



Kihívások a közpénzügyek előtt

Dezséri Kálmán

A közpénzügyek számára komoly megrázkódtatásokat okoztak már eddig is a világgazdaságban az elmúlt pár évben lezajlott folyamatok, s a továbbiakban is igen komoly kihívásokkal kell majd szembenézni. Az ezekre a problémákra adandó válaszoknak számottevő lemondást, megszorítást kell tartalmazniuk, hogy a közpénzügyek fenntarthatósága biztosított legyen. Ez a fenntarthatóság alapvetően azt jelenti, hogy a kormányzat képes a fennálló adósságával kapcsolatos fizetési kötelezettségek teljesítésére a jelenben és a jövőben egyaránt, s eközben finanszírozni tudja egyéb feladatait is úgy, hogy nem növekszik gyorsan és jelentős mértékben az állami adósság, ami a jövő generációk számára akkumulálná a gazdasági, pénzügyi terheket.

Az EU-tagországok mindegyikében a közpénzügyek jelenleg nehéz időköt élnek meg. Ennek okai alapvetően azonos eredetűek. Az egyik legfontosabb problémaforrás a 2008-ban elmélyült pénzügyi és gazdasági válság és az ehhez kapcsolódóan sok országban megkezdett gazdaságélénkítő programok fiskális következményei. A gazdasági válság azt jelenti, hogy az unió egészében a gazdasági tevékenység várhatóan mintegy négy százalékkal csökken 2009-ben, és körülbelül egytized százalékkal 2010-ben. Vagyis két év alatt a gazdasági teljesítmény 8,5 százalékkal esik vissza. A gazdasági válság legyűrészére bevezetett gazdaságélénkítési terv (*European Economic Recovery Plan*, EERP) keretében a tagországok egy jelentős része összehangolt keresletnövelési programokat vezetett be. Mindkét tényezőnek rövid és hosszú távú hatásai is vannak. A döntően rövid távú kedvező hatások mellett hosszabb távon a kedvezőtlen hatások erősebbek lehetnek, ugyanis súlyosan rontják a közpénzügyek helyzetét. A 2007. évi átlagosan nyolctized százalékos GDP-arányos költségvetési hiányt (ami három évtized legkedvezőbb aránya volt, és 2008-ra még csak 2,3 százalékra növekedett) a gyengülő gazdasági aktivitás miatt mérséklődő adóbevételek és az ezzel egyidejű gazdaságélénkítő programok kiadásnövelései 2009-ben hat százalékra, 2010-ben pedig már 7,3 százalékra növelik meg. Ugyanezen időszak alatt az állami adósság nagysága a GDP-hez viszonyítva átlagosan mintegy húsz százalékponttal emelkedik majd.

De igazából a gazdasági tevékenység visszaeséséhez köthető arányváltozások, sok ország esetében, eltörpülnek a demográfiai változások, a társadalom elöregedésével kapcsolatos költségvetési hatások mellett. Ennek részben az az oka, hogy míg az előbbieket jelentős mértékben konjunkturális hatásoknak az eredménye, és amelyek ugyan nagyarányúak, de a gazdaság élénkülésével

összefüggésben fokozatosan csökkennek majd, az utóbbiak tartósan fennmaradnak, sőt, még tovább is súlyosbodnak. E két folyamat egybeesése különösen nehéz helyzetet teremtett, és ez a továbbiakban is fennmarad sok országban. A következmény egy akkut gazdaságpolitikai kihívás, amely már most erősen érezhető.

A már nyilvánvaló gazdasági és demográfiai trendek azt jelzik, hogy a kormányzati pénzügyek konszolidálására vonatkozó ambiciózus erőfeszítések és reformok hiánya mellett a helyzet gyorsan és nagymértékben romlani fog. A reformoknak érinteniük kell a társadalombiztosítás minden elemét. Mindezek hiányában az előttünk álló évtizedekben felszöknek a kamatfizetések, az állami nyugdíjrendszerre és az egészségügyi szolgáltatásokra fordítandó kiadások.

Bármely ország közösségi pénzügyeinek fenntarthatóságának vizsgálata alapvetően a hosszú távú trendek figyelembevétele révén történhet, azaz miként alakulnak a kormányzati kiadások és bevételek, valamint a hiány, s hogy ezek összhangban vannak-e a gazdasági helyzet alakulásával, továbbá milyen hatásuk van a kiadásokat irányító tényezőkre, mint az adósság alakulásának vagy a demográfiai trendeknek. Ezek részbeni méréséhez az egyik eszköz annak elemzése, hogy milyen mértékű adó-, illetve kiadásmódosításokra van ahhoz szükség most és a jövőben az államadósság GDP-hez viszonyított arányának kezelhető szinten tartásához. A vizsgálat részeként számos egyéb indikátort is figyelembe kell venni. Azonban a jelenlegi világgazdasági helyzet sokkal több kockázati elemet tartalmaz, mint korábban, és emiatt sokkal nehezebb az elemzés. Tehát az előrejelzések megbízhatósága romlott.

A költségvetési politikák hosszú távú fenntarthatóságának értékelése mára már alapvető része lett az Európai Bizottságban a tagországok költségvetésének felügyeletét szolgáló munkának. Persze itt problémát jelent az év eleji strukturális fiskális helyzetek megfelelő megítélése, ami kapcsolódik a termelési rés és a potenciális termelés számszerűsítését érintő bizonytalanságokhoz, továbbá ahhoz a bizonytalansághoz, hogy a gazdasági válság mennyire érintette az adóbevételeket, és vajon a gazdaságélénkítő programok mennyi ideig lesznek még érvényben. A válság az EU-tagországok gazdaságában jelentős strukturális törést okozott, és nagymértékben határozza majd meg, hogy a gazdasági növekedés mikor és miként fog elkezdődni, illetve végbemenni az elkövetkező évtizedek során.

A szűken vett gazdasági tényezők mellett igen fontos szerepe lesz az olyan jelentős szociológiai tényezőnek, mint a demográfiai helyzet alakulásának a költségvetés állapotának változásaiban. Az EU tagországaiban igen fontos demográfiai változások zajlanak. Miközben a várható élethossz jelentősen megnőtt az elmúlt évtizedek során (az EUROSTAT adatai és számításai alapján a várható élethossz tovább fog növekedni, s 2008 és 2060 között a születéskori várakozás szerint a nők élete hét évvel, a férfiaké pedig nyolc évvel lesz hosszabb), a születések száma számottevően kisebb, mint évtizedekkel korábban. A demográfiai előrejelzések szerint a születések száma növekedni fog, de az egy nőre jutó gyerekek száma nem lesz elegendő ahhoz, hogy Európa lélekszáma viszonylag stabil maradjon hosszabb távon is. Ebből a szempontból van kiemelkedő szerepe az Európai Unió migrációs politikájának: számításai szerint a 2008 és 2060 közötti időszakban mintegy 59 millió ember nettó migrációjával lehet számolni.

A népesség nagyságának változásával kapcsolatban még egy igen fontos demográfiai jellemzőt kell kiemelni. A lakosság struktúrája jelentősen meg fog változni, annak ellenére, hogy a lélekszám az unióban 2060-ban is körülbelül akkora lesz, mint napjainkban. A fő változás viszont az lesz, hogy a lakosságon belül a 65 évesnél idősebbek aránya a dolgozókhöz viszonyítva ez idő alatt közel megkétszereződik. Az öregkori függőségi arány 25 százalékosról 54 százalékosra való romlása komoly következményekkel jár majd. Ez azt jelenti, hogy a most négy aktív korúra jutó egy 65 évesnél idősebb személy helyett, 2060-ban minden két aktív korúra fog jutni egy. Ennek a változásnak a gazdasági hatásai kimondottan jelentősek lesznek. A társadalombiztosítási szabályok alapján ugyanis számszerűleg és arányaiban is megnő majd az egészségügyi és nyugdíjbiztosítás iránti igény. Az a tény, hogy csökkenni fog a dolgozó emberek aránya az európai országokban, azt jelenti, hogy mérséklődik a gazdasági növekedés potenciális üteme, ha csak nem tud a termelékenység gyors iramban növekedni.

A közpénzügyek fenntarthatósága és az öregedő európai népesség költségvetési hatásai minden EU-tagországot érintenek, bár az ezzel kapcsolatos problémák, nehézségek és kockázatok eltérő nagyságúak a különböző országokban. A különbségek okai eltérők, de lényegében a következő tényezőkben keresendők: (a) a társadalombiztosítási rendszerek és ezek finanszírozása a tagországokban eléggé eltérők; (b) jelentős különbségek vannak a tagországok költségvetési helyzetében, eladósodottsági színvonalukban és strukturális hiányokban; valamint (c) a gazdasági növekedés potenciális lehetőségeiben, amit sok tekintetben a gazdasági fejlettség és a demográfiai helyzet jövőbeli alakulása határoz meg. Mindezeket figyelembe véve, az Európai Bizottság szerint, az unió tagországait három csoportba lehet sorolni: (1) a viszonylag alacsony kockázatú országok körét Bulgária, Dánia, Észtország, Finnország és Svédország, (2) a közepes kockázatú országokét Ausztria, Belgium, Franciaország, Lengyelország, Magyarország, Németország, Olaszország és Portugália, (3) a magas kockázatú országokét pedig Csehország, Ciprus, Görögország, Hollandia, Írország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Nagy-Britannia, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia alkotja.

Az alacsony kockázatú országokban általános a viszonylag kiegyensúlyozott költségvetési helyzet, és jellemző, hogy az elmúlt évek során átfogó nyugdíjreform-

ot vezettek be. Bár az elmúlt két év gazdasági válságának hatása mindenütt kedvezőtlenül érintette a költségvetési egyensúlyt és az adósságrátát, a strukturális fiskális helyzet mind az öt országban stabilabb maradt, mint az EU-tagországok átlaga. A közepes kockázatú országok csoportjában nagyon eltérő jellegű országok vannak, ami a költségvetési helyzetüket és a nyugdíjhoz kapcsolódó kiadásait illeti. A magas kockázatú csoportba tartozó országokat elsősorban az jellemzi, hogy nagyon jelentősen növekednek majd az öregedéssel kapcsolatos kiadásai, s ez a már most meglévő jelentős költségvetési hiányból fakadó problémáikat tovább fogja súlyosbítani. Ez azt jelenti, hogy ezekben az országokban komoly konszolidációs programokat kell majd végigvinni, amelyek eredményeként csökken a költségvetési hiány és az adósság; továbbá elég mélyrehatóan meg kell reformálniuk a társadalombiztosítási rendszerüket is.

Magyarország viszonylag kedvező besorolása több tényezőnek az eredménye, de elsősorban a nyugdíjrendszerben a közelmúltban bevezetett változtatások, valamint az elmúlt közel egy év fiskális konszolidációs politika sikere. A strukturális egyensúlytalanságok korrekciójában elért eredmények folytatása szükséges ahhoz, hogy az államadósság, amely viszonylag jelentős nagyságú (2009-ben mintegy 80 százalék, míg az EU-átlag körülbelül 64 százalék), csökkenthető legyen. A túlzott méretű (azaz a GDP 60 százalék feletti) eladósodottság jelenleg Magyarországon kívül az EU hét másik (Ausztria, Belgium, Görögország, Franciaország, Olaszország, Málta és Portugália) tagországának is gondja, s 2010-ben valószínűleg ez a csoport kiegészül még Írországgal, Lengyelországgal, Nagy-Britanniával és Spanyolországgal. A magyar gazdaságpolitika alternatívája, hogy vagy növeli a bevételeket – adóemelés vagy a gazdasági növekedés eredményezte adóbevétel-növekedés révén –, vagy pedig csökkenti a kiadásokat, s esetleg további reformokat vezet be a társadalombiztosítás területén azért, hogy csökkenteni lehessen az öregedéssel kapcsolatos kiadások növekedését.

Az elmúlt pár év során a magyar kormány politikája eredményesnek tekinthető, mivel sikerült a kedvezőtlen tendenciákat megfordítani, a költségvetési hiányt csökkentenie és az öregedéshez kapcsolódó kiadások növekedését mérsékelnie. A közpénzügyek fenntarthatóságának közepes nagyságú kockázata azt jelenti, hogy bár az öregedéssel kapcsolatos kiadások hosszabb távú kedvezőtlen hatása kisebb, mint az EU-átlag, viszont a nyugdíjkiadások GDP-hez mért aránya az átlagnál magasabb. Ebben az évben a költségvetés helyzete ahhoz elegendő, hogy stabilizálja a jelenlegi adósságrátát, de ahhoz már nem, hogy ellensúlyozni tudja az öregedéshez kapcsolódó távlatos kiadásnövekedést. A kockázat csökkentéséhez szükséges az elsődleges költségvetési mérleg többlete és ennek növekedése, valamint a társadalombiztosítási rendszerek további reformja. A helyzet ma kedvezőbb lenne, ha a FIDESZ támogatással ellenállás és népszavazás eredményeként nem buktak volna el a reformlépések két éve. Hatalomra kerülve a FIDESZ kormánynak szembe kell néznie a ténnyel, hogy olyan reformokat kell majd bevezetnie, amelyeket ellenzékből opponálhatott.

Eddig megjelent számaink megtekinthetők és letölthetők a www.vki.hu honlapról