



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2022. március 3.
(OR. en)

6778/22

ECOFIN 177
UEM 33

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2022. március 3.
Címzett:	Jeppé TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2022) 85 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK 2023. évi költségvetés-politikai iránymutatás

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2022) 85 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2022) 85 final



Brüsszel, 2022.3.2.
COM(2022) 85 final

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK

2023. évi költségvetés-politikai iránymutatás

1. Bevezetés

Ukrajna Oroszország általi inváziója európai és globális szinten is aláásta a biztonságot és a stabilitást. Ezzel vízvázalstóhoz érkezünk: alapvetően megkérdőjeleződött Európa békén alapuló rendje. Az EU politikailag és gazdaságilag is Ukrajna mellett áll. Nagyszabású és célzott szankciócsomagja, amellyel Oroszország provokálatlan és indokolhatatlan katonai fellépésére válaszolt, maximális hatást fog gyakorolni az orosz gazdaságra és politikai elitre. Ugyanakkor a menekültáradat, a biztonsági kockázatok és a lehetséges orosz ellenintézkedések miatt az EU is közvetlen kihívásokkal szembesül. A válság visszavetheti a növekedést, többek között a pénzügyi piacokra gyakorolt negatív hatások, az energiaárak további emelkedése, az ellátási lánc tartós szűk keresztmetszetei és a bizalomvesztés miatt.

A rendkívüli bizonytalansággal és kockázatokkal összefüggésben a Covid19-válságból való kilábaláshoz a gazdasági és költségvetési politikák szoros összehangolása szükséges. Az uniós gazdaság válságból való kilábalását és az azt követő fellendülést a világjárványra határozottan és összehangoltan reagáló költségvetési politika, az új uniós eszközökből származó példátlan mértékű támogatás és az alkalmazkodó monetáris politika tette lehetővé. Az uniós GDP 2021 harmadik negyedében visszatért a válság előtti szintre; a Bizottság 2022. téli előrejelzésében úgy becsülte, hogy a kibocsátás 2022 végére várhatóan minden tagállamban meg fogja haladni a világjárvány előtti szintet. A költségvetési politikát továbbra is szorosan össze kell hangolni, ezzel biztosítva a költségvetés fenntarthatóságát. A költségvetési politikának emellett a szélesebb körű gazdaságpolitikára támaszkodva – a globális feltételek romlása ellenére is – segítenie kell a helyreállítás fenntartását, illetve az európai gazdaság erőteljes és fenntartható növekedési pályára állítását.

A költségvetési politikáknak fel kell készülniük a körülmények gyors változásaira. A szakpolitikai környezet folyamatosan változik. A világjárványhoz kapcsolódó ideiglenes szükséghelyzeti intézkedéseket a tervek szerint 2022-ben nagyrészt kivezetik, a járványügyi helyzet fokozatos javulásának megfelelően⁽¹⁾. A rövid távú inflációs kilátások alapján lassan a monetáris politika is visszatér a rendes kerékvágásba. Az Ukrajna elleni invázió azonban negatívan befolyásolja a kilátásokat, amelyek a kockázatok növekedésével bizonytalanabbá váltak. A Stabilitási és Növekedési Paktum úgynevezett „általános mentesítési rendelkezése”⁽²⁾ még 2022-ben is alkalmazandó. Ennek köszönhetően a költségvetési politika a változó helyzethez alkalmazkodva kezelni tudja majd a válság közvetlen kihívásait. A Bizottság 2022. téli előrejelzése alapján 2023-tól már nem lesz szükség az általános mentesítési rendelkezés alkalmazására⁽³⁾. A nagy fokú bizonytalanságra tekintettel a

⁽¹⁾ Európai Bizottság (2021), „2022. évi költségvetésiterv-javaslatok: Átfogó értékelés”, COM(2021) 900 final, 2021. november 24.

⁽²⁾ Az EU költségvetési szabályainak egyes rendelkezései az euróövezet vagy az EU egészét sújtó súlyos gazdasági visszaesés okozta általános válsághelyzetben valamennyi tagállam számára lehetővé teszik a rendes követelményektől való összehangolt és rendezett ideiglenes eltérést (lásd az 1466/97/EK rendelet 5. cikkének (1) bekezdését, 6. cikkének (3) bekezdését, 9. cikkének (1) bekezdését és 10. cikkének (3) bekezdését, valamint az 1467/97/EK rendelet 3. cikkének (5) bekezdését és 5. cikkének (2) bekezdését).

⁽³⁾ Az általános mentesítési rendelkezés alkalmazását az Európai Bizottság Tanácshoz címzett, a Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési záradékának alkalmazásáról szóló közleményének jóváhagyása tette lehetővé, COM(2020) 123 final, 2020. március 23. A deaktiválásra vonatkozó döntés a gazdaság állapotának átfogó értékelésén alapul, amely fő mennyiségi kritériumként az EU és az euróövezet gazdasági aktivitásának szintjét veti össze a válság előtti (2019.

Bizottság ezt a 2022. tavaszi gazdasági előrejelzés alapján újra fogja értékelni. Végezetül 2021 októberében újraindult a gazdasági kormányzás keretéről szóló vita azzal a céllal, hogy 2023-ig kellő időben széles körű konszenzus alakuljon ki a további teendőkről⁽⁴⁾.

Ez a közlemény iránymutatást nyújt a tagállamoknak a költségvetési politika végrehajtásához és összehangolásához a változó gazdasági kilátásokkal összefüggésben. Az iránymutatás figyelembe veszi a 2021 márciusában közzétett hasonló iránymutatással kapcsolatos pozitív tapasztalatokat, amely fontos adalékként szolgált a megfelelő költségvetés-politikai válaszleptések és kiigazítások tárgyában a Tanácsban és az eurócsoportban zajló, illetve más uniós és nemzetközi érdekelt felekkel folytatott megbeszéléshez. Az itt meghatározott elvek a Bizottság 2022. téli előrejelzését tükrözik, és iránymutatásul szolgálnak a tagállamok jövőbeli stabilitási és konvergenciaprogramjaihoz. A Bizottság a gazdasági helyzet alakulásának függvényében szükség szerint, de legkésőbb az európai szemeszter tavaszi csomagjában – 2022. május végén – aktualizálni fogja az iránymutatást.

A közlemény további része négy szakaszból áll. A 2. szakasz felvázolja a 2022-re és 2023-ra vonatkozó gazdasági kilátásokat. A 3. szakasz meghatároz öt elvet, és a Bizottság 2022. téli előrejelzése alapján megállapítja azok alkalmazásának következményeit a tagállamok 2023-as költségvetési terveit érintő, 2022 májusában előterjesztendő költségvetési ajánlások tekintetében. A 4. szakasz összefoglalja a gazdasági kormányzás felülvizsgálatának aktuális állását. Az 5. szakasz felvázolja a következő lépéseket.

2. Gazdasági helyzet és kilátások

Az uniós gazdaság a Covid19-világjárvány harmadik évébe lépve újra elérte a világjárvány előtti kibocsátási szintet. Az EU gazdasága 2021-ben erőteljesen fellendült, és a munkanélküliség is minden eddiginél alacsonyabb volt, de a bővülés üteme az év vége felé lassulni kezdett. Az omikron variáns megjelenése az utazási korlátozások újbóli bevezetéséhez, az egészségügyi rendszerekre nehezedő nyomás kiújulásához, valamint – a betegszabadságok, az otthoni karanténok és a gondozási feladatok miatt – munkaerőhiányhoz vezetett. Az akadozó kínálat az erős kereslettel párosulva felnyomta a nyersanyag- és az energiaárakat. Ezek a kedvezőtlen fejlemények lefékeztek az uniós gazdaság lendületét, a reál-GDP növekedése 2021 utolsó negyedében lassult.

A Bizottság 2022. téli előrejelzése úgy becsülte, hogy 2022-ben és 2023-ban is folytatódni fog az európai gazdaság erőteljes bővülése, noha alapjai gyengülni fognak. Az előrejelzés azt várta, hogy a gazdaság bővülése egy rövid megtorpanást követően 2022 második negyedében újraindul, és az előrejelzés távlatában is erőteljes marad. Az alapvető növekedési tényezők továbbra is erősek. A javuló munkaerőpiac, a háztartások jelentős megtakarításai, a még mindig kedvező finanszírozási feltételek, valamint a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) alkalmazása mind alátámasztotta a hosszú távú és erőteljes

végi) szinthez. Európai Bizottság (2021), „Egy évvel a Covid19-járvány kitorése után: a fiskális politikai válasz”, COM(2021) 105 final, 2021. március 3., 7–8. és 14. o.

⁽⁴⁾ Európai Bizottság (2021), „Az uniós gazdaság a Covid19 után: a gazdasági kormányzásra gyakorolt hatások”, COM(2021) 662 final, 2021. október 19.

expanziós szakaszra vonatkozó várakozásokat. A téli előrejelzés ezért azzal számolt, hogy az uniós reál-GDP növekedése 2022-ben 4,0 % lesz, vagyis 1,3 százalékponttal alacsonyabb a 2021. évi értéknél, de még mindig jóval magasabb a hosszú távú átlagnál. A téli előrejelzés⁽⁵⁾ szerint a normalizálódás 2023-ban is folytatódott volna, némileg mérsékeltebb, 2,8 %-os növekedés mellett.

A téli előrejelzés azonban nem számolt az Ukrajna elleni invázióval és az azt követő geopolitikai feszültséggel. Ezek az események negatívan befolyásolják a növekedési kilátásokat, és növelik a gazdasági kockázatokat. A kínálati oldal szűk keresztmetszeteiből eredő költségnyomás miatt például a vártnál magasabb lehet az infláció. Ha azonban a termelők az energiaárak növekedését túlzott mértékben hárítják át a fogyasztókra, az az aggregált kereslet csökkenését eredményezheti. A kínálatot visszafogó globális szűk keresztmetszetek várhatóan 2022-ben is fennmaradnak. Emellett a termelékenységet potenciálisan meghaladó béremelések – másodlagos hatásként – hosszabb távon is magasan tarthatják az inflációt. Kedvező lehet viszont, hogy az RRF-ből és a többéves pénzügyi keretből – így az uniós kohéziós alapokból – támogatott beruházások fokozhatják a gazdasági aktivitást.

3. A költségvetési iránymutatás fő elvei és alkalmazásuk következményei

Ez a szakasz meghatározza, hogy a Bizottság mely fő elvek mentén fogja értékelni a tagállamok stabilitási és konvergenciaprogramjait. Az elvek alkalmazása következményekkel jár a tagállamok 2023-as költségvetési terveit érintő, 2022 májusában előterjesztendő költségvetési ajánlások tekintetében. E következményeket a közlemény a téli előrejelzés alapján állapítja meg. A Bizottság szorosan figyelemmel fogja kísérni a helyzetet, és szükség szerint kiigazítja az iránymutatást.

A Bizottság 2023 tekintetében minőségi szemléletű, adatokkal alátámasztott költségvetési ajánlásokat fog megfogalmazni. A jelenlegi gazdasági helyzetben, amely a kibocsátási rések és a strukturális egyenlegek becslését is nehezíti, a Bizottság úgy döntött, hogy a tavalyi évhez hasonlóan idén tavasszal is olyan országspecifikus költségvetési iránymutatást fog javasolni, amely a 2022. évi költségvetési ajánlásban alkalmazott megközelítésre, a folyó kiadások növekedésének korlátozására, valamint az államháztartás minőségének és összetételének vizsgálatára épül. A Bizottság ezen iránymutatás alapján fogja értékelni az ajánlások megvalósulását a költségvetési eredményekben. Az euróövezeti tagállamok 2023-as költségvetésének értékelésére ősszel kerül sor, a költségvetés-terv-javaslatokról szóló bizottsági véleményekben.

1. elv: Biztosítani kell a szakpolitikai koordinációt és a szakpolitikák következetes kombinálását.

A költségvetési politikák összehangolása továbbra is kulcsfontosságú. A tagállamok összehangolt költségvetési intézkedései, melyeket a Covid19-világjárvány miatti súlyos gazdasági visszaesésre válaszképpen hoztak, sikeresen mérsékeltek a járvány gazdasági

⁽⁵⁾ A Bizottság február 10-én adta ki 2022. téli előrejelzését, amely a 2022. február 1-jei állapotokat tükrözte.

hatásait. Az intézkedések sikeréhez az általános mentesítési rendelkezés aktiválása és az uniós szintű fellépés is hozzájárult. A költségvetési politikák szoros koordinációja elengedhetetlen ahhoz, hogy biztosítani tudjuk az új és fenntartható növekedési pályára való zökkenőmentes átállást és az államháztartások fenntarthatóságát.

Az euróövezetre vonatkozó költségvetési irányvonalnak megfelelő egyensúlyt kell teremtenie a fenntarthatósági és a stabilizációs szempontok között. Ezt az egyensúlyt tagállami szinten, ugyanakkor az euróövezetnek és az EU egészének érdekeit is szem előtt tartva kell megteremteni. A gazdaság továbbra is stabil lábakon áll, és számíthat az uniós alapok – különösen az RRF – támogatására is, de 2023-ban fokozatosan megszűnnek a világjárvány alatt hozott gazdaságtámogató intézkedések, amelyek mindeddig jelentős hátszelet biztosítottak. A költségvetési politika helyreállításának ütemezésekor figyelembe kell venni a monetáris politikával és a pénzügyi ágazatra vonatkozó szakpolitikákkal való kölcsönhatásokat, valamint az RRF-ből származó költségvetési impulzust is⁽⁶⁾.

A téli előrejelzés alapján a Bizottság úgy véli, hogy 2023-ban célszerű áttérni a 2020–2022-ben alkalmazott, általánosságban támogató jellegű költségvetési irányvonalról egy lényegében semleges költségvetési irányvonalra, ugyanakkor fel kell készülni a gazdasági helyzet változásaira.

2. elv: Fokozatos és magas színvonalú költségvetési kiigazítások és gazdasági növekedés révén biztosítani kell az államadósság fenntarthatóságát.

Az adósságráták magasak, és a világjárvány következtében tovább nőttek. A Covid19-világjárványra válaszképpen hozott költségvetési intézkedések és a gazdasági visszaesés miatt az államadósság mértéke jelentősen nőtt, kiváltképp néhány, magas adóssággal rendelkező tagállamban, bár az adósságszolgálati költségek nem emelkedtek. Az összesített uniós adósságráta 2021-ben a GDP mintegy 92 %-án tetőzött, 2023-ban pedig várhatóan csökkenni fog, noha csak kismértékben, a GDP 89 %-ára. A tagállamok közötti eltérések azonban továbbra is nagyok. Az adósságráta hat tagállamban várhatóan 2023-ban is meghaladja a GDP 100 %-át, és a tagállamok mintegy felében marad a GDP 60 %-a alatt.

Az adósságráta a következő tíz év alatt változatlan politika mellett uniós szinten nagyjából stabilizálódna, egyes magas adóssággal rendelkező tagállamok esetében viszont tovább növekedne. Az adósság alakulását számos tényező befolyásolja. A magas államadóssággal járó szokásos kockázatokat egyéb problémák is súlyosbítják, például az elöregedés várható költségei és a Covid19-válság során (garanciák formájában) vállalt függő kötelezettségek. Az adósság dinamikája 2021-ben ugyanakkor a vártnál jobban alakult, részben amiatt, hogy a beruházások és a reformok középtávon várhatóan pozitív hatást fognak gyakorolni a potenciális növekedésre, ami csökkentette a finanszírozási költségeket és javította a növekedési kilátásokat. E hatás nagyságrendje attól függ, hogy a növekedési ráta mennyivel haladja meg a kamatlábakat, ami még nem látható előre.

⁽⁶⁾ Az RRF-ből származó éves költségvetési impulzus nem az adott évben a gazdaságnak nyújtott RRF-támogatásokat jelenti, hanem az adott évben és az előző évben felhasznált RRF-támogatások különbségét.

Az adósságállományok féken tartása érdekében többéves költségvetési kiigazításra van szükség, melyet növekedéssegítő beruházások és reformok kísérnek. Biztosítani kell az államháztartás fenntarthatóságát, és ehhez fokozatosan csökkenteni kell az államadósság magas szintjét. A válság után egyes tagállamok GDP-arányosan magasabb kiadásokkal és alacsonyabb bevételekkel szembesülhetnek. A magas adóssággal rendelkező országoknak középtávon csökkenteniük kell adósságukat, különben romlani fognak növekedési kilátásaik, és lemaradhatnak a többi országtól. Ha az államháztartást nem védik meg a pénzügyi piacok esetlegesen kedvezőtlen fejleményeitől, az csökkentheti gazdaságaik általános rezilienciáját. A szükséges kiigazítás mértékét és ütemét annak ismeretében lehet meghatározni, hogy az adósság mennyire érzékeny a finanszírozási feltételek változásaira. Az adósságcsökkentési stratégia akkor lesz sikeres, ha a költségvetési konszolidációra, az államháztartás minőségére és összetételére, valamint a növekedés előmozdítására összpontosít. Egy elszigetett konszolidáció aláásná a folyamatban lévő fellendülést, negatív hatást gyakorolna a potenciális növekedésre, a piaci hangulatra és a finanszírozási költségekre, és végső soron kontraproduktív lenne az adósság fenntarthatósága szempontjából.

A téli előrejelzésből kiindulva a Bizottság szerint a magas államadósságot 2023-tól, fokozatos költségvetési kiigazítással célszerű csökkenteni, mivel egy elszigetett konszolidáció negatív hatással lehet a növekedésre, így az államadósság fenntarthatóságára is.

3. elv: Ösztönözni kell a beruházásokat és a fenntartható növekedést.

Minden tagállamnak kiemelten törekednie kell arra, hogy gazdaságát magasabb szintű fenntartható növekedési pályára állítsa, valamint kezelje a kettős átállással kapcsolatos kihívásokat⁽⁷⁾. Az Európai Bizottság és más szervezetek becslései szerint az uniós éghajlatpolitikai és digitális célkitűzések eléréséhez jelentős beruházásokra van szükség. A zöld megállapodás célkitűzéseinek megvalósításához 2021 és 2030 között évi 520 milliárd EUR összegű további köz- és magánberuházásra van szükség. A digitális átállás megvalósításához a becslések szerint a következő évtizedben évente mintegy 125 milliárd EUR összegű többletberuházásra van szükség az EU-ban. E beruházások nagy részét a magánszektornak kell finanszíroznia, de az állami szektornak is szerepet kell vállalnia, többek között a kísérő intézkedésekhez nyújtott kiegészítő finanszírozással, az innovatív projektek kockázatmentesítésével, a magánberuházások becsatornázásával és bevonásával, valamint a piaci hiányosságok felszámolásával. Az időtálló európai növekedési modelltől szóló közlemény kiemeli annak fontosságát, hogy az érintett szereplők – vagyis az EU, a tagállamok és a magánszektor – összehangoltan alkalmazzák a rendelkezésükre álló szakpolitikai ösztönzőket⁽⁸⁾. Kulcsfontosságú a tagállami beruházási és reformpolitikák, valamint a nemzeti és uniós célkitűzések közötti koherencia biztosítása.

⁽⁷⁾ Az EU jelenlegi gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai prioritásai négy dimenzióra összpontosítanak: környezeti fenntarthatóság, termelékenység, méltányosság és makrogazdasági stabilitás. Lásd: Európai Bizottság (2021), „2022. évi éves fenntartható növekedési jelentés”, COM(2021) 740 final, 2021. november 21.

⁽⁸⁾ Európai Bizottság (2022), „Időtálló európai növekedési modell: a zöld, digitális és reziliens gazdaság felé vezető út”.

Az RRF és a többéves pénzügyi keret forrásai az elkövetkező években támogatni fogják a közberuházásokat és a reformokat. A Next Generation EU központi elemét képező RRF 2026-ig 338 milliárd EUR vissza nem térítendő támogatást (a továbbiakban: RRF-támogatás) és akár 386 milliárd EUR hitelt nyújt beruházások és reformok támogatására (mindkét összeg folyó áron értendő). Az RRF-ből nyújtott finanszírozás segíteni fogja a rezilienciaépítést, hozzá fog járulni környezeti és digitális céljaink eléréséhez, továbbá növelni fogja a kohéziót, a termelékenységet és a versenyképességet. Eddig 22 uniós ország helyreállítási és rezilienciaépítési terve kapott zöld jelzést, közülük 21 – ezt igénylő – tagállam részesült előfinanszírozásban. Az RRF-támogatások folyósítását az időszak elejére ütemezik, a rendelkezésre álló összegek mintegy kétharmadát 2023 végéig kifizetik⁽⁹⁾. Az RRF-támogatásból finanszírozott kiadások az államháztartási hiány és az államadósság növelése nélkül teszik majd lehetővé magas színvonalú beruházási projektek megvalósítását és a termelékenységnövelő reformok költségeinek fedezését. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek gyors megvalósítása így elősegíti a tartós és fenntartható gazdasági helyreállítást, serkenti a növekedést és hozzájárul a költségvetési egyensúly fokozatos javításához, többek között a legmagasabb államadóssággal rendelkező tagállamokban. Az új generációs uniós kohéziós politikai alapok jóváhagyása még jobban elő fogja mozdítani a beruházásokat, és így a kettős átállást és a rezilienciát az Unió egész területén.

Minden tagállamnak védenie kell a beruházásokat, és indokolt esetben bővítenie kell a nemzeti finanszírozású beruházásokat, különösen a zöld, digitális és reziliens átállás érdekében. Hangsúlyt kell fektetni a nemzeti finanszírozású beruházások magas színvonalára, és arra, hogy ezek a beruházások összhangban legyenek az RRF-ből finanszírozott beruházásokkal. A költségvetési politikákat úgy kell átalakítani, hogy azok előmozdítsák a kettős átállást, és ezáltal a tartós és fenntartható növekedést. Ha szükséges, például az RRF-ből származó hozzájárulások csökkenése esetén, a tagállamoknak bővíteniük kell a nemzeti finanszírozású beruházásokat, különösen a kettős átállás érdekében. A magas adóssággal rendelkező tagállamoknak a költségvetési kiigazítást nem a beruházások kárára, hanem a nemzeti finanszírozású folyó kiadások növekedésének korlátozásával kell megvalósítaniuk.

A Bizottság szerint a középtávú költségvetési tervekben elő kell mozdítani és védeni kell a nemzeti finanszírozású, magas színvonalú közberuházásokat, mivel 2023-ban és azt követő időszakban a reziliens gazdaság elősegítése és a kettős átállás kihívásainak kezelése közös kulcsfontosságú szakpolitikai célkitűzésnek minősül.

4. elv: Előnyben kell részesíteni a középtávú költségvetési kiigazításon alapuló költségvetési stratégiákat, figyelembe véve a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kínáلتa lehetőségeket.

⁽⁹⁾ A Tanács által eddig jóváhagyott 22 helyreállítási és rezilienciaépítési terv összesen 291 milliárd EUR vissza nem térítendő finanszírozást és 154 milliárd EUR hitelfinanszírozást tartalmaz. Hitelfinanszírozást hat tagállam igényelt tervében (Ciprus, Görögország, Olaszország, Portugália, Románia és Szlovénia). Az RRF-rendelet ((EU) 2021/241) 18. cikke értelmében 2022. június 30-ig az aktuális adatok alapján újra kell számítani a vissza nem térítendő RRF-támogatásként nyújtható pénzügyi hozzájárulás maximumát. Lásd: Európai Bizottság (2022), „Éves jelentés a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközről”.

A magas adósságállományú tagállamokban a fokozatosan kell végrehajtani a költségvetési kiigazítást, hogy ne eredményezzen túlzottan korlátozó költségvetést, és a kiigazítást olyan beruházásokkal és reformokkal kell alátámasztani, amelyek ösztönzik a növekedést, és megkönnyítik a hiteles adósságsökkentési intézkedéseket. A középtávú adósságsökkentés érdekében a fokozatos és tartós költségvetési kiigazítás mellett törekedni kell az államháztartás összetételének javítására is. A középtávú terveknek összhangban kell lenniük az adott tagállamra vonatkozó adósságfenntarthatósági elemzéssel⁽¹⁰⁾. A terveket a tervezett beruházásokra és reformokra vonatkozó konkrét hivatkozásokkal kell alátámasztani, kidolgozásukkor pedig figyelembe kell venni az uniós források (többek között az RRF-támogatások) kifizetésének várható ütemezését. Ami a 2023 utáni időszakot illeti, a középtávú tervekben a költségvetési konszolidációra kell összpontosítani, hogy a tagországok középtávon – fokozatosan, tartósan és növekedésbarát módon – prudens költségvetési pozíciót tudjanak elérni. A tervekben részletesen ismertetni kell az alapul szolgáló intézkedéseket, valamint a kísérő reformokat és beruházásokat.

A költségvetés-politikai kiigazítás során figyelembe kell venni a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből nyújtott támogatás gazdasági tevékenységre gyakorolt hatásait. Az RRF-támogatások az adott tagállamok terveiben szereplő kifizetési profil csúcspontjáig továbbra is jelentős mértékben hozzá fognak járulni az aggregált kereslet növekedéséhez; a csúcspont elérése után viszont csökkenni fog a hozzájárulás. Ezt a középtávú költségvetési terveknek figyelembe kell venniük.

A konszolidációt nem szabad indokolatlanul késleltetni. A szükséges költségvetési kiigazítás későbbi évekre halasztása növeli a végrehajtási kockázatokat, és gyakran megnehezíti a tagállami stabilitási és konvergenciaprogramokban meghatározott középtávú költségvetési célok elérését. Emellett a költségvetési stratégia későbbre ütemezése gyakran együtt jár azzal, hogy a kormányok a kedvező növekedési fejleményeket és a költségvetési többletbevételeket az adósságsökkentés felgyorsítása helyett a folyó kiadások növelésére vagy az adók csökkentésére fordítják. Az is előfordul, hogy a kormányok nem töltik fel tartalékaikat, noha azt a gazdasági feltételek lehetővé tennék.

A Bizottság szerint a tagállamoknak stabilitási és konvergenciaprogramjaikban be kell mutatniuk, hogy középtávú költségvetési terveik hogyan biztosítják egyrészt az államadósság megfelelő mértékű, prudens szintre történő csökkenését, másrészt a fenntartható növekedést a költségvetés fokozatos konszolidációja, valamint beruházások és reformok révén.

5. elv: Differenciált költségvetési stratégiákat kell kialakítani, az euróövezet szempontjait is szem előtt tartva.

A magas adóssággal rendelkező tagállamoknak az adósságráták stabilizálása, majd csökkentése érdekében 2023-tól kezdődően fokozatos költségvetési kiigazítást kell végrehajtaniuk. Ha a gazdasági feltételek lehetővé teszik, fel kell tölteniük a költségvetési

⁽¹⁰⁾ A Stabilitási és Növekedési Paktum magatartási kódexe (2017) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

tartalékokat és folytatniuk kell a GDP-arányos államadósság csökkentését, ami növeli a jövőbeli sokkokkal szembeni rezilienciájukat, kedvező finanszírozási feltételeket biztosít számukra és – az esetleges továbbgyűrűző hatásokra tekintettel – elősegíti az euróövezet zökkenőmentes működését is. A Bizottság 2022. téli előrejelzése alapján helyénvalónak tűnik, hogy a magas adóssággal rendelkező tagállamok 2023-tól fokozatosan javítsák az ennek alapjául szolgáló költségvetési pozíciójukat. Ez úgy valósítható meg, ha a nemzeti finanszírozású folyó kiadások (a diszkrécionális bevételi intézkedések nélkül) lassabban növekednek, mint a (kiadási referenciaérték szerinti) középtávú potenciális kibocsátás. A magas adóssággal rendelkező tagállamoknak továbbra is elő kell mozdítaniuk a kettős átálláshoz szükséges beruházásokat, és végre kell hajtaniuk a nemzeti finanszírozású folyó kiadásokra vonatkozó költségvetési kiigazítást. Ezt a stratégiát a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek időben történő végrehajtásával kell támogatniuk. Az esetleges – akár kedvező növekedési fejleményekből származó – többletbevételeket az adósság csökkentésére kell felhasználniuk.

Az alacsony/közepes adóssággal rendelkező tagállamoknak előnyben kell részesíteniük a kettős átálláshoz szükséges beruházásokat. Az alacsony/közepes adóssággal rendelkező tagállamokat általában stabil költségvetési pozíció jellemzi⁽¹⁾. E tagállamoknak prioritásként kell kezelniük a kettős átállással kapcsolatos közberuházások bővítését; szükség esetén (például az RRF-ből származó hozzájárulások csökkenésekor) a nemzeti finanszírozású beruházásokat a középtávú potenciális kibocsátásénál nagyobb ütemben kell növelniük. Folyó kiadásaikat összességében semleges költségvetés-politikai irányvonal szerint kell alakítaniuk, vagyis 2023-ban nem kell végrehajtaniuk költségvetési kiigazítást, kivéve, ha a túlzott kereslet visszafogása érdekében gyors költségvetési beavatkozásra, vagy – az ellenkező esetben – a gazdasági kilátások romlása miatt költségvetési expanzióra lenne szükség. Ez az euróövezet egészében hozzá fog járulni a megfelelő szakpolitikai irányvonal fenntartásához, mivel egyébként az alacsony/közepes adóssággal rendelkező tagállamok elszármazó költségvetési megszorításainak továbbgyűrűző hatásai indokolatlanul csökkentenék az aggregált keresletet az euróövezetben, és megnehezítenék a magas adóssággal rendelkező tagállamok számára szükséges költségvetési kiigazítások végrehajtását.

A Bizottság szerint a költségvetési ajánlásoknak továbbra is figyelemmel kell lenniük a tagállamok eltérő helyzetére, és számolniuk kell az országok közötti esetleges továbbgyűrűző hatásokkal. A nemzeti költségvetési kiigazítást – ha szükséges – úgy kell végrehajtani, hogy az a kiadások összetételét javítsa, és megőrizze a beruházásokat.

Következmények a túlzotthiány-eljárás tekintetében

A Bizottság 2022 tavaszán nem fogja javasolni új túlzotthiány-eljárások megindítását. A Covid19-világjárvány továbbra is jelentős hatást gyakorol makrogazdasági és költségvetési szempontból egyaránt. Ez a jelenlegi geopolitikai helyzetben nagy fokú bizonytalanságot teremt, ami megnehezíti többek között a költségvetési politikák részletes kidolgozását. Ezért

⁽¹⁾ A Bizottság szimulációs elemzései szerint egyes tagállamok esetében már egy igen kis mértékű kiigazítás is gyorsan költségvetési többletbevételekhez vezetne.

a Bizottság úgy gondolja, hogy 2022 tavaszán nem időszerű túlzotthiány-eljárással kapcsolatos döntést hozni.

A Bizottság 2022 őszén újra fogja értékelni, hogy szükség van-e túlzotthiány-eljárások indítására. Azoknak a tagállamoknak, amelyek tervei 2023-ban és azt követően a hiányküszöb átlépésével számolnak, ismertetniük kell, hogy milyen szakpolitikai intézkedésekkel kívánják a hiányt a referenciaérték alá csökkenteni, hogy azt érdemleges tényezőként figyelembe lehessen venni az értékeléskor⁽¹²⁾. A GDP 60 %-ában meghatározott referenciaértéket meghaladó adósságrátával rendelkező tagállamok tekintetében a Bizottság az összes érdemleges tényező értékelése során úgy fogja megítélni, hogy az adósságcsökkentési referenciaértéknek való megfelelés olyan túlságosan megterhelő, előreütemezett költségvetési erőfeszítést igényelne, amely veszélyeztethetné a növekedést. Következésképpen a Bizottság szerint a jelenlegi kivételes gazdasági körülmények között nem várható el az adósságcsökkentési referenciaértéknek való megfelelés. A Bizottság ugyanakkor folytatja az adósság és a hiány nyomon követését, és 2022 őszén újraértékeli, hogy szükség van-e túlzotthiány-eljárások megindítására.

4. A gazdasági kormányzás felülvizsgálatának aktuális állása

A Bizottság 2021 októberében újraindította az uniós gazdasági kormányzás keretének felülvizsgálatáról szóló nyilvános vitát, és felkérte a többi intézményt és az összes főbb érdekelt felet, hogy vegyenek részt a konzultációban. A folyamatban lévő vita egyrészt a gazdasági felügyeleti keret hatékonyságának felülvizsgálatán alapul, melyet a Bizottság 2020 februárjában ismertetett, másrészt a Covid19-válság során levont tanulságokon. Az uniós költségvetési keretről folytatott nyilvános vita homlokterében a következők állnak: hogyan lehet az államadósságot fokozatosan, tartósan és a növekedés veszélyeztetése nélkül prudens szintre csökkenteni; ügyelni kell a közberuházások magas szintjének fenntartására az elkövetkező években, ideértve azokat a beruházásokat is, amelyek elősegítik a zöld átállást és a digitalizációt, illetve növelik a tagországok rezilienciáját; fontos gondoskodni az államháztartás jó összetételéről és minőségéről, anticiklikus költségvetési politikát kell folytatni, és meg kell teremteni a stabilizációhoz szükséges költségvetési mozgásteret; erős szakpolitikai koordinációról kell gondoskodni a különböző szakpolitikai eszközök, valamint az uniós és a nemzeti szint között; továbbá egyszerűsíteni kell az uniós költségvetési keretet és gondoskodni kell annak eredményes végrehajtásáról. A vita különböző fórumokon zajlik, többek között a kérdéssel foglalkozó találkozók, munkaértekezleteken és online felmérés formájában. Ebben a vitában a polgárok és az érdekelt felek széles köre vesz részt, köztük szociális partnerek, a tudományos élet képviselői, más uniós intézmények és szervek, valamint nemzeti kormányok és parlamentek. Az online felmérés 2021. december 31-én zárult le. A Bizottság jelenleg elemzi a felmérés során beérkezett hozzászólásokat, és 2022 márciusában összefoglaló jelentést fog előterjeszteni annak eredményéről. Az érdekelt felekkel tovább folytatódik az együttműködés az arra irányuló konszenzus kialakítása

⁽¹²⁾ Az érdemleges tényezőket az 1467/97/EK rendelet 2. cikke határozza meg. A túlzotthiány-eljárástól elvileg csak akkor lehet eltekinteni, ha a túlzott hiány átmeneti, kivételes és közel áll a referenciaértékhez.

érdekében, hogy a jövőben miként lehetne fokozni a gazdasági kormányzás keretének hatékonyságát.

A folyamatban lévő vita lehetőséget nyújt a tagállamoknak arra is, hogy átgondolják a kormányzási keret fő célkitűzéseit, működését és az újonnan felmerült kihívásokat. A megbeszélések elsősorban a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságban és a Gazdaságpolitikai Bizottságban zajlanak, de miniszteri szinten is a Tanácsban (ECOFIN), valamint – a konkrét euróövezeti vonatkozásokat illetően – az euróövezeti tagok között az eurócsoportban. A megbeszélések a 2021. októberi közleményben azonosított kihívásokat és a nyilvános vita fő kérdéseit összefogó, kis számú, kulcsfontosságú téma köré szerveződnek. Ezek közé tartozik az államadósság fenntarthatósága és a növekedésbarát adósságsökkentés; a közberuházások védelme és a költségvetési keret szerepe a közberuházások és reformok előmozdításában a zöld, digitális és reziliens uniós gazdaságra való átállás fényében; a Covid19-válságra adott válasz (többek között a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz) tanulságainak átgondolása; anticiklikus költségvetési politikák és a rövid távú stabilizáció lehetőségének megteremtése; valamint a költségvetési keretek egyszerűsítésének, a tagállami felelősségvállalás erősítésének és a végrehajtás javításának a lehetőségei. Az Ukrajna elleni invázióknak a rezilienciára és a biztonságra gyakorolt lehetséges hosszú távú következményei szintén napirendre kerültek. Emellett az euróövezet tagjai megbeszéléseket folytatnak bizonyos euróövezeti szempontokról is. A tervek szerint az elkövetkező hónapokban további megbeszélésekre kerül majd sor a legfontosabb érdekelt felekkel (pl. az Európai Költségvetési Tanáccsal) és a tudományos élet képviselőivel, illetve szakértőkkel. Végül júliusban záróüléseket tartanak mind miniszteri szinten a Tanácsban (ECOFIN), mind az euróövezeti tagállamok között az eurócsoportban.

A folyamatban lévő nyilvános vita és a tagállamokkal folytatott megbeszélések alapján a Bizottság iránymutatást fog adni a gazdasági kormányzás keretének lehetséges módosításairól azzal a céllal, hogy 2023-ra vonatkozóan kellő időben széles konszenzus alakuljon ki a további teendőkről. A megbeszélések aktuális állása alapján a Bizottság úgy látja, hogy számos kulcsfontosságú kérdésben további, részletetekbe menő munkára van szükség a jövőbeli uniós költségvetési keretre vonatkozó konszenzus kialakításához.

- **Az uniós költségvetési keret sikerének kulcsa, hogy biztosítsuk az államadósság fenntarthatóságát, és beruházások, illetve reformok révén előmozdítsuk a fenntartható növekedést.** Központi jelentőségű, hogy a magas államadósság-ráták realiztikus, fokozatos és tartós csökkentésével biztosítsuk a költségvetési fenntarthatóságot. Az uniós költségvetési keretnek ösztönöznie kell a középtávú adósságsökkentési stratégiákat, amelyek akkor lehetnek sikeresek, ha a költségvetési konszolidációra, az államháztartás minőségére és összetételére, valamint a növekedés előmozdítására összpontosítanak. A keretnek összhangban kell lennie a jelen és a jövő kihívásaival, és megfelelő szerepet kell játszania a beruházások adekvát szintjének fenntartásában. Az elkövetkező években magas szinten kell tartani a közberuházásokat, amiből az is következik, hogy a fenntartható és inkluzív növekedés biztosítása érdekében megfelelő összetételű és minőségű államháztartásra kell törekedni. Az uniós költségvetési keretnek ösztönöznie kell a nemzeti beruházásokat

és reformokat, különös tekintettel a tagállami beruházási és reformpolitikák, valamint a nemzeti és uniós célkitűzések közötti koherencia biztosítására.

- **Előnyös lehet, ha nagyobb fontosságot tulajdonítunk a középtávú intézkedéseknek az uniós költségvetési felügyelet során.** A többoldalú költségvetési koordináció pozitív elemeit megőrizve továbbra is minden évben nyomon kell követni a tagállamok költségvetési teljesítményét. Ugyanakkor ha a tagállamok egyértelmű uniós iránymutatás mellett nagyobb mozgásteret kapnának költségvetési kiigazítási terveiknek középtávú perspektívában – beruházási és reformterveiknek a költségvetési pályába való beépítésével – való meghatározására és végrehajtására, az fokozná felelősségvállalásukat és a szabályoknak való megfelelésüket.
- **Részletesebben meg kell vitatni, hogy milyen tanulságok vonhatók le a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kialakításából, irányításából és működtetéséből.** A tanulságok levonásakor arra kell összpontosítani, hogy miként lehetne erősíteni a felelősségvállalást, a kölcsönös bizalmat, a végrehajtást, valamint a gazdasági és a költségvetési szempontok, illetve az uniós és a tagállami szempontok közötti kölcsönhatásokat. A szakpolitikai koordinációt illetően érdemes megfontolni az RRF keretében alkalmazott kötelezettségalapú megközelítést, amelyben a tagállamok szakpolitikai tervezés és eredmények iránti felelősségvállalása a számukra adott előzetes beruházási és reformprioritási iránymutatáson alapul. Az uniós gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák integrált felügyeletének és koordinációjának referenciakerete az európai szemeszter marad.
- **Kulcsfontosságú cél az egyszerűsítés, a tagállami felelősségvállalás erősítése és a végrehajtás javítása.** A jelenlegi keret olyan nem megfigyelhető változókon alapul, amelyek a körülmények alakulásától és a ciklikus feltételektől is függenek. A keret számos értelmező rendelkezést is tartalmaz, többek között különböző rugalmassági záradékokat, amelyek bonyolulttá teszik alkalmazását, és akadályozzák átláthatóságát. Emiatt a költségvetési szabályok egyszerűsítésére van szükség: a megfelelő értékeléséhez uniós szinten egyetlen működési szabályt kell alkalmazni, amely megfigyelhető mutatókra, például az összesített nettó kiadásra épül. Azt is meg kell fontolni, hogy a Szerződésben említett „jelentős mértékű eltérésekre” való összpontosítás hozzájárulhat-e a keret hatékonyabb végrehajtásához. Ezek a célok kölcsönösen összefüggenek egymással. A keret egyszerűsítésével közérthetőbbé válna az uniós költségvetési felügyelet, ami hozzájárulna a kommunikáció javításához, a felelősségvállalás erősítéséhez, a jobb megfeleléshez és a szigorúbb végrehajtáshoz. Továbbá, ha a tagállamok nagyobb mozgásteret kapnának a költségvetési pályák kialakításához, akkor az egyensúly fenntartása érdekében a Bizottságnak és a Tanácsnak szigorúbban kellene eljárnia a keret végrehajtásakor, ha a tagállamok eltérnek a szabályoktól.

5. A következő lépések

Ez a közlemény meghatározza a 2023-ra vonatkozó előzetes költségvetés-politikai iránymutatást, amelyet a Bizottság szükség szerint, legkésőbb 2022 májusában az

európai szemeszter tavaszi csomagjának részeként frissíteni fog. Az iránymutatás frissített változata figyelembe fogja venni a globális gazdasági helyzetet, az egyes tagállamok sajátos helyzetét és a gazdasági kormányzási keretről folytatott eszmecsereét. A Bizottság a gazdasági kilátások alakulását is szorosan nyomon fogja követni, és megfelelően figyelembe fogja venni. A Bizottság arra kéri a tagállamokat, hogy stabilitási és konvergenciaprogramjuk kidolgozása során kövessék ezt az iránymutatást.

Függelék

A tagállamok stabilitási és konvergenciaprogramjaiban benyújtandó további táblázatok jegyzéke. A kötelező adatokat félkövér betűtípus jelöli.

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) hatása a programra (előrejelzés) – HITELEK

Az RRF-hitelekkel szembeni cash flow a programban (a GDP %-ában)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
EU által folyósított RRF-hitelek							
EU felé törlesztett RRF-hitelek							
RRF-hitelből finanszírozott kiadások (a GDP %-ában)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Munkavállalói jövedelem D.1							
Folyó termelőfelhasználás P.2							
Szociális ellátások D.62+D.632							
Kamatkiadás D.41							
Fizetendő támogatások D.3							
Folyó transzferek D.7							
TELJES FOLYÓ KIADÁS							
Bruttó állóeszköz-felhalmozás P.51g							
Tőkefinanszírozás D.9							
TELJES TŐKEKIADÁS							
RRF-hitelből finanszírozott egyéb költségek (a GDP %-ában) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Adóbevétel-csökkenés							
A bevételre ható egyéb költségek							
Pénzügyi tranzakciók							

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz hatása a programra (előrejelzés) – TÁMOGATÁSOK

RRF-támogatásokból származó bevétel (a GDP %-ában)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
A bevételi előrejelzésekben szereplő RRF-támogatások							
EU által folyósított RRF-támogatások							
RRF-támogatásokból finanszírozott kiadások (a GDP %-ában)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Munkavállalói jövedelem D.1							
Folyó termelőfelhasználás P.2							
Szociális ellátások D.62+D.632							
Kamatkiadás D.41							
Fizetendő támogatások D.3							
Folyó transzferek D.7							
TELJES FOLYÓ KIADÁS							
Bruttó állóeszköz-felhalmozás P.51g							
Tőkefinanszírozás D.9							
TELJES TŐKEKIADÁS							
RRF-támogatásokból finanszírozott egyéb költségek (a GDP %-ában) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Adóbevétel-csökkenés							
A bevételre ható egyéb költségek							
Pénzügyi tranzakciók							

A program keretében elfogadott/bejelentett garanciák állománya

Intézkedések	Elfogadás időpontja	A függő kötelezettségek maximuma (a GDP %-ában)	Becsült igénybevétel (a GDP %-ában)
A Covid19-re válaszként			
	Részösszeg		
Egyéb célból			
	Részösszeg		
Összesen			

Megjegyzés: Ez a táblázat a Stabilitási és Növekedési Paktum magatartási kódexében szereplő 7. táblázat helyébe lép.