

BILEK PÉTER

Nagyító alatt a kormányzati teljesítmények

Sokak szerint a kormányzati teljesítmények igazi mérőeszközei a parlamenti választások. A demokratikus berendezkedésű országokban a választópolgárok néhány évenként szavaznak arról, hogy a hatalmon lévő kormányzat teljesítménye megfelelő volt-e, és így kapnak-e bizalma tegy újabb időszakra, vagy nem elégedettek a kormányzati teljesítménnyel, és a változás mellett teszik le a voksukat. Kétségtelenül ez egy igen hatékony és nagy téttel bíró „értékelés”.

A választók a szavazás előtt a belföldi jelölteket, jelölő szervezeteket hasonlítják össze, ez alapján mérlegetlik, hogy melyik jelöltnek vagy pártnak szavaznak bizalmat a következő évekre, kinek a kormányzását tartják – várhatóan – eredményesebbnek. Ugyanakkor egy ország kormányzati teljesítményét nem csupán önmagában, vagy az adott ország más kormányzati szerepre törő csoportjainak elképzeléseivel érdemes összevetni, hanem más országok kormányzati teljesítményével is. Ezek a kormányok ugyanis szintén „élesben” mérettetnek meg, elképzeléseik gyakorlattá válnak kormányzati szerepükből következően.

A 21. század elején az egyes országokról fellelhető információk – hírek, stratégiák, elemzések – egyre szélesebb körben váltak elérhetővé. Az internetnek és más infokommunikációs eszközöknek köszönhetően egyre könnyebb más országok teljesítményéről képet kapni. A választópolgár tehát ezen ismeretek birtokában – ti. az alapján, hogy egy másik/szomszédos országhoz képest hogyan teljesített az ország az elmúlt időszakban – is dönt a választáskor, főleg ha az ország, ahol ő él, lemarad a referenciaként használt ország(ok)tól.

Az egyes országok összehasonlítása azért is érdekes, mert nem csupán arra adja meg a választ, hogy mi nem működik jól, hanem arra is, hogyan lehet egy adott problémára sikeres, jól működő megoldást találni. Az elmúlt évek, évtizedek alatt számos jó gyakorlat, sikertörténet született a világon, ezek megismerése pedig egyre könnyebbé vált.

A ma már 34 tagot számláló OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) éppen az ilyen jó vagy legjobb gyakorlatok (*good & best practices*) fellelhetők. Óriási előnye és értéke a szervezetnek, hogy az OECD szakértői a tagállamaiban, illetve több nem OECD-országban is felgyülemlt tapasztalatok értékelése, kiemlézése alapján tud következtetésekre jutni, mi működik, és mi nem. A szervezet mindig a nemzetközi tapasztalatokat szem előtt tartva fogalmazza meg ajánlásait.

2008–09-ben az OECD szakértői nem kisebb feladatra vállalkoztak, minthogy a válság kellős közepén értékeljék a tagországok kormányzati teljesítményét. A *Government at a Glance* (GaaG) 2009-es kiadásakor a válság folyamatai ismertek voltak, ugyanakkor még kevés elemezhető adat állt rendelkezésre a válság éveire vonatkozóan. 2011. június végén jelent meg a GaaG jelentés második kiadása, ami az előző kiadáshoz képest több nézőpont, több indikátor és frissebb adatok alapján elemzi az OECD tagállamok kormányzati teljesítményét.

A válság hatásai jól érzékelhetőek a fő makroszámokon keresztül az utóbbi néhány év kormányzati teljesítményén is. Míg 2007-ben az OECD tagállamaiban a költségvetési hiány átlagosan a GDP 1,7%-át érte el, 2010-ben már 5,6%-ra nőtt a válságkezelő intézkedések és a visszaeső gazdasági teljesítmény hatására. Emiatt az államadósság átlagosan közel 20%-ponttal emelkedett az elmúlt három évben (a GDP 74,2%-ára). Ma az egyik legnagyobb kihívást a tagországokban az államadósság stabilizálása, csökkentése jelenti a költségvetési hiány mérséklésén, illetve gazdasági növekedés élénkítésén keresztül.

Az összehasonlítás nem korlátozódik rövid távra. 2011-ben ünnepelte ugyanis megalapítása 50. évfordulóját az OECD. Ez egyben alkalmat is ad arra, hogy az 1960-es évekkel vessék össze az OECD szakértői a jelenlegi folyamatokat és számokat. A kormányzati teljesítményt nézve az mindenképpen kimutatható, hogy az egyes országok államháztartásának terjedelme (a költségvetés bevételi, illetve kiadási oldalának GDP-hez mért aránya) nőtt az elmúlt évtizedekben, főként a szociális ellátórendszerek szerepének növekedése miatt. A válság éveiben ez a folyamat még gyorsult is, a kiadások GDP-hez mért átlagos aránya 40%-ról 45%-ra nőtt az elmúlt három évben.

A válság tehát felrúgta a status quót, azokban az országokban is, ahol laza költségvetési politika volt jellemző, a kormányzatok a költségvetés konszolidálására, a költségvetési hiány – sok esetben igen jelentős – csökkentésére kényszerültek. A piac ugyanis egyre nagyobb aggodalommal kezdett tekinteni a magas államadóssággal rendelkező államokra, ezek szuverén adóssághozjárata nőtt, az országok besorolása romlott, az államkötvényekre fizetendő kamatlábak emelkedtek, nagyobb kiadást jelentve ezzel is a költségvetésre. Az OECD szakértők szerint a következő másfél évtizedben átlagosan a GDP 3,6%-ával kellene a tagállamoknak javítani költségvetési egyenlegükön, hogy az államadósságaikat stabilizálni tudják. Az államadósság GDP-hez mért arányának csökkentéséhez – értelemszerűen – ennél is nagyobb konszolidációra lenne szükség.

2010 decemberéig az OECD tagállamok felében született a költségvetést konszolidálni szándékozó terv, és több más tagállam is annak előkészítési szakaszában volt. A vizsgált konszolidációs tervek elsősorban a kiadáscsökkentésre épültek. E tekintetben Magyarország kiváló helyen szerepel, hiszen a 6. legmagasabb aránnyal a hazai konszolidációs terv szerepelt. Márpedig azt az OECD szakértői is leszögezik, hogy leginkább a kiadáscsökkentést, és legkevésbé pedig a bevételnövelést középpontba állító

konszolidációs tervek lesznek várhatóan a sikeresek. A kiadáscsökkentő tételek között több országban is szerepelnek az államadósságot egy lépésben csökkentő tételek is. Ez utóbbi különösen a magasabb államadóssággal bíró tagországokra jellemző.

Érdeemes megvizsgálni azt is, hogy a kiadvány alapján Magyarország miképpen teljesített a többi országhoz képest. E tanulmány terjedelmi korlátok miatt nem ad lehetőséget arra, hogy az említett 58 indikátor mindegyikét megvizsgáljuk, így most csak az átlagtól jelentősen eltérő adatokat emeljük ki¹. Az általános mutatókat tekintve szembetűnő, hogy a magyar költségvetés terjedelme az OECD-átlagnál magasabb. Bár a költségvetési bevételek/GDP hányadosunk nem éri el a skandináv országok 55-60%-os értékét, az Olaszország, Hollandia és Németország szintjén mozog (45% körül), legalább 5%-ponttal magasabb, mint bármely másik visegrádi ország esetében.

Érdeemes kiemelni a magyar állam gazdálkodásának hatékonyságát is. A magyar állam „működési költsége” a tizedik legmagasabb az OECD-országok között (a GDP-hez mért arányt alapul véve). Ezen a listán a nagyobb népességű országok kedvezőbb helyen szerepelnek (kivéve Franciaország és az Egyesült Királyság), míg nincs jelentős eltérés a lélekszámban közel egyforma Belgium, Csehország, Portugália és hazánk között (25% körül). A költségeken belül ugyanakkor meg kell említeni, hogy Magyarországon az egyik (8.) legalacsonyabb az államigazgatásban foglalkoztatottak teljes bérjövödelmének aránya a „működési költségek” között. E tekintetben

¹ Az 58 indikátor a következő 9 témaerületen mutatja és teszi összehasonlíthatóvá a kormányzatok teljesítményét: (1) államháztartás és gazdaság, (2) stratégiai előtekintés és vezetés, (3) foglalkoztatás az állami szektorban, (4) keresetek az állami szférában, (5) emberi erőforrás menedzsment gyakorlatok, (6) a kormányzat átláthatósága, (7) közbeszerzések, (8) közszolgáltatások biztosításának módjai, illetve (9) kormányzati teljesítményindikátorok néhány kiválasztott területen.

Hollandia az éलोvas, ahol az egyik legmagasabb a tevékenység-kiszervezés (*outsourcing*) aránya.

A működési költséget tovább vizsgálva érdekes megállapítás az is, hogy a 100 adóforint költ el az állam, ezzel a 9. legnagyobb költséggel dolgozik az OECD-tagok között. Igaz ugyanakkor az is, hogy valamennyi visegrádi ország előttünk szerepel ezen a listán. A képet azonban árnyalja, hogy Magyarországon az adóterhelés magasabb, mint ezekben az országokban, így a bázis is magasabb. Ha a GDP-hez viszonyítjuk az adóbeszedés „költségeit”, akkor Magyarország (0,45%) megelőzi az említett országokat.

Sajnos van olyan terület, ahol Magyarország tekinthető az „éलोvasnak”, még hozzá a 2000 és 2008 közötti átlagos költségvetési hiányt vizsgálva. A dobogó képzeletbeli második fokán Görögország áll, épphogy lemaradva mögöttünk. Igaz ugyanakkor, hogy hazánk mellett a többi visegrádi ország, azaz fő versenytársaink is igen előkelő helyen szerepelnek e listán.

A vizsgált időszakban mért magas költségvetési hiány következtében az államadósság területén sem állunk jól. Az OECD-tagállamok között Magyarország államadóssága a 11. legmagasabb a GDP arányában, azonban ennél még érdekesebb, hogy a magyar költségvetés kamatterhe a 4. legmagasabb, a GDP több mint 4%-át tette ki 2009-ben, az OECD átlag dupláját.

Ezek tehát a múltat értékelő indikátorok, amelyek közül némelyiknél igen le-sújtó a magyar pozíció. A jövőbe tekintő indikátorok esetében a kép kedvezőbb. Az OECD szakértői szerint a következő másfél évtizedben nem kell további konszolidációs lépéseket tenni ahhoz, hogy az államadósság növekedését megállítsuk. Mint ahogy erről fentebb szó volt, OECD átlagban több mint 3%-os kiigazításra van szükség. Összesen 22 ország esetében van szükség további kiigazításra az államadósság növekedésének megállítása érdekében.

Ahhoz, hogy Magyarország a kívánt 60% alatti cél alá vigye államadósságát, az említett másfél évtized alatt 3%-os kiigazítást követel meg az OECD számításai szerint. Ez szintén az egyik legkedvezőbb érték az OECD-tagállamok között.

A bevezetőben említésre került, hogy az internet könnyebbé teszi az információk elérését, illetve az egyes szereplők közötti kommunikációt. Sajnos Magyarország nem áll jól e téren, mivel az állampolgárok kevesebb mint 30%-a használja az internetet államigazgatási ügyeik intézésére. Ez az OECD-átlagnál lényegesen alacsonyabb, és csak a 22. legmagasabb a szervezet tagjai között. Ugyanígy alacsony az üzleti szereplők ilyen irányú interakciója az interneten keresztül.

Egy másik, a gazdaság hosszú távú versenyképességét meghatározó mutató esetében is jelentős elmaradásunk van. Magyarországon az egyik legnagyobb az olvasási képességek közötti különbség az egyes társadalmi csoportok között. Míg a városi lakosság olvasási képessége a legjobbak között van, a vidéki lakossága az egyik legrosszabb az OECD-tagállamok között (még más országok vidéki lakosságának olvasási képességéhez viszonyítva is).

Az olvasási képességekhez hasonló szakadék van a végzettség szerinti foglalkoztatási arányok között is. Míg a hazai diplomások 80%-a foglalkoztatott, addig a legalacsonyabb végzettséggel rendelkezők (8 általánost végzettek) kevesebb mint 40%-a talál munkát. E csoport esetében csak Szlovákiában kedvezőtlenebb az arány.

A fenti mutatók e cikk szerzőjének szubjektív válogatása alapján kerültek ismertetésre, mintegy felvillantva azt a néhány területet, ahol – pozitív vagy negatív irányban – jelentősen eltérünk az OECD-átlagtól.

A júniusban megjelent *Government at a Glance* valóban igen széleskörűen, több tucat mutatót vizsgálva járja körül az OECD tagországok, és néhány egyéb ország kormányzati teljesítményét. Ebből a szempont-

ból egyedülálló publikáció és rendkívül hasznos az e téma iránt érdeklődők számára. Különösen, ha a kormányzati teljesítményt nemzetközi összehasonlításban, referenciapontok kiválasztásával kívánja valaki megvizsgálni.

Végezetül pedig a mindenkori magyar kormányzatnak nem lehet más célja, mint hogy az ehhez hasonló, a kormányzati teljesítményt vizsgáló értékelésekben – főként a versenytársainkhoz képest – minél előkelőbb pozícióban végezzen.

Nagyító alatt a kormányzati teljesítmények

Az OECD nemrég publikálta *Government at a Glance* sorozatának második kiadását. Az első kiadás épp a 2008-09-es világgazdasági válság közepén született, amikor még nem állt rendelkezésre kellőszámú adat a válság hatásainak elemzéséhez. A 2011-es kiadásban már több és újabb adatot tudtak vizsgálni, a válság hatása pedig jól kimutatható a kormányzati teljesítményen. Ma az egyik legnagyobb kihívást az OECD-tagországokban az államadósság stabilizálása, csökkentése jelenti a költségvetési hiány mérséklésén, illetve gazdasági növekedés élénkítésén keresztül.

A kiadvány összesen 58 indikátor alapján mutatja be az OECD-tagok kormányzati teljesítményét. Az általános államháztartási mutatókon felül vizsgálják a költségvetés hosszabb távú fenntarthatóságát, a közszférában dolgozók összetételét, bérezését, a kormányzatok átláthatóságát, a közbeszerzést és a szabályozási rendszert, valamint a közszolgáltatásokat.

Magyarország elmúlt évtizedben nyújtott kormányzati teljesítménye – nemzetközi összehasonlításban – nem mutat kedvező képet a kiadvány alapján, ugyanakkor a válság kezelésére hozott intézkedések reményt keltőek. Tanulmányunk azokat a területeket emeli ki, ahol a legnagyobb az eltérések az OECD-átlaghoz képest.