

Brüsszel, 2021.3.3.
COM(2021) 105 final

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK

**Egy évvel a Covid19-járvány kitörése után:
a fiskális politikai válasz**

Egy évvel a Covid19-járvány kitörése után: a fiskális politikai válasz

1. Bevezetés

A Covid19-járvány kitörése példátlan globális népegészségügyi válságot okozott, amely a gazdasági tevékenység súlyos visszaesésével járt. A tagállamoknak egyszerre kellett kezelniük a népegészségügyi szükséghelyzetet és támogatniuk a gazdaságukat. A nemzeti és uniós szintű hathatós szakpolitikai válaszingázkedések enyhítették a válságnak az európai gazdaságra és társadalomra gyakorolt hatását. A gazdasági visszaesés és a szükséghelyzeti fiskális támogatás következtében a tagállamok költségvetési hiánya és államadóssága meredeken emelkedett.

Ez a közlemény ismerteti a Bizottság arra vonatkozó elképzeléseit, hogy miként kell összehangolni uniós szinten a költségvetési politika irányítását a világjárvány kezelésének következő szakaszába lépve úgy, hogy egyúttal fenntartsuk a gazdaság működőképességét, támogassuk a gazdaság fenntartható helyreállítását és megőrizzük a költségvetések középtávú fenntarthatóságát. A tagállamok a 2021. évi költségvetésük végrehajtásánál tartanak, és az országspecifikus körülményeikhez igazítják az időszzerű, átmeneti és célzott szakpolitikai intézkedéseiket. Áprilisban benyújtják stabilitási és konvergenciaprogramjaikat, amelyben meghatározzák középtávú költségvetési politikájukat. Az elkövetkező hónapokban, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközlől szóló rendelet hatálybalépését követően a tagállamok benyújtják helyreállítási és rezilienciaépítési terveiket, amelyek végrehajtása sok esetben az EU által finanszírozott jelentős fiskális impulzussal jár. A fenti okok miatt ez a közlemény átfogó iránymutatásokat ad a tagállamoknak arra vonatkozóan, hogy az elkövetkező időszakban milyen költségvetési politikát folytassanak.

A jelenlegi helyzet még mindig nagyon bizonytalan, de már világosan kirajzolódik néhány azon kihívások közül, amelyekkel gazdaságaink a világjárványból való kilábalás nyomán szembesülni fognak. E kihívások sikeres kezeléséhez összehangolt és következetes szakpolitikai válaszra van szükség, amely hiteles középtávú költségvetési politikai stratégiákat foglal magában a helyreállítás támogatása érdekében úgy, hogy közben az államháztartások fenntarthatóságát is biztosítani kell.

A Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési rendelkezésének a Covid19-világjárvány miatti aktiválása lehetővé tette a tagállamok számára, hogy eltérjenek a rendes körülmények között alkalmazandó költségvetési követelményektől. Mivel a mentesítési rendelkezés nem függeszti fel a Paktum eljárásait, az Európai Bizottság továbbra is a költségvetési felügyelet éves ciklusának megfelelően jár el. Ez a közlemény szakpolitikai iránymutatást nyújt a költségvetési politikák összehangolásának, valamint a tagállamok stabilitási és konvergenciaprogramjai kidolgozásának megkönnyítésére. A közlemény foglalkozik a költségvetési intézkedések megfelelő kialakításával és minőségével, hatékonyságukkal, a szükséghelyzeti intézkedésektől a célzottabb intézkedések irányába történő fokozatos kiigazítással, valamint az intézkedések majdani fokozatos kivezetésével is. Ismerteti továbbá a Bizottságnak az általános mentesítési rendelkezés deaktiválásával vagy

aktiválásának folytatólagos fenntartásával kapcsolatos megfontolásait. Végezetül a közlemény általános iránymutatást ad a középtávú költségvetési politikáról, beleértve a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz költségvetési politikára gyakorolt hatásait is.

Ezek a megfontolások vitaanyagként szolgálnak az ECOFIN Tanács és az eurócsoport megbeszéléseihez, és e megfontolásokat a Bizottság részletesebben is be fogja mutatni a 2021. május végén, az európai szemeszter tavaszi csomagjának részeként előterjesztendő költségvetési iránymutatásra vonatkozó javaslatában.

2. Gazdasági helyzet és kilátások

Egy évvel azután, hogy a Covid19-világjárvány lesújtott az európai és a globális gazdaságra, Európa még mindig nem szabadult ki a járvány szorításából. A fertőzések 2020. őszi újbóli megugrása és a fertőzőbb vírusvariánsok megjelenése súlyosbította a járványügyi helyzetet, és arra kényszerítette a tagállamokat, hogy újból a gazdasági tevékenységet korlátozva ismét a járvány megfékezésére irányuló intézkedéseket vezessenek be vagy szigorítsanak azokon.

Ugyanakkor az elmúlt hónapokban már felsejlett a fény az alagút végén. A védőoltások fejlesztése terén tavaly ősszel elért áttörés és a tömeges oltási kampányok valamennyi tagállamban való megkezdésének köszönhetően a hosszabb távú kilátások már kevésbé borúsak, és reményt keltenek a tekintetben, hogy idővel majd visszatérhetünk az új feltételek között normálisnak tekinthető életünkhöz. Továbbá megállapodás született a többéves pénzügyi keretről és a Next Generation EU-ról. Hatályba lépett a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel szülő rendelet, amely segíteni fogja a tagállamokat a fenntartható gazdaságélénkítés útján.

Az előzetes adatok szerint az európai gazdaság a 2020-as év végén és az új év elején még gyenge lábakon állt, de a Bizottság 2021. téli előrejelzése szerint az európai növekedés idén tavasszal újraindul, nyáron pedig lendületet kap. A gazdasági tevékenység 2020 negyedik negyedében szűkült, és a felmérésekre támaszkodó mutatók arra utalnak, hogy az év elején visszafogott volt a gazdasági tevékenység. A veszélyeztetett népesség beoltásának előrehaladása azonban feltételezhetően elősegíti a gazdasági tevékenység élénkülését. A világ gazdaság javuló kilátásainak köszönhetően a külső kereslet is támogatni fogja a fellendülést. Mindent egybevetve, a növekedés az előrejelzések szerint 2021-ben az EU-ban és az euróövezetben mintegy 3,75 %-ra fog visszaállni, miután 2020-ban körülbelül 6,5 %-os visszaesést könyvel el. A fellendülés erőteljesebbé válásával 2022-ben a növekedés éves üteme az EU-ban várhatóan 4 %, az euróövezetben pedig 3,75 % körül alakul. A reál-GDP várhatóan 2022 második negyedében éri el a válság előtti szintet az EU-ban és az euróövezetben. A kibocsátás azonban az előrejelzések szerint 2022 végére nem fog visszatérni a válság előtti trendhez (lásd a függelék 1. ábráját)¹.

A fellendülés várhatóan eltérő lesz az egyes országokban. A fellendülés várható sebessége a járvány súlyosságában, a járvány megfékezésére irányuló intézkedések szigorúságában és időtartamában mutatókozó különbségeket, az idegenforgalmi és szabadidős tevékenységek

¹ A Bizottság 2020. téli előrejelzésében, azaz a Covid19-járvány előtt az EU-ban előre jelzett kibocsátási trend.

relatív jelentőségét, a gazdaság rezilienciáját és fundamentumait, valamint a szakpolitikai válaszintézkedések méretét és időzítését tükrözi. Egyes tagállamok várhatóan 2021 végére elérik a válság előtti kibocsátási szinteket, míg más tagállamoknak ez még 2022 végére sem sikerül.

Az előrejelzéseket jelentős bizonytalanság és fokozott kockázatok övezik, amelyek elsősorban a világjárvány alakulásához és az oltási kampányok sikeréhez kapcsolódnak (2. grafikon a függelékben). Pozitív kockázat, hogy az oltási folyamat a járvány megfékezésére irányuló intézkedések gyorsabb enyhítéséhez és ezáltal korábbi és erőteljesebb fellendüléshez vezethet. Pozitív meglepetésként a fellendülés akár erősebb is lehet a vártnál. A válság utáni kitörő optimizmus erősebb hatást válthat ki késleltetett keresleti és beruházási projektek terén, köszönhetően a történelmileg magas háztartási megtakarításoknak, az alacsony finanszírozási költségeknek és a támogató szakpolitikáknak. Lefelé mutató kockázat, hogy a járvány tartósabbnak vagy rövid távon súlyosabbnak bizonyulhat. Egyebek mellett fennáll annak a kockázata is, hogy a koronavírus új és fertőzőbb variánsai késleltetheti a járvány megfékezésére irányuló intézkedések feloldását. Ez késleltetné a várt fellendülést, ami azzal a veszéllyel járna, hogy a csődökön, a növekvő tartós munkanélküliségen és a fokozódó egyenlőtlenségeken keresztül az elhúzódó válság mélyebb sebeket üt az európai gazdaság és társadalom szerkezetén. Fennáll annak a kockázata, hogy a költségvetési támogatás idő előtti kivezetése visszafoghatja a fellendülést, és Unió-szerte súlyosbíthatja a károkat. Végezetül nagyobb teret nyerhet az országok közötti különbségek fokozódása, ami megzavarhatja a belső piac működését, hatékonyságvesztéseket okozhat, és végső soron öngerjesztővé válhat.

A Next Generation EU program – többek között a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz – ambiciózus és gyors végrehajtása erőteljes lendületet adna az uniós gazdaságnak. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel 2020 decemberében elért politikai megállapodást követően valamennyi tagállamban még intenzívebbé vált a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek kidolgozására irányuló munka. A tervjavaslatok túlnyomó többségét a Bizottság még nem építette be az előrejelzésébe. A készülőben lévő helyreállítási és rezilienciaépítési tervek intézkedéseinek végrehajtása nyomán a 2021-es és 2022-es gazdasági fellendülés a jelenleg előre jelzettnél akár erősebb is lehet. A helyreállítási és rezilienciaépítési terveik kidolgozásával párhuzamosan a tagállamoknak fel kell gyorsítaniuk a 2021–2027 közötti időszakban rendelkezésre álló kohéziós politikai forrásaik programozását is annak érdekében, hogy valamennyi eszköz koherens módon támogassa a fenntartható, zöld és digitális helyreállítást.

Az egészségügyi és gazdasági helyzet 2020 utolsó negyedében és 2021 elején bekövetkezett romlása arra készítette a tagállamokat, hogy kiterjesszék a sürgősségi intézkedéseket vagy kiegészítő költségvetési támogatást nyújtsanak. Ugyanakkor az államadósság-kockázati felárak továbbra is alacsonyak maradtak, részben a határozott uniós és tagállami intézkedések együttesének köszönhetően. Ez utóbbi magában foglalja a szakpolitikai válaszok szoros összehangolását és az erősen támogató szakpolitikai irányvonalat mind a költségvetési, mind a monetáris oldalon. A fiskális politikai támogatásnak az Unióban és más nagy gazdaságokban történő idő előtti kivezetése (1. háttérmagyarázat) vagy a költségvetési fenntarthatóság középtávú megőrzése iránti

elkötelezettségtől való eltávolodás megváltoztathatja a pénzügyi piacok szereplőinek véleményét.

1. háttérmagyarázat: Fiskális politika a világ többi részén

A Covid19-világjárványra adott globális fiskális politikai válasz 2020-ban mintegy 6 billió EUR összegű (a világ GDP-jének közel 7,5 %-át kitevő) közvetlen költségvetési támogatást eredményezett, és elsősorban a G20-országokban éltek ezzel az eszközzel². Ez több mint kétszerese a 2008–2010-es globális pénzügyi válságra adott fiskális válasznak. A költségvetési támogatás enyhítette a világjárványnak a fogyasztásra és a kibocsátásra gyakorolt hatását³, ugyanakkor az államháztartási hiány és az államadósság növekedéséhez vezetett. Becslések szerint globális szinten az államadósság 2020 végére a világ GDP-jének 98 %-áig emelkedett⁴, míg a közvetlenül a világjárvány kitörése előtt készült előrejelzések ugyanerre az évre a GDP 84 %-ának megfelelő értékkel számoltak. Az egészségügyi ágazat többletkiadásai 800 milliárd EUR-ra rúgtak, míg a háztartásoknak és vállalkozásoknak nyújtott közvetlen költségvetési támogatás csaknem 5 billió EUR-t tett ki.

A közvetlen költségvetési ösztönzők mellett a kormányok mintegy 5 billió EUR-t (a világ GDP-jének körülbelül 6 %-át kitevő összeget) nyújtottak a vállalatoknak és a háztartásoknak likviditástámogatási intézkedések, például tőkeinjekciók, hitelek, eszközvásárlások vagy adósság-átvállalások, valamint garanciák formájában. E függő kötelezettségeknek az államadósságra és a hiányra gyakorolt esetleges jövőbeli hatása attól függ, hogy a magánszektor milyen mértékben veszi igénybe ezeket a garanciákat, és hogy milyen mértékben hívják le vagy aktiválják azokat.

A kedvező árú finanszírozáshoz való hozzáférés, a jóléti állam mérete és a rendelkezésre álló szakpolitikai mozgástér országonként eltérően alakította a fiskális válaszokat. A szélesebb biztonsági hálóval rendelkező országok kibővítették a meglévő intézkedéseket, és szakpolitikai válaszintézkedéseik inkább az automatikus stabilizátorokra támaszkodtak. Ezzel szemben a kevésbé sokrétű biztonsági hálóval rendelkező országoknak nagyobb diszkrecionális költségvetési intézkedéseket kellett meghozniuk. Például az Egyesült Államok 2020-ban a GDP közel 17 %-át kitevő mértékben fogadott el költségvetési intézkedéseket és a GDP 2,4 %-ának megfelelő mértékű likviditási támogatásról döntött, és emellett az Egyesült Államok Kongresszusában egy 1,9 billió USD összegű (a GDP mintegy 10 %-ának megfelelő mértékű) új csomagról folynak a tárgyalások. Az év folyamán várhatóan egy másik törvényjavaslatot is előterjesztenek, amely a munkahelyteremtést, az infrastruktúra javítását, az éghajlatváltozás elleni küzdelmet és a faji megkülönböztetésmentességet célzó intézkedésekre összpontosít majd.

A szűk monetáris politikai mozgástér miatt Japán viszonylag nagy költségvetési ösztönzőt alkalmazott, amely a GDP mintegy 15,5 %-át kitevő közvetlen költségvetési támogatást és a GDP több mint 28 %-át kitevő likviditási támogatást jelentett. Kína a GDP mintegy 4,5 %-

² IMF Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic (Az országok által a Covid19-világjárványra adott fiskális intézkedések IMF-adatbázisa, 2021. január). <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

³ Nemzetközi Valutaalap – IMF (2021): World Economic Outlook, 2021. januári frissítés.

⁴ Nemzetközi Valutaalap – IMF (2021): Fiscal Monitor, 2021. januári frissítés.

ának megfelelő költségvetési támogatást és a GDP 1 %-át meghaladó mértékű likviditási támogatást nyújtott. Az Egyesült Királyságban a költségvetési intézkedések és a likviditási intézkedések egyaránt a GDP 16 %-át valamivel meghaladó mértékűek voltak. Végezetül, az egészségügyi ágazatot célzó intézkedések aránya a járványügyi helyzetet és az egészségügyi ágazatban már előzőleg fennálló körülményeket tükrözte: míg Kínában például az egészségügyre fordított összes közkiadás a GDP-nek csupán 0,1 %-át tette ki, addig az Egyesült Királyságban ennek mértéke meghaladta a GDP 5 %-át.

A fejlett gazdaságok általában olcsóbban tudtak hitelt felvenni, mint más országok, így nagyobb csomagokat tudtak finanszírozni. A fejlett gazdaságok átlagosan a GDP mintegy 24 %-ának megfelelő összeget fordítottak költségvetési intézkedésekre. Ezzel szemben a feltörekvő piacok országai csak a GDP 6 %-ának, az alacsony jövedelmű országok pedig kevesebb mint 2 %-ának megfelelő összeget költöttek erre⁵. A nemzetközi közösség által vissza nem térítendő támogatások, kedvezményes finanszírozás és adósságenyhítés révén nyújtott támogatás elengedhetetlen az uniós partnerországok szakpolitikai válaszlépéseinek megkönnyítéséhez.

3. A nemzeti fiskális politikai válasz: a világjárvány kezelése, a gazdaság működőképességének fenntartása és a fenntartható helyreállítás támogatása

A tagállamok példátlanul erős és gyors költségvetés-politikai válaszlépéseket tettek: a becslések szerint a költségvetési és a likviditási intézkedések 2020-ban mintegy 4,5 százalékponttal tompították a GDP csökkenését⁶. Ezt a választ megkönnyítette a Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési rendelkezésének korai, 2020. márciusi aktiválása és az állami támogatásokra vonatkozó szabályozási keretben biztosított rugalmasság teljes körű kihasználása, elsősorban a szintén 2020 márciusában elfogadott ideiglenes állami támogatási keret révén. Uniós szinten összesítve a költségvetési támogatás – beleértve az automatikus stabilizátorokat és a diszkrecionális intézkedéseket is – a becslések szerint 2020-ban a GDP mintegy 8 %-át tette ki, ami jelentősen meghaladja a 2008–2009-es költségvetési támogatást. A tagállamok 2020-ban a GDP közel 4 %-át kitevő, válsággal összefüggő diszkrecionális költségvetési intézkedéseket hoztak (lásd a függelék 1. táblázatát) a már amúgy is jelentős, a GDP mintegy 4 %-ára becsült automatikus stabilizátorokon felül. A diszkrecionális intézkedések zöme többletkiadásokból állt (a GDP 3,3 %-a). Ez magában foglalta az egészségügyre fordított szükséghelyzeti kiadásokat (a GDP 0,6 %-a), amelyek például az egészségügyi rendszerek kapacitásának növelését, védőfelszerelések biztosítását vagy tesztelési és a járvány terjedését nyomon követő rendszerek létrehozását finanszírozták. Az egyéb területeken végrehajtott kiadási intézkedések (a GDP 2,7 %-a) egyes ágazatok jövedelemkiesés miatti kompenzációjára, valamint a csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerekre és egyéb tételekre irányultak. Az adókönyvtési intézkedések a GDP további

⁵ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

⁶ Lásd: A Bizottság aktualizált becslései az alábbi alapján: Pfeiffer, P., Roeger W. és in 't Veld, J. (2020): The COVID-19 pandemic in the EU: Macroeconomic transmission and economic policy response (A Covid19-világjárvány az EU-ban: Makrogazdasági transzmisszió és gazdaságpolitikai válasz), ECFIN Discussion Paper, 127. sz., 2020. július.

0,4 %-át tették ki. A tagállamok jelentős (a GDP mintegy 19 %-ának megfelelő) likviditási támogatást is nyújtottak, főként állami garanciák formájában. Eddig a rendelkezésre álló garanciák mintegy negyedét vették igénybe. Ezek a garanciarendszerek sok esetben szükségessé tették az állami támogatások Bizottság általi értékelését és jóváhagyását, amelyet a Bizottság az uniós állami támogatási szabályokat alkalmazva késlekedés nélkül megadott.

A Tanács 2020. július 20-án azt ajánlotta a tagállamoknak, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést a világjárvány hatékony kezelése, a gazdaság működőképességének fenntartása és a helyreállítás támogatása érdekében. Előre tekintve az ajánlásban szerepelt továbbá, hogy a tagállamok – amint a gazdasági feltételek lehetővé teszik – folytassanak a prudens középtávú költségvetési pozíció megvalósítására és az adósság fenntarthatóságának biztosítására irányuló költségvetési politikát, a beruházások fokozása mellett.

A tagállami intézkedések hatékonyak bizonyulnak a munkahelyek védelme szempontjából. A csökkentett munkaidős foglalkoztatást támogató nemzeti kezdeményezések a foglalkoztatottak mintegy 20 %-a számára nyújtottak védelmet az Unióban. A tagállamok nagy mértékben igénybe veszik a szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszköz (SURE) keretében kedvező hitelek formájában elérhető pénzügyi támogatást a csökkentett munkaidős foglalkoztatás, valamint a munkavállalók és az önfoglalkoztatók védelmét szolgáló hasonló intézkedések finanszírozására⁷. Az intézkedések a csökkentett munkaidő alternatívájaként szolgáló programok széles skáláját foglalták magukban: a meglévő rendszerek rugalmasabbá tételét a foglalkozásváltás, a készségfejlesztés és a rendkívüli szakképzés támogatása érdekében. Ezek az államilag támogatott rendszerek csökkentik a vállalkozások munkaerőköltségeit, miközben a szokásos munkanélküli ellátásokhoz képest jobb helyettesítő jövedelmet kínálnak a munkavállalóknak. Emellett segítenek megőrizni a munkahelyeket, és enyhíteni a munkahelyek számának, a háztartások rendelkezésre álló jövedelmének és a belső keresletnek a további csökkenését. Ezek a rendszerek nagyon hatékonyak bizonyulnak: a munkanélküliségi ráta a gazdasági tevékenység jelentős visszaesése ellenére 2020-ban csak kis mértékben nőtt az EU-ban. Ez a növekedés sokkal kisebb mértékű volt, mint ami a munkanélküliség és a GDP növekedése közötti összefüggésre vonatkozó múltbeli tapasztalatok alapján következett volna (lásd a függelék 3. ábráját). Emellett az uniós munkanélküliségi ráta számottevően kisebb mértékben ingadozott, mint az USA-ban (lásd a függelék 4. ábráját). A foglalkoztatástámogatási rendszerek azokban az országokban a leghatékonyabbak, amelyekben jól bevált nemzeti rendszerek működnek. Azok az országokban, amelyekben a járványt megelőzően még nem alkalmaztak ilyen intézkedéseket, a munkanélküliségre gyakorolt enyhítő hatás nem feltétlenül volt olyan nagy mértékű.

A létfontosságú likviditási támogatás megakadályozta, hogy a likviditáshiány fizetőképességi problémákhoz vezessen. A vállalati szektor megszenvedte a válságot, és számos, életképes üzleti modellel rendelkező, pénzügyileg egészséges vállalat pénzügyi nehézségekbe ütközött. A hatás ágazatonként eltérő volt, és különösen erősen jelentkezett a

⁷ A Tanács (EU) 2020/672 rendelete a Covid19-világjárvány miatt felmerülő szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszköz (SURE) létrehozásáról. Hitelek formájában 100 milliárd EUR pénzügyi támogatás érhető el az azt igénylő tagállamok számára.

szolgáltatási ágazat azon vállalkozásainál, amelyekre a szociális érintkezés korlátozása közvetlenebbül hat. Az intézkedések között tőkeinjekciók, hitelkeretek megnyitása, állami hitelgaranciák nyújtása, kamatfizetési moratóriumok, egyes adók és társadalombiztosítási hozzájárulások elhalasztása vagy elengedése, valamint a fizetéseképtelenséggel kapcsolatos intézkedések szerepelnek⁸. A Bizottság becslései szerint (a csökkentett munkaidős foglalkoztatáson túlmenően) kormányzati támogatási intézkedések vagy új hitelfelvétel nélkül az uniós vállalkozások negyede 2020 végére – tőketartalékaik kimerítése után – likviditási nehézségekkel szembesült volna. Az állami hitelgaranciák és a hiteltörlesztési moratóriumok eddig megakadályozták a nemteljesítések növekedését. Adminisztratív késedelmek miatt, valamint a hiteltörlesztési moratóriumoknak és a csődszabályozás átmeneti lazításának köszönhetően 2020-ban az előző évhez képest kevesebb vállalkozás ment csődbe.

A diszkrecionális költségvetés-politikai támogatás az előrejelzések szerint fokozatosan csökkenni fog a sürgősségi intézkedések kivezetése vagy lejárta miatt. A közelmúltban számos tagállam újragondolta a sürgősségi intézkedések kivezetésének ütemét a világjárvány alakulása és a szociális érintkezés korlátozásának fenntartása miatt. Mindez megerősíti, hogy a nemzeti költségvetés-politikai válaszoknak továbbra is agilisnak kell maradniuk. Összességében a Covid19-hez kapcsolódó intézkedések hatása jelenleg várhatóan 2021-ben a GDP mintegy 2,6 %-ának, 2022-ben pedig körülbelül a GDP 0,6 %-ának megfelelő mértékű lesz. Emellett az automatikus stabilizátorok továbbra is pótlólagos támogatást nyújtanak a gazdaságnak.

A tagállamok 2021. évi költségvetés-tervezési javaslatai összességében összhangban voltak a költségvetés-politikai ajánlással. 2020 őszén a Bizottság értékelte az euróövezeti tagállamok 2021. évi költségvetés-tervezési javaslatait a költségvetési intézkedések minőségi értékelése alapján, amelynek során figyelembe vette azok célzott és ideiglenes jellegét is. A költségvetés-tervezési javaslatokban előirányzott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. A legtöbb tagállamban a bemutatott intézkedések többnyire ideiglenesek voltak. Úgy tűnik azonban, hogy néhány tagállam költségvetés-tervezési javaslatában szereplő egyes intézkedések nem voltak ideiglenesek, illetve nem ellensúlyozták azokat más intézkedésekkel. A 2021. évi költségvetés-tervezési javaslatok értékelése óta a tagállamok a 2021. évi uniós GDP 1,0 %-ának megfelelő mértékű további közvetlen költségvetési hatással járó intézkedéseket hoztak, amelyek szinte kivétel nélkül a kiadási oldalon jelentkeznek. A becslések szerint az egészségügyi többletkiadások és a csökkentett munkaidős foglalkoztatásra fordított kiadások egyaránt a GDP 0,2 %-ának megfelelő mértékű kiadást jelentenek. A többletkiadások a válság által érintett vállalkozásoknak nyújtott különböző támogatási rendszereket is magukban foglalnak, ideértve elsősorban a különösen érintett ágazatoknak nyújtott támogatásokat.

⁸ Olyan intézkedések tartoznak ide, mint az adók kötelezettségének felfüggesztése és a hitelezők azon lehetősége, hogy fizetéseképtelenségi eljárást vagy moratóriumot kezdeményezzenek a követelések végrehajtása vagy a szerződések felmondása tekintetében, továbbá a bírósági eljárások megszakításának lehetősége. A tagállamok által hozott fizetéseképtelenségi intézkedések áttekintése a következő címen érhető el: https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-hu.do?init=true

4. Az uniós szakpolitikai válasz: az általános mentesítési rendelkezés és a Next Generation EU lehető legjobb kihasználása

2020 márciusában az EU aktiválta a Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési rendelkezését, amely lehetővé tette a költségvetési szabályok rendes működésétől való átmeneti eltérést az EU-ban bekövetkező súlyos gazdasági visszaesésre való tekintettel. A Bizottság az általános mentesítési rendelkezés aktiválását azért javasolta, hogy az EU továbbra is gyorsan, erőteljesen és összehangoltan reagálhasson a gyorsan kibontakozó válságra. Az EU költségvetési szabályainak egyes rendelkezései általános válsághelyzetben valamennyi tagállam számára lehetővé teszik a rendes követelményektől való összehangolt és rendezett ideiglenes eltérést. Konkrétan a Paktum prevenciós ágára vonatkozóan az 1466/97/EK rendelet 5. cikkének (1) bekezdése és 9. cikkének (1) bekezdése értelmében „*az euróövezetet vagy az Unió egészét érintő súlyos gazdasági visszaesés időszakában a tagállamok számára engedélyezhető [...] a középtávú költségvetési célkitűzéshez vezető korrekciós pályától való átmeneti eltérés, azzal a feltétellel, hogy ez nem veszélyezteti az államháztartás középtávú pénzügyi fenntarthatóságát*”. A Bizottság megállapította, hogy az általános mentesítési rendelkezés nem függeszti fel a Paktum eljárásait, viszont annak aktiválása lehetővé tenné a Bizottság és a Tanács számára, hogy a Paktum keretében megtegyék a szükséges szakpolitikai koordinációs intézkedéseket, ugyanakkor eltérjenek a rendes körülmények között alkalmazandó költségvetési követelményektől.

2020 májusában a Bizottság az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (3) bekezdése szerinti jelentéseket fogadott el az összes tagállamra vonatkozóan, kivéve Romániát, amely esetében már folyamatban volt a túlzotthiány-eljárás. Ezek a jelentések a tagállami tervek vagy a Bizottság 2020. tavaszi előrejelzése alapján értékelték, hogy a tagállamok 2020-ban megfelelnek-e a hiánykritériumnak. Egyes tagállamok esetében az adósságkritériumnak való 2019-es megfelelést is értékelték. A Covid19-válságra adott szakpolitikai válaszuk következményeként a tagállamok 2020-ra tervezett hiánya általában a GDP 3 %-ában meghatározott küszöbérték felett volt. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy abban a szakaszban nem helyénvaló döntést hozni arról, hogy a túlzott hiány esetén követendő eljárás alá vonják-e a tagállamokat. Ezt a Covid19-járvány makrogazdasági és költségvetési hatásai okozta rendkívüli bizonytalanság indokolta, amely többek között nem tette lehetővé hiteles költségvetési politikák felvázolását sem.

A Bizottság véleménye szerint az általános mentesítési rendelkezés deaktiválására vagy további alkalmazására vonatkozó döntést a gazdaság állapotának mennyiségi kritériumokra épülő átfogó értékelése alapján kell meghozni. A gazdasági kilátások továbbra is rendkívül bizonytalanok, és nem teszik lehetővé az Uniót, illetve az euróövezetet sújtó súlyos gazdasági visszaesés megalapozott előrejelzését. A rendelkezés deaktiválását az EU és az euróövezet gazdaságának állapotától kell függővé tenni, elismerve, hogy időre van szükség ahhoz, hogy a gazdaság vissza tudjon térni a rendes működésére jobban emlékeztető körülményekhez. E tekintetben több mutatót is figyelembe lehet venni, de ezeknek is megvannak a maguk korlátai:

- A tényleges és a potenciális kibocsátás közötti eltérésre vonatkozó becslések az uniós költségvetési szabályok közös jellemzője, de a jelenlegi helyzetben különösen nagy bizonytalanság övezi ezeket a gazdasági sokk súlyossága és sajátos jellemzői miatt.

- A negyedéves vagy akár éves gazdasági növekedési ráták csak részleges képet adnak a gazdaság helyzetéről: a 2021–2022 vonatkozásában erőteljes növekedést jelző mutatók a GDP 2020-ban bekövetkezett példátlan visszaesése és ebből kifolyólag a gazdaság által elszenvedett mély sebek miatt nem feltétlenül közölnek világos képet a fellendülés erejéről.
- A csökkentett munkaidős rendszerek tömeges alkalmazása és a nem önként vállalt részmunkaidős foglalkoztatás miatt a munkaerőpiaci mutatók – mint például munkanélküliségi ráta – megtévesztő képet mutathatnak a gazdaság állapotáról, amiben az is közrejátszik, hogy a munkaerőpiaci mutatók késlekedéssel reagálnak a gazdasági fejleményekre.
- Az uniós vagy az euróövezeti gazdasági aktivitásnak a válság előtti helyzethez mért *szintje* megfelelőbb mutató a fellendülés állapotának mérésére⁹.

Ezért a Bizottság az általános mentesítési rendelkezés deaktiválásának vagy további alkalmazásának átfogó értékelése szempontjából a fő mennyiségi kritériumnak az EU-ban vagy az euróövezetben a válság előtti szintekhez (2019 végéig) viszonyított gazdasági aktivitás szintjét tekintené. A Bizottság 2021. téli előrejelzése alapján az uniós GDP várhatóan 2022 közepe felé fogja elérni a 2019-es szintet. Ezért a jelenlegi előzetes jelek abba az irányba mutatnak, hogy az általános mentesítési rendelkezés alkalmazása 2022-ben is indokolt lesz, és majd csak 2023-tól lehet deaktiválni azt. A Bizottság – 2021. tavaszi előrejelzése alapján – az európai szemeszter tavaszi csomagjának részeként értékelni fogja az általános mentesítési rendelkezés deaktiválásának vagy további alkalmazásának indokoltságát. Az egyes országok sajátos körülményeit az általános mentesítési rendelkezés deaktiválását követően továbbra is figyelembe fogják venni. Amennyiben egy tagállam nem tért vissza a gazdasági aktivitás válság előtti szintjére, a Stabilitási és Növekedési Paktum által biztosított valamennyi rugalmassági mechanizmust teljes mértékben ki fogják használni, különösen a költségvetés-politikai iránymutatásra vonatkozó javaslat megfogalmazásakor.

A tagállami költségvetés-politikai intézkedéseket példa nélküli uniós intézkedések támogatták és egészítették ki. A SURE eszköz olcsó hiteleket nyújt a tagállamoknak, hogy segítse őket a munkavállalók támogatásában. A Tanács 2020-ban összesen 90 milliárd EUR összegű SURE támogatást hagyott jóvá 18 tagállam számára, és 2021 februárjában még egy tagállam kérelmezett ilyen támogatást. Az Európai Beruházási Bank a vállalkozásokat támogató biztonsági hálót alakított ki, míg az Európai Stabilitási Mechanizmuson keresztül működő, pandémiás válsághelyzet kezelését célzó támogatási eszköz a Covid19-világjárványból fakadó egészségügyi, gyógyítási és megelőzési vonatkozású költségek finanszírozását segítő biztonsági hálót nyújt a tagállamok számára. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt is magában foglaló Next Generation EU fenntartható, egyenletes, inkluzív és méltányos helyreállításról fog gondoskodni. Végül pedig a kohéziós politikai alapokból származó forrásokat a koronavírusra való reagálást célzó, kiterjesztett beruházási kezdeményezés révén átcsoportosították azokra a területekre, ahol a forrásokra leginkább

⁹ Az Európai Költségvetési Tanács is ilyen megközelítést javasolt. Lásd: Európai Költségvetési Tanács (2020), Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021 (Az euróövezet számára 2021-ben megfelelő költségvetési irányvonal értékelése), 2020. július.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf

szükség van¹⁰. Az uniós szakpolitikai válasz egy olyan ideiglenes keret elfogadását is magában foglalta, amely lehetővé teszi a tagállamok számára az állami támogatási szabályok keretében előírányzott rugalmasság teljes mértékű kihasználását a gazdaságnak a Covid19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából. A keretet később módosították, hogy bővítsék a koronavírus-járvány elleni küzdelem szempontjából fontos termékek kutatásához, teszteléséhez és gyártásához, a munkahelyek védelméhez és a gazdaság további megsegítéséhez nyújtható állami támogatási lehetőségeket. Ezt követően a keretet kiterjesztették a feltőkésítési és az alárendelt kölcsönt nyújtó támogatások lehetővé tétele, a mikro-, kis- és induló vállalkozások további támogatása, valamint a magánberuházások ösztönzése érdekében. Nemrég pedig az ideiglenes keret 2021-ig való meghosszabbítására, egyes támogatási összeghatárok megemelésére, valamint egyes visszafizetendő eszközök közvetlen vissza nem térítendő támogatásokká átalakításának lehetővé tételére került sor. A világjárvány negatív gazdasági következményeire az EKB monetáris politikai intézkedések átfogó körének meghozatalával reagált. Mindenekelőtt létrehozta a pandémiás vészhelyzeti vásárlási programot (PEPP), és célzott hosszabb lejáratú refinanszírozási műveletekkel biztosított további likviditást. Ezek az intézkedések hozzájárulnak ahhoz, hogy a világjárvány ideje alatt a gazdaság valamennyi ágazatában meg lehessen őrizni a kedvező finanszírozási feltételeket.

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz támogatni fogja a növekedési potenciál strukturális reformok és beruházások révén való növelésére irányuló tagállami erőfeszítéseket, miközben hozzájárul a zöld és digitális átálláshoz. Az eszköz vissza nem fizetendő támogatásként 312,5 milliárd EUR-t, hitelek formájában pedig legfeljebb 360 milliárd EUR-t nyújt a tagállamoknak, a világjárvány negatív gazdasági következményei által leginkább sújtott gazdaságokat helyezve előtérbe. Az eszköz hozzá fog járulni az euróövezeten és az EU-n belüli gazdasági és társadalmi feltételek tekintetében jelentkező divergencia kockázatának csökkentéséhez. Ilyen méretű eszköz létrehozása az eddig példa nélküli uniós kötvénykibocsátás révén válik lehetővé. A Next Generation EU által nyújtott kedvező finanszírozás előnyének fenntartása egyaránt függ a kiadások minőségétől, illetve attól, hogy az uniós tagállamok mennyiben képesek a gyakorlatban végrehajtani terveiket, többek között a jelentős mértékű és az időszak elejére ütemezett uniós finanszírozás felhasználására szolgáló hatékony struktúrák létrehozása révén. A tagállamok középtávú költségvetési tervezése, valamint a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz révén finanszírozott beruházásaik és reformjaik közötti összhang szintén fontos előfeltétele a Next Generation EU keretében elérhető uniós támogatás sikeres felhasználásának.

A modellalapú szimulációk rámutatnak a Next Generation EU növekedésre gyakorolt jelentős hatására. Az EU GDP-je a becslések szerint rövid és középtávon majdnem 2 %-kal, hosszú távon pedig 1 %-kal nő, feltéve, hogy a vissza nem térítendő támogatást teljes egészében és a hitelek felét pótlólagos termelő közberuházások finanszírozására használják fel¹¹. A beruházások növekedése várhatóan fellendíti a rövid távú keresletet és a középtávú

¹⁰ HL L 99., 2020.3.31., 5. o.

¹¹ Lásd: A Bizottság 2020. őszi gazdasági előrejelzése. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf Az Európai Bizottság „Identifying Europe's recovery needs” (Európa helyreállítási szükségleteinek azonosítása) című munkadokumentumában (SWD (2020) 98 final) bemutatott kezdeti modellalapú szimulációk frissítése.

potenciális növekedést. A tényleges alsó határ közelében levő kamatlábak mellett korlátozott mértékű annak kockázata, hogy a költségvetési ösztönzés kiszorítja a magánberuházásokat. A magasabb GDP kedvező hatással lesz a GDP-arányos államadósságra is, különösen a nagy adósságállományú tagállamokban, és ebből következően csökken a kockázati felár, ami mind a lakossági fogyasztást, mind a beruházásokat erősíti. Végül pedig a költségvetési ösztönzés összehangolt jellege az EU-n belüli exportlehetőségek bővülése miatt pozitív továbbgyűrűző hatást gyakorol a növekedésre.

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz bevezetése jelentős következményekkel jár a nemzeti költségvetési politikákra nézve. Az eszközből finanszírozott kiadások jelentős fiskális impulzust biztosítanak az elkövetkező években. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz révén nyújtott vissza nem fizetendő támogatás lehetővé teszi majd magas színvonalú beruházási projektek finanszírozását és a termelékenységnövelő reformok költségeinek fedezését az államháztartási hiány és az államadósság növelése nélkül. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből nyújtott finanszírozás tehát hozzájárul ahhoz, hogy a tagállamok támogassák gazdasági helyreállítást, ösztönözzék a nagyobb potenciális növekedést, valamint fokozatosan javítsák alapvető költségvetési pozícióikat. E lehetőség különösen fontos a kevesebb költségvetési mozgástérrel vagy magas államadóssággal rendelkező tagállamok számára, amelyeknek prudens költségvetési politikát kell fenntartaniuk. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz forrásainak sikeres felhasználása esetén a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből finanszírozott többletkiadások az elkövetkező években jelentős költségvetési ösztönzést fognak biztosítani, amelynek ereje az eszközből finanszírozott beruházások előreütemezésének első éveit követően csökkenni fog. Középtávú költségvetési stratégiáik kialakításakor a tagállamoknak figyelembe kell venniük a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz és a nemzeti finanszírozású kiadások közötti fenti kölcsönhatást ahhoz, hogy megragadhasák a kínálkozó lehetőséget (lásd továbbá az 5. szakaszt). A saját forrásokról szóló határozat jóváhagyása előfeltétele annak, hogy a Next Generation EU keretében finanszírozni lehessen a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt. A tagállamoknak – nemzeti követelményeikkel összhangban – minden szükséges lépést meg kell tenniük a gyors jóváhagyás érdekében.

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz célja, hogy a tagállamokat a közkiadások és -bevételek növekedésbarát jellegének fokozására ösztönözze. Ehhez arra van szükség, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz által vissza nem fizetendő támogatás formájában finanszírozott közberuházások a beruházások meglévő szintjén felüli addicionális beruházások legyenek. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz csak úgy tud hozzájárulni a helyreállításhoz és a potenciális növekedés fokozásához, ha az eszköz révén nyújtott ilyen támogatás addicionális termelékeny és magas színvonalú beruházásokat finanszíroz, különösen akkor, ha ehhez strukturális reformok társulnak. Ha azonban az eszközből nyújtott támogatás nem eredményezi a beruházások növekedését, akkor csak átmenetileg csökkenteni fogja a hiányt és az adósságrátát, közép- és hosszú távon nem gyakorolva pozitív hatást a potenciális növekedésre, és kockáztatva azt, hogy a közkiadások összetételének romlását idézi elő. Továbbá a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz által biztosított addicionális költségvetési mozgástér átmeneti jellegű, ebből kifolyólag a célja nem is az, hogy további rendszeresen felmerülő kiadások finanszírozására fordítsák. Az új tartós intézkedéseket ehelyett olyan nemzeti finanszírozási forrásokból kell fedezni, amelyek hosszabb távon is fenntarthatók.

A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy helyreállítási és rezilienciaépítési terveik tartalmazzanak olyan reformokat és beruházásokat, amelyek fenntartják a gazdasági élénkülést és megerősítik a gazdasági és társadalmi rezilienciát. Az Európai Parlament, és a Tanács által elfogadott rendelet értelmében a tagállamoknak eredményesen kezelniük kell a releváns országspecifikus ajánlásokban azonosított kihívások összességét vagy jelentős részét, beleértve azokat is, amelyek hozzájárulnak a középtávon fenntartható költségvetési pozíciókhoz¹². Az országspecifikus ajánlások végrehajtása emellett támogatná a helyreállítást és javítaná a rezilienciát is. A bevételi oldalon ez az adóbeszedést és az adójogszabályok végrehajtását megerősítő, az adóalapot bővítő, valamint a növekedésbarát – többek között a munkát terhelő adót csökkentő, valamint környezetvédelmi és éghajlat-politikai célokat támogató – adóreformra irányuló intézkedéseket foglalhat magában. A kiadási oldalon pedig az államháztartási gazdálkodás megszilárdítására és a kiadások felülvizsgálatára irányuló intézkedésekre terjedhet ki, amelyek a pénzeszközök felhasználását produktívabb célok felé terelik. Olyan intézkedések is idetartozhatnak, amelyek a szociális jóléti rendszerek fenntarthatóságát kívánják biztosítani például olyan reformok révén, amelyek a foglalkoztatási ráta növelését célozzák. Az intézkedések irányulhatnak azon kockázat csökkentésére is, hogy a Covid19-válság a tartós munkanélküliség növekedéséhez vagy a munkaerőpiaci részvétel csökkenéséhez vezethet, tekintettel a népesség előregedésére is. Végül pedig a beruházást és az üzleti tevékenységet indokolatlanul hátráltató akadályokat felszámoló intézkedések fontosak a rendezett államháztartás magasabb gazdasági növekedés révén történő megőrzéséhez, miközben ezek az intézkedések gyakran nem járnak költségvetési terhekkel.

5. Iránymutatások a költségvetési politikák összehangolására vonatkozóan

A nemzeti költségvetési politikák összehangolása elengedhetetlen a helyreállítás támogatásához egy olyan bizonytalan környezetben, amelyet szűk monetáris politikai mozgástér jellemez. Az euróövezet gazdaságpolitikájáról szóló ajánlással összefüggésben a Tanács megállapodott abban, hogy a költségvetési politikáknak 2021-ben mindvégig minden euróövezeti tagállamban támogató jellegűnek kell maradniuk¹³. A szakpolitikai intézkedéseknek az országspecifikus körülményekhez kell igazodniuk, továbbá időszerűnek, átmenetinek és célzottaknak kell lenniük. A tagállamoknak folytatniuk kell a világjárvány hatékony kezelésére, a gazdaság működésének fenntartására és a fenntartható fellendülés támogatására irányuló intézkedések koordinálását. Amennyiben a járványügyi és gazdasági feltételek lehetővé teszik, fokozatosan meg kell szüntetni a szükséghelyzeti intézkedéseket, a válság társadalmi és munkaerőpiaci hatásai elleni küzdelem folytatása mellett. Továbbá a riasztási mechanizmus keretében készült jelentésről szóló, 2021 januárjában elfogadott tanácsi következtetések felszólítottak arra, hogy – a makrogazdasági stabilitást fenyegető meglévő és újonnan felmerülő kockázatokat figyelembe véve – további célzott és átmeneti intézkedéseket

¹²HL L 57., 2021.2.18., 17. o.

¹³ Lásd az euróövezet gazdaságpolitikájáról szóló tanácsi ajánlást (előkészületben). A megállapodás szerinti szöveg elérhető itt: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/hu/pdf>

kell hozni a helyreállítás támogatása érdekében. A tagállami és uniós szinten folytatandó költségvetési politikára vonatkozó ezen összehangolt iránymutatás továbbra is teljes mértékben érvényes.

Mindezek alapján a költségvetési politikák irányításának a következő időszakban néhány kulcsfontosságú megfontolásra kell támaszkodnia. Először is a tagállamok stabilitási és konvergenciaprogramjainak, valamint helyreállítási és rezilienciaépítési terveinek benyújtásával összefüggésben továbbra is alapvetően fontos a költségvetési politikák összehangolása. Másodszor, a költségvetési politikának továbbra is agilisnak kell maradnia, és ahogy szükséges, igazodnia kell a változó helyzethez. Harmadszor, el kell kerülni a költségvetési támogatás idő előtti kivezetését. A költségvetési politika hatékony eszköz, különösen bizonytalan környezetben. A támogatási intézkedések korai kivezetése jelentősebb kockázatokkal jár, mint a túl hosszú ideig való fenntartásuk. Ráadásul az idő előtti kivezetés összességében kiegyensúlyozatlan gazdaságpolitikai kombinációhoz vezetne egy olyan helyzetben, ahol az elkövetkező időszakban egy jó ideig a kamatok mértéke megközelíti vagy eléri a tényleges alsó határt. Negyedszer, az egészségügyi kockázatok csökkenésével a költségvetési intézkedések tekintetében a hangsúlyt fokozatosan célzottabb, a reziliens és fenntartható helyreállítást előmozdító intézkedésekre kell áthelyezni. Ötödször, a költségvetési politikáknak figyelembe kell venniük a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz hatását. Végezetül a költségvetési politikáknak tekintettel kell lenniük a növekedés erősségére, valamint az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos szempontokra is. A tagállamoknak a szakpolitikai támogatás gondosan megtervezett és fokozatos kivonásának részeként – megfelelő időzítéssel – a prudens középtávú költségvetési pozíció megvalósítására irányuló költségvetési politikát kell folytatniuk, a beruházások fokozása mellett.

E megfontolások hatással vannak a közeljövőben folytatandó költségvetési politikára, különös tekintettel az intézkedések kialakítására, a teljes fiskális impulzusra, valamint a tagállamok eltérő helyzete figyelembevételének szükségességére. E megfontolásokat a Bizottság részletesebben is be fogja mutatni az európai szemeszter tavaszi csomagjának részeként előterjesztendő iránymutatásban.

A költségvetési támogatási intézkedések kialakítása

A támogatási intézkedéseknek időszerűnek, átmenetinek és célzottaknak kell lenniük. A költségvetési intézkedéseknek maximalizálniuk kell a helyreállítás támogatását anélkül, hogy korlátoznák a jövőbeli költségvetési pályát. El kell kerülni tehát, hogy az intézkedések tartós terhet rójanak az államháztartásra. Amikor a tagállamok tartós intézkedéseket vezetnek be, megfelelő forrásokat kell rendelniük ezekhez, hogy középtávon biztosítsák a költségvetési semlegességet.

Az egészségügyi kockázatok csökkenésével a támogatási intézkedések tekintetében a hangsúlyt a szükséghelyzeti segélyről a célzottabb, a reziliens és fenntartható helyreállítást előmozdító intézkedésekre kell áthelyezni. Döntő jelentőségű, hogy az intézkedések az idő során megőrizzék hatékonyságukat, és kivezetésük fokozatos legyen. Az intézkedések minősége nagyon fontos lesz a gazdaság korlátozott költségvetési források mellett történő hatékony támogatásához. A járvány megfékezésére irányuló intézkedések

feloldásával és a gazdasági tevékenység normalizálódásával a fenntartott költségvetési támogatásnak a hosszú távú gazdasági károsodások minimalizálására és az erőforrások gyors újraelosztására kell összpontosulnia. Eközben a kormányoknak meg kell kezdeniük a válság örökségének kezelését, figyelembe véve többek között a magán- és államadósság megnövekedett szintjét, valamint a társadalmi és munkaerőpiaci hatásokat.

Ahogy a gazdaság és az egyes ágazatok a helyreállítás szakaszába érnek, a hatóságoknak fokozniuk kell a munkavállalókra vonatkozó foglalkoztatási ösztönzőket. A szakpolitikáknak el kell mozdulniuk a foglalkoztatottak és a vállalatok között már fennálló munkaviszonyok védelméről a munkanélküliek és inaktív személyek munkalehetőségeinek bővítése, valamint a válsággal összefüggésben bevezetett munkanélküliségi vagy csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerektől az időtálló ágazatokban kínált más foglalkoztatási lehetőségek felé vezető átmenet irányába. A magasabb strukturális munkanélküliség kockázatát csökkentő intézkedések közé tartoznak az oktatási, átképzési és továbbképzési kormányzati programok, illetve a csökkentett munkaidős foglalkoztatás célzott meghosszabbítása a foglalkozásváltás támogatása érdekében, valamint a megfelelően kialakított, ideiglenes foglalkoztatási ösztönzők.

A célzott támogatási intézkedéseknek segíteniük kell az életképes, ám még kiszolgáltatott helyzetű vállalkozásokat az újraindításban és üzleti modelljük kiigazításában. A likviditási támogatást fokozatosan kell megszüntetni annak biztosítása érdekében, hogy a felhalmozódott kötelezettségek ne vezessenek fizetőképességi problémákhoz. A fizetőképességi problémák megelőzéséhez alapvetően fontos a támogatás fenntartása az olyan fizetőképes, ám korlátozott likviditású vállalkozások esetében, amelyek várhatóan átmenetileg ki lesznek téve a Covid19-válság negatív hatásainak. Bizonyos esetekben továbbra is indokoltak lehetnek célzott és ideiglenes társaságiadó-kedvezmények vagy a bértámogatás. Az életképes vállalkozásoknak nyújtott finanszírozást nagyobb mértékben diverzifikálni kell a saját tőke és egyéb tőkefinanszírozási megoldások irányába (hibrid megoldások). Fontolóra lehetne venni a tőke magánszektor általi biztosításának ösztönzését (például a fizetőképességi problémákkal küzdő életképes cégek tőkeszerkezetének megerősítését célzó adókedvezmények) vagy a fizetőképesség magán- és állami forrásokból való támogatásának elegyítését.

A fellendülés erőteljesebbé válásával a költségvetési politikának előnyben kell részesítenie a köz- és magánberuházások fokozását a zöld és digitális gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása érdekében. E beruházásokat körültekintően kell kiválasztani, és hatásuk maximalizálása érdekében reformokat kell hozzájuk társítani. A jelentős méretű további beruházásoknak a stratégiai szakpolitikai célkitűzésekre kell irányulniuk, közelebbről a termelékenység növelésére, az új, 2030-ra kitűzött éghajlat-politikai cél és az európai zöld megállapodás céljai elérésének támogatására, a digitális kapacitások fejlesztésére, valamint más olyan beruházásokra, amelyek esetében erős pozitív továbbgyűrűző hatások jelentkeznek. Egy sikeres helyreállítási stratégia olyan beruházásokat is magában foglal, amelyek – különösen az oktatás és a készségfejlesztés révén – előmozdítják a társadalmi befogadást és a nemek közötti egyenlőséget, valamint a regionális kohéziót. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközön keresztül a reformok és a beruházások végrehajtására kapott finanszírozás szintén hozzájárul e célokhoz.

A teljes fiskális impulzus figyelembevétele

A nemzeti költségvetésekből és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből származó teljes fiskális impulzusnak 2021 és 2022 folyamán támogató jellegűnek kell maradnia. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz által nyújtott fiskális impulzus mértékét külön figyelembe kell venni a nemzeti költségvetési tervezés során, mivel a költségvetési irányvonal értékelésére szolgáló szokásos mérőszámok ezt nem tükrözik. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz működésbe lépésével a költségvetési felügyelet során általában alkalmazott szokásos mutatók alábecsülik a gazdaság számára biztosított fiskális impulzus hatását. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből származó vissza nem térítendő támogatásból finanszírozott kiadások olyan fiskális impulzust jelentenek, amelyek nem vezetnek a hiány vagy az adósság növekedéséhez. E további fiskális impulzus különösen azon tagállamok számára lesz fontos, amelyek esetében a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz által nyújtott finanszírozás a GDP vagy a teljes közberuházás szintjéhez viszonyítva a legnagyobb arányú.

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz egyedülálló lehetőséget kínál az alapvető költségvetési pozíció javítására anélkül, hogy lelassítaná a növekedést. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz intézkedéseiből származó fiskális impulzus és magasabb potenciális növekedés kölcsönösen előnyösen hat egymásra. Az egészségügyi kockázatok enyhülésével és a szükséghelyzeti intézkedések fokozatos megszüntetésével a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében indított beruházások és reformok végrehajtása lehetőséget nyújt a tagállamoknak az alapvető költségvetési pozícióik középtávú javítására, miközben támogatja a növekedést és a munkahelyteremtést. Ezért elengedhetetlen, hogy a tagállamok a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt középtávú költségvetési stratégiáikba való beépítésével a nemzeti kiadásokra és a bevétel növelésére irányuló döntéseiket integrált módon közelítsék meg.

A tagállamok eltérő helyzetének figyelembevétele

Figyelembe véve, hogy a kilátások szerint a gazdasági tevékenység 2021 második felében fokozatosan normalizálódik, a tagállamok költségvetési politikáit 2022-ben differenciáltabbá kell tenni. A tagállamok költségvetési politikáinak figyelembe kell venniük a helyreállítás helyzetét, a költségvetési fenntarthatóságot érintő kockázatokat, valamint a gazdasági, társadalmi és területi különbségek csökkentésének szükségességét:

- A tagállamoknak szóló költségvetési iránymutatás fokozott differenciálásával párhuzamosan 2022-ben támogató költségvetési irányvonalat kell fenntartani, elkerülve a költségvetési támogatás idő előtti kivezetését. Az idő előtti kivezetés olyan szakpolitikai hiba lenne, amely káros hatással lenne a gazdasági tevékenységre (mind belföldön, mind más tagállamokban) és a bizalomra. Azzal a kockázattal járna, hogy károk maradnak a társadalom és a gazdasági szerkezetében, és nehezebb lesz megvalósítani az EU gazdasági és társadalmi rezilienciáját és regionális kohézióját javító reformprioritásokat. Tekintettel arra, hogy támogatni kell a fenntartható helyreállítást az EU-ban, az alacsony fenntarthatósági kockázatokkal szembesülő tagállamoknak költségvetéseik kialakításakor

2022-ben a támogató költségvetési politika fenntartását kell megcélózniuk, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz hatásának figyelembevétele mellett.

- A válság súlyos hatása miatt fokozódtak a fenntarthatósági kockázatok. Mivel a válság miatt a GDP-arányos államadósság jóval magasabb szintű és negatív hatás éri a trendszerű növekedést, középtávon valószínűleg kevésbé kedvező pályákra kell számítani¹⁴. Az alacsony kamatlábak kedvező finanszírozási feltételeket biztosítanak valamennyi tagállam számára olyan kiadások vállalására, amelyek képesek fellendíteni a potenciális növekedést, elkerülve az alacsony növekedés és magas adósság jellemezte csapdahelyzetet. A várakozások megalapozásához hiteles középtávú költségvetési stratégiákra van szükség. Összességében a magas adósságsszinttel rendelkező tagállamoknak prudens költségvetési politikát kell folytatniuk, megőrizve eközben a nemzeti finanszírozású beruházásokat és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz vissza nem térítendő támogatását használva fel addicionális magas színvonalú beruházási projektek finanszírozására.
- Az összes tagállamnak figyelmet kell fordítania az államháztartás összetételére és minőségére, a költségvetés bevételi és kiadási oldalát is tekintetbe véve. Továbbá előnyben kell részesíteniük azokat a költségvetési strukturális reformokat, amelyek hozzájárulnak a közpolitikai prioritások finanszírozásának biztosításához, és elősegítik az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát.

A 2022 utáni időszakban a költségvetési politikáknak továbbra is figyelembe kell venniük a fellendülés erősségét, a gazdasági bizonytalanság mértékét és a költségvetési fenntarthatósággal kapcsolatos megfontolásokat. A költségvetési politikáknak a prudens középtávú költségvetési pozíciók elérését célzó, megfelelő időpontban történő újrafókuszálása – többek között a támogatási intézkedések fokozatos megszüntetése révén – hozzá fog járulni a költségvetés középtávú fenntarthatóságának biztosításához. Ezt oly módon kell megvalósítani, hogy az enyhítse a válság szociális és munkaerőpiaci hatását és hozzájáruljon a társadalmi fenntarthatósághoz.

6. Következtetések és a következő lépések

A tagállamoknak olyan stabilitási és konvergenciaprogramokat kell benyújtaniuk, amelyek figyelembe veszik a 2020. évi országspecifikus ajánlásokat, az éves fenntartható növekedési stratégiát, az euróövezet gazdaságpolitikájáról szóló tanácsi ajánlást és az e közleményben foglalt szakpolitikai iránymutatást. A tagállamok helyreállítási és rezilienciaépítési terveinek teljes mértékben összhangban kell lenniük e szakpolitikai iránymutatással.

Mivel az általános mentesítési rendelkezés nem jelenti a Stabilitási és Növekedési Paktum eljárásainak felfüggesztését, a Bizottság értékelni fogja a stabilitási és konvergenciaprogramokat, és az európai szemeszter tavaszi csomagjának részeként országspecifikus költségvetés-politikai iránymutatást fog javasolni. A költségvetési iránymutatásra vonatkozó javaslat tiszteletben fogja tartani a Stabilitási és Növekedési

¹⁴ Lásd: Európai Bizottság (2020): 2020. évi adósságfenntarthatósági figyelő, 2021. február.
https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en

Paktumot, miközben teljes mértékben kihasználja az ennek keretében lehetővé tett rugalmasságot annak biztosítására, hogy a költségvetési politika összehangolása kezelje a világjárvány okozta rendkívüli helyzetet. A fent bemutatott megfontolások alapján a költségvetés-politikai iránymutatásra vonatkozó bizottsági javaslatok továbbra is főként minőségi jellegűek lesznek, valamint a középtávú politikákra vonatkozó iránymutatás részeként differenciált kvantitatív elemet is tartalmazni fognak. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz által biztosított fiskális impulzus, az alapvető költségvetési pozíció javítása, valamint a reformok és beruházások végrehajtása kölcsönösen előnyös. A szakpolitikai iránymutatásra vonatkozó javaslat ezt figyelembe fogja venni.

2020 májusában a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy abban a szakaszban nem helyénvaló döntést hozni arról, hogy a túlzott hiány esetén követendő eljárás alá vonják-e a tagállamokat. 2020 tavaszához hasonlóan a Bizottság a 126. cikk (3) bekezdése alapján tervezi elkészíteni jelentéseit. Ezzel összefüggésben a Bizottság figyelembe kívánja venni a nagy fokú bizonytalanságot, a Covid19-válság tekintetében elfogadott fiskális politikai választ és a 2021-re vonatkozó tanácsi ajánlásokat. A Bizottság megközelítésének megerősítésére az európai szemeszter tavaszi csomagjának keretében kerül majd sor, a 2020. évi tényadatok, valamint a tagállamok stabilitási és konvergenciaprogramjai alapján.

Az európai szemeszter tavaszi csomagjának részeként, továbbá a Tanács és a Bizottság közötti párbeszédet követően a Bizottság a Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési rendelkezése deaktiválásának vagy további alkalmazásának kérdését is értékelni fogja. A Bizottság véleménye szerint az általános mentesítési rendelkezés deaktiválására vagy 2022-es további alkalmazására vonatkozó döntést a gazdaság állapotának mennyiségi kritériumokra épülő átfogó értékelése alapján kell meghozni. Ennek során a fő mennyiségi kritérium az EU-ban vagy az euróövezetben a válság előtti szintekhez viszonyított gazdasági aktivitás szintje lenne. A jelenlegi előzetes jelek abba az irányba mutatnak, hogy az általános mentesítési rendelkezés alkalmazása 2022-ben is indokolt lesz, és majd csak 2023-tól lehet deaktiválni azt.

A fellendülés erőteljesebbé válásával a Bizottság újra kívánja indítani a gazdaságirányítási keretről szóló nyilvános vitát. A Bizottság 2020. februári felülvizsgálata általánosam elismert kihívásokat azonosított a költségvetési kerettel és annak végrehajtásával kapcsolatban¹⁵. Míg a hiány és az adósság szintje összességében véve csökkent, egyes tagállamokban a válságot megelőzően igen magas volt az államadósság. Tagállami szinten a költségvetési irányvonal gyakran volt prociklikus, mind a kedvező, mind a kedvezőtlen körülmények között, azaz nem képezték elegendő tartalékot az érintett időszakokban, illetve más időszakokban nem használták ki kellőképpen a rendelkezésre álló költségvetési mozgásteret. Az államháztartás összetétele sem vált növekedés- és beruházásbaráttá. Nagy gazdasági sokkok esetén az euróövezet költségvetési irányvonalának irányítására való képességet hátráltatta, hogy kedvező körülmények között nem folytattak prudens költségvetési politikákat, és korlátozott maradt e képesség, mivel központi költségvetési stabilizációs kapacitás nélkül kizárólag a

¹⁵ Lásd: Európai Bizottság (2020): „A gazdasági kormányzás felülvizsgálata”, 2020. február.
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

nemzeti költségvetési politikák összehangolására támaszkodott. Ráadásul a keret egyre összetettebbé vált.

A világjárvány jelentősen megváltoztatta a nyilvános vita hátterét: nőtt a költségvetési hiány és az államadósság szintje és jelentősen visszaesett a kibocsátás, növekedtek a beruházási szükségletek, és ezzel összefüggésben új szakpolitikai eszközöket vetettek be uniós szinten. Emellett most először került sor az általános mentesítési rendelkezés alkalmazására a költségvetési felügyelet végrehajtása során. A válság tehát rávilágított számos olyan kihívás horderejére és jelentőségére, amelyet a Bizottság a nyilvános vita keretében meg kívánt vitatni. A gazdasági kormányzásról szóló nyilvános konzultáció újraindítása lehetővé teszi majd a Bizottság számára e kihívások mérlegelését és a tanulságot levonását. Tekintettel azonban a Covid19-válságra, valamint arra, hogy most a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközre és az azonnali szakpolitikai válaszra kell összpontosítani, a nyilvános konzultáció újraindítása egyelőre még várat magára.

Függelék

1. táblázat: a Covid19-világjárványra válaszul hozott nemzeti költségvetési intézkedések áttekintése

EU-27	2020		2020–2021		2020–2022	
	mrd EUR	a GDP %-ában	mrd EUR	a GDP %-ában	mrd EUR	a GDP %-ában
Tagállami kezdeményezések¹						
A. Közvetlen költségvetési hatással járó intézkedések²	497,8	3,8	364,7	2,6	83,1	0,6
1. Kiadás	438,5	3,3	322,2	2,3	65,9	0,4
1. a) Egészségügyi ellátás	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. b) Egyéb	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Bevétel	59,3	0,4	42,5	0,3	14,1	0,1
B. Automatikus stabilizátorok³		± 4				

C. Közvetlen költségvetési hatás nélküli likviditási intézkedések	2505,9	18,9				
1. Adóhalasztás	206,5	1,6				
2. Állami garanciák (elérhető keret)⁴	1877,0	14,2				
ezen belül a jelenlegi igénybevétel (tényleges függő kötelezettség)	456,0	3,4				
3. Egyebek	422,4	3,2				

¹ Az itt szereplő összegek a nemzeti finanszírozású intézkedések hatására terjednek ki, nem tartalmazzák pl. az uniós kezdeményezések révén biztosított finanszírozást.

² Az intézkedések hatása a 2019-es adatokhoz viszonyított növekményként, eredményszámla-elszámolásban (ESA2010) kerül bemutatásra. A GDP-előrejezések a Bizottság 2021. téli előrejelzésén alapulnak.

³ Az automatikus stabilizátorok hatását a költségvetési intézkedések becsült hatásának az elsődleges egyenleg változásából történő levonásával kapott különbözetként határozták meg.

⁴ Az összegek a maximálisan igénybe vehető költségvetési forrást jelölik, ha a rendelkezésre álló garanciákat teljes egészében igénybe vennék. Az EU-nak nyújtott garanciák és a nemzetközi szintű eszközök kizárásával. Németország esetében a rendelkezésre álló garanciarendszer méretét vették figyelembe, mivel a garanciakeret valójában korlátlan.

Euróövezet	2020		2020–2021		2020–2022	
	mrd EUR	a GDP %-ában	mrd EUR	a GDP %-ában	mrd EUR	a GDP %-ában
Tagállami kezdeményezések¹						
A. Közvetlen költségvetési hatással járó intézkedések²	422,3	3,7	339,4	2,9	57,9	0,4
1. Kiadás	368,8	3,3	298,6	2,5	42,3	0,3
1. a) Egészségügyi ellátás	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,1
1. b) Egyéb	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,2
2. Bevétel	53,5	0,5	40,8	0,3	14,9	0,1
B. Automatikus stabilizátorok³		± 4				
C. Közvetlen költségvetési hatás nélküli likviditási intézkedések	2164,8	19,2				
1. Adóhalasztás	112,3	1,0				
2. Állami garanciák (elérhető keret)⁴	1790,9	15,9				
ezen belül a jelenlegi igénybevétel (tényleges függő kötelezettség)	448,4	4,0				
3. Egyebek	261,5	2,3				

¹ Az itt szereplő összegek a nemzeti finanszírozású intézkedések hatására terjednek ki, és nem tartalmazzák pl. az uniós kezdeményezések révén biztosított finanszírozást.

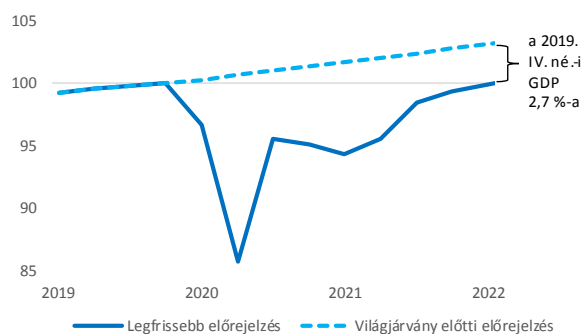
² Az intézkedések hatása a 2019-es adatokhoz viszonyított növekményként, eredményszámla-elszámolásban (ESA2010) kerül bemutatásra. A GDP-előrejezések a Bizottság 2021. téli előrejelzésén alapulnak.

³ Az automatikus stabilizátorok hatását a költségvetési intézkedések becsült hatásának az elsődleges egyenleg változásából történő levonásával kapott különbségként határozták meg.

⁴ Az összegek a maximálisan igénybe vehető költségvetési forrást jelölik, ha a rendelkezésre álló garanciákat teljes egészében igénybe vennék. Az EU-nak nyújtott garanciák és a nemzetközi szintű eszközök kizárásával. Németország esetében a rendelkezésre álló garanciarendszer méretét vették figyelembe, mivel a garanciakeret valójában korlátlan.

Forrás: az Európai Bizottság 2021. téli előrejelzése

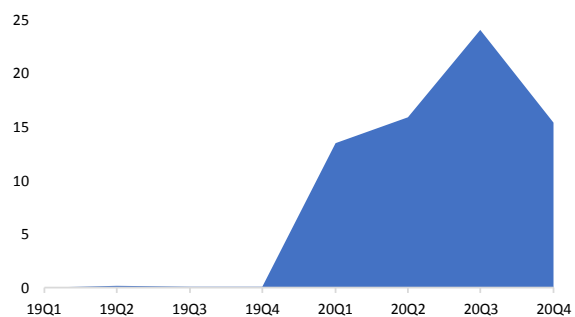
1. ábra **Reál-GDP az EU-ban, 2019–2022 (index, 2019Q4=100)**



Megjegyzés: A 2022-re vonatkozó, világjárvány előtti előrejelzés a 2021. év negyedéves növekedési ütemei extrapolációjának eredménye.

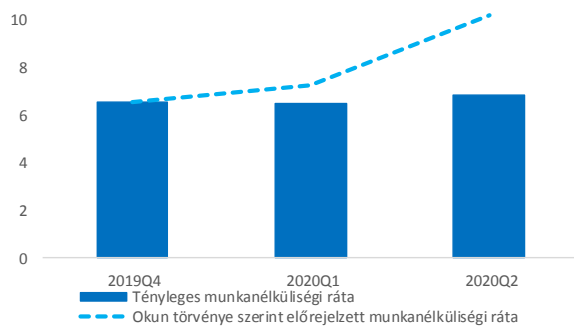
Forrás: az Európai Bizottság 2020. és 2021. téli előrejelzése

2. ábra **Globális pandémiás bizonytalansági index, 2010Q1–2020Q4**



Forrás: Ahir, Bloom and Furceri: „The World Uncertainty Index”, mimeo.

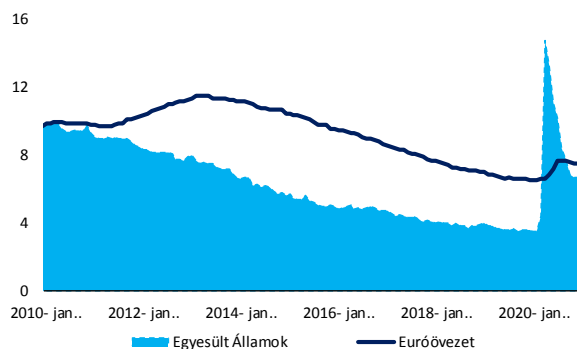
3. ábra **Tényleges munkanélküliségi ráta és Okun törvénye szerinti előrejelzés az EU-ban, 2019Q4–2020Q2(%)**



Megjegyzés: Okun törvénye a munkanélküliség és a reál-GDP-növekedés között empirikus módszerekkel megfigyelt kapcsolatra vonatkozik.

Forrás: Európai Bizottság, Eurostat munkaerőpiaci statisztikája és a nemzeti számlák alapján

4. ábra **Munkanélküliségi ráta az EU-ban és az USA-ban, 2010. január – 2020. december (%)**



Forrás: Eurostat