

A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK POLITIKAI ÉRTELMEZÉSÉRŐL

Boda Zsolt

(tudományos főmunkatárs, MTA PTI)

Scheiring Gábor

(doktorandusz, Cambridge University, külső munkatárs, MTA PTI)

ÖSSZEFOGLALÓ

A közszolgáltatások neoliberális reformjai szerte a világban heves elméleti és politikai vitákat váltottak ki arról, hogy mennyiben alkalmazható és alkalmazandó a piaci hatékonyság kritériuma a közszolgáltatásokra. Jelen írásban a közszolgáltatások megszervezésének politikai jelentését és ennek lehetséges társadalmi következményeit igyekeztünk felvázolni. Feltevésünk az, hogy a hatékonyság nem külsődleges szempont a közszolgáltatások biztosításának adott mechanizmusához képest. Bruno Frey motivációs elmélete, az intézményi bizalom irodalma és Elinor Ostrom kollektív cselekvés-elmélete alapján amellett érvelünk, hogy megfelelő normatív és leíró értelmezési keretek mellett egy közösség többféle módon képes hatékonyan megszervezni a közszolgáltatásait. A közösségi koordináció önmagában, vagy más koordinációs sémákkal párosulva is effektív eszköze lehet a közjavak biztosításának.

Kulcsszavak: közszolgáltatások ■ közjavak ■ neoliberalizmus ■ governance ■ kollektív cselekvés ■ közösségi koordináció ■ bizalom

Az elmúlt húsz-huszonöt évet világszerte erőteljesen meghatározó politikai ideológia és közgazdasági doktrína – amit nevezhetünk neoliberalizmusnak, vagy akár „piaci fundamentalizmus”-nak (Soros, 1998) is – többek között az állam társadalmi szerepét is átértelmezte. Ezen értelmezés szerint már a hetvenes években válságba jutott, szociális szempontból jólétinek, gazdasági szempontból tervezőnek, beavatkozóknak, vagy – az állami tulajdonú vállalatok révén – gazdálkodónak is nevezhető állam helyét a hatékonyabb „szabályozó állam” vette, veheti át. A szabályozó állam kevésbé a közvetlen jövedelemtranszferek, támogatások, illetve a saját tulajdonú vállalatainak működtetése révén igyekszik a társadalmi és gazdasági jólétet növelni, hanem inkább azon intézményi, szabályozási feltételek megteremtésére törekszik, amelyek a piac – mint az

ügymond leghatékonyabb allokációs mechanizmus – érvényesülését segítik. A társadalmi jólét növekedése pedig a hatékonyság javulásának gyümölcseként értelmezhető.

A neoliberális ideológia térnyerésének története jól ismert, mint ahogy az is, hogy ennek milyen összefüggései mutathatók ki a gazdasági globalizáció folyamatával és azt ezt támogató nemzetközi intézményekkel, mint például a Nemzetközi Valutaalap vagy a Világbank.¹ A politikatudományi irodalomban a neoliberális ideológia térnyerésének számos aspektusának elemzése megtörtént, például a közigazgatás piaci logikájú reformjának, az úgynevezett „új köz-menedzsment”-nek.² Meglepő módon azonban a közszolgáltatások problémájával a politikatudomány igen keveset foglalkozott – átengedve a terepet a közgazdászoknak –, jóllehet a neoliberális ideológia a közszolgáltatások vonatkozásában is határozott javaslatokat fogalmazott meg: a támogatások csökkentését (és a piaci típusú bevételek növelését), az állami tulajdon visszaszorítását (privatizáció), és a piaci folyamatok, a verseny beindítását (liberalizáció), mindezt természetesen a hatékonyság növelése érdekében. Mármost a közszolgáltatások kiterjedtségéről, finanszírozásáról, koordinációjáról szóló döntések véleményünk szerint elméletileg sem tekinthetők csupán technikai kérdésnek. De ha valaki – mint ahogy számos közgazdász vagy politikus is – így gondolná, hiba volna figyelmen kívül hagyni azokat az aktuális történéseket, amelyek a közszolgáltatások politikai jelentőségére figyelmeztetnek. A közszolgáltatások piaci típusú reformjait szerte a világban számos, időnként igen heves társadalmi reakciók kísérték.³ A politikatudomány tehát mintha az események után kullogna.

Jelen írásban a közszolgáltatások egy politikatudományi értelmezésére teszünk kísérletet. A szokásostól eltérően a piaci hatékonysággal nem az igazságosság, a szolidaritás, a társadalmi kohézió vagy a képességek (capabilities) növelésének normatív célját állítjuk szembe. Természetesen legitim az az érvelés, amely szerint a közszolgáltatásnak nevezett javak (hogy mik is ezek, illetve hogyan jelölhető ki a körük, egy külön probléma, amire még visszatérünk) fontos eszközei a társadalmi igazságosság megvalósításának, az egyenlőtlenségek csökkentésének, az alapvető emberi jogok (mint például az egészséges élethez, vagy az oktatáshoz való jog) biztosításának⁴. De úgy érvelni, hogy ezért a közszolgáltatásokról meghozandó döntés alapvetően politikai, amelyet nem a hatékonyság szempontjai befolyásolnak, egyoldalú és leegyszerűsítő. Ezeket a célokat ugyanis az is elismerheti, aki utána – a hatékonyságot is szem előtt tartva – a közszolgáltatások piacositása mellett érvel. A politikai célok kijelölése nem érvényteleníti a hatékonyságra vonatkozó kérdésfeltevést, hiszen a döntéshozók felelőssége, hogy az erőforrásokat megfelelő módon használják fel a társadalom érdekében. Azt persze lehet mondani, hogy a politikai célok érdekében feláldozunk valamennyit az allokációs hatékonyságból: legyen igazságos, ha drágább is. Ilyen átváltások (trade-offok) nyilván léteznek, és a köz-

gazdászok is szívesen elismerik ezeket. Ugyanis ezzel fenntarthatják a hatékony megoldás kiválasztásának szakmai privilégiumát⁵ és a politikai célokat, a politikai döntést ehhez képest külsődlegesnek (no és persze a szigorú célrationalitás szempontjából irracionálisnak) láttathatják.

Álláspontunk szerint azonban a hatékonysági és politikai szempontok dichotóm szembeállítása leegyszerűsíti a problémát. Arra vagyunk kíváncsiak, hogy a közszolgáltatások megszervezésének a kérdése milyen politikai jelentést hoz létre. A közszolgáltatások koordinációs sémái közötti választás ugyanis a közszolgáltatások társadalmi, politikai jelentőségét és jelentését is implikálja. A hatékonyság kérdése nem független, külsődleges az adott társadalmi működési módtól, annak belső tulajdonsága – ha úgy tetszik társadalmi konstrukció. Tanulmányunkban a közszolgáltatások koordinációjának, megszervezésének a kérdését ebből a szempontból értelmezzük.

A KÖZJAVAK MINT PIACI KUDARCOK

Mi a „köz-“ a közszolgáltatásokban? Tanulmányában Shamsul Haque (2001) ezt a kérdést teszi fel, és több metszetben válaszolja meg. Haque alapvetően politikatudományi megfontolásaira később térünk vissza, de ami nála is evidens, az az, hogy a köz- előtag valamiképpen a magántól való különbözőséget jelöli. Az állam és piac dichotómiájában gondolkodva azt mondhatjuk, hogy a közszolgáltatás az, amit nem tisztán piaci alapon, magánszerződések keretében nyújtanak, hanem létrejötté, működése több-kevesebb állami cselekvést, segítséget, támogatást igényel.

Mármost a közgazdaságtannak egy klasszikus kérdése, hogy miként határozható meg a javak és szolgáltatások azon köre, az ún. közjavak, amelyeket ilyen vagy olyan okból a piac nem képes létrehozni. A közszolgáltatásokat lehet tehát úgy értelmezni, mint specifikus közjavak szolgáltatását.

Paul Samuelson klasszikus cikkében (Samuelson, 1954) amellet érvelt, hogy a közjavak meghatározásában két kritérium játszik főszerepet: a kizárhatóság és a rivalizálás hiánya. Közjóság az, aminek a fogyasztásából senkit sem lehet kizárni, és a fogyasztása nem versengő. A klasszikus példa a világítótorony: a hajósoknak nem lehet megtiltani, hogy tájékozódási pontként használják, és bármennyi hajós használhatja anélkül, hogy ezzel a többiek lehetősége csökkenne a világítótorony információs szolgáltatásának igénybevételére. Samuelson szerint a fogyasztásból való kizárhatóság és a versengő fogyasztás hiánya miatt piaci alapon a közjavak sosem fognak létrejönni, vagyis megteremtésük a közösség, illetve az állam feladata.

Vegyük észre, hogy a közgazdászok számára a közjóság afféle hiánykategória: a piac kudarca. Mivel a modern közgazdaságtan a piac tanulmányozására jött létre, és (Nobel-díjjal jutalmazott) alaptezíse, hogy a szabad piac

képes a javak leghatékonyabb allokációjára, a közgazdasági elemzésekben többnyire egyfajta elfogultság érzékelhető a piac irányába. Bár a jóléti közgazdaságtan és a politikai gazdaságtan keretében az állam gazdasági szerepének szofisztikált elemzésére is sor került, a közgazdasági képzés továbbra is a piaci mechanizmus elemzéséből indul ki, minden egyéb csak később következik. Az utóbbi évtizedekben megerősödött neoliberális ideológia pedig újfent a piaci gondolkodást erősítette meg: az alapkérdés itt az, hogy hogyan lehet minél inkább játékba hozni a piaci mechanizmust, és visszaszorítani az állami szerepvállalást.

Visszatérve a közjavak problematikájához: nem minden közjószág felel meg tökéletesen Samuelson kettős kritériumának. Az alábbi ábra segít jobban átlátnunk a javak e kategóriák segítségével megkülönböztethető fő típusait.

A közjavak típusai (Kaul és Mendoza, 2003: 98)

	Rivalizáló	Nem rivalizáló
Megalósítható a kizárás	A) Magán javak <ul style="list-style-type: none"> – Plasztikai sebészet – Élelem – Ruházat – Elektromos áram – Felsőoktatás bizonyos országokban – Nyelvi képzés 	B1) Díjfizető javak (némelyikük egy ponton túl rivalizálónak válik, túlsúlyosodik, ekkor közös készletű jósággá válik) <ul style="list-style-type: none"> – Díjköteles közutak – Szabadalmaztatott tudás – Kábeltévé, műholdas tévéadás – Csatornahálózat – Közösségi közlekedés
		B2) Nem kizárhatóként kezelt díjfizető javak <ul style="list-style-type: none"> – Nem kereskedelmi tudás – Parkok – Oktatás, egészségügy
Nem megalósítható a kizárás	C1) Részben kizárhatóként kezelt közös készletű javak <ul style="list-style-type: none"> – atmoszféra: szennyezési jogok – halállomány: halászati jogok – vízbázis: vízkitermelési jogok 	D) Tiszta közjavak <ul style="list-style-type: none"> – Béke, biztonság – Jobbiztonság – Pénzügyi és gazdasági stabilitás – Világítótorny – Piacok (ezt is meg kell teremteni) – Járványok megfékezése – Nem kimeríthető ökoszisztéma-szolgáltatások (pl. holdfény, napfény)
	C2) Közös készletű javak <ul style="list-style-type: none"> – Ásványok – Víz – Halak – Kimeríthető ökoszisztéma szolgáltatások (pl. természetes árvízvédelem az erdők révén, az ózonréteg, a globális éghajlat) 	

Nyilván, mint minden kategóriarendszer, a valóságban ez is sántít annyiban, hogy nehéz a határokat pontosan meghúzni, mondjuk a rivalizálás tulajdonsága mentén, hiszen lehetnek erősen, kevésbé, gyengén stb. rivalizáló javak.

Közjavaknak azokat a javakat tekintjük, melyek nem magánjavak: közös készletű javak, díjfizető javak és tiszta közjavak.

A rivalizálástól mentes, de kizárható fogyasztású díjfizető javak előállítására okozza talán a legkisebb problémát a közjavak közül. Mivel a kizárás megoldható, ezeket a javakat magánbefektető is előállíthatja: építhet például utat és szedhet olyan útvámot egy vállalkozó, amellyel az építés költségeit is meghaladó folyamatos bevételre tehet szert. A díjköteles javak esetében általában nem a kínálat megteremtése okozza a problémát, hanem a társadalmi szempontból megfelelő mennyiség és a hatékony ár megállapítása. A költségeket teljesen fedező ár ugyanis általában túlságosan visszaveti a javak fogyasztását, például nem használják a díjfizető autópályát, hanem a környező települések alacsonyabb rendű útjait, ezzel komoly környezetvédelmi és egészségügyi problémákat okozva. Vagy a szabadalmi díj annyira megrágítja a gyógyszert, hogy nem jut el a betegekhez. Így általában a teljes költség megtérülésének elve nem alkalmazható, szükség van az ár mellett más bevételi forrásra, általában valamilyen adóból fizetett szubvencióra. E piaci kudarc mértéke nem minden esetben egyezik, szektorról szektorra változó, így a kívánatos közpolitikára sem lehet általános előírással szolgálni. E javak esetében, amikor a hálózat kiépítése óriási költség, üzemeltetése pedig alacsony, gyakran találkozunk a piaci kudarcok egy másik típusával: a természetes monopólium jelenségével, ami szintén jelentősen csökkenti a piacon elérhető hatékonyságot, hisz nincs verseny.

Nagyobb problémát okoz a kizárhatóság hiánya. A nem kizárható fogyasztású, de rivalizáló közös készletű javak és erőforrások esetében a kizárás miatt elkerülhetetlennek tűnik a potyázás: azaz mindenki igénybe akarja venni a jószágot, de nem akar fizetni érte – hisz nem megoldható a kizárás.⁶ Ez a rivalizáló jelleg miatt (azaz az elfogyasztott egységes, más már nem fogyaszthatja el) a jószág fenntarthatatlan használatát eredményezi, azaz kimerül, elfogy, ami a nem megújuló és nem helyettesíthető javak (mint például az ökoszisztéma-szolgáltatások) esetében komoly probléma.

Végül a tiszta közjavak esetében a piac teljesen kudarcot vall. Ezek közül a környezeti közjavak eleve adottak, azaz nem kell előállításukon fáradoznunk. Az ember által teremtett tiszta közjószágok, mint a honvédelem, a jogbiztonság, a pénzügyi biztonság, a normák és szabályok szintén olyan dolgok, melyeket a piac önmaga nem fog előállítani, ezekben az esetekben az állami szerepvállalás megkerülhetetlen.

Az ábra annyiban tér el a hagyományosan megszokott felosztástól, hogy külön megjelöli azokat az eseteket, amelyekben a társadalom tudatos döntésének eredménye az adott jószág státusza (a satírozott területek jelölik a közösen fogyasztott javakat). Ezt azért tartjuk fontosnak hangsúlyozni, mert rávilágít a közjavak politikai természetére: lehetnek olyan javak, amelyek megszerzését a társadalom nem a versengés elve alapján kívánja megoldani, ilyen például az alapfokú oktatás vagy az egészségügy. Vagy megfordítva: a techni-

kai és/vagy jogi változással sok esetben mégis megoldhatóvá vált a kizárás, ellenőrizhetővé a fogyasztás, ilyenkor a jószág magánjószággá alakul, mint az ábrán látható halászati vagy szennyezési jogok.

Bár Samuelson úgy vélhette, hogy egyértelműen megadta a közjavak lehatárolásának kritériumát, mint láthattuk, a dolog nem ilyen egyszerű. Egyrészt a kritériumok többé vagy kevésbé is érvényesülhetnek, és ekkor az a feladat, hogy megadjuk, hogy a kritérium milyen fokú teljesülése esetén tekintjük érvényesnek – feltéve, hogy továbbra is hiszünk abban, hogy formális kritériumok alapján definiálhatóak a közjavak. Másrészt a mai technikai lehetőségek mellett elvileg szinte korlátlanul alakíthatunk bármit magánjószággá (ha a jogi háttér is megvan hozzá): mondjuk a világitótorony látókörzetébe érkező hajók tulajdonosának banszámlájáról automatikusan le lehet emelni a használati díjat.

Azonban a közgazdaságtan további szempontokat is kínál a közjavak lehatárolásához, amelyek egyéb piaci kudarcok kapcsán jelentkeznek. Ilyen a természetes monopólium, az információs aszimmetriák és az externáliák jelensége, amelyek különböző közszolgáltatások vonatkozásában más-más súlyllyal jelentkeznek. A víz- és energiaszolgáltatás, vagy a vasút- és útépités teljesen piaci működését erőteljesen korlátozza, hogy az adott tevékenység természetes monopólium, ahol a verseny a dolgok természeténél fogva nem, vagy csak igen korlátozottan tud érvényesülni. Különösen az egészségügyben jelentkezik az információs aszimmetriák problémája: a „vevő” (a beteg), és az „eladó” (az orvos) nagyon eltérő tudással rendelkeznek a szolgáltatás szükségességéről, minőségéről stb., és ez eltorzítja, illetve végső soron lehetetlenné teszi a piac működését.⁷ Végül számos közszolgáltatás jelentős pozitív externális hatással jár, ami definíciószerűen azt jelenti, hogy a kedvező kimenetek nem (vagy nem csak) a tranzakcióban résztvevő feleknél jelennek meg. Például az egész társadalom fejlődését segíti, ha minél több kiművelt emberfő van, vagy jelentősen javítja a közegészségügyi helyzetet, ha van csatornázás és vezeték vízszolgáltatás.

Mindezek fontos problémák, és akárcsak a fogyasztásból való kizárás és a versenyző fogyasztás mozzanatai, jelentősen meghatározhatják egy adott jószág, szolgáltatás előállításának mikéntjét, aminek messzemenő következményei lehetnek az adott szektor közpolitikai döntéseire, a szükséges intézményi, szabályozási környezetre stb. Éppenséggel jogosan mondható, hogy a neoliberais lendület gyakran túlzott nagyvonalúsággal lépett túl ezeken a mozzanatokon, abban bízva, hogy az újszerű jogi és technikai megoldásokkal lehet létrehozni a piacot ott, ahol hagyományosan ezt nem tartották elképzelhetőnek.⁸ Ugyanakkor – a kizárás és a rivalizálás kritériumaihoz hasonlóan – az itt említett piaci kudarcok sem nyújtanak egyértelmű szempontokat a közszolgáltatások definiálásához. Elsősorban azért nem, mert ezek a szempontok többé vagy kevésbé más javak kapcsán is jelen vannak. Például szinte minden gazdasági tevékenység jár pozitív (és negatív) externáliákkal: mondjuk egy

magánvállalat alapítása az állásteremtés révén hozzájárul egy adott régió prosperálásához, és ezáltal a jövőbe vetett bizalom növekedéséhez, a depresszió visszaszorulásához.⁹ Vagyis egyrészt további kritériumokra (küszöbértékekre) van szükségünk annak eldöntésére, hogy mikor érdemes a pozitív externáliák jelentősége miatt támogatni, vagy közszolgáltatásként megszervezni egy adott tevékenységet. Másrészt alapos számítások is kellene, hogy az egyes tevékenységekhez kapcsolódó externáliákat pontosan kvantifikálni lehessen. Ez néha sikerülhet (például kimutatható, hogy az alapfokú oktatás sokkal jelentősebb pozitív externáliákkal bír, mint a felsőfokú, ahol a hasznok nagyrészt magánhaszonként, az oktatásban résztvevőnél realizálódnak), máskor komoly nehézségeket jelenthet. Papandreou (1994) alapos elemzése szerint az externália fogalmának nincs és nem is lehet egyértelmű jelentése – adott esetben nagyon sok minden beleférhet.

Vagyis, nem elvetve vagy eljelentéktelenítve a közgazdaságtan hozzájárulását a közjavak meghatározásához, mégis amellett kell érvelnünk, hogy egyértelmű és formális kritériumot innen mégsem kaphatunk a közszolgáltatások körének kijelölésére.

A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK POLITIKAI ÉRTELMEZÉSE

De mi a jelentősége a közszolgáltatások pontos definiálásának? A fenti táblázatból láthattuk, hogy a javak, a szolgáltatások különböző szempontból kategorizálhatóak, de ezeken a kategóriákon átnyúlhat az a szempont, hogy mely jószágot milyen feltételekkel (pl. ingyen vagy piaci áron), és hányan vehetik igénybe, vagy hogy az állam mekkora szerepet vállal a létrehozásában, szabályozásában, stb. Vagyis ahelyett, hogy címkéket ragasztanánk az egyes jószágokra, inkább azon kellene gondolkozni, hogy figyelembe véve az adott jószág természetét, milyen intézményi megoldásokkal lehet a legjobb minőségben és a leghatékonyabb módon előállítani azt. Nyilvánvalóan kell hozni egy politikai döntést, mondjuk, hogy az elemi oktatás mindenkinek ingyen járjon, vagy hogy minden településen legyen vezetékes ivóvíz-szolgáltatás, de utána az már egy szakmai-technikai kérdés, hogy ezt milyen szervezeti, intézményi megoldással lehet a legcélszerűbben biztosítani. (Tegyük hozzá, hogy a közgazdászok a politikai döntés megalapozásához is szívesen hozzájárulnak, kiszámítva az egyes döntések társadalmi hasznait. Hogy mondjuk a populáció hány százalékának érdemes a felsőoktatást is ingyen szolgáltatni, vagy hogy nem érdemesebb-e ezt a pénzt ipartámogatásra költeni.)

Elemzők ezt a megközelítést vélik felfedezni amögött a diszkurzív változás mögött, amelynek keretében az Európai Unió elhagyta a közszolgáltatások (public services) fogalmát, és a különböző közpolitikai anyagokban, majd az amszterdami szerződésben ehelyett a közérdekű szolgáltatás (services of general

interest) koncepcióját használja. Clifton és szerzőtársai (2004) szerint ez a változás a közszolgáltatások fogalmának politikai tartalmát gyengíti: azt sugallja, hogy csak szolgáltatások vannak, amelyek közül egyesek ugyan társadalmilag fontosabbak, ám a fontosság jelzése immár nem a közügyeket is implikáló „public” (vö. res publica) minősítéssel, hanem az érdekekre hivatkozva történik. Ráadásul míg a közszolgáltatás fogalmába bele lehet érteni, hogy azt a „köz” nyújtja – például közösségi, állami tulajdonú vállalatokon keresztül – addig a közérdekű szolgáltatás diszkurzíve nagyobb teret enged annak a gondolatnak, hogy az adott szolgáltatást esetleg egy magánvállalat végzi.¹⁰ Vagyis a közszolgáltatások fogalmának elvetése tulajdonképpen a privatizáció és liberalizáció útját egyengeti. Hasonló kritika a Kereskedelmi Világszervezet szolgáltatásliberalizálási egyezményével, a GATS-szal kapcsolatban is megfogalmazódott, ugyanis az egyezmény általában szolgáltatásokról beszél, és nem különbözteti meg a köz- vagy akár közérdekű szolgáltatásokat (lásd Scheiring, 2008).

A legtöbb olyan tanulmány, amely az állami (közösségi), illetve a magánkezelésű, privatizált közszolgáltatások eredményességét, hatékonyságát, minőségét hasonlítja össze annak érdekében, hogy állást foglaljon az állami versus piaci koordináció kérdésében, az kifejezetten vagy implicite a fenti megközelítésből indul ki. Tudniillik, hogy adott a dolog maga (a specifikus szolgáltatás), és a kérdés csupán az, hogy miként lehet jobban, hatékonyabban működtetni a társadalom érdekében.¹¹ Érdemes-e részlegesen vagy teljes egészében privatizálni, avagy indokolható az állami/közösségi tulajdon és kezelés?

De más nézőpontot is fel lehet venni. Kísérletet tehetünk arra is, hogy meghatározzuk a közszolgáltatás fogalmát és tartalmát mint olyat, és könnyen lehet, hogy ebben a definícióban benne lesz a piac–állam–dilemma valamilyen mérvű megoldása is. Úgy is fogalmazhatunk, hogy nem ugyanarról a dologról beszélünk, ha a piacosított, vagy ha a közösség által nyújtott szolgáltatásról beszélünk: más lesz a dolog társadalmi jelentése, más lesz hozzá az emberek, felhasználók, működtetők viszonya. Ennek a megközelítésnek az elfogadása nem jelenti szükségszerűen a piacosított megoldások elvetését, vagy a közösségi szolgáltatások magasabbra értékelését. Könnyen lehet, hogy minden egyes szolgáltatás esetében más lesz a társadalom értelmezése és értékelése: egyesek esetében a „közösségi” mozzanat erősebb, máskor pedig gyengébb lesz – ráadásul a különböző társadalmak egymástól eltérő mintázatokat mutathatnak fel.

Ebből talán az is világos, hogy mi lehet a forrása a közszolgáltatások politikai, vagy ha úgy tetszik normatív értelmezésének: a politikai közösség megállapodása. Ha analógiát – sőt, közvetlenül felhasználható elméleti alapot – keresünk ehhez, akkor Michael Walzer plurális igazságelméletéhez fordulhatunk (Walzer, 1983). Ez ugyanis arra épül, hogy az elosztási igazságosságnak nincsen univerzális, mindenhol egyformán alkalmazható és alkalmazandó elve. Az egyes javak elosztása minden társadalomban más és más lehet, illetve, hogy ugyanabban a társadalomban is más elosztási elvek érvényesülnek

különböző javakkal kapcsolatban – sőt, ugyanazon jószág elosztásával kapcsolatban a társadalmon belül különböző meggyőződések lehetnek jelen. Mindezzel ráadásul az idő folyamán változhat is. Walzer többek között az egészségügyet hozza példaként (i. m.: 86–90.). Míg a középkorban az egészségügyi ellátás „magánjószágnak” számított, amit valaki vagy meg tudott fizetni vagy nem, addig manapság a fejlett országokban inkább közjószágnak tekintik, ami mindenkinek egyformán jár. Bár Európához képest az Egyesült Államokban ettől némileg eltérő a felfogás, de a társadalom megosztott a kérdésben, és abban pedig nincs vita, hogy egészségügyi szükséghelyzet esetén az elosztásnak nem piaci alapon kell megvalósulnia (vagyis a vitákon túl ez egyfajta minimálkonszenzus a témában).¹²

Walzer szerint az igazságosság elvei az adott társadalom politikai és morális kultúrájából következnek; a politikai filozófus dolga pedig az, hogy a kultúrát, a hagyományokat értelmezve felszínre hozza, explicitté tegye ezen elveket, megteremtve a lehetőségét annak, hogy a fennálló gyakorlatot ütköztetni lehessen az igazságosság normatív eszméjével. De a végső politikai-morális döntést természetesen a politikai közösségnek kell (újra és újra) meghoznia.

Shamsul Haque tulajdonképpen a walzeri megközelítést alkalmazta, amikor rekonstruálta azokat a normatív kritériumokat, amelyekről szerinte „köz-” lesz a szolgáltatás (Haque, 2001). Az alábbi kritériumokat sorolja föl:

- A magánszervezetektől eltérő működési elvek: függetlenség, átláthatóság, egyenlő hozzáférés.
- Széles körű/univerzális igénybevevői kör.
- A társadalom működésében játszott szerep, a hozzákapcsolódó externáliák jelentősége.
- Elszámoltathatóság, az érintettek jogainak intézményes biztosítása.
- Az adott intézmény, szervezet iránt megnyilvánuló közbizalom szintje.

Haque kritériumai nem kategoriális, hanem folytonos változók: minél inkább érvényesülnek, annál inkább „public” az adott szolgáltatás. Haque egyébként tanulmányában amellet érvel, hogy a közszolgáltatások piacosításának neoliberais trendje rendre gyengíti a fenti jellemzőket, és ebben az értelemben a közszolgáltatások lényegét ássa alá.

Nem célunk most Haque kritériumait egyenként kritikai vizsgálat alá vetni. Bizonyára vitathatók, módosíthatók, vagy kiegészíthetők. Viszont Haque értelmezése jól példázza azt, amit jelen írásban a közszolgáltatások politikai elméletének nevezünk, és amely előzetes, leíró és normatív elemeket egyaránt tartalmazó definíció alapján határozza meg a közszolgáltatásokat. A walzeri megközelítés alapján most az lenne a feladat, hogy mások értelmezését összevessük Haque kritériumaival, majd – közvéleménykutatások (lásd pl.: van de Walle, 2009) vagy társadalmi vita segítségével – rekonstruáljuk a társadalmi értelmezés(ek)e)t.

Álláspontunk szerint a közszolgáltatások szakértői diskurzusa, amely a hatékonyságot, eredményességet helyezi a középpontba, és amely a közösségi vagy piaci koordináció közötti választást csupán technikai kérdésnek látatja, csupán egy, és lehet, hogy nem is a legelterjedtebb társadalmi értelmezése a közszolgáltatásoknak. A kérdés nem csupán elméleti relevanciával bír: a társadalmi értelmezések és értékelések negligálása rossz, nem megvalósítható politikai döntéseket eredményezhet. David Beetham szerint: „A hatalom hatékonysága nem csupán az erőforrásokon és a szervezethez múlik, ahogyan ezt a ‘realisták’ állítják, hanem a legitimációjukon is. A realisták ezen a ponton egyszerűen nem elég realisták, nem veszik komolyan, hogy az ember morális cselekvő (...)” (Beetham, 1991: 29.). A politikai cselekvés legitimációja ugyanis Beetham szerint többek között a normatív megalapozásán múlik: a politika nem azért legitim, mert az emberek hisznek a legitimitásában, hanem mert igazolható olyan eszmék által, amelyekben az emberek hisznek (Beetham, 1991: 11.).

Ha arra a kérdésre keressük tehát a választ, hogy vajon mi a közszolgáltatások politikai értelmezése, akkor Walzer érvei alapján részletes, empirikus és normatív elemzésre lenne szükség minden egyes jószág (egészségügy, oktatás stb.) tekintetében, ahol számba kellene venni, hogy mondjuk Haque kritériumai mennyire fontosak a társadalom számára, és az adott közszolgáltatást milyen elvek szerint kellene megszervezni, nyújtani ahhoz, hogy működése megfeleljen a társadalmi elvárásoknak. Jelen tanulmányban erre a részletes elemzésre nincsen módunk, ehelyett néhány olyan általános érvet és elemzést mutatunk be, amelyek a közszolgáltatások politikai értelmezéséről szólnak.

MOTIVÁCIÓ ÉS KOORDINÁCIÓ

Eredetileg a racionális választások elméletéhez kötődik az az elméleti dilemma, hogy vajon az emberek más típusú döntéseket hoznak-e akkor, amikor mintegy fogyasztóként viselkednek (azaz a saját preferenciáik alapján a saját jólétüket akarják növelni), illetve amikor politikai szerepet játszanak, és a közjót, azaz mások szempontjait is figyelembe veszik (vö. Lewinshon-Zamir, 1998). Az igazi kérdés persze az, hogy mit jelent, ha ilyen vagy ha olyan motivációk alapján cselekszünk; melyik típusú döntés alkalmasabb a társadalmi jólét előmozdítására. Ha ugyanis erre tudunk válaszolni, akkor annak nyilvánvalóan intézményi következményei vannak, vagy lehetnek. Ha a magándöntések járnak kedvezőbb kimenetelekkel, akkor ahol lehet, a piaci intézményi megoldásokat érdemes előnyben részesíteni, míg ha a politikai/etikai döntések az értékesebbek, akkor a politikai koordinációt ésszerű alkalmazni, ahol csak lehet.

Érvelhetünk amellet, hogy a társadalom szempontjából a politikai döntések értékesebbek, hiszen a fogyasztói döntések szükségszerűen önzők, és rövidlátóak (vö. Sagoff, 1998). Mondjuk fogyasztóként lelkiismeretfurdalás nél-

kül használjuk az autónkat, fűtjük jó melegre a lakásunkat (már ha megtehetjük), ám állampolgárként aggódunk a klímaváltozás miatt, és a zöld pártra szavazunk, vagy civil szervezeteknek adakozunk; gyermekünket a drága magániskolába íratjuk, ám közben helyeseljük az általános és ingyenes oktatást, stb. Vagy éppen ellenkezőleg: a politikai döntéseket felelőtlennek és szeszélyesnek is láttathatjuk, hiszen – Milton Friedman nyomán – mondhatjuk, hogy ekkor más pénzt költsük másra, szemben a racionális piaci döntésekkel, amikor a saját erőforrásainkat a lehető legésszerűbben igyekszünk felhasználni, és erre képesek is vagyunk, hiszen ismerjük saját preferenciáinkat (vö. Brennan–Buchanan, 1984).

Persze már az is kérdés, hogy ez a két szerep valóban világosan elkülönül-e? Amartya Sen (1987) vagy Amitai Etzioni (1988) például amellet érvel, hogy az önző illetőleg a másokat is tekintetbe vevő motivációk egyszerre vannak jelen, és több-kevésbé minden döntésnél együtt érvényesülnek, legyen szó piaci vagy politikai választásról. Fogyasztóként is befolyásolnak minket általános megfontolások (mondjuk bojkottálunk egy céget tisztességtelen magatartása miatt, vagy Fair Trade-kávét vásárolunk, hogy így segítsük a fejlődő országok kistermelőit), és nyilvánvaló, hogy úgymond politikai döntéseinket is befolyásolják egyéni érdekeink. Ugyanakkor ez sem húzza ki a fenti kérdések méregfogát, ugyanis eltérő intézményi elrendezések más-más motivációt fognak inkább játékba hozni (Etzioni, 1988).

Vegyük észre, hogy ha ezt a tételt elfogadjuk – hogy ti. eltérő intézményi elrendezés esetén más motiváció alapján fogunk cselekedni – akkor kilépünk a közgazdasági ihletésű racionális választások elméleti keretéből. Ez utóbbi ugyanis rögzített egyéni preferenciákat feltételez és – mondjuk a játékelmélet keretében – azt vizsgálja, hogy a különböző intézményi elrendezések (kifizetési mátrixok) esetében mi lesz a racionális, avagy várható döntés. Etzioni vagy Bruno Frey (Frey, 1997) viszont azt állítják, hogy a különböző intézményi elrendezések más és más motivációkat fognak mozgósítani, ami időnként kontraintuitív eredményekkel járhat – nem azért, mert az emberek nem elég racionálisak, hanem mert az összetett motivációs rendszerük elemei különös össz-játékot produkálhatnak.

Bruno Frey például provokatív kizorítási hatás-elméletében azt állítja, hogy a külső, például pénzügyi motiváció vagy szankció bizonyos esetekben ahelyett, hogy megerősítené a belső, etikai motivációt¹³, gyengíti vagy lerombolja azt, és a végeredmény a teljesítmény avagy a várható eredmény csökkenése (Frey, 1997; Frey–Osterloh, 2005). Például azokban az országokban, ahol fizetnek a véradóknak, általában kevesebb vért adnak az emberek, sőt, ahol a vérhiány miatt bevezették a térítést, ott sem nőtt, hanem csökkent a véradások száma. Ezt a jelenséget több más helyzetben is tesztelték, és azt találták, hogy az egyéni, anyagi motiváció bevezetése gyakran csökkenti a közérdekű cselekvés valószínűségét, növeli a normasértés esélyét és rontja az egyéni telje-

sítményt.¹⁴ Olyannyira, hogy Frey odáig megy, hogy azt állítja: a magánvállalatok menedzsereit sem teljesítménybérezéssel kell motiválni, ugyanis ez kimutathatóan növeli a normasértés (pl. „kreatív könyvelés”) esélyét. Egy megfelelően magas, ám fix bért kell számukra biztosítani, akárcsak a magas beosztású köztisztviselőknek annak érdekében, hogy a minőségi munkára való belső motivációjukat ne rontsuk le, ne torzítsuk el (Frey–Ostrelöh, 2005). A pénzügyi motivációhoz hasonló, konstraintuitív eredményekkel járhat a szankciók növelése is: bizonyos helyzetekben a büntetés és az ellenőrzés növelése kimutathatóan nem csökkenti, hanem növeli a normasértések számát.

Nincs módunkban a motivációs elméletek, vagy akár csak Frey munkásságának részletes elemzése. Ami most számunkra mindebből fontos az az, hogy a közszolgáltatásoknak is más lehet a társadalmi (és egyéni) jelentése akkor, ha piaci jószágként vagy ha közjószágként jelenik meg. Ugyanis más lesz hozzá a viszonyunk, és más motivációk fogják vezérelni cselekvésünket akkor, ha fogyasztóként értelmezem a szerepemet, és a pénzügyi motivációk irányítják magatartásomat, és akkor, ha mondjuk az adott közszolgáltatást a közérdek alapján interpretálom. Egy egyszerű példával élve: talán más lesz a viszonyom a helyi vízműhöz, ha tudom, hogy az a helyi közösség összefogásában jött létre, és nagyrészt közpénzből működik, mintha egy piaci cég beruházása lenne. Megismételve a fentebb mondottakat: a piaci avagy állami/közösségi koordináció, intézményi elrendezés közötti választás talán nem külsődleges kérdés a dologhoz képest, hanem a dolgot magát érinti. Szeretnénk még egyszer hangsúlyozni, hogy ez az állítás nem feltétlenül a közszolgáltatások piacosítása elleni érv; azonban a piacosítást kétségtelenül más értelmezési keretbe helyezi: immár nem egy egyszerű, hatékonyságnövelő technikai kérdésként, hanem a közszolgáltatások lényegi jelentését befolyásoló politikai döntésként értelmezi.

Az ördög persze a részletekben bújik meg. Eddig némileg leegyszerűsítve a kérdést a piaci koordinációt valamiféle egységes állami/közösségi koordinációval állítottuk szembe. Egyáltalán nem mindegy azonban, hogy pontosan milyen is az a közösségi szolgáltatás. A kelet-európai tapasztalatok alapján elég nehéz a Frey-i belső, etikai motiváció, normakövetés támogatását összefüggésbe hozni az állami működtetésű közszolgáltatásokkal, amelyeket gyakran rossz hatásfokú működés, korrupció stb. jellemez. Nem csoda, ha sokan úgy vélekednek, hogy a privatizáció tisztább, átláthatóbb viszonyokat, világos (pénzügyi) motivációs rendszereket teremthet, ami összességében kedvezőbb társadalmi hatásokkal, hatékonyabb, jobb minőségű „közérdekű szolgáltatások” létrejöttével járhat. Jelen tanulmányban nincs módunk eme feltevés részletes tárgyalására (hogy ti. a magánosított közszolgáltatások mennyiben működnek hatékonyabban és olcsóbban, mint az állami kezelésben lévők).¹⁵ Azonban mindenképpen árnyalni kell a „piaci versus állami”-dichotómiát.

A munkásságáért Nobel-díjjal jutalmazott Elinor Ostrom (1990) amellett érvel, hogy piaci – állami megoldásokon túl számos közjószágot hatékonyan

képesek az önszerveződő közösségek is fenntartani, kezelni. Garrett Hardin már idézett parabolájával szemben az emberi történelem folyamán a legtöbb közlegelőt nem tették tönkre az önző és rövidlátó tehenesgazdák, hanem kialakították az együttműködés elveit és módozatait, amelyeket aztán többnyire be is tartottak. Ostrom nem piac- vagy államellenes, de azt állítja, hogy a közösségi megoldások nemcsak a társadalomtudományok, de a gyakorlati közpolitikának is a vakfoltjára estek, ami elméleti, és praktikus problémákat is felvet. Roe (1994: 37–41) például kimutatja, hogy Hardin közlegelő-elmélete (ami egyike a policy science legtöbbet hivatkozott és leghatásosabb narratíváinak) szolgált háttérül amerikai szakértők privatizációs tanácsainak, amelyeket a botswanai és a kenyai kormánynak adtak. Botswanában közös (törzsi) használatban lévő kutak, Kenyában pedig közlegelők magánosítására vonatkozott a tanács, azóta több tanulmány kimutatta, hogy az eredmény mindkét esetben a várakozásokkal ellentétesen alakult, a gazdálkodás nem lett hatékonyabb, viszont mindenféle bonyodalmak keletkeztek.

Az viszonylag könnyen belátható, hogy Ostrom elméletének közvetlen gyakorlati – sőt, mint az előbbi példa mutatja, éppen a közszolgáltatásokat is érintő – következményei lehetnek azokban a fejlődő országokban, amelyekben a tradicionális együttműködés rendszerei még fennállnak. Talán azt is el tudjuk képzelni, hogy a modern társadalmakban is releváns lehet ez a megközelítés bizonyos helyi közösségek és lokális közjavak vonatkozásában. De nem evidens, hogy a közösségi koordináció eszméje hogyan alkalmazható a modern társadalmak megaközösségeire és nagy szervezeteire. Nos, Ostrom megközelítése és a kutatásainak eredményei általánosíthatóak általában a társadalmi együttműködés vizsgálatára is, például, hogy milyen kormányzási, közpolitikai eljárásokkal lehet leghatékonyabban előmozdítani a közjót a modern társadalomban. Ostrom kutatásainak tanulsága, hogy a közösségeket, a társadalom önszabályozását és a társadalmi normák létrehozását, fenntartását a kormányzat (vagy éppen a piac) működése szempontjából sem szabad elhanyagolni.¹⁶ Egy korai kutatásában például a chicagói rendőrséget vizsgálta, és azt állapította meg, hogy a kisebb rendőrőrsök körzetében alacsonyabb a bűnözés, mint az összevont, nagyobbak körül. Ennek több oka lehet, de Ostrom elemzése szerint a magyarázat az, hogy az emberekkel való közvetlen kapcsolat a rendőröket is érzékenyebbé tette a helyi problémák megoldására, és a polgárok is nagyobb bizalommal fordultak a hatósághoz (Ostrom et al., 1978).

Azóta más kutatások is megerősítették, hogy a rendőrségbe vetett bizalom hatására javul a közbiztonság (igen, ezt az oksági irányt is bizonyították, bár fordítva is működik), illetve általában az intézményi bizalom magasabb szintje hatékonyabb közpolitikával párosul. A bizalom pozitív szerepét kimutatták a jogkövetésben, az adófizetési hajlandóságban vagy a nemzetközi együttműködés eredményességében (vö. Boda, 2009). Mint láttuk, Bruno Frey szerint nem csupán a pénzügyi ösztönzők, hanem a szankciók is rombolhatják a belső

motivációt, és ezáltal csökkenhet a normakövetés valószínűsége. Ha a piac a pénzügyi motivációra épül, az állam a külső kontrollt, a szankciókat jeleníti meg – mindezekhez képest indokolt felmutatni a közösségi koordináció sémáját, amelyet a kölcsönösen elfogadott normák betartása és a többiek ugyancsak normakövető magatartásába vetett bizalom jellemez. A bizalom kultúrájának kialakulásához és fennmaradásához több feltételnek kell teljesülnie, de Frey, Ostrom és Robert Putnam (1993) is egyetért abban, hogy a döntésekben való részvétel, a participációs mozzanat egy igen fontos kritérium. A belső motiváció érvényesüléséhez ugyanis definíciószerűen hozzátartozik, hogy azt bennsővé tehessük, magunkénak érezhessük, és ez sokkal nehezebb a kívülről kapott normák esetében. A közösségi koordináció érvényesülhet kizárólagosan is, de a rendőrségi, jogkövetésről stb. szóló példák azt sugallják, hogy ki is egészítheti, erősítheti az állami koordinációt is.

Nem kell hosszasan magyarázni mindennek relevanciáját a közszolgáltatásokra. A piaci szolgáltatások, és az államilag biztosított közszolgáltatások mellé eszerint érdemes felvenni a közösségi koordinációval megszervezett közszolgáltatások fogalmát is. Amely nem (feltétlenül) tulajdonjogi vagy szervezeti formát jelöl,¹⁷ hanem egyfajta működésmódot: a részvételen, az együttműködésen, a társadalmi normákon és bizalmon alapuló koordinációt. A következőkben röviden arról írunk, hogy a brit kormány éppen a részvétel és az új típusú kormányzás (governance) koncepciója mentén képzelte el a közszolgáltatások reformját.

FOGYASZTÓ VAGY ÁLLAMPOLGÁR?

Az előző részt a „fogyasztó vagy állampolgár”-dichotómiával indítottuk, és amellet érveltünk, hogy a közszolgáltatások megszervezésének a különböző intézményi elrendezései (pl. magánosított, állami vagy közösségi; ingyenes, támogatott árú vagy teljes költségtérítéses; lokális vagy központosított szervezettségű stb.) más-más társadalmi jelentést implikálnak, ami eltérő motivációs struktúrákat eredményezhet. Ha úgy tetszik, van egy körkörösségi probléma: azt az intézményi, szervezeti elrendezést keressük, amellyel a legjobban, leghatékonyabban, legigazságosabban lehet az adott szolgáltatást előállítani, figyelembe véve az aktorok (igénybevevők, működtetők, érintettek) magatartását, motivációját. Azonban ezek magatartása részben éppen attól függően alakul, hogy milyen koordinációs sémával és ahhoz kapcsolódó társadalmi jelentéssel találkoznak.

Walzer nyomán azt mondhatjuk, hogy a kérdést valószínűleg nem lehet általános érvénnyel megoldani. Az adott társadalomban, politikai kultúrában és értékvilágban, az adott intézményi hagyományok keretei között kell, nem az optimális, hanem az elég jó, kielégítő¹⁸ intézményi megoldást megtalálni. Az alábbiakban, a rendelkezésünkre álló keretek szűkössége miatt továbbra is

mellőzve a részletes elemzést, néhány empirikus érvet vagy inkább illusztrációt szeretnénk bemutatni annak alátámasztására, hogy ez a megközelítés a közszolgáltatások vonatkozásában sem erőltetett; hogy a közszolgáltatások politikai értelmezése aktuális gyakorlati és elméleti kérdés.

Az utóbbi években jelentek meg azok a kutatások, amelyek a „fogyasztó vagy állampolgár”-dilemmát empirikus kérdésként vetik fel. Mit gondolnak maguk az emberek, minek látják magukat: egy szolgáltatást igénybevevő fogyasztónak, vagy a közösség állampolgári jogait gyakorló tagjának? Bevir és Trentmann (szerk., 2007) kötetének tanulmányai kvalitatív módszerekkel (interjúkkal) keresték a választ erre a kérdésre. A tanulmányok tanulsága, hogy a közszolgáltatásokat igénybevevők (például a brit egészségügy paciensei) nem veszik jónéven, sőt kifejezetten visszautasítják, ha fogyasztóként azonosítják őket a közszolgáltatások igénybevételekor; egyáltalán nem a fogyasztópolgár terminusaiban azonosítják magukat, hanem az adott szolgáltatáshoz kapcsolódó elnevezésekkel (páciens, felhasználó) vagy közösségek tagjaiként (lásd Gulyás, 2008). A kötet bevezeti a fogyasztópolgár (consumer citizen) fogalmát, de azt kritikai értelemben használja: „ A közszolgáltatások *felülről jövő* átalakítása – a politikai beszédben reformja –, amelynek szükségességét gyakran támasztják alá a piaci logika hatékonyságával, és a közszolgáltatások iránt megjelenő fogyasztói igényekkel, olyan helyzetet teremt, amelyben az állampolgárok *kénytelenek fogyasztóként viselkedni* a közszolgáltatások igénybevétele során, amelyek azonban elsősorban állampolgári jogon állnak rendelkezésükre” (Gulyás, 2008: 178 – kiemelés az eredetiben).

Nagy-Britanniában a fogyasztó – állampolgár problematikát egyre intenzívebb politikai és akadémiai érdeklődés jellemzi, ugyanis míg Angliában számos közszolgáltatás esetében (pl. víz- energiaszolgáltatás, vasút, egészségügy) teret engedtek a piaci koordinációnak, addig Walesben és Skóciában jobban ellenálltak ennek a trendnek.¹⁹ A piaci koordináció hívei szerint az igénybevevőknek valós hatalmat ad, ha van választási lehetőségük, és mint az élet más területein, itt is fogyasztóként viselkedve válogathatnak az eladók között (vö. Perri, 2003; Dowding–John, 2009). Az ellenérvek szerint a szolgáltatás komplexitása, az információs aszimmetriák és a természetes monopóliumok miatt az igénybevevőknek eleve nehéz vagy lehetetlen fogyasztóként viselkedniük, ráadásul az attitűd-vizsgálatok sem erősítik meg, hogy erre törekednének: az emberek többsége elutasítja például a magánkórházakat, vagy a költségtérítéseket az egészségügyben (Schwartz, 2004, Curtice–Heath, 2009). Curtice és Patrikios (2009) viszont arra figyelmeztet, hogy a brit Munkáspárti kormánynak az a törekvése, hogy a fogyasztói választás, illetve a „kivonulás” (exit) lehetőségének megteremtése helyett a „tiltakozás” (voice)²⁰, vagyis az állampolgári beleszólás, a részvétel módozatait erősítse a közszolgáltatások minőségének javítása érdekében, ugyancsak problémákat vethet fel. Vizsgálatuk szerint a közszolgáltatások ügyében a részvételi hajlandóság az általános politikai rész-

vételi hajlandóság mintázatait követi: a magasabb státuszú és tanultabb emberekre inkább jellemző. Ez pedig újratermelheti azokat a társadalmi egyenlőtlenségeket, amelyeket egyébként a közszolgáltatások csökkenteni hivatottak. Azért tartottuk ezt fontosnak megemlíteni, hogy világos legyen: a közszolgáltatások politikai keretben való értelmezése nem szünteti meg automatikusan azokat a problémákat (pl. a minőségi szolgáltatáshoz való egyenlőtlen hozzáférés kérdését), amelyeket például a piaci működés kapcsán szoktak felvetni.

Mindenesetre a nemzetközi, az EU-beli, a brit vagy a francia vitáknak²¹ az a tanulsága, hogy nemcsak az állampolgárok, de a politikusok is receptívek a közszolgáltatások politikai keretben való értelmezésére (egy példa: Rouillon, 2008). Ez érthető, hiszen a modern hatalom legitimitása részben az „output-legitimációból”, azaz abból a képességéből ered, hogy biztosítja az állampolgárok jólétét illetve ennek keretfeltételeit. A jólét növelése és a legitimitás így szorosan összefüggenek. Már klasszikusnak számító tanulmányában Jürgen Habermas is felhívta a figyelmet arra, hogy a modern állam mind inkább magára vállalja az állampolgárok jólétének biztosítását, és ha az erre való képessége bármilyen okból csökken, az legitimációs problémákat vethet fel (Habermas, 1994). A közszolgáltatások piacosítása vagy (re-)politizálása körül zajló gyakorlati és elméleti viták úgy is értelmezhetőek, mint az állam és állampolgár viszonyának problematizálása. Ha az államhatalom legitimitása csökken (például mert egyre kevésbé képes vagy hajlandó közszolgáltatásokat biztosítani a társadalom tagjainak számára), az csökkentheti az állampolgári bizalmat, ami pedig a közösségi koordinációs séma működését, hatékonyságát ássa alá (van de Walle, 2008). A rosszul működő közösségi koordináció pedig az állam intervencióját vonhatja maga után, vagy a piacosításhoz szolgáltatathat érveket – Bruno Frey szerint mindkettő fejlemény járhat azzal a következménnyel, hogy a közösségi koordináció mechanizmusa tovább erodálódik, ami a teljesítmény (a minőség) csökkenésében is megjelenhet.

ÖSSZEFOGLALÁS

A közszolgáltatások neoliberais reformjai szerte a világban heves elméleti és politikai vitákat váltottak ki arról, hogy mennyiben alkalmazható és alkalmazandó a piaci hatékonyság kritériuma a közszolgáltatásokra. Jelen írásban nem azt a megközelítést követtük, amely a közszolgáltatások társadalmi-etikai jelentőségét elemzi a szolidaritás, az igazságosság vagy a pozitív szabadság kiterjesztése szempontjából, és ezeknek a piaci hatékonysággal való konfliktusára mutat rá. Ehelyett a közszolgáltatások megszervezésének politikai jelentését és ennek lehetséges társadalmi következményeit igyekeztünk felvázolni. Feltevésünk az, hogy a hatékonyság nem külsődleges szempont a közszolgál-

tatások biztosításának adott mechanizmusához képest. Frey motivációs elmélete, az intézményi bizalom irodalma és Ostrom kollektív cselekvés elmélete alapján amellet érveltünk, hogy megfelelő normatív és leíró értelmezési keretek mellett egy közösség többféle módon is hatékonyan meg tudja szervezni a közszolgáltatásait. A közösségi koordináció önmagában, vagy más koordinációs sémákkal párosulva is effektív eszköze lehet a közjavak biztosításának. Ehhez azonban az kell, hogy a döntéshozók komolyan vegyék a társadalom azon értékelési és értelmezési sémáit, amelyek adott javak vonatkozásában működnek, és olyan intézményi elrendezéseket hozzanak létre, amelyek kompatibilisek ezekkel. Egy-egy intézményi elrendezést, koordinációs mechanizmust tehát komplex társadalmi jelenségnek kell tekinteni, amelynek működése több – köztük normatív – mozzanaton múlik. Minderre vannak empirikus bizonyítékok, ám az kétségtelen, hogy az itt előadott értelmezés empirikus tesztelése további kutatási feladatokat jelent.

JEGYZETEK

- ¹ Lásd például Stiglitz, 2002; Galbraith, 2004; Arnt Aune, 2001.
- ² Magyarul lásd erről például Gajduschek, 2010.
- ³ A leghíresebb a bolíviai Cochabamba vízprivatizációja elleni tiltakozás, amely drámai módon halálos áldozatot is követelt, de amely végül sikeresnek bizonyult: a Világbank által erőszakkal privatizációt visszacsinálták. A Kereskedelmi Világszervezet (WTO) szolgáltatás-liberalizációs egyezménye (a GATS) ellen pedig széles körű társadalmi tiltakozás bonatkozott ki, amelyben a civil szervezeteken kívül olyan települések önkormányzatai is részt vesznek, mint Párizs, Oxford, Firenze. Mindezekről lásd: Scheiring–Boda (szerk.), 2008.
- ⁴ Nem nehéz belátni, hogy a közszolgáltatások fontos célja az egyenlőtlenségek csökkentése, az esélyegyenlőség növelése több dimenzióban. Az oktatásnak például elsőrendű feladata (lenne) az otthonról hozott műveltségi különbségek csökkentése. A közösségi közlekedés azoknak az állampolgároknak biztosítja a szabad mozgás, a mobilitás lehetőségét, akiknek nincsenek meg az eszközeik ezt magánúton megoldani (pl. autóval). Az egészségügyi és a szociális rendszer a biztosításlv működtetésével szétteríti a társadalomban a kockázatokat, és (elvileg) egyenlő esélyeket teremt a gyógyulásra vagy a méltóságteljes élet minimális feltételeire.
- ⁵ Egy sokat idézett definíció szerint a közgazdaságtan az adott célok elérése érdekében történő leghatékonyabb eszközök kiválasztásának tudománya.
- ⁶ Garrett Hardin sokat idézett parabolája a közlegetők tragédiájáról tulajdonképp erre a jószág-típusra, azaz a közös készletű javakra vonatkozik. Lásd: Hardin, 1968.
- ⁷ Jegyezzük meg, hogy az egészségügyben az információs aszimmetriák persze nem tűnnek el attól, hogy az közszolgáltatásként van megszervezve. A helyzet bizonyos értelemben tovább bonyolódik, amennyiben belép a külső finanszírozó (az egészségbiztosító), akinek az ügynevezett erkölcsi kockázattal (moral hazard), vagyis azzal kell szembenéznie, hogy a betegek az ő költségére extraszolgáltatásokat igyekeznek igénybe venni. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a(z inkább) közszolgáltatásként működő egészségügyi rendszerek jobban képesek kezelni ezeket a problémákat, mint a(z inkább) piaci módon működők (vö. Gilly, 2008).

- ⁸ A brit vasútprivatizáció kudarcnak bizonyult, amit részleges visszaállamosítás követett, vagy a Világbank is kénytelen volt átértékelnie azt a politikáját, amely a vízszolgáltatásban biztosított volna kiemelt szerepet a magánbefektetőknek és – üzemeltetőknek (vö. Boda–Scheiring, 2008).
- ⁹ Kopp Mária kutatásai alapján mondhatjuk, hogy a depresszió elterjedtsége és a munkanélküliség között szoros kapcsolat áll fenn (Kopp, 2009).
- ¹⁰ Nincs módunk részletesen tárgyalni a közérdekű szolgáltatások fogalmának politikatörténetét az EU-ban, erről lásd: Héritier, 2001. Az elemzők általában az európai politikák kettősségét emelik ki: a közszolgáltatásokra sokáig mint az egységes piac gátjára tekintettek, és az utóbbi években is erőteljes volt a piacosítás felé mutató trend. Ugyanakkor az amszterdami szerződésben a közérdekű szolgáltatások, mint a társadalmi kohézió eszközei kerülnek említésre.
- ¹¹ A vízprivatizáció társadalmi hatásairól lásd pl. Prasad (szerk., 2008).
- ¹² A pontosság kedvéért megjegyezzük, hogy Walzer érvel az állampolgári jogon nyújtott egészségügyi ellátás mellett, de számunkra most az elméleti megközelítés alapvonala volt a fontos.
- ¹³ Frey nem a magánérdeket, mint önző motivációt állítja szembe a közérdek, mások stb. figyelembe vételével, hanem Csíkszentmihályi Mihály nyomán a belső–külső motiváció felosztást használja. Eszerint a legalapvetőbb belső motivációink az öröm/élvezet, illetve az önképünkkel is összefüggő morális/normatív elköteleződés, míg a pénz, a haszon (egyebek, pl. a hatalom vagy az elismerés mellett) a külső motiváció kategóriájába esik.
- ¹⁴ Egy meglepő esettanulmány szerint például egy svájci falu lakosai nagyobb arányban lettek volna hajlandók elfogadni azt, hogy atomtemető épül a közelükben akkor, amikor ezt a közérdekkel igazolták számukra, mint akkor, amikor anyagi kompenzációt ajánlottak föl (Frey, 1997).
- ¹⁵ Kötetünk tanulmányai több szektoron és példán át illusztrálják, hogy a magánszolgáltatók gyakran járadékvadász (rent-seeking) magatartást folytatnak, hatékonyan csatornázzák maguk felé az állami támogatásokat, vagy más esetben képesek szelektálni, akár diszkriminálni is a fogyasztók között, vissza tudják fogni beruházásaikat vagy lerontják a minőséget annak érdekében, hogy növeljék profitabilitásukat. Lásd Scheiring–Boda (szerk.) 2008.
- ¹⁶ Ostrom tehát egyfajta empirikus alátámasztását nyújtja a komunitárius társadalomelméletnek (vö. Boda, 2000).
- ¹⁷ Jóllehet elképzelhető, hogy – már csak a részvétel minél egyszerűbb biztosítása miatt is – a kisebb szervezetek, közösségi, önkormányzati szolgáltatók jobban meg tudnak felelni a közösségiség itt vázolt elvárásának.
- ¹⁸ Vö. Herbert Simon kielégítő (satisficing) döntési kritériumát.
- ¹⁹ Curtice–Heath, 2009 a politikai vitáról is ad rövid áttekintést.
- ²⁰ Utalás Albert Hirschman klasszikus művének alapfogalmainra: kivonulás, tiltakozás, hűség (Hirschman, 1995).
- ²¹ A GATS-egyezmény elleni nemzetközi kampányról fentebb tettünk már említést. Az EU szintjén a szolgáltatásliberalizációs direktíva (az ún. Bolkenstein-direktíva) kavart politikai viharokat 2005 körül – nem utolsó sorban a közszolgáltatásokra gyakorolt vélt hatása miatt (lásd: Klestenitz, 2008). Franciaországban pedig évek óta folyik a közéleti vita a privatizált vízszolgáltatás okozta vélt vagy valós problémákról. Az elmúlt években több francia város, köztük Párizs döntött úgy, hogy a lejárt koncessziós szerződést nem hosszabítja meg, hanem újra önkormányzati kezelésbe veszi a helyi vízművet. Párizsban ezt a döntést az önkormányzat politikai hírdetéseiben, utcai plakátokon tette büszkén közzé.

IRODALOM

- Arnt Aune, James (2001): *Selling the Free Market*. The Guilford Press.
- Beetham, David (1991): *The Legitimation of Power*. Palgrave Macmillan, New York.
- Bevir, Mark– Frank Trentmann (szerk., 2007): *Governance, Consumers and Citizens. Agency and Resistance in Contemporary Politics*. Palgrave Macmillan, New York.
- Boda Zsolt (2000): „A kommunárius elmélet: identitás, kultúra, értelmezés”. In: Szabó Márton (szerk.): *Beszélő politika. A diszkurzív politikatudomány teoretikus környezete*. Budapest, Józsefvég Műhely.
- Boda Zsolt (2009): Legitimációs és bizalmi deficit a magyar politikai rendszerben. In: Bayer József– Boda Zsolt (szerk.): *A rendszerváltás húsz éve. Változások és válaszok*. MTA PTI–L'Harmattan, 2009.
- Brennan, G.–Buchanan, J. (1984): Voter Choice: Evaluating Political Alternatives. *American Behaviorist Scientist*, 28, 185–201.
- Clifton, J.–Fuentes D. Diaz–Comín F. (2004): *Reconceptualizing Public Services after Integration: States, Markets and Entitlements in the European Union*. UNU-CRIS e-Working Papers, W-2004/8.
- Curtice, J.–Heath, O. (2009): Do People Want Choice and Diversity of Provision in Public Services? In: Park, A.–Curtice, J.–Phillips M. and Clery E. (eds): *British Social Attitudes: The 25th Report*. London, Sage.
- Curtice, J.–Patrikios, S. (2009): Locked in and silent? The effectiveness of ‘voice’ in public services reform. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Panel 34.6. *Beyond the Ballot Box*, Toronto, Canada, 3–6 September 2009.
- Dowding, K.–John, P. (2009): The Value of Choice in Public Policy. *Public Administration*, 87, 219–233.
- Etzioni, Amitai (1988): *The Moral Dimension: Toward a New Economics*. The Free Press, New York.
- Frey, Bruno S. (1997): *Not Just for the Money. An Economic Theory of Personal Motivation*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Frey, Bruno S.–Osterloh, Margaret (2005): Yes, Managers Should Be Paid Like Bureaucrats. *Journal of Management Inquiry*, March 1, 14(1): 96–111.
- Gajduscek György (2010): A „Run like a business”-jelszó ideológiakritikája, *Politikatudományi Szemle*, 1, 125–149.
- Galbraith, John K. (2004): *The Economics of Innocent Fraud. Truth For Our Time*. Houghton Mifflin Co., Boston–New York.
- Gilly Gyula (2008): Állítsátok meg Arturo Ui-t! A társadalmi egészségbiztosítás privatizációja. In: Scheiring Gábor–Boda Zsolt, szerk., (2008): *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája*. Védegylet–Új Mandátum Kiadó, Budapest, 145–167.
- Gulyás Emese (2008): Fogyasztópolgár: hatékony politikai jelszó vagy beágyazott társadalmi jelenség? *Politikatudományi Szemle*, 4, 175–182.
- Habermas, Jürgen (1994): Legitimációs problémák a modern államban. In: *Válogatott tanulmányok*. Atlantisz, Budapest.
- Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons. *Science*, 162 (13), 1243–1248.
- Haque, M. Shamsul (2001): The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review*, January–February 2001, 61 (1).
- Héritier, A. (2001): Market integration and social cohesion: the politics of public services in European regulation. *Journal of European Public Policy*, 8:5, October, 825–852.

- Hirschman, Albert O. (1995): *Kivonulás, tiltakozás, hűség: hogyan reagálnak vállalatok, szervezetek, államok hanyatlására az emberek*. Osiris, Budapest.
- Kaul, Inge–Mendoza Ronald U. (2003): Advancing the Concept of Public Goods. In: *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Edited by Inge Kaul, New York, Oxford University Press, 78–111.
- Klestenitz Tibor (2008): Szolgáltatások Európában: a Bolkenstein direktíva. In: Scheiring Gábor–Boda Zsolt, szerk., (2008): *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája*. Védegylet–Új Mandátum Kiadó, Budapest, 96–112.
- Lewinshon-Zamir, D. (1998): Consumer Preferences, Citizen Preferences and the Provision of Public Goods. *The Yale Law Journal*, vol. 108, 377–406.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ostrom, E.–Parks R. B.–Whitaker G. P. (1978): *Patterns of Metropolitan Policing*. Cambridge, Ballinger Books.
- Papandreou, A. A. (1994): *Externality and Institutions*. Oxford, Oxford University Press.
- Perri 6. (2003): Giving Consumers of British Public Services More Choice: What Can Be Learnt from Recent History? *Journal of Social Policy*, 32: 239–270.
- Prasad, Naren (szerk., 2008): *Social policies and private sector participation in water supply. Beyond regulation*. Palgrave Macmillan, New York.
- Putnam, Robert D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Roe, Emery (1994): *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham–London, Duke University Press.
- Rouillon, Ch. (2008): 2009: A Crucial Year for the European Dimension of Public Services. *Social Europe Journal*, Autumn, 32–35.
- Sagoff, Mark (1998): *The Economy of the Earth: Philosophy, Law and the Environment*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Samuelson, Paul A. (1954): A Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36 (4) 387–389.
- Scheiring Gábor (2008): A közszolgáltatás után: GATS. In: Scheiring Gábor–Boda Zsolt, szerk., (2008): *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája*. Védegylet–Új Mandátum Kiadó, Budapest, 68–87.
- Scheiring Gábor–Boda Zsolt, szerk., (2008): *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája*. Védegylet–Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- Schwartz, B. (2004): *The Paradox of Choice: Why More is Less*. New York, HarperCollins.
- Sen, Amartya (1987): *On Ethics and Economics*. Basil Blackwell, Oxford.
- Soros, George (1998): *The Crisis of Global Capitalism*. Little, Brown and Company.
- Stiglitz, Joseph (2002): *Globalization and Its Discontent*. The Penguin Books, London.
- Van de Walle, Steven (2008): Trust in the public sector: is there any evidence for a long term decline? *International Review of Administrative Sciences*, March 2008 vol. 74 no. 1, 47–64.
- Van de Walle, Steven (2009): When is a Service an Essential Public Service? *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 80, no. 4.
- Walzer, Michael (1983): *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality*. Blackwell Publisher.