

JÓZSA ZOLTÁN

## Megtenni vagy megvenni

(Szempontok a szolgáltatásszervezés gyakorlatához)

„A közigazgatás tanulmányozásának egyik célja, hogy feltárja először is, hogy mi az, amit a kormányzat és a közigazgatás megfelelően és sikerrel el tud végezni, másodsor pedig megmutassa azt, hogy ezek a helyes célok miképpen valósíthatók meg a legnagyobb hatásokkal és a lehető legkisebb költséggel és energiáfordítással.”<sup>1</sup>

### *Bevezetés*

Felvethető a kérdés, hogy az idézett szerző pragmatikus iránymutatása veszített-e aktualitásából annak ellenére, hogy a fenti gondolatok 1887-ben fogalmazódtak meg. Vajon a politika szereplői, törvényhozók és végrehajtók a közhasznú funkciókat elméletileg kidolgozott és a gyakorlat által igazolt kritériumok mérlegelése alapján ítélik oda, vagy ezeket nélkülözve a köz- és a magánszektorok egyaránt károkat okozó következményekkel történik a közfeladatok elosztása.

Különösen aktuális lehet az előbbi dilemma a közép-kelet európai régió országaiban, ahol a politikai rendszerváltás után az *állami szerepvállalás* módosulását követően részben spontán, részben pedig szabályozott – vagy legalább is a tervszerűség igényével fellépő – privatizáció kezdődött.<sup>2</sup> Ezen lépések legtöbbször – ismereteink szerint – nem minden esetben előzte meg egy tudatos, a feltételekre és célokra egyaránt figyelő elméleti előkészítés,<sup>3</sup> továbbá a felhasználható helyi tapasztalatok is meglehetősen korlátozottak voltak. Véltetően sokkal inkább a múlt túlzott államosításával való mindenáron való

---

<sup>1</sup> W. WILSON: *The Study of Administration. Political Science Quarterly*. 2. k. 1887. 197. p. In. *Közigazgatás*. Szerk. R. J. Stilmann, Osiris-Századvég, Bp., 1994.

<sup>2</sup> A magyar privatizáció sajátosságaként emeli ki Mihályi Péter, hogy: „...az elvi, kiinduló döntések meghozatala indokolatlanul hosszú ideig tart (esetenként 2–3 évig is), míg a tranzakció végső szakaszában a kapkodás, az időzavar jelei figyelhetők meg.” MIHÁLYI PÉTER: *A magyar privatizáció krónikája 1989–1997*. KJK Budapest, 1998. 352. p.

<sup>3</sup> Ezt erősíti meg többek között Mihályi is, aki a következőket írja: „Jól ismert tény, hogy 1990–1994 között az Országgyűlés önmagára nézve kötelező erővel fogalmazta meg, hogy szükség van évenkénti Vagyongyógalmi iránylevelekre. Ezek a dokumentumok – az egyetlen, 1994-es évet kivéve – minden alkalommal 6–12 hónapos késéssel születtek meg, ami természetesen a mindenkori kormány felelősségét veti fel elsősorban.” MIHÁLYI: i. m. 399. p.

szembefordulás,<sup>4</sup> másfelől pedig a piac mindenható erejébe vetett hit volt a döntő mozgatórugó, feltételezván azt hogy a központosítás régóta hordozott, s már más elviselhetetlen teherre vált restanciáit ily módon sikerül végre megoldani. Az már a gyakorlati tapasztalatok hiányában is valószínűsíthető volt hogy nem elég egyszerűen szembehelezkedni az „állami” fogalmával, hanem olyan elméletre<sup>5</sup> vagy legalább is egy olyan sor kritériumra van szükség, amely segítséget nyújthat a funkciók megfelelő szektorba utalásában.

Nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény sem, hogy a posztkommunista országokban a közszektor új feladatainak és határainak a kijelölésével kapcsolatos kihívások, valamint a járulékosan hozzá kapcsolódó kérdések (felelősségi viszonyok, eltérő érdekek harmonizálása stb.) olyan időszakban váltak aktuálissá, amikor a demokratikus társadalmi fejlődésben előbbrejáró, s ebből következően hasznosítható tapasztalatokkal rendelkező országok (USA, Németország, Franciaország, skandináv államok) gyakorlatából óvatos következtetések<sup>6</sup> már levonhatók voltak.

Az elemző munkára annál is inkább szükség volt, mert mint közismert, a privatizációs mozgalom egészen *más történelmi, társadalmi és gazdasági* körülmények között került kapcsolatba a közigazgatással a kontinensen, mint az Egyesült Államokban. Ebből következően eltérő szervezeti megoldások és módszerek intézményesültek Európában és a tengerentúlon. Nyilvánvaló volt az is, hogy a sajátos feltételek<sup>7</sup> befolyásától nem lehet eltekinteni ebben a régióban sem. A privatizáció alkalmazását, a benne rejlő lehetőségek kihasználását illetőleg a hozzá kapcsolódó hátrányok csökkentését ezek döntően meghatározzák.

Jelen cikk elsődleges célja hogy a közszféra sajátosságaira, s ily módon a köz- és a magánszféra *különbségeire*, s azok által ellátott feladatok jellegére ráirányítsa a figyelmet. Továbbá arra, hogy ezeket a differenciákat a közprogramok végrehajtásánál figyelembe kell venni. A szektorális különbségek csupán normatív alapú tisztázása ugyanis – megítélésünk szerint – nem elegendő ahhoz hogy jó döntés születessen az alapkérdésben: mikor, mit és hogyan privatizáljunk.

<sup>4</sup> A privatizációt illetően általánosan elfogadott az a megközelítés, amely a magánosítást elsődlegesen politikai kérdésnek tekinti, nem hagyva figyelmen kívül annak bonyolult közgazdasági, jogi, pénzügyi és egyéb összefüggéseit sem. Kevésbé közismert, hogy 1990 májusában az akkor még létező szocialista országok és a Szovjetunió aláírták az EBRD alapító okiratát, és az USA nyomására kötelezettséget vállaltak a magántulajdonon alapuló piacgazdaság megteremtésére. MHÁLYI: i. m. 348. p.

<sup>5</sup> A szempontok tisztázatlanságára illetőleg ellentmondásosságára utal, például az 1995-ben elfogadott privatizációs törvény széles körben megvont követelményrendszerre, ahol az egyik cél megvalósulása a másik érvényesülését zárta ki. Lásd bővebben MHÁLYI: i. m. 350. p.

<sup>6</sup> Farazmand és mások is rámutattak arra, hogy a hatékonyság nyugati értéke és a széleskörű privatizáció brit-amerikai felfogása nem alkalmazható azokban az országokban, ahol alulfejlett a piaci szektor és kormányzati támogatásra szorul. A. FARAZMAND: *Public Management in Transition*. IRAS December 1999., vagy F. THAYER: Privatization: Carnage, Chaos and Corruption. In: S. Ott, A. Hyde and J. Shafritz (eds) *Public Management: The Essential readings*, Chicago, IL: Lyceum Books/Nelson Hall 1995.

<sup>7</sup> Az elmúlt évtizedekben igen sok ország igyekezett felkapaszkodni a privatizációs sikervonatra – írja Farazmand, s csak kevés esetben vizsgálták a közszektor irányítói kellő alapossgal azt, hogy mit is célszerű privatizálni. Óvatos, szelektívnek mondható privatizációs politikát alkalmazott többek között Irán, Írország, Japán, Vietnám és Kuba. FARAZMAND: i. m. 552. p.

*Történelmi háttér*

Ha a köz- és a magánszektor kapcsolatát, valamint e viszonyt meghatározó történelmi, társadalmi, politikai stb. tényezők befolyásának a következményeit, s az ebből kirajzolódó különböző *fejlődési utakat* dióhéjban kívánjuk összefoglalni, akkor a következőket rögzíthetjük:

Az amerikai kontinensen a XIX. század második felétől a XX. század első harmadáig terjedő periódusban az ún. „nagy business” időszakában<sup>8</sup> válik a magánszektor a gazdaság meghatározó szereplőjévé miután létrejönnek azok a szervezetiileg és pénzügyileg is jelentős nagyvállalkozások, amelyek uralják az élet legkülönbözőbb területeit. Ez a fejlemény egyben a köz- és a magánszektor funkcionális különválását vonja maga után, s ettől az időponttól kezdve a liberális hitvallás elvéből fakadóan az állam már nemcsak ösztönzi, de szabályozza és korlátozza is a vállalkozást és az üzletet. Később, a jóléti állam időszakában a szövetségi, állami és a helyi bürokrácia növekedése az egyre bővülő feladatok tükrében elkerülhetetlen, de mindez sohasem jelenti a piac meghatározó szerepének gyengülését. Az állami, bürokratikus intézményekkel és megoldásokkal szembeni mindig is jelenlévő- mélyen a kulturális, történelmi hagyományokban gyökerező gyanú<sup>9</sup> magyarázza azt, hogy az amerikai kontinensen, ha változó intenzitással is, a megbízásos közigazgatás, vagy ahogy ott nevezik (administration by proxy) folyamatosan növekvő tendenciát mutat.

Ezzel szemben az európai államokban, így többek között Németországban, Franciaországban a civil bürokrácia már jóval a nagytőke megjelenése előtt beágyazódott a feudális államszerkezetbe, s ez utóbbi megjelenése, s országonként eltérő intenzitású kiépülése csak a polgári viszonyok utáni időszakra tehető. Mindez azt jelenti, hogy míg a kontinensen az *erős állam*, pontosabban a fejlett és nagy hatalommal rendelkező állami és közigazgatási apparátus megelőzte a nagytőke megjelenését, addig a hagyományosan antietatista Egyesült Államokban a nagytőke jelent meg előbb. Az állam mindvégig, ha változó szerepkörrel is, de a háttérben maradt. Mindazonáltal a kontinensen sem beszélhetünk azonos modelljegyekkel rendelkező közszolgáltatási gyakorlatról.<sup>10</sup> A delegált közfeladat-ellátásnak a történeti kialakulása és különböző intézményi megoldásokat eredményező fejlődése éppúgy csak elsődlegesen Franciaországra jellemző, mint ahogy a köz- és magánjogi szerződésekkel operáló német-osztrák szisztéma is elsődlegesen csak egy meghatározott területen érvényes.

A fenti két variációtól eltérő sajátosságokkal rendelkező utat jártak be Közép-Kelet-Európa volt szocialista országai. 1945 után ebben a régióban az állam, az állami tulajdon kizárólagossága, valamint ebből fakadóan a közigazgatás, pontosabban az ideológiai is támogatott államigazgatás több évtizedes dominanciája felértékelte, s nem egyszer túlértékelte a közszféra jelentőségét. Ebből következően teljesen háttérbe szorította a magánszektor, illetőleg a piaci viszonyok jelentőségét. Mindez egyben a civil szféra elsorvadását, a közösségi szerveződések megszűnését is jelentette.

<sup>8</sup> A korabeli folyamatokat elemzi R. C. MOE: *A privatizáció korlátai* című cikke és T. K. MCCRAW: *A köz-és magánszektor történelmi áttekintésben* c. tanulmánya. In *Közigazgatás*. Osiris-Századvég Kiadó, Budapest. 1994.

<sup>9</sup> 1776 óta létezik, mint egészséges szokás a hivatalokkal szembeni bizalmatlanság. Lásd erről bővebben SZENTPÉTERI ISTVÁN: *A szervezés modern kori fejlődése, professzionalizációja és tudománnyá válásának folyamata*. *Acta Juridica et Politica Szeged*, 1977.

<sup>10</sup> A legfontosabb modelleket valamint azok sajátosságait mutatja be HORVÁTH M. TAMÁS: *A magánszektor és a decentralizáció szerepe a közszolgáltatások szervezésében*. Jogtudományi Közlöny 1999. január.

Az államszocializmus lebontását követően a szabad piacgazdaság megteremtésének a szükségessége mellett korántsem másodlagos kérdésként vetődött fel a közszektor és a magánszféra közötti egészséges határvonal kijelölésének szükségessége. Ez a lépés elkerülhetetlen volt, mivel az állami tulajdon – alapvető közgazdasági racionalitások fényében – diszkreditálódott, illetőleg működésképtelenné vált. Másrészt magának a közigazgatásnak is megváltozott a társadalmi szerepe, nem is említve a vele szemben megfogalmazott elvárásokat. A kívánatos, követendő modell, legalább is a rendszerváltás időszakában- szinte kivétel nélkül mindenütt – a kicsi, de hatékony állam lett. Ez a tétel, ha nem is direkt módon, de közvetetten rehabilitálta a piaci eszközöket és módszereket, s megnyitotta az utat a privatizálás előtt.

### *Nemzetközi kitekintés*

Az állami fejlődés sajátosságaiból<sup>11</sup> fakadóan a nyolcvanas évek végén s a kilencvenes évek elején mind a tengerentúlon, mind pedig a nyugati országokban a közszektor keretein belül a privatizációs mozgalom<sup>12</sup> megélénkülésének lehettünk szemtanúi. A hatalomra kerülő konzervatív beállítottságú kormányzatok<sup>13</sup> újra elővehették a fiskális gondok orvoslásának általuk mindig is preferált eljárását: a közfunkciók kisebb vagy jelentősebb körének magáncégekhez történő telepítését, valamint más indirekt megoldások alkalmazását. A Reagen vezette szövetségi kormányzat, valamint egyes európai államok kormányainak egyre mélyülő pénzügyi válsága kellő ideológiai és szakmai indokot szolgáltatott a magánosítás eszközeinek a kiterjedt alkalmazásához. A történelmi véletlenek egybeesésének köszönhetően, a közép-kelet-európai országok rendszerváltása, majd 1991-ben a Szovjetunió összeomlása – ami egyben a centralizált gazdaságirányítás bukását is jelentette – szintén a „kellő” történelmi pillanatban következett be. Így az utolérési, felzárkózási effektus által erősen orientált kelet-európai országokban, mind pedig a volt szovjet utódállamokban a piacgazdaság felélesztésére irányuló kísérletek erősítették azt a látszatot, hogy univerzális tendenciáról van szó, melynek hatása alól nem vonhatja ki magát egyetlen ország sem.

A privatizáció egyre növekvő mértékű alkalmazásának<sup>14</sup> a szükségességét az egyes országokban – a nemzeti sajátosságokon túlmenően – közel hasonló okokkal magyarázták.

<sup>11</sup> HORVÁTH M. TAMÁS: *Helyi közszolgáltatások szervezése a modern államban* című doktori értekezésében részletesen felvázolja azokat a körülményeket és folyamatokat, amelyek hatásaként a "piaci doktrina" ismét az érdeklődés középpontjába került. Akadémiai Doktori Értekezés Tézisei 2001.

<sup>12</sup> A privatizáció számtalan formájára tekintettel az irodalomban a legváltozatosabb definíciókkal találkozhatunk. Ezek közül kettő: 1. a privatizáció egy működő vállalkozás vagy a vállalkozás vagyonának átadása állami tulajdonból magánkézbe. 2. közszolgáltatást biztosító állami tulajdonú szervezet vagy bürokrácia átalakulása független szervezetté, amelynek teljesítménye piaci alapú kritériumok alapján van számbavéve. S. DORADÓ and R. MOLZ: Privatization: The Core Theories and Missing Middle. *International Review of Administrative Sciences*, December 1998.

<sup>13</sup> Egyes nézetek szerint ebben az időszakban a politikusok között az egyik leggyakrabban használt szavazatszerző jelszó, ún. buzzword a privatizáció volt. Szélsőséges nézetek még a kommunista birodalom bukását is a bürokrácia bukásával magyarázták.

<sup>14</sup> A privatizáció motívumait elemezve Vickers és Wright a következő célokat jelöli meg: *ideológiai célok*: az államillesen érzelmek alapján a tulajdonosi demokrácia fejlesztése; *gazdasági célok*: további liberalizációval a vállalkozói kultúra fejlesztése, a gazdasági vezetés racionalizálása; *politikai célok*: politikai népszerűség fokozása, a szakszervezetek és a baloldali ideológia visszaszorítása, állandó konzervatív

A leggyakrabban hangoztatott kifogás az állami intézmények alacsony hatékonysága<sup>15</sup> volt, ami a csökkenő pénzügyi források még racionálisabb felhasználását kívánja meg. Kritika tárgyává vált a közszervezetek monopolisztikus természete is, amely akadályozza a versenyt, elfojtja az egyéni kezdeményezést és nehezíti a teljesítménymérést. A szolgáltatásokkal szembeni minőségi elvárások pedig ráirányították a figyelmet arra a szemléletbeli fordulatra, mely az életkörülmények formálását, javítását már nem csak kizárólag az állami intézményektől, hanem magán és társadalmi szervezetektől, illetőleg ezek együttműködésétől<sup>16</sup> várja. Ezt a folyamatot R. C. Moe<sup>17</sup> úgy interpretálja, hogy a piac az évtized legbefolyásosabb fogalmává vált, s mellesleg a közigazgatás tudományának a történetét is jelentősen befolyásolta.

Az európai közigazgatás – közjogi gyökereinek köszönhetően – hosszú ideig ellenállt a privatizáció eszméjének. Ezzel is magyarázható, hogy a defenzív elutasítás mellett késett annak az elméletnek a kidolgozása, amely feltárta a közt szolgáló szektor megkülönböztető, meghatározó értékeit, sajátosságait, jegyeit, ily módon is rámutatva arra, hogy ez a szféra mely feladatok tekintetében tudja az optimális intézményi hátteret biztosítani.

A szolgáltatásszervezési gyakorlat új elvi alapokra történő helyezése ugyanis mindekelőtt megköveteli annak a tisztázását, hogy *milyen szempontok* alapján történjen a teendők szétosztása a köz- és a magánintézmények között, hol húzhatók meg a szektorális határok, ha egyáltalán léteznek azok.

Erre annál is inkább szükség van, mert a szabad piac elkötelezett hívei<sup>18</sup> nem látnak lényeges különbséget a köz és a magánintézmények között, s ebből következően elmennek addig a következtetésig, hogy a közszektor minden funkciója- legalább is elvben- átadható a magánszektornak, mivel mindkét területre ugyanazok a gazdasági ösztönzők hatnak.

Ezzel szemben a közszektor sajátos ismérveit és feladatait<sup>19</sup> hangoztatók fontosnak tartják a két terület közötti választóvonal meghúzását azzal, hogy jóllehet a határ az idő és a körülmények függvényében változhat, de létezik.

---

szavazótábor biztosítása, *pénzügyi célok*: a köztvagyon eladása révén a pénzforgalom fellendítése, a magánvállalkozás és a tőzsde erősítése, a kormányzati működés piacosítása, és a költségvetési deficit csökkentése; *irányítási célok*: a szervezetek vezetési autonómiájának racionalizálása, és a menedzserializmusnak mint gazdasági és szervezeti ideológiának a támogatása. J. VICKERS and V. WRIGHT: The Politics of Industrial Privatization in Western Europe: An Overview. *West European Politics* 1998.

<sup>15</sup> A klasszikus közgazdasági teóriák, a modern piaci elméletek, valamint a neoliberais államfelfogások mindig is mélyen meg voltak győződve arról hogy a tulajdon leghatékonyabb formája a magánvállalkozás, mely lehetővé teszi a politikai befolyás távollétét. A közválasztás teoretikusai (public choice theory) nézetüket később annyiban finomították, hogy nem a tulajdonforma a döntő tényező. Sokkal inkább annak van jelentősége, hogy alkalmaznak-e objektív teljesítménymutatókat az egyes területeken, mivel ez lehetővé teszi a hatékonyság és az erőforrások felhasználásának mérését.

<sup>16</sup> Jenei György és Gulyás Gyula is utal arra, hogy a vizsgált időszakban a „hagyományos centralizált és hierarchikus kormányzati intézményeket Európa nyugati térségében közintézményekből, magánvállalkozásokból és non-profit intézményekből álló hálózati rendszerek váltották, illetőleg váltják fel.” GULYÁS–JENEI: *Morális dilemmák a 90-es évek közszolgáltatában*. Magyar Közigazgatás, 1998. 5. sz.

<sup>17</sup> Lásd C. MOE: i. m. 158. p.

<sup>18</sup> Ide tartoznak a gazdasági individualizmus prioritását képviselő nézetek, a minimális állam szükségességét valló liberálisok, a közválasztás iskolájának a tagjai, valamint a tulajdonosi jogok magasabbrendűségét hirdető megközelítések.

<sup>19</sup> Szemléletesen fejti ki az álláspontját a kérdésben Mintzberg: „az üzletemberek abban érdekeltek, hogy annyit adjanak el amennyit bírnak... Nincs gondom ezzel, ha autókról, mosógépekről vagy fogkrémről van

Anélkül hogy a fenti két szélső pólust képviselő nézőpont vitájában előzetesen állást foglalnánk feltételezzük, hogy a tisztán állami, illetőleg kizárólag piaci megoldások csak a szolgáltatások egy speciális körében alkalmazhatók sikerrel, másutt nem kívánatos következményekkel járnak. Úgy véljük, hogy a gyakorlati tapasztalatok fényében szükséges megítélni azt a kérdést is, hogy az ún. piaci eszközök és módszerek a közszektor mely szolgáltatásai tekintetében vezethetnek számottevő nyereséghez (költségtakarékosság, színvonal növekedés, elégedettség javulása stb.), s mely esetekben nem célravezető használatuk.

### *Elméleti alapok*

A különböző szektorok elhatárolása többfajta eszköz segítségével kísérelhető meg. Ezek sorában egyik lehetőség a funkcionális megfelelés módszere. Ennek segítségével első lépésben lehetőség nyílik a kormányzati, a magán, és a non-profit szervezetek elválasztására, majd annak megbecslésére, hogy a kimutatott jellemzők milyen eséllyel gátolják vagy segítik egy tipikus közfunkció megvalósítását. A funkcionális megfelelés stratégiai gondolkodást kíván, mivel nem megformulázott feladatok rendszere, elsődlegesen kritikai kérdések megfogalmazását követeli meg a döntéshozóktól, majd ezek fényében a végrehajtási keretek meghatározását.

A téma további vizsgálata tehát szükségessé teszi annak rövid bemutatását, hogy melyek azok az elvek amelyek a piac, a kormányzati szektor és a közösségi szerveződés (non-profit szféra) működésében meghatározók.

Az *ideális szabad piac* jellemzői P. Larmour<sup>20</sup> vizsgálatait felhasználva a következők:

- nagyszámú vásárló és eladó jelenléte,
- a szereplők tudják hogy mit akarnak,
- fizetőképesek,
- függetlenül cselekszenek,
- szabadon döntenek a piacra való belépés és távozás kérdésében,
- az árakról és a termékekről az információ ingyenes és elérhető,
- az ügyleteknek nincs költsége.

Kevés létező piac képes a fenti kritériumoknak megfelelni. Az eladók és a vásárlók száma gyakran kicsi, a fogyasztók preferenciáit inkább a hirdetések, reklámok mintsem az előzetes ismeretek alakítják. Az emberek jövedelmi szintje eltérő, s piaci lépéseiket a kezdés vagy akár a váltás költségei befolyásolhatják. Nehézkes lehet a termékek, szolgáltatások tulajdonságairól vagy megbízhatóságáról szóló információk beszerzése és a megállapodásoknak is jelentős lehet a járulékos költsége.

A teljesen szabad, versengő, másképpen ideális piac hiányosságai eredményezik azokat a kudarckokat, amelyeket a közgazdasági szakirodalom különböző formákban nevesített. Ilyen például a természetes monopóliumok kialakulása, bizonyos költségek (környezetszennyezés) áthárítása kívülállókra, közjavak biztosításához kapcsolódó

szó. De egészen más a helyzet az egészségügy esetében.” H. MINTZBERG: *Managing government, governing management. Harvard Business Review* 1996. 75. p.

<sup>20</sup> P. LARMOUR: *Models of Governance and Public Administration. International Review of Administrative Sciences*, 1997 September.

(tisztta levegő, egészséges környezet stb.) beruházási érdektelenség és még sorolhatnánk tovább. A piachoz, annak intézményrendszeréhez és mechanizmusaihoz kapcsolódó minden elégtelenség kiválthatja a kormányzati beavatkozást és igazolja annak szükségességét. Ez lehet árszabályozás vagy akár bírság kiszabása, de megnyilvánulhat az adópolitika elemeiben is.

A közszektor szerveztében és működésében egészen más rendező elvek dominálnak. Az *ideális bürokrácia* előképe Weber nyomán alapvetés. Ennek elemeit is felhasználva Hood<sup>21</sup> a következő sajátosságokat emelte ki:

- egységes szervezet,
- osztott normák és értékek,
- tökéletes engedelmesség,
- teljes körű információ,
- teljes munkaidő.

Itt is, éppúgy, mint a piaci szektorban az ideális állapot a gyakorlatban csak töredékesen jelenik meg. A közszervezetek nem egységesek, inkább strukturáltak.<sup>22</sup> Ebből következően komoly erőfeszítést igényel a rivalizáció keretek közötti tartása, valamint a koordináció. A horizontális, vertikális tagoltság konfliktusos célokat, hatásköri vitákat eredményezhet. A jelenség joggal illethető az ún. többszervezetes aloptimalizáció (multiorganisational sub-optimisation) kifejezéssel. A hierarchia alsóbb grádicsain elhelyezkedők feltétlen engedelmessége sem bizonyított, nem is említve a bürokrata udvarias, szakmai érveken nyugvó ellentmondását politikai felettesének. A hivatalnokok ritkán osztják ugyanazokat az értékeket, a politikai kinevezettek is más előfeltevések mentén gondolkodhatnak. A jogszabályokat és egyéb normákat értelmezni kell, még akkor is ha nem ellentmondásosak, vagy ellenszegülésre provokálók. A vezetői utasításokat a végrehajtók saját érdekeik, céljaik alapján is értelmezik. Az információk gyakran hiányosak, ellentmondásosak vagy elkésettek, mivel a döntés már korábban megszületett az idő szorításában. Ily módon éppúgy mint a piac, a bürokrácia is kudarcot vallhat, pontosabban szólva nem képes megfelelni a tökéletes kormányzás ideálképének.

A közösségi szerveződések, modern fogalommal *autonóm csoportok* sajátos jellemzőit a szakirodalom<sup>23</sup> szintén sokoldalúan bemutatta. A leírások hangsúlyozzák a közös érték- és hiedelemrendszer szerepét, a közvetlen és kölcsönös kapcsolatokat, valamint az informális, tradíciókon nyugvó szabályozók befolyását.

Talán felesleges is kiemelni, hogy ezen szerveződés esetében is a gyakorlati működés számos hiányossággal terhelt, ami lehet értékelés, ritka kontaktus vagy a szabályozók gyengesége.

Mindhárom szerveződési formának megvannak a *tranzakciós költségei*.<sup>24</sup> A lehetőségek közötti választás kalkuláción alapulhat. A piac például hatékony eszköz abban az

<sup>21</sup> C. HOOD: *The Limits of Administration*. London: Wiley 1976.

<sup>22</sup> A közszervezetek nem szükségszerűen jelentenek, komplex, ún. mega intézményeket. Helyesebb, ha különböző méretű, elkülönült intézmények rendszerére gondolunk, ahol a formális szervezet gyökeresen eltérő gyakorlatot takarhat ugyanazon tevékenységek esetén is.

<sup>23</sup> Lásd többek között S. P. OSBORNE and A. KAPOSVÁRI: *Nongovernmental Organisations, Local Government and the Development of Social Services*. Open Society Institute, Discussion Papers, No. 4. 1998. vagy *Innovative Local Authorities* Edited: J. D. Starussman and K. Lévai, Local Society Research Group 1996.

<sup>24</sup> P. Larmour nyomán a tranzakciós költség az, amibe a megállapodások elérése és fenntartása kerül, s ami kalkulációs lehetőséget biztosít az egyik forma preferálására a másik helyett.

esetben amikor nagy az érdekeltek száma. Ha ez csökken, felértékelődnek a kapcsolatok, előtérbe kerülhetnek az autonóm szerveződések. Intenzív személyközi viszonyok előnyösek a közösségek szempontjából, míg ezek hiánya inkább a piaci és a bürokratikus szerveződést teszi szükségessé. A piac hatékonyabb, ha az információk könnyen megszerezhetők, ezzel szemben a hierarchia és a közösség hosszabb távon eredményesebb, s mindkettő közös értékek létezésétől és fenntartásától függ.

### *Bürokrácia a piac szemszögéből*

A privatizációs teóriák-függetlenül kialakulásuk politikai, történelmi háttérétől- a köz és a magán-szféra viszonyát három fő vonulat mentén értelmezik.

Az első kiemeli, hogy a piaci szektor magasabb rendű, mint a közszektor. A piaci szervezetek a profit orientáltságnak, valamint az alulról felfelé kiépített struktúrájuknak köszönhetően hatékonyabbak mint a kormányzati szervek, amelyek köztudomásúan hierarchikusak. Ezen értelmezés szerint minél több piaci szervezet működik közre a szolgáltatások megvalósításában annál hatékonyabb és takarékosabb az eljárás. Ahogy a közválasztás teoretikusai<sup>25</sup> (public-choice theory) megfogalmazták, a versengő piac az, ami a javak és szolgáltatások hatékony elosztását lehetővé teszi.

A másik értelmezés mely elsődlegesen D. Osborn és T. Gaebler<sup>26</sup> nevéhez kötődik, arra helyezi a hangsúlyt, hogy a hatékonyságot nem elsődlegesen az a szektor befolyásolja, amelyben a szervezet funkcionál, pazarlás, alacsony hatékonyság mindkét területen előfordul. A bajok igazi eredője a monopóliumból fakadó megszokás, szervezeti tehetetlenség, inercia.

A harmadik interpretáció a már korábban említett funkcionális megfelelés elmélete, amely szerint egyes szolgáltatásokat a piaci, míg másokat a non-profit illetve a kormányzati szektor képes leghatékonyabban biztosítani. Például, a közrend és közbiztonság fenntartása tipikusan kormányzati feladat, míg a házi illetve szociális ellátás optimális szervezete inkább non-profit jellegű. Ezzel szemben a javítási, karbantartási, fenntartási feladatok esetében a piaci struktúrák igénybevétele, alkalmazása tűnik a legcélravezetőbbnek.

A részleteket vizsgálva ugyanis nyilvánvaló, hogy állami illetve hatósági jogkörök gyakorlása esetén, amely az egyén alapvető jogait vagy személyi szabadságát érinti,

<sup>25</sup> Az elmélet egyik kiemelkedő képviselője Vincent Ostrom a következőkben foglalja össze az irányzat jellemzőit: „A közjavak és szolgáltatások biztosítása különböző döntéshozók elhatározásának a függvénye. Minden kollektív vállalkozásnak a politikai megbízhatósága attól függ, hogy az alkalmazott eljárások során mennyire vették figyelembe a lényeges döntési struktúrák sajátosságait. A közigazgatás a politika keretein belül helyezkedik el. Különböző szervezeti megoldások sokaságát kell figyelembe venni a közjavak és szolgáltatások biztosításakor. Ezek a szervezetek eltérő módszerek révén koordinálhatók, mint a vállalkozás és szerződés a kölcsönös előnyök alapján, verseny, hierarchián belüli utasítás. A szakmailag képzett, hierarchikus, egy döntési centrumnak felelős közszolgálat tökéletessége annak függvényében alakul, ahogy a kiterjedt adminisztratív rendszerek képesek a polgároknak a különböző szolgáltatásokkal kapcsolatos eltérő preferenciáit eltérő környezeti feltételek között visszatükrözni. A különböző döntési centrumok elkülönülése, ami egyben a vétő jogosítvány megsokszorozódását jelenti egy körzeten belül, és a többszörös, egymást is átfedő, de eltérő kiterjedtségű hatáskörök szükséges feltételei a stabil politikai rend fenntartásának, ami előnyös az emberi jólét szempontjából a gyorsan változó feltételek között.” In: H. G. Frederickson: *New Public Administration*. The University of Alabama Press. 1980.

<sup>26</sup> D. OSBORN and T. GAEBLER: *Reinventing Government*: Addison-Wesley Publishing Company Inc. 1992.



szükséges a felelősség egyértelmű meghatározása. Az alkotmányos kormányzás, a jog uralmának az alapelve elengedhetlenné teszi, hogy a döntések jogszerűek, átláthatóak és felelősek legyenek. Ily módon tehát, ahol a *közfelelősség* kritikus eleme a programnak, a szolgáltatásnak a legjobb formája a közszervezet keretei közötti megvalósítása.

Az egészségügyi vagy szociális ellátás területe egy további példaként vehető figyelembe. Jóllehet a felelősség itt is jelen levő érték, mégis a kritikus pontja ezen közfunkciók megvalósításának olyan elkötelezett személyzet megtalálása, amely alapfeladatának tartja a napi teendők következetes végrehajtását. A non-profit szervezeteknek megfelelő gyakorlatuk van ilyen motiváltságú személyzet toborzásában, kiválasztásában, akik ezen felül még erős küldetéstudattal is rendelkeznek. Elvileg a profit szervezetek is képesek az előbbi sajátosságú szolgáltatás megvalósítására, azonban az elkötelezettség szükséges mértékével korántsem sincs arányban a szervezeti haszon, legyen az profit, vagy bármilyen más.

Végezetül a közzférában rendkívül nagy számban találunk olyan természetűszolgáltatásokat, amelyeknek nincs speciális sajátosságuk (jogszerűség, elkötelezettség stb.) s amelyek megvalósításában a legnagyobb hatékonyság a profitorientált, egymással is különböző mutatókban versengő (ár, határidő, költségek stb.) magáncégek révén érhető el.

### *A közszervezetekről*

A privatizáció irányába történő elmozdulás az állami bürokráciák olyan hiányosságaira vezethető vissza, amelyeket a szociológiai, politológiai stb. szakirodalom<sup>27</sup> már részletesen feldolgozott. Ezek bemutatása nem képezi jelen dolgozat tárgyát. A megfogalmazott kritikai észrevételekből azokat emeljük ki, amelyek a köz- és a magánszektor ismérveinek meghatározásában szerepet játszanak.

A közszervezetek belső mechanizmusait illetően sokan osztják a közgazdászok interpretációját, mely szerint a közszervezetek, hasonlóan a magáncégekhez tulajdonképpen fekete dobozok: a célok megvalósítása érdekében a bemeneti elemek konvertálása révén valamilyen eredményt produkálnak.

A közjogi irodalmat idézve azt mondhatjuk, hogy legszélesebb értelemben a közszervezetek azok, amelyek *közfeladatokat* látnak el. Ide tartoznak az államigazgatás központi, területi és helyi intézményei, de ezen túlmenően a speciális állami funkciókat ellátó egyéb szervezetek is. A közszeaktor intézményrendszere tagolt – és a feladatok függvényében – folyamatosan változó hálózatot<sup>28</sup> alkot.

---

<sup>27</sup> A bürokráciával kapcsolatos kritikák meglehetősen széles spektrumot ölelnek fel: a jobboldali piacbarát nézetektől kiindulva a különböző kritikai teóriákon keresztül egészen a baloldali posztmodern áramlatokig terjed a skála. Az egyik oldal, mint a gyűlölet szokásos tárgyát mutatja be, mivel az adózást, a szabályokat és a túlburjánzott államot szimbolizálja. A másik olvasat az elitizmus, az igazságtalanság és a társadalmi kontroll fenntartóját, eszközét látja benne. Lásd részletesebben M. Weber, R. Merton, K. Marx, R. Michels, P. Selznick, H. Simon, M. Crozier és mások munkáit.

<sup>28</sup> Majdnem lehetetlen feladat egy adott ország esetében a közszeaktor nagyságrendjének illetőleg határvonalainak a pontos meghatározása. Elvileg fontosabb azoknak a tényezőknek a számbavétele, amelyek egyéneként és más körülményekkel együtt a változás kisebb vagy nagyobb mértékét előidézik. Ilyennek mondható a demokratizálódás szintje, a gazdaság srutktúrális jellemzői, technikai, technológiai folyamatok stb. Ugyanezt a véleményt vallja Balázs István is, aki elsőként vizsgálta ezt a témakört a hazai közigazgatás-tudományban. DR. BALÁZS ISTVÁN: A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a

A feladatok jellegéből kiinduló funkcionális megközelítés szükséges, de nem elégséges módja a közszervezetek behatárolásának.

Lehetséges további elhatároló ismérvek kimutatása is. A közszervezetek általános jellemzője a létrehozatalra és a működésre vonatkozó *jogi szabályozás*, azaz a közintézmények normatív módon előírt rendben és módon látják el a számukra kitűzött feladatokat. A szabálykötöttség<sup>29</sup> lehetővé teszi egyrészt a kiszámíthatóságot, a jogszerűséget a költségvetési források célirányos felhasználását, de egyben nehezíti – sokak szerint<sup>30</sup> akadályozza – a kívánt rugalmasságot, a tipikustól eltérő ügyek adekvát kezelését.

Ugyanakkor a bürokrácia és a társadalmi változás ellentmondásos kapcsolatrendszerén belül más<sup>31</sup> értelmezések inkább arra helyezik a hangsúlyt, hogy a stabilitás, a kiszámíthatóság, a megbízhatóság a konjunkturális politikai érdekeknek ellenállva, a működőképesség és a rend garanciája. A hosszú távú programok – legyenek azok gazdaságiak, kulturálisak vagy más természetűek – a bürokrácia nélkül, éppen annak sajátosságai miatt, végre sem hajthatók.

Jóllehet a normakötöttség mindenkor egyfajta racionális elemet visz a közszervezetek intézményesülési folyamatába, igen gyakran homályos, esetenként egymással *versengő célok*at lehet felismerni, amelyek bizonytalanságot szülnek a valódi feladat pontos meghatározását illetően, és kiválthatják az alacsony szintű belső kohéziót. Ez a jellemző a közintézményekkel szembeni *ellentmondásos elvárásokból* fakad. A régi közmondást idézve: „az ördög vigye el őket, ha megteszik, de akkor is, ha nem teszik meg”. Elvárás, hogy a legjobb szolgáltatást nyújtsák a lakosságnak a lehető legalacsonyabb áron. Kívánalom, hogy a birtokukban levő információt megőrizzék, de legyenek nyitottak a közvélemény felé. Elengedhetetlen, hogy jogszerűen, a legnagyobb felelősséggel lássák el feladataikat, de egyben legyenek rugalmasak a normák alkalmazásában. A példák még hosszan sorolhatók. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy nem az előbbikövetelmények „jók” vagy „rosszak”, valamennyi „jó”. Ugyanakkor lehetetlen mindet, egyidejűleg maximálisan teljesíteni.

A külső tényezők közül fontos szerepe van a *politikának*<sup>32</sup> mely rányomja bélyegét a közszektor egészének a tevékenységére. A politikának ez a vetülete régóta ismert, de talán a legkevésbé elemzett és feltárt terület. Az mindig is vitán felül állt, hogy hasonlóan más szervezetekhez, a bürokráciák is kontextus kötöttek, nem neutrálisak. Relatív önállósággal a politika által kitűzött célokból adódó feladatokat valósítják meg, azaz a politikai rendszer integráns elemei.

A közintézmények tehát adott politikai-jogi környezet keretei között a legkülönbözőbb programok (szociális, kulturális, oktatási, egészségügyi stb.) megvalósításáért felelősek, ahol egymással *konkuráló csoportok* gyengébb vagy erősebb befolyásának vannak kitéve. A különböző külső kényszerek megnövelik a potenciális beavatkozók

magyar közigazgatásban. In. *Alternatív gondolatok a közigazgatásról, dereguláció: a közszolgálat és a nyilvánosság*. MAKI Budapest 1994.

<sup>29</sup> Annak illusztrálására, hogy ugyanazon ismérvek mennyire eltérő következtetések alapjául szolgálnak, utalhatunk a klasszikus Weber mellett Simon vagy Etzioni munkáira, akik a formalizáltságban pozitív értéket láttak, amely a stabilitás, kiszámíthatóság garanciája.

<sup>30</sup> M. CROZIER: *A bürokrácia jelensége*. Bp. KJK 1981.

<sup>31</sup> Lásd ebben a vonatkozásban elsősorban H. Rose, C. Bellavita, T. Cooper, D. Wright D. Liliental és mások munkáit.

<sup>32</sup> LÖRINCZ LAJOS: *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával*. Bp. KJK 1981., vagy SZAMEL LAJOS: *Magyar közigazgatás-tudomány*. Bp. 1977.

befolyásolási lehetőségét, figyelemmel arra, hogy minden kényszer vagy környezeti cél egyfajta elvárás valamely külső tényező részéről. Ily módon a közszervezetek „gyenge”, átjárható határai vannak és a „változatos tagság” mindazokat tartalmazza akik érdekeltek egy vagy több kényszer, vagy befolyás fenntartásában.

E mellett a bürokráciák működésük során számos ellenőrző, felügyelő stb. intézménnyel is folyamatosan kapcsolatban vannak. A sajátos szempontokat vizsgáló pénzügyi bizottságok, költségvetési hivatalok, könyvvizsgálók stb. nem önmaguk, hanem külső hatalmi tényezők (érdekcsoportok, társaságok, szövetségek stb.) a fentiekben említett szélesebb értelemben vett társadalom elvárásait, szempontjait tükrözik. A változatos, és ellentmondásos erők és az azokhoz kapcsolódó elvárások megteremtik az alapját a bürokrácia kritikájának, függetlenül attól, bármit is tesz az.

A politikai környezet<sup>33</sup> közvetlen vagy közvetett hatásának tudható be hogy a szervezet vezetői nagyobb készletet éreznek inkább a körülményekre figyelni, mint sem az eredményekre, ami egyben azt is jelenti, hogy többet törődnek az eljárások betartásával, mint az eredménnyel. Ez utóbbi ugyanis gyakran bizonytalan, késedelmes vagy ellentmondásos, míg a szabályok ismertek, azonnaliak és egyértelműek. Nehéz a vezetők felelősségét érvényesíteni a célok megvalósításáért, könnyű viszont számon kérni tőlük a szabályok betartását.

Az egyenlőség fontosabb számos közszervezet számára, mint a hatékonyság. Ez az első két sajátosságból fakad: ha a szervezetnek kötelessége az eljárási szabályok betartása, sőt ezt bírósági kontroll is ellenőrzi, akkor az eljárási rend fontossága azzal is megvédhető, hogy ez alapvető a szervezeti tagok illetőleg az ügyfelek egyenlő elbírálása szempontjából. Az egyenlőség kérdései mindig könnyebben megítélhetők, mint a hatékonyságé: nehezen mondhatjuk azt, hogy a tanulók azonos képzést kaptak, vagy hogy az utcák biztonságosabbak illetőleg a járványokat megelőztük. Ugyanakkor kijelenthetjük, hogy minden tanuló ugyanazt a tankönyvet használja, minden lakossági bejelentést kivizsgáltak, illetőleg minden polgár ugyanazt a védőoltást kapta meg.

A külső környezeti célok befolyása, mint például az erőforrások felhasználásának a korlátai, hajlamossá teszik a vezetőket a kockázatok elkerülésére. Közkeletű példával élve: a közszervezetek tagjai ritkán veszítik el munkájukat azért, mert az elintézetlen ügyek száma megemelkedik, de éppígy nem szükségszerűen részesülnek előléptetésben akkor ha ez a mutató csökken. Ezzel szemben elbocsátás lehet a következmény, ha valaki meggyőzően bizonyítja, hogy az eljárási szabályokat súlyosan megsértették, vagy figyelmen kívül hagyták. Nem véletlen tehát, hogy a közszervezetek vezetői meglehetősen sok időt töltenek annak igazolására, hogy munkatársai követik és betartják a szabályokat.

<sup>33</sup> A politika és a közigazgatás kapcsolatáról a következőket írja Magyary, nem minden tanulság nélkül 1930-ban: „Fontos, hogy éles különbséget tegyünk a közigazgatás és a politika között. A politika bizonyos állami célok elérésének a művészete, a közigazgatás a célok elérésének az eszköze. A kettő úgy viszonylik egymáshoz, mint a zenében a kompozíció és az előadás. A zenei kompozíció is csak hangszer közvetítésével juthat a fülekhez. Így a politikai célokat is csak a közigazgatás útján lehet megvalósítani. De amint a legnagyobb virtuóz is tehetetlen, ha rossz a hangszere, úgy minden politikanak meg kell buknia, ha a közigazgatás gépezete nem alkalmas annak hű megvalósítására. És fordítva, amint a legjobb hangszerrel sem lehet művészt produkálni, ha a zenész nem ért a hangszerhez, épp úgy a mintaszerűen racionalizált, magas színvonalon álló közigazgatás is csak akkor ad politikailag nagy eredményt, ha a vezető politikusok egyúttal a közigazgatásnak is művészei, illetve intézményesen biztosítva van, hogy a közigazgatás szakszerű vezetése és irányítása soha meg ne szakadjon.” MAGYARY ZOLTÁN: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, 1930. 183–184. p.

A nagy méretű közszervezetek több ún. standard működési eljárással rendelkeznek annak érdekében, hogy csökkentsék annak az esélyét, hogy egy kevésbé fontos kontextuális cél vagy környezeti hatás figyelmen kívül maradjon.

A tapasztalatok szerint a közszervezeteknek több munkatársa van ugyanannak a feladatnak a megvalósítására, mint a privát cégeknek. A több külső kényszer, elvárás rendszerint több végrehajtót igényel. A közhivatalok bürokratikusabbak, mint ipari partnereik, mert az emberek és a politikai környezet ilyenek *szívesen látni* őket.

A sajátos jellemzők közül kiemelendő a *költségvetési finanszírozás*, amely azon a felfogáson alapul, hogy az ún. közös érdekű társadalmi feladatokat állami feladatokként az állami bevételek (adók, illetékek, vámok stb.) meghatározott preferenciákat tükröző újraelosztásából szükséges finanszírozni.

A közszervezetek számára biztosított erőforrások nincsenek összefüggésben az elért jövedelemmel, nyereséggel, sokkal inkább a biztosított szolgáltatásokhoz kapcsolódnak. Ily módon a működési költségek szükségességének az igazolása fontosabb, mint a potenciális képesség a bevételek kitermelésére. Feloldva a kapcsolatot az erőforrások és a bevételek között, nehéz a költségek csökkentését elérni, s a hatékonyság követelményét előtérbe helyezni. A piaci szektorban ezzel szemben a főbb beruházások és a folyó költségek mindig szorosan kapcsolódnak a várhatóan elérhető jövedelmekhez.

Az állami intézmények ezen jellemzőjét C. T. Goodsell<sup>34</sup> a következőképpen fogalmazza meg: „mivel a szervezet vezetői mind több és több bért, juttatást, hatalmat szeretnének kapni, nem a profit, hanem a költségvetésük maximalizálásában érdekeltek, s így az aktuális szükségleteknél mindig több támogatást igényelnek. Ily módon eljárva leértékelik a pénzügyi forrásokat, hamis szükségleteket generálnak a költségvetési forrásokon keresztül. A következmény: korlátok nélküli fejlesztési igény és alacsony hatékonyságú erőforrás elosztás a közszektorban.”

Mivel a közszervezetek inkább elköltői, felhasználói mintsem megtermelői az általuk használt forrásoknak természetes módon jelentkezik működésük átláthatóságának, valamint gazdálkodásuk elszámoltathatóságának követelménye, röviden a *közszervezetek felelőssége*.

A privatizáció különböző formáinak fokozatos térnyerése új megvilágításba helyezte a felelősség kérdését. A téma különösségét az adja, hogy a kizárólagos állami szolgáltatás-szervezés idején sem volt – a politikai, jogi keretek rögzítésén túl – a közintézmények felelősségének a tartalma érdemben kimunkálva. Inkább elvi, mintsem a gyakorlatban érvényesíthető tételek uralták ezt a területet, ebből következően a közfelelősség inkább elméleti fogalom, mintsem ténylegesen számon kért követelmény maradt.

Ha az előbbi problémát tágabb összefüggésbe helyezzük, fel kell ismernünk, hogy napjainkban a magánosítással kapcsolatos lépések hosszú távú és halmozott hatása végeredményben azt eredményezi, hogy az állam, az állami működés jellege, alapvető karaktere változik meg. Az egyre növekvő számú és feladatú magáncég, alapítvány, vállalkozás stb. igénybevétele miatt a közigazgatás alapkérdéseinek az újrafogalmazása válik szükségessé: ki viseli a felelősséget a külső megbízás alapján eljáró szervezetekért? Hogyan lehetséges koherens, koordinált gyakorlatot kialakítani az ágazati politikák (gazdaság, egészségügy, oktatás stb.) megvalósításban résztvevő és ebből következően eltérő érdekeltség alapján tevékenykedő szervezetek között? S talán a legfontosabb: ilyen strukturális viszonyok között beszélhetünk-e még a kormányzati szervek hagyomá-

<sup>34</sup> C. T. GOODSSELL: *The Case for Bureaucracy*. Chatham, New Jersey 1994. 13. p.

nyos politikai, jogi felelősségéről, amikor már-már az ún. hamis, *tartalom nélküli állam* képe rajzolódik ki, amely a „távírányító” pozíciójába kerül, mivel egyre inkább csökken illetőleg gyengül a tényleges befolyása.

Az már csak az előbbi folyamatok egyik<sup>35</sup> szintén keveset vizsgált és ugyancsak el-  
lentmondásos következménye, hogy a közigazgatás alsóbb szintjei a privatizációs fel-  
adatmegvalósítás bővülésében nemcsak autonómiájuk csökkenését látják. Gyakran elvi-  
selhetetlen teherként élik meg azokat a változó követelményeket, elvárásokat,  
előírásokat, iránymutatásokat stb. amelyeket a felsőbb szint a funkció delegálása során  
megfogalmazott, s amelyek helyenként minden jogalkotói képzeletet felülmúlnak.

A hagyományos megvalósítói szerepkörnek felhatalmazói, megbízói szerepkörrel  
történi felváltása befolyásolja a bürokrácia *belső viszonyait* is, mivel a korábbi  
hierarchizált, szabálykötött, összehangolt feladatmegvalósítás helyett a program-  
előkészítés, pályázatadás, specifikációk kidolgozása, monitoring stb. kerül a hivatali mun-  
ka középpontjába. Azaz a privatizáció radikális változásokat eredményez a közszerveze-  
tek belső viszonyaiban is. A kitűzött célok elérése a szervezet átstrukturálását követeli  
meg, amely gyakran a személyi állomány csökkenését, decentralizációt és a külső kap-  
csolatok lényegi megváltozását jelenti.<sup>36</sup> Ily módon a szervezeti dinamikának is nem  
elhanyagolható hatása van a magánosítási elképzelések sikeres megvalósításában. Nem  
szabad elfelejteni hogy a szervezetek olyan kollektív képződmények, amelyek viselke-  
dése nemcsak a külső ösztönzők révén befolyásolt de azon belső viszonyok által is,  
amelyekre az előbbi meghatározók hatottak. A korábbi centralizált szolgáltatási kultúra  
csak így tudja átadni a helyét egy másfajta gyakorlatnak.

A számos környezeti cél és elvárás, amelyet szolgálni kell, felfelé tolja a döntési  
kompetenciát a szervezetben. Legtöbb esetben az egyszerű ügyintéző kedvezőbb hely-  
zetben van a működési problémák megítélése tekintetében, mint a felső vezető, aki sok-  
szor még az ügyet sem ismeri. Könnyű diszkrecionális lehetőséget biztosítani az első  
vonalnak, ha egy világos célt definiáltak. Minél nagyobb a célok komplexitása, annál  
nagyobb a döntési jogkör delegálásának a kockázata. Ily módon a közszervezetek jólle-  
het felismerik a decentralizáció jelentőségét, mégis gyakran a centralizáció elve alapján  
járnak el.

A mai, nagy bürokráciák az információs forradalom technikai újításainak köszönhe-  
tően igen gyakran csak *egyirányú kommunikációs* kapcsolatban vannak a társadalom-  
mal. A visszacsatolási mechanizmusok vagy hiányoznak, illetőleg ha léteznek, alacsony  
hatásfokkal működnek. A probléma lényegét ragadja meg a fogadói oldalról Singer,<sup>37</sup>  
amikor kiemeli: „... ahogy a közszervezetek kommunikációs képessége erősödik, úgy  
csökken a miénk, azzal az érzéssel együtt, hogy csökken a lehetőségünk a legitimitáció  
érvényesítésére is.” Mindez arra vezethető vissza, hogy a közszervezetek – szemben a  
piaci struktúrákkal – nem pusztán egy racionálisan kalkulálható fogyasztói igény vagy  
piaci kereslet kielégítői, hanem a politikai környezet által meghatározottan *versengő*

<sup>35</sup> A másik lehetséges következmény a fogyasztó negatív értékítéletének kialakulása, melynek oka a tényleges piaci verseny hiánya, a vásárolni kívánt szolgáltatás jellegével kapcsolatos bizonytalanság, valamint az egyes fogyasztói csoportok ellentétes érdekeinek a konfliktusa. D. F. KETTL: *Government by Proxy: Mis/managing Federal Programs*. Washington, D.C.: CQ Press 1988. In: C. T. GOODSSELL: i. m. 87. p.

<sup>36</sup> Ezt a tapasztalatot erősíti meg Saner, aki a következőket emeli ki: „a piaciorientált közigazgatás szereplői kevésbé a napi működésre kell hogy összpontosítsanak, figyelmüket sokkal inkább az integrációra és a kooperációra kell irányítaniuk”. R. SANER: *Globalization and its Impact on Leadership Qualification in Public Administration*. International Review of Public Administration December 2001. 659. p.

<sup>37</sup> C. T. GOODSSELL: i. m. 84. p.

értékek, igények, célok megvalósítói, amely eljárásában elkerülhetetlenül egyes szempontok kevésbé, míg mások jobban teljesülnek. A végeredmény az ún. no-win situation, azaz nincs a kérdésnek mindenki számára jó megoldása.

### *Gyakorlati tapasztalatok*

Sajátos ellentmondás, hogy míg a közszektor kontra magánszféra vitában az elméleti megközelítések viszonylagos bőségével lehet találkozni, érvek és ellenérvek<sup>38</sup> sora fogalmazódott meg, addig a módszertanilag is megbízható empirikus vizsgálatok igen szűkösek, majdhogynem hiányoznak. Talán csak a *helyi szolgáltatási gyakorlat* az a terület, ahol több kevesebb megbízható empirikus tapasztalat áll rendelkezésre, így az – ha kellő óvatossággal is – feldolgozható. Ezen a szinten azonban mivel a kutatások többségénél a költségtakarékosság az elsődleges szempont, a minőség kérdése nem vizsgált.

Az összehasonlító teljesítményvizsgálatok a köz és a magánszféra tekintetében több módszertani és más jellegű korlátot kell hogy meghaladjanak, s nyilván ez is magyarázza a fentiekben rögzített ellentmondást. Az ilyen természetű felmérések elsődlegesen az iparosodottak országokból, elsősorban az USA-ból, Nagy Britanniából, Ausztráliából, Kanadából és Japánból származnak, így következtetések egy meghatározott régióra nézve bírnak érvényességgel. Viszonylag behatárolt azon szolgáltatások köre is amelyekre ezek a kutatások kiterjedtek, így a kórházi ellátás, az erdőgazdálkodás, a vízellátás, a szennyvízelvezetés és a földgazdálkodás volt a számba vett terület.

Nem hagyható figyelmen kívül az az általánosítást és érvényességet is befolyásoló körülmény sem hogy az adatok helyenként hiányosak, esetlegesek, nem fognak át hosszabb időintervallumot. Minden esetben gondot jelentett hogy a különböző vizsgálatok eltérő módszereket alkalmaztak a költségtakarékosság mérésére is.

Nézzünk meg ezek után néhány konkrét kutatási adatot.

Dániában és az Egyesült Államokban<sup>39</sup> vizsgálták a tűzoltósági feladatok és a szemétszállítás költségeinek alakulását közszervezetek és szerződéssel megbízott magáncégek viszonylatában. Mindkét területen a magáncégek teljesítettek jobban, költségtakarékosabbak voltak; részben a működési, részben pedig a személyzeti kiadások csökkentésének és a racionálisabb feladatmegvalósításnak köszönhetően. Az állami cégek lemaradását a verseny hiányával és a bürokratikus önérdékkel magyarázták.

Hasonló vizsgálati eredmény mutatkozott Svájcban<sup>40</sup> is ahol 100 várost vontak be a szemétszállítás költségeinek az alakulását vizsgáló felmérésbe. A magánvállalkozók 20 %-al olcsóbbak voltak, mint állami partnereik.

Egy további terület ahol a piaci szervezet eredményesebbnek bizonyult az a takarító, fenntartó szolgáltatások köre volt. Az Egyesült Államokban<sup>41</sup> 20 városra kiterjedő vizsgálat az állami cégeknél 73 %-al nagyobb költséget mutatott ki mint a magáncégeknél,

<sup>38</sup> Nyilván ezzel is függ össze a kérdéskör átpolitizáltsága, nevezetesen az hogy a legkülönbözőbb ideológiai és politikai áramlatok egyaránt bőséges municiót vélnek felfedezni akár a magánosítás akár az államosítás expanziójában. Némi malíciával megjegyezhetjük, hogy az ígéretek mindig olcsók a politikában, és a tömegdemokráciában különösen nagy kísértést jelentenek.

<sup>39</sup> K. TANG: Efficiency of Private Sector: A Critical Review of Empirical Evidence from Public Services. *International Review of Administrative Sciences*, December 1997. 463. p.

<sup>40</sup> Lásd előző tanulmány 464. p.

<sup>41</sup> Uo. 464. p.

míg Németországban a szövetségi postahivatal saját alkalmazottai által végzett takarítás közel 50 %-al került többre, mintha azt a munkát külső cég végezte volna el.

Más területeken azonban az eredmények *ellentmondásosak* voltak. A vízszolgáltatások biztosítása<sup>42</sup> közel azonos költségekkel járt mind a köz, mind pedig a magánszervezetek esetében, illetőleg egyes vizsgálatok a magán, míg mások az állami formát tartották hatékonyabbnak.

Érdekes tapasztalat volt, hogy az ún. tökeigényes privatizáció esetén a magánforma eredményesebb. Ilyen például a szennyvíztisztítás és kezelés, ugyanakkor az előbbi előnyök mellett itt talán élesebben jelentkezik a privatizáció egyik járulékos de korántsem elhanyagolható hatása a közfelelősség alakulásának a kérdése. A problémát feszegetve néhányan<sup>43</sup> elmentek addig a következtetésig, hogy a magánosítás beszűkíti a fogyasztók alkotmányos jogait, mivel jobban kiszolgáltatottak a piaci szolgáltatóknak, mint az állami szervezeteknek.

A tömegközlekedés, jelesen a buszszolgáltatás szervezeti formáját<sup>44</sup> érintő vizsgálatok szintén eltérő eredményekhez vezettek. A 29 év alatt elvégzett 13 felmérésből 6 a privát megoldást találta eredményesebbnek, 4 az ellenkező konklúzióra jutott, míg három nem mutatott ki számottevő differenciát.

Az áramszolgáltatásra koncentráló összevetések nem fedeztek fel szignifikáns hatékonysági különbséget a két szervezeti forma között, azaz nem voltak bizonyítékok a magánosítás eredményesebb volta mellett.

Az előbbi kutatások mindegyike alátámasztotta azt az általános tézist, hogy a *tulajdonosi struktúra* kisebb nyomást gyakorol a szervezet vezetésére az állami cégeknél, ennél fogva az gazdaságilag kevésbé hatékony. Ugyanakkor a több vizsgálat kiemelte, hogy a *verseny* a gazdasági hatékonyság szempontjából sokkal fontosabb tényező, mint a tulajdonforma.

Az erdőgazdálkodás, a vasúti és légi szolgáltatások körében<sup>45</sup> végzett vizsgálatok nem mutattak ki hatékonysági különbséget a magán és az állami cégek között.

Feltehetőleg az előbbieknél is hasznosíthatóbb tapasztalatokkal szolgálnak a brit privatizációs kísérletek, amelyek 1979 és 1988 között zajlottak. Összességében elmondható, hogy az újonnan privatizált szervezetek teljesítménye vegyes képet mutatott. Vannak területek, mint például a telekommunikáció, ahol nincs teljesítményjavulás, másutt, így a British Airways, a London Transport és a Post Office esetében igen. Szintén nincs hatékonyság javulás a British Aerospace-nél. Jelzés értékű hogy néhány állami vállalat esetében a jövőbeni privatizációs kilátás már önmagában figyelemre méltó teljesítménynövekedést vont maga után.

<sup>42</sup> Uo. 464. p.

<sup>43</sup> A. FARAZMAND a privatizáció terjedésében a neokolonizmus új, burkolt formáját látja a globalizáció neve alatt. Privatization or Reform? Public Enterprise Management in transition. *International Review of Administrative Sciences* December, 1999.

<sup>44</sup> Uo. 465. p.

<sup>45</sup> Ezek a felmérések Ausztráliában, Kanadában zajlottak le, így az adatok érvényessége is erre a területre korlátozható. Egy konkrét piaci módszer, nevezetesen a kiszereződés (contracting out) alkalmazása Japánban a várokozásokkal ellentétés következményekhez vezetett. Kosuga városában a kiszereződés révén költségeket takarítottak meg, de ez nem a piaci versenynek, hanem a privát szektorban alkalmazottak alacsonyabb bérének volt köszönhető. Mivel a szerződő cég a rész munkaidős foglalkoztatás révén hatékonyabb, elfogadja a közbeszerzés során meghatározott árat, így a helyi piacon nincs igazi verseny. Mindez utal arra, hogy a sajátos történelmi, társadalmi, kulturális környezet milyen befolyással bír a privatizáció folyamatára. Y. ESHIMA, T. KATAYAMA and T. OHNO: *Public Management Innovation in Japan: Its Characteristics and Challenges*. *International Review of Administrative Sciences* December 2001.

Parker és Martin vizsgálatai<sup>46</sup> révén 1995-ben 11 olyan állami szervezet esetében próbálta nyomon követni a privatizáció hatását, amelyek magánosítása a nyolcvanas években zajlott le. A teljesítményt négy éves időintervallumban két tényező a munkaerő és a szervezet egészének általános hatékonyságán keresztül vizsgálták. Úgy találták, hogy a privatizáció az esetek kis százalékában eredményezte a munkaerő hatékonyságának javulását, míg a másik mutató az összteljesítmény változatos képet mutatott. Néhány cég jól teljesített, így a British Airways és a British Telecom, ezzel szemben mások, mint a British Steel vagy a Jaguár gyengén.

Megfogalmazták azt a nézetüket, hogy a magánosítás összefüggésbe hozható a munkaerő hatékonyságának a javulásával, ugyanakkor kiemelték, hogy a közszektorban teljesítmény növekedést lehetett elérni már a privatizáció előtt is, ha erre irányuló *szándék és ösztönző rendszer* létezett. Ez a megállapítás megkérdőjelezte a Világ Bank<sup>47</sup> optimista konklúzióját, mely négy ország gyakorlatát elemezve azt állapította meg hogy 12 közszervezetből a privatizáció után 11 jobban teljesít.

A helyi szint által biztosított szolgáltatások empirikus vizsgálata 40 önkormányzatra kiterjedően a következő eredménnyel zárult: átlagosan 6,5 %-os megtakarítást lehetett kimutatni azon területeken ahol az 1988-ban elfogadott önkormányzati törvény a kötelező versenyt előírta. A legkiugróbb költségcsökkenés a személyszállítás területén és az épületek takarításánál mutatkozott. Alacsony megtakarítás vagy éppen költségnövekedés jelentkezett az utcai takarításnál, a járműfenntartásban, a szabadidő tevékenységnél és az élelmezésnél. Itt is bizonyítást nyert a szoros kapcsolat a verseny és a hatékonyság között.

A fenti áttekintés alapján megfogalmazható az a következtetés hogy nincsenek döntő bizonyítékok arra vonatkozóan, hogy a privát szektor *eredendően* sokkal hatékonyabb a közszolgáltatások egésze tekintetében. Szolgáltatásról szolgáltatásra haladva eltérő tapasztalat adódik, egyes területeken a privát, míg a más szférákban a közszervezet a takarékosabb.

Az bizonyos, hogy egyes helyi szolgáltatások, mint a személyszállítás, közterületek fenntartása stb. esetén a privát szféra hatékonyabb a nagyobb nyilvánosságnak, s a közvetlenebb lakossági kontrollnak is köszönhetően. Az is igazoltnak látszik hogy az egyszerűbb, rutin jellegű, speciális képzettséget nem igénylő feladatok esetén a vállalkozások révén a költségek csökkenthetők. A komplexebb szolgáltatások területén, ahol a munkaerő is képzetesebb ez a kapcsolat már nem ilyen közvetlen. S talán az előbbieknél is fontosabb következtetés, hogy mielőtt megpróbáljuk felmérni a köz és a magánszektor viszonylagos hatékonysága közötti differenciákat mindenekelőtt a vizsgált szolgáltatás sajátosságait kell meghatározni.

### *Konklúzió*

Mindamellet a szektorális határok és az azokon belüli sajátosságok definiálása mellett világos az is, hogy ezek a határok képlékenyek, és átfedések is előfordulhatnak. Ezt bizonyítja többek között a non-profit szervezetek egyre növekvő állami finanszírozása, s

<sup>46</sup> D. PARKER and S. MARTIN: The Impact of UK Privatization on Labour and Total Factory Productivity. *Scottish Journal of Political Economy* 1995.

<sup>47</sup> World Development Report 1994: Infrastructure for Development. Washington, DC: World Bank.



ebből következően a beavatkozás nagyobb lehetősége, továbbá az hogy a non-profit szervezetek jelentős számban az állami szabályozás befolyása alatt állnak.

A magán és a közszektor közötti dichotómia inkább elméleti viták kiindulópontjával mintsem a gyakorlat által visszaigazolt tényként vehető figyelembe, mivel a két terület inkább komplementer,<sup>48</sup> mintsem élesen elkülönülő. A modern ipari világban a szektorok közötti interakció rendkívül gyakori és komplex, továbbá a vegyes jellegű intézmények is olyan elterjedtek hogy a határvonal a köz és a magánszféra között képlékenyvé vált,<sup>49</sup> ily módon a korábbi dichotómiára építő megközelítés elvesztette a relevanciáját.

E mellett a piaci szervezetek jelentős része is ma már bürokratikusán szervezett. Nem véletlen, hogy a korábban kizárólag a kormányzati szféra jellegzetes betegségeiként diagnosztizált tünetek, mint az innováció hiánya, rugalmatlanság, túlzott szabálykölttség stb. megjelentek a piaci szféra intézményeinél is.

Harmadsorban, az a feltevés, hogy a magánszervezetek viselkedése a piaci mechanizmusok révén mindig kontrollált, míg ez a bürokráciáknál nem mondható el, ma már felülvizsgálatra szorul. A közintézmények ugyanis szintén kemény versenyt vívnak a pénzügyi forrásokért, gyakori és különböző szempontokat érvényesítő vizsgálatok, ellenőrzések tárgyai, nem is említve a társadalmi nyilvánosság ellenőrző szerepét. Azaz, a külső környezet éppúgy meghatározza ezen intézmények működését, mint a piac a magánszektorét.

Ugyanakkor ma már legtöbb közigazgatási kutató egyetért abban, hogy a hatékonyság, a szervezeti informális és a politikai befolyástól mentes vezetés *nem kizárólagos értékek* a jövőbeli szervezetek tervezésénél. A komplex, számtalan ponton összekapcsolódó társadalmakban és gazdaságokban valójában nincsenek tisztán privát szervezetek. Minden magánvállalkozás bizonyos értelemben szabályozott, és érzékenyen követi a politikai, jogi, szociális, kulturális feltételek változásait. A privát szektor és annak szereplői is kiemelt figyelmet szentelnek a közmegítélésének, és a fogyasztói kapcsolatoknak. Következésképpen a közszektor intézményei sem közömbösek a hatékonysággal szemben. Az önkormányzatok például nagyon is tisztában vannak a helyi adóbevételei lehetőségek korlátaival és igyekeznek a költségeiket alacsony szinten tartani. A fentiekből következően nem is annyira a két szféra közötti különbség a mérvadó, hanem sokkal inkább a *mérték*.

Végső – viszonylagos érvényességű – következtetésünk tehát az lehet, hogy a közintézmények nem azért jöttek létre hogy működésük során kizárólag a gazdaságosság és a hatékonyság imperatívuszainak tudjanak megfelelni. Olyan területeken illetékesek, me-

<sup>48</sup> A. Farazmand a közszektor privatizációját vizsgáló tanulmányát a következő gondolattal zárta: "A köz és a magánszektor kiegészíti egymást. Antagonizmusuk és ellenségeskedésük nem szolgál mást csak az üzleti és politikai elitet. A magánszektornak fontos szerepe van a gazdaságban, de ennek a szerepnek operatívnak, nem pedig dominánsnak kell lennie. A közszektornak kell vezetnie a gazdaságot és a társadalmat. Sem a tervezettség túlzásai, sem pedig a megkülönböztetés nélküli privatizáció vagy korporatizáció nem szolgálja az egyéneket és a társadalmat. Mindkét szektornak erősnek, együttműködőnek kell lennie, egészséges egyensúlyt alkotva. A nyereséges és hatékony közszerzeteket privatizálni kell, de a lényeges közszolgáltatásokat nem szabad feláldozni a magán szektor profit érdekeiért. A kormányzati feladatokat és teljesítményt szükséges megvizsgálni a közfelelősség, az átláthatóság, a hatékonyság, a hatásosság valamint az igazságosság kritériumai alapján. A. FARAZMAN: i. m. 16. p.

<sup>49</sup> A köz és a magánszervezetek valamint azok vezetői közötti konvergencia egyik aspektusára utal például Saner, aki kiemeli, hogy mind több és több szakmák közötti transzfer várható a felső vezetők körében, akik a privát szektorból a közszférába kerülnek át és viszont. Ennek alapját a köz és a magánszférában egyaránt hasznosítható képességek konvergenciája teremti meg, s amit a MBA és a MPA fokozatok közeledése is jelez. R. SANER: i. m. 659. p.

lyeket a piaci szféra vagy nem vállalt fel vagy figyelemre sem méltatott. A közszférának nemcsak takarékosnak és eredményesnek kell lennie, hanem számtalan feladatai között meg kell valósítania a törvényhozás szándékait, gyakorolnia kell a jogalkalmazást, keresnie, kutatnia kell az állampolgári részvétel legkülönbözőbb formáit, és mindenekelőtt szimbolizálnia kell a nyitott, működőképes és becsületes kormányzást.<sup>50</sup> Ebből következően összehasonlítani a közintézményeket a piaci szervezetekkel pusztán a produktivitás, vagy más külső mutató alapján nemcsak félrevezető, hanem ma már időszzerűtlen is.

A közigazgatás irányítóinak, akik megtervezik és végrehajtják az ún. *közprogramokat* (public policy) dönteniük kell abban a kérdésben, hogy adott feladatot a köz vagy a magánszféra szervezetével valósítanak meg biztosítva ehhez az erőforrásokat és a megfelelő autoritást. Ez a döntés feltételezi azonban a szolgáltatások megvalósításában közreműködő szervezetek sajátosságainak pontos ismeretét.

## ZOLTÁN JÓZSA

### MAKE IT OR BUY IT

#### (Alternatives to the implementation of services)

##### (Summary)

The article addresses the following questions: Why has privatization become so pervasive? Is privatization a good policy? Is there a limit to privatization and has it worked? Are there alternatives to privatization?

Public enterprises have played a pivotal role in building the infrastructures necessary for national development and, in facilitating private sector development and operation, and in enhancing social and economic justice around the world. They have been the engines of economic and social development in both industrialized and developing nations.

Despite their significant contributions, however, they have, since 1980s become the target of relentless privatization decisions by conservative governments.

On the basis of historical, economical, social, cultural and organisational components a careful examination could recognise that the marketplace is important, but it is not the only way to handle the economy. There is also role for the state and civil society, and other alternatives should be considered.

The final conclusion is quite clear: the public and private sector complement each other. There is an important role for the private market sector in the economy, but that role should be an operative role, not the dominant one. The public sector must lead the economy and society. Neither extremes of planned and command economy nor indiscriminate privatization and corporatism will serve the common people and their nations.

---

<sup>50</sup> Ezt a megállapítást akkor is elfogadhatjuk, ha tudjuk, hogy az ún. közérdek fogalmát, tartalmát illetően ellentmondó nézetek léteznek. Ezt a témát is vizsgálja: B. BOZMAN: Public Values Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review* March/April 2002.