



Centre for Economic and Regional Studies
Institute of World Economics

Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
Világgazdasági Intézet

Kihívások

236.

2020 április

Szijártó Norbert

AZ EURÓPAI UNIÓ GAZDASÁGA ÉS A KORONAVÍRUS (COVID-19)

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÚTKERESÉSE

Kih

Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
Világgazdasági Intézet

Kihívások 236. szám (2020) 2020. április 17.

Az Európai Unió gazdasága és a koronavírus (COVID-19) Az Európai Bizottság útkeresése

Szijártó Norbert
tudományos segédmunkatárs

Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
Világgazdasági Intézet

Jelen elemzésben kifejtett vélemények és következtetések nem minden esetben tükrözik a Világgazdasági Intézet, illetve a Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont kutatóinak véleményét.



Az Európai Unió gazdasága és a koronavírus (COVID-19)

Az Európai Bizottság útkeresése

Szijártó Norbert¹

Bevezetés: az Európai Bizottság útkeresése

A globális pénzügyi válság (2008-2009) és a hatására kialakult „euróválság” (szuverén adósságválság 2010 és 2012 között) kezelése több lépésben zajlott le. Elsőként a tagállami szinten hozott döntések domináltak, amelyek koordinációs problémákat generáltak és megsértették az Európai Unió egységes belső piacának integritását. Az uniós döntéshozók ezután aktivizálódtak, egyrészt, hogy feloldják a keletkezett koordinációs problémákat, másrészt, hogy mentőcsomagokat biztosítsanak az eurózóna bajba jutott tagállamainak, továbbá új intézményeket és szabályokat hozzanak létre az európai gazdasági kormányzás égisze alatt. Ezek a lépések inkább tekinthetők egy ad hoc sorozatnak, mint tudatos kormányzásnak, a bevezetett intézkedések és jóváhagyott mentőcsomagok elsődleges feladata a válság terjedésének megállítása és az eurózóna szétesésének megakadályozása volt. A harmadik fázisban, 2012 közepétől kezdve az Európai Unió és vele együtt az euróövezet gazdasági kormányzásának átalakítása hosszú távú tervek mentén, tudatos formában folytatódott.

Habár a koronavírus okozta egészségügyi és gazdasági válság mechanizmusa (hatása, lefolyása és kezelése) számos tekintetben más, mint amilyenek a korábbi válságok voltak, mégis hasonló analógiát látunk a válságmenedzsment kapcsán.²

¹ tudományos segédmunkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet, Tóth Kálmán utca 4, H-1097 Budapest, Hungary. Email: szijarto.norbert@krtk.mta.hu

² Jelen elemzésben a koronavírus-járvány okozta egészségügyi és gazdasági válságot az Európai Unió intézményei, leginkább az Európai Bizottság szemszögéből vizsgáljuk. A tagállami válságkezelés kapcsán a KRTK Világgazdasági Intézet honlapja: http://www.vki.hu/news/news_1484.html; míg a világ összes

Elsőként a tagállamok egyénileg reagáltak, az egészségügyi válság hatékony kezelése pedig olyan intézkedéseket követelt, amely ideiglenesen előtérbe helyezte a nemzetállami lépéseket. Tény, hogy a tagállami döntéshozatal (krízismenedzsment) jóval gyorsabb, mint az uniós szervek általános ügymenete, döntéshozatali mechanizmusa. Ugyanakkor érdemes kiemelni, hogy az uniós tagállamok pár hét leforgása alatt ugyanazokkal a problémákkal szembesültek: egészségügyi kapacitások (orvosok, nővérek, ápolók és felszerelések) hiánya, járványmegelőzési és -kezelési tervek hiánya, elosztási gondok és beszerzési nehézségek. A tagállami lépések folyamatosan bontották le az egységes belső piac építőköveit, azt a közös nevezőt, amely részben a korábbi gazdasági sikereket biztosította, másrészt az elosztási és beszerzési nehézségek koordinációs problémákat és konfliktusokat generáltak a tagállamok között. Ezt a szituációt pedig csak súlyosbította a gazdasági visszaesésekre vonatkozó egyre borúsabb előrejelzések.³

Az analógia alapján a második fázis az ad hoc jellegű döntések sorozata, amikor az európai uniós intézmények aktivizálódnak, viszont döntéseik csak egy válságra adott azonnali lépések összessége. Ezek a lépések nem kiforrottak, nem feltétlen tudatos intézkedések (akár kezdetlegesek) és sokkal inkább a rövid távú célokat szolgálják, mintsem egy hosszú távú stratégiába rendeződnek. Érdemes kiemelni, hogy az uniós szervek átmeneti bizonytalansága ebben az esetben nem azt jelenti, hogy nem hoztak fontos, komoly volumenű és hathatós intézkedéseket, hanem azt, hogy nem egy tudatos kiforrott stratégia mentén hozták meg ezeket a döntéseket.⁴ **Az Európai Bizottság már március elején elkezdett kutatási programokat finanszírozni a koronavírus terjedésének megelőzését célzó oltóanyagok, új kezelések, diagnosztikai eszközök és orvosi rendszerek fejlesztésére.** Majd ezt követően március 10-én javasolta egy beruházási eszköz létrehozását (*Coronavirus Response Investment Initiative – CRII*), amely 37 milliárd euró összegben azonnali és rugalmasan felhasználható likviditást

országára kiterjedően lásd a Nemzetközi Valutaalap honlapja: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

³ Az április 14-i IMF előrejelzés, World Economic Outlook, elérhető: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

⁴ Érdemes kiemelni, hogy a tagállami válságkezelés, mind az egészségügyi mind a gazdasági vonatkozásban hasonló fázisokon ment keresztül. Minden egyes uniós tagállam a válságkezelés során hozott korai intézkedéseket folyamatosan egészítette ki és alakította át.

nyújthat a tagállamok számára. Ezekkel a lépésekkel párhuzamosan az EKB március 12-én indította el (első) 120 milliárd eurós eszközvásárlási programját és elkezdett heti szinten állandó likviditást biztosítani az európai pénzügyi rendszer számára a hosszú távú refinanszírozási programok által. Véleményünk szerint, egyrészt az uniós intézmények kezdeti bizonytalanságának (útkeresésének) időszaka már lezárult (nagyjából március közepéig tartott), másrészt az időszak nem hónapokat (és éveket) vett igénybe, mint a globális pénzügyi válság kezelése során, hanem mindössze két-három hetet.

A fő kérdés, hogy mi okozta, okozhatta az Európai Unió intézményeinek relatíve lassú reagálását? Ez pedig számos tényezővel is magyarázható. Egyrészt, önmaga, az Európai Unió működési elve. **Az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusa lassú, a konszenzusra törekvés (vagy legalábbis a közös nevező megtalálása a tagállamok között) időigényes.** Másodrészt, a hatáskörmegosztás kérdésköre. Az Európai Unió egy olyan gazdasági, társadalmi és politikai rezsim, amelyben az egyes feladatokat (és egyes policy-területekhez kapcsolódó feladatokat) eltérő szinteken koordinálják (tagállami vagy közösségi szint), vagyis a hatásköröket különböző szintek között osztják meg (az Unió kizárólagos hatásköre, megosztott és támogató hatáskör). Az egészségügyi politikát általánosságban véve tagállami szinten kell koordinálni, a szubszidiaritás elve pedig védelmezi a tagállamok döntési és cselekvési képességét, amennyiben bizonyos lépések vagy feladatok ellátása tagállami szinten nem megvalósítható, csak akkor teszi lehetővé az uniós cselekvést.⁵ Harmadrészt, a pénzügyi források hiánya (az EKB által nyújtott programokon és likviditáson kívül). Az Európai Unió költségvetése egyszerre rendeződik hosszú távú hétéves programozási időszakokba és éves költségvetésekbe. Jelen válság szempontjából mindkettő fontosnak tekinthető: **a jelenlegi hétéves költségvetési periódus idén zárul le, így a következő évek terhére addicionális forrásokat nem tud az Európai Unió biztosítani, vagyis szűk mozgástérrel**

⁵ Az egészségügyi politikák tagállami hatáskörben vannak, ahol az uniós szervek mindössze támogató hatáskörrel bírnak. Emellett, az Európai Unió egészét érintő egészségügyi vészhelyzetek megosztott hatáskörbe kerültek, vagyis mind az Unió, mind a tagállamok alkothatnak és fogadhatnak el kötelező erejű jogi aktusokat, viszont a tagállamok csak akkor tehetik meg ezt, ha az Unió lemond a hatáskörének gyakorlásáról. Az egészségügy kapcsán az Európai Unió működéséről szóló szerződés 168. cikke. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=EN>

rendelkezik; a 2020-ra vonatkozó éves költségvetés fennmaradó forrásait az Európai Bizottság már mozgósította (vagy tervezi mozgósítani) a válság kezelése végett. Az uniós költségvetés bevételi oldalának összetételét – nagyjából kétharmad része tagállami befizetés, a fennmaradó egyharmadot pedig a hagyományos saját források (vámok, mezőgazdasági vámok, cukor- és izoglükóz-illetékek) hozzáadottértékadó alapú saját források, valamint egyéb bevételek, az előző évről áthozott eredmény és korrekciós mechanizmusok adják – nem lehet megváltoztatni, az európai uniós intézmények extra bevételt nem szerezhetnek a tagállami költségvetések rovására. Negyedrészt, a tagállamok közötti érdekellentétek (konfliktusok és akár ellenségeskedési fajuló viszony) feloldása komoly nehézségekbe ütközik, amikor minden egyes tagállam a saját nemzeti preferenciái és szükségletei alapján kezeli az egészségügyi és gazdasági válságot. Miközben úgy tűnik, hogy a tagállamok közötti szolidaritás és közös fellépés csak a nemzetállami érdekek sérülése által érhető el.

További kérdés, hogy akkor mit is csinálnak az uniós intézmények, hogyan aktivizálódtak? Itt jutunk el a korábban ismertetett analógia harmadik fázisához, miszerint az Európai Unió a Bizottság és az EKB vezérletével egy tudatos kormányzást kezd el végezni. **Mára egy szerteágazó európai uniós válságkezelő program jött létre, amely az egészségügyi, gazdasági, utazási és szállítási, kutatási, oktatási, valamint polgári védelmi területekre és dezinformáció elleni küzdelemre is kiterjed.**⁶ Pontosabban kifejezve, az Európai Bizottság a koronavírus-járvány okozta egészségügyi és gazdasági válságkezelés kapcsán felmerülő koordinációs problémákat oldja fel az előbbi területeken, azokat a problémákat, amelyeket az egyedi tagállami döntések generáltak. A koordinációs problémák feloldása komplex feladat, mivel a bizottsági eszköztárral, (iránymutatások, szabályozás és technikai lépések által) kell az alapvetően nemzetállami hatáskörben, nemzeti preferenciákra építő döntéseket kiegyensúlyozni. Emellett, az uniós intézmények kiemelt fontossággal bírnak a tagállamok közötti érdekellentétek elsimításában és szolidaritás megteremtésében. Előbbi célja az egészségügyi válság minél hatékonyabb kezelése és a belső piac megfelelő

⁶ Forrás: Az Európai Bizottság honlapja, elérhető: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/overview-commissions-response_en

működésének biztosítása, ez gyorsíthatja a gazdasági kilábalást. Míg utóbbi feladat a közösségi válaszok előtérbe helyezése beleértve bármilyen szupranacionális pénzügyi intézményt vagy mechanizmust, amely addicionális forrásokat biztosíthat az Európai Bizottság által felszabadított összegek, programok és az EKB támogató monetáris politikája mellett.⁷

Bizottsági koordináció és pénzügyi források biztosítása a gyakorlatban

Az egészségügyi válságkezelés⁸

Az Európai Bizottság többször kihangsúlyozta, hogy az elsődleges prioritás az uniós állampolgárok egészségének és jólétének védelme, ehhez pedig minden rendelkezésre álló eszközt felhasznál. A koronavírus-járvány egészségügyi hatásainak kezelése elemi nemzetállami érdek, így nem meglepő, hogy a nemzetállami preferenciák gyakorlati érvényesítése került előtérbe. A közösségi szintű lépések kiindulópontja az orvosi felszerelések és egyéb eszközök rendelkezésre állásának uniós biztosítása. Ez három egymással összefüggő lépést foglal magába: közös közbeszerzés, európai gyártási kapacitás növelése, valamint a készletek és eszközök közös felhalmozása és elosztása. Az uniós tagállamok (kiegészülve az Egyesült Királysággal és Norvégiával) **önkéntes közbeszerzési megállapodást kötöttek, hogy védőfelszereléseket és orvosi eszközöket szerezzenek be**, (eddig négy közbeszerzés volt sikeres). A termelési kapacitások növelése kapcsán az európai gyártók megkapták azokat az egységes szabványokat (egyéni védőeszközök, kéztisztító és kézfertőtlenítők és 3D nyomtatás területén), amelyek által fokozhatják kibocsátásukat. A Bizottság március 19-én tett javaslata alapján elindult a *rescEU* készletek (közös európai stratégiai készlet) kialakítása. Az Európai Unió a készletfelhalmozás (intenzív ellátáshoz szükséges egészségügyi eszközök, egyéni védőeszközök, oltóanyagok és gyógyszerek, valamint laboratóriumi kellékek) **költségeinek 90%-át finanszírozza, a koordinációt a**

⁷ A szupranacionális intézmény vagy mechanizmus ebben az esetben nem feltétlen a teljes Európai Uniót lefedő kezdeményezés, hanem sokkal inkább csak az eurózónát.

⁸ Forrás: Az Európai Bizottság honlapja, elérhető: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health_en

Bizottság látja el, ezáltal biztosítható, hogy az eszközök azokhoz a tagállamokhoz jussanak el, ahol a legnagyobb szükség van rájuk.

A három, egymást kiegészítő lépés egyértelműen azt a célt szolgálja, hogy a koronavírus-járvány leküzdéséhez szükséges egészségügyi eszközök közösségi szinten rendelkezésre álljanak. Ennek további folyamánya, hogy ezáltal az uniós tagállamok közötti éles és egyre-inkább eldurvuló (köz)beszerzési és felvásárlási verseny enyhíthető és a tagállamok közötti ellenségeskedés tompítható. Vagyis az Európai Bizottság közösségi szinten teremti meg a tagállamok közötti szolidaritást a rescEU készletfelhalmozás által. A három lépés számos további szabályozási, technikai részlettel egészül ki: (1) az exportengedélyek szabályozása, vagyis az Európai Unión kívülre irányuló export kiviteli engedélyhez kötése a meghatározott termékek kapcsán, míg az Unión belüli exportkorlátozások feloldása a belső piacon történő termékáramlás garantálása végett; (2) állandósított és megerősített segítségnyújtás az Európai Bizottság Vészhelyzet-reagálási Koordinációs Központja (*Emergency Response Coordination Centre*) által; (3) közösségi intézkedésekre és tesztelési stratégiákra vonatkozó ajánlások a COVID-19-szakértők európai csoportja (*COVID19 Advisory Panel*) és az Európai Betegmegelőzési és Járványvédelmi Központ (*European Centre for Disease Prevention and Control*) által; és végül (4) a fertőző betegségekkel szembeni védelem kapcsán kockázatértékelések és elemzések készítése; a válsághelyzet többszintű koordinációja (platform és közvetítés biztosítása).

A pénzügyi források megerősítése érdekében az Európai Bizottság április 2-án indította el a „*Szolidaritás az egészségügyért*” kezdeményezést, amely közvetlen támogatást nyújt a koronavírus-járvány elleni egészségügyi küzdelméhez. A 6 milliárd eurós keretösszegű program felét az uniós költségvetés maradék forrásai adják, míg a másik felét a tagállamok hozzájárulásai finanszírozzák, vagyis részben szupranacionális újraelosztás jött létre a „*Szolidaritás az egészségügyért*” kezdeményezés égisze alatt.

Utazás, közlekedés és áruszállítás⁹

A koronavírus-járvány egészségügyi hatásainak enyhítése céljából a tagállamok reakciója az elszigetelődés és a határzárak bevezetése volt. Ez az egészségügyi válság kezelésének logikája. Viszont ezzel, egyrészt, számos termék kapcsán sérülhet a tagállami ellátásbiztonság, másrészt, ezek a lépések gátolják a belső piac megfelelő működését. **A belső piac integritásának megtartása érdekében az Európai Bizottság számos intézkedést vezetett be.** Az áru fuvarozás kapcsán lépést hajtott végre. Létrejöttek a zöldsávós határátkelőhelyek, amelyeknek valamennyi áruszállító jármű előtt nyitva kell állniuk, a tagállami korlátozásokat (hétvégi vagy éjszakai áru fuvarozási tilalmak) felfüggesztik, az adminisztratív teendőket pedig egyszerűsítik. Az áruszállítás mellett a személyek forgalma is kulcsfontosságú, így a Bizottság iránymutatást adott ki, hogy a nélkülözhetetlen dolgozók (egészségügyi dolgozók, élelmiszeripari és idénymunkások) szabad mozgása is garantálva legyen. Az ellátásbiztonság (áruszállítás) garantálása és a nélkülözhetetlen dolgozók szabad mozgása végett a COVID19 vonatkozású határellenőrzési intézkedések összehangolására került sor.¹⁰ Az Európai Unió próbálja koordinálni a harmadik országokban rekedt európai állampolgárok hazaszállítását is, légi kapacitás és konzuli segítség által.¹¹

Válságkezelés és szolidaritás¹²

Az egészségügyi- és ellátásbiztonság kiegészül egy extra Unión belüli elosztási rendszerrel, az uniós polgári védelmi mechanizmuson keresztül igényelt védőeszközök biztosításával, aminek alapját egyrészt a rescEU szolgáltatja, másrészt a tagállamok közötti bilaterális átcsoportosítások adják. Ehhez a Bizottság 2,7 milliárd eurónyi forrást szabadít fel a Vészhelyzeti Támogatási Eszközből (*Emergency Support Instrument*),

⁹ Forrás: az Európai Bizottság honlapja, elérhető: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_en

¹⁰ A területéhez kapcsolódóan számos további intézkedést jelentett be az Európai Bizottság, ilyen például a hulladékszállítás zavartalan működésének biztosítása, vagy a fogyasztói jogok kapcsán történő tanácsadás és segítségnyújtás, mint (internetes) csalások elleni küzdelem.

¹¹ Forrás: az Európai Bizottság honlapja, elérhető: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/crisis-management-and-solidarity_en#bringingstrandedcitizenshome

¹² Forrás: az Európai Bizottság honlapja, elérhető: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/crisis-management-and-solidarity_en

amiből 300 millió euró a rescEU kapacitásait növeli, míg a fennmaradó rész az Európai Unión belüli egészségügyi felszerelések és orvosi csapatok átcsoportosítását segíti elő. A program keretében európai orvosi és nővéri csoportok lettek átcsoportosítva Olaszország súlyosan érintett településeibe. A belső szolidaritás jegyében Görögország addicionális forrásokat kapott (350 millió eurós keret megduplázása), hogy öt többfunkciós befogadó és azonosító központot alakítsanak ki a görög szigeteken. Ezek célja a koronavírus terjedésének megelőzése, lassítása a migránstáborokban.

Emellett, az Európai Unió részt vállal a koronavírus-járvány globális kezelésében. A Team Europe 15,6 milliárd eurós keretet biztosít erre, amelyből 379 euró azonnali humanitárius és egészségügyi védelmet finanszíroz, 2,9 milliárd euró a kutatási és egészségügyi rendszereket támogatja, míg 12,3 milliárd euró a koronavírus-járvány gazdasági és társadalmi hatásait hivatott kezelni. Az Európai Unión kívüli segítségnyújtás kiterjed a nyugat-balkáni országokra (38 millió euró azonnali támogatás és 374 millió euró az Előcsatlakozási Támogatási Eszközből), keleti partnerek támogatására (700 millió eurónyi forrás felszabadítása), a Kínának nyújtott korai támogatásra és a globális felkészültség fokozására.

Kutatás és innováció¹³

Az Európai Bizottság már március elején számos kutatási program indításáról döntött. Ezek a programok több különböző részre oszthatók szét: (1) epidemiológia és modellezésének fejlesztése, hogy jobb monitoring rendszerek jöjjenek létre, amelyek a járványok terjedését hatékonyan tudják megelőzni és kontrollálni; (2) diagnosztikai eszközök fejlesztése; (3) új kezelési technikák kialakítása; (4) vakcina gyártása; és (5) kutatási infrastruktúra biztosítása. A kutatás és innováció területén az uniós források kibővültek, az *Innovative Medicines Initiative* keretében további 90 millió eurós forrás áll rendelkezésre a koronavírus kezelésével és diagnosztikájával kapcsolatos kutatásokra, továbbá az *EIC Accelerator* projekt keretében 164 millió eurós forrás kerül KKV-khoz és start-upokhoz a koronavírus kezelésére.

¹³ Forrás: az Európai Bizottság honlapja, elérhető: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/research-area/health-research-and-innovation/coronavirus-research-and-innovation_en

Gazdasági lépések¹⁴

A koronavírus-járvány okozta gazdasági válság egy jóval összetettebb válság, mint amilyen a globális pénzügyi válság vagy az euróválság volt. A közösségi válaszlépések pedig ezt mindennél jobban tükrözik, már a márciusi („első körös”) intézkedések során is olyan tabuk dőltek meg, amelyek korábban elképzelhetetlenek voltak, mint a költségvetési hiányra vonatkozó szabályozás (ideiglenes) felfüggesztése vagy az állami támogatások szabályozásának drasztikus enyhítése.¹⁵ Emellett, a CRII beruházási eszköz 37 milliárd eurónyi forrást bocsátott a tagállamok azonnali rendelkezésére, továbbá 28 milliárd euró lesz elkölthető a 2014-2020 közötti programozási időszak strukturális alapjaiból, és végül a tagállamok 800 millió euró keretig támaszkodhatnak az Európai Unió Szolidaritási Alapjára (természeti és egyéb katasztrófavédelmi gyorssegély a koronavírus elleni küzdelemre használható). Ezeknek a forrásoknak a biztosítása jócskán beszűkítette az Európai Bizottság mozgásterét, **az uniós költségvetés „maradékának” mobilizálása (átrendezése vagy felszabadítása) által egy további pénzügyi forrás a SURE (*Supporting mitigating Unemployment Risk in Emergency*) jött létre április 2-án.** A SURE program fő célja a munkahelyek megőrzése (csökkentett munkaidőben történő foglalkoztatás) és a munkavállalók védelme, erre a Bizottság 100 milliárd euró összeghatárig nyújt pénzügyi támogatást (kedvező feltételű kölcsönök formájában).

Emellett, az Európai Bizottság 1 milliárd eurót szabadít fel az uniós költségvetésből, hogy **garanciaként szolgáljon az Európai Beruházási Alap által nyújtott 8 milliárd euró azonnal finanszírozási forráshoz a kis- és középvállalkozások (KKV-k) számára.** A Bizottság becslései szerint, ez 100 ezer KKV számára biztosít azonnali likviditást. Az Európai Beruházási Bank további 40 milliárd euróval fogja támogatni az európai KKV-kat, ennek háttérét részben a saját alaptőkéje, részben az uniós költségvetés biztosítja. A 40 milliárd euró program három részre

¹⁴ Forrás: az Európai Bizottság honlapja, elérhető: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/economy_en

¹⁵ Az Európai Bizottság és az EKB „első körös” válaszlépéseit egy korábbi blogbejegyzés foglalja össze: https://vilaggazdasagi.blog.hu/2020/03/23/az_europai_unio_gazdasaga_es_a_koronavirus_covid

oszlík: (1) azonnali felhasználásra szánt, célzott garanciarendszerek 20 milliárd euró mozgósításával, (2) banki likviditási keretek a KKV-k és közepes tőkeértékű vállalatok támogatására 10 milliárd euró és (3) eszközfedezetű értékpapír-vásárlási programok, amelyek által a bankok átruházhatják a KKV-k hitelfortfóliói jelentette kockázatokat 10 milliárd euró összegben.¹⁶

Az Európai Bizottság gazdasági vonatkozású lépései számos további területre kiterjednek. Az ellátásbiztonság jegyében fontos szerepet kap a leginkább rászorulóknak segítése, a mezőgazdasági ágazat támogatása a rugalmassá tett állami támogatásokra vonatkozó szabályok további enyhítése által és a halászati ágazat segítése. Továbbá, az egészségügyi felszerelések behozatalának finanszírozási könnyítése céljából átmenetileg nem kell vámot és áfát fizetni harmadik országból érkező orvostechnikai eszközök és védőfelszerelések után.

A recesszióból történő kilábalás nem egyformán fog bekövetkezni az egyes országokban és egyes régiókban. Emiatt a Bizottság március 25-én iránymutatást adott ki a külföldi közvetlen tőkebefektetések, valamint az ellenőrzés- vagy befolyásszerzések átvilágítására (*investment screening mechanism*).¹⁷ Ennek célja a kritikus európai eszközök és technológiák (orvosi kutatások, biotechnológiai ágazat és stratégiai infrastruktúra) védelme a válsághelyzet alatt.

Érdemes kiemelni, hogy a koronavírus-járvány kapcsán felmerülő gazdasági válságkezelés nem csak az Európai Bizottság berkein belül zajlik. Az Európai Unió egy olyan rezsim, amelyben különböző integrációs szintek vannak (többsebességű Európai Unió, többszintű kormányzás vagy „*multi-layered*” európai integráció). A mélyebb integrációs szinten lévő uniós tagállamok, vagyis az euróövezeti tagállamok képesek addicionális pénzügyi eszközöket is kialakítani a válságkezelés érdekében, az euróválság kezelése során is ezt láthattuk, ezzel párhuzamosan az EKB támogató monetáris politikája (eszközvásárlási programok és likviditást biztosító refinanszírozási programok) a szuverének és a pénzügyi rendszer stabilitását szolgálja. Viszont az

¹⁶ Forrás: az Európai Beruházási Bank honlapja, elérhető: <https://www.eib.org/en/about/initiatives/covid-19-response/index.htm>

¹⁷ Forrás: az Európai Bizottság iránymutatása, elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_528

euróövezeti tagállamok elképzelései élesen eltérnek, ennek gyakorlati megvalósulása, hogy közös államadósságkezelés – még – nem jött létre az eurózónában. Az eurókötvények (vagy korona-kötvények) alkalmazása kapcsán március közepéig az északi tagállamok enyhülését láthattuk, végül megállapodás hiányában az eurózóna döntéshozóinak másik opciót kellett választaniuk.¹⁸ Az Eurócsoport¹⁹ (*Eurogroup*) április 9-én tartott ülésén az eurózóna tagállamok gazdasági- és/vagy pénzügyminiszterei megállapodtak a **közös mentőcsomag kialakításában**. A mentőcsomag három védőhálóból áll: (1) a SURE program, amely megközelítőleg 100 milliárd euró értékben nyújt kedvezményes hitelt a részmunkaidős foglalkoztatásra; (2) a KKV-k és önálló vállalkozók számára egy 200 milliárd eurós hitelkeret jön létre, amit az Európai Beruházási Bank biztosít egy 25 milliárd eurós garancialap által; és (3) az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) elővigyázatossági hitelkerete a rászoruló tagállamok számára a kérelmező tagállami GDP-jének maximum 2 százalékáig, ennek a kezdeményezésnek a felső plafonja 240 milliárd euró (az EU27 GDP-jének 2 százaléka). Az ESM által biztosított kölcsönök mindössze egyetlen feltételt kell majd teljesíteni, csak az egészségügyi válságkezelésre és a kapcsolódó területekre lehet költeni. A három védőháló összesen 540 milliárd eurót tesz ki.²⁰ Összefoglalva a bejelentett mentőcsomag egyszerre támogatja a munkavállalókat, a KKV-kat és a tagállamokat, viszont nem hozott drasztikus áttörést a koronavírus-járvány válságkezelésében, a korona-kötvények kialakítására nem került sor.

¹⁸ A déli eurózóna tagállamok által szorgalmazott eurókötvények (korona-kötvények) bevezetése komoly lépése lett volna a közös államadósságkezelés „valamilyen” formája felé. A kezdeményező Olaszország (<https://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/italian-pm-floats-idea-of-corona-bonds-to-restart-eu-economy/>) és enyhülő északi államok (<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germany-and-netherlands-open-to-consider-coronabonds/>). Az Európai Bizottság nem vetette el a korona-kötvények gondolatát (<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-open-to-coronabonds-to-cushion-economic-fallout-von-der-leyen/>), viszont a támogató és ellenző koalíciók között nem jött létre megállapodás azok bevezetése kapcsán (<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/nine-member-states-ask-for-eurobonds-to-face-coronavirus-crisis/> és <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germans-and-dutch-set-to-block-eu-corona-bonds-at-video-summit/>).

¹⁹ Az Eurócsoport egy informális testület, ahol az euróövezeti gazdasági- és/vagy pénzügyminiszterek az euróval kapcsolatos közös felelősségüket (tagállami gazdaságpolitikák közötti szoros koordináció) érintő kérdéseket vitatják meg.

²⁰ Forrás: az Eurogroup honlapja, elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/pdf>

Habár az euróövezeti tagállamok radikálisan eltérő preferenciákkal bírnak, az Eurózóna jóval ütőképesebb válságkezelési potenciállal rendelkezik, mint az Európai Unió. Így nem meglepő, Bulgária szeretné felgyorsítani a lassan már két éve halasztódó csatlakozását az eurózónához, hogy részesüljön a monetáris unió közös válságkezelő eszközeiből.²¹ Míg, Varga Mihály, a magyar pénzügyminiszter azt szorgalmazta, hogy az euróövezeti tagállamok részére rendelkezésre álló ESM rugalmassági eszközének kiterjesztését a nem eurózóna tagállamokra „a tagállamok közötti egyenlő bánásmód biztosítása” érdekében.²² Tehát az európai monetáris unió válságokkal sújtott időszakokban nagyobb biztonságot ad, mint az önálló valuta.

Összefoglalás

Ahogy látható, az uniós intézkedések (bizottsági lépések) számos esetben technikai jellegűek, a kézzel fogható pénzügyi eszközök biztosítása korlátosnak tekinthető, még annak ellenére is, hogy az Európai Bizottság többször átrendezte és mobilizálta mind a 2014-2020-as programozási időszak, mind a 2020-as év uniós költségvetését, hogy minden rendelkezésre álló eurót az európai állampolgárok életének megmentésére és megélhetésük védelmére használjon fel.²³ Ursula von der Leyen április 16-án tartott európai parlamenti beszédében jelezte, hogy további közel 3 milliárd eurónyi forrást csoportosított át egy vészhelyzeti alapba, amely a leginkább rászoruló tagállamoknak nyújt segítséget orvostechikai eszközök, védőfelszerelések és tesztek beszerzése, valamint orvosi asszisztencia kapcsán. Ezzel az Európai Unió minden létező forrását felhasználta az egészségügyi válságkezelésre „...Europe is putting everything it has into doing everything it can.”²⁴ Az európai gazdaságok helyreállításához egy új „Marshall-tervre” van szükség, ennek pedig csak egyetlen instrumentum lehet az alapja,

²¹ Forrás: https://www.reuters.com/article/us-bulgaria-eurozone/bulgaria-to-apply-to-join-euro-zones-waiting-room-by-end-april-idUSKCN21S15V?fbclid=IwAR2dGI83TzIKD_5gJDb5KiSOyWl63G_tFFVhFZPqpngix7nMBahtGWDdyUU

²² Forrás: <https://www.vg.hu/penzugy/penzugyi-hirek/varga-mihaly-az-eurozonan-kivuli-oroszagok-tamogatasa-is-szukseges-2189577/?fbclid=IwAR3hyilGz79mUuAmwpXGeb9y83AbaCHQH204nDrEcWNOCTuzdHEcvkwmqEM>

²³ Forrás: az Európai Bizottság honlapja, elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/using_every_available_euro.pdf

²⁴ Forrás: Az Európai Bizottság elnökének, Ursula von der Leyen, beszéde az Európai Parlament előtt április 16-án, elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_675

mégpedig az Európai Unió költségvetése. Ezek alapján **a következő hétéves európai költségvetés radikális átalakítása várható, hogy a gazdasági kilábalást minél inkább támogassa.** Valószínű a programozási időszak első éveinek túlterhelése, hogy a bizottsági elnök szavaival élve egy „ellenálló, zöld és digitális Európa” jöjjön létre.

A korlátozott pénzügyi források miatt az uniós szervek, köztük kiemelten az Európai Bizottság, egyre erőteljesebben koordináló és szabályozó szerepkört testesít meg. Ez a folyamat többértű, egyrészt kiterjed az egészségügyi válságkezelés során megjelenő tagállami ellentétek (beszerzési és elosztási problémák) feloldására, ehhez pedig a közös közbeszerzések, az európai gyártókapacitások támogatása és a rescEU készletfelhalmozás által járul hozzá. Másrészt, a bizottsági lépések garantálják a belső piacon belüli ellátásbiztonságot az áruk (élelmiszerek, valamint orvosi eszközök és védőfelszerelések), szolgáltatások és személyek (egészségügyi dolgozók, élelmiszeripari és idénymunkások) áramlása kapcsán. Harmadrészt, pénzügyileg támogatja és koordinálja a koronavírushoz kapcsolódó kutatási programokat. A számos további koordinációs és szabályozási terület mellett érdemes kiemelni, hogy az Európai Bizottság már április 15-én javaslatot tett, európai ütemtervet alakított ki a koronavírus megfékezésére irányuló intézkedések enyhítésére és kivezetésére.²⁵ A koronavírus-járvány okozta egészségügyi és gazdasági válság hatásai jelentős mértékben eltérnek az egyes uniós tagállamokban, ugyanakkor az intézkedések megszüntetésének közös elveken kell nyugodnia: tudományos alapokra épülő folyamat (társadalmi és gazdasági hatások közötti egyensúly megteremtése); összehangolt lépések (negatív hatások és politikai ellentétek elkerülése végett); és végül a tagállamok egymás iránti tisztelete és szolidaritása.

Összefoglalva, az Európai Bizottság által bevezetett koordináló és szabályozó lépések az Európai Unió egységes belső piacának integritását védik (számos különböző területen), a belső piacra pedig úgy kell gondolnunk, amely a gazdasági válságból történő kilábalás motorja lesz.

²⁵ Forrás: az Európai Bizottság honlapja, elérhető: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/european-roadmap-lifting-coronavirus-containment-measures_en; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet-lifting-containment-measures_en.pdf; és https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirus_containment_measures_0.pdf