

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 2

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



Csath Magdolna

A GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI TELJESÍTMÉNY MÉRÉSE

A döntéshozóknak megfelelő mutatókra van szükségük ahhoz, hogy döntéseiket jól alapozhassák meg. Az is fontos, hogy a politikai döntéseknek nem csak a gazdasági, hanem a társadalmi és környezeti hatásait is megvizsgáljuk. Azonban ennek ellenére tipikus az, hogy amikor a döntéshozók valamely döntésük mellett érvelnek, akkor a pénzügyi következményeket mérő mutatóra, a GDP-re gyakorolt hatását használják egyedüli, a döntés melletti indokként. A GDP azonban csak a döntések pénzügyi hatásainak mérésére alkalmas. Továbbá tartalmazza a cégek profitját, amelyet szabadon vihetnek a cégek oda, ahova akarnak, ami miatt a mutató torzítottan méri az ország valós gazdasági eredményességét. Azt is fontos megjegyezni, hogy a GDP nem tartalmazza fontos társadalmi és közösségi tevékenységek értékét – például a gyermekek és az idősek családon belüli gondozását – annak ellenére, hogy ezek a tevékenységek nagyon fontosak a társadalmi jól-lét és az életminőség szempontjából.

A cikk bemutatja, hogy milyen hátrányai vannak annak, ha egyedüli vagy legfontosabb mutatóként a GDP-t használjuk a gazdasági és társadalmi haladás mérésére. Vizsgálja a lehetséges alternatív mutatókat azzal a céllal, hogy egy társadalom állapotáról átfogóbb képet lehessen kapni. Végül felhívja a figyelmet arra, hogy milyen fontos általában, de a gazdasági szektorban is a demokrácia, mivel az egyrészt javítja a humán tőke képességei hasznosításának lehetőségét, másrészt növeli a lakosság megalégedettségi szintjét.

• • • • •

A közgazdászok egy része a gazdasági növekedést tartja az egyik legfontosabb, az országok teljesítményét mérő makromutatónak. Ezt azzal magyarázzák, hogy a gazdasági növekedés teszi lehetővé a beruházásokat és az életszínvonal növekedését. Stiglitz és Wals (2006)¹ például így fogalmazza meg a gazdasági növekedés lényegét: „életszínvonalunk jelentős növe-

¹ STIGLITZ, J. E. - WALS, C. E.: *Principles of Macroeconomics*. W.W. Norton & Company Inc., New York, 2006.

kedése gazdaságunk növekedésének köszönhető, vagyis annak, hogy egyre többet tudunk előállítani azokból a dolgokból, amelyek anyagi jólétünkhöz szükségesek.”

A gazdasági teljesítmény mérésére legáltalánosabban a GDP – Gross Domestic Product: bruttó hazai termék – mutatót használjuk. Ez a mutató kifejezi az egy adott évben létrehozott és pénzben mért összes új értéket, amely egy adott országban megszületik. A GDP-be csak a hozzáadott új érték számít bele a termelés minden szakaszában. A nominális GDP a folyóáron mért új értéket, a reál GDP pedig a változatlan áron számolt új értéket méri. Hangsúlyoznunk kell, hogy csak azt az új értéket veszi figyelembe, amely pénzben kifejezhető. Éppen ebben van legnagyobb hiányossága. Nem méri ugyanis a GDP például a családon belül a gyermekek nevelésével vagy az idősek gondozásával töltött idő értékét, mivel azt közvetlenül nem lehet pénzben kifejezni. Ugyanakkor a társadalom számára ezek rendkívül hasznos tevékenységek. De nem jelenik meg a GDP-ben az sem, ha valaki segít a szomszédjának: mondjuk levágja a fűvét, és cserébe a szomszédtól zöldséget vagy gyümölcsöt kap. Nyilvánvaló, hogy az említett tevékenységek értéket teremtenek, mégsem számítanak bele a GDP-be. Viszont a környezetszennyező vagy az embereket egészségtelen környezetben foglalkoztató cégek tevékenysége növeli a GDP-t, holott ez egyértelműen társadalmi károkat okoz. Ebből következik, hogy hiába nő egy országban a GDP, nem biztos, hogy a társadalom is előrehalad. Sőt az is elképzelhető, hogy egy jelentős GDP-növekedés komoly társadalmi károkkal jár együtt. Erre példa a gyors kínai gazdasági növekedés, amelyet óriási környezetkárosodás kísér. Végül érzéketlen a GDP arra is, hogy mekkora szakadék van egy országban a szegények és a gazdagok között. Lehet nagyon gyors a GDP növekedése, de ha annak gyümölcsseit csak egy szűk réteg élvezi, akkor nem beszélhetünk társadalmi fejlődésről.

Az elmondottak alapján nyilvánvaló, hogy a GDP-re épülő gazdasági növekedés nem azonos a társadalmi fejlődéssel.

1. A GDP HANYATLÁSA

A „*The New York Times*” című lapban 2010. május 10-én Jon Gertner hosszú tanulmányt írt „The Rise and Fall of the GDP” – A GDP sikere és bukása – címmel, amelyben így érvel: a korábbi vélemények szerint minél jobban nő a GDP, annál jobban élnek az emberek, annál jobban érzik magukat a bőrükben. Ezért az országok legfontosabb célként a GDP növelését jelölik meg. Azonban nehéz elhinni azt, hogy egyetlen számszerű mutatóval mérni lehessen egy ország fejlődését. Sőt, az igazi fejlődés legfőbb gátja egyre inkább az, hogy a közgazdászok és statisztikusok még mindig hisznek a GDP-ben. A GDP lehet, hogy mond valamit a gazdaságról, de azokat a dolgokat nem tudja mérni, amelyek az emberi fejlődés szempontjából a legfontosabbak. Hiszen a GDP pénzügyi mutató, és ezért a GDP-vel mért gazdasági növekedés nem feltétlenül jár együtt a társadalom fejlődésével. Erre az ellentmondásra még politikusok is felfigyeltek.

Robert Kennedy a következőt mondta 1968-ban: „A GDP-be értéként számít bele a levegőszennyező tevékenység, a cigarettareklám, az erdők kivágása, és a természeti csodák feláldozása a növekedésért. De nem számít bele gyermekeink egészsége, oktatásuk minősége, vagy az az öröm, amelyet a játék okoz nekik, és nem növeli a GDP-t költségzetünk szépsége,

a házasságok ereje. Röviden, a GDP mindent figyelembe vesz, csak azt nem, ami az életben igazán fontos.”

Probléma az is, hogy egy országban jelentősen nőhet a GDP úgy, hogy közben emelkedik a szegények száma, és romlik az életminőség.

2. GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS HELYETT FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS

A fenntarthatóság lényege, hogy úgy kell a jelen szükségleteit kielégíteni, hogy azzal ne veszélyeztessük a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy saját szükségleteiket majd szintén fedezni tudják. A fejlődés pedig arra utal, hogy a társadalom és a gazdaság előrehaladását nem lehet csupán a növekedési mutatók alapján megítélni. A növekedés ugyanis rossz, rákos fajtájú is lehet. Fejlődésre van szükség, amely az egész rendszer előrehaladását biztosítja. Ez azt jelenti, hogy

- az ember-, értékközpontúság, valamint
- a minőségi mutatókkal mért társadalmi, gazdasági és intézményrendszeri haladás kell, hogy jellemezze a gondolkodást.

3. A TÁRSADALMI FEJLŐDÉS MÉRÉSE

Kennedy elnöknek tulajdonítják azt a mondást, hogy ha egy demokratikus társadalom nem képes arra, hogy segítséget nyújtson a szegényeknek, akkor nem tudja megmenteni a gazdagokat sem.

A társadalmi fejlődést vizsgáló szakemberek szerint nagyon fontos annak mérése, hogy egy társadalomban nő vagy csökken-e a szegények és a gazdagok közötti szakadék. Ugyanis ha a társadalom lemond egy növekvő arányt jelentő szegény népesség képességeinek hasznosításáról, emberi fejlődéséről, akkor – hosszabb távon – saját fejlődését is akadályozza.

Meier (1995)² megkülönbözteti a gazdasági növekedést és a fejlődést. Így ír: „akkor beszélhetünk gazdasági fejlődésről, ha egy nemzet valós egy főre jutó nemzeti jövedelme hosszabb időtávon úgy növekszik, hogy közben nem nő a szegénységi küszöb alatt élők száma, és a társadalmi jövedelemeloszlás egyenlőtlensége sem romlik.”

Meier rámutat arra, hogy milyen fontos a gazdasági fejlődéshez az általános emberi fejlődés is. De arra is figyelmeztet, hogy nem sokra megyünk azzal, ha egy adott év eredményeit vizsgáljuk: a fejlődés ugyanis folyamat, így nem mérhető a gazdaság rövid távú mozgásaival. Főleg nem mérhető egyetlenegy mutatóval, a GDP-vel. Meier szerint azért is fontos a növekedés helyett a fejlődést vizsgálni, mivel ha a növekedés a természet károsításával, a munkavállalók növekvő kizsákmányolásával, életkörülményeik és életminőségük romlásával és a társadalom intézményrendszerének gyengülő teljesítményével jár együtt, akkor nem beszélhetünk társadalmi fejlődésről. A társadalmi fejlődés ezért sokdimenziós jelenség, így csak több mutatószámmal írható le. Ezek között – a már említett, a létminimum alatt élők száma,

2 MEIER, G. M.: *Leading Issues in Economic Development*. Oxford University Press, New York, 1995.

valamint a szegények és gazdagok közötti szakadék alakulása mellett – mérni kell még például a várható élettartam és az iskolázottsági szint változását, a halálzási és a születési mutatók alakulását, a korrupció elterjedtségét, valamint a társadalom intézményrendszere működésének minőségét és hatékonyságát, beleértve a kormány munkájának átláthatóságát és minőségét is. Más szerzők javasolják még a demokrácia, a részvételi lehetőség alakulásának elemzését is abból kiindulva, hogy ez ad képet arról, hogy milyen széles tudásbázison nyugszik egy társadalom döntési rendszere.

A felsorolt mutatószámok mérése nem könnyű. Esetenként szakértői becslésekre, véleménykutatásra támaszkodva lehet csak számszerűsített eredményre jutni. Az így kapott információ, ha nem is tökéletes, mégis jóval gazdagabb képet fest egy társadalom mindenkorai állapotáról, és arról az irányról, amerre tart, mintha csak a gazdasági növekedés GDP-mutatójára támaszkodnánk.

4. AZ ÉLETMINŐSÉG, AZ EMBERI FEJLŐDÉS ÉS A BRUTTÓ NEMZETI BOLDOGSÁG

A társadalom fejlődését sokan vezetnek vissza az egyének számára nyíló lehetőségekre. Végül is a gazdasági sikernek is csak akkor van értelme, ha az az emberek boldogulását, fejlődését és boldogságát is szolgálja.

4.1. Az életminőség

Különböző kutatók eltérő mutatószámokkal mérik. Általában szerepel azonban a mutatók között az egészségi állapot, illetve az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzájutás lehetősége, a tanulási lehetőségek elérhetősége, a lakáshoz jutás könnyősége, illetve a lakáshelyzet, a társadalmon belüli feszültségek, illetve a társadalmi kohézió erőssége, a közbiztonság, valamint a munkakörülmények és az anyagi helyzet.

Az életminőség javulásához hozzátartozik továbbá a természeti környezet állapotának javítása, például a levegő minőségének, a vizek tisztaságának javítása, a szolgáltatások – például egészségügy, oktatás – színvonalának emelése, továbbá a közbiztonság fokozása is. De javítja az életminőséget a több szabadidő, amelyet például kultúrával, egészségmegőrzéssel, sportolással lehet eltölteni.

A Nobel-díjas Sen (1999)³ ennél is tovább megy. Így fogalmaz egy 1999-ben megjelent könyvében: a fejlődésnek azt is jelentenie kell, hogy az emberek szabadon választhatnak különböző lehetőségek közül, és így ki tudják teljesíteni képességeiket. A fejlődés ezért az emberi méltóság kiteljesedését is jelenti (nem szó szerinti fordítás).

A „*The Economist*” brit gazdasági szaklap kutatási háttérszervezete, a „The Economist Intelligence Unit” új indexet dolgozott ki 2005-ben. Az index kiszámításához 9 részmutatót vett figyelembe, amelyek a következők:

3 SEN, A.: *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf Inc., New York, 1999.

- Anyagi jólét (GDP/fő, vásárlóerő-paritáson) egészségi állapot (születéskor várható élettartam)
- Politikai stabilitás és közbiztonság
- Családi állapot (válási adatok)
- Közösségi élet (például szakszervezeti tagság, templomba járók aránya)
- Éghajlat és földrajzi adottságok
- A munkahelyek biztonsága (munkanélküliségi ráta)
- Politikai szabadság
- Nemek egyenjogúsága (keresetek, pozíciók)

Feltűnő, hogy hiányzik a listáról a gyógyuláshoz, az egészséghez és a tudáshoz való hozzáférés lehetősége, és a munkahelyeken belüli körülmények. Viszont a politikai körülmények nagy hangsúlyt kapnak. A szervezet 2005-ben 111 országra számolta ki az indexet. Érdekeséggé említsük meg, hogy akkor Magyarország 37. helyével megelőzte Szlovákiát (45.), Romániát (58.), Lettországot (66.), Észtországot (68.) és Oroszországot (105.). Szlovénia viszont a 27., és Csehország a 34. helyen volt.

4.2. Az emberi fejlődés indexe (Human Development Index: HDI)

Az ENSZ fejlesztési szervezete, a United Nations Development Program (UNDP) dolgozta ki. Az első elemzés 1990-ben jelent meg a következő mottóval: „egy nemzet valódi gazdagságát lakossága jelenti.”

A HDI index három részmutató, az egészségi állapot – amit a születésnél várható élettartammal fejeznek ki –, az oktatási teljesítmény (átlagos iskolázottsági szint és annak várható változása) és az életszínvonal (egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem) kombinációja.⁴ A HDI mutató egy ország humán tőkéjének állapotát méri. Különösen érdekes elemzésekre kínál lehetőséget a GDP és a HDI együttes vizsgálata. Azoknál az országoknál ugyanis, ahol az egy főre jutó GDP alapján egy ország sokkal előkelőbb helyen van, mint a HDI mutatója alapján, fel lehet vetni azt a kérdést, hogy vajon mire használja az ország a megtermelt új értéket? Vagyis, hogy milyen gazdaság- és társadalompolitikát folytatnak kormányai, ha a gazdasági eredmények nem járulnak hozzá a humán tőke, az emberek fejlődéséhez?

4.3. Bruttó nemzeti boldogság (Gross National Happiness: GNH)

Az emberi boldogság fontosságára építő mutató. Kilenc elemből épül fel. Ezek a következők:

- pszichológiai-lelki jóllét
- kiegyensúlyozott időhasznosítás
- a közösség életképessége
- kulturális sokszínűség
- tiszta természeti környezet

⁴ Ma már van a mutatónak 18 részmutatót tartalmazó változata is.

- megfelelő életszínvonal
- egészség
- tanultság
- jó kormányzás

A kilenc elem különböző részmutatókból épül fel. A gondolat a Bhutáni Királyságból származik, ahol már 1729-ben a jogrendben a következő volt olvasható: „ha a Kormány nem képes boldogságot teremteni a népének, akkor ennek a Kormánynak a létezésére nincs szükség.”⁵

A gondolatot a himalájai ország, Bhután jelenlegi királya kívánja a gyakorlatba átültetni jelentős nemzetközi érdeklődés mellett. A mutató érdekessége, hogy a lelki egészséget, a spiritualitást az egyik legfontosabb boldogságforrásnak tekinti. A király azt ígérte, hogy minden fontos döntés előtt meg fogja vizsgálni, hogy az hogyan hat népe boldogság szintjére, és nem fog olyan döntést hozni, amely rossz hatással lenne rá. Ezt várja el az üzleti élettől is. Az eddig vázolt mutatók közös vonásait úgy lehetne összefoglalni, hogy azok – szemben a csupán pénzben kifejezett növekedési mutatókkal – a társadalom fejlődésére, az emberek jóllétére helyezik a hangsúlyt. Az alternatív mutatók talán a legátfogóbb, a pénzügyi és a minőségi szempontokat kombináló rendszerét az ún. Stiglitz-bizottság dolgozta ki. Munkájuk eredménye könyv formában Sárközy francia elnök előszavával jelent meg (2010).⁶

A szerzők így érvelnek a tanulmányban: „Nem létezik egyetlen olyan mutató, amely képes mérni egy olyan bonyolult rendszernek, mint egy társadalomnak az eredményeit. Továbbá itt az ideje annak, hogy a társadalmi haladást ne a gazdasági tevékenység eredményével, hanem az emberek ’jóllétével’ mérjük. Ráadásul ezt úgy kell tennünk, hogy annak fenntarthatóságát is vizsgáljuk.”

Ezek a gondolatok rimelnek a Sárközy-féle bevezetésre, amely így kezdődik: „Abban hiszünk, hogy addig nem tudjuk megváltoztatni viselkedésünket, ameddig nem változtatunk azon, ahogyan a gazdasági teljesítményt mérjük. Ha nem akarjuk, hogy gyermekeink és unokáink jövőjét olyan pénzügyi, gazdasági, társadalmi és ökológiai katasztrófák rázzák meg, amelyek emberi tragédiákba torkollnak, akkor változtatni kell azon, ahogyan élünk, fogyasztunk és termelünk. Meg kell változtatnunk azt is, ahogyan irányítjuk társadalmi szervezeteinket, és amilyen kritériumok alapján a gazdaságpolitikát kialakítjuk.”

A szerzők a tanulmányban részletesen elemzik azokat a részmutatókat, amelyekből – szerintük – egy többdimenziós „jóllét-mutatót” lehet megszerkeszteni. Ezek a következők:

- Anyagi javak (kereset, fogyasztási szint, összegyűjtött vagyon)
- Egészségi állapot
- Tanultság, képzettség
- Munkalehetőségek
- Politikában való részvétel lehetősége
- Emberi kapcsolatok

⁵ URA, K. et al.: *A Short Guide to Gross National Happiness Index*. The Centre for Bhutan Studies, Bhutan, 2012.

⁶ STIGLITZ, J. E. – SEN, A. – FITOUSSI, J. P.: *Mismeasuring our lives: Why GDP doesn't add up*. The New Press, New York, 2010.

- A környezet jelen és jövőbeli állapota
- Gazdasági biztonság (munkalehetőség) és közbiztonság (a bűnözés szintje).

A Stiglitz-bizottság jelentésével kapcsolatban meg kell említenünk, hogy egyrészt jelentős mértékben épít az alternatív mutatókkal kapcsolatos korábbi kutatási eredményekre, közülük is különösen a fejlődés-gazdaságtan híveinek nézeteire. Másrésztől nem szakad el teljesen a főáramú nézetektől sem, hiszen fontos részmutatóként említi meg a fogyasztási szintet és a vagyonosodást, általában az anyagi javakkal való rendelkezést.

A Stiglitz-bizottság is fontosnak tartja a társadalom tagjainak „jóllétét”. De mit is értsünk általános emberi jólétben? A nemzetközi szakirodalom egyetért abban, hogy a jóllét része kell, hogy legyen az élelmiszerbiztonság, a jó minőségű ivóvízhez jutás, a lakhatás, az egészségügyi szolgáltatások, a színvonalas oktatás elérhetősége, a politikai szabadságjogok megléte, a kormányzásban való részvétel lehetősége, továbbá a személyes és vagyoni biztonság. Végül említsünk meg egy olyan mutatót, amely korunkban, amikor a tudás, a kreativitás fontossága nő, egyre több figyelmet érdemel.

5. HATALOMMAL VALÓ FELRUHÁZOTTSÁG

A „hatalommal való felruházottság” az egyén szintjén úgy értelmezhető, hogy lát-e esélyt arra, hogy saját maga vagy gyerekei feljebb kerüljenek a társadalmi ranglétrán. Azok az emberek, akik úgy érzik, hogy képesek befolyásolni saját és családjuk jövőjét, a kutatások szerint boldogabbak, és ezért értelmét látják annak, hogy a jövőbe beruházzanak: például tanuljanak. Ha viszont azt tapasztalják, hogy a fejük felett döntenek róluk, a véleményükre nem kíváncsiak, ha azt látják, hogy az előrelépési lehetőségeket nem tudják befolyásolni, mivel azok nem teljesítménytől, hanem a kapcsolatoktól függenek, akkor nem fogják értelmét látni az erő kifejtésnek. Emiatt pedig nem lesznek boldogok sem. Egyébként ezt az összefüggést a menedzsmentkutatások is igazolják. Azon cégeknél, ahol a munkatér a termelési-szolgáltatási folyamat egy bármikor kicserélhető alkatrészének tekintik csupán, az emberek cég iránti elkötelezettsége alacsony szintű lesz. Ennek következtében csak annyi teljesítmény nyújtására lesznek hajlandók, amennyi ahhoz elég, hogy ne rúgják ki őket. Ebben a helyzetben viszont rengeteg ötlet, javítási-fejlesztési szándék szorul bele az emberekbe, akik emiatt frusztráltak, boldogtalanok lesznek. Az ötletek elvesztése a cég számára pedig gazdasági veszteséggel jár.

Erre az összefüggésre már Maslow (1954) is figyelmeztet.⁷ Hierarchia-modellje szerint az emberek teljesítményét különböző dolgokkal lehet motiválni. Az alapvető élelmiszerek, a ruházódás és a lakhatás olyan feltételek, amelyek hiánya gátolja a jó teljesítményt. Ösztönzőleg hat viszont, ha lehetőségük van társadalmi és szociális közösségekben való részvételre, ha kivívhatják mások megbecsülését, és ezáltal önbecsülésük is növekedhet. A hierarchia legfelső csúcán pedig az önmegvalósítás lehetősége, az innovációban való részvétel található.

⁷ MASLOW, A.: *Motivation and Personality*. Harper&Row, New York, 1954.

A hatalommal való felruházottságot mutatja például a nők helyzete egy társadalomban. Egy 2010-es elemzés szerint⁸ hazánk e tekintetben 2009-ben rosszabb helyezést ért el a vizsgált 20 nemzet között, mint 1996-ban. Akkor még a középmezőnyben voltunk. Kilenc országban volt rosszabb a nők helyzete, mint nálunk. 2009-re azonban 8 ország – köztük Bulgária és Törökország is – elhagyott bennünket. 2010-ben pedig már az utolsó előttiek voltunk. Törökország volt csak mögöttünk. A mutató vizsgálta, hogy a parlamentben hány nő van, mekkora a nők aránya a cégek, intézmények vezetésében, valamint a kiemelkedő szellemi munkát végzők között. Figyelembe vette továbbá, hogy hogyan viszonyul egymáshoz az ugyanazon munkát végző férfiak és nők fizetése.

Meg kell azonban említeni, hogy nemcsak a GDP-nek, de valamennyi egyéb mutatónak is vannak hiányosságai. Ez azonban nem indokolja azt, hogy ha nem is a GDP helyett, de legalább mellette más, a társadalmi és gazdasági fejlődést jobban mérő mutatókat ne használjunk a gazdaságpolitikai döntések megalapozására. Ez azért lenne rendkívül fontos, mert a GDP alapján való döntéshozatal – a hosszú távú hatásokat tekintve – helytelen gazdaságpolitikai választásokat eredményezhet. Például támogatásra érdemesnek ítélni meg a munkahelyteremtés ígéretével érvelő, de a környezetet károsító és az embereknek alacsony színvonalú munkát biztosító üzemek betelepülését.

⁸ STEWART, K.: *Human Development in Europe. UNDP Research Paper*, 2010. June.