

## Bókay Márton – Domokos Péter

### Az állami termelékenység mérésének nehézségei és lehetőségei

*Ha a gazdaság termelékenységéről beszélünk, megkerülhetetlen az állam szerepe, amely – szabályozó feladatai mellett – egyes szolgáltatások területén a legnagyobb, esetenként egyedüli szereplőként jelenik meg. Az állami szektor termelékenységének számszerűsítése tehát fontos lenne a teljes nemzetgazdaság hatékonyságának felméréshez, mégis meglehetősen ritka nemzetközi szinten is. Az állami termelékenység mérése ugyanis számos nehézségbe ütközik, elsősorban abból adódóan, hogy az értéke nehezen becsülhető. Az alábbiakban bemutatjuk az állami szolgáltatások termelékenységének koncepcióját, lehetőségeit és akadályait, valamint a leginkább releváns nemzetközi felméréseket.*

**A termelékenység, a hatékonyság növekedése a versenyképesség és a tartós felzárkózás egyik kulcstényezője.** A termelékenység javulásáról akkor beszélhetünk, ha a gazdasági szereplők kevesebb erőforrást felhasználva ugyanannyit, vagy ugyanazt a minőséget képesek termelni, illetve ugyanazon erőforrás hatékonyabb felhasználásával több, vagy jobb minőségű végterméket képesek előállítani. Minél nagyobb outputot eredményez egységnyi ráfordítás, annál hatékonyabb az adott gazdasági tevékenység.

A fenti megközelítés az állami szektorra is alkalmazható. Az állami szektor működése akkor tekinthető hatékonynak, ha a kormányzat egy egységnyi kiadása a lehető legkedvezőbb hatást eredményezi a társadalmi jólétre. A közkiadások hatékonyságával és annak mérésével kapcsolatban az utóbbi időben egyre több tanulmány születik, melyek több szinten és különböző kompozit indikátorokon keresztül vizsgálják a források felhasználásának hasznosulását.

**Az állami termelékenység mérése azért fontos, mert az állami szektor az áruk és szolgáltatások előállításában kiemelt szerepet játszik.** Magyarországon – az alapáron mért – hozzáadott érték hatoda származik a kormányzati szektorból. A fejlett országok többségében is egyes területeken a kormányzat a legnagyobb vagy gyakran az egyetlen gazdasági szereplő, ilyen például az egészségügy, az oktatás, a szociális ellátások vagy a közlekedés. Az OECD országok átlagában a kormányzati szektor az egészségügyi kiadások 70 százalékát, az oktatás területén a kiadások 84 százalékát finanszírozta 2015-ben.<sup>1</sup>

**A termelékenység az output és az input hányadosa, azonban az állami szolgáltatások esetében ezek egyikét sem könnyű számszerűsíteni.** Az elsődleges probléma a kibocsátás értékének becslése, ugyanis döntő része nem piaci áron nyújtott szolgáltatás, vagy olyan szolgáltatás, amelynek nincs is piaci megfelelője (hónvédelem, közbiztonság). Ezért az outputnak leggyakrabban nem az értékét mérik – szemben a magánszektor termelékenységi mutatóival –, hanem valamilyen

---

<sup>1</sup> OECD (2015a): Challenges in the Measurement of Public Sector Productivity in OECD Countries. *International Productivity Monitor*.

nem anyagi eredményét (például oktatási eredmények, egészségügyi állapot, ügyintézés gyorsasága, rendelkezésre állás folyamatossága). Másfelől a ráfordítások mérése sem magától értetődő, mert a költségvetési kiadások pontos elhatárolása és a fix költségek egy adott outputhoz rendelése nem mindig adott.

**A számszerűsítés mellett a következő akadály az összehasonlíthatóság.** A magánszektor esetében a kibocsátás és a ráfordítás is standardizált (kibocsátás vagy hozzáadott érték hazai pénzben, illetve a költségek vagy az időráfordítás), így időben és nemzetközileg is összehasonlítható. Ezzel szemben az állami termelékenység mérése még gyerekcipőben jár, kevés ország végzi, nem egységes módszertannal. Így az országok közötti összehasonlítás helyett valamelyest hangsúlyosabb az időbeli összevetés, amelyben az Egyesült Királyság áll az élen, 20 éves időszorral. Lehetséges lenne az országon belüli területi összehasonlítás, de értelemszerűen csak a területileg párhuzamos tevékenységet végző intézmények esetén. Az eredmények ez esetben is félrevezetőek lehetnek, ha nem szűrjük ki az egyéb befolyásoló tényezők hatását.

**Az állami szolgáltatások termelékenysége több szinten vizsgálható, a makro szintű elemzések az állam teljes kiadásának hatékonyságát vizsgálják.** Nem túlságosan elterjedtek az ilyen típusú felmérések, az OECD ezzel foglalkozó tanulmánya hét országot említ, amelyben született hasonló vizsgálat: Ausztrália, Dánia, Hollandia, Új-Zéland, Portugália, Dél-afrikai Köztársaság és az Egyesült Királyság. A leghosszabb időszakot az Egyesült Királyság elemzése fogja át, amely egészen 1997-ig visszavezeti a termelékenységi mutatókat. Dániában 2014-től mérnek makro szinten hatékonysági mutatókat.

**Mezo szinten az elemzések célja, a különböző szolgáltatási kategóriákba sorolt kormányzati kiadások hatékony felhasználásának mérése** (pl. egészségügy, oktatás). A mezo szintű elemzésekkel az is vizsgálható, hogy a különböző szakpolitikai területek milyen mértékben járulnak hozzá a teljes állami szektor termelékenységéhez. 2015-ben, 11 OECD ország vizsgálta az oktatási rendszerének hatékonyságát, 12 OECD ország pedig az egészségügyi szolgáltatások hatékonyságát.<sup>2</sup>

**Mikro szinten az állam által fenntartott intézmények** (pl. minisztériumok, iskolák, kórházak, önkormányzatok) **működésének teljesítményei hasonlíthatók össze** nem csak országhatáron belül, hanem nemzetközi tekintetben is. A kormányok fokozott figyelmet igyekeznek fordítani az állami intézmények hatékony működésére és a bürokrácia csökkentésére. Bizonyos állami funkciókat csupán egyetlen intézmény lát el (adórendszer, nyugdíjrendszer, rendvédelem), ezért ezeknek a szervezeteknek a hatékonyságát érdemesebb nemzetközi vonatkozásban vizsgálni. 2006 óta például rendszeresen jelenik meg ehhez hasonló átfogó tanulmány az OECD országokban működő adóhatóságok hatékony működésével kapcsolatban.<sup>3</sup> Más intézmények ezzel szemben

---

<sup>2</sup> OECD (2015a): Challenges in the Measurement of Public Sector Productivity in OECD Countries. *International Productivity Monitor*.

<sup>3</sup> OECD (2015b): Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing.

lehetnek regionális tagoltságúak, így egy nemzetgazdaságon belül is összehasonlítható a más-más földrajzi területen, de azonos tevékenységi körben működő intézmények hatékonysága.

### **A kormányzati szektor hatékonyságát vizsgáló felmérések**

**Afonso és szerzőtársainak az Európai Központi Bank által megjelentetett tanulmánya 24 országra kiterjesztve vizsgálta az állami kiadások hatékonyságát 2006-ban.**<sup>4</sup> Mutatójuk módszertanát Tanzi és Schuknecht tanulmányai alapján alakították ki.<sup>5</sup> A teljesítmény értékelését hat területre osztva vizsgálják, amelyek közül három az állam Musgrave által felvázolt alapfeladatait modellezi, három pedig kiemelt szakpolitikákra vonatkozik. A hat terület teljesítményét 14 mutatóval számszerűsítik, tehát területenként körülbelül 2-2 mérőszámot alkalmaznak.

Az állam Musgrave által leírt alapfunkcióit a stabilitás, a redistribúció és a gazdasági teljesítményként értelmezi (az allokációs funkciót a gazdasági teljesítménnyel együtt vizsgálja). Az előbbit az inflációval és a GDP növekedési ütem volatilitásával, a redistribúciót a GINI koefficienssel, a gazdasági teljesítményt pedig a munkanélküliségi rátával és a GDP növekedési ütem szintjével becsülik. Ahogyan azt a tanulmány is hangsúlyozza, ezen mutatók köre könnyen bővíthető vagy változtatható, annak érdekében, hogy pontosabb képet mutasson egy állam termelékenységéről. A három kiemelt szakpolitika az adminisztráció, az oktatás és az egészségügy. Az adminisztratív területet olyan mutatókkal vizsgálják, mint a korrupció, a bürokrácia mérete, az igazságügy hatékonysága vagy a feketegazdaság mérete. Az oktatást a matematika és természettudományos ismeretekkel jellemzik, míg az egészségügyet a várható életartammal és a csecsemőhalálalozással. Költségként valamennyi területen a nemzeti számlák szerinti GDP arányos költségvetési ráfordításokat veszik figyelembe.

Ennek a megközelítésének egyik előnye, hogy jól strukturált és viszonylag könnyen előállítható. Másfelől azonban több adat bevonásával árnyaltabb képet lehetne kapni az egyes területekről (például a költségvetés stabilitása, vagy a felsőoktatás eredményessége nem szerepel a kutatásban). Végül, az elemzés jelentős részben (40 százalékban) szubjektív adatokon alapul (a World Economic Forum felméréséből), így az eredmények nemzetközi összehasonlíthatósága megítélésünk szerint korlátozott, ami pedig a projekt fő célja lett volna.

**Az egy országra vonatkozó felmérések közül példaértékű az Egyesült Királyság statisztikai hivatala által 2009 óta évente publikált elemzés.**<sup>6</sup> A mutatók készítése során külön vizsgálják az oktatást, az egészségügyet, a felnőtt- illetve a gyermek szociális ellátást, az adminisztrációt, a

---

<sup>4</sup> Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V. (2006): Public Sector Efficiency – Evidence for New EU Member States and Emerging Markets, European Central Bank – Working Paper Series, 581.

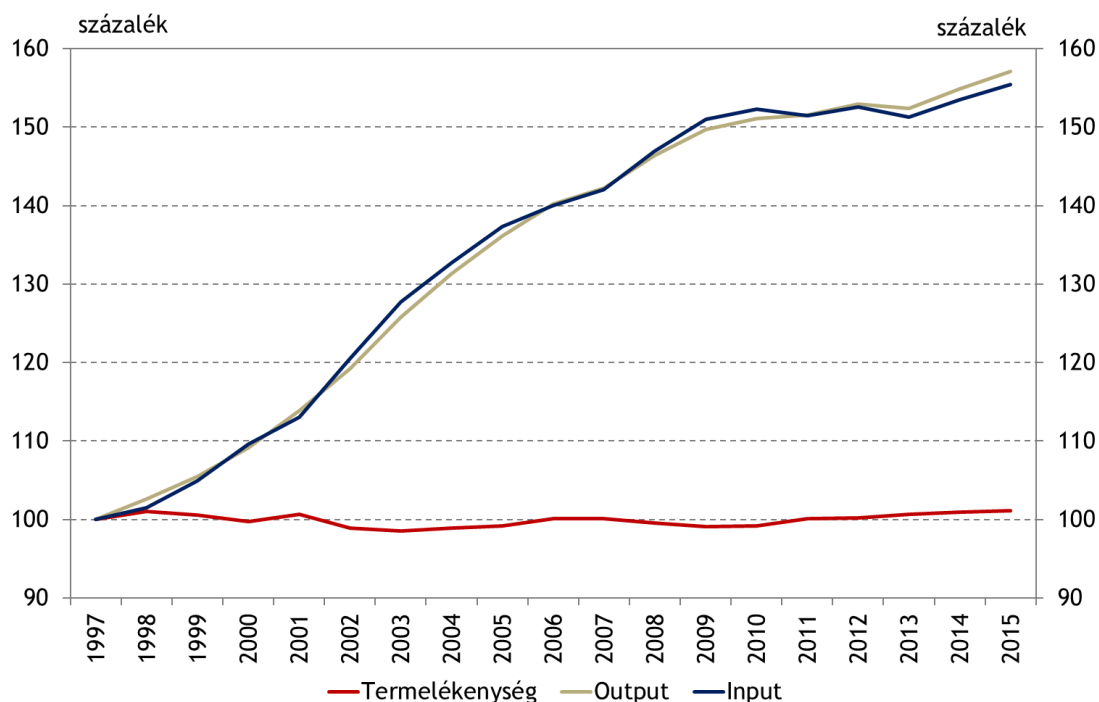
<sup>5</sup> Tanzi, V., Schuknecht, L. (1997): Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective, American Economic Review, 87 (2), 164-168.

Tanzi, V., Schuknecht, L. (2000): Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective, Cambridge University Press.

<sup>6</sup> ONS (2018): Public service productivity estimates: total public service, UK: 2015. Office for National Statistics.

közrendet és biztonságot, valamint a honvédséget és a rendőrséget. A módszertan hasonló az EKB által alkalmazottéhoz, de területenként több adatot használnak, objektívebb mutatókat alkalmaznak, és a ráfordítások között nemcsak a kiadásokat, de az alkalmazottak létszámát is figyelembe veszik több területen. További különbség a két szervezet módszertana között, hogy míg az EKB által közzétett tanulmány nemzetközi összehasonlítást mutat be, addig a brit statisztikai hivatal csupán az Egyesült Királyságra készíti el a mutatókat. Becslési eredményeik szerint az Egyesült Királyság állami termelékenysége az elmúlt közel 20 évben gyakorlatilag stagnált, azaz a kibocsátás és annak minőségi javulása elhanyagolható mértékben haladta meg a ráfordítás növekedési ütemét (1. ábra).

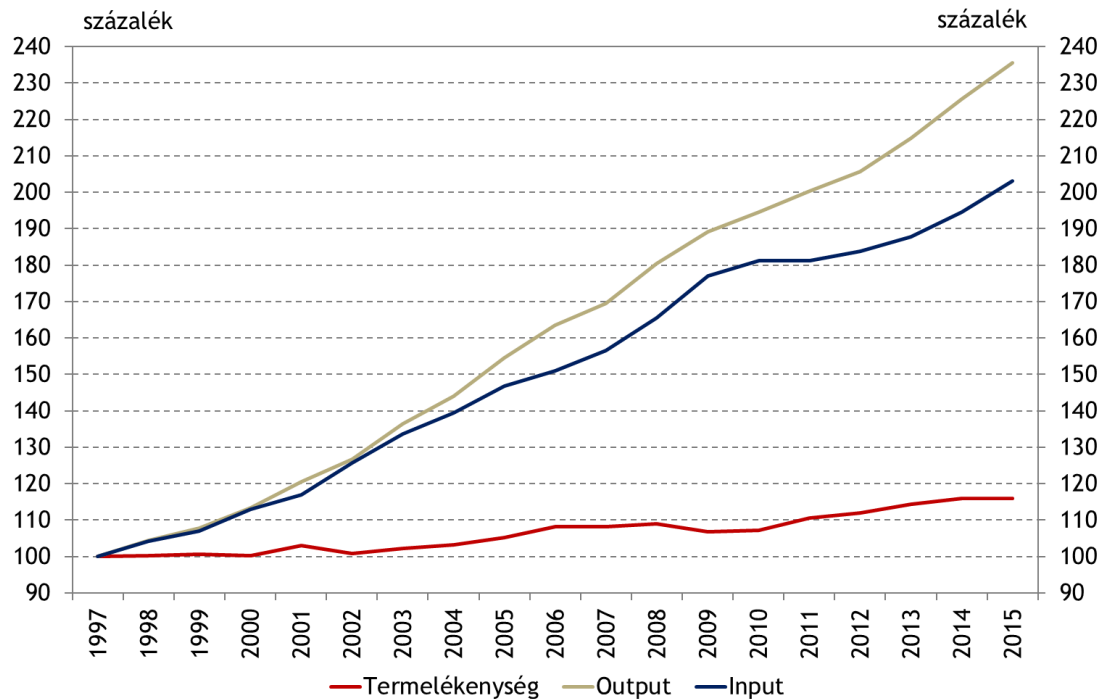
1. ábra: Az Egyesült Királyság állami termelékenysége alakulása 1997-2015 között



Forrás: Egyesült Királyság Statisztikai Hivatala, 2018

**Az egészségügy területén, az ellátások számszerűsítésével és azok összetettségének súlyozásával becsülik meg a teljesítményt.** Beletartoznak a kórházi, a háziorvosi és az otthoni ellátások egyaránt, valamint a túlélési ráta és a várakozási idő is. Az ellátás hatékonyságát a sikeres gyógyítások és betegelégedettségi felmérések felhasználásával építik be a becslésbe. Az egészségügy területén az állam összesített termelékenysége változásával ellentétben jelentős, mintegy 16 százalékos növekedés figyelhető meg (2. ábra). Bár az egészségügyi kiadások mértéke is több, mint kétszeresére növekedett a vizsgált időszakban, a rendszer teljesítménye ennél nagyobb mértékben javult.

2. ábra: Az Egyesült Királyság egészségügyi termelékenységének alakulása 1997-2015 között



Forrás: Egyesült Királyság Statisztikai Hivatala, 2018

**Az oktatási rendszer teljesítményének pontos értékelésének érdekében a diákok körében évente kompetencia méréseket végeznek.** Mindkét terület esetében a ráfordítások oldaláról, a költségvetési kiadásokon túl figyelembe veszik a felhasznált munkaerő mennyiségét is. Az egészségüggyel ellentétben az oktatási kiadások növekedését csupán kis mértékben haladta meg a szektor teljesítményének növekedése, így e területen a termelékenység enyhe emelkedése figyelhető meg a vizsgált időszakban.

**A közrend és biztonság magába foglalja a bíróságokat, a börtönöket és a tűzoltóságot.** A bíróságok és börtönök teljesítményét a tárgyaló ügyek, illetve a bebörtönzött személyek számával mérik, míg a tűzoltóság esetében, az ellátott esetek számát vizsgálják (tűzoltások, segítségnyújtás stb.). Mind a három terület esetében a költségvetési kiadásokat tekintik ráfordításnak. Ezen a területen a teljesítmény számottevő csökkenése figyelhető meg a költségvetési ráfordítások nagymértékű növelése mellett, aminek következtében a termelékenység közel 25 százalékkal csökkent a vizsgált időszakban. Ez rámutat arra, hogy a kiadások növelése nem feltétlenül jár a termelékenység javulásával. A források mennyisége mellett döntő tényező annak szerkezete, minősége is.

**A honvédelem és rendőrség esetében az elemzés véleménye szerint a teljesítmény nem meghatározható,** mivel nem rendelkeznek piaci árral, valamint nem oszthatók, azaz mindenki egyformán részesül belőle, így mindig változatlanok tekintik a termelékenységet e területeken.

**Összességében elmondható, az állami szektor hatékonyságának mérése fontos a teljes nemzetgazdaság termelékenységének megismerése céljából, de a felmerülő nehézségek miatt**

**ez még csak kezdeti fázisban van.** A mérési problémák miatt eddig csak kevés helyen foglalkoztak mélységében a kormányzati hatékonysági mutatókkal. Ugyanakkor fontos ismerni azt is, hogy az állami szektor az egyes országokban milyen hatékony, egyes intézményei, területei mennyire termelékenyek. Minél jobb választ tudunk erre adni, annál nagyobb esélyünk nyíthat az állami működés hatékonyságának javítására, ami a teljes nemzetgazdaság potenciális növekedését is javíthatja.

*„Szerkesztett formában megjelent a Napi.hu oldalon 2018. január 17-én.”*