EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.11.18.
COM(2020) 750 final

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK

2021. évi költségvetésiterv-javaslatok: Átfogó értékelés

Összefoglalás

Ez a közlemény összefoglalja az euróövezeti tagállamok 2021. évi költségvetésiterv-javaslataira vonatkozóan a Bizottság által a 473/2013/EU rendelet alapján elvégzett értékelést.

A Bizottság értékelése figyelembe veszi a Covid19-járványból eredő jelenlegi népegészségügyi válságot, nagy fokú bizonytalanságot és súlyos gazdasági visszaesést. Az értékelés a Tanács 2020. július 20-án elfogadott költségvetéspolitikai ajánlásain alapul, és figyelembe veszi a Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési rendelkezésének alkalmazását. Ahogyan azt a 2021. évi éves fenntartható növekedési stratégia is jelezte, a tagállamoknak a járvány hatékony kezelése, a gazdaság működőképességének fenntartása és a helyreállítás támogatása érdekében 2021-ben is célzott ideiglenes költségvetési támogatásokat kell majd nyújtaniuk. Amint a gazdasági feltételek lehetővé teszik, a költségvetési politikának törekednie kell a prudens középtávú költségvetési pozíció elérésére és az adósság fenntarthatóságának biztosítására, emellett pedig fokoznia kell a beruházásokat. Ez a közlemény összefoglalja a költségvetésiterv-javaslatokra, valamint az euróövezet egészének átfogó költségvetési helyzetére és aggregált költségvetési irányvonalára vonatkozóan elvégzett értékelést.

A 2021. évi költségvetésiterv-javaslatok – az euróövezet egészének költségvetési irányvonalára vonatkozó elemzést is ideértve – a következőképpen foglalhatók össze:

1. Az euróövezet gazdasága továbbra is a Covid19-világjárvány szorításában van. A reál-GDP várhatóan csaknem 8%-kal csökken 2020-ban. Annak ellenére, hogy az előrejelzések szerint 2021-ben újraindul a növekedés, a gazdasági helyreállítás várhatóan nem fejeződik még be, és tagállamonként jelentősen eltérő mértékű lesz. A gazdasági tevékenység várhatóan továbbra is elmarad a potenciálistól. A bizonytalanságok és a kockázatok továbbra is kivételesen nagyok.

2. Az euróövezetben a világjárvány hatásainak enyhítése érdekében 2020-ban bevezetett nagyszabású és elkerülhetetlen ideiglenes intézkedések rontják az aggregált költségvetési pozíciót, amely 2021-ben várhatóan valamelyest javulni fog. A költségvetésiterv-javaslatok szerint 2021-ben az összesített GDP-arányos államháztartási hiány majdnem 6%, a GDP-arányos államadósság pedig 100% körüli lesz, ami lényegében megfelel a Bizottság 2020. őszi előrejelzésének. A járvány nemrégiben bekövetkezett európai kiújulásával járó lefelé mutató kockázatok miatt a 2021-es gazdasági és költségvetési eredmények rosszabbak lehetnek a költségvetésiterv-javaslatokban becsültnél

3. A tagállamok a járványra reagálva komoly költségvetési intézkedéseket hoztak (2020-ban a GDP 4,2%-ának, 2021-ben a GDP 2,4%-ának megfelelő összegben). A legtöbb szükséghelyzeti intézkedés a népegészségügyi helyzet javítását, valamint a korlátozó intézkedések bevezetése és az ellátási láncok megszakadása miatt a munkavállalóknál és a vállalkozásoknál jelentkező jövedelemkiesések ellentételezését célozta (2020-ban a GDP 3,4%-ának, 2021-ben a GDP 0,9%-ának megfelelő összegben). Az intézkedések egy másik csoportja, például a közvetett adók csökkentése vagy az új állami beruházások beindítása tágabb értelemben irányult a gazdaság helyreállításának támogatására (2020-ben a GDP 0,8%-ának, 2021-ben a GDP 1,5%-ának megfelelő összegben). A tagállamok emellett a háztartások és a vállalkozások likviditási helyzetének javítására is törekedtek egyrészt garanciák, másrészt pedig az adó- és a társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségek felfüggesztése révén. Egyes esetekben a korlátozott költségvetési mozgástér beszűkítette a költségvetési reagálás lehetőségeit. A kedvezőbb költségvetési pozícióban lévő tagállamok általában véve közvetlenebb módon nyújtottak költségvetési támogatást, míg a gyengébb költségvetési pozícióban lévők inkább a likviditási támogatásra helyezték a hangsúlyt. Ez utóbbi intézkedések nem gyakorolnak azonnali hatást az államháztartási hiányra, de függő kötelezettségeket keletkeztetnek.

4. Az ideiglenes szükséghelyzeti intézkedéseknek a költségvetésiterv-javaslatok szerinti tervezett megszüntetését is figyelembe véve a 2020-as és a 2021-es aggregált költségvetési irányvonal ösztönző jellegűnek tűnik (a GDP-re vetítve 2020-ban +1,1%, 2021-ben +1,4%). A járvány nemrégiben bekövetkezett európai kiújulása miatt azonban a szükséghelyzeti intézkedések 2021-re tervezett megszüntetését komoly bizonytalanságok övezik. A tagállamok a gazdaság működőképességének fenntartása érdekében várhatóan további, a Bizottság előrejelzésében figyelembe vett jelenlegi költségvetési terveken túlmutató szükséghelyzeti támogatásokat is fognak nyújtani.

5. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből származó finanszírozás előreláthatólag további jelentős fiskális impulzust fog adni a gazdaságnak ahhoz képest, amelyet a jelenlegi tagállami javaslatok és előrejelzések előirányoznak. Mivel a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek benyújtása és jóváhagyása 2021-ben esedékes, a Bizottság 2020. őszi előrejelzésében található, a 2021. évre vonatkozó költségvetési előrejelzések a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében nyújtott vissza nem térítendő támogatások 10%-os előfinanszírozásával számolnak. A Bizottság ezt az előfinanszírozást a költségvetési egyenleg szempontjából semleges, de államadósság-csökkentő hatású pénzügyi tranzakciónak tekinti. A jövőre nézve az várható, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz mind a tagállamok jelentős részében, mind pedig az euróövezet egészét tekintve makroszinten is érzékelhető hatást gyakorol a gazdasági tevékenységre és az államháztartásokra.

6. A tagállamonkénti költségvetési irányvonalak, amelyek 2020-ban nagymértékben ösztönző jellegűek voltak, az ideiglenes szükséghelyzeti intézkedések tervezett megszüntetésének hatásával korrigálva 2021-re is ösztönző jellegűnek mutatkoznak csaknem valamennyi tagállam esetében. Miközben a szükséghelyzeti intézkedések a költségvetésiterv-javaslatokban 2021-re előirányzott összes intézkedés több mint egyharmadát képviselik, az intézkedések többségének célja a gazdaság helyreállításának támogatása. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből vissza nem térítendő támogatások formájában finanszírozott kiadások előreláthatólag további jelentős fiskális impulzust fognak adni a gazdaságnak anélkül, hogy befolyásolnák a tagállamok hiány- és adósságszintjét.

7. A tagállamoknak nem szabad a költségvetési támogatást hirtelen megszüntetniük. A kibocsátás tekintetében tapasztalt jelentős visszaesések és a lefelé mutató kockázatok azt jelzik, hogy 2021-ben is szükség lesz költségvetési támogatásra.

8. A támogatási intézkedéseknek célzottnak és ideiglenesnek kell lenniük. A tagállamok jelenleg részint ideiglenes, részint állandó jellegű intézkedéseket terveznek 2021-re. Ha az állandó jellegű intézkedéseket nem ellentételezi bevételnövekedés vagy kiadáscsökkentés, az kihathat a középtávú költségvetési fenntarthatóságra.

9. A költségvetési fenntarthatóság biztosítása szempontjából igen fontosak a hiteles középtávú költségvetési stratégiák, különösen a nagy adósságállománnyal rendelkező tagállamok esetében. Az országspecifikus ajánlásokban azonosított kihívások eredményes kezeléséhez fontos a jól átgondolt költségvetési intézkedések és reformcsomagok végrehajtása, nem utolsósorban a helyreállítási és rezilienciaépítési terveken keresztül.

Mindezeknek megfelelően a 2021-re vonatkozó költségvetésiterv-javaslatokról alkotott bizottsági vélemények a költségvetési intézkedések kvalitatív értékelésén alapulnak. A vélemények a következőképpen foglalhatók össze:

1. A Bizottság álláspontja szerint a költségvetésiterv-javaslatok összességében összhangban vannak a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott költségvetéspolitikai ajánlásokkal. A költségvetésiterv-javaslatokban előirányzott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben.

2. Ausztria, Belgium, Ciprus, Észtország, Finnország, Görögország, Hollandia, Írország, Lettország, Luxemburg, Málta, Németország, Portugália, Spanyolország és Szlovénia

esetében az intézkedések (többségükben) ideiglenesek. Franciaország, Litvánia, Olaszország és Szlovákia esetében a költségvetésiterv-javaslatban foglalt intézkedések egy része a jelek szerint nem ideiglenes, és ellentételező intézkedések sem kísérik. Litvániát, amely változatlan szakpolitikát feltételező költségvetésiterv-javaslatot nyújtott be, a Bizottság felkéri aktualizált költségvetésiterv-javaslatának benyújtására.

3. Belgium, Franciaország, Görögország, Olaszország, Portugália és Spanyolország esetében, mivel ezek az országok már a Covid19-világjárvány kitörése előtt is nagy államadóssággal rendelkeztek és komoly középtávú fenntarthatósági kihívásokkal küzdöttek, fontos, hogy a meghozott támogatási célú költségvetési intézkedések biztosítsák a középtávú költségvetési fenntarthatóság megőrzését.

I. Bevezetés

A nemzeti költségvetési politikák koordinációja fontos része a gazdasági és monetáris unió gazdasági kormányzási keretének.[1] E koordináció lehetővé tétele érdekében az euróövezeti tagállamok minden évben október közepéig megküldik a Bizottságnak és az eurócsoportnak a következő évi költségvetésiterv-javaslatukat. Ezekben a javaslatokban a tagállamok összefoglalják a nemzeti parlamentek elé terjeszteni tervezett költségvetés-tervezeteket. A Bizottság minden egyes javaslatot véleményez, és értékeli, hogy a javaslat megfelel-e az adott tagállam Stabilitási és Növekedési Paktumból fakadó kötelezettségeinek. A Bizottság emellett egy átfogó értékelést is összeállít az euróövezet egészének költségvetési helyzetéről és kilátásairól.

A 473/2013/EU rendelet előírásainak megfelelően 2020. október 15-ig csaknem valamennyi euróövezeti tagállam megküldte a 2021. évre vonatkozó költségvetésiterv-javaslatát. Ciprus és Olaszország javaslata kis késéssel érkezett be. A kettes csomaghoz kapcsolódó magatartási kódexszel[2] összhangban Belgium és Litvánia változatlan szakpolitikát feltételező költségvetésiterv-javaslatot nyújtott be. Az új belga kormány 2020. szeptember 30-i megalakulása után Belgium október 30-án aktualizálta javaslatát. A Bizottság véleménye az aktualizált javaslat értékelésén alapul. Litvániában októberben parlamenti választásokat tartottak, és az ügyvivő kormány változatlan szakpolitikát feltételező költségvetésiterv-javaslatot nyújtott be.

Amellett, hogy tiszteletben tartják a tagállamok költségvetési hatáskörét, a Bizottság által megfogalmazott vélemények mindenekelőtt a nemzeti kormányok és parlamentek számára biztosítanak objektív szakpolitikai tanácsadást, megkönnyítve annak értékelését, hogy a költségvetés-tervezetek mennyiben felelnek meg az uniós költségvetési szabályoknak. A „kettes csomag" rendelkezései alapján átfogó eszközrendszer áll rendelkezésre, amely – a Szerződésnek megfelelően – lehetővé teszi az euróövezetben a költségvetési politika közös érdekű ügyként való kezelését.

A Bizottság értékelése a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott országspecifikus ajánlásokból indul ki.[3] Idén a Covid19-világjárvány miatt a költségvetési politikára vonatkozó országspecifikus ajánlások tisztán kvalitatív jellegűek, és a szokástól eltérően nem tartalmaznak számszerű költségvetési követelményeket. Ennek oka a Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési rendelkezésének alkalmazása. Az ajánlások a Covid19-világjárvány nyomán jelentkező legsürgősebb kihívásokra és a koordinált költségvetési reagálás szükségességére összpontosítanak. A Tanács a prevenciós ágba tartozó tagállamok mindegyike számára azonos országspecifikus ajánlást fogalmazott meg,[4] és azt

---

1 A költségvetésiterv-javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euróövezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről szóló 473/2013/EU rendeletben (az úgynevezett „kettes csomagban") meghatározottak szerint. A rendelet 2013 májusában lépett hatályba.

2 Lásd a „kettes csomaghoz" tartozó magatartási kódexet: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

3 https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted/

4 Románia jelenleg túlzotthiány-eljárás alatt van. Esetében a költségvetési politikára vonatkozó országspecifikus ajánlás a Tanács által 2020 áprilisában az EUMSZ 126. cikkének (7) bekezdése alapján a túlzotthiány-eljárás megszüntetése érdekében elfogadott ajánlásban foglaltakat tükrözi.

javasolta, hogy a tagállamok az általános mentesítési rendelkezéssel összhangban hozzanak meg minden szükséges intézkedést a járvány hatékony kezelése, a gazdaság működőképességének fenntartása és a helyreállítás támogatása érdekében. Amint a gazdasági feltételek lehetővé teszik, a költségvetési politikának törekednie kell a prudens középtávú költségvetési pozíció elérésére és az adósság fenntarthatóságának biztosítására, emellett pedig fokoznia kell a beruházásokat.

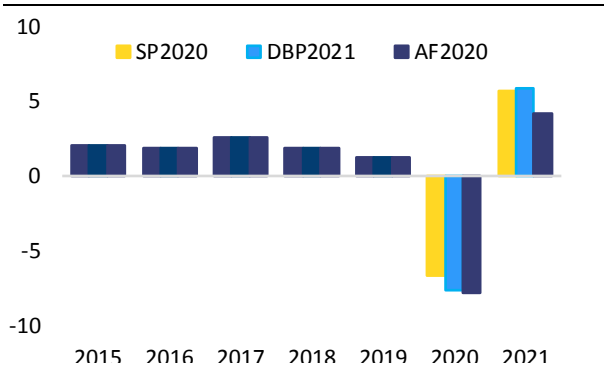
A Bizottság a 2021. évi éves fenntartható növekedési stratégiában megerősítette, hogy a költségvetési politikának 2021-ben továbbra is támogatnia kell a helyreállítást.[5] Figyelembe véve ezt az igényt és a járvány gazdasági következményeivel kapcsolatos, továbbra is jelentős bizonytalanságokat, az általános mentesítési rendelkezés alkalmazása 2021-ben is folytatódik. Az aktualizált makrogazdasági előrejelzések figyelembevételével a Bizottság 2021 tavaszán újraértékeli a helyzetet, és áttekinti az általános mentesítési rendelkezés alkalmazását.

E közlemény célja kettős. Egyrészt a költségvetésiterv-javaslatok átfogó értékelése alapján összesített képet ad az euróövezet költségvetési politikájáról. Ez az eljárás a stabilitási programok tavasszal végrehajtott országonkénti értékeléséhez hasonlít, de a fókusz a következő éven van, nem pedig a középtávú költségvetési terveken. Másrészt országonkénti áttekintést ad a költségvetésiterv-javaslatokról, és elmagyarázza, hogyan értékelte a Bizottság ezeket a javaslatokat, különös tekintettel a Covid19-világjárvány és az abból fakadó gazdasági válság nyomán elfogadott költségvetési intézkedésekre.

II. Fő megállapítások az euróövezet egészére nézve

Gazdasági kilátások

Az euróövezet gazdasága továbbra is a Covid19-világjárvány szorításában van. A vírus terjedésének megakadályozása érdekében 2020 első felében bevezetett rendkívüli korlátozó intézkedések nyomán drámaian visszaesett a gazdasági tevékenység. A kibocsátás 2020 első felében 15%-kal csökkent, és ezzel a 2005. évi szintre esett vissza. Különösen súlyos volt a visszaesés a sok személyes kontaktust igénylő ágazatokban. Annak ellenére, hogy a gazdasági tevékenység a harmadik negyedévben erőteljesen megugrott, a gazdaság helyreállása a járvány újabb hulláma és a korlátozó intézkedések ismételt bevezetése miatt minden



Megjegyzés: Azon országok esetében, amelyek 2020. évi stabilitási programja nem ad előrejelzést 2020-ra/2021-re, az adatok az Európai Bizottság 2020. tavaszi előrejelzéséből származnak.
Forrás: 2021. évi költségvetésiterv-javaslatok (DBP), az Európai Bizottság 2020. őszi (AF) és tavaszi előrejelzése, 2020. évi stabilitási

[5] Lásd a 2021. évi költségvetési irányvonallal kapcsolatos leveleket is: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en

valószínűség szerint leáll. Összességében a reál-GDP várhatóan csaknem 8%-kal csökken 2020-ban. Hasonló kép rajzolódik ki a költségvetésiterv-javaslatokban figyelembe vett makrogazdasági feltételezésekből: az összesített növekedés előre jelzett értékei körülbelül 1 százalékponttal elmaradnak a 2020. évi stabilitási programok várakozásaitól (2.1. ábra, IV. melléklet IV.1. táblázat).[6] Távolabbra tekintve mind a Bizottság, mind a tagállamok előrejelzései élénkülést várnak 2021-re, bár a tagállamok – főként Spanyolország és Luxemburg – erőteljesebb javulásra számítanak. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Bizottság november 5-én kiadott előrejelzése a költségvetésiterv-javaslatokhoz képest aktuálisabb járványügyi információkat és az új korlátozó intézkedések bevezetését is figyelembe veszi. Ilyen bizonytalan, gyorsan változó helyzetben az ilyen mértékű különbségek nem meglepőek. A növekedés beindulása ellenére a gazdasági helyreállítás bizonyára nem fejeződik még be, és 2021-ben az euróövezeten belüli gazdasági tevékenység várhatóan továbbra is elmarad a potenciálistól. A „Next Generation EU" eszköz, amelyet mind a Bizottság 2020. őszi előrejelzése, mind pedig a költségvetésiterv-javaslatok csupán marginális mértékben vesznek figyelembe, várhatóan további támogatást nyújt az euróövezeti gazdaság helyreállításához.

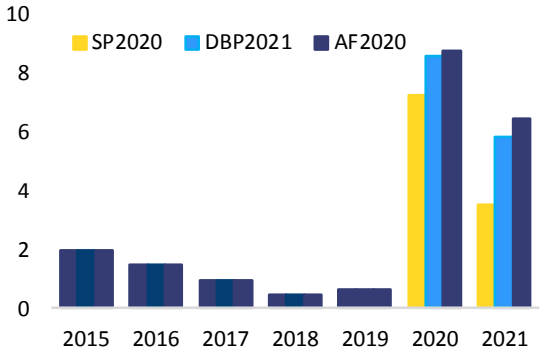
A bizonytalanságok és a kockázatok továbbra is kivételesen nagyok. A bizonytalanság fő forrása a Covid19-világjárvány alakulása és annak gazdasági következményei. A járvány nemrégiben bekövetkezett kiújulása tovább gyengítheti a gazdaságot. A Covid19-cel kapcsolatos támogatások idő előtti megszüntetése gátolhatja a gazdasági tevékenység újbóli beindulását, például azáltal, hogy aláássa a gazdaságba vetett bizalmat. A szakpolitikai támogató intézkedéseknek a szükségesnél hosszabb ideig való fenntartása ugyanakkor szintén lehet kontraproduktív (például az életképtelen vállalkozások támogatása miatt). A gazdaság helyreállítását a nemzeti szakpolitikai intézkedések elégtelen koordinációja is gátolhatja. Az előre jelzettnél alacsonyabb mértékű globális kereslet áttételesen még tovább lassíthatja a növekedést. Nem zárható ki, hogy a pénzügyi piacokon stresszhelyzet alakul ki. A bankszektort kihívás elé állíthatja, hogy a fizetésképtelenné váló vállalkozások növekvő száma miatt nőhet a nemteljesítő hitelállomány. Ezzel szemben a világjárványnak a vártnál gyorsabb megfékezése, valamint az EU-n belüli ambiciózus és koordinált szakpolitikai fellépés gyorsíthatja a helyreállítást.

[6] Az euróövezeti tagállamok a költségvetési tervüket kötelesek független szerv által jóváhagyott vagy készített makrogazdasági előrejelzésre alapozni.

Költségvetési kilátások

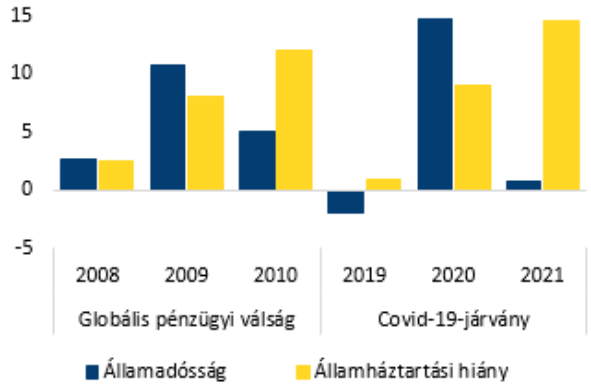
Az euróövezet összesített államháztartási hiánya várhatóan csökken 2021-ben, de még így is nagyon magas szinten marad (2.2. ábra, IV. melléklet IV.2. táblázat). A költségvetésiterv-javaslatok 5,9%-os GDP-arányos összesített államháztartási hiányt jeleznek 2021-re, ami csökkenést jelent a 2020-ra várt 8,6%-hoz képest. Ezek az előrejelzések lényegében megfelelnek a Bizottság 2020. őszi előrejelzésének, azonban jelentős növekedést mutatnak a 2020. évi stabilitási programokhoz képest, amelyek 3,5%-os GDP-arányos összesített államháztartási hiányt vártak 2021-re. Az államháztartási hiányok előre jelzett növekedése nagyobb mértékű, mint volt a globális pénzügyi válság idején (2.3. ábra). Az összesített hiány 2021-re várt javulása mögött elsősorban a 2020-ban a népegészségügyi válság és annak gazdasági hatásai elleni küzdelem érdekében bevezetett ideiglenes költségvetési intézkedések megszüntetése áll. A járvány nemrégiben bekövetkezett európai kiújulása a gazdaság működőképességének fenntartására és a helyreállítás támogatására irányuló intézkedések meghosszabbítását eredményezheti, ezáltal felduzzaszthatja a 2021-es hiányt. Csaknem minden euróövezeti tagállam a 2020. évinél kisebb hiányt tervez 2021-re. A legnagyobb, GDP-arányosan 4 százalékpontot meghaladó mértékű csökkenést Belgium, Görögország és Luxemburg tervezi.

2.2. ábra: **Euróövezet: államháztartási hiány, 2015–2021 (a GDP százalékában)**



Megjegyzés: Azon országok esetében, amelyek 2020. évi stabilitási programja nem ad előrejelzést 2020-ra/2021-re, az adatok az Európai Bizottság 2020. tavaszi előrejelzéséből származnak.
Forrás: 2021. évi költségvetésiterv-javaslatok (DBP), az Európai Bizottság 2020. őszi (AF) és tavaszi előrejelzése, 2020. évi stabilitási programok (SP)

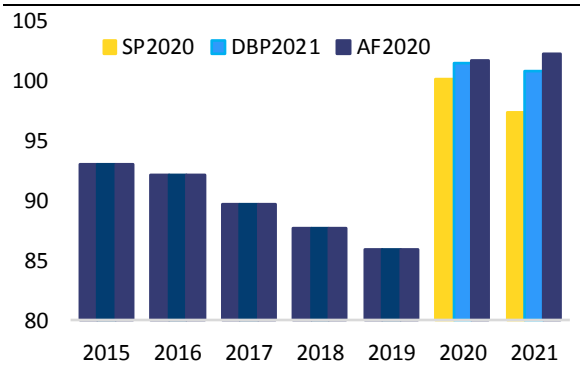
2.3. ábra: **Euróövezet: a GDP-arányos államháztartási hiány és államadósság változása, 2008–2010 és 2019–2021 (százalékpont)**



Forrás: az Európai Bizottság 2020. őszi előrejelzése

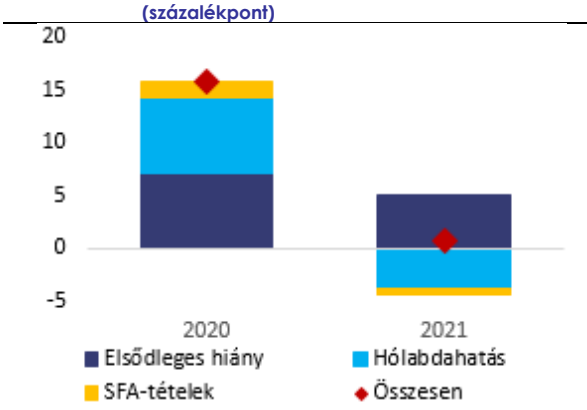
Az összesített GDP-arányos államadósság várhatóan lényegében változatlan, 100%-os értéken marad 2021-ben (2.4. ábra, IV. melléklet IV.3. táblázat). Az adósságrátának a világjárvány előtti csökkenése 2020-ban megfordult, ami a GDP jelentős visszaesésének és a járványra való reagálás finanszírozását szolgáló nagy volumenű kötvénykibocsátásnak tudható be. Az adósságráta 2020-ra prognosztizált romlása jóval nagyobb mértékű, mint amely 2008–2009-ben bekövetkezett (2.3. ábra). A költségvetésiterv-javaslatok szerint az adósságráta 2019 és 2020 viszonylatában 86%-ról 102%-ra nő, 2021-ben pedig stabilizálódik. Ez a várakozás 2020 tekintetében hasonló a Bizottság 2020. őszi előrejelzéséhez, 2021 tekintetében azonban nem, ekkorra ugyanis a Bizottság a GDP-arányos államadósság további 0,6 százalékpontos növekedését várja. Összességében az elsődleges hiány továbbra is rontja a 2021-es adósságdinamikát, bár a kamatlábak és a növekedési ráta közötti különbség kedvező alakulása elvben segíteni fogja a várható adósságnövekedés korlátok között tartását (2.5. ábra). A tagállamok közül 2021-ben várhatóan Észtország, Írország és Málta adósságrátája nő a legnagyobb mértékben. Azok a tagállamok, amelyeknek a válság előtt a legnagyobb volt az adósságrátájuk, általában bizonyos mértékű javulást várnak 2021-re.

2.4. ábra: **Euróövezet: államadósság, 2015–2021 (a GDP százalékában)**



Megjegyzés: Azon országok esetében, amelyek 2020. évi stabilitási programja nem ad előrejelzést 2020-ra/2021-re, az adatok az Európai Bizottság 2020. tavaszi előrejelzéséből származnak.
Forrás: 2021. évi költségvetésiterv-javaslatok (DBP), az Európai Bizottság 2020. őszi (AF) és tavaszi előrejelzése, 2020. évi stabilitási programok (SP)

2.5. ábra: **Euróövezet: a GDP-arányos államadósság változásának összetevői, 2020–2021 (százalékpont)**



Megjegyzés: A hólabdahatás a kamatlábak, az infláció és a reál-GDP-növekedés (azaz a kamatlábak és a növekedési ráta közötti különbség) által az adósságdinamikára gyakorolt összesített hatást jelenti.
Forrás: az Európai Bizottság 2020. őszi előrejelzése

Az adósság-előrejelzéseket kivételes mértékű bizonytalanság övezi. A sztochasztikus szimulációk szerint az euróövezet 2021-es GDP-arányos államadóssága várhatóan 99% és 106% között lesz (III. melléklet). Középtávon – a Covid19-válság által az államháztartásokra kifejtett hatás fokozatos gyengülésével – az adósságráta stabilizálódása várható. A gazdasági tevékenység és a járvánnyal különösen sújtott ágazatok működőképességének fenntartása érdekében nyújtott állami garanciákból eredő függő kötelezettségek – a garanciák lehívása esetén – növelnék az államadósságot és a hiányt. Ezek a függő kötelezettségek 2020-ban a GDP mintegy 20%-ának felelnek meg, jelentős tagállamonkénti eltérésekkel (1. háttérmagyarázat). Másfelől több mérséklő tényező is van: az állampapírok futamidejének az elmúlt években tapasztalt meghosszabbodása, a stabil finanszírozási források, a historikusan alacsony hitelfelvételi költségek, valamint az EU egyes kezdeményezései, köztük a szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszköz (SURE) és a még nagyobb szerepet játszó, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt is magában foglaló „Next Generation EU” eszköz.

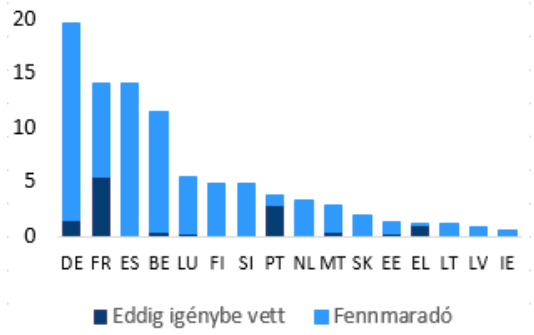
1. háttérmagyarázat: Garanciák és más likviditássegítő intézkedések a 2021. évi költségvetésiterv-javaslatokban

A tagállamok a Covid19-világjárvány negatív gazdasági következményeinek enyhítésére bőségesen nyújtottak likviditási támogatásokat. A likviditási támogatások leggyakoribb formája a magánszektor által felvett hitelekhez kapcsolódó állami garanciavállalás, valamint az adóhalasztás (azaz a szankcionálás mellőzése, ha az adóalany késve tesz eleget adófizetési kötelezettségének). A tagállamok emellett az új EU-szintű intézkedések támogatása érdekében is vállaltak garanciákat.

A likviditássegítő intézkedések leggyakrabban állami garanciavállalás formájában jelennek meg. A tagállamok által létrehozott garanciarendszerek a GDP 17%-ának megfelelő összegre terjednek ki. Ez az összeg a garanciakeret maximális mérete, de a ténylegesen igénybe vett – vagyis a háztartások, a vállalkozások, a pénzügyi ágazat és a kormányzat által szerződésben lekötött – garanciák ennél vélhetően kisebb összeget fognak jelenteni. A szerződéses kötelezettségeknek valószínűleg csak egy részéért kell majd a kormányzatnak helytállnia, azaz csak egy része növeli a hiányt és az államadósságot. Hogy ez a rész mekkora lesz, azt nehéz előre megbecsülni. A tagállamok emellett egyes új EU-szintű eszközök, például a SURE és az Európai Garanciaalap támogatása érdekében is vállaltak garanciákat.

A garanciaprogramok mérete és szabályozása tagállamonként eltérő. Egyes tagállamokban a bankok közvetlen állami garanciavállalás mellett kínálnak kölcsönöket a háztartásoknak és a vállalkozásoknak. Más tagállamok nemzeti fejlesztési bankokra bízták a likviditási támogatási programok végrehajtását. Ilyen szerepet lát el Németországban a KfW, Észtországban a KredEx, Görögországban a Görög Fejlesztési Bank, Franciaországban a BPI France, Olaszországban a CDP, Lettországban az Altum, Litvániában az INVEGA, Máltán a Máltai Fejlesztési Bank vagy Finnországban a Finnvera. Tagállamonként változó a garanciák igénybevételi rátája, vagyis az az arányszám is, amely megmutatja, hogy az egy adott rendszerben rendelkezésre álló elméletileg lehetséges maximális függő kötelezettség mekkora hányada válik a kormányzat tényleges függő kötelezettségévé. A Bizottság becslései szerint a rendelkezésre álló garanciáknak eddig csupán mintegy egynegyedét vették igénybe.

B.1.1. ábra: **Belföldi jogalanyok javára vállalt garanciák, 2020 (a GDP százalékában)**



Megjegyzés: Az adatok az EU- és a nemzetközi szintű eszközök kapcsán vállalt garanciákat nem tartalmazzák. Németország adata a létrehozott új garanciarendszerek összesített méretét jelenti, a teljes garanciakeret elvben korlátlan. Franciaország, Írország és Lettország esetében a költségvetésiterv-javaslatban található adatokat más nyilvános forrásokból kiegészítettük. Ausztria és Olaszország nem bocsátott rendelkezésre adatokat a garanciákról, pedig létrehozott garanciarendszereket. Olaszország a függő kötelezettségek maximumát a GDP 30%-ára becsli, az eddig igénybe vett keret indikatív összege a GDP 7%-ának felel meg.
Forrás: 2021. évi költségvetésiterv-javaslatok, más nyilvános

A Bizottság arra kérte a tagállamokat, hogy a költségvetésiterv-javaslatukban adjanak önkéntes alapon indikatív információkat a garanciakeretek maximális méretéről és igénybevételének mértékéről. A legtöbb tagállam legalább részlegesen rendelkezésre bocsátotta ezeket az információkat. Egyes tagállamok az EU- és a nemzetközi szintű eszközök, például a SURE támogatása érdekében vállalt garanciákról is szolgáltak adatokkal. A B.1.1. ábra a belföldi gazdasági szereplők javára vállalt garanciák összegét mutatja be, az összehasonlíthatóság érdekében kiigazított értékekkel.

Az euróövezeti tagállamok emellett az adó- és a társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségek elhalasztása formájában is nyújtottak támogatást, a 2020-as GDP 1,5%-a erejéig. Az adóhalasztás nem hat ki közvetlenül az államháztartási hiányra, mert a nemzeti számlákon az adók rögzítése az adókötelezettséget keletkeztető gazdasági tevékenység időpontjában történik. Ezzel szemben a halasztások ideiglenesen befolyásolhatják az adósságszintet, ha miattuk a halasztási időszakban az államháztartásnak kölcsönt kell felvennie. Mivel azonban 2020-ban a gazdaság

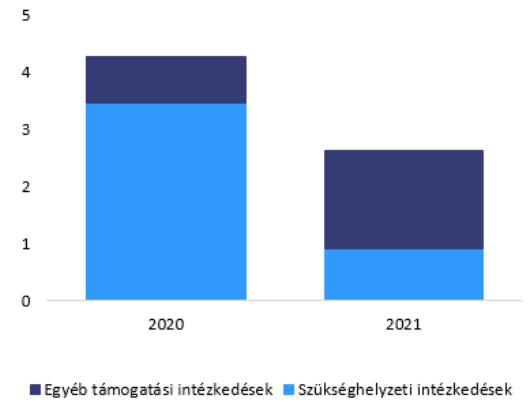
várhatóan jelentős mértékben zsugorodni fog, egyes vállalkozások valószínűleg nem élik túl a válságot, ezért sohasem fognak eleget tenni elhalasztott adókötelezettségüknek. Az EU statisztikai keretén belül az esedékessé vált, de be nem szedett adó nem rögzíthető kormányzati bevételként, ezért növeli a hiányt. Általában véve elmondható, hogy a költségvetésiterv-javaslatok nem szolgálnak explicit információkkal az adóbevétel-kiesés miatti veszteségek becsült nagyságáról, bár az adóbevételekkel kapcsolatos előrejelzéseik feltételezhetően tartalmazzák ezt a hatást.

Költségvetési reagálás a Covid19-világjárványra

A tagállamok gyors és komoly költségvetési intézkedésekkel reagáltak a világjárványra. A 2020-ban bevezetett költségvetési intézkedések többsége a népegészségügyi helyzet javítását, valamint a korlátozó intézkedések bevezetése és az ellátási láncok megszakadása miatt a munkavállalóknál és a vállalkozásoknál jelentkező jövedelemkiesések ellentételezését célozta. Ezen ideiglenes szükséghelyzeti intézkedések becsült összege 2020-ban a GDP 3,4%-ának felelt meg (2.6. ábra). Az intézkedések egy másik, átmeneti és állandó jellegű intézkedéseket egyaránt tartalmazó csoportja, például az új állami beruházások beindítása vagy a közvetett adók csökkentése tágabb értelemben irányult a gazdaság helyreállításának támogatására, ezek becsült összege 2020-ban a GDP 0,8%-ának felelt meg. A jelenleg érvényes előrejelzés szerint 2021-ben az ideiglenes szükséghelyzeti intézkedések a GDP 0,9%-ának, az egyéb támogatási intézkedések pedig a GDP 1,5%-ának megfelelő összegűek lesznek.[7] Egyes tagállamok a költségvetésiterv-javaslatuk benyújtását követően is fogadtak még el intézkedéseket, és könnyen lehet, hogy a járvány második hulláma további intézkedéseket is szükségessé tesz.

A szükséghelyzeti intézkedések alapvető szerepet játszanak az egészségügy támogatásában és a háztartások és a vállalkozások felszínen tartásában, de a gazdaság egésze szempontjából is kedvezőek. Ezek az intézkedések, miközben a válság kezdetén hasznosak voltak, a népegészségügyi szükséghelyzet fokozatos

2.6. ábra: **Euróövezet: közvetlen költségvetési hatással rendelkező intézkedések, 2020–2021 (a GDP százalékában)**



Megjegyzés: A szükséghelyzeti intézkedések többnyire a népegészségügyi helyzet javítását, valamint a korlátozó intézkedések bevezetése és az ellátási láncok megszakadása miatt a munkavállalóknál és a vállalkozásoknál jelentkező jövedelemkiesések ellentételezését célozzák. Jellemzően ideiglenesek. A helyreállítási intézkedések a gazdasági tevékenység általánosabb jellegű támogatását szolgálják.
Forrás: 2021. évi költségvetésiterv-javaslatok, az Európai Bizottság 2020. őszi előrejelzése

2.7. ábra: **Euróövezet: költségvetési támogatás és a középtávú költségvetési fenntarthatóság kockázata a válság előtt, 2020 (a GDP százalékában)**



Megjegyzés: Az ábra az (egyszerű) átlagos diszkrecionális költségvetési támogatás 2020. évi összegét mutatja be. A tagállamokat két csoportba rendeztük a középtávú költségvetési fenntarthatóság válság előtti kockázata szerint. A nagy kockázatú országok csoportjában Belgium, Spanyolország, Franciaország, Olaszország és Portugália található. A Görögország esetében a *2019. évi adósságfenntarthatósági figyelőben* található adósságfenntarthatósági elemzés a görög államadósság struktúrájának sajátosságai miatt – konkrétan az állami szektorral szemben fennálló adósság nagy aránya miatt, amelyhez nem kapcsolódik kockázati besorolás – a közös módszertantól eltérő módon készült.
Forrás: 2021. évi költségvetésiterv-javaslatok, az Európai Bizottság 2020. őszi előrejelzése, az Európai Bizottság *2019. évi adósságfenntarthatósági figyelője*

[7] A szükséghelyzeti intézkedések külön kezelését az indokolja, hogy bevezetésük megalapozottságát nem a gazdaság helyzete, hanem a népegészségügyi helyzet és az annak következtében szükségessé váló korlátozások tükrében kell értékelni. Ezek a szükséghelyzeti intézkedések (szinte kizárólag) ideiglenesek, és legkésőbb 2022-ig tartanak. A Covid19-válsággal összefüggésben hozott többi – ideiglenes vagy állandó jellegű – intézkedésről azt feltételezzük, hogy a későbbi gazdasági helyreállítást támogatja (egyéb támogatási intézkedések).

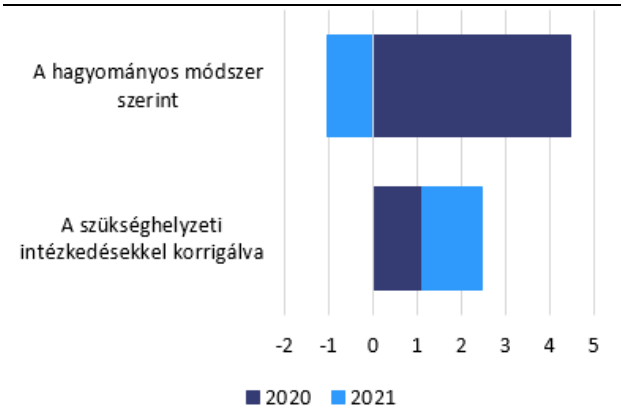
enyhülésével egyre kevésbé fogják tudni hatékonyan támogatni a gazdasági helyreállítást. Az ideiglenes szükséghelyzeti intézkedések rövid életű multiplikátorhatásai – jellegüknél fogva – csekély mértékűek az olyan időkben, amikor a gazdasági tevékenység korlátozva van, amit az is jelez, ahogy a magánszektor megtakarítási hajlandósága 2020-ban hirtelen felerősödött (a fogyasztási hajlandóság rovására). Emiatt a járványhelyzet javulásával a szükséghelyzeti intézkedéseket módosítani kell, és olyan intézkedésekkel kell őket kiegészíteni, amelyek javítják a gazdaság fundamentumait, támogatják a zöld és a digitális átállást, és kedvezően hatnak a keresletre. Addig azonban – a járvány nemrégiben bekövetkezett európai kiújulását is figyelembe véve – a gazdaság működőképességének fenntartása továbbra is indokolhat szükséghelyzeti intézkedéseket.

A kedvezőbb költségvetési pozícióban lévő tagállamok közvetlenebb módon nyújtottak költségvetési támogatást, míg a gyengébb költségvetési pozícióban lévők inkább a likviditási támogatásra helyezték a hangsúlyt (2.7. ábra). A kedvezőbb költségvetési pozícióban lévő tagállamok általában véve több olyan költségvetési támogatást nyújtottak, amely közvetlenül kihat az állami költségvetésre (a GDP 1%-ának megfelelő összegben). Ezzel szemben a gyengébb költségvetési pozícióban lévők a jelek szerint inkább a közvetlen költségvetési következményekkel nem járó likviditási támogatásokra helyezték a hangsúlyt. A jövőben az EU-szintű támogatási kezdeményezések, például a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz tágítani fogja a helyreállítás támogatására és a tagállamok rezilienciájának növelésére igénybe vehető költségvetési mozgásteret.

Az euróövezet költségvetési irányvonalának értékelése

A költségvetési irányvonal értékelésére hagyományosan használt mutatók mechanikus elemzése a jelenlegi helyzetben nem ad értékelhető eredményt. A komoly volumenű ideiglenes szükséghelyzeti intézkedések bevezetése, majd visszavonása torzítja a kirajzolódó képet, mert a közkiadások szintjének emiatti, egyik évről a másikra történő változása befolyásolja a költségvetési irányvonal értékelésére használt mutatókat.[8] A gazdasági tevékenység számára nyújtott mögöttes költségvetési támogatás jobban megfogható, ha a költségvetési irányvonal mutatóit az ideiglenes szükséghelyzeti intézkedések nélkül számítjuk.

2.8. ábra: **Euróövezet: költségvetési irányvonal, 2020–2021 (a GDP százalékában)**



Megjegyzés: Az ábra a kiadási referenciaértéken alapuló módszertannal számított diszkrecionális fiskális impulzust mutatja be. Ez a mutató a potenciális növekedést meghaladó mértékű kiadásnövekedést méri (a diszkrecionális intézkedések hatása nélkül). Az ábrán a pozitív értékek támogató irányvonalat jeleznek.
Forrás: az Európai Bizottság 2020. őszi előrejelzése

Az ideiglenes szükséghelyzeti intézkedések tervezett megszüntetését is figyelembe véve a 2021-es költségvetési irányvonal ösztönző jellegűnek tűnik. A költségvetésiterv-javaslatok azt feltételezik, hogy az ideiglenes szükséghelyzeti intézkedések zömét 2021-ben

[8] A Covid19-cel kapcsolatos szükséghelyzeti intézkedéseket nem tekintjük egyszeri intézkedésnek, bár a legtöbbet átmeneti időre, az automatikus stabilizátorok kiegészítéseképpen vezették be.

megszüntetik. A szükséghelyzeti intézkedések figyelembevételével számított hagyományos mutatók 2020-ra a GDP 4,5%-ának megfelelő mértékben ösztönző, 2021-re viszont a GDP 1,0%-ának megfelelő mértékben restriktív irányvonalat jeleznek (a Bizottság 2020. őszi előrejelzése szerint, lásd a 2.8. ábrát). Ugyanakkor a járványhoz közvetlenül kapcsolódó ideiglenes szükséghelyzeti intézkedések figyelmen kívül hagyásával a költségvetési irányvonal mindkét évre ösztönző jellegű költségvetési politikát jelez, 2020-ra a GDP 1,1%-ának, 2021-re a GDP 1,4%-ának megfelelő mértékben. Bár a várakozások szerint a helyreállítás nem fejeződik még be, a már bevezetett költségvetési intézkedések 2020–2021 folyamán mindvégig segíteni fogják a gazdasági tevékenységet.

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből származó finanszírozás további fiskális impulzust ad a gazdaságnak. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből származó vissza nem térítendő támogatások segítségével finanszírozott kiadások – amellett, hogy a tagállami költségvetési egyenlegek szempontjából semleges hatásúak – az euróövezet szintjén *további költségvetési ösztönzést* jelentenek.[9] A Bizottság 2020. őszi előrejelzése szerint pillanatnyilag arra lehet számítani, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből finanszírozott kiadások 2021-ben csak kissé (a GDP 0,15%-ának megfelelő mértékben) befolyásolják az euróövezet költségvetési irányvonalát. Ez azonban csak azért tűnik így, mert a 2021. évi költségvetésiterv-javaslatok nem tartalmaznak elegendő részletes információt ezekről az intézkedésekről. Mindössze hat tagállam költségvetésiterv-javaslata irányzott elő a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből finanszírozott kiadást: Görögországé, Franciaországé, Olaszországé, Litvániáé, Portugáliáé és Szlovéniáé.

A szükséghelyzeti intézkedések 2021-re tervezett megszüntetésének mértéke és ütemezése a járvány második hulláma miatt bizonytalanná vált. Az intézkedések visszavonásának ütemezése azon a feltételezésen alapult, hogy a válságkezelés áttérhet a szükséghelyzeti intézkedésekről a gazdaság helyreállítására, azaz a járvány népegészségügyi és gazdasági kárainak elhárításáról a tartós gazdaságélénkülés megalapozására. A járvány nemrégiben bekövetkezett európai kiújulása azonban a szükséghelyzeti reagálás, azaz a gazdaság működőképességének fenntartását szolgáló intézkedések meghosszabbítását indokolhatja. Ez a meghosszabbítás valószínűleg a Bizottság előrejelzésében figyelembe vett költségvetési tervek módosítását vonja majd maga után. Az új „szükséghelyzeti” intézkedéseknek azonban nem kell szükségképpen megegyezniük az első hullám idején hozott intézkedésekkel: építeniük kell azok tanulságaira, és ki kell egészülniük olyan további intézkedésekkel, amelyek a gazdaság fundamentumait szilárdítják meg. A kihívás tehát abban áll, hogy folytatni kell a gazdaság szükséghelyzeti támogatását, eközben pedig – az uniós gazdaság zöld és digitális átállásának szempontjaival összhangban – meg kell teremteni a tartós és fenntartható növekedéshez való visszatérés feltételeit.

A kibocsátás tekintetében tapasztalt jelentős visszaesések és a nagy lefelé mutató kockázatok azt jelzik, hogy továbbra is szükség lesz célzott és ideiglenes költségvetési támogatásra. Először, a tagállamoknak nem szabad a költségvetési támogatást hirtelen megszüntetniük. Másodszor, a járvány jelenlegi szakaszában szükséges költségvetési támogatási intézkedések eltérhetnek a normál recesszió idején szokásos, az aggregált kereslet növelésére irányuló intézkedésektől. A járvány folytatódása és a bizonytalanságok

[9] Az Eurostat – a nemzeti statisztikai hivatalokkal folytatott konzultációk nyomán – kedvező előzetes értékelést adott a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből származó vissza nem térítendő támogatások költségvetési semlegességéről.

fennmaradása mellett az ösztönző intézkedéseknek célzottaknak kell lenniük, az átfogó intézkedések ugyanis eredménytelennek bizonyulhatnak. Harmadszor, a járvány kiújulása nem adhat okot arra, hogy a tagállamok akkor is szisztematikusan meghosszabbítsák a szükséghelyzeti célú költségvetési intézkedéseket, amikor a népegészségügyi helyzet már javul. A „szükséghelyzeti” és a „helyreállítási” szakaszhoz eltérő prioritásoknak és intézkedéseknek kell társulniuk, és a tagállamoknak folyamatosan ügyelniük kell arra, hogy mindig a különböző típusú támogatások megfelelő kombinációját alkalmazzák.

A tagállamok költségvetéspolitikai intézkedéseinek továbbra is biztosítaniuk kell a gazdaság költségvetési támogatását, eközben azonban a középtávú költségvetési fenntarthatóságot is garantálniuk kell. A járvány gazdasági hatásai különösen élesen jelentkeztek egyes nagy adósságállományú tagállamokban, ami nehezítette az optimális költségvetéspolitikai reagálás meghatározását. Jelenleg a tagállamok az Európai Központi Bank monetáris politikai intézkedéseinek, valamint a komoly összegű EU-szintű eszközök bevezetése nyomán a pénzügyi piacokon tapasztalható jelentős bizalomnövekedésnek köszönhetően kedvező feltételekkel juthatnak finanszírozáshoz. A gazdasági támogatás szükségességét össze kell egyeztetni a prudens középtávú költségvetési pozíciók és a középtávú költségvetési fenntarthatóság biztosítása iránti igénnyel, és emiatt indokolt, hogy a támogatási intézkedések ideiglenesek legyenek, és ne keletkeztessenek a költségvetési politikával szemben kötelezettségeket a válság utáni időszakra nézve. Amint a gazdasági feltételek lehetővé teszik, a kormányoknak vissza kell térniük a prudens középtávú költségvetési pozíció elérésére és a beruházások ezzel egyidejű növelésére irányuló költségvetési politikához. A költségvetési fenntarthatóság támogatása szempontjából fontosak a hiteles középtávú költségvetési stratégiák, nem utolsósorban a nagy adósságállománnyal rendelkező tagállamok esetében.

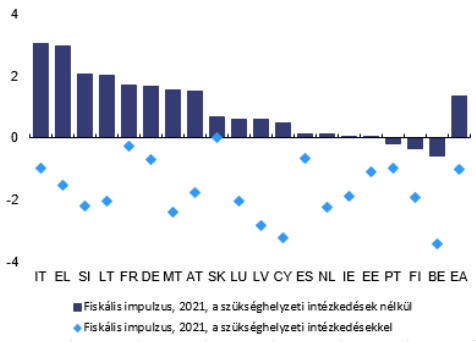
III. Az egyes költségvetésiterv-javaslatok áttekintése

Csaknem valamennyi euróövezeti tagállam megküldte október 15-ig a költségvetésiterv-javaslatát. Ezzel teljesültek a 473/2013/EK rendelet 6. cikkében foglalt követelmények. Két kivétel volt: Olaszország és Ciprus. Olaszország október 19-én, Ciprus október 23-án nyújtotta be javaslatát. A „kettes csomaghoz" tartozó magatartási kódex rendelkezéseinek megfelelően Belgium és Litvánia változatlan szakpolitikát feltételező költségvetésiterv-javaslatot nyújtott be. Belgium nemrégiben megalakult szövetségi kormánya előbb október 15-én változatlan szakpolitikát feltételező költségvetésiterv-javaslatot nyújtott be, majd október 30-án aktualizálta javaslatát. A Bizottság véleménye az aktualizált javaslat értékelésén alapul. Litvánia amiatt nyújtott be változatlan szakpolitikát feltételező költségvetésiterv-javaslatot, hogy az országban októberben parlamenti választásokat tartottak. A Bizottság felkéri a litván hatóságokat arra, hogy az új kormány hivatalba lépését követően haladéktalanul, és a szabályok szerint legalább egy hónappal a költségvetési törvény tervezetének a nemzeti parlament általi tervezett elfogadása előtt nyújtsák be a Bizottságnak és az eurócsoportnak a költségvetésiterv-javaslat aktualizált változatát.

Költségvetési reagálás a Covid19-járványra a tagállamokban, 2020–2021

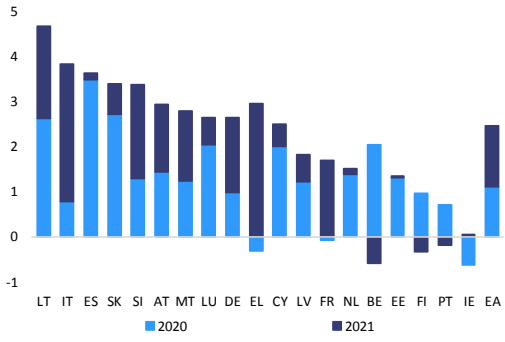
Az ideiglenes szükséghelyzeti intézkedések megszüntetésének hatásával korrigált 2020–2021-es költségvetési irányvonal minden euróövezeti tagállamban ösztönzőnek tűnik (3.1. ábra). Amint a II. szakaszban bemutattuk, a szükséghelyzeti kiadások tervezett megszüntetése jelentős mértékben befolyásolja a költségvetési irányvonal hagyományos mutatóit. Az ideiglenes szükséghelyzeti intézkedések nélkül számított mögöttes költségvetési kiigazítás (a kiadási referenciaértékkel mérve) expanzív irányvonalat jelez 2021-re (GDP-arányosan körülbelül 1,5%). Egyes tagállamokban ez a támogatás még nagyobb, a GDP 2%-ának megfelelő vagy annál is nagyobb mértékű. Ez a támogatás a 2020-ban már végrehajtott jelentős, a GDP körülbelül 1%-ának megfelelő összegű expanzív intézkedésekhez adódik hozzá (3.2. ábra), és a legtöbb tagállamban jelen van (3.3. ábra). A szükséghelyzeti intézkedések tervezett megszüntetésével korrigált költségvetési irányvonal két tagállam esetében enyhén restriktív költségvetési politikát jelez 2021-re. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből származó finanszírozás további költségvetési ösztönzést fog jelenteni.

3.1. ábra: **Költségvetési irányvonal, 2021 (a GDP százalékában)**



Megjegyzés: A költségvetési irányvonal a kiadási referenciaértéken alapuló módszertannal meghatározott diszkrecionális fiskális impulzust jelenti. A pozitív értékek támogató irányvonalat jeleznek.
Forrás: az Európai Bizottság 2020. őszi előrejelzése

3.2. ábra: **Költségvetési irányvonal a szükséghelyzeti intézkedések nélkül, 2020–2021 (a GDP százalékában)**

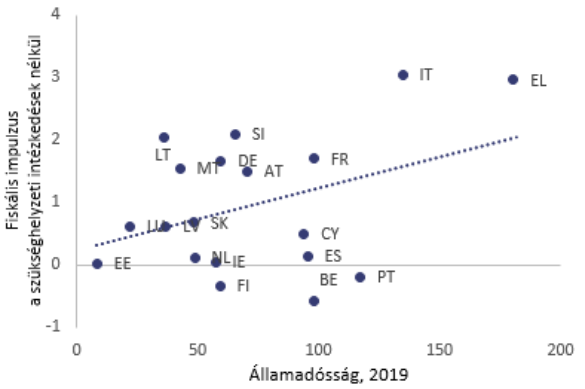


Megjegyzés: A költségvetési irányvonal a diszkrecionális fiskális impulzust jelenti, amelyet a szükséghelyzeti intézkedések nélkül számítottunk. A pozitív értékek támogató irányvonalat jeleznek.
Forrás: az Európai Bizottság 2020. őszi előrejelzése

Amellett, hogy a 2021-re tervezett intézkedések többsége a gazdasági helyreállítást szolgálja, átlagosan – de a tagállamok között jelentős eltérésekkel – az összes intézkedés több mint egyharmada ideiglenes szükséghelyzeti intézkedés (3.4. ábra). Ez a járvány alakulása körüli, továbbra is nagy fokú bizonytalanságok miatt van így. Öt tagállam tervez legalább a GDP 1%-ának megfelelő mértékű szükséghelyzeti kiadást, miközben egyes tagállamok egyáltalán nem számolnak költségvetési hatásokkal az ideiglenes szükséghelyzeti reagálás miatt a 2021-es költségvetésükben. Több tagállam azt tervezi, hogy a költségvetési támogatás hangsúlyát 2021-ben a szükséghelyzeti intézkedésekről a gazdasági helyreállításra helyezi át. A járvány nemrégiben bekövetkezett európai kiújulása miatt azonban a szükséghelyzeti intézkedések 2021-re tervezett megszüntetését komoly bizonytalanságok övezik, tekintettel arra, hogy a tagállamok a gazdaság működőképességének fenntartása érdekében várhatóan további szükséghelyzeti támogatásokat fognak nyújtani.

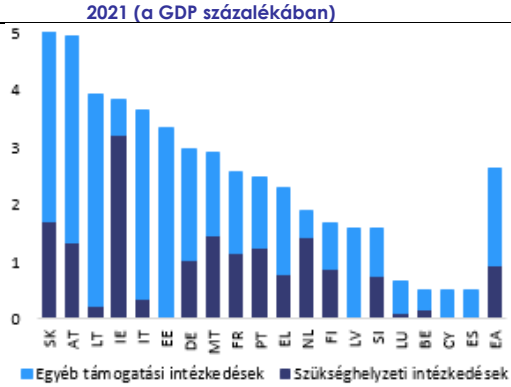
A tagállamok zömmel ideiglenes, kisebbrészt állandó jellegű intézkedéseket terveznek 2021-re annak érdekében, hogy a rendkívül bizonytalan helyzetben támogassák a gazdasági tevékenységet (3.5. ábra). Az intézkedések összege várhatóan átlagosan a GDP 2,6%-ával lesz egyenlő, egyes országok azonban a GDP 3%-ának megfelelő vagy még nagyobb összegben terveznek ösztönzőcsomagokat. Átlagosan az ideiglenes intézkedések a 2021-re tervezett összes intézkedés mintegy kétharmadát teszik ki. Néhány tagállam ugyanakkor állandó jellegű intézkedéseket is végrehajtott, amelyek volumene egyes esetekben a GDP 1%-át is meghaladta. Ezek az intézkedések már a jövőbeli költségvetési pályára is kihatnak, ezért aggályokat vethetnek fel, hiszen a járvány

3.3. ábra: **A 2021. évi költségvetési irányvonal a szükséghelyzeti intézkedések nélkül és a 2019. évi államadósság (a GDP százalékában)**



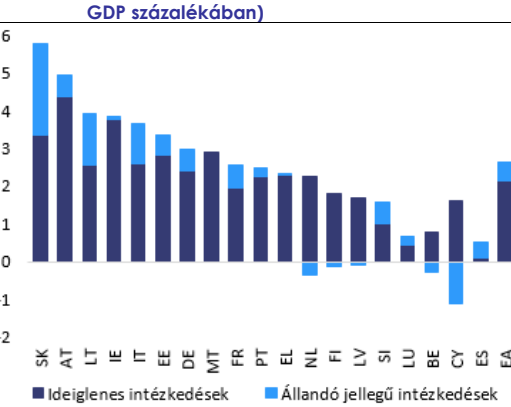
Megjegyzés: A költségvetési irányvonal a diszkrecionális fiskális impulzust jelenti, amelyet a szükséghelyzeti intézkedések nélkül számítottunk. A pozitív értékek támogató irányvonalat jeleznek.
Forrás: az Európai Bizottság 2020. őszi előrejelzése

3.4. ábra: **Szükséghelyzeti és egyéb támogatási intézkedések, 2021 (a GDP százalékában)**



Megjegyzés: Az ábra a 2020 óta bevezetett diszkrecionális intézkedések által a 2021. évi költségvetésre gyakorolt hatást szemlélteti. A szükséghelyzeti intézkedések többnyire a népegészségügyi helyzet javítását, valamint a korlátozó intézkedések bevezetése és az ellátási láncok megszakadása miatt a munkavállalóknál és a vállalkozásoknál jelentkező jövedelemkiesések ellentételezését célozzák. Jellemzően ideiglenesek. Az egyéb támogatási intézkedések a gazdasági tevékenység általánosabb jellegű támogatását szolgálják, és ideiglenesek vagy állandó jellegűek egyaránt lehetnek.
Forrás: az Európai Bizottság 2020. őszi előrejelzése

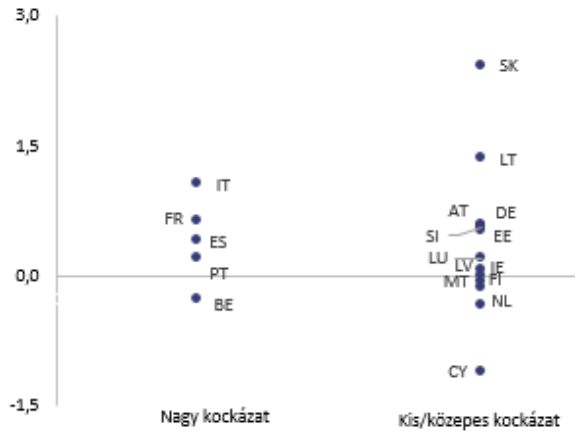
3.5. ábra: **Ideiglenes és állandó jellegű intézkedések, 2021 (a GDP százalékában)**



Megjegyzés: Az ábra a 2020 óta bevezetett diszkrecionális intézkedések által a 2021. évi költségvetésre gyakorolt hatást szemlélteti. Az ideiglenes intézkedések a tervek szerint legkésőbb 2022-ben megszűnnek.
Forrás: az Európai Bizottság 2020. őszi előrejelzése

második hulláma körül továbbra is sok a bizonytalanság, és szükségessé válhat további szükséghelyzeti intézkedések bevezetése. A szükséges ideiglenes szükséghelyzeti intézkedésekhez társuló állandó jellegű intézkedések nem veszélyeztethetik a középtávú költségvetési fenntarthatóságot (3.6. ábra).

3.6. ábra: **Állandó jellegű költségvetési intézkedések és a középtávú költségvetési fenntarthatóság kockázata a válság előtt, 2021 (a GDP százalékában)**



Megjegyzés: Az ábra a 2020 óta bevezetett állandó jellegű intézkedések által a 2021. évi költségvetésre gyakorolt hatást szemlélteti. A tagállamokat két csoportba rendeztük a középtávú költségvetési fenntarthatóság válság előtti kockázata szerint. A Görögország esetében a *2019. évi adósságfenntarthatósági figyelőben* található adósságfenntarthatósági elemzés a görög államadósság struktúrájának sajátosságai miatt – konkrétan az állami szektorral szemben fennálló adósság nagy aránya miatt, amelyhez nem kapcsolódik kockázati besorolás – a közös módszertantól bizonyos mértékig eltérő módon készült.
Forrás: az Európai Bizottság 2020. őszi előrejelzése, *2019. évi adósságfenntarthatósági figyelő*

A Bizottság kvalitatív értékelése a 2021. évi költségvetésiterv-javaslatokról

A 2021. évi költségvetésiterv-javaslatokra vonatkozó bizottsági vélemények figyelembe veszik a Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési rendelkezésének alkalmazását. A Bizottság 2020. március 20-án közleményt fogadott el a Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési rendelkezésének alkalmazásáról.[10] Közleményében a Bizottság megállapította, hogy tekintettel a Covid19-járvány következtében várható súlyos gazdasági visszaesésre, az általános mentesítési rendelkezés alkalmazásához szükséges feltételek teljesültek. A tagállamok pénzügyminiszterei 2020. március 23-i nyilatkozatukban egyetértettek a Bizottság értékelésével. Ahogy azt a Bizottság a 2021. évi éves fenntartható növekedési stratégiában[11] jelezte és az uniós pénzügyminisztereknek szóló 2020. szeptember 19-i levelében[12] is kinyilvánította, a tagállamoknak az általános mentesítési rendelkezés aktiválását követően 2021-ben továbbra is célzott és ideiglenes költségvetési támogatást kell nyújtaniuk, ugyanakkor középtávon meg kell őrizniük a költségvetés fenntarthatóságát.

[10] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Beruházási Banknak és az eurócsoportnak: A Covid-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszintézkedések, Brüsszel, 2020. március 13., COM(2020) 112 final.

[11] A Bizottság közleménye: 2021. évi éves fenntartható növekedési stratégia, Brüsszel, 2020. szeptember 17., COM(2020) 575 final.

[12] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en

A Bizottság tavasszal az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (3) bekezdése alapján valamennyi tagállamról jelentést fogadott el, kivéve Romániát, amely akkor már a Paktum korrekciós ágához tartozott. A Covid19-járvány által előidézett kivételesen bizonytalan helyzetben és a járvány rendkívüli makrogazdasági és költségvetési hatásaira való tekintettel – ideértve a költségvetési politika hiteles irányvonalának meghatározását is, amelynek ösztönző jellegűnek kell maradnia 2021-ben – a Bizottság úgy ítélte meg, hogy nem helyénvaló döntést hozni arról, hogy egy-egy tagállam a túlzotthiány-eljárás hatálya alá kerüljön-e. Ez továbbra is így van.

A költségvetési politika 2020-ban és 2021-ben a járvány elleni küzdelemre összpontosít. Az általános mentesítési rendelkezés aktiválását követően a Tanács 2020. július 20-án azt az ajánlást fogalmazta meg, hogy a tagállamok hozzanak meg minden szükséges intézkedést a járvány hatékony kezelése, a gazdaság működőképességének fenntartása és a későbbi helyreállítás támogatása érdekében. Amint a gazdasági feltételek lehetővé teszik, a tagállamoknak olyan költségvetési politikát kell folytatniuk, amely törekszik a prudens középtávú költségvetési pozíció elérésére és az adósság fenntarthatóságának biztosítására, emellett pedig fokozza a beruházásokat.

A 2021. évi költségvetésiterv-javaslatokról készült vélemények a 2021-re tervezett költségvetési intézkedések értékelésére összpontosítanak. A vélemények értékelik, hogy a tervezett támogató intézkedések összhangban vannak-e a 2020. július 20-i tanácsi ajánlásokkal és a Bizottság szeptember 19-i levelében foglalt iránymutatással. Ezen belül az értékelés kiterjed annak vizsgálatára, hogy az intézkedések ideiglenesek-e. Ez utóbbi abból a szempontból lényeges, hogy az általános mentesítési rendelkezéssel összhangban törekedni kell a középtávú költségvetési fenntarthatóságra.

A 2021. évi költségvetésiterv-javaslatok kvalitatív értékelése a következőképpen foglalható össze:

1. A Bizottság álláspontja szerint a költségvetésiterv-javaslatok összességében összhangban vannak a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott költségvetéspolitikai ajánlásokkal. A költségvetésiterv-javaslatokban előirányzott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben.
2. Ausztria, Belgium, Ciprus, Észtország, Finnország, Görögország, Hollandia, Írország, Lettország, Luxemburg, Málta, Németország, Portugália, Spanyolország és Szlovénia esetében az intézkedések (többségükben) ideiglenesek. Franciaország, Litvánia, Olaszország és Szlovákia esetében a költségvetésiterv-javaslatban foglalt intézkedések egy része a jelek szerint nem ideiglenes, és ellentételező intézkedések sem kísérik. Litvániát, amely változatlan szakpolitikát feltételező költségvetésiterv-javaslatot nyújtott be, a Bizottság felkéri aktualizált költségvetésiterv-javaslatának benyújtására.
3. Belgium, Franciaország, Görögország, Olaszország, Portugália és Spanyolország esetében, mivel ezek az országok már a Covid19-világjárvány kitörése előtt is nagy államadóssággal rendelkeztek és komoly középtávú fenntarthatósági kihívásokkal küzdöttek, fontos, hogy a meghozott támogatási célú költségvetési intézkedések biztosítsák a középtávú költségvetési fenntarthatóság megőrzését.

A Bizottság az összes tagállamot felkéri arra, hogy rendszeresen vizsgálják felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljanak készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsák.

I. MELLÉKLET: A 2021. évre vonatkozó költségvetésiterv-javaslatok országonkénti értékelése

A Bizottság véleménye szerint **Ausztria** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. Az Ausztria költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Ausztria felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Belgium** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. A Belgium költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Mivel Belgium már a Covid19-világjárvány kitörése előtt is nagy államadóssággal rendelkezett és komoly középtávú fenntarthatósági kihívásokkal küzdött, Belgiumnak a költségvetési támogatási intézkedések meghozatalakor biztosítania kell a költségvetés középtávú fenntarthatóságának megőrzését. Belgium felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Ciprus** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. A Ciprus költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Ciprus felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Észtország** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. Az Észtország költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Észtország felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Finnország** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. A Finnország költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Finnország felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Franciaország** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. A Franciaország költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Egyes intézkedések azonban nem tűnnek ideiglenesnek vagy ellentételező intézkedésekkel kísértnek. Mivel Franciaország

már a Covid19-világjárvány kitörése előtt is nagy államadóssággal rendelkezett és komoly középtávú fenntarthatósági kihívásokkal küzdött, Franciaországnak a költségvetési támogatási intézkedések meghozatalakor biztosítania kell a költségvetés középtávú fenntarthatóságának megőrzését. Franciaország felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Németország** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. A Németország költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Németország felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Görögország** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. A Görögország ország költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Mivel Görögország már a Covid19-világjárvány kitörése előtt is nagy államadóssággal rendelkezett, Görögországnak a költségvetési támogatási intézkedések meghozatalakor biztosítania kell a költségvetés középtávú fenntarthatóságának megőrzését. Görögország felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Írország** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. Az Írország ország költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Írország felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Olaszország** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. Az Olaszország ország költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Egyes intézkedések azonban nem tűnnek ideiglenesnek vagy ellentételező intézkedésekkel kísértnek. Mivel Olaszország már a Covid19-világjárvány kitörése előtt is nagy államadóssággal rendelkezett és komoly középtávú fenntarthatósági kihívásokkal küzdött, Olaszországnak a költségvetési támogatási intézkedések meghozatalakor biztosítania kell a költségvetés középtávú fenntarthatóságának megőrzését. Olaszország felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Lettország** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. A Lettország költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Lettország felkérést kap arra,

hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Luxemburg** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. A Luxemburg költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Luxemburg felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Litvánia** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. A Litvánia költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Egyes intézkedések azonban nem tűnnek ideiglenesnek vagy ellentételező intézkedésekkel kísértnek. Litvánia felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa. A nemzeti hatóságok felkérést kapnak arra, hogy az új kormány hivatalba lépését követően haladéktalanul, és a szabályok szerint legalább egy hónappal a költségvetési törvény tervezetének a nemzeti parlament általi tervezett elfogadása előtt nyújtsák be a Bizottságnak és az eurócsoportnak a költségvetésiterv-javaslat aktualizált változatát.

A Bizottság véleménye szerint **Málta** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. A Málta költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Málta felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Hollandia** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. A költségvetésiterv-javaslatban szereplő intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Hollandia felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Portugália** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. A Portugália költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Mivel Portugália már a Covid19-világjárvány kitörése előtt is nagy államadóssággal rendelkezett és komoly középtávú fenntarthatósági kihívásokkal küzdött, Portugáliának a költségvetési támogatási intézkedések meghozatalakor biztosítania kell a költségvetés középtávú fenntarthatóságának megőrzését. Portugália felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Szlovákia** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. A Szlovákia

költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Egyes intézkedések azonban nem tűnnek ideiglenesnek vagy ellentételező intézkedésekkel kísértnek. Szlovákia felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Szlovénia** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. A Szlovénia költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Szlovénia felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

A Bizottság véleménye szerint **Spanyolország** költségvetésiterv-javaslata összességében összhangban van a Tanács által 2020. július 20-án elfogadott ajánlással. A Spanyolország költségvetésiterv-javaslatában meghatározott intézkedések többsége a gazdasági tevékenység támogatására irányul a meglehetősen bizonytalan helyzetben. Mivel Spanyolország már a Covid19-világjárvány kitörése előtt is nagy államadóssággal rendelkezett és komoly középtávú fenntarthatósági kihívásokkal küzdött, Spanyolországnak a költségvetési támogatási intézkedések meghozatalakor biztosítania kell a költségvetés középtávú fenntarthatóságának megőrzését. Spanyolország felkérést kap arra, hogy rendszeresen vizsgálja felül a támogatási intézkedések alkalmazását, hatékonyságát és megfelelőségét, és álljon készen arra, hogy azokat szükség esetén a változó körülményekhez igazítsa.

II. MELLÉKLET: A 2020. őszi bizottsági előrejelzés módszertana és kiinduló feltételezései

A 473/2013/EU rendelet 7. cikkének (4) bekezdése szerint az átfogó értékeléshez csatolni kell „a Bizottság szolgálatai által az egyes tagállamokra vonatkozóan készített legfrissebb gazdasági előrejelzések módszertanát (a modellekkel együtt) és feltételezéseit – beleértve az összesített költségvetési intézkedések gazdasági növekedésre gyakorolt hatására vonatkozó becsléseket is”. A Bizottság szolgálatai által függetlenül készített 2020. őszi bizottsági előrejelzés kiinduló feltételezéseit maga az előrejelzés ismerteti[13].

A 2019-ig szóló költségvetési adatok a tagállamok által 2020. október 1-jéig a Bizottságnak megküldött és az Eurostat által 2020. október 22-én validált adatokon alapulnak. Az Eurostat nem módosította a 2020. őszi bejelentési időszakban a tagállamok által szolgáltatott adatokat. Az Eurostat visszavonta korábbi fenntartását a Dánia által a 2019. évre vonatkozóan szolgáltatott adatok minőségével kapcsolatban. E fenntartás oka a dán statisztikai hatóságok által 2020 márciusában szolgáltatott adatok hiányossága és jelentős statisztikai eltérése volt. Azóta a dán statisztikai hatóságok teljes adatállományt nyújtottak be, és az eltérés jelentősen csökkent.

Az előrejelzés elkészítése során a Bizottság az Eurostat 2009. július 15-i határozatának[14] megfelelően vette figyelembe a pénzügyi stabilitást támogató intézkedéseket. Az érintett tagállam ellenkező értelmű bejelentése hiányában a kellő részletességgel ismert tőkeinjekciókat az előrejelzés pénzügyi műveletként veszi számba, azaz az államadósságot növelő, de a hiányt nem érintő tételként. A banki kötelezettségekre és betétekre vállalt állami garanciák nem minősülnek államháztartási kiadásnak, kivéve, ha azokat az előrejelzés véglegesítésének időpontjáig bizonyítottan lehívták. Ugyanakkor a kormányok vagy a kormányzati szektorhoz tartozó más szervezetek által a bankoknak nyújtott hitelek általában államadósság-növelő tételek.

2021 tekintetében a Bizottság figyelembe vette a már elfogadott vagy a nemzeti parlamenteknek benyújtott költségvetéseket és az összes egyéb, kellő részletességgel ismert intézkedést. Az őszi előrejelzés tükröz minden olyan információt, amelyet az október közepéig benyújtott költségvetésiterv-javaslatok tartalmaznak. 2022 tekintetében az előrejelzés a változatlan szakpolitikát feltételezve, a bevételi és kiadási folyamatok extrapolációjával és a kellő részletességgel ismert intézkedések figyelembevételével készült.

Az államadósságra vonatkozó, európai szinten összesített 2020–2022-es adatok nem konszolidált alapon kerülnek bemutatásra (azaz nincsenek korrigálva a kormányközi hitelekkel). Az idősorok konzisztenciáját biztosítandó, a historikus adatok ugyanilyen alapon kerülnek bemutatásra. Az egyes tagállamokra vonatkozó 2020–2022-es államadósság-előrejelzések tartalmazzák az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz számára nyújtott garanciák, a más tagállamoknak nyújtott bilaterális kölcsönök, illetve az Európai Stabilitási

[13] A 2020. őszi bizottsági gazdasági előrejelzés alapjául szolgáló módszertani feltételezések a következő weboldalon érhetők el: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2020-economic-forecast_en

[14] A következő címen érhető el: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/FT-Eurostat-Decision-9-July-20093--final-.pdf.

Mechanizmusban vállalt, az előrejelzés véglegesítésének időpontjában tervezett tőkerészesedés-befizetések hatását[15].

A 2020. őszi bizottsági előrejelzés szerint a költségvetésiterv-javaslatokban szereplő, 2021-re vonatkozó költségvetési intézkedések összességében hiánynövelők (a hatás a GDP 1 %-a körüli). E negatív hatás mögött várhatóan a kiadásnövelő intézkedések állnak majd. A GDP-növekedésre gyakorolt automatikus hatás az előrejelzés szerint rövid távon összességében kedvező.

Az említett előrejelzést azonban némi óvatossággal kell kezelni:

- A 473/2013/EU rendelet célja a költségvetésiterv-javaslatokban jelzett intézkedések hatásának értékelése. Az értékelés nem terjed ki a költségvetésiterv-javaslatok benyújtását megelőzően hozott és hatályba lépett intézkedésekre (még akkor sem, ha ezek befolyásolhatják a 2021-re vonatkozó államháztartási előrejelzést is).
- A bejelentett intézkedések hatása a változatlan szakpolitika melletti alapforgatókönyvhöz képest értendő. Ezen alapforgatókönyv költségvetési irányvonala nem feltétlenül semleges. Például egyes kiadási tételek trend szerinti növekedése meghaladhatja a potenciális növekedést vagy az alatt is maradhat, az alapforgatókönyvben még érvényesülhetnek a korábbi intézkedések újabb hatásai, illetve 2021-ben megszűnhetnek bizonyos korábban hozott intézkedések.

Egyes tagállamok költségvetési előrejelzései olyan intézkedéseket is tartalmaznak, amelyeket a Next Generation EU/a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében kívánnak finanszírozni. A Bizottság 2020. őszi előrejelzése ezeket az intézkedéseket hiánynövelőként veszi figyelembe, noha lehetséges, hogy finanszírozásuk valóban a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében történik majd. Előfordulhat tehát, hogy e tagállamok előre jelzett hiánya túl van becsülve.

[15] Az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz műveleteinek statisztikai nyilvántartásáról szóló 2011. január 27-i Eurostat-határozatnak megfelelően, amely a következő weboldalon érhető el: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5034386/2-27012011-AP-EN.PDF.

III. MELLÉKLET: Adósságfenntarthatósági elemzés és érzékenységi elemzés

Ez a melléklet az államadósság alakulása és az esetleges makrogazdasági sokkok közötti kapcsolatot mutatja be a 473/2013/EU rendelet 7. cikkében előírt érzékenységi elemzés formájában. A Bizottság a nominális GDP-növekedéssel, a pénzügyi piaci fejleményekkel és a költségvetési egyenleget érintő költségvetési sokkokkal kapcsolatos kockázatoknak az államadósság dinamikájára gyakorolt lehetséges hatását sztochasztikus adósságprognózisokkal vizsgálja. [16]

A sztochasztikus prognózisok a 2021–2025 közötti időszakra vonatkozó következő „központi" adósságprognózisok makrogazdasági bizonytalanságait elemzik:

- A Bizottság 2020. őszi előrejelzése, amelynek alapforgatókönyve a 2022 végéig tartó időszakra terjed ki[17]. 2023-tól kezdve az országok várhatóan arra fognak törekedni, hogy elsődleges strukturális egyenlegük fokozatos kiigazításával visszatérjenek a Bizottság 2019. őszi (világjárvány előtti) előrejelzésében 2021 tekintetében előre jelzett szintre.
- A 2021. évre vonatkozó költségvetésiterv-javaslatok, amelyek alapforgatókönyve a 2021 végéig tartó időszakra terjed ki. 2022-től kezdve az országok várhatóan arra fognak törekedni, hogy elsődleges strukturális egyenlegük fokozatos kiigazításával visszatérjenek a 2020-ra vonatkozó (világjárvány előtti) költségvetésiterv-javaslatokban 2021 tekintetében előre jelzett szintre[18].

A lehetséges adósságpályák eloszlását a III.1. ábra mutatja be – a legyezőábrákon látható kúpszerű eloszlás a központi adósságprognózisban figyelembe vett makrogazdasági feltételeket érő sokkhatások szimulációjával állt elő. A kúp a lehetséges makrogazdasági feltételeket képezi le, mintegy 2000, a növekedést, a kamatlábakat és az elsődleges egyenleget érő sokkhatás szimulációja alapján. A szimulált sokkok mérete és korrelációja e változók múltbeli volatilitását és kapcsolatait tükrözi[19]. A legyezőábrák tehát az euróövezet adósságdinamikájáról szolgáltatnak valószínűségi információkat, a növekedést, kamatlábakat és elsődleges egyenleget érő, a múltbeli fejleményeknek megfelelő méretű és korrelációjú sokkok esetleges bekövetkeztének figyelembevételével.

A legyezőábrákon szaggatott vonal jelzi a központi adósságprognózis alapján kirajzolódó adósságpályát. A vastag fekete vonal a szimulációk eredményének mediánját mutatja. A kúp a lehetséges adósságpályák 80 %-át tartalmazza (a legkevésbé valószínű 20 % nélkül). A

[16] A sztochasztikus államadósság-prognózisok alkalmazott módszertanát az Európai Bizottság 2019. évi adósságfenntarthatósági figyelőjének A7. melléklete, illetve a következő tanulmány mutatja be: „Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries" (A historikus variancia-kovariancia mátrix módszerével készült, az uniós tagállamokra vonatkozó sztochasztikus államadósság-prognózisok) (Katia Berti, European Economy Economic Paper 480. szám, 2013).

[17] A Bizottság 2020. őszi előrejelzése a 2020. október 22-ig elfogadott vagy legalább hitelesen alátámasztott módon bejelentett költségvetési politikai intézkedéseket és az addig rendelkezésre álló információkat veszi figyelembe.

[18] Vagyis az euróövezet elsődleges strukturális egyenlege a költségvetésiterv-javaslatokon alapuló forgatókönyv esetében a GDP 3,2 %-át kitevő 2021. évi hiányról a GDP 1,1 %-ára, míg a Bizottság előrejelzésén alapuló forgatókönyvesetében a 2021. évi 2,9 %-os hiányról 1,0 %-ra javul 2025-ig.

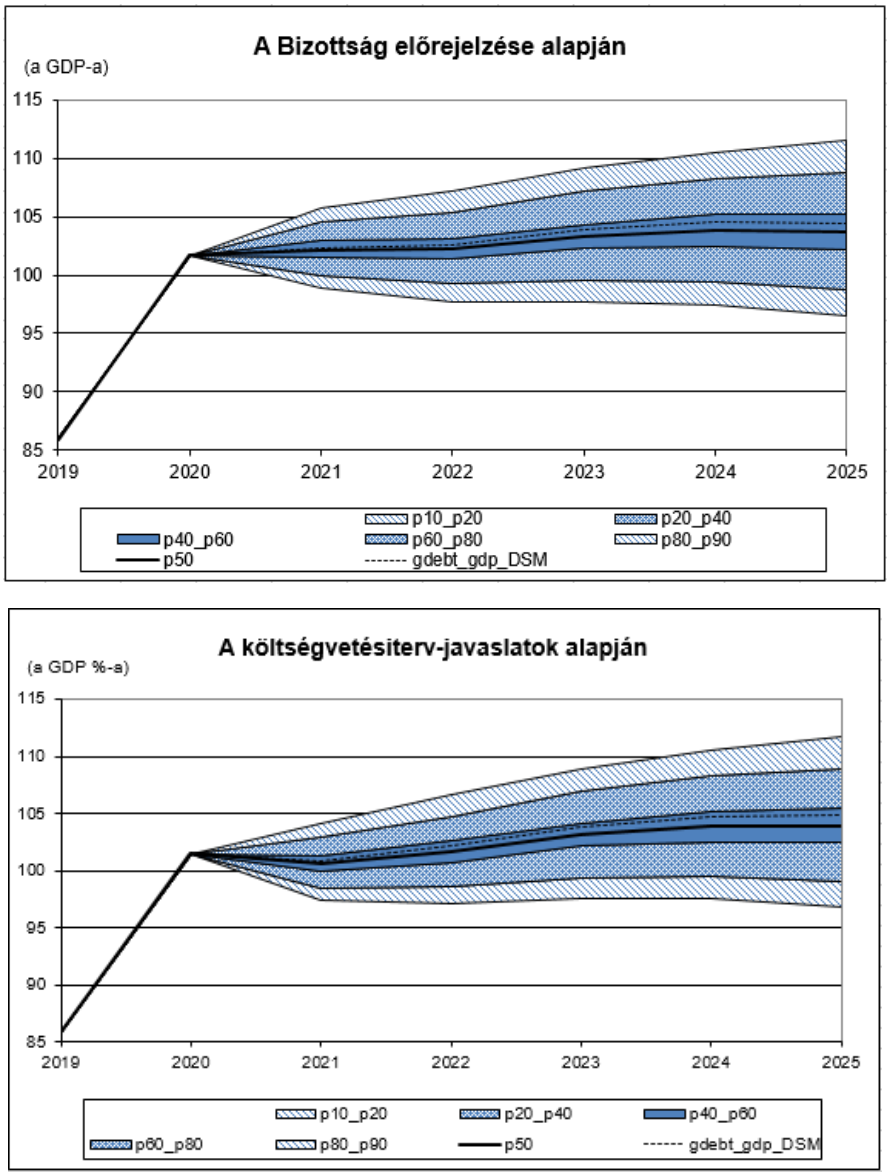
[19] A feltételezett sokkok normális együttes eloszlást követnek.

kúpon belül eltérő árnyalattal jelzett területek a lehetséges adósságpályák teljes eloszlásának különböző szegmenseit képviselik.

A szimulációk szerint 80 %-os valószínűséggel várható, hogy a Bizottság előrejelzését alapul véve az euróövezeti adósságráta 2021-ben a GDP 99 %-a és 106 %-a között lesz, a költségvetésiterv-javaslatokat alapul véve pedig a GDP 97 %-a és 104 %-a között. Mindkét forgatókönyv szerint 50 %-os a valószínűsége annak, hogy az adósságráta 2025-re meg fogja haladni a GDP 104 %-át.

Ezeket az előrejelzéseket további kockázatok övezik. Mivel a sokkok mérete és korrelációja a változók historikus alakulását tükrözi, a módszertan nem veszi figyelembe a valós idejű bizonytalanságot, különösen a kibocsátási rés értékelésével kapcsolatban. A kibocsátási réseket általában lefelé módosítják, a valós időben feltételezettnél alacsonyabb potenciális kibocsátás irányába. Ez a bizonytalanság olyan további kockázatot jelent a jövőbeli adósságpályák szempontjából, amely ebben az elemzésben nem tükröződik. További kockázatot jelent a függő kötelezettségek esetleges teljesítése, mivel a legyezőábrák csak azon események kockázatát veszik figyelembe, amelyek a múltban ténylegesen bekövetkeztek, és az elsődleges egyenleg romlását okozták.

III.1. ábra: A sztochasztikus államadósság-prognózisok legyezőábrája a bizottsági előrejelzés és a költségvetésiterv-javaslatok forgatókönyve alapján



IV. MELLÉKLET: Táblázatok

IV.1. táblázat: A reál-GDP növekedése a stabilitási programok (SP), a költségvetésiterv-javaslatok (DBP) és a 2020. őszi bizottsági előrejelzés (COM) szerint (%)

	2020			2021		
Ország	SP	DBP	COM	SP	DBP	COM
DE	-6	-5,8	-5,6		4,4	3,5
EE	-8,0	-5,5	-4,6	8,0	4,5	3,4
IE	-10,5	-2,4	-2,3	6,0	1,7	2,9
EL	-4,7	-8,2	-9,0	5,1	7,5	5,0
ES	-9,2	-11,2	-12,4	6,8	9,8	5,4
FR	-8,0	-10,0	-9,4		8,0	5,8
IT	-8,0	-9,0	-9,9	4,7	6,0	4,1
CY	-7,0	-5,5	-6,2	6,0	4,5	3,7
LV	-7,0	-7,0	-5,6	1,0	5,1	4,9
LT	-7,3	-1,5	-2,2	6,6	3,3	3,0
LU	-6,0	-6,0	-4,5	7,0	7,0	3,9
MT	-5,4	-7,4	-7,3	3,9	5,0	3,0
NL	1,4	-5,0	-5,3	1,6	3,5	2,2
AT	-5,2	-6,8	-7,1	3,5	4,4	4,1
PT		-8,5	-9,3		5,4	5,4
SI	-8,1	-6,7	-7,1	3,5	5,1	5,1
SK	-7,2	-6,7	-7,5	6,8	5,5	4,7
FI	-5,5	-4,5	-4,3	1,3	2,6	2,9
Euróöv.	-6,7	-7,6	-7,8	5,7	5,9	4,2

IV.2. táblázat: Az államháztartási egyenleg a stabilitási programok (SP), a költségvetésiterv-javaslatok (DBP) és a 2020. őszi bizottsági előrejelzés (COM) szerint (a GDP %-ában)

	2020			2021		
Ország	SP	DBP	COM	SP	DBP	COM
BE	-7,5	-10,3	-11,2		-6,0	-7,1
DE	-7 1/4	-6 ¼	-6,0		-4 ¼	-4,0
EE	-10,1	-6,6	-5,9	-3,8	-6,7	-5,9
IE	-7,4	-6,2	-6,8	-4,1	-5,7	-5,8
EL	-4,7	-8,6	-6,9	-0,2	-3,9	-6,3
ES	-10,3	-11,3	-12,2		-7,7	-9,6
FR	-9,0	-10,2	-10,5		-6,7	-8,3
IT	-7,1	-10,5	-10,8	-4,2	-7,0	-7,8
CY	-4,3	-4,5	-6,1	-0,4	-0,7	-2,3
LV	-9,4	-7,6	-7,4	-5,0	-3,9	-3,5
LT	-11,4	-8,8	-8,4	-3,9	-5,0	-6,0
LU	-8,5	-7,4	-5,1	-3,0	-2,7	-1,3
MT	-7,5	-9,4	-9,4	-3,6	-5,9	-6,3
NL	1,1	-7,2	-7,2	0,1	-5,5	-5,7
AT	-8,0	-9,5	-9,6	-1,9	-6,3	-6,4
PT		-7,3	-7,3		-4,3	-4,5
SI	-8,1	-8,6	-8,7		-6,6	-6,4
SK	-8,4	-9,7	-9,6	-4,9	-7,4	-7,9
FI	-7,2	-7,7	-7,6	-4,0	-5,0	-4,8
Euróöv.	-7,3	-8,6	-8,8	-3,5	-5,9	-6,4

IV.3. táblázat: A GDP-arányos államadósság a stabilitási programok (SP), a költségvetésiterv-javaslatok (DBP) és a 2020. őszi bizottsági előrejelzés (COM) szerint (a GDP %-ában)

	2020			2021		
Ország	SP	DBP	COM	SP	DBP	COM
BE	115,0	116,8	117,7		113,6	117,8
DE		71	71,2		70 1/4	70,1
EE	21,9	18,2	17,2	23,4	23,6	22,5
IE	69,1	62,6	63,1	68,4	66,6	66,0
EL	188,8	197,4	207,1	176,8	184,7	200,7
ES	115,5	118,8	120,3		117,4	122,0
FR	115,2	117,5	115,9		116,2	117,8
IT	151,8	158,0	159,6	147,5	155,6	159,5
CY	116,8	114,8	112,6	103,2	111,0	108,2
LV	51,7	47,3	47,5	52,2	46,0	45,9
LT	50,6	47,7	47,2	52,7	50,2	50,7
LU	28,7	27,4	25,4	29,6	29,4	27,3
MT	54,5	55,0	55,2	55,5	58,6	60,0
NL	46,3	59,1	60,0	45,2	61,1	63,5
AT	81,4	84,0	84,2	79,3	84,8	85,2
PT		134,8	135,1		130,9	130,3
SI	82,4	82,4	82,2		80,9	80,2
SK	61,3	62,2	63,4	62,0	65,0	65,7
FI	69,1	70,2	69,8	71,5	72,8	71,8
Euróöv.	100,2	101,5	101,7	97,4	100,9	102,3