



Strasbourg, 2021.10.19.
COM(2021) 662 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI
ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

Az uniós gazdaság a Covid19 után: a gazdasági kormányzásra gyakorolt hatások

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

Az uniós gazdaság a Covid19 után: a gazdasági kormányzásra gyakorolt hatások

1. Bevezetés

A Bizottság 2020 februárjában közleményt adott ki az uniós gazdasági kormányzás felülvizsgálatáról. ^(1, 2) A közlemény rámutatott a gazdasági kormányzási keret számos erősségére, illetve gyenge pontjára (1. háttérmagyarázat), és a benne foglalt megállapítások alapján nyilvános vita vette kezdetét. A vita röviddel ezt követően félbeszakadt, mivel a Covid19-járvány jelentette azonnali kihívásokra kellett összpontosítani. A Bizottság ígéretet tett arra, hogy újraindítja a vitát, ha a helyreállítás kellőképpen előrehaladott szakaszba jut.⁽³⁾ Időközben több szereplő is jelentést fogadott el a felülvizsgálatról: az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2020 szeptemberében, a Régiók Bizottsága 2020 decemberében, valamint az Európai Parlament 2021 júliusában.⁽⁴⁾ Emellett az Európai Számvevőszék két különjelentést tett közzé az uniós költségvetési szabályok végrehajtásáról.⁽⁵⁾

A jelen közlemény felméri a Covid19-válság nyomán megváltozott körülmények gazdasági kormányzásra gyakorolt hatásait, és újraindítja a keret felülvizsgálatáról szóló nyilvános vitát. A közlemény kiegészíti a 2020 februárjában nyilvánosságra hozott értékelést, valamint nyomon követi az Ursula von der Leyen elnök által az Unió helyzetéről szóló, 2021. szeptember 15-i értékelő beszédben tett bejelentést a nyilvános vita újraindításáról. A nyilvános vita célja, hogy kellő időben, 2023-ig konszenzus alakuljon ki a követendő irányról.

2. Közép- és hosszú távú gazdasági trendek az EU-ban

Az uniós gazdaság már a Covid19-válság előtt számos hosszú távú strukturális kihívással szembesült. Először is, a munkaerőpiaci teljesítmény világjárvány előtti javulása ellenére a társadalom gyors elöregedése azzal fenyegetett, hogy végső soron csökkenni fog a munkaerő-kínálat, és így az EU növekedési potenciálja is. Másodsor, a termelékenység visszafogott javulása fékezte a gazdasági növekedést, és az EU Kínához és az Egyesült

⁽¹⁾ Az uniós gazdaságpolitikai koordinációt átfogó keret szabályozza, amely az uniós költségvetés-politikai keretből (a Stabilitási és Növekedési Paktumból, az európai szemeszterből és a nemzeti költségvetési keretrendszerekre vonatkozó követelményekből), a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárásból, valamint a makrogazdasági pénzügyi támogatási programokra vonatkozó keretből áll.

⁽²⁾ Európai Bizottság (2020), „[A gazdasági kormányzás felülvizsgálata](#)”, COM(2020) 55 final, 2020. február 5.

⁽³⁾ Európai Bizottság (2021), „[Egy évvel a Covid19-járvány kitörése után: a fiskális politikai válasz](#)”, COM(2021) 105 final, 2021. március 3.

⁽⁴⁾ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a gazdasági kormányzás felülvizsgálatáról, [HL C 429., 2020.12.11., 227. o.](#); A Régiók Európai Bizottsága véleménye a gazdasági kormányzás felülvizsgálatáról, [HL C 37., 2021.2.2., 28. o.](#);

Az Európai Parlament 2021. július 8-i [állásfoglalása](#) a makrogazdasági jogalkotási keret felülvizsgálatáról az európai reálgazdaságra gyakorolt hatás fokozása, valamint a döntéshozatal és a demokratikus ellenőrzés átláthatóbbá tétele érdekében.

⁽⁵⁾ Európai Számvevőszék (2016), „[10/2016. sz. különjelentés: Tovább kell javítani a túlzott hiány esetén követendő eljáráson, annak eredményes végrehajtása érdekében](#)”; valamint Európai Számvevőszék (2018), „[18/2018. sz. különjelentés: Teljesül-e a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenció ágának fő célkitűzése?](#)”

Államokhoz képest lemaradt a digitális átállás folyamatában. Harmadszor, egyre nyilvánvalóbbá és egyre sürgetőbbé váltak az éghajlatváltozás rendkívül jelentős társadalmi-gazdasági költségei. Negyedszer, a kieléződő jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek, a tagállamokon belüli és tagállamok közötti területi különbségek, valamint az oktatáshoz és a készségekhez való hozzáférés egyenlőtlenségei hátráltatták a gazdasági növekedést, és fokozott terhet róttak az EU társadalmi szövetére.

Az éghajlatváltozással kapcsolatos kihívások és a környezetkárosodás határozott és gyors fellépést tesznek szükségessé. Az éghajlatváltozás és a környezet romlása egyre kézzelfoghatóbbá válik. A hőmérséklet emelkedik, és a világ országaiban riasztó gyakorisággal pusztítanak időjárással összefüggő katasztrófák. Ha nem sikerül drasztikusan csökkenteni az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását, veszélybe kerül a Párizsi Megállapodásban foglalt azon cél, hogy a globális felmelegedés az iparosodás előtti szinthez képest jóval 2 Celsius fok alatt maradjon, és folytatódjanak az arra irányuló erőfeszítések, hogy a hőmérséklet-emelkedés mértéke ne lépje túl az 1,5 Celsius fokot.⁽⁶⁾ Mintegy 1 millió fajt fenyeget a kihalás, közülük számosat már a következő néhány évtized távlatában.⁽⁷⁾ Ezek a tendenciák – amennyiben nem cselekszünk – rendszerszintű kockázatok forrásává válhatnak. Tartós magán- és közberuházásokra van tehát szükség, amelyek támogatják a zöld átállást (2. háttérmagyarázat) és mérséklik annak a legkiszolgáltatottabb csoportokra gyakorolt hatását.

A digitális átállás már megkezdődött, de fel kell gyorsítani. A Covid19-válság felgyorsította gazdaságaink és társadalmaink digitalizációját. A kijárási korlátozások fellendítették az online szolgáltatásokat és az e-kereskedelmet. Az uniós polgárok saját bőrükön tapasztalták, hogy a távmunka, a távorvoslás, az online vásárlás és a digitalizált adminisztratív szolgáltatások által kínált lehetőségek képesek javítani az életminőséget és a gazdasági eredményeket. Mindazonáltal a lakosság jelentős része szerény digitális készségekkel rendelkezik, és nehézségekbe ütközik az új digitális környezethez való hozzáférés terén, ami a társadalmi szakadék mélyülésének kockázatát vonja maga után. A válság ugyancsak rávilágított a digitálisan felkészült és a digitális megoldásokat még nem alkalmazó vállalkozások közötti szakadéokra, valamint a jól összekapcsolt városi térségek, illetve a vidéki vagy távoli területek közötti hatalmas különbségekre. Mindeközben a digitális készségek növekvő hiánya, a digitális infrastruktúrák korlátai, az új technológiák kormányok és vállalkozások általi késedelmes bevezetése, valamint a számos kulcsfontosságú technológia – például a félvezetők – terén fennálló függőségek ráirányították a figyelmet az EU digitális törekvései előtt álló lényeges kihívásokra. Az EU-nak sürgősen ambiciózus lépéseket kell tennie.

A társadalmi-gazdasági reziliencia fokozása elengedhetetlen az európai növekedési potenciál és munkahelyteremtés fellendítéséhez és a fenntartható fejlődési célok

⁽⁶⁾ Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (2021), „[Éghajlatváltozás 2021: Természettudományos alapok](#)”. Az I. munkacsoport hozzájárulása a hatodik értékelő jelentéshez.

⁽⁷⁾ A biológiai sokféleséggel és az ökoszisztéma-szolgáltatásokkal foglalkozó kormányközi tudományos platform (2019), „[A biológiai sokféleségről és az ökoszisztéma-szolgáltatásokról szóló globális értékelő jelentés összefoglalója politikai döntéshozók számára](#)”.

eléréséhez. A reziliencia nem csupán az arra való képességet jelenti, hogy szembenézzünk és megbirkózzunk a kihívásokkal, hanem a fenntartható, méltányos és demokratikus módon megvalósuló átállás képességét is. A kevésbé reziliens tagállamok, térségek és ágazatok számára nehezebbnek bizonyult a válság átvészélése és a válságra való reagálás. ⁽⁸⁾ Az EU-n belül megfigyelhető rezilienciabeli különbségek kihatnak a társadalmi, gazdasági és területi kohézióra, valamint az eurővezetén belüli konvergenciára és az egységes monetáris politika hatékonyságára is. A hatékony és helyesen kialakított aktív munkaerőpiaci intézkedések és szociális védelmi rendszerek, az oktatásba és a készségekbe való beruházás, valamint a rendezett államháztartás erősíthetik a rezilienciát és fokozhatják a potenciális növekedést. A tagállamok a globális pénzügyi válságot követően az ilyen szükséges reformok végrehajtására összpontosítottak, ám idővel kifulladás a lendület, és az előrehaladás egyre egyenetlenebbé válik mind a tagállamok, mind a szakpolitikai területek vonatkozásában. Az egységes piac, illetve a gazdasági és monetáris unió keretében gazdaságaink között szoros kölcsönös függőség áll fenn, ami nyomatékosítja a nemzeti szakpolitikák összehangolásának szükségességét. A 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlődési menetrend teljes körű végrehajtása változatlanul kulcsfontosságú tényező a reziliencia növelése és a kettős átállás megvalósítása szempontjából.

A Covid19-válság láthatóbbá és sürgetőbbé tette a kihívásokat. Ezek kezelése átalakító hatású lehetőségeket kínál, de jelentős beruházásokat és reformokat is igényel. A beruházási kiadásokat és a reformok lendületét egyaránt növelni kell a világjárvány előtti időszakhoz képest, amikor a közberuházások a GDP-arányos állami tőkeállomány stabilizálásához szükséges szint alá csökkentek, és számos reform végrehajtása elmaradt.

Az új többéves pénzügyi keret és a Next Generation EU által biztosított 2 billió EUR összegű pénzügyi kapacitás, és különösen a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz segíteni fog a tagállamoknak a kihívások kezelésében. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz 2026-ig (folyó áron) 338 milliárd EUR összegű vissza nem térítendő támogatást és 386 milliárd EUR összegig terjedő hitelt nyújt a beruházások és a strukturális reformok támogatásához, az egyéb uniós alapok által biztosított mintegy 500 milliárd EUR-n felül.⁽⁹⁾ Ez a nagyszabású finanszírozás hozzá fog járulni ahhoz, hogy a tagállamok a helyreállítás pályájára álljanak, miközben a zöld és digitális átállás előmozdítása révén reziliensebbé és a jövőre felkészültebbé teszi gazdaságaikat és társadalmaikat. Ezt az intézkedést a Next Generation EU keretében finanszírozott REACT-EU egészítette ki. ⁽¹⁰⁾

⁽⁸⁾ Európai Bizottság (2020), „[2020. évi stratégiai előrejelzési jelentés: A reziliensebb Európa felé vezető út felvázolása](#)”, COM(2020) 493 final, 2020. szeptember 9.

⁽⁹⁾ Ez az összeg a nemzeti társfinanszírozást is magában foglalja. A kohéziós politika végrehajtási időszaka 2029-ig tart.

⁽¹⁰⁾ A REACT-EU további 50,6 milliárd EUR-val bővítette a 2021-re és 2022-re rendelkezésre álló kohéziós alapokat. Ez az összeg a válságelhárítási intézkedések finanszírozását szolgálja, illetve biztosítja a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében kidolgozott hosszú távú helyreállítási tervhez való kapcsolódást.

3. A Covid19-válság hatása és következményei

3.1. A válság hatása

Jelentős gazdasági visszaesés, majd a vártnál erőteljesebb, de egyenetlen helyreállítás

A Covid19-világjárvány súlyos gazdasági visszaeséshez vezetett, de a helyreállítás már megkezdődött. A világjárvány következtében az EU gazdasági tevékenysége példátlan mértékben zsugorodott 2020-ban. A határozott szakpolitikai támogatásnak, az oltóanyag gyorsított ütemű bevezetésének és a világjárványhoz kapcsolódó korlátozások lehetőség szerinti fokozatos enyhítésének köszönhetően azonban 2021 tavaszán erőteljes növekedés vette kezdetét. A nyári gazdasági fejlemények arra engednek következtetni, hogy a harmadik negyedévben is markáns bővülés valószínűsíthető, nem utolsósorban társadalmaink újbóli megnyitásának és az utazás újraindulásának köszönhetően. Az élénk gazdasági tevékenység ezt követően várhatóan több negyedéven keresztül fennmarad, aminek köszönhetően az EU gazdasága a helyreállítás után növekedésnek indul. Legalább 19 tagállamban még idén, az összes többiben pedig a jövő év folyamán várható, hogy a GDP eléri a 2019. évi szintet. Hasonlóképpen, az EU nem uniós országokkal folytatott árukereskedelme 2021 első felében jelentősen fellendült. Mindazonáltal a kilátásokat övező bizonytalanságok és kockázatok továbbra is jelentősek, különös tekintettel a világjárvány további alakulásával, az inflációval, az energiaárakkal, a munkaerőhiánnyal és a nemzetközi ellátási láncokban kialakult szűk keresztmetszetekkel kapcsolatos bizonytalanságra.

A szakpolitikai támogatási intézkedések enyhítették a munkaerőpiaci hatást. A foglalkoztatottság a kibocsátás mért visszaeséséhez képest mindössze enyhén csökkent. A csökkentett munkaidő és a munkahelyek megtartását szolgáló egyéb megoldások széles körű alkalmazásának köszönhetően – amit a szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó új uniós eszköz (SURE) is támogatott – a kiigazítás nagyrészt a ledolgozott munkaórák csökkentésére korlátozódott. A gazdaság helyreállításával párhuzamosan a munkanélküliségi ráta EU-szerte javulni kezdett, és jelenleg mindössze 0,5 százalékponttal haladja meg a válság előtti szintet. A válság előtti időszakhoz képest azonban továbbra is jelentős foglalkoztatási különbségek tapasztalhatók az EU egyes régióiban és ágazataiban, míg másokban újra felmerült a munkaerőhiány problémája. Előretételezve a munkahelyek, a vállalkozások és az ágazatok közötti váltás súrlódásokat okozhat, hiszen az újonnan létrehozott munkahelyek gyakran magasabb vagy eltérő készségigényeket támasztanak, mint a megszűnt munkahelyek, ami megfelelő munkaerőpiaci szakpolitikai beavatkozást tesz szükségessé az alkalmazkodás megkönnyítése érdekében.

A világjárványhoz kapcsolódó zavarok súlyosbították a már meglévő gazdasági, társadalmi és területi különbségeket, és még nehezebbé tették a fenntartható fejlődési célok elérését.⁽¹¹⁾ A világjárvány gazdasági hatása tagállamonként és gazdasági tevékenységenként eltérő volt¹², ami az egészségügyi helyzet súlyossága, a bevezetett

⁽¹¹⁾ Európai Bizottság (2021): „[Fenntartható fejlődés az Európai Unióban – Nyomonkövetési jelentés a fenntartható fejlődési célok megvalósítása terén az Unió által elért eredményekről – 2021. évi kiadás.](#)”

⁽¹²⁾ Az online szolgáltatásokat és az e-kereskedelmet fellendítették a korlátozások, míg más ágazatok – például a tartós fogyasztási cikkek gyártása és az áruszállítás – csak rövid ideig tapasztaltak bevételecsökkenést, sőt, egyes esetekben

válságreagálási intézkedések szigorúsága és időtartama, valamint a gazdasági struktúrák tekintetében fennálló különbségeknek tudható be. A jelentős határokon átnyúló idegenforgalmi ágazattal rendelkező országokat különösen érzékenyen érintették az utazási korlátozások. Az országokon belül az alacsony képzettségű munkavállalók és a fiatalok, valamint az idegenforgalomtól és a személyes kontaktust igénylő egyéb szolgáltatásoktól függő régiók voltak a leginkább érintettek. A tagállamok, a régiók, az ágazatok és a generációk közötti különbségek összességében növekedtek, bár a kezdeti várakozásokhoz képest csekélyebb mértékben. A válság rávilágított arra, hogy az egységes piacon fenn kell tartani a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását, és együtt kell működni a szabad mozgás zavarokkal szembeni rezilienciájának megerősítése érdekében.

A szükséges költségvetési válaszintézkedések magasabb és változatosabb adósságszinteket eredményeztek

Az államháztartásokra jelentős csapást mért a súlyos recesszió és a szükséges szakpolitikai válasz, és fokozódtak a tagállamok közötti költségvetési különbségek. A hiány és az adósságráta valamennyi tagállamban megugrott: az uniós GDP-arányos államháztartási hiány a 2019. évi 0,5 %-ról 2020-ban mintegy 7 %-ra nőtt, az összesített adósságráta pedig 2020 végére 13 százalékpontos emelkedés következtében a GDP 92 %-ára szökött.⁽¹³⁾ A hiány és az adósságráta a következő években várhatóan továbbra is meghaladja majd a világválság előtti szintet. A magas államadóssággal rendelkező tagállamok a Covid19-válság gazdasági következményei által legsúlyosabban érintettek közé tartoznak, az egészségügyi helyzet súlyossága, a népegészségügy megerősítése érdekében bevezetett intézkedések, valamint gazdasági szerkezetük, többek között a határokon átnyúló jelentős idegenforgalmi ágazat miatt. Következésképpen ezen tagállamok adósságrátái a legmeredekebben emelkedők közé tartoztak. A közvetlen költségvetési ösztönzők mellett a kormányok a GDP közel 20 %-át kitevő likviditási támogatást is biztosítottak a magánszektorban, elsősorban a vállalkozásoknak nyújtott állami garanciák és adóhalasztások formájában.⁽¹⁴⁾ Az ilyen állami garanciák igénybevétele tagállamonként jelentősen eltért. Az államháztartásra gyakorolt bármely esetleges hatás e garanciák lehívásának mértékétől függ.

Bár a GDP-arányos államadósság nőtt, a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben előirányzott, növekedési potenciált fokozó intézkedések elő fogják mozdítani az államháztartás fenntarthatóságát. Az adósságráták várhatóan továbbra is magasak maradnak, és a következő évtizedben a tagállamok körülbelül egyharmadában meghaladják majd a világválság előtti szintet.⁽¹⁵⁾ A Covid19-járványhoz kapcsolódó garanciák lehívása vagy a kamatlábak emelkedése esetén pedig még tovább fognak emelkedni. Hosszabb távon a

tevékenységük még bővült is. Ugyanakkor a sok személyes kontaktust igénylő ágazatok jelentős veszteségeket szenvedtek el, és lassabban állnak talpra.

⁽¹³⁾ A Bizottság 2021. tavaszi előrejelzésében szereplő adatok.

⁽¹⁴⁾ Ezek az intézkedések megakadályozták, hogy a likviditáshiány fizetőképességi problémákká váljon, megkönnyítették a bankszektor számára a gazdaságnak való folyamatos hitelnyújtást, és lehetővé tették a kedvező finanszírozási feltételek valamennyi gazdasági ágazatba történő hatékony átgyűrűzését.

⁽¹⁵⁾ A Bizottság hagyományos besorolása szerint középtávon a tagállamok csaknem kétharmada közepes vagy magas fenntarthatósági kockázatokkal szembesül, míg a válság előtt ez az arány mindössze egyharmad volt. Lásd: Európai Bizottság (2021), „[A 2021. évi stabilitási és konvergenciaprogramok: áttekintés és az euróövezet költségvetési irányvonalának értékelése.](#)”

népesség előregedésével és az éghajlatváltozással összefüggő kiadások szintén hatást gyakorolhatnak az államháztartás fenntarthatóságára. Ugyanakkor több tényező is támogathatja az államháztartás fenntarthatóságát: a hosszabb futamidejű adósságok; a diverzifikált és széles befektetői bázisú, viszonylag stabil finanszírozási források; valamint a kedvező kamat/növekedés különbözetek. Fontos megjegyezni, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz és a kohéziós politikai alapok keretében sikeresen végrehajtott költségvetési és növekedésösztönző reformok és beruházások – amelyeket a Bizottság a technikai támogatási eszköz révén támogat – várhatóan elősegítik majd a potenciális növekedést, hozzájárulva az államháztartás fenntarthatóságának javításához és a kedvező finanszírozási feltételek megőrzéséhez.

Sürgető beruházási igények

Jelentős beruházási igények alakultak ki, amelyeket a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz 2026-ig segít kielégíteni. Az Unió a zöld megállapodásban és az európai digitális stratégiában elkötelezte magát a kettős átállás mellett, ami a következő évtizedben éves szinten további mintegy 650 milliárd EUR összegű magán- és közberuházást tesz szükségessé (2. háttérmagyarázat).⁽¹⁶⁾ A világjárvány alatt még nyilvánvalóbbá vált, hogy a digitális átállás támogatásához és az EU nyitott stratégiai autonómiájának megvalósításához beruházásokra van szükség⁽¹⁷⁾, és előtérbe került a biztonságos és gyors internetkapcsolat, valamint a digitális szolgáltatásokhoz való hozzáférés szükségessége, a digitális oktatás és készségek fontossága a társadalomban, továbbá az az igény, hogy az EU függőségeit a kulcsfontosságú digitális kapacitások figyelembevételével kezeljék. További beruházásokra van szükség az EU gazdasági és társadalmi rezilienciájának javítása érdekében is, többek között az egészségügy, az oktatás és képzés, a kutatás-fejlesztés, az innováció és a közlekedés területén. Míg a kohéziós politikai alapok továbbra is segítik a tagállamokat ezen igények kielégítésében, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz vissza nem térítendő támogatás és hitel formájában nyújtott finanszírozás kombinációjával szintén támogatni fogja ezeket az erőfeszítéseket, de ez a finanszírozás átmeneti jellegű. Végső soron a gazdasági és társadalmi reziliencia biztosítása és a kettős átállás céljainak elérése a köz- és magánberuházások tartós és jelentős bővítését teszi szükségessé a tagállamokban, ami 2026 után is fennmarad. Általában véve e sürgető igények kezelése további erőfeszítéseket tesz szükségessé a magánberuházások előmozdítása érdekében, többek között a tőkepiaci unió kiteljesítése révén. Emellett a fenntartható tevékenységekre vonatkozó uniós taxonómia hozzá fog járulni ahhoz, hogy a magánberuházásokat olyan területekre összpontosítsák, ahol azokra éghajlat-politikai és környezeti szempontból a legnagyobb szükség van.

A világjárványt követő költségvetési kiigazításnak együtt kell járnia az államháztartás minőségének javításával. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből származó támogatás csak akkor képes hozzájárulni a helyreállításhoz és a potenciális növekedés fokozásához, ha azt *további* termelő és színvonalas beruházásokra fordítják. Ez azt jelenti,

⁽¹⁶⁾ A becsült beruházási igények a megújulóenergia-irányelv felülvizsgálatához készített hatásvizsgálaton ([SWD\(2021\) 621](#)) és a Next Generation EU csomagot kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentumon ([SWD\(2020\) 98](#)) alapulnak.

⁽¹⁷⁾ Európai Bizottság (2021), „2021. évi stratégiai előrejelzési jelentés – Az EU cselekvési képessége és cselekvési szabadsága”, COM(2021) 750 final, 2021. szeptember 8.

hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz által finanszírozott közberuházásokat a fenntartott szintű nemzeti finanszírozású beruházások kiegészítéseként kell végrehajtani. Ezért döntő fontosságú lesz a kettős átállást célzó, nemzeti finanszírozású beruházások előmozdítása, valamint a gazdasági és társadalmi reziliencia megerősítése. Ha a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből nyújtott támogatás nem eredményez további beruházásokat, akkor átmenetileg csökkenti ugyan a hiányt és az adósságrátákat, de közép- és hosszú távon nem gyakorol pozitív hatást a potenciális növekedésre, így a közkiadások összetételének romlásához vezet. Ahol az adósságráták nagyon magasak, a nemzeti finanszírozású beruházások előmozdítása szükségessé teszi a kiadások egyértelmű rangsorolását, valamint az államháztartás általános összetételének és minőségének javítására irányuló erőfeszítéseket.

A makrogazdasági egyensúlyhiány folyamatban lévő korrekciója terén visszalépés történt.

A válság hatása egyenetlen volt a háztartások és a vállalatok körében, de a támogató szakpolitikai intézkedések enyhítették a sokkot, többek között a bankszektorban is. Először is, bár a megszűnt munkahelyek száma összességében korlátozott maradt, az alacsony és közepes képzettségű munkavállalók gyakrabban veszítették el állásukat. Hasonlóképpen, a munkahelyek megszűnése a fiatal munkavállalókat és a munkaerőpiacra újonnan belépőket érintette a leginkább. Ezek a tendenciák súlyosbíthatják a társadalmi egyenlőtlenségeket, és további szakpolitikai intézkedéseket tehetnek szükségessé az átképzés és a készségfejlesztés érdekében. A 2021. május 8-i Portói Nyilatkozatban az uniós vezetők megerősítették elkötelezettségüket a szociális jogok európai pillére mellett, amely a helyreállítás alapvető eleme. Másodszor, noha a vállalatoknak további hiteleket kellett felvenniük működőtőke-szükségleteik kielégítése érdekében, a Covid19-válság nyomán összességében nem nőtt a fizetésképtelenség.⁽¹⁸⁾ Folyamatban van a támogatási intézkedések célzottabbá tétele. Tekintettel a továbbra is fennálló sebezhetőségekre, a támogatási programokat fokozatosan kell kivezetni. Harmadszor, erős tőkemegfelelési mutatóknak és magas likviditási tartalékaiknak köszönhetően a bankok meg tudták őrizni a gazdaságra irányuló hitelnyújtási képességüket. Az osztalékfizetés felfüggesztése és bizonyos szabályok átmenet lazítása szintén nagyobb mozgásteret biztosítottak a bankoknak. A nemteljesítő hitelek állományának növekedése visszafogott volt, az eszközminőség azonban szoros nyomon követést igényel. Negyedszer, az ingatlanok és a pénzügyi eszközök árának dinamikus alakulása további kockázatokat hordoz.

A Covid19-válság számos, már meglévő sebezhetőséget súlyosbított. A GDP 2020. évi visszaesése és a Covid19-válság kezelése érdekében hozott intézkedések hatására fokozódtak az állami és a magánszektor magas adósságállományához kapcsolódó belső egyensúlyhiányok. A lakásárak a világjárvány előtti időszakhoz hasonlóan továbbra is dinamikus alakultak, és egyes országokban folytatódott a jelzálogtartozások számottevő növekedése. Az idegenforgalmi bevételektől függő országokban emelkedett a folyó fizetési mérleg hiánya. Ugyanakkor a folyó fizetési mérleg többletének korrekciója megtorpant. A jövőben a Covid19-válság által felgyorsított strukturális átalakulás következtében új

⁽¹⁸⁾ Bizonyos vállalkozások – a kis- és középvállalkozásokat is beleértve – a válság következtében növelték tőkeáttételüket, ami fokozza sebezhetőségüket és a feltőkésítés szükségességét is maga után vonhatja.

egyensúlyhiányok keletkezhetnek. A munkaerőhiány, a globális értéklánc szűk keresztmetszetei és a stratégiai függőségek hatást gyakorolhatnak a relatív árakra és a versenyképességre. A felgyorsult digitális átállás és a fogyasztási minták átrendeződése strukturális munkaerőhiányhoz és munkaerőhiánnyal párosuló súrlódásos munkanélküliséghez vezethet.

3.2. A válságra adott válasz

Nemzeti szakpolitikai válasz és az uniós szabályozási keretek által biztosított rugalmasság teljes kihasználása

A Covid19-válságra adott példa nélküli és összehangolt szakpolitikai válasz sikeresen enyhítette a válság hatását. A válságra reagálva mind nemzeti, mind uniós szinten határozott választintézkedéseket hajtottak végre. A reagálás összehangolt volt, és különböző, egymást kiegészítő formákban valósult meg. A Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési rendelkezésének aktiválása, az állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keretről való megállapodás (amelyet később többször módosítottak a helyzet alakulásának és a vállalkozások igényeinek figyelembevétele érdekében), a koronavírus-reagálási beruházási kezdeményezések kidolgozása (amelyek kivételes rugalmasságot biztosítottak ahhoz, hogy oda csoportosítsák át a kohéziós politikai alapokból származó forrásokat, ahol azokra a legnagyobb szükség volt), valamint a SURE és más hasonló szükséghelyzeti eszközök létrehozása gyorsan történt.⁽¹⁹⁾ A Bizottság ezt követő intézkedései és a Tanács ajánlásai azt tükrözték, hogy a világjárvány során mindvégig szoros gazdaságpolitikai koordinációra van szükség. Határozott uniós szintű fellépés biztosította a Covid19-oltóanyagok kifejlesztését, gyors beszerzését és összehangolt elosztását. A válság hatásainak enyhítésére irányuló erőfeszítéseken túl célzott ideiglenes uniós eszközök mozdították elő a helyreállítást, valamint a fenntartható és inkluzív növekedést. Ebben az összefüggésben a Bizottságnak a 2030-ig tartó időszakra szóló menetrend és a fenntartható fejlődési célok melletti elkötelezettsége iránytűként szolgált az „építsünk újra, de jobban” és a „senkit nem hagyunk hátra” elvek érvényesítéséhez.

A súlyos népegészségügyi és gazdasági válsághelyzetben a tagállamok rövid időn belül kiterjedt költségvetési támogatási intézkedéseket fogadtak el. A nemzeti szakpolitikai válaszokat megkönnyítette a vonatkozó uniós kereteken belül rendelkezésre álló rugalmasság időben történő igénybevétele. Az uniós tagállamok teljes költségvetési válasza – beleértve az erős szociális biztonsági hálók által aktivált automatikus stabilizátorokat is – a 2020 és 2022 közötti időszakban a GDP közel 19 %-ára tehető.⁽²⁰⁾ Emellett az uniós tagállamok állami garanciák és adóhalasztások formájában jelentős likviditási támogatást nyújtottak a

⁽¹⁹⁾ [HL L 99., 2020.3.31., 5. o.](#) 2020 áprilisában a koronavírus-reagálási beruházási kezdeményezés több mint 20 milliárd EUR összegű előzetes tőkeinjekciót biztosított a tagállamok számára az uniós kohéziós politikai alapokból, ezáltal kiterjesztve az alapokból nyújtott támogatás hatókörét, azonnali likviditást biztosítva és lehetővé téve a programok rugalmas módosítását. Ez több mint 23 milliárd EUR összegű szükséghelyzeti támogatás mozgósítását tette lehetővé az egészségügyi és oktatási rendszerek, a kis- és középvállalkozások, valamint a munkahelyek és a legkiszolgáltatottabb csoportok védelme érdekében. Lásd <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r>.

⁽²⁰⁾ A becslések az elsődleges költségvetési egyenlegeknek a 2020–2022-es időszakban 2019-hez viszonyított kumulatív változásain alapulnak, és tartalmazzák a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből nyújtott vissza nem térítendő támogatás hatására vonatkozó óvatos becslést.

vállalkozásoknak. A monetáris politika kiegészítette a költségvetési politikai erőfeszítéseket. Ez a közös és összehangolt szakpolitikai válasz sikeresnek bizonyult, mivel a Covid19-válságnak a munkanélküliségre, a gazdasági és társadalmi különbségekre, a vállalati fizetéseképtelenségre és a nemteljesítő hitelekre gyakorolt hatása jóval kisebb mértékű volt az eredetileg vártnál.

Az új uniós eszközök mérsékeltek a válság hatását

A SURE alapvető szerepet játszott az európai munkaerőpiacok támogatásában. Ez a gyorsan létrehozott biztonsági háló olcsó hiteletet nyújt a tagállamoknak, lehetővé téve számukra a munkavállalók és a vállalkozások megsegítését a válság idején. Támogatja továbbá a helyreállítást és tompítja a munkaerőpiaci károkat. Az EU eddig 19 kérelmező tagállam javára több mint 94 milliárd EUR összegű SURE-hitelt hagyott jóvá, amelyből csaknem 90 milliárd EUR-t már folyósítottak. A SURE a világjárvány során segített védelmet biztosítani több mint 31 millió személy (köztük 8,5 millió önálló vállalkozó) számára a munkanélküliség kockázatával szemben, és több mint 2,5 millió vállalkozásnak nyújtott támogatást. A SURE által támogatott nemzeti munkaerőpiaci intézkedések segítettek elkerülni, hogy 2020-ban mintegy 1,5 millió ember munkanélkülivé váljon, emellett hozzájárultak a helyreállításhoz.⁽²¹⁾

Az Európai Központi Bank monetáris politikai intézkedések széles körét hajtotta végre, amelyek a fiskális politikai intézkedések gyakorlati átültetését is elősegítették. A monetáris politikai válasz elsősorban további eszközvásárlásokból és az euróövezeti bankokat célzó likviditásnyújtási műveletekből állt. Az Európai Központi Bank számos intézkedéssel lazította a biztosítékeszközökre vonatkozó követelményeket annak érdekében, hogy javítsa a bankok hozzáférését az említett műveletekhez. Ezek az intézkedések hozzájárultak a gazdaság valamennyi ágazata – köztük a kormányok – számára kedvező finanszírozási feltételek megőrzéséhez a világjárvány során, támogatva a gazdasági tevékenységet és fenntartva a középtávú árstabilitást. A költségvetési és monetáris politika egymást kölcsönösen erősítő hatásai döntő fontosságúak voltak a válság hatásának enyhítése szempontjából, és támogatják a helyreállítást.

Az uniós és euróövezeti szinten létrehozott egyéb eszközök szintén szerepet játszottak. Az Európai Beruházási Bank Csoport által létrehozott Páneurópai Garanciaalap várhatóan 200 milliárd EUR-ig (az uniós GDP 1,4 %-áig) terjedő kiegészítő forrást fog mozgósítani a kis- és középvállalkozások támogatására. 2021. augusztus 31-én a jóváhagyott finanszírozási keret 18 milliárd EUR-t tett ki, ami a várakozások szerint mintegy 144 milliárd EUR összegű beruházást mozgósít majd. Továbbra is igénybe vehető az Európai Stabilitási Mechanizmus pandémiás válsághelyzet kezelését célzó támogatási eszköze, amely 240 milliárd EUR-ig (az euróövezet GDP-jének 2,0 %-áig) terjedő kerettel rendelkezik, és az uniós szakpolitikai válaszingyintézkedéseket övező bizalom megszilárdításához is hozzájárul.

Kilábalás a válságból és felkészülés a jövőre

⁽²¹⁾ Európai Bizottság (2021), „[SURE:egy év távlatában](#)”, COM(2021) 596 final, 2021. szeptember 22.

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz előmozdítja a beruházásintenzív helyreállítást és a növekedésösztönző reformokat, fokozza a potenciális növekedést, valamint enyhíti a költségvetési kihívásokat. Hatékony végrehajtása fenntarthatóbbá, inkluzívabbá, reziliensebbé és a kettős átállásra felkészültebbé teszi az uniós gazdaságot, ugyanakkor segít mérsékelni a társadalmi-gazdasági különbségek kockázatát.⁽²²⁾ A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből nyújtott vissza nem térítendő támogatásban részesülő intézkedések lehetővé teszik magas színvonalú beruházási projektek finanszírozását és a termelékenység-növelő reformok költségeinek fedezését, anélkül, hogy növekedne az államháztartási hiány és az államadósság. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből nyújtott finanszírozás tehát hozzájárul a gazdasági helyreállítás támogatására, a nagyobb potenciális növekedés elősegítésére és az alapvető költségvetési pozíciók fokozatos javítására irányuló tagállami erőfeszítésekhez. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből származó vissza nem térítendő támogatás és az egyéb uniós finanszírozási források, nevezetesen a kohéziós politikai alapok 2021-ben és 2022-ben évente a GDP mintegy 0,5 %-ának megfelelő támogatást biztosítanak. Összességében a nemzeti forrásokból és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből együttesen finanszírozott közberuházások volumene az előrejelzések szerint 2021-ben és 2022-ben egyaránt a GDP 3,5 %-ára emelkedik.

3.3. A gazdasági kormányzás felülvizsgálatát érintő következmények

A Covid19-válság még hangsúlyosabbá tette a gazdasági kormányzási kerettel kapcsolatos kihívásokat. Csaknem két év telt el azóta, hogy a Bizottság közzétette a gazdasági kormányzási keretről készített felülvizsgálatát, ám a főbb következtetések változatlanul helytállóak (1. háttérmagyarázat). A válság nyomán pedig számos következtetés még relevánsabbá vált. Először is, tovább nőttek az adósságráták, ami rávilágít az adósságállomány prudens szintre való fokozatos, tartós és növekedésbarát csökkentése jelentette kihívásra. Másodszor, a közberuházásokat az elkövetkező években magas szinten kell tartani, ami rámutat az államháztartás megfelelő összetételének és minőségének fontosságára a fenntartható és inkluzív növekedés biztosítása szempontjából. Harmadszor, az anticiklikus diszkrecionális költségvetési politika – az ideiglenes uniós költségvetési támogatási eszközökkel együtt – felettébb hatékonyan bizonyult e rendkívüli válság hatásának időben és hatékonyan történő enyhítésében, ami kiemeli, hogy rendkívül fontos rendes gazdasági körülmények között megteremteni a válság idején kihasználható költségvetési mozgásteret. Negyedszer, a hatékony szakpolitikai válasz hangsúlyozta a határozott szakpolitikai koordináció fontosságát, többek között a különböző szakpolitikai és finanszírozási eszközök között, valamint az uniós és a nemzeti szint között. Ötödször, a válság gyors alakulása jól illusztrálta a nem megfigyelhető mutatók alkalmazásával és az összes lehetséges körülmény kezelésére törekvő szabályok kidolgozásával kapcsolatos nehézségeket. Hatodszor, a makrogazdasági egyensúlyhiány korrekciója megtorpant, és új

⁽²²⁾ A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből nyújtott vissza nem térítendő támogatás arányos a tagállamok tényleges szükségleteivel, és magasabb hozzájárulást biztosít azon tagállamok számára, amelyek egy főre jutó GDP-je viszonylag alacsony, illetve amelyeket a válság a legérzékenyebben érintett. A már meglévő kihívások – például az átlagosnál magasabb munkanélküliség – miatt nagyobb a kockázata annak, hogy e tagállamok nem lesznek képesek gyorsan kilábalni a válságból.

sebezhetőségek vannak kialakulóban, ami rávilágít a kockázatok és eltérések időben történő megelőzésének és kezelésének fontosságára. Az újraindított felülvizsgálatnak ötvöznie kell a Bizottság által a 2020. februári közleményben ismertetett korábbi megállapításokat a válság tanulságaival. Ez lehetővé teszi egy olyan gazdasági kormányzási keret kialakítását, amely teljeskörűen támogathatja a tagállamokat a Covid19-válság utáni makrogazdasági kihívások kezelésében.

Uniós költségvetési szabályok

A magas és nagy szórást mutató államadósság-ráták fenntartható és növekedésbarát módon történő csökkentése a válság utáni időszak kulcsfontosságú kihívása lesz. Amennyiben a gazdasági feltételek lehetővé teszik, feltétlenül vissza kell térni a GDP-arányos államadósság csökkentésének pályájára a rendezett államháztartás fenntartása, a tagállamok közötti tartós költségvetési különbségek elkerülése, az állami és a magánszektor kedvező finanszírozási feltételeinek megőrzése, valamint a költséges továbbgyűrűző hatásokat eredményező piaci stresszhelyzetek megelőzése érdekében. Az erőteljes gazdasági helyreállítás és a tartós gazdasági növekedés elengedhetetlen az adósságráta sikeres, folyamatos és fenntartható csökkentéséhez. Míg az adósságráta túlzott mértékű hirtelen csökkentése magas társadalmi és gazdasági költségekkel járna és kontraproduktív lenne – különösen a szűk monetáris politikai mozgástérre és a gazdasági károk kockázatára tekintettel –, az államadósság realiztikus, fokozatos és tartós leépítése továbbra is fontos, többek között egy következő visszaesés előtti tartalékképzés szempontjából.

Az összehangolt diszkrecionális költségvetési politika stabilizáló szerepe kulcsfontosságúnak bizonyult a Covid19-válság során. A Covid19-válság rávilágított, hogy az anticiklikus diszkrecionális költségvetési politika és az európai koordináció milyen jelentős pozitív szerepet játszhat a nagy gazdasági sokkokra való reagálásban és azok társadalmi következményeinek enyhítésében. Az összehangolt és konszenzuson alapuló költségvetési politikai válasz – amelyet kiegészítettek az EKB és a nemzeti központi bankok monetáris politikai intézkedései, valamint amelyet elősegített a Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési rendelkezésének aktiválása – hatékonyan bizonyult a jelentős gazdasági sokkból eredő azonnali kihívások kezelésében, a bizalom visszaállításában és a káros következmények kockázatának csökkentésében. Ez egyúttal azt is tükrözi, hogy a költségvetési politika hatékony stabilizáló szerepet játszik az alacsony kamatlábbal jellemezhető jelenlegi helyzetben. Ahhoz azonban, hogy kedvezőtlen időszakokban költségvetési ösztönzőket lehessen biztosítani, a kedvező időszakokban költségvetési tartalékokat kell kiépíteni. Az uniós költségvetési keret anticiklikus jellegének fokozása erősítheti a költségvetési politika középtávú dimenzióját, és ezáltal a nemzeti költségvetési politika azon képességét, hogy reagáljon a gazdasági ingadozásokra.

Az államháztartás növekedésbarát összetételének elő kell mozdítania a beruházásokat, és támogatnia kell a tartós, fenntartható és inkluzív növekedést. Ebben a nemzeti költségvetéseknek fontos szerepet kell vállalniuk, felhasználva a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből származó jelentős, ám átmeneti jellegű támogatást. Ugyanakkor a közfinanszírozás nem helyettesítheti és nem is szoríthatja ki a magánberuházásokat, ha a piac megfelelően működik. Összességében ez kiemeli az államháztartás minőségének és

összetételének jelentőségét. Ezzel összefüggésben mérlegelni kell, hogy a gazdasági kormányzási keret milyen szerepet tölt be a nemzeti beruházások és reformok ösztönzésében. Tekintettel a gazdaságunk előtt álló hosszú távú kihívásokra, különös figyelmet kell fordítani a zöld, a digitális és a rezilienciát fokozó közberuházások előmozdítására.

Továbbra is kiemelten fontos az egyszerűsítésre, a nagyobb nemzeti felelősségvállalásra és a jobb végrehajtásra vonatkozó átfogó célok elérése. Míg a jelenlegi költségvetési keret az értelmező rendelkezések összetett rendszere révén rugalmassági és diszkrecionális elemeket is tartalmaz, egy szabályokon alapuló keretben a gazdasági mérlegelés gyakorlati alkalmazásának átlátható módon kell megvalósulnia. Ez *egyszerűbb* költségvetési szabályokat tesz szükségessé, amelyek *megfigyelhető* mutatókkal mérik a megfelelést. Magában foglalja továbbá annak mérlegelését, hogy a Szerződés értelmében a súlyos gazdaságpolitikai hibákra helyezett, világosan meghatározott célkitűzéseken és a nemzeti intézmények fokozott bevonásán alapuló, egyértelmű hangsúly hozzájárulhat-e a felügyeleti keret hatékonyabb végrehajtásához. Ezek a célok kölcsönösen összefüggenek egymással. Egy egyszerűbb keret elősegíti a fokozott felelősségvállalást, a jobb kommunikációt és a végrehajtás és a megfelelés politikai költségeinek csökkentését.

Az erős nemzeti költségvetési keretek hozzájárulhatnak a hatékony gazdasági kormányzási kerethez. A Covid19-válság alatt a nemzeti költségvetési keretek – köztük a független nemzeti költségvetési intézmények – képesek voltak gyorsan alkalmazkodni a változó körülményekhez. Ez arra enged következtetni, hogy érdemes megfontolni szerepük esetleges megerősítését. Ugyanakkor a független költségvetési intézmények jogi mandátumának, teljesítményének és erőforrásainak sokfélesége szükségessé teszi a bevált gyakorlatok tagállamok közötti összehangolását, kellően figyelembe véve a nemzeti intézményi keretek különbözőségeit. Mérlegelni kell továbbá a középtávú és környezetbarát költségvetés-tervezés ösztönzésének stratégiáit, a közberuházások kezelését, valamint az éghajlatváltozásból eredő kockázatok költségvetési tervezésben való fokozott figyelembevételének módjait.

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás

Elengedhetetlen, hogy a tagállamok visszaálljanak az egymással való konvergencia pályájára. A makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzése és kiigazítása javítja a tagállamok azon képességét, hogy reagáljanak a sokkokra, és támogatja a gazdasági konvergenciát. A felhalmozott belső és külső sebezhetőségek kiküszöbölése hozzá fog járulni a helyreállítás megszilárdításához és a hosszú távú növekedés megerősítéséhez. A válság aszimmetrikus hatása és a vártnál kisebb mértékben ugyan, de megnövekedett eltérések rávilágítanak mind a folyófizetésimérleg-hiány, mind a tartós és nagy folyófizetésimérleg-többlet csökkentésének fontosságára. A külső egyensúlyhiány mérséklése szintén nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a kereslet terén pozitív továbbgyűrűző hatások alakuljanak ki a tagállamokban, különösen az euróövezetben, ahol korlátozott a monetáris politikai mozgástér.

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló, jól működő eljárás támogató hatást fejthet ki. A Covid19-válság által felgyorsított strukturális átalakulások következtében esetlegesen kialakuló új egyensúlyhiányok kiemelik annak fontosságát, hogy a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás felügyeleti keretében kellő

időben azonosítsák az egyensúlyhiány kialakulását, és így az idejekorán kezelhető legyen. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás előmozdíthatja a makrogazdasági kihívásokról folytatott többoldalú párbeszédet és támogathatja a szakpolitikai koordinációt, amint az a Covid19-válságra adott gyors és összehangolt tagállami reagálás során megmutatkozott. A többoldalú párbeszéd fokozza az azonosított sebezhetőségek kezeléséhez szükséges szakpolitikai intézkedésekkel kapcsolatos nemzeti felelősségvállalást. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás bevezetése óta számos tagállam az idő előrehaladtával eredményesen csökkentette egyensúlyhiányának mértékét. Mindazonáltal egyes esetekben az egyensúlyhiány tartós fennállása szükségessé teszi annak az alaposabb mérlegelését, hogy a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás – és úgyszintén a túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás – végrehajtása és kialakítása révén hogyan erősíthető a nemzeti felelősségvállalás és miként fokozható az eljárás politikai támogatottsága.

A különböző felügyeleti folyamatok részben átfedik egymást, de a kapcsolódási pontok még kínálnak kiaknázatlan lehetőségeket. Bár a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárásnak és a Stabilitási és Növekedési Paktumnak az európai szemeszter keretébe való beemelése hozzájárult az említett felügyeleti ágak közötti kölcsönhatás megerősítéséhez, vannak még további lehetőségek együttes működésük javítására, elkerülve ugyanakkor az átfedéseket az olyan esetekben, amikor egyidejűleg kell kezelni a makrogazdasági egyensúlyhiányt, a potenciális növekedést övező kihívásokat és a költségvetési fenntarthatóság kockázatait. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárással kapcsolatos felügyeleti tevékenység eddig nem feltétlenül vette kellőképpen figyelembe az újonnan felmerülő – különösen az éghajlatváltozáshoz és más környezeti terhelésekhez kapcsolódó – gazdasági kihívások közötti kölcsönhatásokat.

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz tanulságai

A válságra adott sikeres uniós szakpolitikai válaszból, és különösen a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből és annak irányításából levont tanulságok hasznosak lehetnek a gazdasági kormányzási keret felülvizsgálata szempontjából. Az Európai Parlament és a Tanács a Bizottság javaslata alapján megállapodott a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz szakpolitikai és irányítási keretéről, amelynek célja, hogy a közös uniós célkitűzések tükröződjenek az összehangolt, tagállami szintű intézkedésekben.⁽²³⁾ A tagállamok kidolgozták nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terveiket, amelyek kiterjednek a beruházásokra és a reformokra, valamint foglalják az országspecifikus kihívásokkal és az uniós szakpolitikai prioritásokkal. E tervek alapján a Bizottság konstruktív és intenzív szakpolitikai párbeszédet kezdeményezett a tagállamokkal, aminek eredményeként javult a nemzeti és uniós szintű kihívások és szakpolitikai prioritások kölcsönös megértése. Ezek a párbeszédok segítettek a bizalom és a felelősségvállalás

⁽²³⁾ Az EU szakpolitikai prioritásait a következő hat szakpolitikai pillér képviseli, amelyeket a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz végrehajtása során is érvényre kell juttatni: zöld átállás; digitális átállás; intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés, termelékenység és versenyképesség; társadalmi és területi kohézió; egészségügyi, gazdasági, társadalmi és intézményi reziliencia; valamint a következő generációra, a gyermekekre és az ifjúságra vonatkozó szakpolitikák.

kialakításában, és céljuk, hogy átalakító erejű reformokat és beruházásokat hozzanak mozgásba. A párbeszéd eredményét tükrözi a Bizottság tanácsi végrehajtási határozatra irányuló javaslata, amely meghatározza az elfogadott reformokat és beruházásokat, és amelyet következő lépésként a Tanács is jóváhagy.

Az átlátható értékelési és nyomonkövetési keret fokozta a kölcsönös bizalmat, és szilárd alapot biztosít a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz végrehajtásához. A végrehajtás nyomon követése és értékelése az egyes tagállamok által javasolt, a Bizottság által értékelt és jóváhagyott, majd a Tanács által is elfogadott konkrét mérföldkövek és célok alapján fog megvalósulni. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz teljesítményalapú jellege és szigorú nyomonkövetési és ellenőrzési mechanizmusa révén következetes stratégiát biztosít a reformok és a közberuházások támogatásához, valamint a potenciális növekedés fellendítéséhez a kettős átállással összefüggő igények kielégítése érdekében. Minden egyes nemzeti tervvel szemben elvárás, hogy a források legalább 37 %-át az éghajlat-politikára, 20 %-át pedig a digitalizációra irányozza elő.⁽²⁴⁾ E célok megvalósításának nyomon követése garantálja a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz éghajlat-politikai és digitális célkitűzéseinek hitelességét. Az eszköz hozzájárul a szociális jogok európai pillérének végrehajtásához is a foglalkoztatási és szociális intézkedésekre fordított finanszírozásnak köszönhetően, valamint a mindenki számára biztosítandó esélyegyenlőség előmozdításához.

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kötelezettségvállaláson alapuló megközelítésbe helyezi a szakpolitikai koordinációt, és erőteljes nemzeti felelősségvállalást irányoz elő a szakpolitikai tervezést és eredményeket illetően, ami várhatóan támogatni fogja az elfogadott reformok és beruházások végrehajtását. Ez a megközelítés figyelembe veszi, hogy a több nemzeti és uniós célkitűzésre való egyidejű törekvés összetett feladat a társadalmi-gazdasági struktúrák és a nemzeti preferenciák különbségei közepette. Ez még inkább kiemeli a felelősségvállalás és a bizalom jelentőségét. A világjárvány kezdete óta (sőt még régebbtől) a gyorsan változó fejlemények rávilágítottak, mennyire nehéz olyan átfogó szabályokat kidolgozni, amelyek minden lehetséges körülmény kezelésére alkalmasak. Ugyanezek a kérdések a gazdasági kormányzás tágabb összefüggésében is felmerülnek. A költségvetés területén például a keret hitelességének megőrzése megköveteli, hogy a költségvetési fenntarthatósággal, a makrogazdasági stabilizációval és az államháztartás minőségével kapcsolatos célkitűzéseket már a tervezési szakaszban megfelelően kezeljék a kiigazítási pályák helyes kialakítása érdekében. Figyelembe véve a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz tanulságait, a gazdasági kormányzás felülvizsgálata keretében meg kell vizsgálni, hogy miként biztosítható a legjobban a nemzeti felelősségvállalás, a kölcsönös bizalom, a keret kulcsfontosságú célkitűzéseinek hatékony megvalósítása, valamint a gazdasági és költségvetési dimenzió közötti szerves kapcsolat.

A jövőben változatlanul az európai szemeszter lesz az uniós gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák integrált felügyeletének és koordinációjának referenciakerete.

⁽²⁴⁾ Az éghajlat-politikai cél mellett az egyedi intézkedéseknek a környezetvédelmi célkitűzések tekintetében tiszteletben kell tartaniuk a „jelentős károkozás elkerülését célzó elvet”, amit a Bizottság által közzétett technikai iránymutatásban meghatározott értékeléssel kell alátámasztani.

Az európai szemeszter értékes eszköznek bizonyult a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák koordinációjának javítása terén. Ugyanakkor szükség van a módosítására, hogy igazodjon a zöld és digitális átállásból eredő új kihívásokhoz és a fokozott reziliencia iránti igényhez. A megnövelt hatókörű európai szemeszter kiegészíti majd az elkövetkező évekre vonatkozó reform- és beruházási programokat meghatározó helyreállítási és rezilienciaépítési tervek végrehajtását. A két folyamat elválaszthatatlanul összekapcsolódik, a lehető legjobban kihasználva a meglévő szinergiákat, és elkerülve az átfedéseket.

Megvitatandó kérdések

A Bizottság tizenegy fő kérdést bocsát nyilvános vitára, amint az a frissített online kérdőívből is kiderül.** Figyelembe véve a Covid19-járvány kitörése előtti meglévő jogi keret tapasztalatait (1. háttérmagyarázat), a válság hatását és a fent ismertetett kihívásokat, a 2020. februári közleményben⁽²⁵⁾ foglalt, nyilvános vitára bocsátott kilenc központi kérdés két további kérdéssel egészült ki, egy kérdést pedig némileg átfogalmaztak az alábbiak szerint:**

Új kérdés: Milyen tekintetben járulhat hozzá a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kialakítása, irányítása és működése a gazdasági kormányzáshoz a felelősségvállalás, a kölcsönös bizalom, a végrehajtás, valamint a gazdasági és költségvetési dimenzió közötti kölcsönhatás javítása révén?

Új kérdés: Figyelembe véve, hogy a Covid19-válság hogyan alakította át gazdaságainkat, vannak-e az eddig azonosítottakon túl egyéb olyan kihívások, amelyeket a gazdasági kormányzási keretnek figyelembe kell vennie?

Átfogalmazott kérdés: A Covid19-válság kiterjedt hatásának és a reagálás keretében bevezetett új ideiglenes szakpolitikai eszközöknek a fényében hogyan képes a keret – és azon belül a Stabilitási és Növekedési Paktum, a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás és tágabb értelemben az európai szemeszter – megfelelő és összehangolt szakpolitikai választ biztosítani uniós és nemzeti szinten?

4. Következtetések

A Bizottság felkéri a többi intézményt és az összes érdekelt felet, hogy vegyenek részt a gazdasági kormányzás felülvizsgálatáról szóló nyilvános vitában. A Bizottság várakozással tekint az Európai Parlamenttel, a Tanáccsal, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal, a Régiók Bizottságával, az Európai Központi Bankkal, a nemzeti központi bankokkal, a nemzeti kormányokkal és parlamentekkel, valamint az érdekelt felek széles körével, köztük a szociális partnerekkel, a tudományos körökkel, a civil társadalmi szervezetekkel, a független költségvetési intézményekkel és a nemzeti versenyképességi testületekkel folytatandó inkluzív eszmecsere elé. A vita különböző fórumokon, többek között célzott találkozók, szemináriumok, műhelytalálkozók és egy online felmérés keretében zajlik majd. A Bizottság a mai napon újraindította az online felmérést, és felkéri a polgárokat, a szervezeteket és a közigazgatási szerveket, hogy 2021. december 31-ig nyújtsák be észrevételeiket.⁽²⁶⁾ A gazdasági kormányzással foglalkozó bizottsági weboldal központi

⁽²⁵⁾ Európai Bizottság (2020), „[A gazdasági kormányzás felülvizsgálata](#)”, COM(2020) 55 final, 2020. február 5.

információforrásként szolgál majd a Bizottság szervezésében sorra kerülő különböző meghallgatásokról.⁽²⁷⁾ A Bizottság az érdekelt felek által Unió-szerte szervezett egyéb események keretében gyűjtött információkat és visszajelzéseket is értékelni fogja.

A széles körű konszenzus elérése érdekében a vitát valamennyi érdekelt fél bevonásával, szerteágazó és inkluzív módon kell lebonyolítani. A felügyeleti keret hatékony működése az összes tagállam, az uniós intézmények és a fő érdekelt felek együttes felelőssége. A nyilvános vita hozzá fog járulni a mindenkire kiterjedő konszenzus kialakításához, ami fontos az uniós gazdasági felügyelet hatékonysága szempontjából. Kezdeményezéseivel a Bizottság elő fogja mozdítani az érdekelt felek közötti párbeszédet és kölcsönös megértést, hogy széles körű egyetértés alakuljon ki a további lépésekre vonatkozó megközelítésről.

A Bizottság a nyilvános vita során kifejtett valamennyi véleményt figyelembe fogja venni. 2022 első negyedében a Bizottság iránymutatást nyújt az elkövetkező időszakra vonatkozó költségvetési politikához azzal a céllal, hogy megkönnyítse a költségvetési politikák összehangolását, valamint a tagállamok stabilitási és konvergenciaprogramjainak előkészítését. Az iránymutatás figyelembe fogja venni a globális gazdasági helyzetet, az egyes tagállamok sajátos helyzetét és a gazdasági kormányzási keretről folytatott eszmecsereét. A Bizottság támpontot ad majd a gazdasági kormányzási keret lehetséges módosításaihoz azzal a céllal, hogy kellő időben, 2023-ig széles körű konszenzus alakuljon ki a követendő irányt illetően.

⁽²⁶⁾ Elérhető a következő linken: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Public-debate-on-the-review-of-the-EU-economic-governance>

⁽²⁷⁾ Lásd: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

1. háttérmagyarázat: A gazdasági kormányzás felülvizsgálatáról szóló 2020. februári közlemény összefoglalása

A 2020. februári közlemény értékelte, hogy a gazdasági kormányzási keret mennyire bizonyult eredményesnek fő célkitűzései elérésében. E célkitűzések a következők: i. a fenntartható államháztartás és növekedés biztosítása, valamint a makrogazdasági egyensúlyhiány elkerülése; ii. integrált felügyeleti keret biztosítása, amely támogatja a gazdaságpolitikák összehangolását, különösen az euróövezetben; valamint iii. a makrogazdasági konvergencia előmozdítása az EU-ban.

A közlemény megállapította, hogy a gazdasági kormányzási keret sikeres volt az államadósság szintjének csökkentése, a meglévő makrogazdasági egyensúlyhiány kiigazítása, a tagállami gazdasági teljesítmények fokozatos konvergenciájának előmozdítása és a gazdaságpolitikák összehangolásának javítása terén. A közlemény rámutatott a tagállamok alacsony potenciális növekedésével, a tartósan alacsony inflációval és egyes tagállamok tekintetében az államadósság változatlanul magas szintjével kapcsolatos problémákra is. A közlemény továbbá kifejtette, hogy a felügyeleti keretnek hozzá kell járulnia a jelenlegi és jövőbeli legsürgetőbb gazdasági, demográfiai és környezeti kihívások kezeléséhez.

A költségvetési keret

A költségvetési felügyeleti keret sikeresen ösztönözte a tagállamokat a rendezett költségvetési helyzet visszaállítására a hiányok csökkentése és az adósságráták csökkenő pályára állítása révén. A keret prevenciós ága azonban kevésbé volt hatékony, mint a korrekciós ág. Míg az összesített GDP-arányos államadósság 2015-ben csökkenésnek indult, az adósságdinamika jelentősen eltért a tagállamok között. A keret nem biztosított kellő differenciálást az egymástól meglehetősen különböző költségvetési pozícióval, fenntarthatósági kockázatokkal és egyéb sebezhetőségekkel rendelkező tagállamok között.

A közlemény hangsúlyozta, hogy a tagállamok változatlanul prociklikus költségvetési politikát folytatnak. Stabilizáló hatású központi költségvetési eszköztár hiányában csupán korlátozott mértékben lehetett befolyásolni az euróövezet költségvetési irányvonalát. Ráadásul a költségvetési keret nem tartotta fenn kellőképpen a közberuházások szintjét a költségvetési konszolidáció időszakában, és az államháztartás növekedésösztönző jellege sem erősödött. A közlemény kiemelte az uniós költségvetési szabályok összetettségét is, beleértve a használt mutatók magas számát és a nem megfigyelhető változók alkalmazását. A keret nem volt átlátható, összetettsége pedig a felelősségvállalás és a kiszámíthatóság rovására ment. Végezetül a nemzeti költségvetési keretek és a független költségvetési intézmények kialakítása növelte a költségvetési fegyelemmel kapcsolatos nemzeti felelősségvállalást. A nemzeti keretek hatékonysága mindazonáltal tagállamonként eltérő volt.

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás kiterjesztette a felügyeleti keret hatókörét, de a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás és a Stabilitási és Növekedési Paktum közötti kölcsönhatás nem volt kielégítő. Például tovább lehetett volna erősíteni a költségvetési fenntarthatóság és a makrogazdasági egyensúlyhiány közötti kapcsolatot. Ezenfelül a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében végzett felügyelet nem terjedt ki kellő mértékben az újonnan felmerülő, mindenekelőtt az éghajlatváltozással és egyéb környezeti terhelésekkel kapcsolatos gazdasági kihívásokkal fennálló kölcsönhatásokra. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás segített ugyan ráirányítani a figyelmet a makrogazdasági egyensúlyhiányra, de nem vezetett tartós reformokhoz azokban a tagállamokban, ahol tartós egyensúlyhiány áll fenn. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás sikeresebb volt a

folyófizetésimérleg-hiány csökkentésében, mint a tartós és nagy folyófizetésimérleg-többletek leépítésében. Végezetül, mivel a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárást a meglévő egyensúlyhiánnyal összefüggésben vezették be, az újonnan felmerülő egyensúlyhiányok, sebezhetőségek és kockázatok felhalmozódásának megelőzése terén mutatott hatékonysága még további vizsgálatra szorul.

A pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euróövezeti tagállamok

2010-től kezdődően olyan mechanizmusokat dolgoztak ki, amelyek pénzügyi támogatást nyújtanak a pénzügyi stabilitás tekintetében nehézségekkel küzdő euróövezeti tagállamoknak, ami az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásához vezetett. Míg a pénzügyi segítségnyújtásban részesülő euróövezeti tagállamok elfogadható finanszírozási ráták mellett sikeresen visszatértek a piacokra, a jövőben érdemes lehet nagyobb figyelmet fordítani a programokkal kapcsolatos nemzeti felelősségvállalásra, valamint az átláthatóságra és az elszámoltathatóságra.

2. háttérmagyarázat: Zöld és digitális beruházási igények

A kettős átállással és a kapcsolódó szakpolitikai célkitűzésekkel összefüggő további magán- és közberuházások iránti igények 2030-ig évi közel 650 milliárd EUR-ra becsülhetők. ⁽¹⁾ A zöld átállás évente 520 milliárd EUR-t, vagyis ezen igények 80 %-át teszi ki, és a teljes összeg közel 60 %-a az éghajlat- és energiapolitikára irányul.

Zöld átállás

Az éghajlatvédelmi átállás elkerülhetetlenül felgyorsítja egyes meglévő tőkeállományok elavulását. Ez nem feltétlenül jelent visszafogottabb növekedést, viszont nagy valószínűséggel a növekedés összetételének megváltozásához vezet, mivel a beruházásokra több, a fogyasztásra pedig kevesebb forrást kell majd fordítani. ⁽²⁾

Az energia- és a közlekedési ágazatban a megnövekedett beruházási igények mintegy évi 390 milliárd EUR-ra becsülhetők. ⁽³⁾ A korábban megfigyelt tendenciához képest több mint 50 %-os növekedés főként a gazdaságunk dekarbonizálását célzó éghajlat- és energiapolitikai intézkedéseknek tudható be, de a bővülő gazdaság energia- és közlekedési igényeit is tükrözi. ⁽⁴⁾ A korábbi tendenciához viszonyítva ez átlagosan az energetikai és közlekedési beruházások GDP-n belüli részarányának körülbelül 2,1 százalékpontos növekedését jelenti. Ide tartoznak az energiahálózatba, az erőművekbe, az ipari kazánokba és az új tüzelőanyagok előállításába, illetve elosztásába történő beruházások, valamint az épületek szigetelésére, az energetikai felújításra és a járműbeszerzésre irányuló, illetve a közlekedési ágazatban eszközölt egyéb beruházások. ⁽⁵⁾ Ezen túlmenően ide tartozik a közlekedéssel kapcsolatos infrastrukturális beruházási igények egy része. ⁽⁶⁾ Ezek a becslések nem számolnak az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás miatt felmerülő jövőbeli igényekkel, például a meglévő eszközök éghajlatváltozással szembeni rezilienciájának fokozására irányuló beruházások iránti igényekkel vagy a gyakoribb szélsőséges időjárási események következtében megnövekedett költségekkel.

A környezetvédelem egyéb területeire vonatkozó szakpolitikai célkitűzések eléréséhez a becslések szerint évente mintegy 130 milliárd EUR többletberuházásra lenne szükség. Ez a becslés tükrözi az olyan környezetpolitikai területek beruházási igényeit, mint a környezetvédelem, beleértve a biológiai sokféleséget, az erőforrás-gazdálkodást és a körforgásos gazdaságot. ⁽⁷⁾

Bár a beruházások jelentős részét a magánszektor fogja biztosítani, a közberuházások bővítésére ugyancsak szükség van.

Digitális átállás

Az uniós digitális átállás megvalósításához a becslések szerint összességében mintegy évi 125 milliárd EUR beruházási hiány kapcsolódik. ⁽⁸⁾ Ez az összeg tartalmazza a kommunikációs hálózatok, a digitális készségek fejlesztése, valamint a kulcsfontosságú digitális kapacitások és technológiák – például a számítási felhő, a félvezetők és a mesterséges intelligencia – fejlesztése terén fennálló beruházási hiányt, de nem terjed ki a közszolgáltatások digitalizálására és néhány további dimenzióra.

⁽¹⁾ A különböző szakpolitikák beruházási igényei különböző forrásokból származnak, és különböző megközelítéseket tükröznek (lásd a 3., 7. és 8. lábjegyzetet), és nagyságrendet jeleznek.

⁽²⁾ Pisani-Ferry, J. (2021), „Climate policy is Macroeconomic Policy, and the Implications Will Be Significant”, PIIE Policy Brief 21-20., 2021. augusztus.

⁽³⁾ Lásd az 55 %-os kibocsátáscsökkentésre vonatkozó szakpolitikai javaslatok hatásvizsgálatát, többek között a megújulóenergia-irányelv felülvizsgálatára vonatkozó hatásvizsgálatot ([SWD\(2021\) 621 final](#)).

⁽⁴⁾ A 2021 és 2030 közötti időszakban az energia- és a közlekedési ágazat éves beruházási igénye mintegy 1 billió EUR. Ezek a becslések a gazdaság energia- és közlekedési szükségleteinek kielégítéséhez szükséges beruházási igényeket, valamint az ambiciózusabb éghajlat- és energiapolitikai törekvések miatt megnövekedett beruházási igényeket tükrözik. A becslések alacsonyabb költségekkel számolnak az energetikai és közlekedési technológiák, például a megújuló energia és az

akkumulátorok tekintetében. 650 milliárd EUR a közlekedési ágazatból származik, ami elsősorban a járművek beszerzési költségét takarja. Ez magában foglalja a magánháztartások által vásárolt járműveket, amelyek a nemzeti számlákban általában tartós javakként, nem pedig beruházásként kerülnek elszámolásra.

- (5) A beruházási igények az energia- és közlekedési rendszer részleges egyensúlyi modellje alapján kerültek megállapításra. A számadatok magukban foglalják az új eszközökbe vagy kapacitásokba történő beruházásokat, beleértve a meglévő eszközök lecserélését is gazdasági életciklusuk végén. A meglévő eszközök lecserélése felgyorsulhat egyrészt szakpolitikai döntések – például a fosszilis tüzelőanyagokon alapuló villamosenergia-termelési kapacitás fokozatos megszüntetése – miatt, másrészt a változó piaci körülmények következtében, amelyek gazdaságtalanná teszik az ilyen eszközök használatát.
- (6) Ide tartoznak az elektromos és egyéb töltőállomásokra irányuló beruházások, a vasúti vagy közúti infrastruktúrába történő beruházások azonban nem.
- (7) Európai Bizottság (2020), „A Next Generation EU csomaghoz kapcsolódó bizottsági szolgálati munkadokumentum”, [SWD\(2020\) 98](#).
- (8) Ugyanott.