

Terták Elemér

Hozzászólás az MKT 2021 évi Vándorgyűléséhez kapcsolódóan megszervezésre kerülő fejlesztéspolitikai szekció kerekasztal vitájához

Hol tartunk ma?

A koronavírus-járvány kedvezőtlen gazdasági és társadalmi hatásai valamennyi európai uniós tagországot egyaránt sújtották, ami európai szintű beavatkozást, az EU összehangolt cselekvését tette szükségessé. Annál is inkább, mert a járvány okozta válság nem a túlfűtöttség miatt keletkezett piaci buborékok kipukkanásából eredt, hanem a kényszerű járványügyi korlátozások miatt a kínálati oldalon bekövetkezett zsugorodásból.

Az EU-ban valaha finanszírozott legnagyobb ösztönző csomagnak, melyről tavaly decemberben született megállapodás, két fő alkotóeleme van: az egyik az EU hosszú távú költségvetése, a másik a helyreállításra irányuló egyszeri Next Generation EU eszköz. A csomagnak köszönhetően a koronavírus-járvány utáni Európa újjáépítését folyó árakon számolva összesen 2018 milliárd euró fogja segíteni. Az kezdeményezések közül kiemelendő a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz, amely a teljes Next Generation EU kezdeményezésnek majdnem 90 százalékát, továbbá a többéves pénzügyi keret mintegy kétharmadát teszi ki, és azokon a szakpolitikai területeken kíván beavatkozni, amelyeket vagy súlyosan érintett a világjárvány, vagy amelyek láthatóan pozitív szerepet tölthetnek be a járvány hatásainak leküldésében (pl. digitalizáció).

Az átfogó nemzeti terveket szokatlanul rövid idő alatt, április 30-i beadási határidővel kellett elkészíteni, és kiértékelésük is időnyomás alatt történt. Azt, hogy milyen szűk idő állt rendelkezésre, jól jellemzi, hogy még egy hónappal a kitűzött határidő után is mindössze 23 nemzeti terv benyújtása történt meg. Ez magyarázza, de nem menti, hogy a nemzeti tervekről nem folyt olyan mélyreható társadalmi konzultáció, amit az ügy fontossága megérdemelt volna.

A nemzeti tervek végrehajtásával kapcsolatos várakozások nagyok, de sokszor túlzottak is. Így pl. a Bizottság által a nemzeti programokkal szemben támasztott követelmények hosszú sora tükrözi azt a politikai nyomást, ami elvárja, hogy a nemzeti tervek az Európai zöld megállapodás valamennyi kérdésével foglalkozzanak, miközben maga a zöld megállapodás részletei egyelőre sok ponton még nem kellően kidolgozottak.

Magyarország kormánya kilenc komponenst felölelő 427 oldalas nemzeti tervet nyújtott be májusban, amellyel csak a vissza nem térítendő forrásokra pályázott. Az igényelt forrás 4/5-e a Zöld átmenet, valamint a Társadalmi, gazdasági és intézményi fejlődés elősegítését szolgálja.

A Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervéhez kapcsolódó intézkedéseket a kormány az 1495/2021. (VII. 23.) számú határozatával hagyta jóvá. A nemzeti tervhez kapcsolódó pályázati rendszerben végrehajtandó intézkedések lajstroma 42 intézkedést, a pályázati rendszeren kívüli kormányzati intézkedések listája pedig 16 intézkedést foglal magába.

A kormánynak a hazánknak jutó európai uniós forrásokkal kapcsolatos kérdésekről hozott 1494/2021. (VII. 23.) számú határozata kimondta, hogy hazánk helyreállítási tervének végrehajtása kiemelt kormányzati cél, egyszersmind felhívta az érintett minisztereket, hogy haladéktalanul kezdjék meg a Gazdaság-újraindítási Akcióterv végrehajtása érdekében a nemzeti tervhez kapcsolódó intézkedési listában foglalt intézkedéseknek a végrehajtását.

A Bizottság a magyar és a lengyel nemzeti tervet a jogállamisággal kapcsolatos nézetkülönbségek miatt még nem hagyta jóvá. Az EU Tanácsa és az Európai Parlament között kialakult és januárban

életbe lépett új mechanizmus értelmében ugyanis az EU hosszú távú költségvetéséből vagy a helyreállítási alapjából történő finanszírozást az Európai Bizottság ajánlására csökkenteni lehet akkor, ha a tagállamok minősített többsége szerint a jogállamiság elveinek a megsértése befolyásolja vagy súlyosan veszélyezteti az unió pénzügyi érdekeit. Márciusban Lengyelország és hazánk kérését nyújtott be e mechanizmus törvényességének felülvizsgálatára az Európai Unió Bíróságához.

A benyújtott terv elfogadásához az Európai Bizottság a magyar kormánytól további biztosítékokat igényelt, s ezért a felek kölcsönös megegyezéssel szeptember 30-ra módosították a tárgyalások eredetileg július végére kitűzött határidejét. A tárgyalási pozíciók azonban a magyar gyermekvédelmi törvény június közepi elfogadása után távolodni kezdtek egymástól. Az ezzel kapcsolatos jelenlegi bizottsági álláspontról bizonyára von der Leyen elnök asszonynak az Unió helyzetét értékelő szeptember 15-ei beszédéből tudhatunk meg többet. Az Európai Bíróság ítélete pedig a gyorsított eljárás ellenére sem született még meg, jóllehet annak is fontos szerepe lesz a kialakult vita kimenetelére.

A már befogadott nemzeti tervek előfinanszírozásához a Bizottság egyes tagországoknak ugyan már előlegeket is folyósított, az EU-ban most végbemenő K-alakú – országoként és ágazatonként egyenlőtlen mértékű – kilábalás táplálásában a Next Generation EU eszköznek még nincs érdemi szerepe. A növekedés egyelőre más forrásokból táplálkozik. Így például a járvány ideje alatt képződött kényszer-megtakarítások elköltéséből, a nemzeti kormányok növekvő eladósodásából, valamint az Európai Központi Bank által a koronavírus-járvány okozta válság miatt 2020 márciusában bevezetett pandémiás vészhelyzeti vásárlási program (PEPP) révén, amely keretében 750 milliárd euró értékben kerülnek vállalati és állami kibocsátású értékpapírok beszerzésre.

A magyar terv elfogadásának sajnálatos elhúzódása az előbb említett okoknál fogva egyelőre nem hátráltatja közvetlenül a hazai gazdaság élénkülését, sőt az az idén a várakozásokat meghaladó üteműnek ígérkezik. Emellett a hosszú távú költségvetés és a helyreállításra irányuló Next Generation EU eszköz igénybevétele egy éveken át tartó folyamat, ezért a most kiéleződött vita korántsem jelenti a Magyarország számára allokkált források elvesztését. Ráadásul a kormány döntése alapján mindenképpen megkezdődik a nemzeti Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervhez kapcsolódó listában foglalt intézkedések végrehajtása, s a Nemzeti Helyreállítási Alap megnevezéssel létrehozott előirányzat révén történik meg a tervben foglalt intézkedések előfinanszírozása.

Azt persze a tagállamok pénzügyminisztereinek napokban tartott brdói tanácskozása is nyilvánvalóvá tette, hogy sem másutt, sem nálunk nem lehet a kilábalás jelenlegi forrásaira tartósan támaszkodni. Ezeknek az elapadását viszont ellensúlyozhatja a két EU-s költségvetési keret felhasználásának a felfutása. Mindazonáltal áttételesen az EU két programja már eddig is hozzájárult a megkezdődött kilábaláshoz, amennyiben azok tavaly decemberi elfogadása megnyugtatta a pénzpiacokat és a befektetőket, s így a vállalatok és az államháztartások hitelfelvételei zavartalanok.

A helyreállítás sajátosságai

Az EU-s pénzügyi támogatásoknak célzottak, ugyanakkor – főleg a nemzeti tervek erőltetett ütemben történt elfogadása miatt – kellően rugalmasnak is kell lennie. A célzottság követelménye azt jelenti, hogy el kell kerülni a beavatkozás nélkül is gyors fellendülést elérni képes ágazatok további élénkítését, ehelyett inkább azokra kell összpontosítani, amelyek tartósan talpra tudnak állni, de ehhez alkalmazkodniuk kell, vagy átalakításra szorulnak. Ugyanakkor az is elengedhetetlen, hogy azon ágazatok, illetve vállalatok tekintetében, amelyeknek nincs jövőjük, a források a felszabaduló

munkaerő átképzésére és máshol történő elhelyezkedésének elősegítésére legyenek összpontosítva.

A rugalmasság pedig azért fontos, mert jelenleg gyakran tapasztalható az, hogy aránytalanul nagy figyelmet szentelnek annak, hogy az zöldítésre fordítandó legalább 37%-os és a digitalizációra fordítandó legalább 20%-os előirányzatba mi mindent lehetne beszuszakolni egy, a részleteiben még megkérdőjelezhető és hivatalosan még jóvá nem hagyott taxonómia alapján. Ezeknek az allokációs előirányzatoknak a mechanikus betartása azonban önmagában nem biztosítja sem a helyreállítást, sem az ellenállóképesség megerősödését. Emellett a részarányok merev betartása azért is értelmetlen, mert az éghajlatváltozás káros hatásainak a mérséklése, valamint a digitális lefedettséggel kapcsolatos igények tagállamonként eltérő intézkedéseket tesz szükségessé.

Ezt jól mutatja az **éghajlatváltozási teljesítményindex** (Climate-Change-Performance-Index (CCPI)), valamint a **digitális gazdaság és társadalom index** (DESI). Mindkét esetben nem csupán az elért nemzeti mutatószám nagyságában mutatkoznak jelentős különbségek, hanem országonként az indexek egyes komponenseinek a súlya között is. Így pl. hazánknak a CCPI egyetlen összetevőjében sem sikerült magasan teljesítenie, és a közepes kategóriát is csak az egy főre jutó energiafogyasztás terén sikerült elérnie, míg a klímapolitikai erőfeszítések terén aggasztóan alacsony szintet ért el. Hasonlóképpen a DESI terén hazánk helyezése különösen a digitális közszolgáltatások terén kedvezőtlen annak ellenére, hogy a területre vonatkozó valamennyi mutató jelentős javulást mutatott. A hazai vállalatok többsége nem aknázza ki a digitális technológiákban, például a felhőalapú számítástechnikában és a big data technológiában rejlő lehetőségeket. Ami a humán tőkét illeti, a lakoságnak sajnos több mint a fele nem rendelkezik alapvető digitális és a szoftverek használatához szükséges készségekkel.

Más megközelítésből viszont hasznosak a diktált arányok, amennyiben arra szorítják a tagállamokat, hogy erőfeszítéseiket a két kiemelt célkitűzésre összpontosítsák. Ám ennél is fontosabb volna, ha nagyobb figyelmet fordítanának a megvalósuló beruházások koherenciájára, főleg az éghajlatvédelem terén, hiszen ott az erőfeszítések mit sem érnek akkor, ha egyidejűleg a környező országokban nem születnek megfelelő intézkedések. E tekintetben azonban öröndetes, hogy az Eurobarométer legutóbbi felmérése szerint az éghajlatváltozás hatásai elleni fellépést hazánk és a többi 26 tagállam polgárai egyaránt a legsürgetőbb feladatnak tartják, ez a körülmény ugyanis elősegítheti a nemzeti erőfeszítések összehangolását.

Néhány gondolat a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközzel (RRF-ről)

Az RRF-ben ellenállóképesség növelésének van kulcsszerepe, ugyanakkor talán ez jelenti a legösszetettebb feladatot valamennyi tagország számára. A gazdaság stabilitásának megőrzéséhez a globális pénzügyi piacokon, a világkereskedelemben és a biztonsági feltételek terén szakadatlanul végbe menő változások közepette elengedhetetlen az ellenállóképesség növelése. Ez megköveteli a gazdaság erősségeinek és sebezhetőségeinek szüntelen és tüzetes elemzését annak érdekében, hogy idejében megszülethessenek a megelőző intézkedések és kialakuljon a gyorsan változó körülményekre való reagálás képessége. Ezt a készséget azonban strukturális reformok végrehajtása nélkül nem lehet kifejleszteni. Az „ellenállóképesség” fókuszba állítása lehetővé teszi a megkopottá vált és sokak által nem kedvelt „reform” szó megkerülését, miközben az RRF tartalmát tekintve valójában a helyreállításnak és a reformok megvalósításának az eszköze. Az EU forrásokkal megvalósuló beruházásoknak mindenekelőtt a gyors fellendülést kell elősegítenie, ám pusztán új beruházások megvalósítása aligha hoz tartós eredményeket. Ha azonban a fejlesztések jól előkészített strukturális re-

formokkal párosulnak, akkor hosszú távú javulással kecsegtetnek. Az RRF az Next Generation EU többi elemével, például a kiegészítő Méltányos Átállási Alappal, valamint a többéves pénzügyi kerettel és a nemzeti támogatási rendszerekkel együtt egyedülálló lehetőséget kínál ahhoz, hogy a bonyolult kirakójáték valamennyi elemét a megfelelő helyre lehessen illeszteni.

A strukturális reformok értelemszerűen csak országspecifikusak lehetnek, kialakításuk és végrehajtásuk ezért országoként eltérő lesz. A nemzeti terveknek ki kell terjedniük néhány olyan kulcsfontosságú szakpolitikai terület reformjára, amelyek nélkülözhetetlenek a fenntartható és inkluzív növekedés előmozdításához. Ezek a területek a következők: i) a munkaerőpiac; ii) oktatás és készségek fejlesztése; iii) kutatás és innováció; iv) igazságszolgáltatás; v) közigazgatás; és vi) adózás.

A hat szakpolitikai területen születő reformok értékelése során két fő kérdésre kell választ adni:

- 1) Az elhatározott reformok az adott országra jellemző szükségletekre és problémákra irányulnak-e, egyszersmind összhangban állnak-e az RRF-ben meghatározott célkitűzésekkel? Ennek vizsgálata során nem elegendő, ha az egyes nemzeti programok csak az európai szemeszter országspecifikus ajánlásait veszik alapul, hiszen ezek közül néhány az RRF szempontjából nem feltétlenül lényegesek.
- 2) A reformok hitelesek-e? A nemzeti programoktól elvárható, hogy megalapozott elemzéssel tárják fel a jelenlegi helyzetet és az ellenállóképesebb gazdaság megvalósításának a kihívásait, az elhatározott reformok pedig egyértelműen kapcsolódjanak a megállapításokhoz. A hitelesség szempontjából továbbá az is fontos kérdés, hogy vajon a helyreállítási és ellenállóképeségi tervben foglalt fejlesztések és reformok végrehajtását, ideértve a megvalósítás ütemtervének a betartását jól lehet-e nyomon követni. A már említett Eurobarometer felmérés szerint a megkérdezett polgárok 85 százaléka elvárja a transzparens finanszírozást, 77 százaléka pedig helyi önkormányzatokat és civil szervezeteket is bevonna a monitorozásba. Ugyanez az arány a magyar megkérdezettek esetén 53 és 41 százalék volt.

Összegezve: az RRF egy olyan egyedülálló eszköz, amely segít leküzdeni azokat a gazdasági és társadalmi károkat, amelyeket a koronavírus-járvány idézett elő, ugyanakkor a szükséges reformok megvalósítását is serkenti. Hozzászólásomat két idézettel zárom: Rahm Emmanuel, Obama elnök kabinetfőnökének szállóigévé vált szavai szerint: „Nem engedhetjük meg, hogy egy komoly válság kárba vesszen. Ez alatt azt értem, hogy ilyenkor lehetőség van olyan dolgok véghezvitelére, amiket korábban nem lehetett.” Kazinczy Ferenc pedig a Nagy titok című versében arra intett: „Jót s jól! Ebben áll a nagy titok.” Az RRF pedig nem kérdésesen megtettesíti a jót. Az viszont, hogy jól is sáfárkodunk-e vele, meg csupán rajtunk múlik.