megépülése után.

**Eredményesség:** Az, hogy a tevékenységek révén milyen mértékben sikerül megvalósítani a kitűzött célokat.

**Európai szemeszter:** Az uniós tagállamok gazdaságpolitikáinak összehangolásához és az előrehaladás nyomon követéséhez keretet biztosító éves ciklus.

**Forrásfelhasználás:** Annak mértéke, hogy a tagállamok milyen mértékben részesültek RRF-finanszírozásban a Bizottságtól a mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítése nyomán.

**Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz:** A Covid19-világjárvány gazdasági és társadalmi hatásainak enyhítését és a helyreállítás ösztönzését, valamint a zöldebb és digitálisabb jövővel kapcsolatos kihívásoknak való megfelelést célzó uniós pénzügyi támogatási mechanizmus.

**Helyreállítási és rezilienciaépítési terv:** A tagállam által a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében tervezett reformokat és beruházásokat tartalmazó dokumentum.

**Kohéziós Alap:** Az Unión belüli gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló uniós alap, amely olyan tagállamokban végrehajtott beruházásokat támogat, ahol az egy lakosra jutó bruttó nemzeti jövedelem nem éri el az uniós átlag 90%-át.

**Mérföldkő:** A reform vagy beruházás megvalósítása felé tett előrehaladás kvalitatív mértéke.



**Nyomon követés:** Valamely célkitűzés elérése felé tett előrehaladás szisztematikus megfigyelése és ellenőrzése, részben mutatók segítségével.

**Operatív megállapodás:** A Bizottság és egy tagállam közötti megállapodás a helyreállítási és rezilienciaépítési terv végrehajtásával kapcsolatos technikai kérdésekről.

**Reform:** Olyan intézkedés vagy folyamat, amely jelentős vagy tartós hatást gyakorló változásokra vagy fejlesztésekre irányul valamely piac vagy szakpolitika működése, valamely intézmény vagy közigazgatási szerv működése vagy struktúrája, illetve a vonatkozó szakpolitikai célkitűzések – például a növekedés és a munkahelyteremtés, a reziliencia és a kettős átállás – megvalósítása terén.

**Teljesítmény:** Azt méri, hogy egy uniós finanszírozású intézkedés, projekt vagy program milyen mértékben teljesítette céljait és mennyire értékarányos.

**Végső kedvezményezett:** Valamely tagállam helyreállítási és rezilienciaépítési tervében szereplő intézkedés végrehajtásához az RRF-ből részesülő személy vagy jogalany.

## A Bizottság válaszai

<https://www.eca.europa.eu/hu/publications/sr-2024-13>

## Időrendi áttekintés

<https://www.eca.europa.eu/hu/publications/sr-2024-13>

## Ellenőrző csoport

Különjelentéseiben a Számvevőszék egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkozó ellenőrzéseinek eredményeit mutatja be. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék figyelembe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politikai jelentőséget és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a piacsabályozás és versenyalapú gazdaság ellenőrzésére szakosodott, Mihails Kozlovs számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara végezte. Az ellenőrzést Ivana Maletić számvevőszéki tag vezette Sandra Diering kabinetfőnök és Tea Vlanić kabinettagassé, Juan Ignacio González Bastero ügyvezető, Giorgos Tsikkos feladatfelelős, Felipe Andrés Miguélez, Sorana Rotta és Valentina-Adriana Vişan számvevők támogatásával. Nyelvi támogatás: Michael Pyper. Grafikai tervezés: Alexandra-Elena Mazilu.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Vlanić



Juan Ignacio Gonzales  
Bastero



Giorgos Tsikkos



Sorana Rotta



Valentina-Adriana Visan



Michael Pyper

# SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2024

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.

HTML	ISBN 978-92-849-2528-5	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/27170	QJ-AB-24-013-HU-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2496-7	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/341540	QJ-AB-24-013-HU-N

A 724 milliárd euró összegű Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt (RRF) a Covid19-járványra reagálva hozták létre.

Ellenőriztük az RRF forrásainak felhasználását, és arra a következtetésre jutottunk, hogy az késedelmesen halad.

A Bizottság és a tagállamok ugyan hoztak intézkedéseket a késedelmek kezelésére, ám továbbra is fennállnak kockázatok az intézkedések befejezését és ezáltal az RRF célkitűzéseinek elérését illetően.

Megállapítottuk, hogy az RRF-rendelet nem rendelkezik a források visszafizettetésének lehetőségéről abban az esetben, ha az intézkedéseket nem hajtják végre, és hogy a tagállamoknak történő kifizetések nem feltétlenül tükrözik az elért mérföldkövek és céltételek mennyiségét és fontosságát.

Javasoljuk többek között, hogy a Bizottság szükség esetén nyújtson további iránymutatást, kövesse nyomon az intézkedések végre nem hajtását, és erősítse meg a jövőbeli hasonló eszközök kialakítását a felhasználás tekintetében.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió  
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: [eca.europa.eu/hu/contact](https://eca.europa.eu/hu/contact)

Weboldal: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors