

Halmai Péter,
a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, valamint a Nemzeti
Közszolgálati Egyetem egyetemi tanára, az MTA levelező tagja

E-mail: halmai.peter@uni-nke.hu

KONVERGENCIA VERSUS DIVERGENCIA?
KRÍZISKEZELÉS ÉS KILÁBALÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN¹

Az európai gazdasági integráció egyik meghatározó dimenziója, egyúttal a mélyebb integráció feltétele a tagállamok közötti konvergencia. Ugyanakkor a legutóbbi pénzügyi és gazdasági krízist követően a mediterrán tagállamok *divergenciája* vált jellemző irányzattá. A szuverén adósságkrízisben legközvetlenebbül érintett tagállamokon kívül Olaszország egy főre jutó GDP-je is leszakadt a fejlett európai tagállamokétól. Mérséklődött továbbá az új tagállamok felzárkózásának dinamikája.

Az európai konvergenciamechanizmus a lappangó, majd a 2008-tól kezdődő nyílt növekedési krízis időszakától megrendült. Az európai növekedési modell egyik legalapvetőbb tényezője bénulhat meg.

A tagállamok közötti, a legutóbbi pénzügyi és gazdasági krízis által generált *divergencia* a *fenntartható konvergencia* kérdését az intézményi reformokkal egyidejűleg a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) reformjáról szóló politikai vita előterébe állította. Az elmúlt évtized derekától kibontakozó fejlemények a növekedési ütemek megelőző években tapasztalt divergenciája részleges korrekciójára utaltak. A kilábalás a tagállamok szélesebb körét érintette. Ez a folyamat együtt járt a kibocsátás növekedési ütemének és az infláció ciklikus szórásának a csökkenésével.

Az európai gazdaság kilábalását megszakította a Covid-19-járvány, amely *egyedülállóan súlyos gazdasági válságot* okozott. 2021-től várhatóan ismét növekedési pályára kerülhet az európai gazdaság. Ám a kilábalás korlátozott, *az egyes tagállamok közötti nagyfokú divergenciával*. A recesszió mélysége, illetve a helyreállítás sebessége széles sávban eltérhet az egyes tagállamok között. Nemcsak a járvány lefolyásában és az intézkedések szigorúságában fennálló differenciák miatt, hanem a gazdasági struktúrákban és a tagállami politikákban fennálló különbségek hatására is.

Szignifikáns különbségnek állnak és maradnak fenn egyes tagállamok között, a korábban is létezett sebezhetőségeket tükrözve. A reál GDP csökkenése az előze-

¹ <https://doi.org/10.47630/KULG.2021.65.1-2.45>

tes adatok alapján például Spanyolországban tavaly több mint kétszer akkora volt (–12,4 százalék), mint Németországban (–5,6 százalék). Mindhárom fő lefelé irányuló hajtóerő (pozitív megtakarítási sokk, növekvő beruházási kockázat, gyenge külső kereslet) erősebb volt Spanyolország, mint Németország esetében. Spanyolországban a magánfogyasztási kereslet erőteljesebb zsugorodása az önkéntes megtakarítások növekedésével függ össze. A diszkrecionális fiskális akciókból eredő támogatás szintén gyengébb, ami a ciklikusan kiigazított költségvetési egyensúlyának kevésbé kedvező szintjéből következik; ez pedig a prociklikus politikák veszélyeit illusztrálhatja. *A bizonytalanságok és kockázatok kivételesen nagyok maradnak. A Covid-krisis kezelése a tagállamokban a legutóbbi válság után egyébként is példátlanul magas közadósságok további erőteljes növekedéséhez vezet.*

A válságkezelés terhei természetesen elsősorban a tagállamokra hárulnak. Ám a kríziskezelésben alapvető szerepet tölt be az uniós szint is. Az Európai Központi Bank eszközvásárlásai és egyéb likviditásnövelő intézkedései kiemelkedő jelentőségűek az euróvezetben. Ugyanakkor a rendkívüli kihívás *rendkívüli választ igényelt a divergencia csökkentését célzó fiskális impulzusok területén* is. Az EU – az uniós költségvetés mellett – 750 milliárd euró keretösszegű helyreállítási alapot hozott létre, Next Generation EU (NGEU) elnevezéssel. Ehhez az Európai Bizottság közvetlenül vesz fel hitelt a piacról, kötvénykibocsátással. Ezért a hitelért, a történelem során először, az Európai Unió tagjai közösen vállalnak garanciát. Az összegből 360 milliárd eurót vissza nem térítendő támogatásként, 390 milliárd eurót pedig hitelként folyósítanak a tagállamok számára. Az alap a környezeti fenntarthatóság, a termelékenység, a méltányosság, a makroökonómiai stabilitás beruházásai támogatására irányul. Fő komponensét, a helyreállítási és rezilienciaépítési eszközt úgy tervezték meg, hogy a járvány, a gazdasági struktúra, a költségvetési kényszerek hatására a tagállamok között szélesedő divergenciát mérsékelje. A források háromnegyedét az EU átlagos jövedelmi szintjétől elmaradó tagállamok, közöttük különösen a magasan eladósodott mediterrán tagállamok kapják.

A szimulációk szerint az NGEU erősen támogathatja az EU gazdaságon belüli konvergenciát, a Covid-19 krízis következtében fellépő centrifugális erőkkel szemben gyakorol hatást. A tagállami allokációs kulcsokat adottnak tekintve a legnagyobb pótlólagos gazdasági növekedés az átlag alatti klaszterekben mutatkozhat. A közadósságok kedvezőbb dinamikája és javuló munkapiaci feltételek jöhetnek létre. A növekvő foglalkoztatás és a termelékenységi nyereségek révén a reálbérek kedvezőbben alakulhatnak. Mindezek az *ambiciózus és magas minőségű, a közösen megállapított célokkal párhuzamos nemzeti tervek és megvalósítás, a források*

hatékony felhasználása jelentőségét húzzák alá. Összességében az NGEU rendelkezik olyan potenciállal, hogy Európa gazdaságát kedvezőbb helyreállítási pályára vezesse a GDP, a munkapiaci hatások, sőt az államadósság arányaiban. Ha gyorsan alkalmazzák, a magas minőségű közberuházásokra és az addicionalitásra erősen összpontosítva, az NGEU szignifikáns felfelé mutató tényezőként gyakorolhat hatást a kilábalás időszakában. Ugyanakkor a pénzügyi támogatás allokációja révén a finanszírozás oda áramlik, ahol a legnagyobb szükség van rá. Az eddigi szimulációk fontos tanulsága: a magas minőségű közberuházás szignifikáns módon növelheti a potenciális kibocsátást az alkalmazási időszakon túl is, hozzájárulva a középtávú kihívások kezeléséhez.

Az NGEU nagyságrendje önmagában korlátozott: az Európai Unió GDP-jének körülbelül 5,5 százaléka. A program beruházásai azonban az EU GDP 2 százalékkal magasabb addicionális szintjét eredményezhetik. A kevésbé fejlett, illetve leginkább eladósodott tagállamok esetében ez a növekedési többlet mintegy 3,5 százalék lehet. Azaz a program a várható tovagyrűzések révén nem jelentéktelen mértékben mozdíthatja elő a kilábalást, mégpedig kiemelten a legnehezebb helyzetben lévő tagállamokét. Mindez egyúttal *az integrációs szinergiák modellje* is lehet.

Kérdés: valóban modell lesz-e a jövőben, vagy pedig – mint a gyors elfogadtatás érdekében hangsúlyozták – egyszeri, kivételes akció? Vajon ez lehet-e a hamiltoni pillanat az európai integráció fejlődésében? Vajon bekövetkezhet-e áttörés a GMU gazdasági pillére tekintetében? Ezekre a kérdésekre ma nem adható végleges válasz. Ám az eddigi tabuk ledöntésével megnyílhat az út akár a jelzett irányokban is. Nem feledhető: az európai integráció eddigi útja „az akarat diadala”. Mindig tabuk ledöntése révén haladt előre.

A konvergencia és felzárkózás növekedésméleti alapját a kevésbé fejlett országok és régiók *termelékenységének* fejlettekénél gyorsabb növekedése képezi. Döntő feltétel a teljes tényezőtermelékenység folyamatos és fenntartható emelkedésének előmozdítása. A széles értelemben vett, a tudást és az intézményeket is átfogó innováció meghatározó jelentőségű. Előbbiek – az egyes tagállamok közötti nem csekély eltérésekkel – a társadalmi értékrendszer és a kultúra teljesítményalapú fordulatát is igénylik.

A fenntartható konvergencia *sokdimenziós* folyamat. E dimenziók együttesen fejezhetik ki a GMU hosszabb távú fenntarthatóságát gazdasági, pénzügyi, politikai és társadalmi tekintetben. Egyes dimenziók (strukturális konvergencia; nagy, fenntarthatatlan különbségek elkerülése a pénzügyi ciklusokban) szükséges, ám nem elégséges feltételei a fenntartható reálkonvergenciának. A folyamat több dimenziója

a lehetséges átváltások politikai tervezésbe történő internalizálását feltételezi, továbbá megfelelő kísérőintézkedéseket igényel.

A konvergencia különböző dimenziói között nincsenek szigorú egyirányú kapcsolatok. A fenntartható konvergencia pusztán egyetlen vagy néhány specifikus dimenzióra koncentrálva nem érhető el. Alapvető igény a lehetséges komplementaritások és átváltások figyelembevétele, illetve – ha szükséges – kiigazítása.

A *strukturális konvergencia* döntő jelentőségű a jól működő GMU-ban. Csökkenti a gazdaságok kitettségét a sokkoknak, emelve azok sokkabszorpciós kapacitását és erősítve a sokk utáni helyreállítás iránti képességüket. A gazdasági reziliencia kilábalási szakaszát az erőforrások krízis utáni gyors reallokációját támogató mechanizmusok mozdíthatják elő. A versenyt erősítő, üzletbarát környezetet előmozdító termékpiacon intézmények a helyreállítás alatti reallokáció erősítésének a feltételei. Ugyanakkor a hatékony jogrendszer segíti az üzleti dinamikát, a hatékony inszolvenciarendszerek útján támogatva a szerződések végrehajtását.

A tagállamok közötti, sok dimenzióban értelmezhető konvergencia a jövőben is nagy kihívás. Egyben a hatékony GMU elemi feltétele. A gazdasági teljesítmények különbségei bizonyos mértékben elkerülhetetlenek. Rövidebb időszakban az aszimmetrikus sokkok vagy a közös sokkokra adott válaszok következtében, hosszabb horizonton pedig többek között a termelékenység növekedése és az intézmények következtében. Ha e különbségek állandók és nagyok, a monetáris politika transzmisszióját hatástalanná tehetik, a potenciális növekedés állandósuló különbségeit eredményezik. Tovagyűrűznek más országokba, s aláássák a GMU-ba vetett bizalmat.

Az egy főre jutó jövedelem reálkonvergenciája hosszabb időhorizont alapján állapítható meg. A reáljövedelemben kifejezett konvergencia megőrzéséhez a *gazdasági struktúrák* (köztük az intézmények és a gazdasági kormányzás) *európai és tagállami szinten egyaránt megkerülhetetlen reformja* szükséges. A gazdasági reziliencia megerősítése – tekintettel a lehetséges jövőbeli gazdasági sokkokkal szembeni hatásaira – a reál-, a társadalmi és a ciklikus konvergencia kulcsfontosságú tényezője.

Az európai integráció további mélyülése csak a konvergencia képességével rendelkező tagállamok között lehetséges. Ha utóbbiak köre szűkebb, mint az EU vagy azon belül az euróövezeti tagállamok teljes csoportja, akkor szükségképpen az eddigieknél is inkább a többsebességű integráció kerülhet előtérbe a jövőben. Abban a magintegráció további mélyülése kerülhet középpontba, a periféria egyidejű folyamatos leszakadásával. Mindez az alapszerződések felülvizsgálata tekintetében is alapvető kihívásnak nevezhető.