

## Elemzés

# Az európai helyreállítási alapról szóló brüsszeli javaslat csak változtatások után támogatható

Annak ellenére, hogy az Európai Bizottság (EB) május 27-én ismertette az európai gazdasági helyreállítás támogatására vonatkozó elképzeléseit, egyelőre igen keveset lehet tudni akár a közös hitelfelvétel módjáról, akár a források tagállamok közötti szétosztásáról. Az összesen 750 milliárd euró plusz forrás előteremtése több mint egy évtizedes tabut dönt azáltal, hogy végső soron a tagországok közös adósságvállalásához vezet. A Századvég Gazdaságkutató elemzésében azt vizsgálta, hogy a rendelkezésre álló információk tükrében Magyarország és a régió számára milyen hatással lehet az EU helyreállítási alapja.

A terv szerint az Európai Unió a pénzpiacokról vonna be hitelt, kihasználva, hogy jobb adóbsorolása miatt ezt a tagországok többségénél kedvezőbb feltételek mellett, olcsóbban teheti meg. Az erre vonatkozó döntéshez a tagállami minisztereket tömörítő Tanácsban konszenzusra van szükség, de jelenleg még több tagország is az ezzel kapcsolatos fenntartásait hangsúlyozza. A folyamat annál is komplexebb, mint az első ránézésre tűnhet, figyelembe véve, hogy az európai vezetők most határoznak az elkövetkező hét éves időszak költségvetéséről is. A két döntés nagymértékben összefügg, hatásuk közép- és hosszú távú. A Bizottság javaslata alapján a közösen felvett hitel visszafizetésére a 2028-2058 közötti időszakban kerül sor, tehát a következő generációra is hatással lesz.

**Az mindenképpen jelentős változás, hogy az EU-szintű közös adósságvállalás, ami még néhány hónappal ezelőtt is elképzelhetetlennek tűnt, ma már konkrét javaslatként szerepel a döntéshozók asztalán.** Ezt a megoldást korábban a magas államadóssággal és költségvetési egyensúlytalansággal küzdő déli tagállamok szorgalmazták, miközben a fegyelmezett költségvetési politikát folytató gazdagabb északi országok határozottan ellenezték, mondván az EU nem „transzfer unió”. A holtpontról való elmozduláshoz szükség volt Németország álláspontjának megváltozására, ami a május közepén megszületett német-francia közös javaslat formájában került a nyilvánosság elé. Ennek lényege, hogy az EU állítson fel egy 500 milliárd eurós alapot a járvány gazdasági hatásainak ellensúlyozása érdekében, és ezt az EB által felvett hitelből finanszírozza, amiért a tagországok közösen vállalnak kezességet. Annak idején a Politico ennek a javaslatnak a megszületését Merkel „mérőöldkövének” nevezte, ami által a

kancellárasszony „biztosította helyét az európai államférfiak panteonjában”<sup>1</sup>. Az EB javaslata tulajdonképpen a francia-német közös felvetésen alapuló, összegszerűen kibővített megoldásnak tekinthető. Ennek ellenére, a többi nettó befizető tag (Hollandia, Ausztria, Finnország) véleménye továbbra is az, hogy a rászorulókat nem vissza nem térítendő támogatások formájában, hanem inkább kedvezményes kamatozású, de visszafizetendő hitelekkel keresztül kellene támogatni. A tárgyalások folyamán ezt az álláspontot sem lehet majd teljességgel figyelmen kívül hagyni, ami jelentősen befolyásolhatja a helyreállítási alap szerkezetéről szóló végső döntést.

A helyzet rendkívüliségét és a mentőcsomag létjogosultságát az adja, hogy az euróövezeten belül korábban nem tapasztalt mértékű belső feszültségeket hozott felszínre a koronavírus járvány. Újból beigazolódott, válság idején a Monetáris Unió (EMU) nem rendelkezik sem megfelelő eszközökkel, sem döntéshozatali mechanizmussal a gondok hatékony és gyors, a közösségi szintű szolidaritáson alapuló enyhítésére. A válság egészségügyi és gazdasági hatásai által sokkal inkább sújtott déli tagállamokban, a kiábrándultság olyan méreteket öltött, ami alapjaiban kérdőjelezi meg az együttműködés létjogosultságát. Ebből a szempontból nézve **kijelenthető, a helyreállítási alap nem más, mint az eurózónát kétségbeesetten menteni hivatott akció**. A problémák kezelésére, tompítására megszületett javaslat következményei azonban nem korlátozódnak csupán az EMU-ra, hanem az EU egészére hatással vannak.

Az eurozónán belüli gazdasági feszültségek nem új keletűek, azok először a 2008-2009-es válságot követően jelentkeztek a déli tagállamok adósságválsága formájában. Ezek az országok a válság hatására megváltozott tőkemozgások következtében csak egyre rosszabb feltételek mellett voltak képesek finanszírozni államadósságukat. Azonban **a probléma gyökere a közös valuta, az euró elhibázott bevezetésére vezethető vissza. Annak idején az euró bevezetése politikai és nem gazdasági döntés volt, amit később több politikus és szakértő, köztük az euró „atyjának” is elnevezett Lámfalussy Sándor is megerősített**<sup>2</sup>. A döntéshozók figyelmen kívül hagyták azokat a véleményeket, amelyek szerint az euróövezet nem egy optimális valutaövezet, az egyes tagok eltérő gazdasági szerkezete, a versenyképesség különbségei, valamint a fiskális politikák összehangolásának hiánya hosszabb távon szét fogják feszíteni az európai együttműködés kereteit.

A Next Generation EU-nak (NGE) elnevezett helyreállítási csomag tulajdonképpen közösségi szintű kontraciklikus gazdaságpolitikai beavatkozást lehetővé tevő megoldás, amely a már eleve eladósodott és a koronavírus-válság gazdasági hatásainak jobban kitett

---

<sup>1</sup> [https://www.politico.eu/article/angela-merkel-milestone-moment-europe-coronavirus-response/?fbclid=IwAR0Fc7fGjJyiRdxlbq0Oa8JMRO86Tusu8V\\_TIL76Yg\\_tlb3bb59Vv3zlgZg](https://www.politico.eu/article/angela-merkel-milestone-moment-europe-coronavirus-response/?fbclid=IwAR0Fc7fGjJyiRdxlbq0Oa8JMRO86Tusu8V_TIL76Yg_tlb3bb59Vv3zlgZg)

<sup>2</sup> <https://hitelintezetiszemle.mnb.hu/letoltes/hsz-17-1-e1-banfi.pdf>

Olaszország és Spanyolország igényeire lett kialakítva. Ebben az ügyben **az EU kényszerpályán mozog, mert nem engedheti meg, hogy a két jelentős euróövezeti tagországot a válság következményei maguk alá gyűrjék.** Ebben a kérdésben a kelet-közép-európai tagországok többsége, beleértve Magyarországot is nem volt a „frontvonalban”, ez a megoldás elsősorban nem róluk szól, ennek megfelelően sokáig nem is képviseltek határozott álláspontot ebben az alapvetően észak-déli (támogató-támogatott) vitában. **Ugyanakkor az a furcsa helyzet is előállt, hogy a szegényebb tagok is kezességet vállalnak a gazdagabb tagok számára juttatott vissza nem térítendő támogatások finanszírozásáért, miközben ők relatíve kevesebb támogatásra jogosultak az új eszközből.**

Az NGE keretösszege 750 milliárd euró, amelynek szétosztása 12 különböző program mentén valósul meg. Ebből 443 milliárd euró vissza nem térítendő támogatás, 57 milliárd euró garanciavállalás, 250 milliárd euró pedig kedvező kamatozású hitel. Az összeg továbbá kiegészül 11,5 milliárd euróval, amit a jelenleg futó 2014-2020 közötti költségvetés átcsoportosításával teremtenek elő. A programok közül a legnagyobb forrással rendelkező Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) kerete 560 milliárd euró, amiből 310 Mrd támogatás, 250 Mrd hitel. A tagállamok kohézióját támogató REACT-EU programhoz keretösszege 55 Mrd euró, a klímapolitikai célokat támogató Méltányos Átállást Támogató Alaphoz (JTF) 30 Mrd euróval, míg az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alaphoz (EAFRD) 15 Mrd euró plusz forrással járul hozzá az új csomag. Ezekén túl további, a magánberuházásokat, innovációt, az egészségügy megerősítését segítő, valamint az EU szomszédságpolitikáját támogató programokat, vagy meglévő programok forrás-kiegészítését támogatja a helyreállítási csomag.

A tervezett források tagországok közötti szétosztására vonatkozóan korlátozott hivatalos információ áll rendelkezésre, ami jelentősen megnehezíti a csomag egyes országokra gyakorolt hatásainak értékelését. Az EB csupán egy olyan táblázatot tett közzé<sup>3</sup>, amelyből a tagállamok által megkapni javasolt teljes összeg, valamint a közös hitelfelvételt lehetővé tevő tagállami hozzájárulás olvasható ki, de az nem, hogy a támogatáson belül mekkora összeg a hitel és mekkora a vissza nem fizetendő támogatás. A hivatalos brüsszeli

---

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment\\_of\\_economic\\_and\\_investment\\_needs.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf), 51. oldal

információk hiánya ellenére bizonyos politikusi nyilatkozatok<sup>4,5</sup> és részinformációk alapján összeáll a kép<sup>6</sup>, hogy milyen megoszlásban számíthatnak a tagországok a támogatásra.

A rendelkezésre álló adatok és politikusi nyilatkozatok alapján egyértelműen kiolvasható, hogy nettó értelemben az új helyreállítási eszköz egyrészt azoknak az országoknak kedvez, amelyeknek már a válságot megelőzően is magas volt az államadósság szintje (Görögország, Olaszország, Spanyolország), másrészt pedig azoknak, amelyeknek a válság a gazdaság szerkezetének következtében (turizmus, járműgyártás aránya) várhatóan jelentős visszaesést fog okozni a GDP-növekedésben (Horvátország, Szlovákia). Az EU legszegényebb országa, Bulgária is jól fog járni. **Ez végső soron azt eredményezi, hogy azok az országok, mint például Magyarország, amelyek az elmúlt években felelős, kiegyensúlyozott költségvetési politikát folytattak, csökkent az államadósságuk, ráadásul sikeresen védekeztek a járvány hatásaival szemben, annak ellenére kaphatnak kevesebb támogatást, hogy a relatív fejlettségük (GDP/fő) jelentősen elmarad az intenzíven támogatott országok némelyikétől, következésképpen szegényebb országok támogatnak gazdagabbakat.**

Az alábbi diagram segít összehasonlítani a dél-európai és V4 országok helyreállítási alaphól várható részesedését, illetve a közös hitelfelvételt lehetővé tevő tagállami hozzájárulást. Kiderül, hogy egy főre vetítve a déli országok mindegyike nagyobb összegű teljes támogatásban részesül, mint a V4-ek (sárga oszlop), míg a vissza nem térítendő támogatások esetében (piros oszlop) csupán a szlovákok számára kilátásba helyezett egy lakosra jutó összeg éri el a déliek támogatását. Amennyiben csupán a segítségként legkonkrétabban értelmezhető **vissza nem térítendő támogatásokat vizsgáljuk, abból egy főre vetítve Görögország két és félszer, Spanyolország kétszer, Portugália 82 százalékkal, Olaszország pedig 63 százalékkal több támogatásban részesül, mint Magyarország. Mindez olyan feltételek mellett, hogy az egy főre**

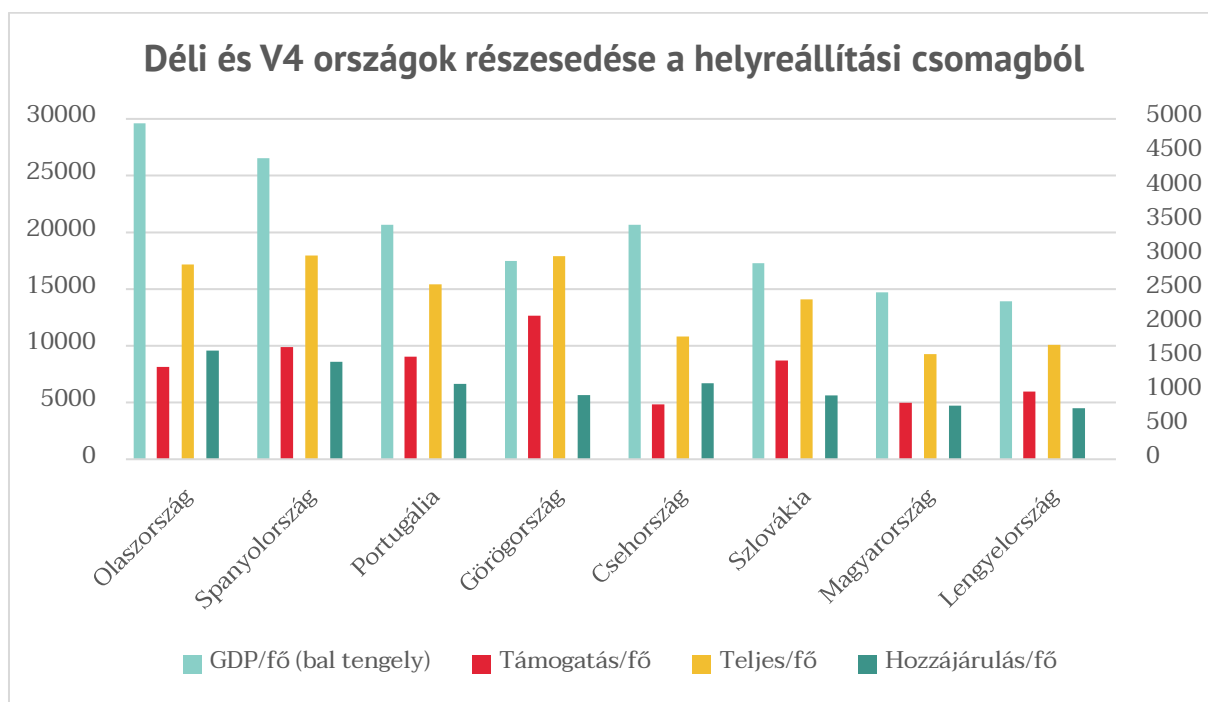
---

<sup>4</sup> [https://www.ansa.it/english/news/2020/05/27/italy-to-get-172.7-bn-from-eu-recovery-fund-sources\\_704c5af4-8915-41d6-b553-f1858744d756.html](https://www.ansa.it/english/news/2020/05/27/italy-to-get-172.7-bn-from-eu-recovery-fund-sources_704c5af4-8915-41d6-b553-f1858744d756.html)

<sup>5</sup> <https://www.tornosnews.gr/en/greek-news/economy/40306-pm-greece-secured-e32-billion-as-a-result-of-the-government-s-consistent-work.html>

<sup>6</sup> <https://www.rte.ie/news/business/2020/0528/1143149-how-much-eu-states-could-get-from-covid-recovery-scheme/>

jutó GDP mind a négy déli ország esetében magasabb, mint hazánkban. Az olasz egy főre jutó GDP duplája a magyarnak.



A diagramból egy másik, a V4 országokkal kapcsolatos aspektus is kiolvasható. Jól látszik, hogy az egy lakosra jutó teljes támogatási összeg (vissza nem térítendő + hitel) tekintetében a szlovákok vannak a legjobb helyzetben. A javaslat szerint 50 százalékkal kapnának többet, mint a magyarok, 40 százalékkal, mint a lengyelek és 30 százalékkal, mint a csehek. A vissza nem térítendő támogatások terén is a szlovákok vannak a legkedvezőbb kiinduló pozícióban a V4-ek között. A tervek szerint egy lakosra vetítve 80 százalékkal többet kapnának, mint a csehek, 75 százalékkal, mint a magyarok és 46 százalékkal, mint a lengyelek, de az utóbbiak támogatása is jelentősen magasabb, mint a cseheké és magyaroké. Nem véletlen, hogy Lengyelország és Szlovákia siettek üdvözölni a bizottsági javaslatot, míg Magyarország és Csehország ebben a kérdésben visszafogottságot mutatott.

**Ez a jelenség akár arra is alkalmas lehetett volna, hogy megossza a korábban gördülékenyen együttműködő V4 országokat, azonban a jelek szerint erre sikerült megnyugtató megoldást találni a legutóbbi csehországi miniszterelnöki találkozón. A találkozó után kiadott közös állásfoglalásban azt hangsúlyozták, hogy a V4-ek az erős Unióban érdekeltek, amelyben helye van a szolidaritásnak és a bajba jutottak megsegítésének, de kiálltak a felzárkózó országok méltányosabb támogatása mellett is.**

Az Európai Tanács szintjén folynak az egyeztetések mind a költségvetésről, mind pedig a helyreállítási csomagról. Figyelembe véve, hogy főleg az utóbbi esetében kiemelt szempont kell, legyen a segítségnyújtás gyorsasága, a döntés előreláthatólag a következő félév soros német elnöksége alatt fog megszületni. Magyarország szempontjából kiemelten fontos, hogy a tárgyalások során hatékonyan tudja képviselni a magyar nemzeti érdeket, növelje az ország számára felhasználható támogatási összegeket, annak felhasználási lehetőségeit az ország prioritásaihoz igazítsa.

## Következtetések

1. A bizottsági javaslat alapján Magyarország nem tartozik azon országok közé, amelyek a helyreállítási csomag egyértelmű haszonélvezőinek tekinthetők. Amennyiben a kilátásba helyezett vissza nem térítendő támogatási összegből (8,1 Mrd) kivonjuk a megemelt befizetési terhet (7.7 Mrd) az ország nettó pozíciója 400 millió euró, ami a GDP mindössze 0,27 százaléka. Ezen felül az ország további 7 milliárd euró hitelhez jutna hozzá, amelynek kamatfeltételei várhatóan kedvezőbbek lennének, mintha azokat a pénzpiacokról Magyarország közvetlenül venné fel.

2. **A helyreállítási alap kapcsán Magyarországnak nem a valóban nehéz helyzetben lévő déli tagországokkal van vitája, és a V4-ek összehangolt együttműködésének fenntartása is prioritás.** Ez utóbbi esetében kifejezetten biztató a helyreállítási csomag egyértelmű haszonélvezőjének tekinthető Szlovákia miniszterelnökének magatartása, aki az együttműködés gördülékenysége érdekében szolidáris a közös V4-es állásponttal. A térség országainak érdeke, hogy a mechanizmus ne hozza hátrányos helyzetbe azokat az országokat, amelyek fejlettebb uniós országokhoz való felzárkózása folyamatban van, ennek érdekében már korábban is felelős költségvetési politikát folytattak, és sikeresen védekeztek a világjárvány ellen. Ezt akkor lehet elérni, ha az EU vezetői megértik, hogy a felzárkózó országoknak specifikus, a gazdagabb országoktól eltérő prioritásai is vannak, ezért kiemelten támogatják ezek kohéziós törekvéseit és szakítanak azzal a tendenciával, hogy erre (illetve a mezőgazdaságra) egyre kevesebb forrás jut. Ehhez **arra lenne szükség, hogy az európai vezetők, a déli országok problémáinak megértéséhez hasonló érzékenységet, fogékonyságot tanúsítsanak a felzárkózó országok problémái iránt is, és szolidaritási alapon az ennek támogatásához szükséges források előteremtésére is legyenek nyitottak.** Ennek első lépése lehetne a korábban britek által kiharcolt, napjainkban a nettó befizető országok többsége által igénybe vett visszatérítések

rendszerének (rebate) megszüntetése, ami több milliárd euróval növelné meg a közös költségvetés mozgásterét.

**3.** A javaslat szerint a helyreállítási alap felhasználási feltételeit összhangba hozzák a többéves költségvetés felhasználási feltételeivel, és az európai szemeszter mechanizmus hatálya alá kerülnek. Ez azzal járna, hogy a források felhasználása nem minden esetben az ország valós szükségleteinek megfelelően valósulhatna meg, hanem Brüsszelből mondanák meg, hogy azt mire és hogyan lehetne felhasználni. Ez a megközelítés szembe megy a nemzeti érdekekkel, ezért **Magyarországnak és a hasonló helyzetben lévő szövetségeseinek az érdeke az, hogy a forrásokat minél nagyobb arányban a saját prioritásaik mentén használhassák fel.**

**4.** A Bizottság javaslatában van arra utalás, hogy a helyreállítási alap felhasználása az úgynevezett jogállamisági mechanizmushoz lenne kapcsolva<sup>7</sup>. **Figyelembe véve, hogy ez utóbbi mechanizmus elvei, keretei nem tisztázottak és legtöbbször csak azon tagországok „revolverezésére” szolgál, amelyek álláspontja eltér a brüsszeli bürokráciáétól, a nemzeti érdek azt kívánja, hogy a helyreállítási alap felhasználása semmilyen módon ne kapcsolódjon ehhez a képlékeny, éppen ezért szabadon értelmezhető és veszélyes mechanizmushoz.**

Budapest, 2020. július 1.

---

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590732521013&uri=COM:2020:456:FIN>