

EMANUEL S. SAVAS

PRIVATIZÁCIÓ

Hogyan vonuljon ki
az állam a gazdaságból?

PRIVATIZÁCIÓ

Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?

MENEDZSERSOROZAT 3.

Sorozatszerkesztők

Robert D. HISRICH és VECSENYI János

A sorozat kötetei

R. D. HISRICH, M. P. PETERS:

Vállalkozás – Új vállalkozások indítása, fejlesztése és működtetése

M. E. PORTER:

Versenysztratégia – Iparágak és versenytársak elemzési módszerei

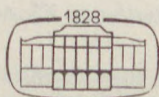
26259

PRIVATIZÁCIÓ

Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?

Emanuel S. SAVAS

MTAK



AKADÉMIAI KIADÓ, BUDAPEST

508832

A mű eredeti címe

PRIVATIZATION

The Key to Better Government

Chatham House Publishers, Inc.

Post Office Box One

Chatham, New Jersey 07928

Fordító

SZEGŐ ANDRÁS

A fordítást ellenőrizte

VECSENYI JÁNOS

MAGYAR
TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
KÖNYVTÁRA

Copyright © 1987 by Chatham House Publishers, Inc.
All rights reserved. Authorized translation from English language.

A könyv 34. oldalán idézett mű Ogden Nash *A politikus* című verse (in: Ogden Nash: I'm A Stranger Here Myself). Copyright 1938 by Ogden Nash. A vers közlése a Little, Brown and Company engedélyével történt.

©Hungarian translation by A. Szegő, 1993

ISBN 963 05 66052

Első magyar nyelvű kiadás: 1993.

Kiadja az Akadémiai Kiadó, Budapest

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás, a nyilvános előadás, a rádió- és televízióadás, valamint a fordítás jogát, az egyes fejezeteket illetően is.

Printed in Hungary

M. TUD. AKADEMIA KÖNYVTÁRA
Könyvtár 1.3.8...../19 ...³⁴ SZ.

***Könyvemet szerető családomnak ajánlom, akik
segítették munkámat:***

HELENNEK, JONATHANNEK, STEPHENNEK

TARTALOM

Előszó a magyar kiadáshoz	11
Köszönetnyilvánítás	15
I. PRIVATIZÁCIÓS HÁTTÉR	17
1. Bevezetés	19
A privatizáció melletti indokok	20
Áttekintés	26
Jegyzetek	27
2. Az állami szektor növekedése	29
Miért nő a kormány?	29
Összegzés	41
Jegyzetek	42
II. A PRIVATIZÁCIÓ ELMÉLETE	45
3. A javak és szolgáltatások alapvető jellemzői	47
Kizárás	47
Fogyaszthatóság	48
A javak és szolgáltatások osztályozása	49
Magánjavak	56
Közös készletű javak	56
Díjfizető javak	58
Közjavak	58
A közjavak és a közös készletű javak körének növekedése	62
Összegzés	66
Jegyzetek	67
4. Alternatív megoldások a javakkal és szolgáltatásokkal való ellátásra	69
Szolgáltatások biztosítása, megszervezése, előállítása	70
A szolgáltatás megszervezése	72

Többszörös, hibrid és részleges megoldások	91
Privatizálás	96
Összefoglalás	98
Jegyzetek	100
5. A különböző megoldások elemzése és összehasonlítása	103
A javak természete és a megoldások közti választás	103
A megoldások értékelésénél szerepet játszó tényezők	105
A különféle megoldások összehasonlítása	116
A privatizációs alternatívák jellemzői	118
Összefoglalás	124
Jegyzetek	125
III. PRIVATIZÁCIÓ A GYAKORLATBAN	127
6. A privatizáció alkalmazásai az anyagi és kereskedelmi szolgáltatásokban	129
Szilárd hulladék kezelése	132
Utcai szolgáltatások	139
Közlekedés	144
Vízszolgáltatás és szennyvíztisztítás	154
Elektromos áram	156
Távközlés	158
Kereskedelmi és adminisztratív tevékenységek	161
Állami tulajdon	167
Állami tulajdonú vállalatok	171
Egyéb és a jövőben várható alkalmazási formák	174
Következtetések	176
Jegyzetek	177
7. Alkalmazások a védelem és a humánszolgáltatások területén	185
Közbiztonság	185
Honvédelem	192
Egészségügy	193
Lakásügy és városfejlesztés	200
Jóléti szolgáltatások	208
Oktatás	215
Üdülés, szabadidő	220
Következtetés	224
Jegyzetek	225
IV. A SIKERES PRIVATIZÁCIÓ FELÉ	231
8. Hogyan privatizáljunk?	233
Terhek átruházása	234
Tehermegosztás államtalanítás révén	241
Az állam szerepét korlátozó megoldások	246

Használati díjak	247
Versenly	249
Szerződés-kötés szolgáltatásokra	253
Összefoglalás	269
Jegyzetek	270
9. A privatizáció problémái	273
A privatizáció koncepcionális problémái	273
A sikeres privatizáció szükséges feltételei	274
A megvalósítás akadályai	276
Összefoglalás	281
Jegyzetek	282
10. Véggövetkeztetés	283
Jegyzetek	286
11. Privatizáció a poszt-szocialista országokban	287
Állami vállalatok	287
Nem elég privatizálni	289
A privatizáció céljai	291
A privatizáció módszerei	291
A privatizáció problémái	298
Az állami vállalatok értékesítése	301
„Kisprivatizáció”	305
A lakásszektor privatizálása	307
Következtetések	308
Jegyzetek	309
Tárgymutató	311

Előszó a magyar kiadáshoz

E. S. Savas privatizációról írt műve tipikus amerikai munka. Elsősorban nem azért, mert a szerző privatizációs elképzelései szorosan összekötődnek a Reagan-kormány 1985-ös „államtalanítási” programjával, hanem mert a mű többségében leírt problémák-módszerek az USA-ban történetileg kialakult realitásokból fakadnak. Ennek lényege, hogy az USA-ban alig van állami tulajdon, állami vállalat (ld. Sólyom László feldolgozását az amerikai public corporation-ökről. Gazdaság és Jogtudomány, 1977/1–2.). Tehát míg Nyugat-Európában a (re)privatizáció „az állami vállalatokból való kiábrándulás” jegyében jelentkezett a 70-es években, addig az USA-ban a privatizáció részben az önkormányzati vagyonra, részben az állami infrastruktúrára irányul. (Nem véletlen, hogy Savas professzor is a Reagan-kormány Lakásgazdálkodási és Városfejlesztési Szövetségi Hivatalának helyettes államtitkáráként tevékenykedett.)

A nemzeti vagyon kb. 70–90%-át birtokló állami vállalatok magántulajdonba adásának kinkeserves problémáival foglalkozó kelet-európai olvasóban talán dührohamot vált ki, amikor Savas az úrkutatás privatizációjának lehetőségeiről elmélkedik. Bizony, nálunk még nem nagyon aktuális a rendőrség, a tűzvédelem vagy a büntetés-végrehajtás privatizálása, megvagyunk magánbörtönök nélkül is. De ha önkormányzataink sanyarú helyzetére gondolunk, rendkívül sok hasznos ötletet lehet meríteni Savas könyve III. részének a hulladékok kezelésével, az utcai szolgáltatással, városi elektromos művekkel, vízszolgáltatással, illetve a lakásgazdálkodással és területfejlesztéssel kapcsolatos fejtegetéseiből. Bár a közlekedés és a hírközlés sem tartozik Magyarországon az elsősorban privatizálandó ágazatok közé, de Savas fejtegetései nálunk is elgondolkodtathatják a vasút, a légi közlekedés, a posta és távközlés vezetőit. Végül a nagy humán elosztási rendszerek, az oktatás, a kultúra, a tudomány, a szociálpolitika államháztartási reformja sem képzelhető el a privatizációs gondolatkör bevonása nélkül.

Mi is tehát a privatizáció Savas gondolatmenetében? Röviden kifejezve: út a jobb – a költségtakarékosabb, hatékonyabb – kormányzáshoz, mégpedig a kormányzás önkorlátozása révén. A privatizáció ilyen értelemben „cél és eszköz” egyszerre. Az állam társadalmi szerepéről való vita persze igen régi, de a privatizáció mint tudatos állami politika, mint az állami teljesítmény javításának eszköze a 60-as, 70-es évek fordulóján jelent meg. Ebben a tágabb értelmezésben a privatizá-

ció a XX. század második felében a polgári társadalmakban is egyre nagyobb teret kapott állami szerepvállalás visszaszorítására és a magánszektor lehetőségeinek növelésére irányul.

Az állami tevékenység növekedése 1950–1980 között a legtöbb fejlett polgári jóléti államban tény: ciklikusan, de átlagban növekvő tendenciát mutatott a legtöbb országban a kormányhivatalok száma, a közalkalmazotti létszám, a közkiadások és az ezek fedezésére hivatott adók összege. Az állami szerepvállalás növekedésének okait az I. rész 2. fejezetében Savas komplex társadalomtudományi módszerrel mesterien mutatja be. Az okok között szerepel az urbanizáció; a lakosság viszonylagos elöregedése; a szociálpolitika a társadalmi igazságtalanságok orvoslására irányuló törekvés jegyében; tömegigények kielégítésénél a magánszféra kockázatkímélése; az a „költségvetési illúzió”, hogy az állami szolgáltatások olcsóbbá tehetők, mint a magánszféráé; az állami alkalmazottak növekvő befolyása és a különböző politikai kényszerek (képviselők „osztogatják” az állami megrendeléseket, állami állások utáni társadalmi kereslet növekedése), az, hogy kialakultak ún. érdemjavak, amelyek fogyasztási lehetőségét az állam mindenáron biztosítani kívánja a lakoságnak.

Az 1980-as évekre azonban kialakul a túlzott állami befolyással szemben a privatizáció igénye, és ez robbanásszerűen terjed a nyugati világban. Savas szerint a privatizáció mellett kormányzati *pragmatikus* (költségkímélő kormány), *ideologikus* (a magánszektor az összehasonlításban kevésbé hatékony, a kormány túlságosan is a politikai szempontok szerint jár el), *üzleti* (a legtöbb állami szolgáltatás magánalapon hatékonyabb) és végül *populista* (a túlzott állami befolyás veszélyes az emberi szabadságra, a demokráciára, elidegenítő, személytelen bürokratikus struktúra) érvek szólnak. Ugyanakkor a privatizációval szemben igen nagy az ellenállás is, sok az „értelmetlen”, „zavaros” politikai vita. Ellenállnak mindenekelőtt az „utasítsd és ellenőrizd” szindróma hívei, a nagy létszámú közalkalmazotti réteg és a nagy befolyású közalkalmazotti szakszervezetek. A politikai ellenállás fő vonala pedig az, hogy a privatizáció állítólag igazságtalan a szegényekkel szemben, kiélezi a gazdasági egyenlőtlenségeket, a magánszektor a privatizáció során „leföli a tejfölt”, azaz kiszedi a nyereséges részeket az állami szektorból, és a veszteséges közszolgáltatásokat az állam nyakán hagyja.

A Reagan-kormány privatizációs küzdelmei messze vannak tőlünk, de ugye, a privatizáció elleni érvek milyen ismerősek! A magyar privatizáció során is gyakori vád, hogy a külföldi befektetők „kimazsolázzák” a magyar vállalatokat. A politikai rendszerváltás után ismét megjelent az erős állam és kormányzat iránti igény, a minisztériumok központi hivatalokkal, szervekkel bővülnek – már nem terheli őket a reformkommunista kormányok mintegy büntudatból is származó decentralizáló-dereguláló gyakorlata. „Nem is kell olyan gyorsan privatizálni, az állami vállalati vezetés megreformálható, az állami vállalat is lehet olyan hatékony, mint a privátszféra.” A privatizáció a gazdagok még gazdagabbá válásának eszköze, a lakosság, a munkavállalók milliói ebből a folyamatból kimaradnak. Ezért a szakszervezetek szigorú feltételekhez kötik, gátolják a privatizációt.

Savas nagyszerű példákkal mutatja ki, hogy a privatizáció nem jelenti a kora

kapitalista „teljesen szabad” piaczgazdaság vagy a nyers, korlátlan verseny visszatérését, a privatizáció igenis összeférhet a jóléti állammal, a szociális piaczgazdasággal. „A hatvanas évek végének Amerikájában a társadalmi problémák a kormányzás legfelső szintjére tolódtak, és ott kezelhetetlennek bizonyultak annak ellenére, hogy a legjobb elméket mozgósították megoldásukra. Noha eredetileg a hangsúly az önszegélyezésen és a közösségi erőfeszítésen volt, ennek helyét idővel egy kiterjedt paternalisztikus államapparátus vette át, amely a jóléti szolgáltatásokban részesülőket tehetetlen áldozatoknak, nem pedig segélyre szoruló állampolgároknak tekintette. Ez pedig összességében nem javított, hanem inkább rontott a kedvezményezettek helyzetén, kialakult a jóléti juttatásra ráutaltság generációs átörökítése mint végső soron állam által létrehozott probléma.” Számtalan példát hoz fel a közhivatalok rossz gazdálkodására, hozzá nem értésére, felelőtlenségére, őket ugyanis nem fenyegeti a csőd veszélye.

Rendkívül érdekesek Savas példái a privatizációval kapcsolatos visszaélések, csalások, korrupciók körében is – amellyel nálunk is gyakran érvelnek a privatizációval szemben. Egy város versenytárgyalás alapján magánszemélynek ítélte oda valamely városi szolgáltatást, és ezzel évi nettó 22%-os megtakarítást értek el. Később összejátszás miatt per indult, ahol azt állították, hogy 10%-kal magasabb árat is el lehetett volna érni a szerződésben. És íme Savas: „Vegyük észre a dolgok iróniáját. A városlakók korábban mondjuk 100 dollárt fizettek a városi szolgáltatásért, most 22%-kal kevesebbet, tehát 78 dollárt. Az emlegetett összejátszás hiányában az ár 71 dollár lehetett volna. A 7%-os többletnek a sajtó nagy figyelmet szentelt, de senki sem foglalkozott a korábbi 22%-os többlettel, amennyivel többlet fizetett a lakosság éveken keresztül a saját zsebéből. Természetesen az összejátszásra, a korrupcióra nincs mentség, de megdöbbenő, hogy mennyire naivan közömbös a közvélemény az állami szolgáltatással elért jóval nagyobb veszteséggel szemben.” Abban az elítélendő és nagy nyilvánosságot kapott botrányban is, amikor New York város tisztségviselői pénzt fogadtak el azoktól, akiknek azután odaítélték a parkolási büntetések behajtásának a jogát, alig fordítottak figyelmet arra, hogy a beszédett bírságok összege a magánbehajtás következtében emelkedett, azaz gazdasági (bár nem erkölcsi) értelemben a vesztegetés ellenére a város jobb helyzetbe került, mint amilyenben volt, amikor maga szedte be a bírságot.

Persze Savas is tudja, hogy a privatizációnak nemcsak előnyei, hanem hátrányai is vannak. Hosszú távú privatizációs stratégiát kell kialakítani, amelynek egyik oldalán az állami szolgáltatás-értékesítés, másik oldalán a piac, illetve az önkéntes-önkiszolgáló megoldások állnak. Középen pedig a fokozatos, részleges privatizáció számos eszköze található, így elsősorban a magáncégekkel-non-profit szervezetekkel kötött szerződések, koncessziók, termelőknek nyújtott szubvenciók, illetve a fogyasztóknak nyújtott utalványok. Főleg a szerződések körében rengeteg technikát lehet tanulni Savas könyvéből, de igen figyelemreméltóak a versenytárgyalással, a monopóliumok felbontásával, a deregulációval, a privatizációra kiválasztott vállalatok sajátosságaival kapcsolatos fejtegetései is.

Savas Amerikában megjelent könyvét a posztszocialista országokra vonatkozó fejezettel egészítette ki. Természetesen Savas nem kelet-európai szakértő, és így

naivitás, félreértés is található a munka 11. fejezetében (pl. amikor a Mao Ce-tung halála utáni „privatizációt” a történelem egyik legjelentősebb privatizációjának minősítette). Ugyanakkor e fejezet – függetlenül attól, hogy a példák többsége jugoszláv vagy lengyel – a magyar olvasó számára is igen tanulságos lehet.

A kiindulólhelyzetet jól jellemzi a lengyel Lewandowskinak tulajdonított híres idézet: „A privatizáció senki tulajdonában nem levő, ismeretlen értékű vállalatok eladása olyan vevőknek, akiknek nincs pénzük.” Ha ehhez hozzátesszük, hogy a hatalmas tömegű privatizálandó állami vagyronról van szó, a lakosság pedig a szocialista évtizedek után a magántulajdonnal szemben számos averzióval küszködik, úgy érthetővé válik egyfelől a privatizáció elhúzódása, másfelől a privatizációval kapcsolatos botránysorozat, az a társadalmi harc, amelynek jellemzője, hogy a legtöbb privatizáció esetén mindenki küzd mindenkivel.

Savas jól látja az alapvető jogi problémát, hogy a szocialista állami vállalat olyan jogi kategória, amely ebben a formában nem privatizálható. Előbb át kell alakítani kereskedelmi társasággá, amely folyamat során mesterségesen kell kijelölni a tulajdonosokat. Ezen átalakítás során pedig értékelni kell az állami vállalatot, amely nem mehet végbe objektív ismérvek alapján. Az is világos, hogy ha az állami vállalatok privatizálása a fejlett ipari országokban megszokott módszerekkel történne (pl. az angol tőzsdei technikával), akkor pl. Magyarországon 200 évig tartana. Éppen ezért a volt szocialista országok rendkívül nehéz, ismeretlen úton tapogatóznak, kísérleteznek, amely bizonyos hibaszázalék nélkül nem lehetséges.

Savas ugyanis minden eddigi privatizációs módszernél kimutatja a negatív oldalakat is. Nem jó a „spontán” privatizáció, de a centralizált, bürokratikus privatizáció is sok kárral jár. Nem lehet csak piaci módszerekkel privatizálni, de a munkások, alkalmazottak tulajdonosként való kezelésének is több sebezhető pontja van, a reprivatizációnak szoros korlátai vannak, a kupon (népi részvény) módszer is számos hátránnyal jár. Savas könyvéből levonható a következőket: privatizációs stratégiánk kiválasztásánál csak a relatív optimumra törekedhetünk.

Még egyet. Savas egész könyve ezt sugallja: nem elég csak az állami tulajdont privatizálni. Az egész társadalmi-gazdasági életünket át kell hatnia a civil értékek elsődlegességének, piaci versenykörnyezetet kell teremteni, háttérbe kell szorítani a szocialista államigazgatási államtól örökölt bürokráciát, le kell küzdeni a monopóliumokat, általános jelleggel deregulálni, decentralizálni kell. Csak az öntudatos polgár (citoyen) lehet valóban magántulajdonos (bourgeois), és csak az öntudatos magántulajdonos-vállalkozó lehet igazán alanya a demokratikus közjogoknak, egyenrangú partnere a neki szolgáltató államapparátusnak.

Budapest, 1993. február

Sárközy Tamás

Köszönetnyilvánítás

Először 1969-ben, véletlenül került a kezembe egy fogalmazvány, amely a privatizáció témakörét érintette. Akkoriban New York polgármesterének, John V. Lindsaynek a helyetteseként tevékenykedtem. Abban az időben éppen egy olyan stratégia kidolgozásán fáradoztam, amelynek az volt a célja, hogy maradandó javulást hozzon a kormányzati hivatalok irányítási tevékenysége és hatékonysága területén. Azóta tanárként, kutatóként, tanácsadóként, megfigyelőként, majd (Reagan elnök idején) a Lakásgazdálkodási és Városfejlesztési Szövetségi Hivatal helyettes államtitkáraként (erre az időre tudományos kutatói tevékenységemet felfüggesztettem) sokkal többet tanultam annál, mint amit ebben a kötetben – leszűrt tapasztalatként – leírtam. Ezért hálás vagyok mindenkinek a kormányon belül és azon kívül, az ismert és ismeretlen köztisztviselőknek, a magánszférában tevékenykedő gyakorlati szakembereknek és kutató kollégáimnak, akik – akarva vagy akaratlanul – hozzájárultak szakmai fejlődésemhez és a közéleti politika e rendkívül fontos területével kapcsolatban levont következtetéseimhez. Nyilvánvalóan nem lehet mindenkit megnevezni, de feltétlenül meg kell említenem, és köszönetet kell mondanom John Dieboldnak, Lia Ostromnak, Barbara Stevensnek és Aaron Wildavskynek.

A Manhattani Politikakutató Intézet, William M. H. Hammett felvilágosult vezetése idején, támogatta munkámat, és én hálás vagyok ezért. Hálával tartozom kedves barátomnak, Peter Troppnak, akinek a kormányzati munka egyszerre hivatás és szenvedély, számos vázlatom alapos olvasásáért és újraolvasásáért, valamint makacsságáért, amivel rávett arra, hogy módosítsak bizonyos részeket, és javítsak a könyv szerkezetén, bár kezdetben vonakodtam ettől. Végül szeretnék köszönetet mondani segítségéért Srini Muktevinek.

NOTES ON THE HISTORY OF THE JOURNAL

The Journal of the American Medical Association was first published in 1882, under the name of the "Journal of the American Medical Association, and the American Medical Association's Journal." It was then a small, quarterly publication, containing only a few pages of text and a few illustrations. Over the years, it has grown into a large, monthly publication, containing a wealth of information for the medical profession. The Journal has always been a leading source of information for the medical profession, and it continues to be so today. It is a journal that is read by every medical professional in the United States, and it is a journal that is respected by the medical profession throughout the world. The Journal has a long and distinguished history, and it is a journal that is proud of its past and its future.

The Journal of the American Medical Association is a journal that is read by every medical professional in the United States, and it is a journal that is respected by the medical profession throughout the world. It is a journal that is proud of its past and its future.

PRIVATIZÁCIÓS HÁTTÉR

PRIVATIZACIÓ HATÁR

Bevezetés

A privatizáció új szó, amely rossz hangzása ellenére gyorsan divatba jött. A *privatizál* először egy 1983-as kiadású szótárban szerepelt a következő szűkebb értelmezéssel: „magánkézbe adja egy vállalat vagy iparág állami ellenőrzését, vagy tulajdonát magánra változtatja.”¹ Van azonban a szónak egy szélesebb jelentése is; a társadalmi szükségleteknek és a kormány ezek kielégítésében játszott szerepének újfajta szemléletét takarja. Azt jelenti, hogy a társadalom az emberi szükségletek kielégítésében jobban támaszkodjon a magánszervezetekre és kevésbé az államra. A privatizáció nem más, mint a kormány szerepének csökkentése, a magánszektor szerepének növelése a tevékenység vagy a tőketulajdon valamely fajtájában. (A definíció részletesebb tárgyalását és a privatizációba tartozó tevékenységek pontos felsorolását l. a 4. fejezetben).

Ellenfelei nem látnak mást a privatizációban, mint felszólítást az állam visszaszorítására, s egy olyan kegyetlen állapothoz való visszatérésre, amelyben csak a legkiválóbbak boldogulnak, a gyöngéket és betegeket magukra hagyják. Pedig a privatizáció is lehet éppen olyan együttérző, mint a jóléti állam; sőt, ha helyesen alkalmazzák, még többet is nyújthat a kevésbé szerencséseknek.

A privatizáció többféle formában is megjelenik. Ha az állam szerződést köt magánvállalatokkal, hogy azok finanszírozzák, építsék fel és működtessék a vízműveket és a börtönöket, söpörjék az utcát, metsszék a fákat, javítsák a hajókat, ez is a privatizáció egy formája. De ugyancsak privatizáció, ha egy nonprofit szervezetet azzal bíznak meg, hogy házhoz szállítsa az ebédet az ágyhoz kötött betegeknek, vagy egy út menti csárdát üzemeltessen. Élelmiszerjegyek vagy lakáskötvények kibocsátása a szegények számára ugyancsak a privatizáció egy-egy példája, noha egészen más, mint ha állami gazdaságokat, állami tulajdonú élelmiszerboltokat tartanának fenn, vagy állami lakásépítési programokat működtetnének. A városalakók is privatizálnak, amikor lakóhelyükön biztonsági őrseget szerveznek, vagy a külkerületek lakói, amikor önkéntes tűzoltóbrigádokat állítanak fel. Privatizáció az állami légijárat, gyár vagy szénbánya eladása, de privatizáció az is, ha az állam kivonul a jelzálog-biztosításból, vagy a távolsági buszjáratok üzemeltetéséből, és ezeket a szolgáltatásokat átengedi a piacnak.

Közületi és magán között elmosódott a határ. Egy közparkra vagy egy kormányhivatal épületére azt mondjuk, hogy közületi (public), de ugyanezt mondjuk

az IBM-re is, csak azért, mert több részvényes is megvásárolhatja; ez tehát köztulajdonban lévő magánvállalat. Hasonlóképpen nyilvános (public) étterem az, ami nyitva áll a nagyközönség előtt, noha lehet, hogy csak egy tulajdonosa van. Megtévesztő módon ugyanazt a jelzőt – köz (public) – használjuk három különböző dolog jelölésére: állami tulajdon, megosztott tulajdon, széles körű hozzáférés. Ez a szemantikai zavar azonban termékeny, mert azt sugallja, hogy nincs szükség állami tulajdonra – következőképp állami beavatkozásra sem – ahhoz, hogy a „nagyközönség” javára történjen valami. A privatizáció ezt a sokszor alábecsült közhelyet lovagolja meg, és a tulajdoni és működési megoldások teljes skálájára támaszkodva próbálja kielégíteni az emberi szükségleteket.

Már most sietünk leszögezni, hogy ebben a könyvben *szolgáltatásnak*, *közszolgáltatásnak* nemcsak az olyan szűkre szabott feladatokat tekintjük, mint a szemétyűjtés, levélkihordás, tűzoltás, vasutak üzemeltetése, hanem az olyan széles értelemezetteket is, mint az öregek gazdasági biztonsága, étel-miszer-ellátás, a nemzet védelme külső fenyegetéssel szemben, a lakosság ruházása, feldolgozóipari termékek gyártása, a veszélyeztetett tengeri állatfajok védelme. Amint az ebből a rövid listából is kitűnik, a könyvben található elemzés minden kultúrára és társadalmi-gazdasági rendszerre alkalmazható, függetlenül azoktól a konkrét intézményi megoldásoktól, amelyeket az emberek javakkal és szolgáltatásokkal való ellátása során alkalmaznak.

A privatizáció melletti indokok

A privatizációs mozgalom mögött számos indok húzódik meg: pragmatikus, ideológus, üzleti, populista. A pragmatisták célja a jobb, a költséghatékonyabb kormányzás. Akik a kérdést ideológiai szempontból közelítik meg, azok célja a kevesebb kormány, amely kisebb szerepet játszik, mint a magánintézmények. A vállalkozók érdeke azt kívánja, hogy a korábban kormányzati kiadásokra fordított összegeket irányítsák át a magánszektorba. A populisták célja pedig, hogy oly módon jussanak el egy jobb társadalomhoz, hogy az emberek nagyobb beleszólást kapnak közös céljaik megvalósításába, miközben a nagy állami és magánburokráciák szerepe csökken.

E négy szempont összefoglalása megtalálható az 1.1. táblázatban. Az alábbiakban pedig rátérünk részletes kifejtésükre.

A pragmatikus szempont

Amikor a kormány súlyos pénzügyi nyomás alá kerül, amikor tehát az állami tevékenység költsége nő, a lakosság pedig ellenzi az adóemelés, a hivatalnokok minden lehetőséget megragadnak a szorult helyzetből való kikeveredésre. Első reakciójuk valamilyen elmés könyvelési megoldás kieszelése, amely elfedi, hogy mekkora is az eltérés a bevételek és a kiadások között. A második, hogy hitelt vesznek fel a hiány betömésére. A hitelezők azonban nem hajlandók veszteséges

1.1 táblázat A privatizáció mögött meghúzódó erők

Erő	Cél	Indoklás
Pragmatikus	Jobb kormányzat	Az óvatos privatizáció javítja a közszolgáltatások költséghatékonyságát.
Ideologikus	Kisebb kormányzat	Az állami szektor túl nagy, túl erős, túlságosan beavatkozik az emberek életébe, és ezzel veszélyezteti a demokráciát. A kormány döntései politikaiak és ezért kevésbé megbízhatók, mint a piaci döntések.
Üzleti	Nagyobb üzleti szektor	A kormányzati kiadások a gazdaság erőforrásainak egy jelentős részét felszívják; többet kellene a magáncégeknek juttatni. A magánszektor jobban tudná hasznosítani az állami vállalatokat és az állami vagyont.
Populista	Jobb társadalom	Az embereknek nagyobb választási lehetőséget kell biztosítani a közszolgáltatások terén. Meg kell adni nekik a lehetőséget, hogy ők határozhassák meg, mik a közösségi szükségletek, és hogy a családra, a szomszédságra, az egyházra, az etnikumra, önkéntes egyesületekre támaszkodva kifejlesszék a közösségi érzést, és kevésbé kelljen a távoli bürokráciákra támaszkodniuk.

állami vállalatokat támogatni, különösen nem fejlődő országokban. Ipari országokban a lakosság ellenszenva a nagyobb kormánykiadással szemben a kötvények szabotálásához vezethet, a könyvelési szabályok egységesedése pedig egyre kevesebb lehetőséget hagy a könyvelési lelemény számára. Ilyenkor két lehetőség marad nyitva a közhivatalnokok előtt: az állami tevékenység visszafogása vagy a termelékenység növelése.

A kormányzati tevékenység visszafogása természetesen nem népszerű e tevékenység kedvezményezettjei körében, ezért a termelékenység növelése politikailag vonzóbb megoldás. De még ez is ellenállásba ütközik, mert sérti az érintett közhivatalnokok érdekeit, és amúgy is nehéz megvalósítani. A kormányzás modern kori története tele van a tevékenység javítását célzó centralizációs, decentralizációs, átszervezési, teljesítményhez kötött finanszírozási, PPBS (tervezés-programozás-financezírozás), ZBB (zéró-alapú költségvetés), MBO (célokon keresztüli irányítás), vezetőképzési, érzékenységlejlesztési, szervezetfejlesztési, dolgozói érdekeltiségi, megosztott megtakarítási, öngazgató bizottságos, termelékenységi tanácsos, számítógépesítési, vezetéstudományi, operációkutatási és egyéb technikákkal. Ezek hatása azonban csekély volt, hogy miért, arra még később visszatérünk. Mélyebben szántó, stratégiai megközelítésre van szükség.

A privatizáció a kormányzati munka termelékenységének javítására irányuló stratégia. Amennyiben sikeres, az emberek több szolgáltatást kapnak a pénzükért. A 6. és 7. fejezet azt bizonyítja tapasztalati úton, hogy a privatizáció, ha helyesen hajtják végre, jelentősen emeli a hatékonyságot anélkül, hogy a szolgáltatás minősé-

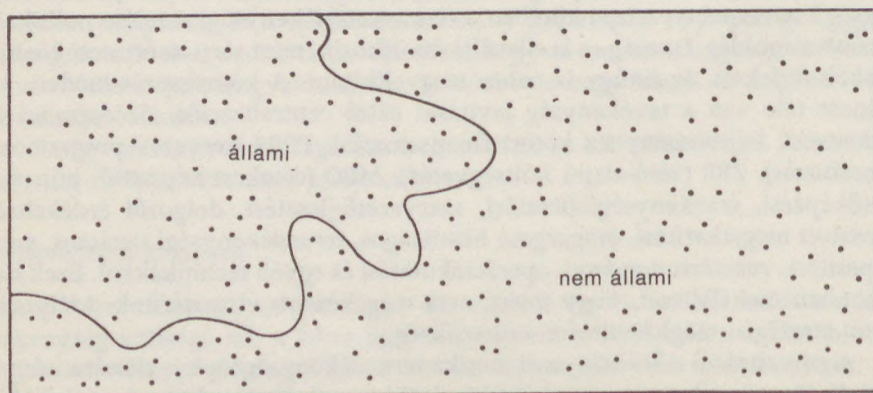
gét rontaná. Ezért a költségérzékeny kormányzati tisztviselők – a kormányzati munka javítását követelő és más privatizációpárti csoportok által megtámogatva – a privatizációra úgy tekintenek, mint a jobb közigazgatás és a költséghatékonyabb kormányzás eszközére.

Ideológiai indokok

A különböző társadalmakban a kormány szerepe is különböző, sőt még egyazon társadalomban is változik az időben: az évtizedek, évszázadok során hol erősödik, hol gyengül. Ezt a helyzetet szemlélteti az 1.1 ábra. Ezen pontok jelölik a társadalom által fogyasztott (a fenti széles értelemben vett) javakat és szolgáltatásokat, ezek előállításának felelőssége pedig megoszlik az állami és a nem állami (vagyis magán)szféra között. A két szférát elválasztó vonal a különböző országokban máshol helyezkedik el; a volt Szovjetunióban pl. az állami szektor foglalta el szinte az egész területet.

A határvonal alakja és helyzete az időben változik. Pl. az Egyesült Államokban egyre több levelet kézbesít a magánszektor, és az állami levélkézbesítés szerepe relatíve csökken. Ezzel szemben az állami egészségügy az utóbbi évtizedekben hihetetlenül kibővült. Más szavakkal: a határ különböző szakaszai egymással ellentétes irányokban is mozoghatnak.

Annak ellenére, hogy ilyen ellentétes mozgások is voltak, összességében a kormány szerepe az Egyesült Államokban inkább nőtt, mint csökkent. A 2. fejezet foglalja össze az állami szektor méretére és növekedésére vonatkozó adatokat és a mögötte meghúzódó okokat. E trendek sokakat aggodalommal töltenek el, a demokráciát látják általa veszélyeztetettnek. Ilyen jelszóval hívják csatasorba az embereket: „A kormány másszon le a hátunkról, és lépjen ki a zsebünkből”.



1.1 ábra A társadalom által keresett szolgáltatások elvi vázlata, felosztva állami (köz-) és nem állami (magán-) szolgáltatásokra

E nézet hívei a politika- és gazdaságfilozófia elveire hivatkoznak. Azzal, hogy az emberek jólétét az állam használja fel, hogy a pénzek hovaforrásával kapcsolatos döntéseket egyre távolabb és egyre felelősségre vonhatóbb kormányzati szervek hozzák, azzal, hogy a kormányzat az emberi tevékenység egyre újabb területein van jelen, a szabadság szenved csorbát. Amikor az alkotmányt és annak módosítását az alapító atyák megfogalmazták, gondosan ügyeltek arra, hogy az állampolgárt védjék a kormánytól. A civilizáció története azt mutatta számukra, hogy a kormány komoly veszélyt jelent az általuk olyannyira tisztelt emberi szabadságjogok szempontjából. Az állami intézmények még egy demokráciában is a zsarnokság eszközeivé válhatnak; azok, akik a többség támogatását élvezik, állami kényszert alkalmazhatnak a kisebbség ellen. Ezért az alkotmány megfogalmazói egy olyan rendszert vázoltak fel, amely csak azt a minimális kollektív kényszert engedélyezi, amely a szabadság áldásainak élvezetéhez elengedhetetlen. A kormányzati hatalommal szemben minden egyes ponton ellensúlyokat építettek be.

Az egyéni szabadság nem az egyetlen érték, amit az erős kormányzat veszélyeztet. Fontos az igazságosság is, valamint az egyenlőség, ami az igazságosság egyik fontos eleme. Egyformán értelmes és humánus emberek is eltérően ítélik meg, hogy mi az egyenlőtlenségnek az a szintje, a jövedelemelosztásnak az a mértéke, ami még elfogadható és egyúttal igazságosnak is tekinthető, de az biztos, hogy az igazságosság érvényesülésére – jó vagy rossz irányban – a kormánynak komoly befolyása van azáltal, hogy valakitől elvesz azért, hogy másvalakinek adjon.

A véges erőforrások világában a hatékonyság fontos társadalmi cél. A nyersanyag minden egyes tonnájából, minden egyes munkaórából a maximumot kell hogy kihozzuk. Hatékonyságra azért van szükség, mert ez növeli az életszínvonalat. A túlságosan nagy hatalmú kormány ugyanolyan veszélyt jelent a hatékonyságra, mint a szabadságra és az igazságra nézve.

Szabadság, igazságosság és hatékonyság egyformán fontosak, és mindegyik össze is függ a másikkal. Azonban mint célok, mégis különböznek egymástól, sőt konfliktusba is kerülhetnek egymással, és ilyenkor valamilyen kompromisszumra van szükség, pl. az igazságosság érdekében feláldozunk valamennyit az egyéni szabadságból vagy a gazdasági hatékonyságból. A kormány egy olyan eszköz, amit a társadalom annak érdekében használ, hogy elérje ezeket a célokat, hogy összhangot teremtsen közöttük, de túladdagolva mindhárom cél sérelmet szenved.

A túlzott kormányzati szerepvállalással kapcsolatos másik ideológiai aggály a kormánnyal szembeni bizalmatlanság okozta károokra összpontosít. A modern civilizáció megköveteli az emberektől, hogy életük fontos mozzanatait feletti kontrollt átengedjenek személytelen intézményeknek. Az egyén autonómiája csökkent, és az egyén jóléte iránt érzett felelősség áthárult közintézményekre, mindenekelőtt a kormányra. A kormány azonban nem elég érzékenyen reagál, továbbá nehéz valamit számon kérni rajta, és ha önálló életet kezd élni, akkor az emberek úgy érzik, hogy nem tartja be egy hallgatóságos szerződésnek a rá eső részét: nem teszi meg mindazt, amit a feltevések szerint csak egy kormány tehet meg. Elvesztik a kormányba vetett bizalmukat. Ez a magatartás világosan kitűnik egy, az Egyesült Államokban 1980-ban végzett vizsgálatból. A megkérdezetteknek mindössze

21 százaléka gondolta, hogy a kormány működése a többség érdekeit szolgálja; 1982-re ez a szám valamit emelkedett, elérte a 29 százalékot.² Egyes országokban az emberek a kormányt szükséges rossznak tekintik, önimádó hivatalnokok és köztisztviselők bandájának.

1958 és 1980 között az Egyesült Államokban jobban erősödött a kormányellenes, mint az üzletiélet-ellenes hangulat.³ 1980-at követően ez az érzés is alábbhagyott némileg, miközben az új kormányzat kezdte átalakítani a szövetségi állam szerepét; a kettő valószínűleg összefügg egymással.

Ha arra kerül a sor, hogy valamit el kell végezni, a közvélemény szerint a magánszektor ebben hatékonyabb, mint a politikai intézmények.⁴ Ami a szolgáltatások minőségét illeti, a helyi önkormányzat és a tömegközlekedés áll a sor végén, együtt az ingatlanforgalmazókkal és hátrább, mint az autójavítók.⁵

Jimmy Carter (a nem washingtoni jelölt) elnökké választása, Ronald Reagan (az esküdt Washington-ellenes és kormányzatellenes) kétszeri elnökké választása részben azt a tömeghangulatot fejezi ki, amit a kormány növekvő szerepvállalása kiváltott. A századunk első felében megvalósított, akkoriban olyannyira áhított társadalmi és gazdasági reformok ma felülvizsgálatra szorulnak, annyi hiba, túlkapás, pazarlás történt időközben, és annyi jele tapasztalható az intézményi érleltségedésnek.

A fentiekben a kiterjedt kormányzással szembeni ideológiai érveket a politikai filozófia szemszögéből tekintettük át. Egy másik érvrendszer a gazdasági filozófiára épít. A társadalom hosszú távú jóléte akkor lesz maximális, ha a gazdasági döntéseket a piacra hagyjuk (a kormány pedig csak arról gondoskodik, hogy senki se szenvedjen hiányt alapszükségleteiben). Az államnak azonban definíció szerint komoly hatása van a gazdaságra, és ez óhatatlanul oda vezet, hogy a gazdasággal kapcsolatos döntéseket politikai, nem pedig gazdasági megfontolásokból fogják meghozni. Ezért az erős állami szféra – ellentétben a gyenge állami szférával – a társadalmat szegényíti.

A politikai és gazdasági filozófia érveire támaszkodva a fenti nézetek hívei az 1.1 ábrán szereplő határvonalat bal felé szeretnék eltolni, csökkentve az állami szektor szerepét és növelve a magánszektorét. Ez privatizáció, és a privatizációs mozgalom a legerősebb támogatást éppen innen szerezte. Paradox módon azok az ideológusok, akik nem akarják növelni a kormányzati tevékenység hatékonyságát (mert ez a kormány jelenlegi szerepében való megerősödését jelentené) egy táborban találják magukat a pragmatikusokkal, akik éppen a hatékonyságnövelés miatt támogatják a privatizációt. A privatizáció ideológus támogatói *kevesebb* államot akarnak; a pragmatikus támogatók egy *soványabb*, de hatékonyabb államot.

Üzleti indokok

További támogatást kap a privatizáció az üzleti élet szereplőitől. A gondolatmenet egyszerű. A kormány egy csomó pénzt költ el, a zömét a hivatalnokok bérére. Az állami alkalmazottak munkájának nagy része rutin üzleti tevékenység, ami korántsem csak a kormányzati szektorra jellemző: utak, épületek, parkok, közúti jármű-

vek, hajók, repülők karbantartása; gépelés, adatfeldolgozás; biztosítási igények elbírálása, számlák kiküldése; szemétygyűjtés, útjavítás. Az üzleti csoportok követelik ezeknek az állami tevékenységeknek a privatizálását és olyan törvények meghozatalát, amely megtiltaná a kormánynak olyan tevékenységek végzését, amit az adófizető magánszféra is el tud végezni.

A magánszektor egy másik része komoly üzletet lát az állam részére végzett nagy beruházási projektekből. Ide tartoznak a börtönök, szennyvíztisztító telepek, hulladékenergia-felhasználók. A magánvállalatok részt vállalhatnának ezek finanszírozásában, felépítésében, működtetésében. Az új elem itt a finanszírozás; számos esetben ez vonzó alternatíva lehet egy lerobbant kormányzat számára, amely az adott időpontban nem tud megfelelő tőkét fordítani erre a célra, ugyanakkor az építkezés égetően szükséges, a börtönök túlszűfolttsága vagy a környezet veszélyeztetettsége miatt.

Olyan országokban, ahol létezik állami ipar, állami tulajdon (és melyik országban nem létezik), az üzleti nyomás az üzleti élet vezetőitől indul ki, akik a versenytől védett környezetben a rossz gazdálkodás, a kihasználatlan erőforrások, a nemtörődöm gyakorlat melegágyát látják. Támogatják az államtalanítást, ami a privatizáció egy sajátos formája, mert szerintük a szóban forgó iparágnak, tőkejavaknak ragyogó esélyei lennének, ha eladnák őket a magánszektorban; innovációs lehetőségeket látnak maguk előtt, míg, ha a vállalat megmarad a közületi szektor keretein belül, csak stagnálás, romló hatékonyság lesz az eredmény. Ez az okfejtés az egész állami vállalati szektorra érvényes, beleértve a feldolgozóipari üzemeket, a bányákat, olajmezőket, közlekedési útvonalakat, távközlő rendszereket, bankokat, erdőket, földet.

Ezen okok következtében az üzleti élet aktívan támogatja a privatizációt, noha egészen más okokból, mint a pragmatikusok vagy azok, akik politika- vagy gazdaságfilozófiai megfontolásokról teszik azt.

A populisták indokai

A támogatás utolsó forrását nevezhetjük *populistának*. A populisták *ellenzik* mind a kiterjedt kormányt, mind a nagyvállalatokat, és támogatják a helyi szerveződéseket, valamint az egyén jogokkal való felruházását. E nézet egyik megfogalmazása így hangzik:

Az ország „közületei”, mind az állami, mind a magántulajdonban lévők túlságosan intézményszerűsültek, túlbürokratizáltak, túltengenek bennük a szakmai szempontok, túlságosan védik a saját érdekeiket [...]. Ezeket a nagy rendszereket az emberek szolgálatába kell állítani [...]. Újra kell gondolni az intézményi megoldásokat [...], hogy a közösség létfenntartó rendszerei kompetitívebbek és igazságosabbak legyenek [...]. Növelni kell a választási lehetőséget [...]. Ne csak egy beszerzési forrása legyen egyetlen magán- vagy közületi vásárlónak sem.⁶

A populisták álláspont két eleme, hogy az embereknek a rendelkezésére nagyobb választékban álljanak közszolgáltatások, és hogy ők is vehessenek részt a közös célok meghatározásában, ne kelljen távoli bürokráciákra hagyatkozniuk ebben. Játsszon sokkal nagyobb szerepet a család, a szomszédság, az egyház, az

etnikai közösség és az önkéntes egyesületek. A közös célok megfogalmazása és a hagyományos helyi intézmények felhasználása ezen szükségletek kielégítésére meg fogja erősíteni az olyannyira hiányolt közösségi érzést.

Mert az effajta intézmények veszélyeztetett helyzetben vannak. A családot felváltja az Egészségügyi, az Oktatási, a Jóléti, a Lakásépítési és a Humán Szolgáltató Minisztérium. A lelkeszt pedig a közösségi elmeegondozó. Az önkéntes csoportok helyét adott célra szerveződött lobbyk foglalják el, amelyek a kormány hatalmát és tekintélyét veszik igénybe, értékeik másokra való rákényszerítése érdekében.

Ezek az egyéb intézmények éppen nagy számuknál fogva kínálnak biztonságot a társadalomnak, és a gyakorlatban tapogatták ki a szabadság, igazságosság és hatékonyság ellentétes céljai közti egyensúlyt. Mihelyt egy intézmény, nevezetesen az állam túlsúlyra kerül a többivel szemben, korlátozza amazoknak a célhoz való hozzájárulását, kiküszöböli az általuk kínált sokféleséget és ezáltal kizárólag a kormány hatáskörébe vonja, hogy a szabadság, igazságosság és hatékonyság milyen keveréke érvényesüljön.

E világnézet hívei azért támogatják a privatizációt, mert az növeli a választási lehetőségeket, lehetővé teszi a hagyományos intézmények és a helyi közösségi érzés erősítését. A jó társadalmat kereső populisták is hívei a privatizációnak, és csatlakoznak az államot ideológiai okokból csökkenteni akarókhoz, a kormányzást megjavítani törekvő pragmatikusokhoz és az állami szektortól tevékenységeket átvállalni akaró üzletemberekhez.

Áttekintés

A könyv négy részre oszlik: a privatizáció háttere, elmélete, gyakorlata és a sikeres privatizáció lépései. A 2. fejezet a háttér felvázolását folytatja az állami szektor számszerű növekedésének áttekintésével.

A II. rész a privatizáció elvi alapjait tekinti át. Az elején kell kezdenünk és először azokat a javakat és szolgáltatásokat kell megvizsgálnunk, amelyeket az emberek igényelnek. Erre kerül sor a 3. fejezetben, ahol kimutatjuk, hogy a különböző javaknak és szolgáltatásoknak vannak olyan belső tulajdonságaik, amelyek alapján besorolhatók a magán-, a díjfizető, a közös készletű és a közjavak kategóriáiba. A 4. fejezet tisztázni próbálja a közös cselekvés szerepét e javak kínálatában. Tíz különféle intézményi megoldást sorol fel: közvetlen állami ellátás, államközi szerződések, franchising, szerződéses szolgáltatás, kuponrendszer, szubvenciók, önkéntes szövetkezés, piac, állami árusítás. Közülük hét a privatizáció körébe tartozik.

Az 5. fejezet zárja az elméleti részt. Kimutatja, hogy a javak bármelyik fajtája értékesíthető bármelyik értékesítési megoldással, bár vannak bizonyos kivételek. A fejezet bő összehasonlítást ad a különböző megoldásokról, rámutatva előnyeikre és hátrányaikra, és segítséget ad abban is, hogy ha van választási lehetőség, melyiket válasszuk.

A III. rész, amely a privatizáció gyakorlatát vizsgálja, két fejezetből áll, a hatodikból és a hetedikből. Áttekintik a különféle megoldások relatív teljesítmé-

nyét vizsgáló empirikus tanulmányokat. Áttanulmányozzák továbbá a privatizációval kapcsolatos széles körű tapasztalatokat, és megvizsgálják, hogyan lehet ezeket különböző területeken alkalmazni.

A IV. részben, amely négy fejezetből áll, a 8. fejezet írja le, hogyan valósítható meg a privatizáció egy többágú megközelítésben, amely (1) csökkentené bizonyos szolgáltatások állami kínálatát és támogatását („tehermentesítés”); (2) jobban támaszkodna az olyan megoldásokra, amelyek csökkentik az állami szerepvállalást; (3) használati díjakat számítana fel, hogy láthatóvá tegye az állami szolgáltatás tényleges költségeit; és (4) a lehető legnagyobb mértékben támaszkodna a versenyre a káros következmények kiküszöbölése és a felesleges állami monopóliumok kiküszöbölése érdekében. A fejezet részletesen tárgyalja, hogyan valósítható meg sikerrel a szolgáltatások szerződésbe való kiadása. A 9. fejezet az érem másik oldalát, a privatizálás problémáit mutatja be. A 10. fejezet összefoglalja a privatizációval mint a jó kormányzás fontos eszközével kapcsolatos fő következtetéseket. Végül a 11. fejezet a volt szocialista országok privatizációs problémáival foglalkozik.

Jegyzetek

¹ Webster's New Collegiate Dictionary, 9. kiad. (Springfield, Mass.: Merriam, 1983) 936. old. A legelső előfordulás valószínűleg Peter F. Drucker: *The Age of Discontinuity* (New York: Harper & Row, 1969); ő a „reprivatizálás” kifejezést használta. Robert W. Poole Jr. rövidítette le „privatizálásra”, és már így használta a Reason Foundation közleményeiben (Santa Monica, Calif.) 1976 elején.

² Adam Clymer: „Poll Finds Trust in Government Edging Back Up”, *New York Times*, 1983. július 15.

³ S. M. Lipset, W. Schneider: *The Confidence Gap* (New York: Free Press, 1983) 33. o.

⁴ Uo. 75. o.

⁵ „Groceries' Service Rated High” *New York Times*, 1986. március 10.

⁶ Ted Kolderie: „An Equitable and Competitive Public Sector” (Minneapolis: Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, 1984).

Az állami szektor növekedése

Az állami szektor mind a demokratikus, mind a totalitárius, mind a kapitalista, mind a szocialista országokban nőtt. Ez a fejezet az állami szektor méretét és növekedését vizsgálja az Egyesült Államokban, ideértve a kormányhivatalok számát, kiadásait, az általuk kivetett adók mennyiségét, az általuk foglalkoztatottak számát. A fejezet további része azt vizsgálja, hogy mi az oka a kormányzat eme növekedésének.

Miért nő a kormány?

A kormányzati szféra növekedéséhez három fő tényező járult hozzá: (1) A szolgáltatások jelenlegi és reménybeli fogyasztói több állami szolgáltatásra tartottak igényt; (2) a szolgáltatások nyújtói több állami szolgáltatást akartak felkínálni; (3) romlott a hatékonyság, ezért ugyanazokra a szolgáltatásokra többet kellett az államnak költenie.

A szolgáltatások iránti igény növekedése

Demográfiai változások. Az állami szektor abszolút növekedésének nagy része az inflációnak, a népesség növekedésének és a hadi kiadásoknak tudható be. A reálnövekedés azonban még ezeket a tényezőket leszámítva is nagy volt. A magyarázat részben a lakosság összetételének változásában rejlik. Pl. ha nő a nyugdíjasok aránya az aktív keresőkhöz viszonyítva, és ha változatlan értékű dollárban azonos nyugdíjat fizetnek ki nekik egy állami alapból, nem pedig szigorúan biztosítási alapon térítik vissza a korábbi befizetéseiket, akkor – minden mást változatlanul véve – a kormányzati kiadások nőni fognak.

Ugyanez a jelenség helyi szinten is megfigyelhető, amikor egy város lakossága úgy változik, hogy többen részesülnek szociális juttatásban, miközben az összlétszám változatlan marad. E megnövekedett kereslet nyomán a jóléti kiadásoknak növekedniük kell, ha sikeresen meg akarnak birkózni a megnövekedett feladatokkal. Ez azonban a megfigyelhető növekedésnek csak egy részét magyarázza. New York City humánszolgáltatási költségvetése tíz év alatt 3,9 milliárd dollárral nőtt; ennek csak 40 százaléka származott az inflációból és a nagyobb terhelésből, 60 százalék más okoknak volt a következménye.¹

Az urbanizáció is új keresletet teremt a szolgáltatások iránt. Ahogy az urbanizáció nő, az emberek egyre inkább útjában vannak egymásnak. Több rendőrré van szükség. Újfajta kormányzati beavatkozásra támad igény, hogy szabályozni és csökkenteni lehessen az egyéni cselekvés káros vagy potenciálisan káros mellékhatásait – pl. ellenőrizni lehessen a levegő- és vízszennyezést, csökkenteni a zajt, engedélyezni az élelmiszereket és gyógyszereket, ellenőrizni az éttermeket, és zónásítással térben elkülöníteni bizonyos tevékenységeket. Mindez állami kiadást igényel.

A jövedelem növekedése. A növekvő egy főre eső reáljövedelmet is okolni szokták az állami kiadások növekedéséért, mert állítólag az emberek a növekvő jövedelmükből aránytalanul többet fordítanak közszolgáltatásokra. Ez megmutatkozik abban, hogy gazdag közösségekben milyen nagy a kereslet a drága oktatási programok iránt (pl. speciális tanfolyamok, értékesebb iskolai felszerelések és drágább berendezés), nagyobb összegeket fordítanak könyvtárakra és kulturális rendezvényekre, magasabb szintű az utak karbantartása, a szabadidős programok, és többet hajlandók költeni környezetvédelemre.

Ezzel ellentétes eredmény is megfigyelhető. Akinek több pénze van, az kevesebbet igényel a közszolgáltatásokból. Ahelyett, hogy a nyilvános uszodát támogatná, épít egyet saját magának. Autót használ autóbusz helyett, és szabadidejét a tenisz- vagy a golfklubban tölti, nem pedig a hasonló közintézményekben. Megvásárolja a könyvet és nem kölcsönzi a könyvtárból, a személyes biztonságát pedig vérszcengő, zár felszerelésével, magántestőr felfogadásával növeli. Ha az ivóvíz minőségét nem találja megfelelőnek, inkább palackozott vizet iszik.

Ezen, egymásnak ellentmondó tények alapján Borcharding úgy becsüli, hogy a közkiadások századunkban tapasztalható növekedésének mintegy egynegyede tulajdonítható a népesség nagyobb jólétének.²

Jövedelem-újraelosztás. A jövedelembiztonság, a jóléti kiadások, egészségügy, lakás, oktatás voltak a fő területek, ahol a kormányzati kiadások jelentősek és gyors ütemben növekvőek voltak. De szemben a közbiztonsággal a tekintetben alig van egyetértés, hogy ezekre a célokra a kormánynak mennyit kellene költenie. A humánprogramoknál botrányos visszaélések voltak. Nem csak a háborús veteránok kapnak munkanélküli segítyt, de a szabadságukat töltő fakitermelők és iskolai alkalmazottak is. Nem csak a gyerekek számára létesült klinikák léteznek, de mohó orvosok által rutinszerűen elrendelt szemvizsgálatok is. Nem csak a lemaradó kisdíákok számára indítanak külön osztályokat, de az olvasási nehézségekkel küszködő egyetemi hallgatóknak is. A humánprogramok büzlének a visszaélésektől. „Tömerdek pénzt fordítanak a szegénységre”, de ennek egy része nem az arra rászoruló szegényeknek jut, hanem kétes egzisztenciájú haszonlesőknek, akik ismeretlen célú és kétes eredményességű, lídérceket kergető, úgymond „non-profit” lakóközösségi programokat működtetnek.

Az e területen működő programok nettó eredménye jövedelem-újraelosztás, történjen az akár effektív pénzben, akár államilag finanszírozott szolgáltatás formájában. A jövedelem-újraelosztás hívei az államot megfelelő szervnek találják e cél

megvalósítására. (Néha azonban a legelemibb matematikát is elfelejtik, például nem vesznek tudomást arról a vitathatatlan tényről, hogy – hacsak nem akarunk kíméletlenül tökéletes egyenlőséget megvalósítani – a lakosság tíz százaléka mindig a jövedelmek legalsó decilisébe fog tartozni.)

Az egyik elmélet az állami szektor növekedését elsősorban annak tulajdonítja, hogy a medián szavazónak medián jövedelme van, és ez alacsonyabb, mint az átlagjövedelem; más szavakkal a szavazók többségének a jövedelme átlag alatti. Ezért „a legalacsonyabb jövedelműek a politikai folyamatot használják fel jövedelmük növelésére. A politikusok [...] úgy nyerne meg maguknak a mediánhoz közeli jövedelmű szavazókat, hogy olyan juttatásokat ajánlanak fel nekik [...], amelyek a mediánnál magasabb jövedelműeknek jelentenek nettó kiadást.”³ Ez különösen olyankor igaz, amikor az adó progresszív. Az elemzés arra a lesújtó következtetésre jut, hogy az állami szektornak – annak ellenére, hogy a kiterjedt állami szektor veszélyt jelent a szabadságra – minden olyan társadalomban nőnie kell, ahol a többség szabadon fejtheti ki a véleményét.

Ez a komor jóslat azonban téves is lehet. Esetleg a medián szavazó nem is szavaz. Így noha a medián szavazati jogú személy jövedelme kisebb, mint az átlag, a medián tényleges szavazóé nem feltétlenül az. Az Egyesült Államokban a szavazók aránya jjesztően alacsony, és a szegények sokkal ritkábban mennek el szavazni, mint a gazdagok. Továbbá az „egy ember – egy szavazat” elv korántsem jelenti azt, hogy minden szavazónak ugyanakkora befolyása van a kormányzati politikára. Az állami szektor feltartóztathatatlan növekedése és a totalitarizmusba vagy anarchiába sülyedés, ami a szavazás fenti elemzéséből következik, reméljük, nem elkerülhetetlen sorsa a demokráciáknak. Továbbá: noha az állami szektor nőtt, a jövedelemeloszlásnak az elemzés által megjósolt alakulása nem következett be: az összjövedelemből a felső és alsó ötödnek jutó hányad az Egyesült Államokban évtizedeken keresztül nagyjából változatlan marad.

Társadalmi bajok orvoslása. Nagy kereslet mutatkozik kormányzati beavatkozás iránt, bizonyos társadalmi fogvatékosságok kiküszöbölése vagy enyhítése terén. Ez a megközelítés azon a feltevésen nyugszik, hogy (1) széles egyetértés van a tekintetben, hogy mi tekinthető kívánatos javulásnak; (2) tudjuk, hogyan hozhatjuk a javulást létre; és (3) a kormány képes is ezt megvalósítani.

Ha elégedetlenkedni kezdünk valamivel, amit korábban az élet elkerülhetetlen részének tekintettünk, ez a szóban forgó körülmények megváltoztatására irányuló – esetleg hiábavaló – erőfeszítést vált ki belőlünk. A politikai színtéren jutalom illet minden problémafelvetést és a megoldásra irányuló minden kezdeményezést, bármilyen kezelhetetlen legyen is a kiváltó ok.⁴ Ennek köszönhető az öntelt kísérletek a szegénység felszámolására, jól fizető munkahelyek teremtésére a szakképzetleneknek, gyors gyógy mód találására minden betegség számára. Sajnos, nem minden nyomorúságos helyzetet lehet állami programmal kezelni.

A kockázat kerülése. Állami programokat kezdeményeztek a társadalmi kockázatok átvállalására. Például a kormányok nagy, kockázatos befektetésekre vállal-

koznak az alap kutatásban, az atomhasítás vagy az űrkutatás területén. Mindez nagyon szép és nagyon jó, de már a szintetikus fűtőanyagok termelésének a finanszírozásába is belevonták a kormányt, ahol a kormányzati szerepvállalás legalábbis megkérdőjelezhető; egy programnak, mihelyt kikerül a laboratóriumból, meg kell állnia a maga lábán.

A tömegigény egy másikfajta kockázatot is az államra terhel: egy jellegét tekintve erősen személyhez kötött kockázattípust. Ennek példája a jelzálog-biztosítás olyanok esetében, akik házat akarnak venni, de nincs elég pénzük, vagy a bankszámla-garancia rosszul vezetett vállalkozások, intézmények, a garantált piac nem keresett, felesleges termékek termelői számára.

Mindez annak a nagyon is érthető törekvésnek a megnyilvánulása, hogy a társadalom legyen kockázatmentes; de sajnos ilyen társadalom legfeljebb a temetőben lelhető fel. Az élet kockázatos és minden olyan kísérlet, hogy a kockázat kollektivizálása révén mindenkit védjünk meg a gazdasági bajoktól, eleve költséges bukásra van ítélve.⁵

Állami színvonal. Az állami szektor növekedéséhez – egyes országokban inkább, másokban kevésbé – az is hozzájárul, hogy az állam beavatkozik a televízió, a színházak, a művészetek életébe, magas mércét állítva ezeknek. Ha magántámogatóknak engednék át ezt a terepet, a színvonal valószínűleg túlságosan alpári lenne, nem eléggé felemelő.

Ennek a nemes elképzelésnek az a problémája, hogy a felkarolt tevékenységek könnyen válnak az állami propaganda eszközeivé. Továbbá semmi bizonyíték nincs rá, hogy az állami bürokrácia ízlése lényegesen jobb lenne, mint a magán jótékonykodóké.

Költségvetési illúzió. Az állami kiadásokat az az illúzió is táplálja, hogy az állami szolgáltatások olcsók. Nyilvánvalóan ez a helyzet az egyes érdekcsoportok esetében, hiszen ilyenkor a haszon egyénre szabott és jól látható, míg a költségek szétterülnek az egész népességre. Csak összesítésben derül ki, hogy a költségek jó esetben is eléri a haszon mértékét, az összesítésnek azonban nincs jól meghatározott képviselője. Azok a törvényhozók, akik a kedvében akarnak járni valamely érdekcsoportnak, mindig csak a hasznot hangsúlyozzák, sohasem a költségeket.

Hozzájárul ehhez az illúzióhoz az a naiv elképzelés is, hogy mivel az állam nem képez profitot, szolgáltatásai olcsók. A 6. és 7. fejezetben bemutatandó helyhatósági szolgáltatások elemzése kimutatja, hogy ez a közkeletű elképzelés téves, hogy a profitra dolgozó vállalkozók alacsonyabb árakat szabnak, mint amekkora a non-profit helyhatósági munkának a költsége.⁶

A közönséges állampolgár gyakran tévedésben van a kormányzati költségeket illetően. Felmérések mutatják, hogy következetesen alábecsülik az általuk fizetett adók összegét, mert az állam „leleményes jövedelemelvonási módszerekkel” úgy jut bevételhez az állampolgároktól, hogy azok azt észre sem veszik.⁷ A vagyonszármazékokat elrejtik a bérleti díjakban meg a jelzálogköltségekben. A forgalmi adót a kiskereskedővel szedetik be. Nem csoda, ha a hozzáadott értékadó oly vonzónak tűnik a törvényhozók számára.

A költségvetési illúzió csúcsa a volt Szovjetunió, ahol művelt emberek azt magyarázták külföldi barátainak, hogy alig fizetnek adót, és hogy a bérüknek csak egy nagyon kis hányadát fogják vissza. Pedig, ha csak egy pillanatra elgondolkozunk rajta, nyilvánvaló kell hogy legyen, hogy ahol mindenki az állam alkalmazottja, ott csak a nettó bér lehet ismert, a bruttó, meg a levonás ismeretlen.

A volt Szovjetunió számos kitűnő példát mutat erre a tévedésre. Például egyszer Moszkvában egy baráti vita kellős közepén találtam magam, miután valaki önelégülten kijelentette, hogy náluk az „orvosi kezelés ingyenes”, szöges ellentétben az Egyesült Államok egészségügyi rendszerével. Megjegyeztem, hogy az orvosok és a nővérek a Szovjetunióban is fizetést kapnak, de azok a munkások is, akik a kórházakat felépítik, vagy akik a kórházi felszereléseket előállítják (igaz, évi egy pár „önkéntes” kommunista szombatot mindenkitől elvárnak). Nyilvánvaló, hogy a költségeket a szovjet emberek állták. A szolgáltatás pénzbe került; csak az emberek nem voltak tisztában a költségekkel, de ez egy egészen más kérdés.

A kormánytisztviselők általában még az Egyesült Államokban sem ismerik szolgáltatásaik költségeit. Egy nagyméretű vizsgálat kimutatta, hogy egy bizonyos helyi szolgáltatás költsége átlagban 30 százalékkal magasabb volt, mint amit a városi költségvetések kimutattak.⁸

A költségvetési illúzióknak az a hatása, hogy az emberek abban a hiszemben sürgetnek több állami szolgáltatást, hogy az ingyen van, vagy legalábbis nagyon olcsó.

Ragaszkodás a vívmányokhoz. Az ember azt gondolná, hogy ahogy az idők és a szükségletek változnak, egyre újabb programok keletkeznek, a régiek pedig eltűnnek. Az előbbi valóban gyorsan bekövetkezik, az utóbbi azonban lassan vagy egyáltalán nem. A politikai vezetők már régen rájöttek, hogy megfosztani valakit egy régi juttatástól olyan, mint ha oroszlánkölyköt akarunk elvenni az anyjától. Pirie mesél egy mulatságos történetet az Angliában mind a mai napig fennálló közfürdőkről. Ha időnként gazdasági okokra meg arra hivatkozik, hogy úgyszólván már rájuk szükség, megpróbálják bezárni őket, a néhány fürdővendég odaláncolja magát a korláthoz, és akkora patáliát csap, hogy a költségvetés megnyirbálójának inába száll a bátorságuk, és visszakoznak. Ezzel szemben az alacsonyabb adók és kisebb állami kiadások lehangosabb szószólóit is örültnek tekintenénk, ha a fürdőház ajtajához láncolnák magukat annak bezárását követelve, olyan jelentéktelen megtakarításról van szó.⁹

Holtjárat/Visszahatás. A fentiekkel nem azt akarjuk mondani, hogy az állami szolgáltatások iránti kereslet állandóan és elkerülhetetlenül nő; a költségvetés nem csak nőni, de csökkenni is tud. A súlyos pénzügyi problémákkal küszködő városokban a helyi költségvetést reálértékben csökkentették. A 13. számú javaslat és annak leszámazottjai országszerte jó ellenszernek bizonyultak az állami szolgáltatások iránti kereslettel szemben. A közönség, miután elunta választott képviselőinek a kiadások csökkentése terén mutatott tehetetlenségét, a maga kezébe vette a dolgot, és csökkentette a költségvetés bevételeit, mint ahogy egy szülő a zsebpénz

csökkentésével regulázza meg tékozló gyermekét. Reagan elnök ennek a közhangulatnak adott hangot (és kétpárti támogatásra talált), amikor drasztikusan csökkentette a személyi jövedelemadót, és véget vetett a „magasabb sávba csúszásnak”, aminek következtében az adó összege gyorsabban nőtt, mint az infláció.

A szolgáltatások nagyobb kínálata

Míg a nagyobb kereslet „húzó” hatást gyakorol az állami szolgáltatásokra, a termelőknek a szolgáltatások kínálatának növelésére irányuló törekvése egyfajta „nyomásként” értékelhető.

Politikai kényszerek. A választott hivatalnokok jelentős „politikai tőkét” kovácsolhatnak a kormányzat növekedéséből. Ebből a szempontból sokkal előnyösebb adót kivetni, majd támogatásként szétosztani, mint semmit sem csinálni, még ha ezzel a megoldással senki sem kerül jobb helyzetbe. Politikai szempontból az az ideális program, amely az adókat olyan láthatatlanul és fájdalommentesen veti ki, amennyire csak a költségvetési illúzió lehetővé teszi, és minden egyes polgárnak egy csekket küld cserébe a választott képviselő aláírásával. A szétosztásra váró jövedelem gyakran rejtett és elszórt forrásokból származik, a kiadás pedig egyes, jól azonosítható kedvezményezettekre koncentrálódik.

Jól fejezte ezt ki Ogden Nash *A politikus* című, ragyogó kis versikéjében:

A szavazatokat azért kapja
Mert a mindenkitől beszédett pénzt néhánynak adja
Miközben azt magyarázza, hogy minden pennyt
Kevesektől vette s az sokat boldogít.¹⁰

Ezt a következményt a képviseleti kormányzás intézménye maga is megkönnyíti. Az egyén képviselőt választ és azt várja tőle, hogy a kormányzás ügyeit az ő érdekében fogja végezni. Az értelmes egyén ilyenkor nem foglalkozik a kormányzás részletkérdéseivel, csak azzal a néhány dologgal, ami őt is súlyosan érinti.

Tekintsünk egy olyan törvényt, amely egy gát építését irányozza elő, ami a kormánynak 100 millió dollárjába fog kerülni. Ez jelentős megrendeléshez fog juttatni egy maroknyi építési vállalkozót és építőanyag-szállítót, munkát fog adni néhány ezer építőipari munkásnak, és némi közvetett hasznot hoz a helyi lakosoknak. A program az átlag adófizetőnek egy dollárjába fog kerülni. Nincs racionális ok, ami miatt az adófizetőnek akár egy percig is foglalkoznia kellene ezzel a programmal. A tárgyról keveset tud, a törvény következményeiről pedig hajlamos megfedkezni, minthogy azok nem őt érintik. De abban biztosak lehetünk, hogy a közvetlen haszonélvezők egy csomó mindent tudni fognak a törvényről és annak részleteiről (talán maguk is segédkeztek a megfogalmazásában), és minden erejükkel latba fogják vetni, hogy elfogadtassák. A törvényhozók tudják, hogy az emberek így viselkednek, és hogy a törvénytervezet támogatásával megszerezhetik maguknak a gát haszonélvezőinek szavazatát a következő választásokon, de magatartásuknak semmi hatása nem lesz azoknak az állampolgároknak a szavazataira, akiket a

tervezet nem érint közvetlenül.¹¹ Röviden: a politikusok közpénzen szavazatokat vásárolnak maguknak. (Persze, ha közvetlenül a szavazóurnánál próbálnának megkenni valakit, az törvénybe ütköző cselekedet volna.)

A képviselők azzal nyerhetik meg a szavazók bizalmát, ha különböző szövetségi szintű programokat indítványoznak; továbbá

A törvény csak nagyon általános formában van megfogalmazva, úgyhogy egy testületnek a homályos politikai mandátumot egy működőképes program nyelvére kell lefordítania, amely folyamat bizonyos szabályok elfogadását teszi szükségessé [...]. A következő fázisban az aggódó és/vagy reménykedő választók képviselőikhez petíciót intéznek, hogy avatkozzanak be az érdekükben a komplex bürokratikus folyamatba. A ciklus azzal zárul, hogy a képviselő a kérést figyelmesen meghallgatja, kegyesen leleplezi a gonosz bürokráciát, packázásait, beavatkozik annak döntéseibe, és hálás választóit egyre lenyűgözőbb választási eredmények felé vezeti. Ha jön, ha megy, egy képviselőben mindig megbíznak.¹²

A kiterjedtebb állami szektorból egyéb politikai haszon is származik. A hivatalban lévő a személyzetet igénybe veheti a választási kampányban. Ez egy megszentelt hagyomány, amit széles körben gyakorolnak, és szorgalmasan követnek. Minél nagyobb a hivatal, annál nagyobb a választási segédlet.

Költségvetési imperializmus. A Nobel-díjas James Buchanan más növekedési tényezőkre is rámutat, amelyek a kormányon lévőkre hatást gyakorolnak. A több kormányzati feladat és a nagyobb költségvetési kiadások elkerülhetetlenül elvezetnek a nagyobb fizetésekhez, a magasabb státushoz, a több mellékjövedelemhez, a nagyobb kenőpénzekhez.¹³ Mennél nagyobb szervezetet kell igazgatni, és mennél nagyobb forrásokkal rendelkezik valaki, annál nagyobb a fizetése. A nagyobb hatalommal együtt jár a nagyobb és csinosabb iroda, a több beosztott, autó, sofőr, plakettek és kézfogást ábrázoló fotók az iroda falán, meghívások a kormányzói rezidenciára vagy a Fehér Házba és más hasonló státusszimbólumok.

A nagyobb közhivatal hatása jól lemérhető az oktatás esetén. A kis oktatási körzetek egyesítése nagyobbakba az egy diákra jutó ügyintézők számának növekedését, valamint az ügyintézői és tanári fizetések emelkedését eredményezi. Tekintettel arra, hogy az oktatási input és output között nincs bizonyítható összefüggés, az egy diákra eső kiadások kiegyenlítésére vonatkozó bírósági határozatoknak csupán az a hatása, hogy jövedelmet csoportosít át a tanárok és oktatási ügyintézők javára akkor, amikor az összközpont ráfördítés amúgy is nő.¹⁴

Ezen állítás további alátámasztását szolgálják a jövedelmi adatok: az országban a legmagasabb medián jövedelmi adatokat Washington környékén találjuk, és a munkahelyi címek, valamint a szövetségi kormánytól kapott fizetések inflálódása következtében az állami szektorban a jövedelmek sokkal magasabbak, mint hasonló munkakörben a magánszektorban.¹⁵

A költségvetés maximalizálása fontos működési elve a kormányhivataloknak, amint arra Niskanen találóan rámutatott, és a megfigyelhető növekedés jórészt ennek a motívumnak tudható be.¹⁶ A bürokrata olyan intézkedéseket hoznak, amely maximalizálja költségvetésüket, és nem csupán a Buchanan által nekik tulajdonított anyagi okokból, hanem sokkal nemesebb indokok alapján is, ame-

lyek közvetlen kapcsolatban vannak a közérdekkel. Ha egy közhivatalnok meg akarja változtatni hivatalának a tevékenységét, hatékonyabbá akarja azt tenni, ezt sokkal könnyebben, gyorsabban és fájdalommentesebben elérheti, ha a hivatal terjeszkedik. A hozzá nem értőket kirúgni, a megrögzött szokásokat megváltoztatni, egy-egy rosszul vezetett egységet átalakítani, vagy egy kifáradtat új életre keltetni sokkal nehezebb, mint több pénzt szerezni, új egységeket alapítani, azokat új emberekkel feltölteni, és nagy lelkesedéssel új, ígéretes irányokba elindulni. Röviden: még a legönzetlenebb közhivatalnok is teljesen jóhiszeműen állíthatja, hogy jobban tudja szolgálni a köz javát, ha nagyobb a költségvetése.

Még egy utolsó megjegyzést: mások pénzét költeni *élvezetes* dolog! Bárki, aki töltött már be állami hivatalt, és volt abban a helyzetben, hogy pénzkiadásra vonatkozó döntést hozhatott, el fogja ismerni, hogy bizsergető izgalmat érzett, fejedelmi hatalmat és önmaga fontosságát – nem is beszélve a hálás megjutalmazottak hízélgéséről –, amikor az adópénzeket osztogatta. És mindezt anélkül, hogy saját zsebből egy fillért is ki kellene adni!

A problémamegoldó elit. Egy másik állítólagos tényező a szellemi elit törekvése a nagyobb befolyásra. Társadalmunk nagy számban termelt ki képzett embereket, akik közül soknak jobb a sorsa az állami szektorban, mint a magánban, így a felfogás.¹⁷ Különös képességeket mutatnak a társadalmi bajok feltárásában – a ritka foglalkozási ártalmaktól az alig ismert, de veszélyeztetett halfajtákig. Ők a problémafeltáró elit¹⁸, amely létszámában megsokszorozódik, ahogy egyre újabb problémák és egyre újabb megoldások merülnek fel.

Az utasíts és ellenőriz szindróma. Számos fejlődő országban, különösen olyanokban, amelyek csak nemrég szabadultak fel a gyarmati uralom alól, úgy gondolták, hogy a nemzetté váláshoz erős központi tervezésre és irányításra van szükség. Azt a kevés képzett embert, akivel rendelkeztek, bevitték a kormányba, és rábízták a gazdaság irányítását. A nyugati hitelezők pénzt adtak, de csak a kormánynak (kényelmességéből meg a biztonság helytelen felfogásából). Erőltették az állami szektor fejlesztését, az állam szinte mindennel foglalkozott: farmok, gyárak, bányák, szállodák, közüzemi létesítmények, közlekedési hálózatok, mindenfajta vállalkozás. Úgy gondolták, hogy csak így lehet a gyors és célirányos fejlődést biztosítani. A piaci alternatíva hozzá képest túl rendezetlennek, összehangolatlanak, lassúnak és mindenekelőtt a nemzet irányítóinak akaratától túlságosan függetlennek tűnt; az ország szűkös erőforrásait nem lehetett a piacra bízni. A fejlődés meggyorsítása érdekében a kormányhivatalokból kellett utasítani és ellenőrizni a gazdaságot. Az idő azonban kemény ítéletet mondott ezekről a kísérletekről.

Állami monopóliumok. Számos állami ügynökség valójában monopólium.¹⁹ Egy ilyen helyzet kialakulásában számos tényező játszik közre. Először is az államnak egyik alapvető funkciója, hogy szolgáltatást nyújtson a természetes monopóliumok esetében. Másodsor: az igazgatás hatékonysága, a működés racionalitása nevében az átfedő funkciójú hivatalokat összevonták, az így létrejött új hivatal

pedig már monopolhelyzetben volt. Harmadszor: a helyi önkormányzat szintjén az egyesítések, az iskolaszékek összevonása, a beolvasztások, a regionális önkormányzatok és hivatalok létrehozása, a városok terjeszkedése és a korábban nem hozzá tartozó területek bekebelezése regionális monopóliumok kialakulásához vezethet.²⁰

Versenytársak hiányában egy monopolszervezet elkerülhetetlenül élni fog a hatalmával, és ki fogja használni biztos monolit helyzetét. Ezt számos módon megteheti. Először is költségvetése erősen ellenáll a csökkentésnek. Ha kiadásainak csökkentését kéri tőle, a szervezet vezetője általában olyan költségvetést készít, amelyben a leglátványosabb és legnépszerűbb programok vannak lenyesegetve; ha megkérdezik tőle, nem lehetne-e a kevésbé érzékeny programokat visszafogni, tanácstalanságában a vállát vonogatja.

A magánmonopóliumok egyik leggonoszabb praktikája, hogy a fogyasztókat általuk nem keresett áruk és szolgáltatások megvásárlására kényszerítik: ez az „árukapcsolás”. Ha nem vásárolják meg ezt a kapcsolt árut, úgy a monopolizált termékhez sem juthatnak hozzá, amire pedig nagy szükségük van. Az állami monopóliumok sem viselkednek másként. Vegyünk például egy városi rendőrkapitányságot, amely ezt mondja: „Ha azt akarják, hogy a városban egyenruhás rendőrök járőrözzenek, akkor egyenruhába kell bújtatniuk a telefonszolgálatot végző vagy a parkolókat ellenőrző rendőröket is.” Az ilyen kapitányság általában ellenáll annak, hogy egy különálló, olcsó, szakosított polgári egységet állítsanak fel, amelynek egyedüli feladata a parkolási szabályok betartása. Az ellenállás oka, hogy így akarják maximalizálni a rendőrtisztek számát és a rendőrség költségvetését (sőt, egyesek szerint az is, hogy továbbra is kedvező elbírálásban részesíthessék a „hálás” szabálysértőket, vagy azokat, akik adományt tesznek a rendőrség javára).

Ha valaki az állami „árukapcsolásnak” ezt a példáját túlhajtottnak minősíti, hadd emlékeztessük a Louisiana állambeli Plaquemine esetére, ahol csak azt akarták bekapcsolni a vízellátásba, aki az áramszolgáltatásért is hajlandó volt fizetni. Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága azonban úgy döntött, hogy a városra is érvényes a trösztellenes törvény, amely az ilyen gyakorlatot kizárja.²¹

Az állami monopólium nettó hatásában az állami szektor növekedését eredményezi.

Az állami alkalmazottak szavazatai. A fent említett okokból az állami alkalmazottaknak az az érdeke, hogy az állami szektor növekedjen. Erősebb motívumok késztetik őket szavazásra, mint a medián szavazót, és olyan jelöltekre fognak szavazni, akiknek a programja az állami kiadások növekedését ígéri. Végül is ők az állami kiadások legközvetlenebb haszonélvezői – leszámítva azokat az állampolgárokat és vállalatokat, akik közvetlen állami támogatásban részesülnek. Továbbá: ez a csoport számarányát tekintve is elég erős ahhoz, hogy befolyásolni tudja a választások kimenetelét.

Konkrét bizonyítékok támasztják alá azt az állítást, hogy az állami alkalmazottak az átlagnál nagyobb arányban szavaznak, és hogy szavazataik jelentősen befolyásolják a végeredményt. A rendelkezésre álló adatok szerint az állami alkalmazottak az összes foglalkoztatott egyhatodát, szavazataik az összes leadott szavazat

egynegyedét képviselik.²² A közvélemény úgy tartja, hogy New York Cityben a helyi önkormányzat dolgozói, ha mindegyikük csak három rokon vagy barát szavazatát képes befolyásolni, összesen egymillió szavazatot tartanak a kezükben, ez pedig jóval több, mint amennyi a helyhatósági választáson elérendő győzelemhez szükséges.

A közalkalmazottak és szakszervezeteik politikai hatalma nem korlátozódik az általuk leadott szavazatokra. A hivatalokért versengők esélyeit komolyan befolyásolni tudják a választási kampány finanszírozói és szervezői. Itt megvan a lehetőség az összejátszásra, amennyiben a hivatalban lévő jelentős fizetésemelést adhat az alkalmazottnak, azzal a hallgatólágos feltételezéssel, hogy ezen összeg egy részét kampánycélokra befizetik; a városi hivatalnok szemet hunyhat a kampányidőszak-beli nagyobb hiányzás felett, mondván, hogy beosztottai most éppen magasabb hivatást teljesítenek.

E veszélyeket felismerve a Hatch-törvény megtiltotta a szövetségi alkalmazottnak a közvetlen politikai aktivitást. Állami és helyi szinten azonban ilyen törvény nem létezik, és a bírósági határozatok a Hatch-törvényt is megjelentek kilúgozták. Hasonló okok kétségtelenül közrejátszottak abban, hogy Columbia körzet lakosainak, akiről feltételezték, hogy közvetve vagy közvetlenül valamennyien a szövetségi kormány alkalmazottai, egészen 1961-ig megtiltották a szövetségi választásokban való részvételt.

Az állami állások iránti kereslet. Nem szabad kihagyni az állami szektor növekedésének okai közül az állami állások iránti keresletet. Ez a legnyilvánvalóbb módon New York Cityben mutatkozott meg, közvetlenül azelőtt, hogy a mélyben meghúzódó működési fogyatékoságok pénzügyi szimptómái a felszínen is megjelentek volna. Amikor több száz rendőrtiszt állást hirdettek meg, a felvételi vizsgára százezret is meghaladó számban jelentkeztek. (Ez önmagában is megdöbbentő jele ezen állások kíváncsiságának, de most nem erről van szó.) A vizsgán több tízezeren átmentek, de persze közülük csak korlátozott számút vettek fel, mert többre nem volt szükség; a többiek nevét felírták egy listára azzal, hogy a további felvételeket erről a listáról fogják teljesíteni. Ami ezután következett, az egy abszurd drámába is beillik: a listán szereplők szövetséget alakítottak, demonstrációkat szerveztek és erőteljesen lobbiztak a városi és állami hivatalnokok körében, követelve a rendőrség kibővítését és újabb rendőrtisztek kinevezését.

Számos fejlődő ország meghátrált az ilyen követelések előtt, a külföldi segítyek egy jelentős részét olyan állami állások kialakítására fordították, amelyek betöltőitől semmi vagy alig valami munkát követeltek. Ez nem valami ígéretes útja a gazdasági fejlődésnek.

Túltermelés. Az állami szektor növekedését elősegítő további tényező a szolgáltatások túltermelése. Több és jobb minőségű szolgáltatást kínálnak, mint amennyit a lakosság magától kíváncsárolna, ha volna választási lehetősége és ismerné a költségeket. Egy banális közszolgáltatás, a városi szemétygyűjtés esetében egy alapos tanulmány tisztázta ezt a kérdést. Azt vizsgálta, hogyan alakulna a szemétygyűjtés

gyakorisága egy olyan városban, ahol a szolgáltatás szintje tekintetében több alternatíva között lehetne választani, és ahol a különböző szolgáltatási szintekről több információ állna rendelkezésre, mint más városokban.²³ Ahol a szolgáltatást közvetlenül egy állami szervezet végezte, vagy állami pénzből egy magáncéget bízott meg annak elvégzésével, a szemetet gyakrabban gyűjtötték össze, mint olyan városokban, ahol ugyan kötelező volt a szemetet elszállíttatni, de erről minden háztartás maga állapodott meg egy magáncéggel és közvetlenül ő fizetett is érte. A költség és haszon közti közvetlenebb kapcsolat ez utóbbi esetben takarékosabb választásokat eredményezett.

Alacsony hatékonyság. A harmadik döntő tényező, ami az állami szektor bővülését előidézi, a hatékonyság romlása: amikor több pénzt és több embert használnak ugyanannak a munkának az elvégzésére. Ez természetesen magánvállalatnál is előfordulhat, de ott hamar bekövetkezik az erőteljes korrekció.

Túl magas létszám. A legközvetlenebb példát New York City kínálja, nem azért, mert itt rosszabb lenne a helyzet, mint más önkormányzatokban, hanem mert jobban hozzáférhető a külső szemlélő számára. A legmeglepőbb statisztikával a rendőrség szolgál: egy huszonöt éves periódusban a rendőrtisztek száma 16 000-ről 24 000-re nőtt, ugyanakkor a testület által ledolgozott munkaórák száma még csökkent is valamennyit. Az 50 százalékos létszámemelkedést teljes egészében a munkaidő rövidítésére használták, meghosszabbították az ebédszünetet, a fizetett szabadságot, több ünnepnapot és betegállományt engedélyeztek.

A rossz hatékonyságú munkaerő-felhasználást legitimálta az az állami törvény, amelynek értelmében minden műszakban ugyanannyi rendőrnek kell szolgálnia, holott a bűnözési statisztikák egyértelműen azt mutatták, hogy a kora reggeli órákban kevesebb a bűneset. E törvényi rendelkezés értelmében, ha több rendőrt akartak beállítani esti szolgálatra (amikor a legtöbb bűnt követik el az utcán), többet kellett beállítani azokba a műszakokba is, amikor semmi vagy alig valami munka van.

A New York City iskolarendszerben annak ellenére, hogy változatlan tanulószám mellett 50 százalékkal nőtt a tanárok száma, és minden két tanárra jutott egy adminisztrátor, az osztálylétszám alig valamivel csökkent. Ehelyett csökkentették a tanítandó órák számát, és a korábban tanári feladatok egy részét az adminisztrátorokra terheltek. Egyáltalán nem vagyunk biztosak benne, hogy azóta a tanárok jobban felkészülnének az órákra és jobban tanítanának.

Túlfizettség. Az alkalmazottak túlfizetése egészen nyilvánvaló a tömegközlekedés esetében. Miután az utazások túlnyomó többsége a csúcsforgalomra esik, a közbűlső időben kevés buszvezetőre van szükség és az „osztott” részmunkaidős foglalkoztatás nyilvánvaló előnyökkel járna. A New York-i Városi Közlekedési Vállalat fenntartotta a nyolcórás munkaidőt, sőt mediterrán szokás szerint négyórás déli szünetet is elrendelt (amiért túlóradíjat fizetett).

Számos tanulmány azt mutatja, hogy az állami alkalmazottak egy ledolgozott

órára eső összjövedelme magasabb, mint a magánszektor hasonló beosztású dolgozóé.²⁴ A hangsúly az „összjövedelmen” (ami gyakran magában foglal bőkezűen mért mellékjuttatásokat is), valamint a „ledolgozott munkaórán” van (amelynél figyelembe kell venni a bőkezűen mért szabadságot, ünnepnapokat, betegszabadságot stb.). A Munkaügyi Statisztikai Hivatal egy tanulmánya igazolja, hogy a járulékos juttatások összege a közületi szektorban viszonylag magas; a szövetségi alkalmazottak évi átlagos juttatásai 27 százalékkal magasabbak, mint a magánszektor nem mezőgazdasági foglalkoztatottjaié.²⁵ Összességében az állami alkalmazottak évi átlagos fizetése (a fegyveres testületek tagjai nélkül) 5,7 százalékkal volt magasabb, mint a magánszektor dolgozóé, de ez a számítás nem veszi figyelembe a tevékenységbeli különbségeket.²⁶ Az állami alkalmazottak javadalmazása nemcsak a munkahelyi, hanem a politikai tevékenységet is számításba veszi.²⁷

Egy New York City egészségügyi, oktatási és jóléti kiadásait vizsgáló tanulmány megállapította, hogy hatalmas pótlólagos összegeket költöttek a reálbérek növelésére és új állások betöltésére, anélkül, hogy a kibocsátás vagy a szolgáltatások színvonala emelkedett volna.²⁸ Az egy főre eső teljesítmény alakulása számos közszolgáltatás esetében azt mutatja, hogy az átlag termelékenység a központi és helyi állami szerveknél a hatvanas évek közepe óta vagy nem változott, vagy csökkent.²⁹ Noha a rossz hatékonyság nem kizárólag a kormányzati tevékenység sajátossága, a hanyatló termelékenység és romló hatékonyság is segít megmagyarázni az állami szektor terjedelmének és költségeinek emelkedését.

Túlfejlesztés. A rossz hatékonyság egy további tényezője, hogy az állam hajlamosabb új tőkét befektetni, mint karbantartani. Ennek az a magyarázata, hogy az előbbi sokkal feltűnőbb, mint az utóbbi. Egy első kapavágás vagy egy szalagátvágás jó alkalom tömegek összecsisztására, beszédekre, fotókra, tv-riportokra, újsághírekre, megemlékezésekre, potenciális választásikampány-finanszírozók pezsgős fogadására. A beruházások tehát politikai tőkét kovácsolnak, politikai kapcsolatot erősítenek. Ezzel szemben milyen ünnepséget lehet alapozni egy időben megjavított csatornarepedésre?

Egyszerű költség-haszon elemzés kimutatja a beruházások előnyét: az azt támogató politikus aratja le a siker 100 százalékát, míg a költségeknek csak a 3 százalékát viseli – 30 éves lejáratú kötvénnyel számolva.³⁰

A költsékezési koalíciók hatása

Félrevezető lenne, ha azt a benyomást keltenénk, mintha az itt tárgyalt három tényező – fogyasztói kereslet, termelői kínálat, rossz hatékonyság – egymástól elszigetelten fejtené ki hatását. A valóságban ezek szoros kapcsolatban vannak egymással.

James Q. Wilson elemezte a közületi programok költségeinek és hasznainak megoszlását. A legtöbb adókból finanszírozott program esetében vagy mind a költségek, mind a hasznok nagyszámú egyén között oszlanak meg, vagy csak a költségek oszlanak meg, és a hasznok egy szűk csoportra koncentrálódnak. A hiva-

talra vágyók számára mindkét programfajta igen vonzó.³¹ Az Egyesült Államok szövetségi kormányzati programjainak e jellemvonásából adódik, hogy érdemes költekezési koalíciót alkotni, ami maga is a programok terebélyesedéséhez vezet.³² A koalícióban – amelynek célja, hogy tápláljon, védelmezzen és bővítsen egy-egy programot – négyfajta csoport vesz részt: a kedvezményezettek vagy majdnem kedvezményezettek (azok, akik abban reménykednek, hogy a program kiterjesztése esetén ők is kedvezményezettek lesznek); akik a szolgáltatásokat nyújtják (pl. építőipari cégek, az útépitéseken dolgozó munkások); kormánytisztviselők; és politikai aktivisták (pl. hivatalban lévők, hivatalra törekvők, problémafeltáró elit). A koalícióban részt vevő partnerek a legkülönbözőbb koreográfiák szerinti kölcsönkapcsolatra lépnek annak érdekében, hogy a programjaikra fordított összegeket növeljék. Itt is fellép azonban a hatékonyságcsökkenés, ahogy a kedvezményezettek, a szolgáltatók, a hivatalnokok növekvő száma a koalíció méretét túlságosan felduzzasztja.

Összegzés

Vitathatatlanul van egy erős nyomás, amely az állami beavatkozás növekedésének irányába hat egyfelől a közvélemény és az egyre több szolgáltatást nyújtani akaró szolgáltató szféra részéről, másfelől a nem kielégítő hatékonyság következményeképpen. Ezek a tényezők – ha nem tartanak kordában őket – egy olyan képletet eredményeznének, amely egy folytonosan növekvő, instabil és irányíthatatlan spirálra hasonlít: az egyre nagyobb fokú állami beavatkozás, egyre erőteljesebb állami irányítást követel. E képletnek megfelelően a költségvetési intézmények felduzzadnak, ami azt eredményezi, hogy egyre több hivatalnokot vesznek fel és egyre több dolgozót alkalmaznak. Ezek az intézmények – amelyek rögtön azon fognak munkálkodni, hogy megnöveljék saját költségvetésüket valamint, hogy kevesebb munkával és még több alkalmazottal, az átlagosnál nagyobb bérfejlesztési alapot kapjanak –, még nagyobb költségvetést fognak megszavazni, miközben arra ösztönzik választóikat és kedvezményezettjeiket, hogy ugyanezt tegyék. A prognózis baljóslatúnak tűnik: előbb vagy utóbb mindenki az államnak fog dolgozni.

E folyamattal kapcsolatos kissé leegyszerűsített jóslat azonban így nem pontos. Ellenhatásképpen ugyanis időről időre olyan tényezők lépnek színre, mint az adófizetők elégedetlenkedései, amelyet a 13. számú javaslat érzékeltet, a helyi terhek növekedése, azok az alkotmánymódosítási javaslatok, amelyek költségvetési egyensúlyt kívánnak, valamint a Gramm–Rudman–Hollings törvény. A politikusok pedig olykor nagyobb támogatottságra tehetnek szert a költségvetési kiadások megnyirbálásával, mint új tervezetek kezdeményezésével. A költségvetési kiadások csökkentése és korlátozása politikai szempontból igen népszerű. A szavazók gyakran elvetik a költségvetési javaslatokat, és voksolnak a takarékosabb hivatali szervezet mellett, a magas adóterhekkel járó törvénykezési kiadásoknak már a hallatára is pánikszerűen menekülnek. Ronald Reagan éppen az államibeavatkozás-ellenes álláspontja miatt választották kormányzóvá, majd elnökké: hogy levegye az állami irányítás terheit az emberek válláról.

Másfelől a közalkalmazottak nem valamiféle láthatatlan összeesküvés résztvevői; ők éppúgy áldozatoknak érzik magukat, mint a többi adófizető polgár, amikor silány és drága szolgáltatásokat kapnak adóként kifizetett dollárjaikért cserébe: A 13. számú javaslatot a családok 44%-a támogatta, amiben a közalkalmazottak is benne vannak.³³ Amikor a költségvetés pénzsűkében van, a kormányhivatalok céljai egymásnak ellentmondanak, és ahelyett, hogy szövetkeznének a teljes költségvetés megnövekedése érdekében, egymás ellen harcolnak, hogy „minél nagyobb szeletet kapjanak a tortából”.

A műveltebb, igényesebb polgárok nem tekintenek többé úgy a kormány intézkedéseire, mint ami feltétlenül összhangban van a közérdekkel. Megtanulják, hogy kívárlják a kormány szociális tervezési kísérleteinek előre nem látott, olykor kedvezőtlen következményeit, és felismerik az állam korlátait arra vonatkozóan, hogy meghatározza – még inkább hogy megvalósítsa – a „köz javát”.

Jegyzetek

¹ Charles Brecher: *Where Have All the Dollars Gone?* (New York: Praeger, 1974), 94.

² Thomas E. Borcharding (szerk.): *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth* (Durham, N. C.: Duke University Press, 1977), 50.

³ Allan H. Meltzer, Scott F. Richard: „Why government grows (and grows) in a democracy”, *Public Interest*, 52. sz. (1978. nyár): 111–18.

⁴ Charles Wolf, Jr.: „A theory of non-market failure”, *Public Interest*, 55. sz. (1979. tavasz): 114–33.

⁵ Egy, az egészségügyi kockázati tényezőket érintő kiváló vita kapcsán, I. Aaron Wildavsky: „Richer is safer”, *Public Interest*, 60. sz. (1980. nyár): 23–39.

⁶ L. pl. E. S. Savas: „Public vs. Private Refuse Collection: A critical review of the evidence”, *Journal of Urban Analysis* (1979): 1–13. L. még 6. fejezet.

⁷ Richard E. Wagner: „Revenue structure, fiscal illusion, and Budgetary choice”, *Public Choice* 25 (1976. tavasz): 45–61. Valamint James M. Buchanan, „Why does government grow?”, in: Borcharding, *Budgets and Bureaucrats*.

⁸ E. S. Savas: „How much do government services really cost?” *Urban Affairs Quarterly* 15 (1979. szeptember): 23–42.

⁹ Madsen Pirie: *Dismantling the State* (Dallas: National Center for Policy Analysis, 1985), 20–21.

¹⁰ Odgen Nash: *I'm a Stranger Here Myself* (Boston: Little, Brown, 1938), 193.

¹¹ Gordon Tullock: „Why politicians won't cut taxes”, *Taxing and Spending*, 1978. október/november, 12–14.

¹² Morris P. Fiorina: *Congress: Keystone of the Washington Establishment* (New Haven: Yale University Press, 1977).

¹³ Buchanan, „Why does government grow?” 13.

¹⁴ Robert J. Staaf: „The public school system in transition: Consolidation and parental choice”, in: Borcharding, *Budgets and Bureaucrats*, 143–46.

¹⁵ Tom Bethell: „The Wealth of Washington”, *Harper's Magazine*, 1978. június, 41–60.

¹⁶ William A. Niskanen, Jr.: *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton, 1971), 36–42.

¹⁷ Tom Bethell: „The Wealth of Washington”.

¹⁸ E. S. Savas: „New directions for urban analysis”, *Interfaces* 6 (1975. november): 1–9.

¹⁹ E. S. Savas: „Municipal monopoly”, *Harper's Magazine*, 1971. december, 55–60.

²⁰ Robert L. Bish, Robert Warren: „Scale and monopoly problems in urban government services”, *Urban Affairs Quarterly* 8 (1972. szeptember): 97–122.

²¹ *City of Lafayette, Louisiana, and City of Plaquemine, Louisiana v. Louisiana Power & Light Company*, 435 U. S. 389 (1978).

²² Thomas E. Borcharding, Winston C. Bush, Robert M. Spann: „The Effects on Public Spending of the Divisibility of Public Outputs in Consumption, Bureaucratic Power, and the Size of the Tax-Sharing Group,” in: Borcharding, *Budgets and Bureaucrats*, 219.

²³ E. S. Savas: *The Organization and Efficiency of Solid Waste Collection* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977), 67–78.

²⁴ L. pl. Sharon Smith: „Public-private wage differentials in metropolitan areas,” in: *Public Sector Labor Markets*, (szerk.) Peter Mieszkowski, George E. Peterson (Washington, D. C.: Urban Institute 1981), 81–102; l. még Don Bellante, James Long: „The political economy of the rent-seeking society: The case of public employees and their unions,” *Journal of Labor Research* 2 (1981. tavasz): 1–14.

²⁵ Munkaügyi Statisztikai Hivatal: „Employee compensation in the professional, administrative, technical and clerical survey,” *Industry Surveys*, 464. sz. (Washington, D. C.: 1975).

²⁶ Munkaügyi Statisztikai Hivatal: „Average annual pay by state and industry, 1984,” *News*, 13 1985. augusztus, 4. táblázat

²⁷ Bernhard F. Lentz: „Political and economic determinants of county government pay,” *Public Choice* 36 (1981. tavasz): 253–71.

²⁸ Brecher: *Where Have All the Dollars Gone?* 99.

²⁹ Robert M. Spann: „Rates of productivity change and the growth of state and local governmental expenditures,” in: Borcharding, *Budgets and Bureaucrats*, 100–129.

³⁰ Hálás vagyok Edward V. Reagannek, New York állam számvevőjének, ezért a hasznos megjegyzésért.

³¹ James Q. Wilson: *Political Organizations* (New York: Basic Books, 1973), 330–33.

³² Stuart M. Butler: *Privatizing Federal Spendig: A Strategy to Eliminate the Deficit* (New York: Universe Books, 1985), 9–28.

³³ Jacob Citrin: „The alienated voter,” *Taxing and Spending* (1978 október/november): 7–11.

A PRIVATIZÁCIÓ ELMÉLETE

A javak és szolgáltatások alapvető jellemzői

Hogy az állam és a magánszektor szerepét a modern civilizációban meghatározhasuk, kezdjük az elején, és vizsgáljuk meg, hogy milyenfajta javakra és szolgáltatásokra is van az embereknek szükségük, mert csak így deríthetjük ki, hogy mi az állam tulajdonképpeni szerepe ezen szükségletek kielégítésében.

Az embereknek a legkülönbözőbb javakra és szolgáltatásokra van szükségük. Levegő, víz, élelem, ruházat, lakás tartoznak az alapvető létszükségleti cikkek közé, de hacsak nem remete valaki, ezenfelül még más javakra és szolgáltatásokra is szüksége van: a tűzoltóság és a bankok szolgáltatásaira, oktatásra és nyugdíjbiztosításra, közlekedésre és távközlésre, üdülésre, orvosi ellátásra és személteltakarításra, színházakra és temetőkre, múzeumokra és kozmetikai szalonokra, könyvekre és zárokra, pénzre és műholdakra. A fejlett társadalmak – csakúgy mint a primitív törzsek – védelmezik magukat az ellenségtől, és segítségért folyamodnak az istenekhez, ezért támogatják a harcosokat és a fegyverkészítőket, valamint a papokat és sámánokat.

Az ezen és hasonló javak és szolgáltatások alapvető vonásainak vizsgálata kideríti, hogy egyes javaknak olyan sajátosságaik vannak, melyek egyfajta kollektív fellépést igényelnek. A vizsgálatot célszerű azzal kezdeni, hogy némi rendet teremtünk a javak és szolgáltatások dzsungelében, nem úgy hogy ábécérendbe szedjük őket, mint a Yellow Pages, hanem két fontos fogalom, a kizárás és a fogyasztathatóság felhasználásával.¹

Kizárás

A *javak és szolgáltatások* – a továbbiakban e kifejezéseket szinonimaként kezeljük, mert a javak és a szolgáltatások közti különbség itt most nem érdekel bennünket – akkor rendelkeznek a kizárás tulajdonságával, ha a javak potenciális felhasználójától a jószág megtagadható, vagy ha annak használatából, amennyiben a potenciális szállító által megkívánt feltételeknek nem tesz eleget, kizárható. Más szavakkal a jószág csak akkor cserélhet gazdát, ha a feltételekben az eladó és a vevő megegyezik.

Ez egy teljesen közönséges kitétel. Minden közkeletű áru vagy szolgáltatás, amit a piacon vásárolunk, nyilvánvalóan ebbe a kategóriába tartozik; mindegyik rendelkezik a kizárási tulajdonsággal. Csak akkor sétálhatok ki a boltból az élelmi-

szerrel teli táskámmal, ha a boltos beleegyezik. (Tekintsünk most el a lopástól – tudjuk, hogy ez is előfordul, de nem tartozik mostani tárgyunkhoz.) De van rengeteg olyan áru és szolgáltatás, mely nem rendelkezik ezzel az egyszerű tulajdonsággal. A fogyasztó az ilyen javakhoz mindaddig hozzájut, amíg az anyatermészet vagy más személyek azt előteremtik. Az effajta javak egyik példájaként tekintsük a világítótornyot. Ez jelentős költséggel épül a sziklás tengerparton, nagy mennyiségű, drága energiát fogyaszt, és fénye segíti azokat a tengerészeket, akik a közeli veszélyes vizeken hajóznak. Értékes szolgáltatás ez a tengert járó számára, de nem ő fizeti a világítótorony üzemeltetőjét; a világítótorony szolgáltatásaihoz ő ingyen jut hozzá, és nem zárható ki belőle. Mit is tehetne a toronyőr? Csavarja el a reflektort, ha észreveszi, hogy nemfizető hajós tartózkodik a körzetében? (Éppenséggel átalakítható lenne a világítótorony is kizáró jószággá, ha közönséges fény helyett rádiójeleket használnának. Csak a megfelelő vevőkészülékkel és a frekvenciára vonatkozó információval ellátott előfizetők használhatnák a szolgáltatást. Egy ilyen világítótorony körzetében én is szívesen vállalkoznék a mentőszolgálat ellátására!)

Egy nagy édesvízi tó vize a másik jó példa olyan jóságra, melynek fogyasztásából nehéz bárkit is kizárni. Bárki ihat a vízből vagy felhasználhatja öntözésre anélkül, hogy bárkinek is fizetnie kellene érte.

Vegyük észre, hogy a kizárás sokkal inkább költségprobléma, mintsem hogy a dolog logikájából következne; attól függően, hogy érvényre juttatásának költsége mekkora lesz, a kizárás megvalósítható vagy megvalósíthatatlan. A kizárásnak ezért fokozatai vannak. Egy világítótorony szolgáltatásaiból való kizárás nehezen megvalósítható; egy bolti áru megszerzéséből való kizárás könnyen. De vannak javak, melyek besorolása nem ilyen egyszerű. Pl. tűzijáték esetén lehet belépti díjat szedni a tribünön ülőktől (és ezzel kizárást valósítani meg) de a kívülrekedtek közül is sokan látni fogják a parádét, legfeljebb nem olyan jól, mint aki páholyból nézi. Egyszerűen megoldhatatlan, hogy egy akkora területet körülkerítsenek, hogy ingyen senki ne láthasson belőle semmit – legfeljebb ha nagyon gyenge tűzijátékról van szó, amiben nincsenek magasra röpített petárdák.

Fogyaszthatóság

A javak és szolgáltatások másik ama tulajdonsága, melynek itt jelentősége van, a fogyasztással kapcsolatos. Vannak javak, melyeket egyszerre, együtt fogyaszthatnak többen is, anélkül hogy mennyisége csökkenne vagy minősége romlana, míg más javak csak egyénileg fogyaszthatók; ha egy fogyasztó már fogyasztja, akkor más már nem fogyaszthatja. A hal vagy a hajvágás jó példa olyan jóságra, illetve szolgáltatásra, mely egyénileg fogyasztható; a hal, amit én eszem, már nem áll egy másik vacsorázó rendelkezésére, sem a fodrász egy másik vendégnek, mialatt az én hajamat vágja. (Más hasonló fodrászok rendelkezésére állhatnak mindazoknak, akiknek hajvágásra van szüksége – csakúgy, mint ahogy hasonló hal is rendelkezésre áll más vacsorázónak – sőt, ugyanaz a szék és ugyanaz a fodrász is szabaddá válik

néhány percen belül, de az adott pillanatban az adott fodrász szolgáltatásait teljességgel egy bizonyos felhasználó veszi igénybe).

Hasonlítsuk össze ezt a példát a tv-adással. Ha családom „elfogyaszt” egy tv-programot a nappaliban álló készülékről, ezzel semmiben nem korlátozza senki másnak a „fogyasztását”, rajtunk kívül akár milliónyian is bekapcsolhatják a készüléket. A programot több felhasználó egyszerre fogyaszthatja, és azzal, hogy mi elfogyasztjuk, az értékét, felhasználhatóságát semmivel sem csökkentjük.

Ne zavarjon meg minket, hogy egy vacsorán több embernek is felszolgálhatunk halat; ez nem ruházza fel a halat a közös fogyasztathóság tulajdonságával abban a szigorú értelemben, ahogy ezt a kifejezést a fentiekben használtuk. Hasonlóképpen, ha egyedül nézem a tv-műsort, attól még az nem változik egyénileg fogyasztható jószággá.

A közösen fogyasztható jószág másik példája a honvédelem. Az a védelem, amiben a fegyveres erők engem részesítenek, semmivel nem kibővíti azt a védelmet, amit a szomszédomnak biztosít; és megfordítva, az ő fogyasztása nem csökkenti az enyémet.

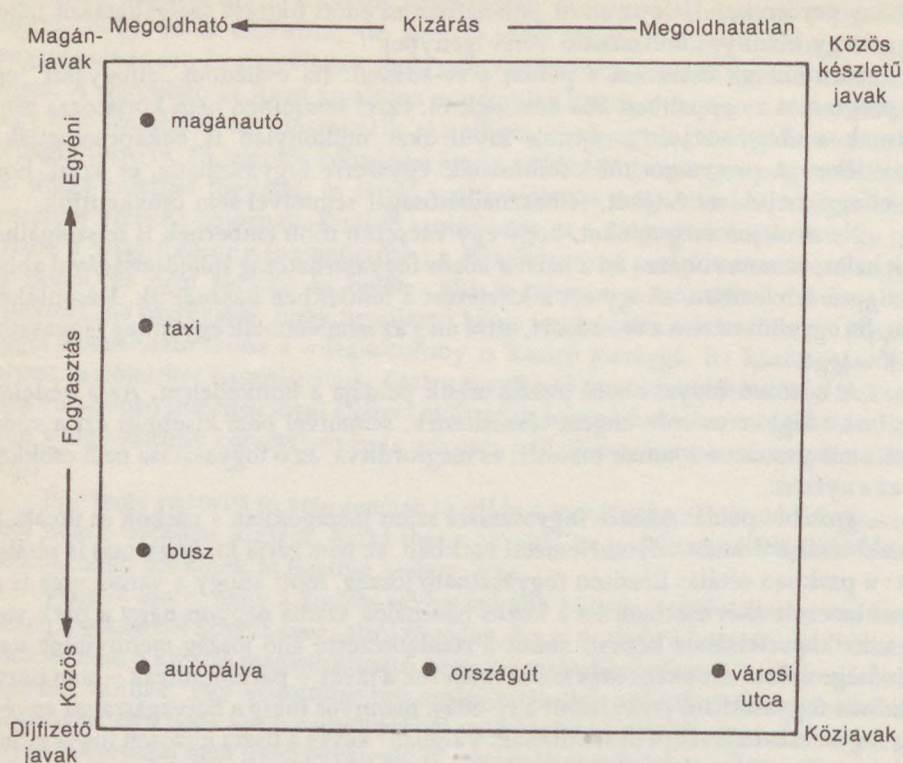
További példái a közös fogyasztásra szánt jószágoknak a parkok és utcák. Ha valaki sétál a Grand Canyon Nemzeti Parkban, ez nem zárja ki, hogy más is sétáljon ott; a parkban sétálás közösen fogyasztható jószág, mint ahogy a városi utca is az. Azonban mindkét esetben, ha a közös használók száma nagyon nagy a park vagy az utca kapacitásához képest, akkor a rendelkezésre álló jószág mennyisége vagy minősége erősen csökken. Más szavakkal ezek a javak – parkok, utcák – nem tisztán közösen fogyasztható javak, mint a tv-adás. Bizonyos fokig a hajvágásra, az egyénileg fogyasztható javakra hasonlítanak. Valóban: kevés a tiszta közösen fogyasztható jószág; a legtöbb valahol középütt helyezkedik el a tiszta egyéni és a tiszta közös fogyasztású javak között.

A javak és szolgáltatások osztályozása

Amit eddig elmondtunk, az egy diagramon ábrázolható, amint azt a 3.1 ábra bizonyos közlekedési szolgáltatásokkal kapcsolatban mutatja; a 3.2 ábra a vízellátást helyezi el hasonló diagramon. A két tulajdonság, a kizárás és a fogyasztathóság alkotja az ábra két dimenzióját. Mindkettő folytonos változó; szélsőértékeik helyezkednek el a skála két végén.

A 3.3 ábra (52. o.) további példákkal illusztrálja a szóban forgó fogalmakat, a kizárás és a közös fogyasztathóság tengelyén helyezve el különféle javakat és szolgáltatásokat. Nyilvánvalóan az egyes szolgáltatások pontos helyének a kijelölésébe a szubjektív értékítélet is bejátszik; az olvasó a maga verzióját is felrajzolhatja.

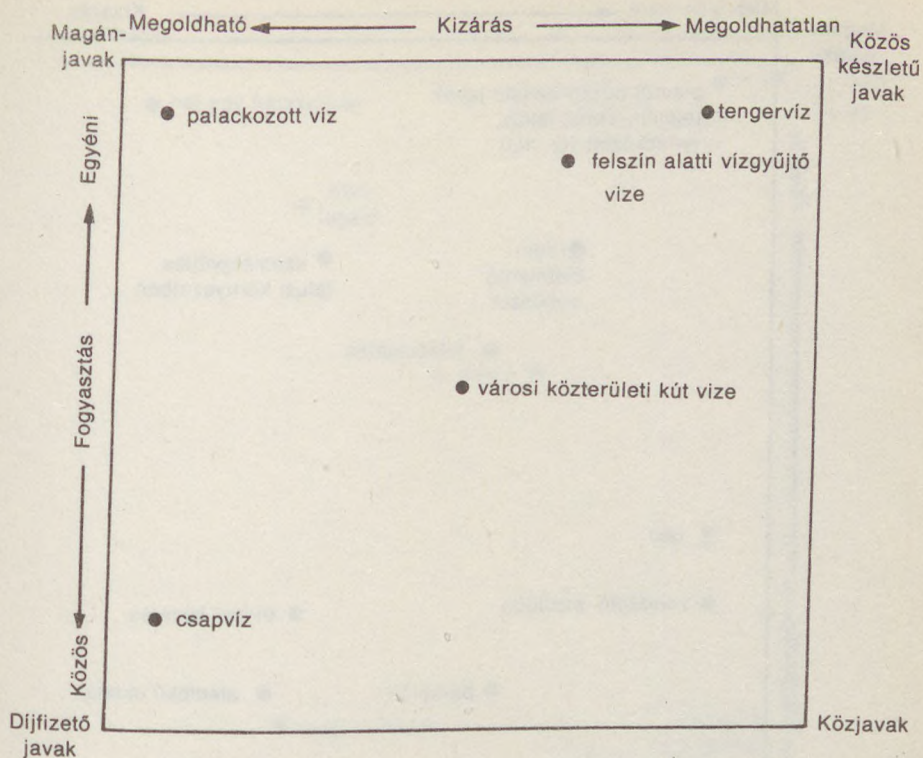
A diagram négy sarka a tiszta eseteket képviseli: (1) tisztán egyénileg fogyasztható javak tökéletes kizárás mellett; (2) tisztán közösen fogyasztható javak tökéletes kizárás mellett; (3) tisztán egyénileg fogyasztható javak kizárhatatlanság mellett; és (4) teljesen közfogyasztású javak tökéletes kizárhatatlanság mellett.



3.1 ábra Közlekedési-szállítási szolgáltatások és az infrastruktúra kizárási és fogyasztathatósági tulajdonságai

E négy ideáltípus olyan fontos, és a későbbiekben annyiszor fogunk hivatkozni rájuk, hogy célszerű saját nevet adni nekik; a diagramon meg is tettük ezt. A nevek a fenti sorrendben (1) magánjavak, (2) díjfizető javak, (3) közös készletű javak és (4) közjavak.

Azért osztályozzuk a javakat ily módon, mert itt feltárt természetük határozza meg, hogy előállítják-e őket vagy sem, és ha igen, milyen feltételek mellett. A magánjavakat egyénileg fogyasztják, és a fogyasztó nem juthat hozzájuk a szállító engedélye nélkül, aki viszont az engedélyt általában ellenérték megfizetéséhez köti. A közös készletű javakat egyénileg fogyasztják, és szinte lehetetlen bárkit is megakadályozni abban, hogy ingyen fogyasszon belőlük. A díjfizető javakat közösen fogyasztják, de a felhasználónak fizetnie kell, és azok, akik nem akarnak fizetni, könnyen kizárhatók a fogyasztásból. Mennél nehezebb és költségesebb egy fogyasztót kizárni a díjfizető jóság fogyasztásából, annál jobban hasonlít az illető jóság a közjavakhoz. A közjavakat közösen használják, és lehetetlen bárkit is

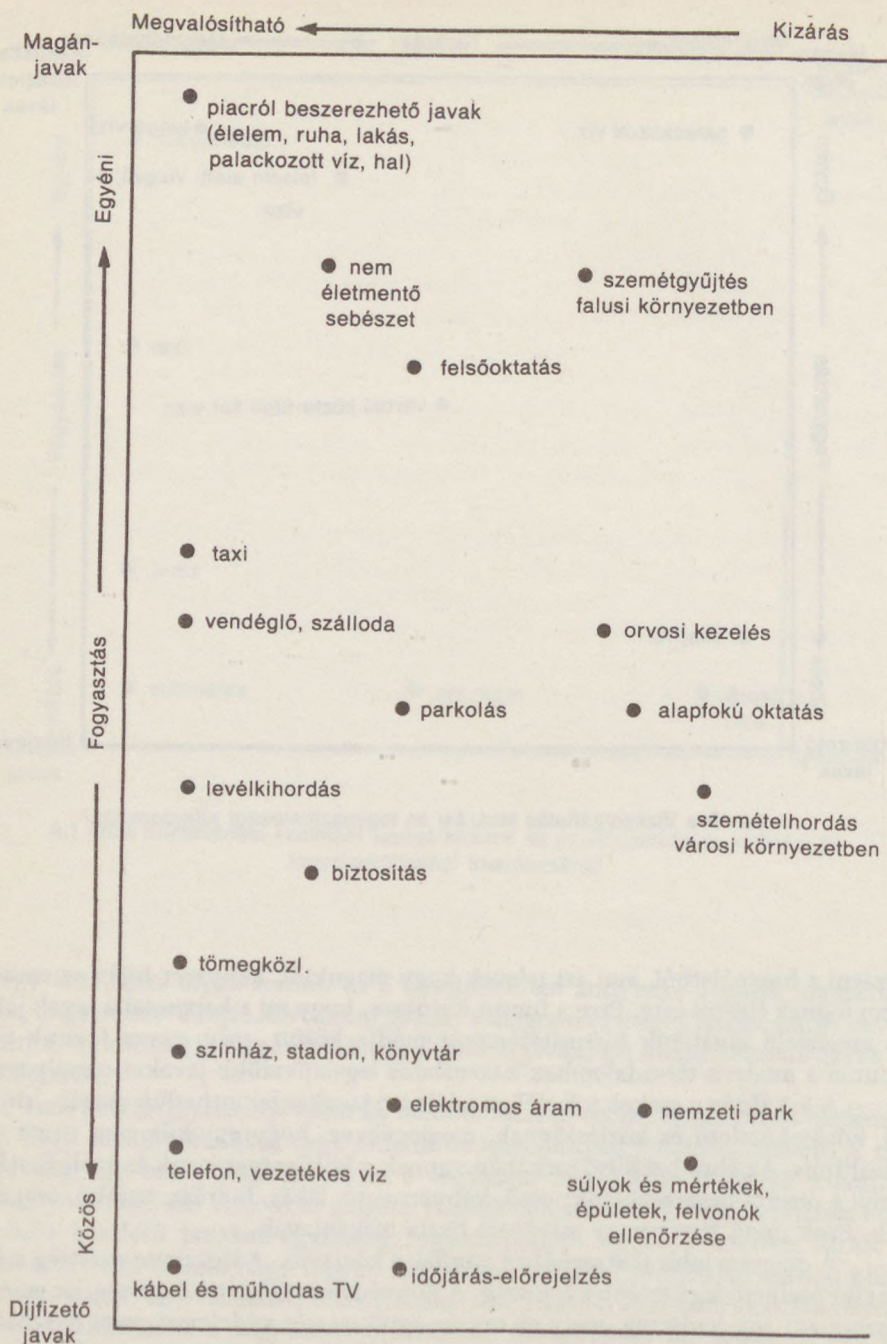


3.2 ábra Vízszolgáltatás kizárási és fogyaszthatósági tulajdonságai

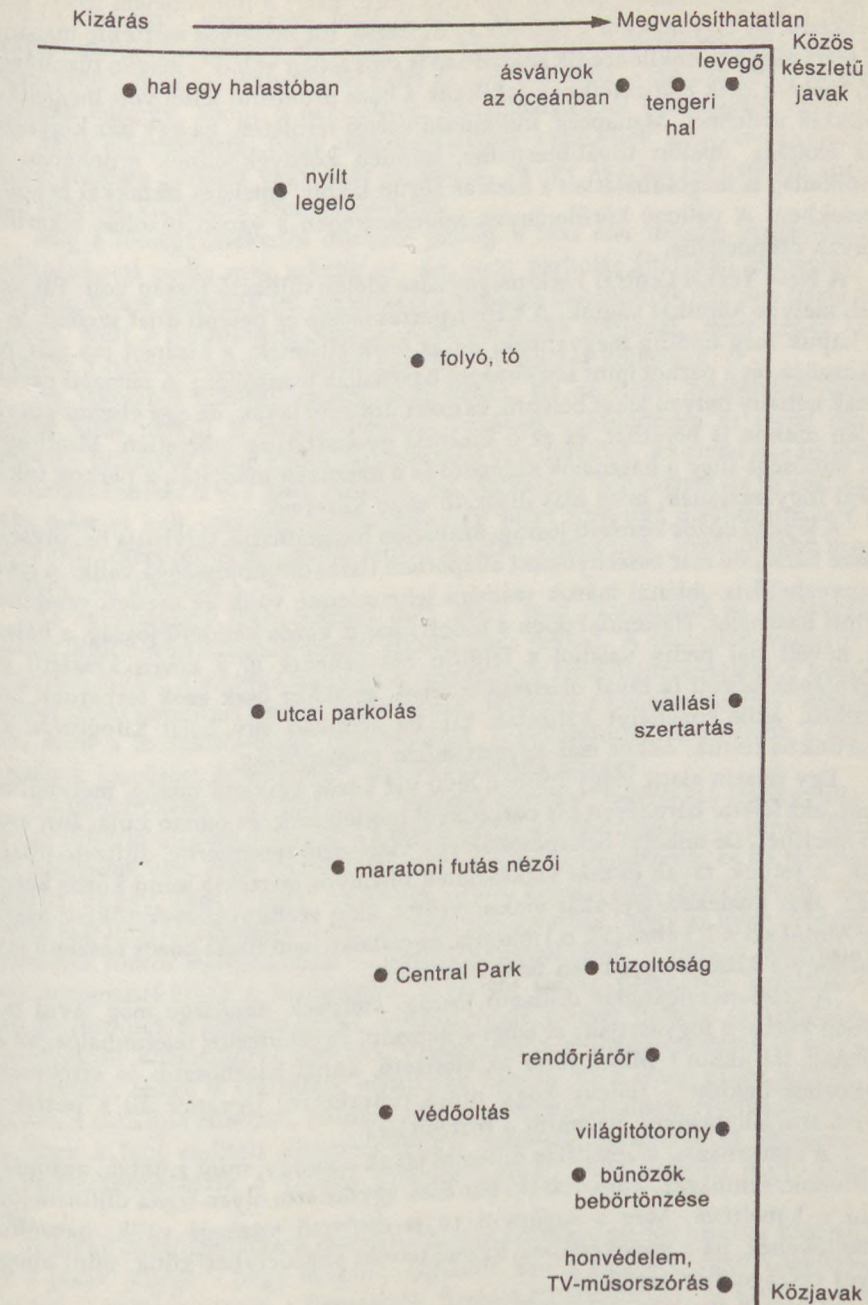
kizárni a használatból, ami azt jelenti, hogy maguktól, kényszer híján az emberek nem fognak fizetni érte. Erre a fontos kérdésre, hogy mi a kapcsolat a javak jellege és megfelelő kínálatuk biztosításának a módja között, még vissza fogunk térni, miután a modern társadalomban használatos legalapvetőbb javakat osztályoztuk.

A 3.3 ábrán a sarkok közelében található javakat tekinthetjük magán-, díjfizető, közös készletű és közjóságnak, megjegyezve, hogy egyikük sem tiszta vagy ideáltípus. Az ábra bal felső sarkában vannak a közönséges javak és szolgáltatások, amik a piacról beszerezhetők: cipő, kenyér, autó, lakás, fodrász, tisztító, órajavítás stb. Ezek mind tiszta vagy majdnem tiszta magánjavak.

A diagram jobb alsó sarkában vannak a közjavak. A légszennyezettség mérése az elképzelhető legtisztább közjóság. A honvédelem szintén közjóság, de már nem tisztán az: egy hadsereg, mely az ország egyik részét védelmezi, nem használható fel az ország másik részének a védelmére. Majdnem ugyanennyire közjóság a rendőrség, de egy járőrt egy adott pillanatban csak egy „segélykérő” használhat,



3.3 ábra Különböző javak és szolgáltatások kizárási és fogyaszthatósági tulajdonságai



(a „tisztá” javak a négy sarokban találhatók)

erre az időre más számára nem áll rendelkezésre. Ezért a honvédelem fölött balra helyezkedik el. Ugyanakkor a tűzoltóság díjfizető, sőt bizonyos mértékig magánjóság, mert még a tizenkilencedik században is szokásban voltak a magán tűzoltóegységek, melyek csak előfizetőiknek (akiknek a háza azonosító jellel volt megjelölve) nyújtottak védelmet. Manapság, különösen városi területen, ha egy ház kigyullad, a tűz eloltása, mielőtt továbbterjedne, minden környékbelinek érdekében áll. Technikailag is megoldhatatlan a kizárás sűrűn lakott, emeletes házakkal beépített körzetekben. A változó körülmények következtében a városi tűzoltás átkerült a közjavak csoportjába.

A New York-i Central Park megnyitása idején díjfizető jóság volt. Fal vette körül, melybe kapukat vágtak. A kaput portás őrizte és belépti díjat szedett. A fal és a kapuk még mindig megvannak, de az örök eltűntek, a kizárást ma már nem gyakorolják, és a parkot mint közjóságot használják (rongálják). A nemzeti parkokba csak néhány helyen lehet belépni, és ezért díjfizető javak, de egy elszánt potyázó úttalan utakon is bejuthat, és az ő kizárása gyakorlatilag lehetetlen. Minthogy a park minősége függ a használók számától és a használat módjától, a parkok inkább egyéni fogyasztásúak, mint más díjfizető vagy közjavak.

A levegő közös készletű jóság. Szabadon használhatja, szívhatja be, préselheti össze bárki, de már összenyomott állapotban tiszta magánjósággá válik. A levegő szennyezhető is, miáltal mások számára lehetetlenné válik az eredeti rendeltetés szerinti használat. Hasonlóképpen a tengeri hal is közös készletű jóság, a halastóban nevelt hal pedig valahol a félúton helyezkedik el a közös készletű és a magánjavak között (a tavat őriztetni is lehet, és akkor csak azok férhetnek hozzá a halhoz, akik engedélyt váltottak ki), ha azonban egy halat kifogtunk, és a kosarunkba tettük, akkor már egyértelműen magánjóság.

Egy felszín alatti vízgüjtőben lévő víz közös készletű jóság, melyből mindenki, aki felette bármilyen kis parcellával rendelkezik, és onnan kutat fúr, szabadon meríthet. De mihelyt bekapcsolják egy vízelosztó rendszerbe, díjfizető jósággá válik. A folyók, tavak és más vízkészletek bizonyos mértékig mind közös készletű javak, akár közlekedésre, akár vízkinyerésre, akár szennyvízlevezetőként használják. Amint azt a 3.3 ábra (52. o.) mutatja, egyáltalán nem tiszta közös készletű javak, minthogy a kizárás egyáltalán nem lehetetlen.

A telefonszolgáltatás díjfizető jóság, melynek minősége még javul is, ha többen közösen fogyasztják; el lehet-e képzelni egyelőfizetős telefonhálózatot? Kit hívnánk fel akkor? Minél több az előfizető, annál hasznosabb és értékesebb a távközlési hálózat – feltéve hogy nincs túlterhelve. Ugyanez áll a postai és a távíró-szolgáltatásokra, valamint a biztosításra.

A csatornázás, áramellátás díjfizető javak csakúgy, mint a hidak, autópályák, stadionok, színházak, könyvtárak, bár ezek egyike sem olyan tiszta díjfizető jóság, mint a kábeltévé. Még a sugárzott tv is díjfizető jósággá válik, hasonlóan a kábeltévéhez, ha a vevőkészülék üzemeltetését engedélyhez kötik, mint ahogy ez egyes országokban szokásos.

Lesznek olvasók, akik hitetlenkedve látják, hogy a 3.3 ábrán az időjárás-jelentést díjfizető jósággént tüntettük fel, hiszen az Egyesült Államokban hozzászok-

tunk, hogy a rádió, a tv, az újságok ingyen közlik az időjárás-előrejelzést. Ez azonban csak azért lehetséges, mert az USA Meteorológiai Hivatala ezt a díjfizető jóságot, melyet közpénzen állítanak elő, ingyen rendelkezésre bocsátja. A Hivatal természetesen díjat számíthatna fel ezért az információért, a médiák pedig megvásárolhatnák éppúgy, ahogy a nemzetközi hírszolgálatoktól információt vásárolnak. Vagy az is elképzelhető, hogy magánvállalatok készítenek időjárás-előrejelzést a médiák számára pénzért vagy akár ingyen is, ha így akarják reklámozni speciálisabb, helyhez kötöttebb szolgáltatásaikat.

Míg a tömegközlekedés díjfizető jósága, a taxi már inkább magánjóság, a magángépkocsi pedig még inkább az. Az utcai parkolás általában közjóság, bár ahol parkolóórát szereltek fel, ott díjfizető jósággá változtatták (ott sem tiszta típus azonban, mert a parkolóhely véges). A városi utcák közjavak, mert nehéz bárkit is kizárni a használatukból; kaput építeni, őrt állítani költséges.

Az iskolából kizárni valakit nem nehéz, de az elemi képzettség formális iskolába járás nélkül is megszerezhető. Továbbá – különösen az elemi oktatás esetében – bizonyos fokig közös fogyasztással van dolgunk. Az elemi és a felsőoktatás elhelyezkedését a 3.3 ábra mutatja. Ha egyvalakit felvesznek az orvosi karra, valaki mást el kell utasítani (amint arra egy híres fordított diszkriminációs eset rámutatott); ezért minél magasabb szintű oktatást vizsgálunk, annál inkább magánjósággal van dolgunk.

Az egészségügy igen érdekes eset, mely nem vizsgálható az egészségügyi rendszer különböző szegmenseinek elkülönítése nélkül. A szabadon választott és kozmetikai műtét, a vitaminhiány és az anyagszere rendellenességeinek a kezelése, a baleset utáni gondozás tisztán magánjavak. Másfelől a közegészségügyi szolgáltatások, mint a moszkító- vagy patkányirtás, a bevándorlás ellenőrzése a fertőző betegségek kiszűrése érdekében – nyilvánvalóan közjavak.

Az immunizálás és a ragályos betegségek kezelése, legyen szó torokgyulladásról vagy diftériáról, első pillantásra a magánjavak körébe tartozónak tűnik. Akinek ilyen betegsége van, attól természetesen a kezelés megtagadható, és ha felveszik a kórházba, az ágy, amit elfoglal, az ápolás, orvosi ellátás, amit igénybe vesz, mások számára már nem áll rendelkezésre. Nyilvánvaló azonban, hogy az ilyen betegségek kezelésének fontos mellékhatásai – „pozitív externalitásai” – vannak, amennyiben mások megmenekülnek a betegségtől. E sajátos jóság hasznából, gyümölcséből sokan részesülnek a betegen kívül, anélkül, hogy a beteg hasznát csorbítanák. Itt nyilvánvalóan közjóságról van szó. Visszatérve a szabadon választott sebészeti műtét esetére, ebből is származik másoknak haszna, ha a beteg utána jobban tud dolgozni, a családját eltartani, munkát adni az alkalmazottainak. Nyilvánvaló azonban, hogy a fent említett közegészségügyi eseteket leszámítva az egészségügyi szolgáltatás rendelkezik a kizárás tulajdonságával, ezért magán- vagy díjfizető jóság.

A javak és szolgáltatások csoportosítására tett ezen alapos kísérlet kiderítette, hogy a javak jellege – hogy magán-, díjfizető, közös készletű vagy közjóságról van-e szó – határozza meg a fogyasztók fizetési hajlandóságát, és ezen keresztül elkerülhetetlenül a termelők kínálati hajlandóságát is. A jóság természete határozza

meg, hogy szükség van-e állami beavatkozásra a jószág kellő mennyiségben és minőségben való előállítására érdekében. Az alábbi négy alfejezetben ezt a kérdést fogjuk megvizsgálni minden jószágfajta külön.

Magánjavak

A magánjavak esetében a kínálattal nincs probléma; erről a piac gondoskodik. A fogyasztók keresletet támasztanak a javak iránt; a vállalkozók felismerik ezt a keresletet, megtermelik a javakat és mindkettejük számára elfogadható áron eladják a vásárlónak. A magánjavakkal kapcsolatban kollektív cselekvésre csak biztonsági szempontból lehet szükség (pl. élelmiszerek, gyógyszerek, felvonók, épületek), vagy a becsületes bevallás érdekében (pl. súlyok és mértékek, kamatlábak, címkék) vagy más hasonló okokból. Természetesen senki nem képes megvásárolni mindazt a magánjószágot, amit úgy gondol, hogy megérdemelne, és vannak, akik mások támogatása nélkül még a legalapvetőbb létszükségleti cikkeket sem képesek megvásárolni.

Megemlítjük, hogy néha a magánjavakat is az állam bocsátja rendelkezésre, noha ezt a piacra is rá lehetne bízni. Ez szinte minden magánjószágra igaz volt korábban a Szovjetunió esetében, de néhány magánjószágra még ma is jellemző az Egyesült Államokban.

Közös készletű javak

A közös készletű javakkal kapcsolatban felmerül egy kínálati probléma. Minthogy ezekért a javakért nem kell fizetni, és fogyasztásukat semmilyen eszközzel nem lehet meggátolni, a javak fogyasztása (sőt pazarlása) a teljes kimerülésükig elmegy, amennyiben az összegyűjtésük, leszűretelésük, kibányászásuk, elsajátításuk vagy más módon való birtokbavételük költsége nem haladja meg a jószágnak a fogyasztó számára képviselt értékét. Egyetlen racionális termelő sem fog ilyen jószágot előállítani, és csak a természet gondoskodásának köszönhető, hogy rendelkezésre állnak. (Később látni fogjuk, hogy nem egészen ez a helyzet.)

A bálnák, tigrisek, elefántok az élő – vagy inkább kipusztulófélben lévő – példái annak, hogy milyen problémát okoz a bárkinek rendelkezésére álló közös készletű javak állományának fenntartása. Felhasználásuk a kipusztításig elmehet, noha megújuló erőforrásról van szó.

Közös készletű javakat a piaci mechanizmus nem képes rendelkezésre bocsátani. A természetes kínálat megőrzésének egyik módja a közös cselekvés. A bálnák és más állatok esetében nemzetközi szinten megállapodnak a felhasználók, hogy fogyasztásukat korlátozni fogják. (Ez áll az Antarktiszra is, amely jelenleg közös készletű jószág.) Ez azonban gyöngye szalmaszál, minthogy a kikényszerítés majdnem lehetetlen. Egy másik megoldás, hogy megtiltják a közös készletű javak értékesítését, miután a természettől való elsajátításuk már megtörtént. (Nem minden közös készletű jószág kezelhető így. Ezt a taktikát követik az Egyesült Államokban

az alligátor- vagy tigrisbőrből, strucc tollból és más veszélyeztetett állatfajokból készült termékek esetében; a kenyai kormány pedig tiltja az elefántagyar és a rinocéroszszarv árusítását. E megközelítés bizonyos sikereket is hozott. Vegyük észre, hogy a közös készletű javak problémájával foglalkozó bizottságok, ügynökségek, szabályozó és végrehajtó szervek által nyújtott szolgáltatás maga is közjóság.

Ahogy a bálnákat és tigriseket a közös készletből elsajátították és magánjósággként kezelték, egyes folyók és tavak is olyan közös készletű jóságot képviselnek, melyet szabadon használtak mérgező anyagok és más kártékony hulladékok lerakóhelyeként és gyengébb minőségű, kevésbé hozzáférhető, félig felélt magánjósággá változtatták ily módon. A közös készletű javaknak ez a lerombolása, a vizeknek ez a szennyezése szintén kollektív cselekvést tett szükségessé. Ellenőrzés alá vonták a szennyezés forrásait mint pl. az ipari üzemeket és szennyvízkezelő berendezéseket. Így egy új szolgáltatás született, a vízszennyezés ellenőrzése (maga is közjóság), hogy egy kíváncsi közös készletű jóság, a szennyeztelen víz folyamatos kínálatát biztosítsák.

A Hold a közös készletű jóság egy szélsőséges példája. Használható lenne nyersanyagforrásként, vagy távközlésre vagy katonai támaszpontként, de a túlhasználattól egyelőre védi az igénybevétel magas költsége. Az űr mint közös készletű jóság minősége azonban máris romlik, ahogy az űrutazásoknak egyre több hulladéka kering a Föld körül.

E példák is jól illusztrálják a közös készletű javakkal kapcsolatos problémákat: a kimerülés veszélyét; a probléma kezelésének hagyományos módját (hogy közjóságot – általában állami szolgáltatást – hoznak létre a közös készletű jóság védelmére) az ilyen erőfeszítések korlátozott hatékonyságát a kizárás nehézségei következtében.

E megközelítés elégtelensége miatt egy vele szögesen ellentétes alternatíva kap egyre nagyobb figyelmet. Ez a tulajdonjogok fogalmán alapszik, amiről pl. Alchian² és DeAlessi³ írt sokat. Röviden: ha egy közös készletű jóságot magánjósággá alakítanak, és egyetlen tulajdonos kezébe adnak, a konzerválás és a sikeres működtetés lehetővé válik. A magántulajdonos (legyen szó elefántról, őserdőről vagy vizekről) megpróbálja tulajdonának értékét hosszú távon maximalizálni, és óvatosan fogja kiaknázni a most már az ő tulajdonát képező egykori közös készletű jóságot. Ugyanezen oknál fogva egy föld alatti olajlelőhely, melynek kitermelési joga egyetlen termelő kezében van, hatékonyabban termelhető ki, mint egy olyan, melyet számtalan, fölötté elterülő parcella tulajdonosa próbál egyszerre kiaknázni. És megfordítva: az a földdarab, amit a „köz” birtokol, közös készletű jósággként viselkedik, túllegeletetik, tönkreteszik – „a közlegelő tragédiájának”⁴ jól ismert esete ez.

E gondolatok érdekes alkalmazási területe az óceáni halászat. Az Egyesült Államokban a hal ára meredeken szökött fel még a part menti területeken is. Mint tősgyökeres közös készletű jóság, a hal szabadon fogható ki, és ezért az óceánt túlzottan lehalásszák, a kínálat kimerül (csakúgy, mint a túllegeletett közlegelőknön), a halászhajók túl kevés halat fognak, a halászat hatékonysága romlik, a hal ára pedig nő. Javasolták, hogy a nyílttengeri halat kezeljék – ugyanúgy, mint a nyílttengeri olajat – az USA-polgárok tulajdonaként; állapítsanak meg tudományos

kvótákat az évente kifogható halmennyiségre, és a kvótát kimerítő halászati jogokat értékesítsék nyílt árverésen. A közös készletű javak magánjósággá való illetén átalakítása, átruházható tulajdonjogok létrehozása – ha úgy tetszik, az óceáni halászat privatizálása – valószínűleg megoldaná a túlhalászás problémáját.⁵

Butler hasonló problémákra világított rá az Egyesült Államok állami tulajdonban lévő földjeivel kapcsolatban, és ő a vadon privatizálását javasolja a megőrzés érdekében.⁶ Ezt részletesebben a 6. fejezetben tárgyaljuk.

Díjfizető javak

A közös készletű javakkal ellentétben a díjfizető javak kínálata a piacon keresztül is biztosítható. Minthogy a kizárás itt lehetséges, a felhasználó fizetni fog, ezért lesznek termelők, akik a jószágot eladásra kínálják, elméletileg abban a mennyiségben és minőségben, ahogy a fogyasztók igénylik. Ugyanakkor bizonyos díjfizető javakkal kapcsolatban problémák merülnek fel, melyek csak kollektív cselekvéssel oldhatók fel. Ide tartoznak a természetes monopóliumot képező díjfizető javak, melyeknél, ahogy a fogyasztók száma nő, az egy fogyasztóra eső költség úgy csökken. Ennek az az eredménye, hogy a leggazdaságosabb, ha csak egy termelő van. Vonatkozik ez a kábeltelevízióra, a távközlési hálózatokra és olyan közművekre, mint villany, gáz, vízellátás, csatornázás. Gyakran kollektív fellépésre van szükség e monopóliumok létrehozásához, odaítéléséhez, majd a szabályozásához, hogy a tulajdonos ne élhessen vissza a monopólium adta privilégiumokkal.

A szabályozásnak ezzel az indoklásával egyre több közgazdász nem ért egyet.⁷ Hivatkoznak arra a tényre, hogy számos díjfizető jóság, ami valamikor monopólium volt, ma már nem az. A vasúttal ma már versenyez a repülőgép, a teherautó, a busz, az uszály, a hajó. A telefonnak versenyt támaszt a mikrohullámú átvitel vagy a telefax, a kábeltévének a műholdas adás vagy a videoszalag. Valóban – állítják –, ha egy monopólium „természetes”, semmi szükség a törvényes védelemre! Ráadásul még a természetes monopólium is megtámadható.⁸ Ha nincs más lehetőség, a monopóliumot meghatározott időszakra kell megadni, és nyílt versenyben kell odaítélni.⁹ Kollektív cselekvésre van szükség ennek, a piaci szereplők között a monopoljog megszerzéséért folyó versenynek a megszervezéséhez.

Bármint legyen is, a díjfizető javak, csakúgy mint a magánjavak, beszerezhetők a piacról is, de számos országban az állam biztosítja őket (megfelelő felhasználói díj ellenében). Hogy mi a racionalitása az ilyen javak állami kínálatának, azt a 6. fejezetben fogjuk megvizsgálni.

Közjavak

Az igazán súlyos problémát a társadalomszervezés szempontjából a közjavak jelentik. A piac képtelen az ilyen javakat kínálni, mert ezeket természetüknél fogva egyszerre több ember használja, és egyikük sem zárható ki e használatból. Minden-

kinek érdekében áll, hogy „potyázzon”, vagyis hogy használja a jószágot, és ne fizessen érte, ne vegyen a kellő mértékben részt az előállításával kapcsolatos erőfeszítésekben. Arisztotelész már régen megmondta: „Ami sokak tulajdonában van, arra kevés figyelmet fordítanak”. Ha senki nem fizet önként az ilyen javakért, úgy senki nem fog vállalkozni az előállításukra sem, legalábbis nem a kívánatos mennyiségben. Ezért a hozzájárulást kötelezővé kell tenni – általában adók formájában – hogy a javak kínálata biztosítható legyen. Kis csoportban már a társadalmi nyomás is elegendő annak biztosítására, hogy mindenki megfelelő mértékben járjon hozzá a közjavak előállításához, de nagy, inhomogén csoportokban jogilag szankcionált kényszer (mint adóbehajtás, kötelező katonai szolgálat) szükséges.

Ezek után érdemes közelebről megvizsgálni egyes közjavakat, hogy feloldhassunk bizonyos nyilvánvaló inkonzisztenciákat. Vegyük például a világítótornynak e fejezetben már említett példáját. Lehetséges-e, hogy ezt a közjószágot egy profitra dolgozó magánszervezet állítsa elő? Tekintsünk egy vállalati konzorciumot, mely hajóbiztosítással foglalkozik. Ők fenntarthatnának és működtethetnének világoszerte világítótornyokat, és a költségeket belefoglalhatnák a biztosítási díjba. Egy pillanat alatt kiderül azonban, hogy mi ennek az elgondolásnak a gyengéje: egy OPEC-szerű, oligopolista kartellt igényel, és az OPEC analógiájára minden vállalat erős ösztönzést fog érezni, hogy biztosításából kiiktassa a világítótorony költségét, potyázzon, és alákináljon a versenytársaknak. Ezért előbb vagy utóbb a vállalkozás kudarcot fog vallani. A világítótorony közjószágjellege előtűnik, a konzorcium felbomlik, ha nincs elég erő a fizetés kikényszerítésére.

A sugárzott tévéadást is közjószágként határoztuk meg a 3.3 ábrán. Hogyan lehetséges ez, hiszen szabadon áll a nézők rendelkezésére és adót sem fizetünk utána? A válasz, hogy a hirdetőik fizetnek érte, és a „jószág”, amit a szponzori pénzükért kapnak, hogy üzenetüket eljuttathatják a potenciális vásárlókhöz. Végül is ők, a vásárlók fognak kollektíve fizetni az „ingyenes” tévéadásért, mert az valamiképpen beépül a termékek árába. Ráadásul a tv-program költsége az adóból levonható üzleti kiadás, így joggal állíthatjuk, hogy az adófizető *igenis* fizet ezért a közjószágért, ahogy azt az elmélet megjósolta!

A közjavak mérése és kiválasztása

A közjavaknak egyéb olyan tulajdonságai is vannak, melyek kiélezik a közös fogyasztás és a kizárhatatlanság okozta, már amúgy is súlyos problémákat. Ezeket általában nehéz mérni, és kevés választási lehetőséget hagynak a fogyasztó számára.

A magánjavakkal ellentétben, melyeket viszonylag könnyű számon tartani, elszámolni, egységcsomagokba csomagolni, a közjavak általában nem kezelhetők ilyen könnyen. Hány egység honvédelmet vásároljunk? Mennyi rendőri védelmet? Megszámolhatjuk, hogy hány tűzoltóból áll egy tűzoltó-parancsnokság, de ez nem sok felvilágosítást ad arra nézve, hogy mekkora védelmet nyújtanak a tűzzel szemben. Megállapíthatjuk egy park méreteit, de ez nem sokat mond róla; a kinézet, a környezet lényegi sajátosságai ennek a jószágnak. Lemérhetjük az utcák kilométerhosszát, mérhetjük a forgalmat rajta, megszámlálhatjuk a lyukakat az aszfaltban,

de ezek a mérhető sajátosságok nem merítik ki a szóban forgó közjóság lényegét. Egy légszennyezést ellenőrző hivatal terméke csak közvetve mérhető, a levegő minőségén keresztül, és még ez is külső tényezőknek van alávetve, pl. hogy milyen erős szél fúj. Ezen okok következtében nehéz – de egyáltalán nem lehetetlen – egy közjavakat előállító szervezet teljesítményét mérni. Ez a nehézség azt jelenti, nehéz megmondani, hogy a szóban forgó jóságból mennyire van szükség, és mibe fog kerülni az előállítás.

A közjóságnak a természetéből adódik, hogy az egyénnek kevés választási lehetősége van a jóság fogyasztásával kapcsolatban, el kell fogadnia abban a mennyiségben és minőségben, ahogy rendelkezésre áll. Az egyszerű állampolgár kérheti, hogy állítsanak rendőrt a háza elé, hogy az utcáját naponta söpörjék, hogy a közeli park úgy nézzen ki, mint egy királyi palota kertje, de hangja beleolvad a tömegébe, és bár az adóját emelik, a közjavak, amiket kap érte, nem sok változást mutatnak. Sem annak, aki az országát veszélyben érzi, és ezért katonai erejét növelni akarja, sem annak, aki szerint a nemzet biztonságát a halandók kezében lévő túlzott katonai hatalom veszélyezteti, nem teljesülhet a kívánsága, mert a dolog nem az ő egyéni választásától függ. Lobbizhat a kongresszusi képviselőjénél, de végül el kell fogadnia azt, amit kap.

A fentieknek további következménye, hogy miután lehetetlen közvetlen díjat kivetni a közjavak használatára, a fizetség elszakad a kereslettől, illetve a fogyasztástól. Ezért ahelyett, hogy a piaci mechanizmusra támaszkodnának, a politikai folyamatra kell támaszkodni, annak kell eldöntenie, hogy melyik felhasználónak mennyit kell fizetnie, hogy egyes felhasználók részesülhetnek-e vagy sem kedvezményben. Továbbá: minthogy a legtöbb közjóság nem tiszta közjóság, bizonyos mértékig egyéni fogyasztást is lehetővé tesz, a döntést, hogy ki részesüljön belőle, szintén a politikára kell bízni, mint ahogy az azzal kapcsolatos döntést is, hogy ki termelje őket.

Ezen a ponton érdemes áttekinteni és összefoglalni, hogy melyek a leglényegesebb különbségek a magán- és közjavak között, hogy mélyebben megérthessük e különbségek alapvető voltát; ezt teszi a 3.1 táblázat.

Mekkora legyen a közösség?

Egy további fontos kérdés is felmerül a közjavakkal kapcsolatban. Mekkora az a közösség, amely előállítja őket? Egyetértés lehet a tekintetben, hogy a közjóság kínálatát biztosítandó a közösséget meg kell adóztatni, de mekkora közösségre terjedjen ki ez az adó? Az egész nemzetre? Egy régióra, államra, megyére, városra? A közvetlen szomszédságra? Egy városi bérház lakóira vagy a bérházon belül egy lakóközösség tagjaira?

Az állami pénzügyek egy alapelve azt mondja, hogy a közjóságból részesülők azok, akiknek fizetniük kell, de hogy kik ezek, azt nem is mindig olyan könnyű meghatározni. Bár azt könnyű belátni, hogy a honvédelemből az egész nemzetnek haszna származik, és ezért mindenkinek fizetnie kell érte, a skála másik végén ott van az országúti gödör. Az út felületét megtörve ott vár a gyanútlan motorosra,

3.1 táblázat A magán- és közjavak összehasonlítása

Jellemző	Magánjóság	Közjóság
Fogyasztás	Kizárólag egyéni	Többen egyszerre is fogyaszt-hatják
Fizetség	A fogyasztáshoz kapcsolódik; a fogyasztó fizet	Nem kapcsolódik a fogyasztáshoz; a közösség hozzájárulásaiból fizetik
A nem fizető kizárása	Könnyű	Nehéz
A jóság mennyiségének és minőségének mérése	Könnyű	Nehéz
A jóság termelőjének teljesítményét mérni	Könnyű	Nehéz
Az egyén választhat, hogy fogyaszt-e vagy sem	Igen	Nem
Az egyén megválaszthatja a fogyasztott mennyiséget és minőséget	Igen	Nem
Az allokációs döntéseket	A piac hozza	Politikai folyamatban hozzák meg

megkoccantja a fogát, összerázza a csontjait, széttöri az elülső tartozékokat, leszakítja a díszlárcsát, sőt rossz esetben meghajlítja a kerékabroncsot, összetöri a tengelyt. Kiküszöbölése (az útjavítás) mindenkinek érdekében áll, közjóságról van szó. De ki fizessen érte? Az egyik érvelés úgy szól, hogy miután gödrök szerte az országban találhatók, ezért országos problémát jelentenek, a költségeket az egész nemzetnek kell viselnie; ergo a javításokra a központi kormánynak kell fedezetet nyújtania az ország összes lakosától beszedett adókból. De ez a félrevezető szillogizmus teljesen hibás. Hasonló gondolatmenettel minden széles körű problémát, legyen szó szeméthyűjtésről vagy rossz tanulási szokások megváltoztatásáról, a legnagyobb kollektív szerv, a szövetségi állam vállára lehet rakni.

A dolgot azonban körütekintőbben is lehet elemezni. A követendő alapelv, hogy a *közjóság előállításáért a legkisebb, de még minden kedvezményezett magában foglaló közösségnek kell fizetnie*. Ha a gödrök közterületnek számító városi úton vannak, akkor a legmegfelelőbb egység a város (bár a következő alfejezetben be fogunk mutatni egy olyan módszert, amely lehetővé teszi az utak használóinak egyénenkénti megterhelését). A városi adófizetőknek kell fizetniük. Gondoljuk végig, hogyan hat ez a megoldás a város látogatóira: ők is hasznot húznak a jól aszfaltozott utakból, de amennyiben benzint vesznek, bevásárolnak, hotelban

szállnak meg, vendéglőben esznek, úgy maguk is gyarapítják közvetlenül vagy közvetve a város költségvetését, és ily módon hozzájárulnak az útkarbantartási költségekhez. Hasonlóképpen a városban előállított javak messziről jött vásárlói szintén hasznot húznak a karbantartott utakból, hiszen e javak kevésbé sérülnek szállítás közben. De meg is fizetnek ezért a szolgáltatásért, mert az ár, amit az áruért kifizetnek, már tartalmazza a gyártó és a szállító által fizetett és útkarbantartásra fordított helyi adókat. Más szavakkal azt látjuk, hogy még ha egy kis helyi közösséget választunk is, biztosítható, hogy a közjóságért annak valamennyi hasznélvezője fizessen, akárhol lakik is az illető; a fent megfogalmazott elv nem szenved sérelmet, sőt inkább megerősítést nyer.

Az olvasó észre fogja venni, hogy a fenti gondolatmenettel eljutottunk a föderalizmusról folytatott vég nélküli viták kellős közepébe. Ez a vita akörül folyik, hogy bizonyos dolgokkal kapcsolatos felelősséget a kormányzás mely szintjeire a legcélszerűbb telepíteni. Láttuk, hogy az egyes közjavak természete, hasznélvezőinek kiléte határozza meg, hogy kire célszerű bízni a jóság rendelkezésre bocsátásának feladatát.

A közjavak és a közös készletű javak körének növekedése

A közjavakról való gondoskodás problémáját bonyolítja, hogy az effajta javak száma az utóbbi évtizedekben nőtt. Ennek három oka van. Először is az emberek maguk hozhatnak létre közjavakat magánjavaik átalakításával, áthárítva így a fizetség terhét a közösségre. Például ha valaki az utcára szórja a szemetet ahelyett, hogy előfizetne a szemetgyűjtés szolgáltatására, az lemond a szemetgyűjtés nevű magánjóságról, és az utcaseprésnek nevezett közjóság bevezetését teszi szükségessé.

Az ellenkezője szintén megtörténik. Egyes közjóságok, legalábbis részben, magánjósággal helyettesíthetők. Lakat, riasztócsengő, karatetanfolyam, füstjelző, házi tűzoltókészülékek, önműködő tűzoltókészülék, íme néhány magánjóság, amit egyre inkább használnak a rendőrség, illetve tűzoltóság elnevezésű kollektív javak részleges helyettesítőiként. Egy nagyon gazdag ember közjavakat magánjavakká változtathat, ha saját testőrséget tart, uradalmában magánutakat épít, vagy magánparkot, mint Versailles-ban. Ha megvan a kellő ösztönzés, újabb mérő- és kizáróberendezéseket lehet alkalmazni, melyek lehetővé teszik, hogy további közjavakat díjfizető, illetve magánjavakká változtassunk; pl. az autókat meg lehet bírságotolni, ha csúcsforgalmi időszakban bizonyos utcákat használnak, ahogy azt Vickrey javasolta.¹⁰

A közjavak körének bővülését előidéző másik ok, hogy bizonyos javak természete megváltozott, vagy azért, mert a technológia változása a kizárás és fogyasztás jellemzőire is kihat, vagy mert egyéb körülmények változtak. E változások egyik példája, amikor az urbanizáció következtében a tűzoltás magánjóságból közjósággá változik. Ugyanez áll a szemetgyűjtésre; falusi környezetben ez szinte teljesen magánjóság, városban azonban sokkal inkább közjóság; végül is a rend-

szeres személtelhordás mind nekem, mind a szomszédomnak érdeke, mindketten károsulunk, ha ez nem történik meg.

Tekintsük a következő szeszélyesen vándorló jószág példáját. Mint már mondtuk, a tengeri hal a közös készletű jószág tankönyvi példája. Valóban, 1977-ig a New England-i partoktól számított 12 mérföldes határon kívül eső nemzetközi vizek halállománya ennek számított. Ekkor azonban az Egyesült Államok kisajátította ezeket a halakat a saját polgárai számára, közjószágként nyilvánította őket azáltal, hogy 200 mérföldre tolta ki a területéhez tartozó vizek határát és a Parti Őrséget felhatalmazta, hogy a rendelkezésnek szerezzen érvényt. (A valóságban persze volt a dolognak egy mellékhatása is – a helyi halászat érdekei –, amit szintén közjózágnak minősítettek. E sajátos közjószág és annak politikai mellékhatásai további illusztrációként szolgálnak a tekintetben, hogy hogyan és miért növekszik az állam szerepe.)

A harmadik oka a közjószág kategória bővülésének az, hogy egyeseket kifejezetten azért hoztak létre, hogy védelmezzenek olyan közös készletű javakat, melyek ritkaságát csak nemrég ismerték fel. A lég- és vízszennyezés ellenőrzése, az olyan közös készletű javak, mint a bálnák, tigrisek, az Antarktiszra vonatkozó nemzetközi egyezmények tárgyalása és érvényre juttatása az ilyen újonnan létrehozott közjavak példái.

Közhasznú javak

Az állam terjeszkedésének legfőbb oka, mint arra már fentebb rámutattunk, az a társadalmi döntés, hogy bizonyos magán- és díjfizető javak, mint élelem, oktatás, tömegközlekedés, annyira hasznosak a köz számára, hogy fogyasztásukat a fogyasztó fizetőképességétől függetlenül bátorítani kell. Az eredmény az lett, hogy ezeket a javakat az állam vagy szubvencionálta, vagy maga állította elő és juttatta el azokhoz, akiket a fogyasztásukra érdemesnek tartott (ha kellett, erővel kényszerített, mint az oktatás esetében). Ha nem használják ki a magán- vagy díjfizető javak kizárási tulajdonságát, azaz ha használatukért semmi vagy alacsony díjat kérnek, akkor a valóságban a jószág közös készletű vagy közjószágként viselkedik.

Két koncepcionális megközelítése létezik ennek az átalakulásnak. Az egyik, az elméletileg szigorúbb, hogy aggályosan ragaszkodunk az alapdefiníciókhoz. A magán- és díjfizető javak a bennük rejlő kizárási és fogyaszthatósági tulajdonságok miatt nem alakulhatnak át, nem vándorolhatnak (mindaddig, amíg előállításuk technológiája nem változik). Az érdemjavakkal egyszerűen megfogalmazva az történt, hogy a társadalom a kormány közvetítésével elhatározta, hogy bizonyos, magán- és díjfizető javakat részben vagy egészen a közösség számlájára fog előállítani.

Az átalakulás másik lehetséges szemlélete, hogy bizonyos, eredetileg magán- vagy díjfizető javak átvándoroltak a közjavak osztályába; vagyis a 3.1, 3.2, 3.3 ábrákban ezek a javak a jobb alsó sarokba kerültek. E vándorlás magyarázata, hogy (1) a közhasznú javak fogyasztásából bizonyos haszna mindenkinek származik (vagyis pozitív externalitás lép fel), és ezért fogyasztásuk részben közösnek minő-

sül, ami a diagramon lefelé történő elmozdulás formájában jelentkezik; (2) a kizárást feladták az érdek jelleg miatt, ezáltal a diagramon jobb felé való elmozdulás következett be; az eredmény, hogy több a közjószág. E két magyarázat egymást kiegészítőnek és nem egymással versengőnek tűnik.

A bizonyos közhasznú javak termelésének és fogyasztásának a fogyasztó fizetőképességétől és fizetési hajlandóságától független ösztönzésére vonatkozó politikai döntés a magánszemélyek és vállalatok szubvencionálását vagy a szóban forgó javak, illetve szolgáltatások közvetlen állami előállítását eredményezi. Számtalan példát lehet erre felhozni: az üdülést, ami díjfizető jószág a mi definíciónk szerint, gyakran ingyen adják a felhasználónak. A hidakat, tömegközlekedést, más szállítási szolgáltatásokat, melyek díjfizető jószágok, gyakran szubvencionálják. Hasonlóképpen a színházakat, koncerttermeket, operaházakat, sportszarnokokat, stadionokat, múzeumokat, kiállítótermeket gyakran állami pénzekből építik, és folyamatos működésükhöz is állami támogatást kapnak.

A *par excellence* díjfizető javakat, mint áram-, gázellátás, telefon, fejlődésük kezdeti szakaszaiban szintén hasonlóan kezelik. Például bizonyos körülmények között felmerülhet egy olyan igény, hogy bocsássák őket ingyen rendelkezésre, így a gyakorlatban megkülönböztethetetlennek téve őket a közjavaktól. Ez történt például egy New England-i tragikus eset kapcsán, amikor egy magatehetetlen, magára hagyott idős házaspár fagyhalált halt, amikor fizetési hátralékuk miatt kikapcsolták a fűtésüket.

Nem is olyan régen még az oktatás magánjózágnak számított. E józágnak világosan felismerhető sajátosságai közé tartozott a kizárás és az egyéni fogyasztathatóság. Az oktatás nyilvánvaló és jelentős hasznot hozott annak, aki részesült benne, és ezt a nagy becsben tartott józágot a piacon adták-vették. Idővel azonban egy másik felfogás kezdett teret nyerni: hogy az egész társadalomnak jelentős haszna származik abból, ha mindenki oktatásban részesül (hasonlóan, mint a védőoltás esetében). Azt gondolták, hogy az oktatásnak jelentős pozitív mellékhatásai vannak, és ezért nemhogy ingyen bocsátották mindenkinek a rendelkezésére, de fogyasztását még kötelezővé is tették, legalábbis egy bizonyos életkorig, illetve oktatási szintig.

A változó társadalmi értékek és a magánjavak közhasznú javakká nyilvánításának és ingyenessé tételének egy még jobb példája a legalapvetőbb jószág, az élelem. Ennél jellegzetesebb magántulajdont elképzelni sem tudunk. Ha azonban tisztán magánjózágnak tekintjük, annak elkerülhetetlen következménye, hogy egyesek éhen halnak. Ezért kollektív cselekvésre van szükség, hogy élelmiszert osszanak szét a szegények között. Egy másik magánjózágot, a lakást szintén közhasznú józággá nyilvánították, és a rászorultaknak állami lakásokat építettek. (Az állami lakásépítés bizonyítványa sajnos vegyes. Ezen magán közhasznú jószág kínálatának egy jobb megoldásáról számol be a 7. fejezet.)

Kiélvezve azt mondhatjuk, hogy minden józágnak van bizonyos együttes fogyasztás jellege, mert ha egy polgár nem jut hozzá valamely magánjózághoz, és ezért kielégítetlen szükséglete marad, elidegenedik a társadalomtól; ez pedig társadalmi instabilitáshoz vezet, ami mindenkit veszélyeztet. Ezen érvelés alapján állít-

hatjuk, hogy minden magánjóságnak van olyan mellékhatása, melyből a társadalom minden tagja profitál, és ezért a közösség költségére biztosítandó.

Az effajta akcióknak azonban vannak szerencsétlen következményei is. Mint már elmondottuk, minden jóság fogyasztása magánjellegű bizonyos mértékig, mert nincs tisztán közös fogyasztású jóság. Ha szubvencionálják, árát csökkentik vagy ingyen adják, a jóság iránti kereslet nő, és közkiadásra van szükség kínálatának növeléséhez. De sajnálatos módon gyakran az történik ezekkel a javakkal, hogy megkülönböztethetetlené válnak a közös készletű javaktól, és kiütközik rajtuk ez utóbbiak minden problémája: mértéktelen pazarlás, meggondolatlan fogyasztás, esetleg a készletek teljes kimerítése. Amilyen mértékben az „államilag finanszírozott levelek” kézbesítése szubvencionált, abban a mértékben vált a postai szolgáltatás nem tiszta díjfizető jóságból meggondolatlanul fogyasztott, kimeríthető, közös készletű jósággá. Egy másik példa a mérőóra nélküli városi víz. Vagy bárki, aki kapcsolatba került az iskolai ingyenebéd-programmal, tisztában van vele, hogy mekkora pazarlás folyik. A nagyvárosok nyári ingyenebéd-programjaival kapcsolatban is komoly botrányok kerültek napvilágra: nagy mennyiségű ételmezt értéktelenként kezeltek és kidobtak. Egyes gondatlan felhasználók hasonlóan kezelik a közoktatást is.

Az egészségügygel kapcsolatban az Egyesült Államokban szerzett legújabb tapasztalatok a folyamat még drámaibb illusztrációját szolgáltatják. Mint fentebb említettük, a legtöbb orvosi kezelés egyénileg fogyasztható jóságnak minősül, ahol a kizárás könnyen megvalósítható, vagyis magánjóságnak. A társadalmi értékek fokozatos változása azonban feltárta, hogy az egyéni orvosi ellátásnak is vannak közfogyasztásszerű tulajdonságai: ha egy beteget meggyógyítanak, sokan érzik jobban magukat. Ezért az orvosi ellátást szubvencionálták, és a törvényhozáson keresztül érvényesített kollektív döntések eredményeképpen ingyen vagy nominális összegért adták. Ezután a kereslet ugrásszerűen megnőtt, megsaporodott a „Medicaid húsdaráló” mohó orvosainál tett látogatások száma, szükségtelenül megemelkedtek a laboratóriumi vizsgálatok, kórházi beutalások, műtéti beavatkozások költségei. Ezért az orvosi ellátás nagymértékben közös készletű jósággá változott a tengeri halhoz hasonlóan. Ahogy az várható volt, bizottságokat állítottak fel a dolog kivizsgálására, a pazarlás és a fogyasztó számára olcsó, de a köz számára drága jóság felhasználásának kordában tartására.

Felállíthatjuk az általános szabályt, hogy a magánjavak és a nem tiszta, erősen szubvencionált vagy ingyen osztogatott díjfizető javak – vagyis azon javak, melyeknél a kizárási tulajdonságot feladták – közös készletű javakként viselkednek, ennek minden problémáját beleértve. Az effajta javak végtelen fogyasztásával szembeni egyedüli korlát a kapacitás kimerülése, illetve a megszerzés költsége. Az orvosi ellátás esetében kimerülhet az ápolónői, az orvosi vagy az ágykapacitás, a díjtalan javak megszerzésének költsége pedig az orvoshoz való bejelentkezés, a sorban állás, a térítési igénylapok kitöltése.

Általános egyetértés van azonban a tekintetben, hogy egy humánus társadalomnak biztosítania kell az ételmezt, szállást, minimáljövedelmet az érdemes szegények számára. A jóléti vita a támogatás mértéke, juttatásának módja, a jogosultak

3.2 táblázat A magán- és a díjfizető javakra fordított költségvetési kiadások az 1983-as^a költségvetési évben (milliárd dollárban)

Megnevezés	Szövetségi	Állami	Helyi	Összesen
Magán- és díjfizető javak	297	144	169	608
Honvédelem és külföldi segélyek	229	0	0	229
Adósságok kamata	109	11	13	133
Egyéb közvetlen kiadások	151	78	150	379
ÖSSZESEN	786	233	332	1351

Megjegyzés: a kerekítések miatt az 'összesen' nem feltétlenül jön ki

^a Tartalmazza az oktatásra, közjólétre, egészségügyre, kórházakra, a társadalombiztosítás adminisztrációjára, lakásra, biztosítási alapokra (kivéve az alkalmazotti nyugdíjat), a (csak vízi és légi) közlekedésre fordított összegeket. Nem tartalmazza a mezőgazdasági támogatásokat, melyek tekinthetők jóléti kifizetésnek és ily módon magánjóságnak is.

Forrás: a *Facts and Figures on Government Finance* 23. kiadása (Washington D. C.: Tax Foundation, 1986), A6 és A7 táblázatok.

köre, valamint a társadalom által a kedvezményezettrel szemben támasztott követelmények körül zajlik.

Az állam által juttatott magán- és díjfizető javak körének szélesedését bizonyítja a költségvetési kiadások szerkezetének változása. Amint azt a 3.2 táblázat illusztrálja, az egészségügyi, oktatási, jövedelem-karbantartási, lakás-, közlekedési kiadások – melyek mindegyike döntően magán-, illetve díjfizető jóságnak, mint azt a fentiekben láttuk – ma 45%-át teszi ki az összköltségvetési kiadásnak. Ha a katonai kiadásokat és az adósságok utáni kamatfizetést leszámítjuk, e magán- és díjfizető javak teszik ki a szövetségi költségvetés kiadásainak kétharmadát, az állami és helyi kiadások 58%-át.

Összegzés

Az állami és magánszektor szerepének meghatározásánál a kiindulópont a modern társadalom által igényelt javak és szolgáltatások vizsgálata kell hogy legyen. Két fontos tulajdonság használható fel a javak és szolgáltatások osztályozására: a kizárás és a fogyasztathatóság. Egy jóságról akkor mondjuk, hogy rendelkezik a kizárás tulajdonságával, ha előállítója, rendelkezésre bocsátója a megszerzést, felhasználást bárkitől megtagadhatja. Egy öltöny például rendelkezik ezzel a tulajdonsággal, a tengeri hal nem. Egy jóság aszerint minősül közös vagy egyéni fogyasztásúnak, hogy fogyaszthatja-e egyszerre, egyidejűleg több felhasználó vagy sem. A tévéadás közös fogyasztású jóság, egy vekni kenyér nem.

A javak osztályozhatók aszerint, hogy milyen mértékben rendelkeznek ezzel a két tulajdonsággal. Az eredmény a javak négy ideáltípusa: magánjavak (melyeket a kizárás és az egyéni fogyasztás jellemez), díjfizető javak (kizárás és közös fogyasztás), közös készletű javak (kizárhatatlanság és egyéni fogyasztás), valamint közjavak (kizárhatatlanság és közös fogyasztás). A 3.4 ábra foglalja össze ezeket a jellemzőket.

A magán- és díjfizető javakat a piac is biztosítani képes, a közös cselekvés e javak esetében viszonylag kis szerepet játszik. Főleg a piaci tranzakciók szabályainak kialakításában, a magánjavak minőség-ellenőrzésében, valamint a díjfizető javakat természetes monopóliumként előállító egységek szabályozásában játszik szerepet. Elengedhetetlen a közös fellépés a közös készletű, illetve a közjavak folyamatos kínálatának a biztosításában, valamint azon magán- és díjfizető javak előállításánál, melyeket társadalmi döntés értelmében szubvencionálnak, és úgy kínálnak, mint ha közjavak lennének.

Idővel egyre több magán- és díjfizető jószágot minősítettek „közhasznú jószággá”. Ezeket úgy kezelik, mintha közjavak vagy közös készletű javak lennének. Az állami költségvetés felduzzadásának fő oka a magán- és díjfizető javak

	Hozzáférés megtagadása könnyű	Hozzáférés megtagadása nehéz
Egyéni fogyasztás	magánjavak	közös készletű javak
Közös fogyasztás	díjfizető javak	közjavak

3.4 ábra A javak négy csoportja belső tulajdonságaik alapján

finanszírozása. Ez mind szövetségi, mind helyi szinten megfigyelhető. Ilyen javakra jut ma az állami kiadások 45%-a, szemben az 1960. évi 31%-kal. A katonai kiadásokat, illetve az államadósság után fizetett kamatokat leszámítva az összkiadás 62%-át képviselik szemben a korábbi 51%-kal. Más szavakkal: az eredendően, természetükénél fogva közjavak és közszolgáltatások nyújtása, ami az állam létrejöttének és fennmaradásának fő oka volt, ma már a kormánynak nem a legfontosabb tevékenysége az Egyesült Államokban.

Jegyzetek

¹ E fogalmak tipizálásánál erősen támaszkodom Vincent és Elinor Ostrom: „Public goods and public choices” című munkájára. Megjelent in: *Alternatives for Delivering Public Services*. Szerk: E. S. Savas (Boulder, Colo.: Westview, 1977), 7–14. o.

² A. A. Alchian, R. A. Kessel: „Competition, monopoly and the pursuit of money”, in: *Aspects of Labor Economics*. Szerk.: National Bureau of Economic Research (Princeton: Princeton University Press, 1962).

³ L. DeAlessi: „The economics of property rights: a review of the evidence”, *Research in Law and Economics* 2 (1980): I; továbbá „Property rights and privatization”, in: *Prospects for Privatization* A Politikatudományi Akadémia előadásai 36, 3. sz. (1987): 24–35. o.

- ⁴ Garrett Hardin: „The tragedy of the commons”, *Science* 162 (1968. december 13.): 1243–48. o.
- ⁵ S. Fred Singer: „Free-for-all fishing depletes stock”, *Wall Street Journal* 1985. október 10.
- ⁶ Stuart M. Butler: *Privatizing Federal Spending: a Strategy to Reduce the Deficit* (New York: Universe Books, 1985) 82–91. o.
- ⁷ A kérdés kiváló tárgyalását adja Walter J. Primeaux, Jr.: „Some problems with natural monopoly”, *Antitrust Bulletin* 24, 1. sz. (1979. tavasz): 63–85. o.
- ⁸ William J. Baumol, J. C. Panzar, R. D. Willig: *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure* (San Diego: Harcourt Brace, 1982).
- ⁹ Steve H. Hanke: „The theory of privatization”, in: *The Privatization Option*. Szerk: Stuart M. Butler (Washington D. C.: Heritage Foundation, 1985).
- ¹⁰ William Vickrey: „Optimization of traffic and facilities”, *Journal of Transport Economics and Policy* 1, 2. sz. (1967. május): 123–136. o.

Alternatív megoldások a javakkal és szolgáltatásokkal való ellátásra

Az előbbi fejezetben láttuk, hogy mi a szerepe a közös fellépésnek a javak négy osztályával való ellátásban. Az olyan javak esetében, melyek lényegükből fakadóan – tehát természetüknél fogva, minden átdefiniálás nélkül is – magánjavak vagy díjfizető javak vagy közös készletű javak, a kollektív cselekvésre elsősorban a szabályozás érdekében van szükség. Ez a szabályozás voltaképpen maga is közjószág, melynek feladata, hogy biztosítsa a fent említett javakból a kielégítő ellátást.

A közjavak esetében állami fellépésre van szükség a finanszírozás biztosítása érdekében, különben senki nem termelné az illető jószágot. A közhasznú javak esetében a közös fellépés (1) dönti el, hogy mely magán- illetve díjfizető javak tartoznak a közhasznú javak közé (2) mekkora legyen ezek kínálata és (3) ki fizessen értük. A kollektív cselekvés tartalma tehát a döntéshozatal és a pénz biztosítása. Ez áll valamennyi fent említett kollektív cselekvés- és valamennyi jószágfajtára.

A funkciók efféle megfogalmazása világossá teszi, hogy a kollektív cselekvés korántsem azonosítható az állami fellépéssel. Egyes embercsoportok megállapodhatnak bizonyos kollektív döntésekben és pénzgyűjtési akciókban anélkül, hogy a kormány rendelkezésére álló formális módszerekre és szankciókra támaszkodnának. Például az olyan szabadidős létesítményekről mint strand, uszoda, golfpálya, tenispálya, park, kulturális intézmények, gyakran az állam gondoskodik, de hasonló szolgáltatást, létesítményeket biztosíthatnak önkéntes tagságú egyesületek is. Azok az emberek, akik a fent említett szabadidős szolgáltatások egyikében vagy másikában érdekeltek, klubot alakíthatnak, és a fenntartás költségeit tagsági díj, belépti díj és más pénzteremtő akciók formájában biztosíthatják. Hasonló tevékenységre még közvetlenebb példa a közös gépkocsi- vagy teherautópark.

Mondhatja valaki, hogy az önkéntes kollektív cselekvés eme eseteit csak az teszi lehetővé, hogy itt valójában díjfizető javakról van szó, melyeknél a kizárás lehetséges. Vajon önkéntesen szerveződött egyesületek olyankor is biztosítani tudják a kollektív javakat, amikor a kizárás megvalósíthatatlan? A válasz: igen. Az egyik példa azok a városok, melyekbe magánutcák ékelődnek be. Ezeknek az utcáknak a tisztaságáról, karbantartásáról a háztulajdonos, a polgári vagy lakóhelyi közösség gondoskodik. Az utcaseprés, hóeltakarítás, néha még a rendőrorjárat költségeit is a helyi lakosok tagsági díja vagy az egységes használati díj fedezi.

Ilyen körülmények között a kollektív cselekvés kikényszeríthetőségét a tulaj-

donosi szerződésbe beírt kikötés biztosítja, mely szerint bárkinek, aki az adott területen tulajdont szerez, csatlakoznia kell a társuláshoz, és szavazati jog ellenében meg kell fizetnie a költségek rá eső részét. Ilyen jellegűek a lakásszövetkezetek vagy a közösen birtokolt területek.

A kollektív cselekvés lehet teljesen önkéntes, és mégis hatékonyan tudja biztosítani a közjóságot. Amikor a kollektív szervezet viszonylag kicsi, és a tagok értékei, érdekei hasonlóak, az informális társadalmi nyomás is elégséges annak biztosítására, hogy mindenki fizesse meg a költségek rá eső részét, senki ne legyen potyautas. Az önkéntes tűzoltóbrigád igen jó, közkeletű példa. Az önkéntes közös cselekvés által biztosított közjavak másik példája a lakossági őrzőjárat a nagyvárosok bűnözők látogatta területein. (Ilyenkor a hozzájárulás természetbeni és nem pénzbeni.) Hasonló a helyzet a be nem jegyzett közösségekkel, melyek, bár nem rendelkeznek kormányzati hatalommal, mégis képesek magáncégekkel szerződni szemétyűjtésre. (A szabadidős javakhoz hasonlóan és a tűz elleni védelemmel ellentétben ilyenkor a szolgáltatásból a potyautasok kizárhatók.)

Csak amikor az érintett egyének száma nagy, az érdekek különbözők, sőt egymással ellentétesek, válik az önkéntes cselekvés alkalmatlanná a közjavak biztosítására. Ilyen körülmények között olyan szervezetek létrehozására van szükség, melyek rendelkeznek a közjóság kínálatának biztosításához szükséges pénz vagy tulajdon erővel való begyűjtésének jogával. Az állam eszköz lehet a közjavakkal kapcsolatos döntések meghozatalában és kikényszerítésében: annak meghatározásában, hogy a (lényegüket tekintve magán- vagy díjfizető) javak közül melyiket finanszírozzák legalább részben kötelező hozzájárulásból, hogyan osszák meg a költségeket, hozzájárulásokat, hogyan osszák szét – amennyiben nem tiszta közjavakról van szó – magukat a javakat.

Talán az olvasó is felfigyelt már a kormány szerepét leíró szavak nem kötelező jellegére: biztosítja, kínálja, rendelkezésre bocsátja, gondoskodik a finanszírozásáról stb. Az eddig elmondottakból semmi nem teszi szükségsszerűvé, hogy a javakat állami alkalmazottak állítsák elő. Előállíthatják állami intézményeknél foglalkoztatott állami alkalmazottak is, de nem szükséges, hogy így legyen. A közjavak biztosítására más intézményi megoldások is léteznek; pl. az állam a közjavakat megvásárolhatja magánvállalatoktól. Ezért az olyan kijelentéseket, hogy egy bizonyos szolgáltatás „eredendően állami” vagy hogy „az állam alapfunkciói közé tartozik”, óvatosan kell kezelni. A szolgáltatás lehet eredendően közjóság, biztosítása lehet kormányzati hatáskör, de nem szükséges, hogy állami intézmény vagy állami alkalmazottak állítsák elő.

Szolgáltatások biztosítása, megszervezése, előállítása

Hogy a dolgot világossá tegyük, mielőtt a szolgáltatások biztosításának különféle intézményi megoldásait definiáljuk és részletesen megtárgyaljuk, célszerű megkülönböztetni a szolgáltatás biztosításában szereplő három fő résztvevőt: a szolgáltatás fogyasztóját, előállítóját és szervezőjét.

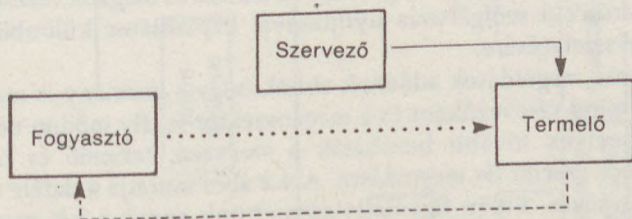
A fogyasztó az, aki közvetlenül részesül a szolgáltatásban. A fogyasztó lehet egyén, háztartás, mindenki, aki egy bizonyos földrajzi területen lakik, közös jellemvonásokkal rendelkező egyének osztálya (pl. szegények, diákok, exportőrök, autópári munkások, farmerek).

A szolgáltatás előállítója az, aki ténylegesen elvégzi a munkát, és a szolgáltatást a fogyasztónak nyújtja. A termelő lehet a helyi, megyei, állami vagy szövetségi kormányzat valamelyik szerve, többcélú vagy többfunkciójú speciális körzet, állampolgárok önkéntes egyesülete, magánvállalat, nonprofit szervezet vagy bizonyos esetekben maga a fogyasztó. A honvédelmi minisztérium éppúgy nemzetvédelmi szolgáltatást nyújt, mint a Boeing. A megyei kormányzat biztosíthat közegészségügyi szolgáltatásokat. A bérlők egyesülete szolgáltatást nyújt, amikor megszervezi az épület járőrözését. Az orvos szolgáltatást nyújt, amikor kezeli a betegeit. Az az egyén, aki a saját szemetét elviszi a városi szeméttlerakóba, egyszerre előállítója és fogyasztója egy szolgáltatásnak.

A szolgáltatás megszervezője (néha szokták szolgáltatást nyújtónak is nevezni) az, aki hozzárendeli a fogyasztót a termelőhöz és megfordítva, vagy aki kiválasztja a termelők közül azt, aki a fogyasztót ki fogja szolgálni. A szervező gyakran, de nem mindig valamely állami szerv. A szolgáltatás megszervezője lehet az a helyhatósági szerv, melynek területén a fogyasztó lakik, a szövetségi kormány, valamely önkéntes egyesülés vagy maga a fogyasztó. Közjavak esetében a szervező tekinthető kollektív döntéshozatali szervnek, mely megfogalmazza a javak iránti keresletet. Mint alább látni fogjuk, lehetséges, hogy egyszerre több szervező is működik.

A három résztvevő kapcsolatát ábrázolja a 4.1 ábra. A fogyasztót, termelőt és szervezőt bizonyos áramlások kapcsolják össze: az engedélyezés, a szolgáltatásnyújtás, a fizetés áramlásai.

Amikor egy városi önkormányzat útburkolót fogad fel aszfaltjavításra, akkor a szervező a város, a termelő a felfogadott vállalat, a fogyasztók pedig azok a lakosok, akik az utcán járnak. Az állami szintű kormányzat a szolgáltatás szervezője, amikor szerződést köt egy egyházkerülettel, a termelővel, hogy működtessen napközi otthont a dolgozó anyák mint fogyasztók számára. A Nemzeti Ösztöndíj



4.1 ábra A fogyasztó, a termelő és a szervező közti viszony, amikor a szervező választja ki, bízza meg, hatalmazza fel a termelőt (folytonos vonal); a termelő nyújtja a szolgáltatást a fogyasztónak (szaggatott vonal); és a fogyasztó fizet közvetlenül a termelőnek (pontosított vonal)

nyertese az oktatási szolgáltatások fogyasztója, de egyben a szolgáltatás szervezője is, ha ő választja ki azt az egyetemet, amely őt oktatási szolgáltatásokkal fogja ellátni.

A közjavak esetében a szervezőnek komoly feladatai vannak. Ő veti ki és szedi be a hozzájárulásokat, mégpedig egyetértés híján is, pusztán többségi döntés alapján. Hasonlóképpen a keresleti oldalon a szervezőnek kell kialakítani azokat az eljárásokat, melyek eldöntik, hogy milyen szolgáltatásra van szükség, milyen szinten kell azt biztosítani, mekkora ráfordítással, s mindezt akkor is, ha a közösség tagjai között a szóban forgó kérdésben nincs egyetértés.

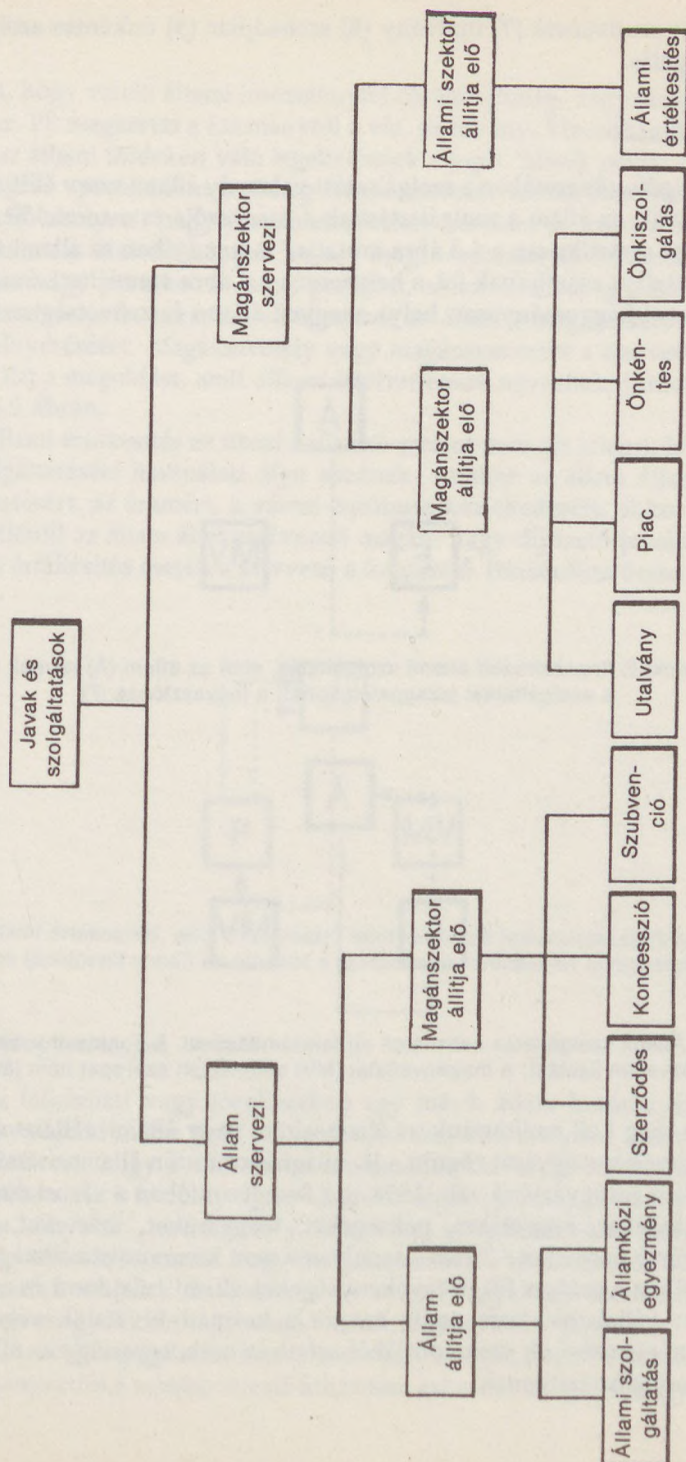
A szolgáltatás szervezése és előállítása közötti különbségtétel alapvető. Az egész privatizálási koncepció lényegéhez tartozik, és megfelelő távlatot nyújt a kormányzati szerepkör megítélésének. Számos közjószág esetében a kormány lényegében csak szervező – a társadalom eszköze annak eldöntésében, hogy milyen közszolgáltatásokra van szükség, kinek kell ezt nyújtani, milyen szinten, ki fog fizetni érte. Például dönthet úgy, hogy adót vet ki, és abból fizeti a járdák söprését, de dönthet úgy is, hogy a járdák söprését a háztulajdonosoknak kell megszervezniük vagy elvégezniük.

A szolgáltatás *előállítása* egész más kérdés. A kormányzat, amely úgy dönt, hogy bizonyos szolgáltatást a közösség költségére neki kell biztosítani, még nem biztos, hogy az adott szolgáltatást maga is fogja előállítani a maga felszerelésével és alkalmazottaival. Mint fentebb említettük, különböző lehetséges termelők vannak. A privatizációt többnyire azok ellenzik, akik nem tudnak különbséget tenni a szolgáltatás megszervezése és előállítása között, és tévesen azt feltételezik, hogy amennyiben az állam lemond a termelői funkciójáról, akkor automatikusan lemondott a szervező funkcióról is. Felesleges riadalmat keltenek az olyan szolgáltatások privatizálása körül, melyek pedig „eredendően kormányzati hatáskörbe” tartoznak; pedig a szolgáltatás biztosításáért viselt felelősséget a kormány megtarthatja akkor is, ha a termelésből kiszáll.

A szolgáltatás megszervezése

Miután jól eszünkbe véstük a szolgáltatás előállítása és megszervezése közti különbséget, rátérhetünk a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos különböző intézményi megoldások részletezésére.

Különböző megoldások adódnak abból, hogy a kormány is szerepelhet mind termelőként, mind szervezőként és a magánszektor is. Ily módon négyfajta megoldás adódik, melyek tovább bonthatók a szervező, termelő és fogyasztó közti kapcsolat jellege szerint tíz megoldásra. A 4.2 ábra mutatja a tízféle megoldás közti elvi összefüggéseket. Külön figyelmet szenteltünk annak a hét megoldásfajtának, melyben a magánszektor a termelő. A privatizáció általában ezen megoldások közül egynek vagy többnek az alkalmazását jelenti, amint azt a fejezet vége felé tárgyalni fogjuk. A tíz megoldás, melyet sorra tárgyalni fogunk, a következő: (1) állami szolgáltatás (2) állami értékesítés (3) kormányközi egyezmény (4) szerződés (5)

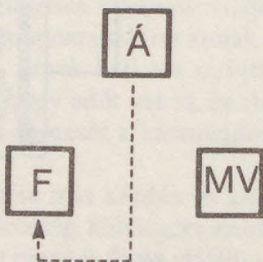


4.2 ábra A szolgáltatásnyújtás tíz lehetséges intézményi megoldásának áttekintése

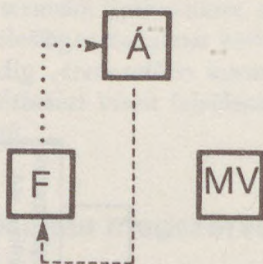
koncesszió (6) szubvenció (7) utalvány (8) szabadpiac (9) önkéntes szolgáltatás és (10) önkiszolgálás.

Állami szolgáltatás

Az *állami szolgáltatás* esetében a szolgáltatást valamely állami szerv állítja elő a saját alkalmazottaival; az állam a szolgáltatásnak a szervezője és a termelője egyszerre. A viszonyukat sematikusán a 4.3 ábra mutatja.¹ Amennyiben az állami szolgáltatásért használati díjat számítanak fel, a helyzetet a 4.4 ábra szemlélteti. Számos példát lehetne felhozni hagyományosan helyi, megyei, állami és szövetségi szintű állami szolgáltatásra.



4.3 ábra Adókból finanszírozott állami szolgáltatás, ahol az állam (Á) termeli és nyújtja a szolgáltatást (szaggatott vonal) a fogyasztónak (F)



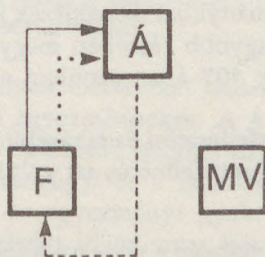
4.4 ábra Állami szolgáltatás használati díj felszámításával. A pontozott vonal mutatja a közvetlen fizetést; a magánvállalat (MV) semmilyen szerepet nem játszik

Külön meg kell említenünk az államosított vagy állami vállalatok esetét. Pl. a Renault francia autógyárat rögtön a II. világháború után államosították, úgyhogy a francia állam autógyártóvá vált. 1991-ig a Szovjetunióban a városi tanács működtette a szállodákat, éttermeket, pékségeket, sörgyárakat, üzleteket, a háztartási cikket gyártó üzemeket.² Tehát hasonlóan a nem kommunista országok államosított iparágaihoz a szóban forgó tevékenységeket állami tulajdonú és az állam által működtetett vállalatok, nem pedig maguk a kormányhivatalok végezték. A mi visszatekintő elemzésünk szempontjából azonban ezek ugyanúgy az állami szolgáltatás kategóriájába tartoznak.

Állami értékesítés

Lehetséges, hogy valaki állami intézménytől történő jószág- vagy szolgáltatásvásárlást szervez. Pl. megszerzi a kormánytól a víz, az ásványi kincsek, a fa kitermelésének vagy az állami földeken való legeltetésnek a jogát. Másik példa: egy magántulajdonban lévő sportstadion a tömeg féken tartására rendőröket hozathat a helyi rendőrörsről, ahelyett, hogy magánrendőröket bérelne, és ezért a szolgáltatásért fizet az államnak. Hasonlóképpen ha egy magánszponzoráló felvonulást szervez a város utcáin vagy pikniket a városi parkban, akkor fizethet egy állami szervnek, hogy utána a szemetet takarítsa el. Ilyenkor az állam a magánszférával versenyez a munka elnyeréséért. Magánszemély vagy magánszervezet a szervező és az állam a termelő. Ezt a megoldást, amit *állami értékesítésnek* neveznek, tüntettük fel az itt található 4.5 ábrán.

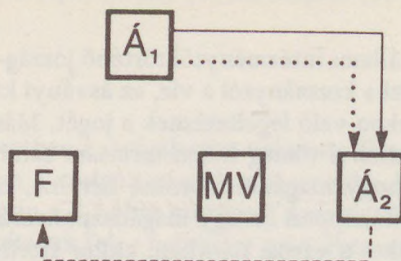
Az állami értékesítés az itteni definíció szerint nem azt jelenti, hogy valamely állami szolgáltatásért használati díjat szednek. Amikor az állam díjat számít fel a vízszolgáltatásért, az áramért, a városi autóbusz-közlekedésért, akkor a fogyasztónak közvetlenül az állam által szervezett magán- vagy díjfizető javakért kell fizetnie. Állami értékesítés esetén a szervező a fogyasztó. (Hasonlítsa össze a 4.4 és a 4.5 ábrát!)



4.5 ábra Állami értékesítés, ahol a fogyasztó mint szervező felhatalmazza (folytonos vonal) és fizeti (pontozott vonal) az államot a szolgáltatás nyújtásáért (szaggatott vonal)

Kormányközi egyezmények

A kormány felkérheti vagy megfizetheti egy másik állam kormányát a kérdéses szolgáltatás nyújtására. Ezt teszi az olyan iskolakerület, melynek nincs saját iskolája, és megszervezi, hogy a diákokat a szomszédos kerületbe küldhesse, megfelelő térítés ellenében. Az is közhely, hogy kis közösségek speciális kormányzati szervtől vásárolják a könyvtári, az üdülési, a tűzvédelmi szolgáltatásokat, melyeket kifejezetten azzal a céllal szerveztek, hogy szolgáltatásaikat a területükhöz tartozó kisebb önkormányzatok számára értékesítsék. A megyék gyakran szerződést kötnek a városokkal és megyékkel, hogy családoknak, egyéneknek társadalmi szolgáltatást nyújtsanak, szociális gondozást biztosítsanak. A szolgáltatásért viselt felelősségnek egyik kormányzattól a másikhoz való áthárítása azt a célt szolgálja, hogy a regionális



4.6 ábra Államközi szerződés, ahol az egyik állam felhatalmazza és fizeti a másik államot a szolgáltatás nyújtásáért

problémákra jobb és olcsóbb megoldást találjanak. Gondolunk itt az olyan intézményi megoldásokra, mint a *kormányközi egyezmények*. Az egyik kormányzat a termelő, a másik a szolgáltatás megszervezője. Ezt mutatja a 4.6 ábra.

A kormányközi szerződések elég gyakoriak. Egy 1973-ban készült és az Egyesült Államok 2375 önkormányzatára kiterjedő felmérés szerint 62%-uknak volt a polgáraik szolgáltatásokkal való ellátását célzó formális vagy informális megállapodása más kormányzati szervvel. Ezen túlmenően a városok 43%-a állított elő szolgáltatást más kormányzatok számára.³ A különböző szolgáltatás-előállítók szerepét mutatja a 4.1 táblázat. A kormányközi szerződések keretében előállított szolgáltatások termelői az esetek legnagyobb részében megyék voltak. A kormányközi szerződéssel rendelkező városok 40%-ában azonban más helyhatóságok voltak a szolgáltatás előállítói.

Egy 1982-es, az USA városfejlesztési és lakásépítési minisztériuma által 1780 helyi önkormányzat körében végzett felmérés azt volt hivatva meghatározni, hogy

4.1 táblázat Kik nyújtanak szolgáltatást a városi önkormányzatoknak kormányközi szerződés keretében?

Állami szolgáltatásnyújtó	Gyakoriság
Megye	62%
Város	40
Állam	29
Speciális (nem iskolai) körzet	28
Iskolai körzet	25
Közintézmény	17

Megjegyzés: azon városi önkormányzatoknak, melyek egy vagy több szolgáltatásfajta kormányközi szerződés keretében szereztek be, a 62%-a jelölte meg a megyét mint a szolgáltatás előállítóját. (Az összeg több mint 100%, mert számos város többfajta előállítótól is szerez be szolgáltatást kormányközi szerződés keretében.)

Forrás: *The challenge of local governmental reorganization* (A helyi önkormányzatok átszervezésének feladata) 3. köt. (Washington D. C.: Government Printing Office, Advisory Committee on Intergovernmental Relations, 1974 február) 3.3 táblázat. Az adatok egy 1973-as felmérésből származnak.

4.2 táblázat Azon városok és megyék aránya, melyek kormányközi egyezmény keretében nyújtanak szolgáltatásokat

Szolgáltatásfajta	Hány önkormányzat számolt be róla	Hány %-uk használt kormányközi egyezményt?
Állami lakásépítkezés	602	43
Autóbusz-közlekedés	508	42
Közegészségügyi felügyelet	939	36
Elmeógyógyászat	512	34
Szilárd hulladék elszállítása	1223	31
Állatmenhely	1225	30
Közegészségügy	721	30
Kábítószer/alkohol-elvonó	626	30
Helyközi közlekedés	560	29
Rovar- és rágcslóirtás	1037	29
Adószedés	1038	29
Gyermekjóléti intézmények	558	28
Könyvtárak	1153	28
Repülőtér üzemeltetése	530	26
Kórház-üzemeltetés	361	25

Megjegyzés: egy 1780 helyi önkormányzatot felölelő vizsgálat adatai

Forrás: *Rethinking local services: examining alternative service delivery approaches* (A helyi szolgáltatások újragondolása: a szolgáltatásnyújtás alternatív módszereinek vizsgálata) (Washington D. C.: International City Management Association, 1984) B táblázat.

az Egyesült Államokban milyen mértékben támaszkodtak a helyi szolgáltatások biztosításában kormányközi egyezményekre. A 4.2 táblázat sorolja fel azokat a szolgáltatásokat, melyeket a válaszadó helyhatóságok legalább 25%-a így biztosított. Látható, hogy az egészségügyi és a szállítási szolgáltatásokat biztosítják a leggyakrabban ily módon. Az egyezményt gyakran a helyi önkormányzat és a megye vagy valamely specializált állami szerv köti.⁴

A Lakewood Plan széles körben támaszkodik a szolgáltatásnyújtásban erre a sajátos intézményi megoldásra. 1981-ben Lakewood, egy Los Angeles körzetébe tartozó város, negyvenegy különböző szolgáltatást vásárolt a megyétől; hetvenhat egyéb város szintén vásárolt egy vagy több szolgáltatást a megyétől. Mindegyik város vásárolt választási szolgáltatásokat, az egyéb, a megyétől vásárolt szolgáltatások között pedig megtalálható az állategészségügy; gyorsmentő szolgálat; egészségügyi előírások betartása; mérnöki szolgáltatások; tűz- és rendőri védelem; könyvtár; csatornatisztítás; parkok karbantartása; üdülési szolgáltatások; adókivetés és behajtás; rabok kórházi ellátása; személyzeti ügyek mint toborzás, vizsgáztatás, bizonyítványok kiadása; bűnüldözés; építésfelügyelet; gyomirtás; iskolai tűzrendszet; lakókocsik felügyelete; a tej minőségének vizsgálata; rágcslók irtása; elmeógyógyászat; fák koronájának nyírása; hídkarbantartás; utcai táblák készítése és kihelyezése; utcaseprés; utcai táblák karbantartása; útjelek felfestése; közlekedési szabályok betartatása; iparendelékek kiadása és meghosszabbítása; útkereszteződések rendőri biztosítása.

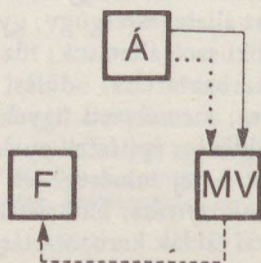
Szerződések

Kormányok nemcsak más kormányokkal, hanem magáncégekkel és nonprofit szervezetekkel is köthetnek szerződést javak és szolgáltatások szállítására. Ebben az elrendezésben a magánszervezet a termelő, az állam pedig a szervező, aki a termelőt fizeti (ahogy azt a 4.7 ábra mutatja). Az effajta „szerződésben való kiadás” a hagyományos közszolgáltatások privatizálása körüli vitákban leggyakrabban említett megoldás (szemben az állami vállalatok privatizálásával). A szerződésben ideális esetben az állam (1) kifejezi a közjavak és közszolgáltatások iránt demokratikusan megfogalmazódó keresletet (2) ügyes bevásárló (3) a magánszektorból vásárolt javak és szolgáltatások kifinomult minőségellenőre (4) hatékony adószedő és (5) szűkmarkúan, de pontosan és időben fizeti alvállalkozóit.

Egy sereg példát lehetne hozni állami szerződésekre. Az Egyesült Államok kormányai által használt fizikai javak – készletek, berendezés, infrastruktúra – zömét szerződéses vállalkozók szolgáltatják, hiszen állami alkalmazottak maguk alig végeznek feldolgozóipari, építőipari, élelmiszeripari tevékenységet. Ez még az igen érzékeny katonai felszerelésre is áll, mert bár némi lőszert a szövetségi fegyvergyárak is előállítanak, a zömük mégis magángyártóktól származik. Katonai felszerelést is vásárolnak szerződéses partnerektől, néha nem megfelelő felügyelet mellett; ezt a kérdést vizsgálja a 7. fejezet. Helyi szinten az utak, iskolák, kormányhivatalok építését magánvállalkozók végzik szerződéses munkában, a ceruzát, asztalt, tűzoltó fecskendőt, egyenruhát, élelmet (a diákoknak, betegeknek, raboknak), a kompokat, gépkocsikat, ágyúkat, szemétszállító autót, számítógépeket a magánszállítóktól szerzik be.

Ezen anyagi javakon túlmenően a kormányok számos szolgáltatást is kiadnak szerződésbe: parkfenntartás, őrzés, üzemi étkezők, titkári és irodai munkák, könyvtárak, mosodák, számítóközpontok, kódolás, járműjavítás, mikrofilmezés, fotózás, nyomdai munkák, kérvények feldolgozása, szállítás stb.

Van számos, ennél szokatlanabb példa is. Az USA állami pénzverdéje a pénzverési munkák egy részét szerződésben adja ki. Éveken keresztül magánvállalkozó működtette a megelőző riasztórendszert, amely már az Északi-Jeges-tenger felett felfedezi az Észak-Amerika felé tartó repülőgépeket és rakétákat. Az USA



4.7 ábra Szerződés, amikor az állam közvetlenül a magánvállalatot hatalmazza fel és fizeti a szolgáltatás nyújtásáért

kormánya egy magánvállalat szolgáltatásait vette igénybe, amikor a Sínai-félszigeten az egyiptomi és izraeli csapatok közti tűzszünetet kellett ellenőriznie. Ezt a feladatot hagyományosan katonai egységek végzik. Zsoldoscapatokat már az ókortól kezdve használtak, és ma is számos nemzet használja őket titkos háborúiban. Ennek mintájára az utóbbi években magán légiőrök is alakultak, melyek megbízás alapján folytatnak háborúkat.

Ártalmatlanabb szerződések alapján folyik helyi önkormányzati szinten a szemétygyűjtés, a mentőszolgálat, az utcai és közlekedési lámpák karbantartása, az aszfaltozás stb. Szerződésekkel alkalmazznak számos jóléti szolgáltatás esetében; tipikus esetben ilyen szerződést kötnek a non-profit szervezetekkel is.

És ne felejtjük el, hogy a spanyol uralkodó szolgálatában álló magánvállalkozó volt az is, aki 1492-ben elsőnek lépett az Újvilág földjére.

A szerződéses szféra terjedelme. 1984-ben a szövetségi kormány több mint 20 milliárd dollár értékben végeztetett szerződéses munkát: parkfenntartást, őrzést stb. A Szövetségi Beszerzési Hivatal becslése szerint e szolgáltatásokból legalább 6 milliárd dollárnyit magánvállalatokkal is el lehetett volna végeztetni az érintett állami ügynökségek küldetésének sérelme nélkül.⁵ A honvédelmi minisztérium által ipari és kereskedelmi jellegűnek minősített tevékenységekből – úgymint étkeztetés, mosoda, repülőgép- és járműjavítás, építkezés – emberévben mérve egyenegyednyit vásároltak a magánszektorból.⁶ A becslések szerint 1976-ban az Egyesült Államok kormányai 42 milliárd dollárnyit költöttek vásárolt szolgáltatásokra, a kormányközi s a magánszerződéseket is beleértve.⁷ Figyelmeztetnünk kell azonban, hogy ezek csak durva becslések, mert nagyon nehéz megvalósítani országos szinten az említett tevékenységek egységes osztályozását.

Nincs átfogó információ arról, hogy a helyi önkormányzatok összesen mennyit költöttek szerződéses szolgáltatásvásárlásra, de a 4.3 táblázat mutatja, hogy a szóban forgó szolgáltatás esetében egy 1780 várost tartalmazó mintában a városok hány százaléka kötött szerződést magánszervezetekkel. E szervezetek között lehetnek profitra dolgozó vállalatok, non-profit és lakóhelyi szervezetek. A leggyakrabban szerződésben kiadott tevékenység az autóelvonatás és -tárolás; a válaszoló városok 80%-a él ezzel a lehetőséggel. A táblázatból az is kiderül, hogy a közművekkel, biztonsággal, ügyvitellel, egészségügyi felügyelettel kapcsolatos anyagi szolgáltatásokat inkább profitra dolgozó vállalatokkal, míg a kulturális és humán szolgáltatásokat inkább non-profit szervezetekkel végeztetik.⁸ Idővel azonban ez változhat, minthogy a versenykiírások tapasztalatai szerint a profitra dolgozó vállalatok is egyre nagyobb érdeklődést mutatnak a jóléti szolgáltatások iránt.⁹

Némi magyarázatra szorul a 4.3 táblázat bűnmegelőzés és őrzés sora. Tipikus esetben ez magánőrzásokat jelent parkokban, középítkezéseken, repülőtereken, iskolákban, de alkalmaztak már magánnyomozókat is a szervezett bűnözés vagy a kábítószer-csempészet elleni harcban.¹⁰

Egy-egy szolgáltatásfajtát a válaszoló városoknak csak mintegy 26%-a adott ki szerződésben. (A 4.3 táblázat 27%-ot mutat a kerekítés miatt). Lényegében ugyanezt a számot kapjuk, akár egyszerű, akár súlyozott átlagot számítunk. Más-

képp fogalmazva: egy átlag válaszoló város a szolgáltatásainak 26%-át adja ki – részben vagy egészen – a magánszektornak. (Feltételezve, hogy a profit, a non-profit és a lakóhelyi szervezetek adatai összegezhethők; ami nem tűnik irreális feltevésnek.) Ez a szám hasznos aggregált mutatója a kormányzat helyi szintjén, szerződés útján megvalósuló privatizációnak; olyan mutató ez, mely folyamatosan figyelemmel kísérhető, és rendszeres időközönként közreadható.

Egy hasonló, 1973-as felmérés nagyjából azonos tartalmú mutatója 7% volt.¹¹ Eszerint helyi szinten a szerződésen keresztül történő privatizáció 1973 és 1982 között 7%-ról 26%-ra emelkedett, ami évi átlag 16%-os növekedésnek felel meg. Ezt azonban meglehetősen bizonytalan becslésként kell kezelni.

Egy másik mutatója a szerződésben kiadás terjedelmének egy nyolcvannégy kaliforniai városra és huszonhat helyi szolgáltatásra kiterjedő felmérésből származik. Úgy találták, hogy a városi hivatalok e szolgáltatásoknak csak 50%-át biztosították, a magánvállalatokkal kötött szerződések 20%-ot, a más megyékkel, illetve speciális körzetekkel kötött kormányközi egyezmények pedig 15, illetve 10%-ot.¹²

A 4.3 táblázat egyik legszembetűnőbb vonása az a hosszú és változatos lista,

4.3 táblázat Azon városok és megyék részaránya, melyek magánszervezetekkel szerződést kötnek szolgáltatásnyújtásra

Szolgáltatásfajta	Hány önkormányzat számolt be róla	Hány százalékuk szerződött		
		profitorientált	lakóhelyi	nonprofit
		szervezettel		
<i>Közművek és közlekedés</i>				
Lakóhelyi szilárdhulladék-gyűjtés	1376	35	0	0
Kereskedelmi szilárdhulladék-gyűjtés	1106	44	0	0
Szilárdhulladék-megsemmisítés	1223	28	0	2
Útjavítás	1643	27	0	1
Út/parkolóhely tisztítása	1483	9	0	0
Hőeltakarítás/sóderezés	1287	14	0	0
Útjelző táblák kirakása/karbantartása	1569	26	0	2
Parkolóóra karbantartása/díjbeszedés	640	7	0	0
Fák nyesése/kiültetése	1451	31	1	1
Temető igazgatása/karbantartása	703	11	1	8
Közlekedésrendszet	1588	7	0	1
Parkoló/garázs üzemeltetése	780	12	0	2
Városi buszjáratok üzemeltetése/karbantartása	508	24	1	9
Helyközi járatok üzemeltetése/karbantartása	560	23	2	21
Repülőtér üzemeltetése	530	24	0	4
Közműóra leolvasása	1200	10	0	1
Közműszámlázás	1243	13	0	1
Utcai lámpák üzemeltetése	1241	39	0	2
Átlag		21	0	3

4.3 táblázat folytatása

Szolgáltatásfajta	Hány önkormányzat számolt be rőla	Hány százalékuk szerződött		
		profitorientált	lakóhelyi	nonprofit
		szervezettel		
<i>Közbiztonság</i>				
Bűnmegelőzés/őrzőjárat	1660	3	5	2
Rendőrségi/tűzoltósági telefon	1684	1	0	3
Tűz megelőzés/tűzoltás	1516	1	1	3
Orvosi elsősegély	1333	14	1	10
Mentőszolgálat	1214	25	1	10
Közlekedési/parkolási szabályok betartatása	1505	1	0	1
Járművek elvonatása, tárolása	1285	80	0	0
Átlag		18	1	4
<i>Egészségügy és humán szolgáltatások</i>				
Közegészségügyi felügyelet	939	1	0	6
Rovar/rágcsálóirtás	1037	14	0	5
Állategészségügy	1482	6	0	9
Állatmenhely üzemeltetése	1225	13	1	18
Napközi otthonok üzemeltetése	436	35	6	37
Gyermekjóléti programok	558	5	2	24
Öregeknek szóló programok	1189	4	4	29
Öregek otthonának üzemeltetése	602	13	1	18
Kórházak üzemeltetése	361	30	1	27
Közegészségügyi programok	721	8	2	27
Alkohol/kábítószer-elvonó programok	626	6	4	41
Elmeegógyintézetek működtetése	512	7	3	40
Átlag		12	2	23
<i>Parkok, szabadidő</i>				
Szabadidős szolgáltatások	1444	4	5	13
Szabadidős intézmények üzemeltetése/ karbantartása	1535	8	3	9
Park/tájrendezés	1573	9	1	2
Választási központok működtetése	448	5	1	6
Kulturális-művészeti programok	702	7	8	39
Könyvtárak üzemeltetése	1153	1	1	10
Múzeumok üzemeltetése	498	4	3	32
Átlag		5	3	16

4.3 táblázat folytatása

Szolgáltatásfajta	Hány önkormányzat számolt be róla	Hány százalékuk szerződött		
		profitorientált	lakóhelyi	nonprofit
		szervezettel		
<i>Kisegítő funkciók</i>				
Épület/telek karbantartása	1672	20	0	1
Épületbiztonság	1497	8	0	1
Járműpark üzemeltetése/karbantartása				
Nehézárművek	1643	32	0	0
Mentő-, tűzoltó- és rendőrautók	1558	31	0	0
Minden egyéb jármű	1631	29	0	0
Adatfeldolgozás	1466	23	0	2
Jogi szolgáltatás	1608	49	0	2
Számlafeldolgozás	1241	11	0	6
Bérszámfejtés	1720	10	0	1
Adóbehajtás	1038	7	0	4
Adóhátralék behajtása	1213	10	0	3
Titkári szolgáltatások	1657	4	0	0
Személyi szolgáltatások	1663	5	0	1
Munkaügy	1513	23	0	1
Közösségszolgálat/információ	1545	7	0	2
Átlag		18	0	2
Főátlag		17	1	9

Megjegyzés: egy 1780 helyi önkormányzatot felölelő mintában.

Forrás: *Rethinking local services: examining alternative service delivery approaches* (Washington D. C.: International City Management Association, 1984) B. táblázat.

amely a magánvállalatoktól szerződés keretében vásárolt szolgáltatásokat tartalmaz. Ez a lista; mely pedig nem is teljes, legalább 59 különféle szolgáltatást tartalmaz. A 4.4 táblázat sorolja fel mindazokat a szolgáltatásokat, melyeket az Egyesült Államok települései számára a városi vagy megyei önkormányzattal kötött szerződés alapján magánvállalatok biztosítanak. A táblázatot több felmérés információinak az egyesítésével alkottuk meg, így elképzelhető, hogy más elnevezéssel ugyanaz a szolgáltatás kétszer is szerepel; mindazonáltal a táblázat 180 szolgáltatásfajtát sorol fel.

A szolgáltatások szerződésben való kiadásának fontos fajtája, amikor a kormány megtartja egy közmű tulajdonjogát, de működtetését kiadja egy magánvállalatnak. Ez történik néha a szennyvíztisztítókkal, a karbantartó műhelyekkel, repülőterekkel, választási központokkal. Külföldről is érdekes példái származnak a szolgáltatások szerződésben való kiadásának. Franciaországban a vidéki autópályákat általában magáncégek építik, tartják karban és üzemeltetik (a használoktól

4.4 táblázat Magánvállalatok által szerződés keretében városoknak, illetve megyéknek nyújtott szolgáltatások

Szolgáltatás
Adatbevitel, adatfeldolgozás, nappali felügyelet, dokumentumok előkészítése, kábítószer- és alkohellelenez programok
Adatnyilvántartás, szabadidős szolgáltatások és intézmények üzemeltetése, rehabilitáció, erőforrások visszanyerése, kockázatkezelés
Adoptálás, légszennyezettség csökkentése, repülőtér üzemeltetése, repülőtéri szolgáltatások, riasztórendszerek karbantartása, mentőszolgálat, állategészségügy, minősítések, építészeti felügyelet, előadótermek üzemeltetése, könyvhitelesítés
Adószedés (becslés, számlák feldolgozása, beszédés), tenispályák karbantartása, tesztek kiértékelése, forgalomirányítás (útfelfestés, jelzések, útjelző táblák felállítása és karbantartása), állami alkalmazottak képzése, átmenő forgalom irányítása, öregek és mozgáskorlátozottak szállítása, kincstári funkciók, fák ültetése, metszése, kiemelése
Börtön és letartóztatás, portaszolgálat, fiatalkori bűnözés elleni programok
Családi tanácsadás, pénzügyi szolgáltatások, tűzriasztás, tűzcsapok karbantartása, tűz megelőzés és tűzoltás, árvízvédelmi tervezés, nevelőotthoni ellátás
Egészségügyi felügyelet, egészségügyi szolgáltatások, háztartási szolgáltatások, kórházüzemeltetés, kórházi szolgáltatások, építésfelügyelet és építési előírások betartása
Gazdaságfejlesztés, választások lebonyolítása, villamos berendezések és felvonók felügyelete, áramszolgáltatás, rendkívüli karbantartás, környezetvédelmi szolgáltatások
Golfpályák üzemeltetése, grafika, őrszolgálat
Helyközi járatok üzemeltetése, parkok karbantartása, parkolási szabályok betartása, parkolóhelyek és garázsok üzemeltetése, parkolóhelyek tisztán tartása, parkolóórák kiszolgálása, parkolójegyek feldolgozása, őrzőjáratok, bérszámfejtés, személyi szolgáltatások, fényképészet, orvosi ellátás, tervezés, vízvezetékek felügyelete, rendőrségi távközlés, kikötők üzemeltetése, nyomda, rabszállítás, feltételes szabadlábra helyezés, közegészségügy, közönségszolgálat és információ, közművek
Iparfejlesztés, rovar- és rágcsálóirtás, gyermekintézmények, biztosító intézetek felügyelete, öntözés
Irodagépek karbantartása, közvélemény-kutatás
Iskolabuszok, titkári munka, biztonság, szennyvíztisztítás, csatornák karbantartása, járdajavítás, hőeltakarítás, sóderezés, jóléti szolgáltatások, talajkonzerválás, szilárd hulladék gyűjtése, szállítása és megsemmisítése, útépités, -karbantartás és -seprés, utcai világítás felszerelése és karbantartása, földmérés
Járműpark fenntartása, járművek karbantartása, járművek elvontatása és tárolása, szavazatszámolás
Közműszámlák, közműórák leolvasása

4.4 táblázat folytatása

Szolgáltatás
Menzák és éttermek üzemeltetése, vízgyűjtők tisztítása, temetői felügyelet, gyermekvédelem, távközlés a polgári védelemben, ügyviteli munkák, távközlési rendszerek karbantartása, közösségi házak üzemeltetése, számítógép-üzemeltetés, tanácsadási szolgáltatások, választási központ üzemeltetése, bűnügyi laboratórium, bűnmegelőzés és őrzőrizés, portaszolgálat
Munkaügy, laboratórium, tájrendezés, mosoda, gyepgondozás, levélgyűjtés, jogsegélyszolgálat, könyvtárak üzemeltetése, engedélyezés
Tengerparti strandok üzemeltetése, számlázás és kinnlevőségek behajtása, hidak építése, felügyelete és karbantartása, épületbontás, épületrehabilitálás, épületek és telkek őrzése, karbantartása és biztonsága, épület- és mechanikai felügyelet, szegények eltemetése, buszjáratok üzemeltetése, buszgarázsok karbantartása
Vállalatvezetői tanácsadás, térképészet, kikötői szolgáltatások, elválasztó sövények karbantartása, moszkítóirtás, költöztetés és raktározás, múzeumi és kulturális szolgáltatások
Vízóra leolvasása és karbantartása, vízszennyezés csökkentése, vízellátás és -elosztás, vízkezelés, gyomirtás, jóléti szolgáltatások
Zajcsökkentés, ápolás, étkeztetés
Zónákra osztás és zónarendelkezők betartatása

autópályadíjat szednek) meghatározott számú évig, s csak azután megy át az állam tulajdonába.

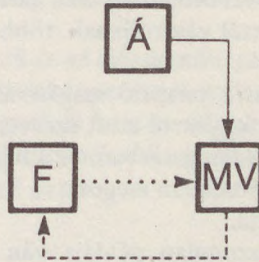
A dán városok többsége egyetlen céggel köt szerződést tűzoltó- és mentőszolgálatra; a lakosság többsége ezt a szolgáltatást veszi igénybe. Svédországban az emberek kétharmadának tűzvédelmét a kormánnyal kötött szerződés értelmében magánvállalatok biztosítják.¹³ És bár a Wall Streetet állami alkalmazottak seprik, Belgrád utcáit a városi önkormányzattal kötött szerződés értelmében egy önigazgató vállalat munkásai.

Az átfogóbb szolgáltatások általában kisebb alkotóelemekre bonthatók, és mindegyikre más-más megoldás alkalmazható. A rendőrség munkája például felbontható a rendőrségi távközlésre, a megelőző járőrözésre, a közlekedésrendészetre, a parkolási rend betartatására, az illegálisan parkoló kocsik elvontatására, az öngyilkosságok kivizsgálására, a börtönök üzemeltetésére, a továbbképző tanfolyamokra, a rendőrautó-karbantartásra stb.¹⁴ E nagy szolgáltatáskomplexum különböző elemeit ugyanaz a város más-más intézményi megoldásokkal biztosíthatja: állami szolgáltatás, kormányközi egyezmény, szerződés magánvállalatokkal, önkéntes szolgáltatás. E fontos kérdésre a fejezet további részeiben még visszatérünk.

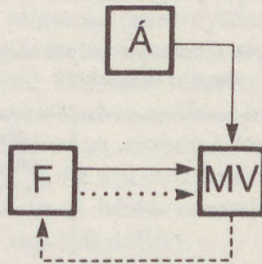
Egy utolsó megjegyzés: elképzelhető, hogy egy szerződéshez negatív ár tartozik; a magántermelő fizet a kormánynak, hogy a szolgáltatást elvégezhesse. Pl. New York Cityben az elhagyott autókat a várossal kötött szerződés értelmében magánvállalatok gyűjtik be, és a roncsártól függően vagy a város fizet nekik, vagy ők fizetnek a városnak. Ugyanez érvényes a hulladékpapír vagy bármely más újrafelhasználható anyag gyűjtésére.

Koncesszió

A *koncesszió* egy további intézményi megoldás a szolgáltatások biztosítására. A kizáró koncesszió keretében egy bizonyos szolgáltatásra monopoljogot adnak egy magánvállalatnak. Ilyenkor az árszabályozás általában valamely kormányhivatal feladata. Nem kizáró vagy többszörös koncesszió is adható, pl. a taxik esetében. Mind a koncessziós szolgáltatásnál, mind a szerződéses szolgáltatásnál az állam a szolgáltatás szervezője, a magánszervezet pedig az előállítója; a kettő mégis megkülönböztethető aszerint, hogy hogyan fizetnek a termelőknek. Szerződéses szolgáltatásnál a kormány (a szervező) fizeti a termelőt, koncessziós szolgáltatásnál azonban a fogyasztó. A résztvevők közti viszonyokat kizáró és többszörös koncesszió esetére a 4.8 illetve a 4.9 ábra mutatja.



4.8 ábra Kizárólagos koncesszió, ahol az állam hatalmazza fel a magánvállalatot szolgáltatás nyújtására, de a fogyasztó fizet



4.9 ábra Többszörös koncesszió, amikor az állam és a fogyasztó közösen szervezi a szolgáltatást

A koncesszió különösen alkalmas megoldás díjfizető javak biztosítására. Az olyan közműveket, mint a villanyáram-, gáz-, és vízszolgáltatás, a telefon, a kábeltévé általában koncesszió révén biztosítják csakúgy, mint az autóbusz-közlekedést. Vegyük észre, hogy bizonyos körzetekben a szolgáltatások közül számosat közvetlenül maga a kormány biztosít: a helyi önkormányzatok tulajdonában van, és ők működtetnek számos villamos erőművet, vízművet, buszvonalat, az alaskai Anchorage-ban pedig a telefonszolgáltatást hagyományosan a helyi önkor-

mányzat biztosította. Koncesszió tárgyai a csak néhány pontról megközelíthető autópályák, a parkok, stadionok, repülőterek és más infrastrukturális létesítmények.

A 4.5 táblázat azt mutatja, hogy helyi állami szolgáltatásokat milyen arányban biztosítanak koncesszió segítségével.

Szubvenció

Az olyan díjfizető és magánjavakat, melyek fogyasztását bátorítani kívánják, lehet támogatni és lehet közvetlenül juttatni. Kétféle intézményi megoldás kínálkozik erre: a *szubvenció* és az *utalvány*. A szubvenciót a kormány a termelőnek adja. A szubvenció öltheti pénz, adóelengedés vagy más adókedvezmény, olcsó hitel vagy hitelgarancia formáját. Az effajta szubvenciónak az a hatása, hogy a megcélzott fogyasztók számára a terméket olcsóbbá teszi, ezért amikor ők a piacra mennek, hogy a szubvencionált termelőktől vásároljanak, többet vásárolhatnak, mint tehetnék ezt egyébként.

A szubvenciórendszerben a termelő magánvállalat (profitra dolgozó vagy sem), és mind az állam, mind a fogyasztó mint szervező szerepel (az állam választja ki, hogy mely termelőt részesít támogatásban, és a fogyasztó dönti el, hogy melyik termelőtől vásárol). A termelőt általában megosztva fizeti a kormány és a fogyasztó. A megoldást a 4.10 ábra mutatja.

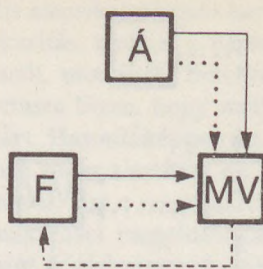
A szubvencionálásnak számtalan példája van a gyakorlatban. Úgy tűnik, hogy szinte minden ágazatban van egy, az adott ágazat igényeire szabott sajátos támogatási – adócsökkentési program; a tej és más élelmiszerek támogatása csupán a legszembetűnőbb példái az effajta programoknak. Az egészségügyi létesítmények

4.5 táblázat Azon városok és megyék részaránya, melyek szolgáltatásokat koncesszióba adnak magánvállalatoknak

Szolgáltatás	Hány helyi önkormányzat számolt be róla	Hány százalékuk alkalmaz koncessziót
Ipari szilárd hulladék gyűjtése	1106	19
Lakossági szilárd hulladék gyűjtése	1376	15
Közműóra leolvasása	1200	10
Közműszámlázás	1243	9
Szabadidős létesítmények üzemeltetése	1535	9
Repülőtér üzemeltetése	530	9
Járművontatás és -tárolás	1285	7
Szilárd hulladék megsemmisítése	1233	5
Városi buszjáratok üzemeltetése	508	5
Helyközi járatok üzemeltetése	560	4
Mentőszolgálat	1214	4
Választási központok üzemeltetése	448	3

Megjegyzés: egy 1780 helyi önkormányzatot számláló minta adatai

Forrás: 1. 4.2. táblázat



4.10 ábra Szubvenció, amikor az állam közvetlenül a termelőnek nyújt támogatást

is komoly támogatásban részesültek éveken át, hogy az egészségügyi szolgáltatások több ember számára megfizethetők, elérhetők legyenek. További példák a magán-építőipar által épített és államilag támogatott olcsó lakások, a szubvencionált tömegközlekedés.

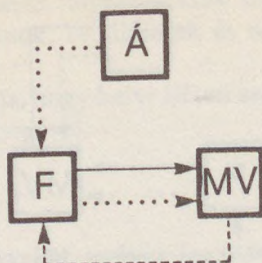
A kulturális intézmények és az előadóművészek csoportjai a közvetlen állami támogatások legfrissebb kedvezményezettjei, talán olyan megfontolások alapján, hogy belőlük a nagyközönségnek is haszna származik, ezért méltók a támogatásra (színházi társulatok, szimfonikus zenekarok, operaegyüttesek, táncegyüttesek, múzeumok).

Utalvány

Az utalványrendszert úgy alkották meg, hogy azt mozdíthassa elő, hogy bizonyos rétegek bizonyos javakat fogyasszanak. A szubvencióval ellentétben, mely a termelőt támogatja, és a fogyasztói választást (amennyiben az részesülni akar a támogatásból) a támogatott termelők körére korlátozza, az utalványrendszer a fogyasztót támogatja, és viszonylag szabad választási lehetőséget hagy neki a piacon. Így pl. a lakásutalvány szembeállítható a szubvenciókkal lehetővé tett olcsó lakásokkal. Az utalványnak bizonyos pénzértéke van, mondjuk havi 100 \$. A fogyasztó kiválaszthatja a tetszése szerinti lakást, és ha a lakbér havi 150 dollár, fizet a háziúrnak 50 dollárt, és neki adja az utalványt. A háziúr átveszi az utalványt, benyújtja az arra illetékes állami szervnek, és kap 100 dollárt.

Az utalványrendszerben, csakúgy, mint a segélyrendszerben, a termelő a magánvállalat, és a termelőt a kormány és a fogyasztó közösen fizetik; de míg a szubvenció rendszerében a termelő megválasztásában mind a kormány, mind a fogyasztó részt vesz, az utalványos rendszerben csak a fogyasztó. Ez a megoldás a 4.11 ábrán látható. A termelőt az állam hatalmazza fel a szolgáltatás nyújtására. Bárki nem nyújthat be utalványt a kormánynak, hogy készpénzt kapjon érte; csak az arra felhatalmazott lakástulajdonosok.

Az élelmiszerjegy egy további példája az utalványos rendszernek. Ahelyett, hogy egy egész új, államilag üzemeltetett élelmiszer-elosztó rendszert hoznának létre (államilag működtetett farmokkal, konzervgyárakkal, élelmiszerboltokkal), hogy az arra rászoruló szegényeket élelmiszerrel lássák el, inkább ez utóbbiakat



4.11 ábra Utalványos megoldás, amikor az állam a fogyasztót szubvencionálja

látják el utalványokkal, melyeket bármely közönséges élelmiszerboltban beválthatnak. A fogyasztó erősen érdekelt abban, hogy okosan vásároljon, keresse az olcsó árut, mert akkor a pénzéért többet vehet; szubvencionált fogyasztóként is ugyanúgy fog viselkedni, mint egy nem szubvencionált fogyasztó. (Állítsuk szembe ezt a helyzetet a korábban említettel, amikor az állam jóformán közös készletű jószágként ingyen osztott élelmet az iskolai és nyári ebédprogramok keretében. A fogyasztó ilyenkor egész másként viselkedik, és semmi nem ösztönzi arra, hogy csak annyi ételt vegyen el, amennyit meg is eszik.)

A Medicaid és Medicare tagsági kártya egyfajta egészségügyi szolgáltatásra szóló utalvány. Ahelyett, hogy orvosi ellátásért egy állami kórházba kellene menni, a kártya tulajdonosa bármely egészségügyi intézményből választhat neki tetsző orvost (feltéve hogy az orvos elfogadja a fizetésnek ezt a formáját). Ez az utalványrendszer nem olyan tökéletes, mint az élelmiszerjegy, mert itt semmi nem ösztönzi a fogyasztót arra, hogy olcsó és jó orvost válasszon; a kártyatulajdonos költekezését semmi nem korlátozza; a térítési díjak rögzítve vannak, és ha valaki olyan orvost talál, aki a maximumnál kevesebbet számít fel, a megtakarítás nem a betegé, hanem a számlát fizető szövetségi hivatalé. Ezt a problémát a későbbi fejezetekben még tárgyalni fogjuk.

Utalványrendszereket alkalmaztak kulturális tevékenységeknél is mint a szubvencionálás alternatíváját. Ahelyett, hogy szubvenciót nyújtottak volna a színházaknak, kulturális utalványt adtak az embereknek, hogy ösztönözzék a színházba járást, és az utalvány tulajdonosa maga választhatta ki az előadást. A színház elfogadja az utalványt, és annak az összegét megtérítik neki.¹⁵

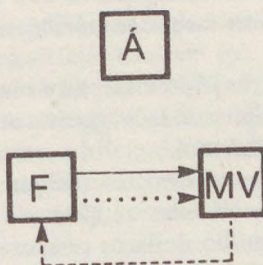
A helyi öngazgatás szintjén utalványt használtak a távolsági közlekedésben, a napköziotthonos ellátásban, az öregeknek szánt programoknál, a kábítószer-elvonó kúránál, a szabadidős szolgáltatásoknál.¹⁶

Piac

A *piaci rendszer* a legáltalánosabb valamennyi szolgáltatásellátási megoldás közül. Ezt használják a nyugati világban a legtöbb magán- és díjfizető jószág esetében. A fogyasztó szervezi meg a szolgáltatást, ő választja ki a termelőt, aki magáncég. A kormány az ügyletben nem vesz részt érdemben, bár minőségi szabványt írhat

elő a szolgáltatásra. Például kis amerikai városokban gyakran alkalmazott megoldás a kötelező magán személteltakarítás, amikor a városi önkormányzat olyan előírást hoz, hogy minden háztartásnak, mondjuk, hetente egyszer el kell szállíttatnia a szemetét, de azt már a háztartásra bízva, hogy melyik magáncéget választja ki, és fizeti meg a munka elvégzéséért. Hasonlóképpen az állam megkövetelheti valamely vállalatától, hogy a szennyvizét maga tisztítsa, de a munka elvégzése ilyenkor is történhet a piac közbeiktatásával. Ezt a megoldást illusztrálja a 4.12 ábra.

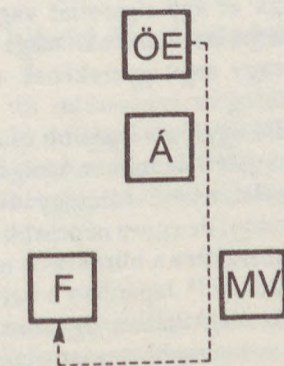
Széles körben használnak piaci megoldásokat olyan létfontosságú javak és szolgáltatások előállítására, mint az élelmiszerek, víz, villamosság (és az energia más formái, beleértve az oxigént), a lakás, az egészségügy, az oktatás, a szállítás és a nyugdíjbiztosítás.



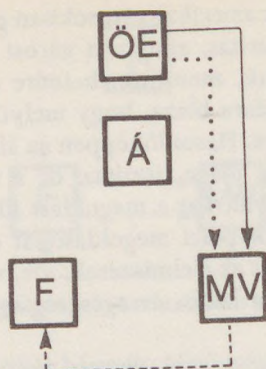
4.12 ábra Piaci megoldás, amikor a fogyasztó választja ki és fizeti a magántermelőt a szolgáltatásért

Önkéntes szolgáltatás

Jótékonyági szervezetek saját erőből számos humánszolgáltatást nyújtanak a szükségset szenvedőknek. Más önkéntes társulások olyan közösségi szolgáltatásokat nyújtanak, melyek másból a kormány hatáskörébe tartoznak; ilyen tevékenység lehet az üdültetés, az utcaseprés, az őrzőjárat, a tűzvédelem. E megoldás keretében az önkéntes segélyszervezet szervezi a szolgáltatást és vagy ő maga, vagy tagjai, alkalmazottai vagy egy általa megfizetett magáncég végzi el a munkát (lásd a 4.13



4.13 ábra Önkéntes megoldás



4.14 ábra Önkéntes megoldás szerződéssel kombinálva

és 4.14 ábrákat). Amikor egy önkéntes társulás maga kínál magánjavakat, mint például egy lakás- vagy egy élelmiszer-szövetkezet, nem különbözik a szabadpiacon működő magán, non-profit vállalatától.

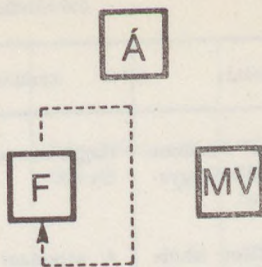
A magánszektor önkéntes erőfeszítései olyan nagy nemzeti vállalkozások lebonyolítására is igénybe vehetők, mint az 1984-es Los Angeles-i olimpiai játékok vagy a Szabadság-szobor 265 millió dolláros restaurálása.

Bár az effajta megoldások széles körben elterjedtek, kevés információ áll rendelkezésre arról, hogy pontosan milyen volument képviselnek. (Leszámítva az önkéntes tűzoltó alakulatokat, melyek az Egyesült Államokban tevékenykedő összes tűzoltó brigád több mint 90 százalékát teszik ki.¹⁷ A tűzoltói létszámból való részesedésük ennél kisebb, mert a nagyvárosi tűzoltó-parancsnokságok népesebbek és kevesebb önkéntest alkalmaznak.)

Önkiszolgálás

A szolgáltatás előállításának a legalapvetőbb módja az önszervezés vagy *önkiszolgálás*. Tűz és betörés ellen elsősorban olyan kezdetleges önkiszolgáló intézkedésekkel védekezünk, mint hogy eloltjuk az égő cigarettát vagy zárat szerelünk az ajtóra. Az az egyén, aki újságját a MÉH-be viszi, aki maga vezeti az autóját munkába menet, aki beköt egy sebet, vagy segít gyerekének a tanulásban, önkiszolgálást végez.

A család mint önkiszolgáló egység a legősbibbi és a leghatékonyabb előállítója a lakás-, egészségügyi, oktatási, jóléti és humán szolgáltatásoknak, mely tagjainak számos létfontosságú szolgáltatást nyújt. Mintegy visszatérve a család korábbi funkcióihoz, a családok egy kicsiny, de egyre népesebb csoportja, elégedetlen lévén a hagyományos iskolával, szembeszállva a bürokrácia erőivel, maga tanítja a gyereket ahelyett, hogy iskolába küldené.¹⁸ Japánban a hatvan évnél idősebbek 70%-a él együtt fiatalabb rokonaival. Amerikában ugyanez a szám mindössze 6,3%.¹⁹ Nyilvánvaló, hogy a japánoknak kevesebb szanatóriumra és öregek otthonára van szüksége.



4.15 ábra Önkiszolgálásos megoldás

A közös termelés, közös ellátás kifejezést használják időnként az önkéntes vagy önkiszolgáló megoldások jelölésére, valamint az állampolgárok közintézményeknek szánt pénz- és munkafelajánlásaira²⁰ (pl. egy megyei kórház önkéntes ápolójára vagy az iskolának vásárolt számítógépre). Minthogy nagyon heterogén cselekvésekre vonatkozik, és minthogy a „közös” jelző nyilvánvalóan alkalmatlan az önkéntes megoldások jelölésére, a kifejezést itt nem használjuk, hanem megmaradunk a korábban említett, egyszerűbb és szemléletesebb megnevezésnél. A teljesség kedvéért az önkiszolgálást is ábrázoljuk sematikusan (l. a 4.15 ábrát).

A közös szolgáltatások különféle megoldásainak példái

Miközben egy bizonyos szolgáltatást egy bizonyos kultúrában vagy társadalomban általában egy vagy legfeljebb néhány különféle megoldással lehet előállítani, vannak szolgáltatások, melyek nyújtása a fent említett tíz megoldásból többel is elképzelhető. A 4.6 táblázat mutatja, hogy hogyan hasznosítják ténylegesen az Egyesült Államokban ezeket a megoldásokat a helyi kormányzat nyújtotta különböző szolgáltatásoknál. Szállításra például mind a tíz megoldást alkalmazzák, szemetgyűjtésre és oktatásra tízből kilencet, és még tűzoltásra is (amely pedig ebből a szempontból a legrugalmatlanabb) öt különböző megoldást alkalmaznak.

Többszörös, hibrid és részleges megoldások

Az itt részletesen tárgyalt tíz intézményi megoldás olyan tiszta struktúráként képzelendő el, mely valamely szolgáltatás nyújtására alkalmas lehet önmagában vagy valamely más megoldással kombinálva. Nevezetesen hatékony szolgáltatásnyújtásra felhasználhatók többszörös, hibrid és részleges megoldások.

Többszörös megoldások

A többszörös megoldást valamely egyedi szolgáltatásra alkalmazhatja egy közigazgatási egység. Pl. Indianapolisban a szemetgyűjtésre öt különböző megoldást alkalmaznak egyszerre: helyhatósági, szerződéses és önkéntes szolgáltatást, szabadpia-

4.6 táblázat Példák a közkeletű városi szolgál

Intézményi megoldás	Oktatás	Rendőrség	Utak, autópályák
Állami szolgáltatás	Közönséges általános iskolák és állami egyetemek	Hagyományos rendőrőrs	Városi autópálya felügyelete
Állami értékesítés	A helyi állami iskola felvesz más körzetből jött gyereket, akiért a szülő fizet	A szponzor fizet a rendőrségnek, hogy a hangversenyen biztosítsa a rendet	A cirkusz fizet a városnak, hogy a parádé után söpörje fel az utcát
Kormányközi egyezmény	Egyik város diákjai másik város iskoláját látogatják; az első város fizet a másodiknak	A város őrzőrendszert rendel a megyei rendőrfőnöktől	A megye fizet a városnak a területén lévő utak tisztításáért és karbantartásáért
Szerződés	A város magáncéget fogad fel oktatási, átképzési feladatokra	A város magáncéget fogad fel a kormány-épületek, garázsok őrzésére	A város magánvállalkozót fogad fel az utak tisztítására, javítására
Koncesszió			
Szubvenció	Magánegyetem szubvenciót kap az államtól minden beiratkozott hallgató után		
Utalvány	Elemi iskolára szóló oktatási utalvány, Ált. Okt. Számla, bármely egyetemenél beváltható állami ösztöndíj		
Piac	Magániskolák	Bankok bérelte magánőrség	A helyi kereskedők szövetsége munkásokat bérel az üzleti negyed seprésére

tatásoknál használt intézményi megoldásokra

Parkok és szabadidős tevékenység	Kórházak	Lakás	Szemétgyűjtés	Közlekedés
Városi park felügyelete	Városi kórház	Városi lakás osztály	Városi közegészségügyi felügyelet	Városi közlekedési hivatal, mely a buszt üzemelteti
A magánszponzor fizet a városnak, hogy a vállalati piknik után tisztítsa meg a parkot			Az üzleti vállalkozás fizet a városnak, hogy szedje fel utána a szilárd hulladékot	A vállalat speciális alkalomra városi buszt bérel vezetővel
A város csatlakozik a régióban létesített spec. szabadidő-központ-hoz	A város biztosítja lakóinak kezelését a megyei kórházban	A város szerződést köt a megyei lakáshivattal	A város önálló hulladékhasznosítót létesít	A város bekapcsolódik a regionális közlekedési rendszerbe
A város magáncéget fogad fel a fák nyesésére, a fűnyírásra		A lakáshivatal magáncéget fogad fel javításra, festésre, őrszolgálatra	A város magáncéget fogad fel a szolgáltatásra	Az iskolaszék magáncégtől rendel iskolabuszt
A város magáncégre bízza a városi tenispálya üzemeltetését, díjat szedhet			A város kizárólagos koncessziót ad magáncégnek díj ellenében szolg.-ra	Az állam magáncégnek kizárólagos jogot ad buszjáratra
	Beruházási szubvenció nonprofit kórház bővítésére	Állami szubvenció magánépítőknek olcsó lakások építésére és üzemeltetésére	A város a szolgáltatásért használati díjat számít fel, de öregeknek és alacsony jövedelműeknek szubvenciót ad	Az állam szubvenciót ad magánvállalatnak új buszok vásárlására
	Medicare/Medicaid kártya, tulajdonosát bárhol ellátják	Lakásutalvány, vele kis jövedelmű bérlő elfogadható lakást bérelhet		Közlekedési utalvány, amit öregek, mozgássérültek taxira, magánautóra fordíthatnak
Fizető tenispályák	Profitra dolgozó kórházak	Közönséges magántulajdonú lakások	A háztartás magáncéget bíz meg a szolgáltatással	Munkásszállító buszok, bérelhető magánautók szabadpiaca

Intézményi megoldás	Oktatás	Rendőrség	Utak, autópályák
Önkéntes társulás	Községi iskolák	Lakótömbi közösség polgári őrseget szervez	A lakástulajdonosok szövetsége megszervezi a magánutcák takarítását, javítását
Önkiszolgálás	Otthoni könyvolvasás, tanulás a szülők-től	A magánszemély zárat, riasztót szerel fel, fegyvert tart	Az üzlettulajdonos maga seper az üzlete előtt

cot és önkiszolgálást.²¹ Nemcsak hogy semmi rossz nincs abban, ha többféle megoldást egyszerre használnak valamely szolgáltatás nyújtásánál, de a különböző szolgáltatók közti összehasonlítás, verseny könnyen eredményezheti a teljesítmény javulását. Erre a pontra a 8. fejezetben még visszatérünk.

Hibrid megoldások

A többszörös megoldások mellett – amikor egy bizonyos régióban, egy meghatározott szolgáltatás nyújtására többféle megoldást is alkalmaznak – lehetségesek *hibrid* megoldások is. Például amikor egy *koncesszióba* kiadott autóbuszjárat folyó költségeire a kormánytól támogatást kap (vagyis a szubvenció esete is fennforog), akkor hibrid megoldással van dolgunk. A hibrid megoldásokban partnerként többnyire a szubvenció szerepel az alapmegoldás mellett; szubvencionálni lehet a koncessziót, az önkiszolgálást, a piacot, az önkéntes megoldásokat. A szubvenció öltheti közvetlen pénzkiutalás, alacsony kamatú hitel vagy kedvező adóelbírálás formáját.

Részleges megoldások

A részletes megoldásokat is széles körben használják. A szolgáltatások többnyire különálló, de egymással összehangolt tevékenységek csomagjai, melyek mindegyike külön is nyújtható. A szolgáltatás különböző részeire különböző megoldások alkalmazhatók. Az eredmény egy olyan átfogó szolgáltatás, melynek egyik része állami, másik szerződéses, a harmadik utalványos, a negyedik mondjuk önkiszolgáló.

A szolgáltatás felosztása végbemehet akár operatív, akár funkcionális dimenzióban. Operatív értelemben például a börtönök fenntartása magában foglal étkeztetést, orvosi ellátást, raboknak nyújtott tanácsadást, oktatást, szakmai továbbképzést, szabadidős tevékenységeket, karbantartást, biztonsági intézkedéseket és ipari

4.6 táblázat folytatása

Parkok és szabadidős tevékenység	Kórházak	Lakás	Szemétgyűjtés	Közlekedés
Teniszklub csak tagok részére	Non-profit kórház	Lakásszövetkezet	A szomszédsági egyesület magáncéget bíz meg a szolgáltatással	Autó-, teherautópark, helyközi járatok elővárosi lakossági csoport szervezésében
Magán-tenispálya háznál	Baleset-megelőzés, öngyógyítás, csirkeleves és más hagyományos gyógymódok	Maga tákolta viskó	A lakók maguk viszik el a szemetet a városi lerakóba	Utazás saját kocsin, biciklin, séta

munkavégzést. Ezek bármelyike, sőt akár mindegyik kiadható szerződésbe, csak a fő tevékenység, a rabok elszállásolása és őrzése képezi szigorúan az állami javító-nevelő intézmény feladatát. Ez esetben a szolgáltatás részben szerződéses, részben kormányzati. (Azonban, mint a 7. fejezetben látni fogjuk, egyre jobban terjed az egész börtönüzemeltetés szerződésben való kiadása, magánbörtönök jelennek meg.) A rendőrség munkáján belül például 203 különböző tevékenységet különítettek el.²²

Az autóbusz-közlekedés esetében a következő tevékenységek különíthetők el és intézhetők magánvállalkozók bevonásával (még akkor is, ha az alaptevékenységet többnyire állami intézmények végzik): hóeltakarítás a busz útvonaláról; épületek karbantartása; lerobbant buszok elszállítása; garazsírozás, karosszéria, motor, fék és sebességváltó javítása, karbantartás, festés stb. A végeredmény itt is az, hogy a teljes szolgáltatás különböző megoldások összességeként adódik ki.

Egy szolgáltatás felbontható a funkcionális dimenzió mentén is, és itt is alkalmazható az egyes részek külön szerződésben való kiadása. Például elképzelhető, hogy egy állami intézmény rendelkezik a szolgáltatás nyújtásához szükséges állóeszközökkel, de magát a szolgáltatást szerződésben kiadja. (Példa: Minneapolis rendelkezik járművek tárolására alkalmas területtel, de a járművek elvontatását kiadja magánvállalatoknak, akik azt saját vontatóikkal és embereikkel bevontatják.) És megfordítva: az is elképzelhető, hogy egy állami intézmény maga végzi a szolgáltatást, de az ahhoz szükséges magántulajdonú épületeket és felszerelést bérli. Egy másik lehetséges megoldás, hogy a fő szolgáltatást az állami intézmény maga végzi, de a járulékos munkákat mint könyvelés, nyomdai munkák, jogi ügyek intézése, szállítás, szerződésben kiadja. Ismét más megközelítési mód, hogy egy egyébként állami szolgáltatásnak csak az irányítását adják ki szerződésbe; ez egyre gyakoribb a városi autóbusz-közlekedés vagy a közkórházak esetében. E megoldás egyik változatában a kórháznak vagy az iskolának csak a kisegítő szolgáltatásaival vagy a fizikai felszerelésével kapcsolatos munkák irányítását adják ki; az egyetlen

4.7 táblázat A szolgáltatások funkcionális feldarabolása

Funkció			
Tulajdon	Irányítás	Üzemeltetés	Leírás
Állami	Állami	Állami	Tipikus állami rendszer, állami tulajdonú vállalat
Állami	Magán	Állami	Vállalatirányítási szerződés (pl. magáncéget bíznak meg állami buszhálózat irányításával, a buszok állami tulajdonban vannak, a sofőrök állami alkalmazottak)
Állami	Magán	Állami	Irányítási és üzemeltetési szerződés (pl. magáncéget bérelnék fel a megyei kórház üzemeltetésére)
Állami	Állami	Magán	Üzemeltetési szerződés (pl. munkaerő bérlése, ügyviteli alkalmazottak ideiglenes felfogadása)
Magán	Állami	Állami	Berendezés és helyiségbérlés (pl. állami ügynökség járműveket vagy épületet bérel)
Magán	Magán	Magán	Tipikus magánrendszer
Magán	Állami	Magán	Állami kézbevétele (pl. vészhelyzetben)
Magán	Magán	Állami	Államilag fizetett munkásokat helyeznek ki magáncégekhez (pl. foglalkoztatási program keretében)

állami szolgálatban maradó menedzser ilyenkor az iskola vagy a kórház szerződés-kötő részlegének a vezetője.²³

A három funkcionális terület a tulajdon, az irányítás és a működtetés. Ezek nyolc különböző módon oszthatók meg a közületi és a magánszektor között, ahogy azt a 4.7 táblázat mutatja. Ha egy tipikus komplex „közszolgáltatás” valamenyi elemét és azok földrajzi elhelyezkedését figyelembe vesszük, a szolgáltatás megszervezésének egészen újszerű módjait tárhatjuk fel, melyek a legelőnyösebben kombinálják a többszörös, a hibrid, valamint a részleges megoldásokat. A végeredmény: nagyszámú potenciális szolgáltatáskínáló és igazi versenykörnyezet jön létre a közszolgáltatások piacával és jobb teljesítményekkel.

Privatizálás

A fent bemutatott tíz megoldás közül hétben a magánszektor a termelő: a szerződéses, a szubvencionált, az utalványos, a koncessziós, a piaci és az önkiszolgáló megoldásban. Ezek tekinthetők magánszektorra építő megoldásoknak. A privatizáció azonban dinamikus fogalom, ami azt jelenti, hogy egy erős kormányzati szerepvállalással jellemezhető megoldástól mozdulunk el egy gyengébb kormányzati szerepvállalással jellemezhető felé; egy olyan megoldásra való áttérést jelent ez,

melyben a magánszektor dominánsabb szerepet játszik. Ha pl. a piaci megoldástól a szubvencionáltra térünk át (vagyis állami szubvenciót vezetünk be), az a privatizációval ellentétes lépés, noha mindkét esetben a magánszektor nyújtja a szolgáltatást.

A 4.8 táblázat a különféle megoldásokat hierarchikus sorrendbe rakja. A *privatizálás* azt jelenti, hogy egy adott megoldásról egy másik, a sorban felette állóra térünk át. Ez pontos, technikai értelmet ad a privatizációra az 1. fejezetben adott definíciónak. Az ellentétes irányban való mozgás jelenti a racionalizálást, „államosítást”, „önkormányzati”, „állami tulajdonba vételt”, „deprivatizálást”.

A privatizálás csúcspontja a piac, az önkéntes és az önkiszolgáló megoldások jelentik, ezek a listán azonos sorszámmal szerepelnek. A kormányközi egyezmény egy kicsivel privatizáltabb, mint az állami szolgáltatás, mert itt a szolgáltatást előbb definiálni kell, majd meg kell vásárolni, ami már egy lépést jelent a szerződéses, illetve a piaci megoldás irányába. Az állami értékesítés még egy lépés ebben az irányban, mert ilyenkor az állam lemond a szolgáltatás megszervezéséről.

A szerződés, a szubvenció és az utalvány azért követi egymást a feltüntetett sorrendben, mert az állami kiadás ebben a sorrendben csökken (a szerződés teljes költségét az állam fizeti, a szubvenciónál és az utalványnál azonban csupán a költség egy részét), és ebben a sorrendben nő az állampolgárok választási szabadsága. A sorban következő megoldás a koncesszió, ez közvetlenül a piaci megoldás alatt található, mert itt a kormány egyszerre szervező és szabályozó, bár közvetlen ráfordítás nincsen.

Az állami politika szemszögéből nézve a privatizáció és a körülötte folyó viták lényegében a következő átmenetekre összpontosulnak:

1. Átmenet az állami szolgáltatásról a szerződésre, szubvencióra, utalványra, koncesszióra, önkéntes és piaci megoldásokra.

2. A szubvenció (termelői támogatás) felváltása utalvánnyal, önkéntes és piaci megoldással.

3. Államtalanítás, a privatizáció egy sajátos formája, mely a javak és szolgáltatások előállításában használt állami tulajdonú vállalatok, állami tulajdonú állóeszközök

4.8 táblázat Az egyes megoldások sorrendje a privatizáció foka szerint

Megoldás
Piac; önkéntes; önkiszolgáló
Koncesszió
Utalvány
Szubvenció
Szerződés
Állami értékesítés
Kormányközi egyezmény
Állami

Megjegyzés: a privatizáció azt jelenti, hogy a listán lentről felfelé mozgunk

zők magánszektornak való eladását (vagy a nagyközönség, a vállalat munkásai közti ingyenes szétosztását) jelenti; szélesebb értelemben a privatizációnak ez a formája magában foglalja „az önkormányzati tulajdonból való eleresztés”-t és „az államtalanítás” egyéb formáit.

4. Annak felismerését, hogy egy adott államilag nyújtott szolgáltatás díjfizető vagy magánjóság, illetve ennek megfelelő használati díj megállapítását; ha a felhasználó is választhat állami vagy magánszállító között, akkor állami szolgáltatásról állami értékesítésű szolgáltatásra térünk át, ami megteremti a piaci megoldásra való további áttérés lehetőségét.

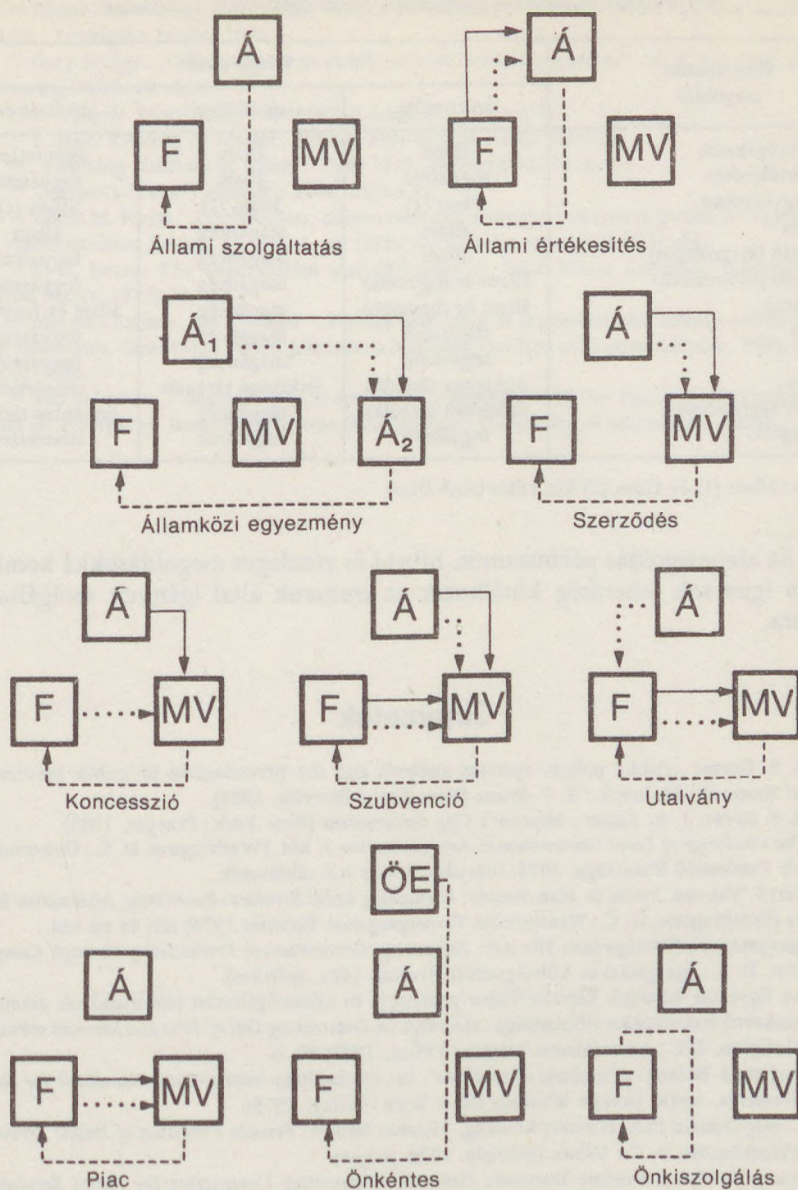
5. A koncesszióba adás deregulálása és az árellenőrzés egyéb formáinak, valamint a belépési korlátoknak a felszámolása, mely lehetővé teszi, hogy a piac jobban reagáljon az egyéni szükségletekre.

Ezek a legfontosabb változások, melyek a privatizáció jelszava alatt zajlanak; mindegyik más és más megközelítést igényel. Nyilvánvaló, hogy mindeme változásoknak vannak mind nyertesei, mind vesztesei, ezért, mint minden változásnak, ennek is vannak ellenzői. A 8. fejezet mutatja be, hogyan kell ezeket a változtatásokat végrehajtani, vagyis hogyan kell privatizálni. Előbb azonban a következő fejezetben az egyes megoldások előnyeit és hátrányait tárgyaljuk, a 6. és 7. fejezetben pedig empirikus bizonyítékokat sorolunk fel a privatizáció hatékonysága mellett, és e stratégia számos alkalmazását mutatjuk be.

Összefoglalás

A javak és szolgáltatások kínálatának kollektív biztosítása megkívánja, hogy az állam vagy valamely önkéntes csoport meghozza az arra vonatkozó döntéseket, hogy milyen szolgáltatást nyújtsanak, milyen szinten és ki fizessen érte. A javak és szolgáltatások kínálatára különféle intézményi megoldások állnak rendelkezésre. Különbséget kell tenni szolgáltatások nyújtása, szervezése és előállítása, szállítása között. Tíz megoldást különböztettünk meg; ezek egymástól a kormány, a magánszektor és a fogyasztó bennük játszott szerepe tekintetében különböznek. A privatizáció azt jelenti, hogy egy olyan megoldásról, melyben a kormány szerepe nagy, egy olyan megoldásra térünk át, melyben a kormány szerepe kisebb. Gazdaságpolitikai szempontból a legfontosabb privatizációs megoldások a piac, a szerződés, az utalvány és az önkéntes megoldások.

A 4.9 táblázat foglalja össze a szolgáltatások nyújtására alkalmas különböző intézményi struktúrákat, megoldásokat, a legjellegzetesebb szolgáltatás-előállítókat, szolgáltatásszervezőket és szolgáltatásért fizetőket. A táblázatból jól látható, miben különböznek egymástól a különféle megoldások, és mennyiben sajátos minden egyes megoldás a kormány, a fogyasztók, a vállalatok és az önkéntes társulások bennük játszott szerepét tekintve. A 4.16 ábra a különböző megoldások folyamatábráit gyűjti össze, ily módon is megkönnyítve az összehasonlítást.



4.16 ábra A különböző szolgáltatási modellek feltüntetve rajtuk a megbízást (folytonos vonal), a fizetést (pontosított vonal), valamint a szolgáltatás nyújtását (szaggatott vonal), ahogy az állam (Á), az önkéntes egyesülés (ÖE), a magánvállalat (MV) és a fogyasztó (F) között áramlik

4.9 táblázat Intézményi megoldások közszolgáltatások nyújtására

Szolgáltatási megoldás	Szolgáltatás		
	szervezője	előállítója	aki fizet érte
Állami szolgáltatás	állam	állam	ismeretlen
Állami értékesítés	fogyasztó	állam	fogyasztó
Állami egyezmény	állam (1)	állam (2)	állam (1)
Szerződés	állam	magáncég	állam
Koncesszió (kizárólagos)	állam	magáncég	fogyasztó
Koncesszió (többesrörös)	állam és fogyasztó	magáncég	fogyasztó
Szubszidió	állam és fogyasztó	magáncég	állam és fogyasztó
Utalvány	fogyasztó	magáncég	fogyasztó
Piac	fogyasztó	magáncég	fogyasztó
Önkéntes	önkéntes társulás	önkéntes társulás	ismeretlen
Önkéntes szerződéssel	önkéntes társulás	magáncég	önkéntes társulás
Önkiszolgáltatás	fogyasztó	fogyasztó	ismeretlen

Megjegyzés: állam (1) és állam (2) két különböző állam

A tíz alapmegoldás párhuzamos, hibrid és részleges megoldásokká kombinálható, így igen sok lehetőség kínálkozik az emberek által igényelt szolgáltatások nyújtására.

Jegyzetek

¹ E. S. Savas: „Public policy, systems analysis and the privatization of public services”, in: *Operational Research '84*. Szerk.: J. P. Brans (New York: Elsevier, 1984).

² E. S. Savas, J. A. Kaiser: *Moscow's City Government* (New York: Praeger, 1985).

³ *The Challenge of Local Governmental Reorganization* 3. köt. (Washington, D. C.: Önkormányzati Kapcsolatok Tanácsadó Bizottsága, 1974. február), 3.3 és 3.A táblázatok.

⁴ Carl F. Valente, Lydia D. Manchester: *Rethinking Local Services: Examining Alternative Delivery Approaches* (Washington, D. C.: Nemzetközi Városigazgatási Társulás 1974) xiv. és xv. old.

⁵ Igazgatási és Költségvetési Hivatal: *Enhancing Governmental Productivity through Competition* (Washington, D. C.: Igazgatási és Költségvetési Hivatal, 1984. március).

⁶ Az Egyesült Államok képviselőháza postaügyi és közszolgáltatási bizottságának alkalmazotti etika és munkaerő-hasznosítási albizottsága: *Hearings on Contracting Out of Jobs and Services* sorozatszám 95-7 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1977) 29. o.

⁷ Barbara J. Nelson: „Purchase of services”, in: *Productivity Improvement Handbook for State and Local Governments*, szerk. George Washnis (New York: Wiley, 1978).

⁸ L. még Donald Fisk, Herbert Kiesling, Thomas Muller: *Private Provision of Public Services: An Overview* (Washington D. C.: Urban Institute, 1978. május).

⁹ Harry P. Hatry, Eugene Durman: *Issues in Competitive Contracting for Social Services* (Falls Church, Va: National Institute of Governmental Purchasing, 1985).

¹⁰ L. Nelson: „Purchase of Services”.

¹¹ John J. Kirlin, John C. Ries, Sidney Sonenblum: „Alternatives to city departments”, in *Alternatives for Delivering Public Services*. Szerk.: E. S. Savas (Boulder, Colo.: Westview, 1977) 116. o.

¹² Uo. 120. o.

¹³ Robert L. Bish, Robert Warren: „Scale and monopoly problems in urban government services”, *Urban Affairs Quarterly* 8 (1972. szeptember) 97-120. o.

¹⁴ Elinor Ostrom, Roger B. Parks, Gordon P. Whitaker: *Patterns of metropolitan policing* Lexington, Mass.: Lexington Books, 1976.

¹⁵ Gary Bridge: „Citizen choice in public service: voucher systems”, in: E. S. Savas: *Alternatives for Delivering Public Services*.

¹⁶ L. Valente, Manchester: *Rethinking Local Services* xv. o.

¹⁷ L. Fisk, Kiesling és Muller: *Private Provision of Public Services*.

¹⁸ „Teaching children at home”, *Time* 1978. december 4, 78. o.

¹⁹ „Harper's index”, *Harper's* 1986. május 11.

²⁰ James M. Ferris: „Coprovision: citizen time and money donations in public service provision”, *Public Administration Review* 44. évf. 4. sz. (1984 július–augusztus) 324–333. old.

²¹ E. S. Savas: *The Organisation and Efficiency of Solid Waste Collection* (Lexington Mass.: Lexington Books, 1977) 34. old.

²² Marcia Chaiken, Jan Chaiken: „Private provision of municipal and county police functions.” Az Abt Associates, Cambridge, Mass. jelentése a National Institute of Justice számára, 1986, a melléklet táblái (A1–A6).

²³ Ted Kolderie: „Contracting as an approach to management”, in: *Public services redesign project*, a Hubert H. Humphrey Institute hírlevele (Minneapolis: University of Minnesota, 1983).

A különböző megoldások elemzése és összehasonlítása

Láttuk, hogy a szolgáltatások nyújtására legalább tíz megoldás (struktúra, mechanizmus) létezik: az állami szolgáltatás, a kormányközi egyezmény, a szerződés, a koncesszió, a szubvenció, az utalvány, a piac, az önkéntes, az önkiszolgáló és az állami értékesítés. Alkalmazható-e bármely megoldás bármely szolgáltatásfajtára? Ha nem, akkor milyen körülmények között és mely szolgáltatásfajtákra alkalmazhatók az egyes megoldások? Melyek a relatív előnyeik és hátrányaik? Ha egy adott szolgáltatásfajta nyújtására több megoldás is alkalmas, melyik a legelőnyösebb? És milyen értelemben?

A javak természete és a megoldások közti választás

A fenti kérdések többsége megválaszolható a szóban forgó szolgáltatás természetére való hivatkozással. Nyilvánvaló, hogy magánjavakat bármely megoldással lehet nyújtani, beleértve az önkéntes cselekvést (pl. a közönséges jótékonykodást). Az Egyesült Államokban a közhasznú javakat leszámítva általában nem kínálnak magánjavakat állami szolgáltatásként, kormányközi egyezmény keretében, szerződéssel, koncesszióval, bár elvileg ez is lehetséges lenne. Valóban, vannak országok, ahol az állam rutinszerűen kínál magánjavakat. Például 1991-ig a legtöbb kiskereskedelmi üzletet a városi tanács működtette a Szovjetunióban, a legtöbb élelmiszert az állami gazdaságokban termelték meg (és a legtöbb szakértő egyhangú véleménye szerint ez volt az oka a csapnivaló élelmiszer-kínálatnak). Egyes korrupt rezsimek kizárólagos koncessziót kreálnak (feleslegesen) majdhogynem létfontosságú javak kínálatában; az eredmény államilag szankcionált zsarolás.

A díjfizető javak, melyek annyiban hasonlítanak a magánjavakra, hogy őket is a kizárás jellemzi, az önkiszolgálást leszámítva mind a tíz megoldásfajttával kínálhatók, kivéve az önkiszolgálást (mert a díjfizető javak esetében a fogyasztás együttes; emlékezzünk csak vissza arra a szegény párára, akinek a világon egyedül volt telefonja).

A közjavakat kínálhatja az állam, kormányközi egyezmény, szerződés vagy önkéntes megállapodás. Nem kínálhatók koncesszió, szubvenció, utalvány, állami értékesítés vagy a piac segítségével, minthogy mindezen megoldásoknál a kizárás

nak hatékonynak kell lennie, és a közjavak definíció szerint nem rendelkeznek ezzel a tulajdonsággal. (Emlékezzen csak vissza az olvasó a 3. fejezet világitótornyára mint olyan közjóságra, melynek használata semmilyen reménybeli használatól nem tagadható meg).

A lényegüknél fogva közös készletű javakat a természet kínálja, de a 3. fejezetben láttuk, hogy ilyen javak kormányzati cselekvéssel is létrehozhatók és kínálhatók, amikor is a kínálat lehetséges módszerei az állami szolgáltatás, a kormányközi egyezmény, a szerződés, a szubvenció és az utalvány; az ingyenebédet és az ingyenes orvosi ellátást soroltuk korábban az állam által létrehozott közös készletű javak csoportjába. (Vegyük észre, hogy önkéntes egyezmények is létrehozhatók ilyen javak kínálatára, amint azt a szükségét szenvedőknek jótékonyági szervezetek által kínált étel és szállás bizonyítja.)

A helyzet összefoglalását az 5.1 táblázat adja. Ez mutatja, hogy milyen különböző megoldások alkalmazhatók az egyes jószágfajták kínálatára. A táblázat-

5.1 táblázat A javak különböző típusai és a kínálatukra alkalmas intézményi megoldások

Megoldás	Magánjavak	Díjfizető javak	Közjavak	Közös készletű javak
Állami szolgáltatás	x	x	x	x
Állami értékesítés	x	x		
Kormányközi egyezmény	x	x	x	x
Szerződés	x	x	x	x
Koncesszió	x	x		
Szubvenció	x	x		x
Utalvány	x	x		x
Piac	x	x		
Önkéntes	x	x	x	x
Önkiszolgáló	x			

ból egyértelműen kiderül, hogy valamennyi jószágfajta több intézményi megoldással is kínálható. Vegyük észre, hogy az önkéntes cselekvés, az állami szolgáltatás, a kormányközi egyezmény és a szerződés azok a megoldásfajták, melyek mind a négy jószágfajtára alkalmazhatók. Az önkiszolgálás a legszűkebb hatókörű megoldásfajta, ahogy azt előre sejteni lehetett, mert az kizárólag magánjavak kínálatára alkalmas.

A következő lépés annak vizsgálata, hogy az egyes jószág- és megoldásfajták mely tulajdonságai játszanak lényeges szerepet abból a szempontból, hogy az adott megoldás az adott jószág kínálatára alkalmas-e vagy sem.

A megoldások értékelésénél szerepet játszó tényezők

A szolgáltatás specifikálhatósága

Egyes szolgáltatások minden kétértelműség, a félreértés bármifajta lehetősége nélkül meghatározhatók. Más szolgáltatások nem határozhatók meg ilyen pontosan, és egyébként értelmes emberek is nagyon különbözőképpen értelmezhetik, hogy az adott szolgáltatás tulajdonképpen mit is jelent. Hasonlítsuk össze például az útaszfaltozást és az oktatást. Az előbbi pontos mérnöki terminusokban definiálható, részletes műszaki specifikációját lehet adni, hogy milyen vastag és milyen minőségű legyen az aszfaltburkolat, milyen lefolyókról gondoskodjanak stb. Az oktatás távolról sem definiálható ilyen részletességgel, ezért a potenciális szolgáltatók egészen másként reagálnak az olyan kívánságokra mint „aszfaltozd ezt az utcát” és „oktasd ezt a gyereket”. Az aszfaltozó elkészíti a költségkalkulációt, és benyújtja ajánlatát. A szolgáltatás szervezője összehasonlíthatja a különböző ajánlatokat, és ellenőrizheti a munkát menet közben és elkészültekor. Viszonylag kis hibával eldöntheti, hogy a kívánt szolgáltatást elvégezték-e vagy sem.

Ezzel szemben az oktatási szolgáltatások kínálói, ha egy olyan hipotetikus kívánsággal találják szembe magukat, hogy tegyenek javaslatot „ennek a gyereknek az oktatására,” egymástól nagyon eltérő oktatási programokat fognak felvázolni még akkor is, ha az oktatás szervezője az ezirányú nyomásra jobban belemegegy a részletekbe, és megmondja, hogy a gyereket meg kell tanítani írni, olvasni és számolni. Még az sem elég, ha azt mondjuk, hogy az oktatás akkor volt sikeres, ha a gyerek átmegegy egy bizonyos vizsgán. Az információk és készségek, melyeket a gyereknek meg kell szereznie, végső soron csak valamilyen tananyagra való hivatkozással pontosíthatók. Amennyiben a szolgáltatás szervezője ilyen messzire megy el a kívánt szolgáltatás előírásában, akkor tulajdonképpen nem tesz mást, mint felfogad egy tanítót.

Mint hogy bizonyos szolgáltatások sokkal nagyobb mértékben definiálhatók, mint mások, egyes intézményi megoldások alkalmasabbak az előbbiekre, és kevésbé alkalmasak az utóbbiakra. A jól specifikálható szolgáltatások esetében jól értelmezhető kívánságokat fogalmazhatunk meg a szolgáltatással szemben, megkövetelhetjük olyan ajánlatok benyújtását, melyek ezeknek a kívánalmaknak megfelelnek, és értékelni tudjuk a nyújtott teljesítményt. A nem specifikálható szolgáltatások esetében minderre nincs lehetőség. A szolgáltatások ebből a szempontból rendkívül széles skálán helyezkednek el, vannak olyanok, melyek igen részletesen specifikálhatók, és olyanok, amelyek csak nagyon széles határok között. Az előbbiekből bármely megoldási móddal kínálhatók; az utóbbiak nem. A gyengén definiálható szolgáltatásokat nehéz kormányközi egyezmény, szerződés, koncesszió és szubvenció keretében kínálni. (Kivétel az az eset, amikor a szolgáltatást már eddig is nyújtották, amikor a szolgáltatás szervezője azt mondhatja: „Meg vagyok elégedve magával, szeretném, ha ugyanígy folytatná”. Ez történik akkor, amikor egy iskolakerület diákjait egy szomszédos iskolakerületbe küldi tanulni.)

Ha egy szolgáltatást nem lehet jól körülírni, mi biztosítja, hogy bárki vagy

bármely megoldás kielégítő minőségben szolgáltatja? Hogyan teljesíthet egy kormányintézmény vagy bárki más kielégítően egy szolgáltatást, ha nem világos, hogy mi is tartozik bele a szolgáltatásba, hogy mit jelent a *kielégítően*? „Csak nagy nehézségek árán” – így a felelet. Vagyis csak szigorú ellenőrzés, állandó felügyelet, a fogyasztótól a termelőhöz menő folyamatos visszacsatolás, a termelő szervezet alsó és felső szintjei közti szoros koordináció, gyakori egyeztetések és korrekciók, végeredményben a termelő és a fogyasztó közti állandó tárgyalások révén biztosítható, mert csak így lehet összhangot teremteni várakozások, lehetőségek és teljesítmény között. E feltételek úgy biztosíthatók a legkönnyebben, ha semmilyen harmadik fél nem áll a fogyasztó és a termelő közé, vagy ha a fogyasztó (pl. ételmezejeg esetén) vagy a termelő (pl. rendőri védelemnél) a szolgáltatás szervezője. Az első fejezet 4.9 táblázata mutatja, hogy az előbbi eset áll fenn a piaci, illetve az utalványos megoldásnál és az utóbbi az állami, az önkéntes és az önkiszolgáló megoldásoknál.

Mikor állnak rendelkezésre a termelők?

Bizonyos szolgáltatások esetében vagy eleve több termelő létezik, vagy könnyen elérhető újak piacra lépése; más esetekben kevés a termelő, és nehéz újakat bevonni, vagy mert a piacra lépéshez nagyberuházásokra van szükség, vagy mert a piacra lépésnek valamely más akadálya érvényesül. E körülmény is hatással van a szolgáltatás intézményi megoldási módjára, minthogy a szerződéses, a piaci és az utalványos megoldás csak akkor működik kielégítően, ha több termelő között lehet választani. (A 8. fejezet tárgyalja, hogyan lehet a potenciális termelők számát növelni.)

Hatékonyság és hatásosság

A szolgáltató teljesítményének három alapvető kritériuma a hatékonyság, a hatásosság és az igazságosság. Az igazságot e fejezet későbbi részében tárgyaljuk; a hatékonyságot és a hatásosságot empirikusan és részletekbe menően a következő két fejezet vizsgálja, de minthogy rendkívül fontos dolgokról van szó, elvi tárgyalásukra már itt sort kell keríteni.

Bármely megoldás hatékonyságának és hatásosságának egyik legalapvetőbb előfeltétele a verseny; hogy egy bizonyos megoldás milyen erős versenyt tesz lehetővé, az nagyban meghatározza, hogy mennyire lesz hatékony a szolgáltatás nyújtása. A verseny azt jelenti, hogy a fogyasztónak választási lehetősége van, és az állampolgár választási lehetőségét a demokratikus társadalmak nagyra becsülik. Feltéve, hogy elegendő termelő közül lehet választani, a versenyt és a gazdasági hatékonyságot a leginkább előmozdító megoldási módozatok a piaci, a szerződéses és az utalványos rendszer.

A koncesszió, a szubvenció, a kormányközi egyezmény, az állami értékesítés és az önkéntes megállapodás szintén lehetővé tesz bizonyos versenyt, de nem akkorát, mint a fent említett három. Az állami szolgáltatás ezzel szemben általában

csorbíthatlan monopóliumként működik annak ellenére, hogy viszonylag kevés ilyen szolgáltatás tekinthető természetes monopóliumnak. A monopolista szolgáltatásokat nyújtó állami hivatalok szabályozatlan monopóliumként viselkednek, és intézményi berendezkedésüknél fogva ki vannak téve mindama hatékonysági és szerepproblémának, amely az ilyen helyzeteket jellemzi. Természetesen az állami monopóliumok nem törekszenek öncélúan a profit maximalizálására, de más módon hasznot húzhatnak a helyzetükből, például törekedhetnek a költségvetésük vagy menedzsereik és munkásaik egységnyi munkára jutó teljes – pénzbeli és nem pénzbeli – jövedelmének a maximalizálására.

A teljesség kedvéért meg kell említeni, hogy az önkiszolgálás is hasonlít az állami szolgáltatásra, amennyiben egyik sem tesz lehetővé versenyt. Mindkét megoldást az egyetlen monopolista termelő jellemzi – de a hatás nagyon eltér az önkiszolgálásától, minthogy itt a termelő és a fogyasztó ugyanaz a személy.

Méret

Egy szolgáltatás méretei nagyban befolyásolják a hatékonyságot. Az optimális méret szolgáltatásonként változik, és teljes mértékben a termelési folyamat műszaki paramétereitől függ. Az osztatlan iskola, ahol egy tanár foglalkozik egyszerre négy vagy nyolc évfolyammal, nem lehet olyan hatékony, mint a szaktanárokkal, könyvtárral, audiovizuális berendezéssel és hasonlókkal felszerelt nagyobb iskola. Hasonlóképpen rendkívül rossz hatékonyságú megoldás, ha egy kisváros egyszemélyes rendőrőrsének teljes munkaidős autószerelőt stb. kell tartania. A skála másik végén egy nagyon nagy rendőrőrsön annyi koordinátorra van szükség, annyi a felügyeleti szint és annyi az irat, a dosszié, hogy ez sem lehet hatékony. Valószínű, hogy a leghatékonyabb szervezet mérete valahol középütt helyezkedik el.

Az állami szolgáltatás bizonyára azért nem hatékony, mert a termelési egységnek definíció szerint ugyanakkorának kell lennie, mint a fogyasztási egységnek, függetlenül attól, hogy mekkora az optimális méret. Ezért ha az iskolarendszerben az optimális üzemméret 50 000 fő, akkor az 1000, a 10 000, a 100 000 és az 1 millió fős városok egyike sem lehet hatékony, ha mindegyik saját iskolarendszert épít ki.

Az állami szolgáltatást (és az önkiszolgálást) leszámítva valamennyi megoldásnál méretgazdaságosságra lehet számítani, ha lehetővé teszik, hogy a termelő mérete független legyen a szervező méretétől, és így lehetővé teszik a termelő számára, hogy méretét optimális szinten határozza meg. A kormányközi egyezmények e tekintetben rugalmasabbak, mint az állami szolgáltatás, de nem annyira, mint a szerződéses vagy az utalványos megoldások. A termelő méretét ugyanis behatárolja a meglévő közigazgatási beosztás, illetve a meglévő közigazgatási egységekből összevonással alkotható új egységek mérete. A szerződéses és koncessziós megoldások meglehetősen rugalmasan tudják kihasználni a méretgazdaságosságból fakadó előnyöket. Ha egy termelő leghatékonyabb mérete kisebb, mint azé a közigazgatási egységé, amit kiszolgál, akkor minden rendben van, mert a közigazgatási egység területe felosztható két vagy három különálló egységre, melyek mindegyikének

mérete optimális ideális esetben. Ha a közigazgatási egység túl kicsi, akkor a koncesszió tulajdonosa vagy a szerződéses szolgáltató még mindig elérheti az optimális üzemméretet, ha szolgáltatásait felkínálja a szomszéd közigazgatási egységeknek. (Ez megvalósítható megoldás még olyan koncessziók esetében is, melyek behatárolt földrajzi körzetben nagy beruházást igényelnek, mint pl. a vízszolgáltatás vagy a szennyvíz elvezetése.)

A költségek és a haszon közötti kapcsolat

A hatékonyság könnyebben valósítható meg, ha közvetlen kapcsolat van a szolgáltatásért való fizetség és az annak hasznából való részesedés között. Ezért a fogyasztó gazdasági ösztönzést kap, hogy okosan vásároljon. Ilyen kapcsolat azonban csak magán- és díjfizető javak esetében létesíthető. A mi osztályozási rendszerünkben azok a megoldások, ahol közvetlen kapcsolat van a fizető fogyasztó és a szolgáltatás előállítója között – vagyis ahol a fogyasztó közvetlenül fizeti a termelőt – a piaci, az utalványos, (bizonyos esetekben) a szubvenciós, illetve a koncessziós megoldás, minthogy ezekenél a harmadik fél nem lép be közvetítőként. Például a fogyasztó az élelmiszerjegggyel (az utalvánnyal) közvetlenül fizet a fűszeresnek és a telefon-előfizető maga fizeti a helyi telefontársaságot (koncesszió). Az önkéntes szolgáltatásnak is meglehet ez a jellemvonása, mint pl. egy szövetkezet vagy egy vidéki klub esetében.

Azt mondhatnánk, hogy az állami szolgáltatás szintén nem iktat közvetítőt a fogyasztó és a termelő közé, minthogy az adófizető-fogyasztó fizeti a termelőt (az államot); azonban – hacsak használati díjat nem szednek – az állami szolgáltatást finanszírozó adó beszedése és a szolgáltatás elfogyasztása közti kapcsolat itt sokkal gyengébb, mint akár a piaci, akár az utalványos, a szubvenciós vagy a koncessziós megoldás esetében.

A fogyasztói igényekre való reagálás

A termelő és a fogyasztó közti közvetlenebb kapcsolattól azt remélhetjük, hogy a szolgáltatás jobban igazodik a fogyasztó igényeihez, különösen ha a fogyasztónak van némi választási lehetősége. Ez akkor áll fenn, ha a fogyasztó a szolgáltatás szervezője, mint pl. a piaci és az utalványos rendszerben, vagy az önkéntes szolgáltatásnál, ahol nincsen szerződéses kapcsolat, továbbá az olyan megoldásoknál, ahol több szubvencionált van vagy többen részesülnek koncesszióban. Az önkiszolgálás esetében nyilvánvalóan érvényesül ez a feltétel.

A család lehetősége

Első látásra úgy tűnik, hogy az említett megoldások közül több csábít a bűnelkövetésre, ami túl azon, hogy rossz hatással van a társadalom erkölcsére, a szolgáltatás költségeit is növeli. Az állami szerződések, koncessziók, szubvenciók odaítélését nyilvánvalóan befolyásolni lehet megvesztegetéssel, lepaktálással, zsarolással. Az

utalvánnyal is sokféleképpen lehet csalni, pl. az élelmiszerjegyet hamisítani, lopni, árulni vagy meg nem engedett módon pénzre váltani.

E megoldások ellenzői e gyengeségekre szokták felhívni a figyelmet, és az állami szolgáltatás (következésképp a kormányközi egyezmények) e tekintetben meglévő látszólagos fölényére hivatkoznak. Gondosabb vizsgálatra ez az éles különbség eltűnik, és a dolog mindenképpen alaposabb elemzést igényel.

Tekintsük először a vesztegetést és közeli rokonát, a zsarolást. Egy reménybeli szállító felajánlhat kenőpénzt (vagy a választási hadjáratához való anyagi hozzájárulást) az állami hivatalnoknak, hogy számára kedvező döntést csikarjon ki. A kezdeményezés kiindulhat a hivatalnoktól is, ő is felszólíthat fizetésre. Vajon ez az elítélendő magatartás kizárólag a szerződéses vagy ahhoz hasonló megoldásokat jellemzi, vagy fellép állami szolgáltatás esetében is? Tekintsük azt az esetet, amikor az állami szektorban dolgozók szakszervezetei anyagi támogatást, kampány-hozzájárulást, kampányszervezőket adnak kedvenc jelöltjüknek. Egész egyértelműen célozhatnak rá, hogy mit kívánnak a jelölttől megválasztása esetén;¹ viszonzást várnak – és gyakran kapnak is – a szakszervezet által kínált szolgáltatásokra fordított nagyobb összegek, béremelés, előnyösebb nyugdíjrendszer vagy olyan, a kollektív szerződés körüli alkuszabályok formájában, melyek hatására a munkaügyi vitákból a szakszervezet kedvezőbb pozícióban kerül ki. Igényelhetnek több munkahelyet, csak szakszervezeti tagoknak biztosított állásokat. Bár a szívességeknek ez a cseréje nem ütközik törvénybe, felmerül a kérdés, hogy olyan nagyon különbözik-e a megvesztegetéstől vagy attól, ha egy magáncég szerződés reményében kampány-hozzájárulást ajánl fel. Az eredmény mindkét esetben az, hogy a közönségnek magasabb árat kell fizetnie.

A nyugdíjrendszerek könnyen válhatnak az állami tisztviselők által politikai támogatásért a közhivatalnokoknak cserébe nyújtott előnyökké, mint azt Boston példája bizonyítja. A korábbi polgármester fia, aki a városi jegyző posztját töltötte be, évi 28 000 dolláros nyugdíjat igényelt azért a lelki megrázkódtatásért cserébe, amit állítólag parlamenti képviselőként kellett elszenvednie, amikor a csökönyös városi tanácsot képviselte. A városi cenzor évi 21 000 dollár rokkantnyugdíjért folyamodott azon az alapon, hogy két rockkoncert, amin hivatalból kellett részt vennie, mekkora traumát okozott neki. „Számomra kétségtelen, hogy a (nyugdíj)-rendszer úgy volt megalkotva, hogy... a politikusok és a közhivatalnokok szövetségét erősítse” – mondta a városi könyvvizsgáló.²

Tekintsünk meg egy másik gonosztevőt, azt a városi hivatalnokot, aki pénzt próbál kizsarolni egy becsületes iparostól azzal fenyegetve, hogy késlelteti vagy megtagadja a munkáért járó fizetség átutalását. Vajon előfordulhat-e ehhez az ocsmánysághoz hasonlítható dolog a tisztán állami megoldás esetében? Sajnos igen. Számos esetben előfordult, hogy közhivatalnokok pénzt csikartak ki alkalmazottaitól, sápot kértek a fizetésükből azért, hogy megtarthassák az állásukat vagy előléptetésben részesüljenek.

A család egy másik formája az összejátszás, amikor az egy munkára pályázók összehangolják a lépéseiket, hogy minél magasabb árat érhessenek el. Mennyire gyakori ez a magatartás? Ezt lehetetlen megmondani, de ha elterjedt lenne, akkor

arra számíthatnánk, hogy a szerződéses szolgáltatások költsége magasabb, mint az állami szolgáltatásoké. Amint az a 6. és 7. fejezetekből részletesen kiderül, általában a fordítottja igaz. Továbbá az állami intézmények gyakran oly módon hoznak létre versenyt – magukat bebiztosítandó –, hogy a munkának legalább egy részét a magánszektorban juttatják. Ezt a stratégiát részletesebben vizsgáljuk a 8. fejezetben.

Tudok egy érdekes esetről, amit érdemes itt megemlíteni. Egy város versenyben ítélte oda egy bizonyos városi szolgáltatásra vonatkozó szerződést, és ezzel évi nettó 22% megtakarítást ért el, továbbá javult a szolgáltatás minősége és az állampolgárok megelégedettsége. E javulást gondosan mérték, és kívülállók számára dokumentálták. Egy évvel később per indult, mert egyesek a pályázat során való összejátszást emlegettek. Azt állították, hogy a kötésár 10%-kal magasabb volt, mint ahogy összejátszás nélkül lehetett volna.

Vegyük észre a dolgok iróniáját. A városlakók korábban mondtuk 100 \$-t fizettek a városi szolgáltatásért, most 22%-kal kevesebbet, tehát 78 \$-t a szerződéses szolgáltatásért. Az emlegetett összejátszás hiányában az ár 71 \$ lehetett volna. A 7%-os túlszámlázásnak (ennyi a különbség az állítólagos összejátszásos ár és az elvi piaci ár között) a sajtó nagy figyelmet szentelt, de senki nem foglalkozott a 22 \$-os túlszámlázással (amennyivel többet fizetett a lakosság éveken keresztül a saját zsebéből). Természetesen az összejátszásra vagy más, a szerződéskötési folyamatban előforduló szabálytalanságra nincs mentség; de megdöbbenő, hogy mennyire naivan közömbös a sajtó a nagyobb veszteséggel szemben. Egyértelmű, hogy a szerződéses megoldás előnyösebb, mint a városi szolgáltatás, és még előnyösebb lenne, ha nem került volna sor összejátszásra.

Ez a példa azonban nem egyedi. Abban az elítélendő és nagy nyilvánosságot kapott botrányban, amikor New York város tisztviselői pénzt fogadtak el azoktól, akiknek azután odaítélték a parkolási büntetések behajtásának a jogát, alig fordítottak figyelmet arra, hogy a beszédett bírságok összege a szerződés hatására emelkedett;³ szűk gazdasági értelemben (bár nem az erkölcs értelmében) a város jobb helyzetbe került, mint amilyenben volt, amikor maga szedte be a bírságot.

Ufósó elkedvetlenítő mozzanatként el kell ismernünk, hogy az alkalmazottak sikkasztása vagy lopása előfordul mind az állami, mind a magánszektorban.

E leírásból levonhatjuk a következtetést, hogy a szerződéses, a koncessziós, a szubvenciós és az állami szolgáltatási megoldásnál egyaránt fennáll a korrupció lehetősége. Egyik megoldás sem monopolizálhatja sem az erényt, sem a bűnt.

Gazdasági egyenlőség

Vajon különböznek-e a különféle megoldások a tekintetben, hogy mennyire igazságosan, mennyire egyenlően biztosítják a szolgáltatásokat a fogyasztók számára? Itt két kérdést kell megkülönböztetnünk: a pénzbeli tehetőség szempontjából vett egyenlő elbírálást és a faj, vallás és más jellemzők szempontjából vett egyenlő elbírálást. Ez az alfejezet az előbbi, a következő az utóbbit tárgyalja.

Sokan gondolják, hogy a piaci mechanizmus eredendően akkor igazságos, ha minden embert egyenlőként kezel és (elville) ugyanazért a dologért mindenkinek

ugyanannyit kell fizetnie. Mások azt gondolják, hogy a piaci mechanizmus eredendően *egyenlőtlen*, mert a jövedelem nem egyenlően oszlik meg, ezért gazdagok és szegények nem vásárolhatják meg ugyanazokat az árukat. Akik az utóbbi állásponton vannak, összekeverik a méltányosságot az egyenlőséggel. A piaci, az önkéntes és a koncessziós megoldást egyformán igazságtalannak tartják, mert mindegyikben a jövedelemtől függ, hogy hozzájuthatunk-e a szolgáltatáshoz, pl. a vízhez, az elektromos áramhoz, a közlekedéshez, az üdüléshez. Azonban ebben a tekintetben a többi (az önkiszolgáláson kívüli) szervezett megoldás is hasonló. A szubvenciót, a szerződést, a kormányközi egyezményt, az állami szolgáltatást mind felhasználhatjuk oly módon, hogy a szolgáltatást az illetékes kormányzati szerv méltányossági elgondolásával összhangban ossza el, csakúgy, mint az utalványt, amit kifejezetten azért hoztak létre, hogy a szolgáltatáshoz való egyforma hozzáférést biztosítsák.

Ez lényeges. Sokan, akik azért ellenzik a privatizálást, mert igazságtalan a szegényekkel szemben, hibásan azt feltételezik, hogy az tisztán piaci megoldást igényel. Képzeletükben az él, hogy majd minden családnak, gazdagnak és szegénynek egyformán egyénileg kell fizetnie, hogy pl. kisgyermekét iskolába küldhesse. Azonban – mint láttuk – ez egyáltalán nem így van. Közjavak biztosíthatók szerződés útján, miközben adóból finanszírozzák; magán- és díjfizető javak biztosíthatók a rászorulóknak utalvánnyal; mindkét megoldás lehetővé teszi az újraelosztást.

Anélkül, hogy állást foglalnánk a gazdasági egyenlőséggel kapcsolatos fenti két, egymással szögesen ellentétes felfogás kérdésében, nyugodtan tehetünk egy olyan semleges állítást, miszerint a különféle megoldások nyilvánvalóan különbözőnek egymástól a tekintetben, hogy az egyenlőség nevében a javak és szolgáltatások milyen újraelosztását teszik lehetővé.

Egyenlő bánásmód a kisebbségek számára

Van egy másik rendkívül fontos dimenziója is az egyenlőségnek az újraelosztáson túlmenően; a diszkriminációmentes egyenlő bánásmód fajra, színre, vallásra való tekintet nélkül. Vajon a privatizáció megváltoztatja-e a kisebbségi csoportok tagjainak helyzetét? Ez a kérdés felosztható két élesebben fogalmazott kérdésre: mi a hatása a különféle megoldásoknak a kisebbségek álláslehetőségeire és mi a hatása a kisebbségeknek nyújtott szolgáltatásokra?

Az álláslehetőségekre gyakorolt hatás. Kezdjük az állások kérdésével. A szövetségi kormány, illetve számos állam és helyi önkormányzat az elsők között volt Amerikában, akik felszámolták a diszkriminatív felvételi gyakorlatot. Az eredmény, hogy viszonylag több kisebbséghez tartozó alkalmazottjuk van, és többen töltenek be közülük jól fizető állásokat előmenetelüknél vagy koruknál fogva. (1980-ban az összes fekete alkalmazott 27,1%-a állt állami alkalmazásban, szemben a fehérek 15,9%-ával.)⁴ Első pillanatban úgy tűnik, hogy a privatizáció aránytalanul több állást fog megszüntetni a kisebbségek számára, és aránytalanul rontani fogja elhelyezkedési lehetőségeiket.

E félelmek azonban nem igazán jogosak. Először is, a privatizáció állásokat teremt a magánszektorban, és a magáncégekre ugyanúgy vonatkozik a felvételi

diszkriminációt tiltó törvények szelleme és betűje, mint az államra, ezek az ő esetükben ugyanúgy kikényszeríthetők, mint az állami vagy helyi szintű kormányok esetében. Sőt, a magáncég ebből a szempontból még *jobb* is lehet, mint a szövetségi kormány: a Kongresszus például kivonta magát az egyenlő alkalmazási lehetőségeket biztosító törvény hatálya alól, és nem kell „pozitív magatartást” tanúsítania a kongresszusi alkalmazottak felvételénél! Bármint legyen is, e kérdés vizsgálatánál arra az eredményre jutottak, hogy a privatizáció következtében a városi állásokból elbocsátott kisebbségek nagyjából ugyanabban az arányban tudtak elhelyezkedni a magánvállalkozóknál, mint amilyen arányt korábban a városi intézményeknél betöltöttek.⁵

Másodszor: a kormányok felvételi gyakorlata sem mindig diszkriminációmentes. Szerke a világban számos kormányhivatalt bizonyos etnikai, nyelvi, vallási, törzsi csoportok uralnak; gyakran egyes intézményeket bizonyos csoportok hitbizományának tekintenek. Az Egyesült Államokban ez a fajta gyakorlat ellentétes a hivatalos politikával és eltűnőfélben van, de egyes nagyobb múltú keleti városokban még mindig megfigyelhető. Más országokban ez olyan politikai kérdés, melyben konszenzus van, ha ez nincs is nyíltan megfogalmazva. (Délkelet-Ázsiában például a privatizációt egyértelműen „kínaiasításnak” tekintik, mert olyan sok a magánvállalkozók között a kínai.)

Egy esetben azt figyeltem meg az Egyesült Államokban, hogy a városi szolgáltatásról a szerződéses szolgáltatásra való áttérés a kisebbségek szempontjából az állások igazságosabb elosztásához vezetett. A vállalkozó újonnan felvett dolgozóinak összetétele jobban tükrözte a város jelenlegi demográfiai összetételét, míg az állami ügynökség összetétele egy korábbi időszak állapotának felelt meg.

A munkalehetőségekkel kapcsolatos harmadik és utolsó kérdés a vállalkozási lehetőségek kérdése. A privatizálás a kisebbségi csoportok ambíciózusabb tagjai számára lehetővé teszi, hogy saját vállalkozásba fogjanak és meggazdagodjanak. A városi körzetekben lakó kisebbségi közösségek különösen kedvező helyzetben vannak ebből a szempontból. Számos városi szolgáltatáshoz csupán kevés tőkére van szükség, technológiailag nem bonyolultak, nem kívánnak különösebb szakmai előképzettséget. Ezek a jellemvonások nagyon vonzóvá teszik őket a kisebbségi csoportok számos reménybeli üzletembere és üzletasszonya szemében. Ezek azután olyan vállalkozásokba fognak, melyek szerződéses vagy koncessziós alapon szolgáltatásokkal látják el a várost.

A kisebbségi vállalkozások állami támogatása általában abban a követelményben fogalmazódott meg, hogy a szerződéseknek egy bizonyos hányadát félre kell tenni és kisebbségi vállalatok számára kell fenntartani, vagy hogy a fővállalkozó a munkák egy meghatározott hányadát a kisebbségek tulajdonában lévő vállalatoknak kell hogy kiadja alvállalkozásba. Bármennyire dicséretes volt is e korlátozások célja, hogy tudniillik javítsák a kisebbségi csoportok helyzetét, az ilyen „félretételi” rendszabályokat rendre kijátszották fiktív vállalkozások alapításával, a részvények papíron történő cseréjével, fiktív számlázással, befolyásért való házalással, és más, a törvénynek, ha nem is a betűjével, a szellemével mindenképpen ellentétes cselekedetekkel. Ezeket a kvótára alapozott módszereket sikeresen védték meg az USA

Legfelsőbb Bírósága előtt, de alkotmányosságát még nem tudták tökéletesen bizonyítani. Céljuk elérésében sem voltak mindeddig túlzottan sikeresek.

A piaci alapú (nem kvótára alapozott), a privatizáción keresztül megvalósuló kisebbségi vállalkozások lehetőségét felismerte és meg is ragadta a Bedford-Stuyvesant Restoration Corporation, egy New York Brooklyn negyedében működő gazdaságfejlesztési intézmény. A társaság egy, a helyi lakosságra támaszkodó, lakóhelyi kapcsolatokra alapozott, helyi tulajdonban lévő vállalatot hozott létre, amely a térségben városgazdálkodási feladatokra vállalkozik. Kezdeményezése azonban a közhivatalnokok szakszervezetének ellenállásába ütközött, és így a terv meghíúsult. A szakszervezet ugyanis nagyobb politikai hatalommal rendelkezett, mint a kisebbségi közösség. Ezen átmeneti kudarc ellenére a privatizáció számos kisebbségi vállalkozást állított talpra az Egyesült Államokban. A teherautó-fuvarozás jó példa arra, hogy milyen üzleti lehetőségeket is kínál a piac a kisebbségi vállalkozóknak. Sok éven keresztül a fuvarozni szándékozóknek előzetesen bizonyítaniuk kellett, hogy piacra lépésük „közérdeket” szolgál. (Ezt a legkönnyebben úgy lehet bizonyítani, hogy hagyjuk az illetőt próbálkozni, és figyeljük, hogy képes-e fennmaradni!) E szabályozásnak az lett a hatása, hogy a feketék kimaradtak a fuvarozási üzletágból, noha a szükséges tőkét és képzettséget tekintve e tevékenység nagyon is alkalmas lenne a fekete vállalkozók számára. A helyzet a nyolcvanas évek elején a fuvarozás deregulációja következtében megváltozott. Bármilyen szerény mértékű volt is ez a dereguláció, e tevékenységet koncesszióból piacivá változtatta, melyben de facto már nem érvényesül a kizárás, és a feketék, akikkel szemben de facto már nem érvényesült a kizárás, megháromszorozták számarányukat az iparágban.⁶

A privatizáció nyújtotta vállalkozói lehetőségeket Dél-Afrikában is felismerték: a fekete üzletemberek társasága lelkesen üdvözölte az elképzelést, és a gazdasági erejük növelésének, a gazdaság főáramába való bekapcsolódásuknak az eszközét látja benne, mely egyúttal költséghatékony szolgáltatást, az állami szektor méretének csökkentését teszi lehetővé.

Összefoglalva: a kisebbségi csoportok tagjainak álláslehetőségei jórészt függetlenek az alkalmazott szolgáltatásnyújtási megoldástól. Konkréten az állami szolgáltatás nem is jobb, nem is rosszabb, mint bármely más megoldás. Továbbá, mint azt a 8. fejezetben kimutatjuk, nem szükséges, hogy a közszolgáltatások szerződésben való kiadása csökkentse az álláslehetőségeket.

A szolgáltatásokra gyakorolt hatás. Rátérünk a kérdés másik felére: vajon az alkalmazott szolgáltatási megoldás hatással van-e a kisebbségeknek nyújtott szolgáltatások mennyiségére és minőségére?

Ez nem pusztán hipotetikus kérdés. Egy bíróság úgy találta, hogy a Mississippi állambeli Shaw városa, ahol faji elkülönülés érvényesül, az adókból finanszírozott városi szolgáltatásokat – utcai világítás, csatornázás, aszfaltozás – diszkriminatív módon nyújtotta. Annak ellenére, hogy a város lakosainak 60%-a fekete (1) valamennyi modern utcai lámpa a fehér negyedekben volt található; (2) a közvetlen utcára néző házak 98%-ában feketék laktak; és (3) a feketék házainak 19%-ában nem volt csatornázás, szemben a fehérek lakta házak 1%-ával.⁷ Mindhárom egyenlőtlenül elosztott szolgáltatást a helyi önkormányzat nyújtotta.

Természetesen ha egy kormányzatnak az a hallgatólágosan érvényesített politikája, hogy egyes polgáraival szemben diszkriminációt alkalmaz, e célra felhasználhatja a szerződést, a szubvenciót, az utalványt vagy bármely más rendelkezésre álló megoldást. Néha azonban a szerződés képes kiküszöbölni a részrehajlást. Például egy vizsgálat, amit én végeztem, a következő gyakorlatot tárta fel egy olyan városban, ahol valamikor a lakossági szemétygyűjtést a város végezte. Ha a szemétygyűjtő részleg nem volt képes napi feladatát időre elvégezni, úgy segített magán, hogy a viszonylag csekély politikai befolyással rendelkező feketék negyedeit átugrotta. Amikor a város szerződésbe adta ki a munkát, ez többé nem fordult elő. A vállalkozó mindennap elvégezte a rá kirótt feladatot, ha kellett, túlóradíjat fizetett, és nem foglalkozott a különböző negyedek politikai befolyásosságával. (E példa további tárgyalását l. a 6. fejezetben.)

Mint minden adófizető, a kisebbségi csoportok is érdekeltek abban, hogy a közpénzek felhasználása minél hatékonyabb legyen. Mindazonáltal, tekintettel arra, hogy a kisebbségi csoportok jövedelme általában kisebb a medián jövedelemnél, jobban rá vannak utalva az állami szolgáltatásokra, mint a vagyonosabb rétegek, és többet fogyasztanak a kollektivizált magánjavakból. Ezért minden olyan megoldásból, mely javítja a szolgáltatás minőségét vagy költséghatékonyságát (mialatt több pénz áll a kormány rendelkezésére) a kisebbségi csoportok átlagon felül profitálnak. Az utalványos megoldás különösen előnyös az alacsony jövedelmű kisebbségi csoportok szempontjából, mivel – mint azt a fentiekben bemutattuk – nagyobb választási lehetőséget biztosít a számukra.

Összefoglalva: míg a kisebbségi csoportok egyenlő álláslehetőségei szempontjából a különböző megoldások között nincs különbség, a szolgáltatásokkal való ellátottság szempontjából az utalvány vagy valamely más hatékony megoldás előnyösebb a számukra. Amint azt a 6. fejezetben látni fogjuk, a szerződés általában hatékonyabb, mint az állami szolgáltatás.

Az állami irányításra való rugalmas reagálás

A közszolgáltatások felhasználhatók más állami célok előmozdítására, pl. a regionális gazdaságfejlesztésre is. A katonai támaszpontoknak az ország kiemelt területein való elhelyezése jól illusztrálja ezt a hagyományos kincstári megközelítést. Az effajta befolyásolásra az állami, a szubvenció és a szerződéses megoldás egyformán reagál.

Ellentétben azzal, amit az ember gondolna róla, a közvetlen állami szolgáltatás nem biztosítja a választott tisztviselők hatékony ellenőrzését, irányítását. A legtöbb tisztviselő, aki dolgozott mind az állami, mind a magánszektorban, meglepetve – sőt döbbenet – tapasztalja, hogy milyen csekély befolyása van a választott vagy kinevezett hivatalnoknak arra az intézményre, mely formálisan a felügyeletére van bízva. A megcsontosodott közhivatali szabályok, az erős közalkalmazotti szakszervezetek, a több évtizedes monopolhatalom által változtatásképtelenné tett, rugalmatlan hagyományok mind erről tanúskodnak. Ez a magyarázata a reménybeli változtatók, a reformprogrammal hivatalba lépő, demokratikusan választott vagy kinevezett vezetők kiábrándultságának.

A magánvállalatok valójában jobban képesek reagálni az állami politika változásaira, mint a kormányhivatalok, mert egy közhivatal könnyebben képes befolyásolni egy magánszervezet magatartását, mint egy másik közhivatalét.⁸ Számtalan példát lehetne felhozni ezen állítás alátámasztására. A városi építési felügyelőségek gyakran könnyebben győzik meg álláspontjuk igazáról a magán bérháztulajdonosokat, mint az állami lakáshivatalt. Egy bíró pl. vád alá helyezte és megbüntette a bostoni lakáshivatalt állítólagos „rossz gazdálkodása, hozzá nem értése, felelőtlensége” miatt. Álláspontja szerint „ha a bostoni lakáshivatal egy magán háziúr lenne, már rég csődbe ment volna, vagy igazgatótanácsát börtönbe csukják (esetleg mindkettőt együtt)”.⁹ Hasonlóképpen amikor David Stockman volt a Költségvetési Hivatal igazgatója, azt állította, hogy amennyiben az Értékpapír- és Valutaügyi Bizottság fennhatósága kiterjedne a szövetségi költségvetés dokumentumaira, a kongresszus és a kormány tagjai már rég „börtönben ülnének”.¹⁰ Egy másik példát a Nyugdíjfolyósító Hivatal szolgáltat, az USA munkaügyi minisztériumának az a részlege, mely a magánvállalatok dolgozói számára a nyugdíjat garantálja. E hivatal pénzügyileg annyira gyenge lábakon áll, olyan sok a tartozása, annyira bizonytalan a helyzete biztosítói szempontból, hogy amennyiben magán-biztosítótársaság lenne, a szövetségi kormány már rég felszámolta volna.

Jó példa a Tennessee Valley Authority esete. Ez nem volt hajlandó csökkenteni a légszennyező anyagok kibocsátását annak ellenére, hogy a környezetvédelmi hatóságok erre felszólították¹¹; azzal vádolták, hogy hamis jelentést küldött a Nukleáris Szabályozó Bizottságnak egy atomerőműnél történt balesetről.¹² Hasonlóképpen a helyi önkormányzatok a magánvállalatoknál sikeresebben játsszák ki az egészségtelen hulladék lerakásával kapcsolatos szabályokat. Talán két elkeseredett kongresszusi képviselő esete a legmeggyőzőbb példája annak, hogy az állami intézmények mennyire a törvények felett állnak. Felhárította őket, hogy a posta a légipostai és speciális szolgáltatásaival kapcsolatban félrevezető reklámot alkalmaz. Ezt csalásnak minősítették, és vizsgálatot kértek. A Szövetségi Kereskedelmi Bizottság a vizsgálatot elutasította mondván, hogy nem vizsgálhat egy másik állami intézményt.¹³

Végül állami volt az a vállalat is, amely – tudatosan és álnok módon – durván megsértette a norvég állambiztonsági előírásokat azzal, hogy a volt Szovjetuniónak halkabb tengeralattjárók építésére alkalmas csúcstechnológiai berendezéseket adott el.

A fenti anekdotikus bizonyítékokból semmilyen végleges következtetés nem vonható le; azt mondhatjuk azonban, hogy (leszámítva a piacot, az önkéntességet és az önkiszolgálást) semmilyen megoldás – még az állami szolgáltatás sem – tűnik ki a többi közül az állami irányításra, ellenőrzésre való jobb reagálásával.

Az állami szektor terjedelme

A foglalkoztatottak számát tekintve az állami szektor állami szolgáltatás esetén a legterjedelmesebb és a piaci, a koncessziós, az önkéntes és az önkiszolgáló megoldás esetén a legkevésbé az. A szerződés, a szubvenció és az utalvány, bár állami

kiadással jár, viszonylag kevés állami alkalmazottat igényel, mert ezeknek csupán a programok adminisztrálásával kell foglalkoznia, de nem a szolgáltatás előállításával. Továbbá: ha ez utóbbi három megoldás hatékonyabb az állami szolgáltatásnál, akkor az állami kiadásokat is csökkentik, habár nem annyival, mint a koncesszió, a piac, az önkéntes és az önkiszolgálásos megoldások.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy az utalvány és a szubvenció rendkívüli módon megnövelheti az állami kiadást még akkor is, ha az állami foglalkoztatottak száma viszonylag csekély. Az élelmiszerjegyek (utalványok) évi 30 milliárd \$ kiadást jelentenek, a lakástámogatás pedig 250 milliárd \$ adósság felhalmozódását eredményezte.

Egy vasutat üzemeltető, öntözést, áramot vagy középosztálybelieknek lakást biztosító kormányhivatal állandó politikai nyomásnak van kitéve, hogy szubvencionálja e tevékenységeket és a költséget ossza szét a nem fogyasztók között. Ritkán tudja felszámolni a nem gazdaságos szolgáltatásokat vagy elbocsátani az alkalmazottakat, amint azt számos államosított vállalat példája bizonyítja. Az eredmény többnyire magas állami költség. A privatizálás, mely a tevékenységet a piacnak vagy koncesszióba adja át, csökkenti az állami kiadásokra nehezedő eme nyomást. (Néhány magánvállalatot azonban épp azért államosítottak, mert veszteségesé váltak; a kormányt meggyőzték róla, hogy a gazdaságilag indokolatlan munkahelyek megmentése érdekében közbe kell lépnie.)

A különféle megoldások összehasonlítása

Az egyes megoldások nyilvánvalóan számos működési jellemzőjükben különböznek egymástól. E különbségeket foglalja össze az 5.2 táblázat. Ahol a vizsgálat azt derítette ki, hogy a különböző megoldások az adott jellemző szempontjából lényegében megegyeznek, a jellemzőt a táblázatból kihagytuk, úgyhogy a felsorolásban csak a megoldások közti jelentős különbségek szerepelnek. Két pluszjel (+ +) (vagy üres hely) akkor szerepel a táblázatban, ha az adott megoldás az adott jellemzővel erősen (vagy egyáltalán nem) rendelkezik. Ha a jellemző csak kismértékben van jelen, e tényt egy pluszjel (+) jelzi. Természetesen a besorolás erősen szubjektív.

Ennek előrebocsátása után vizsgáljuk meg a táblázatot, és rögzítsük kezdeti benyomásainkat. Kezdjük egy feltűnően egyszerű módszerrel, a pluszok megszámlálásával. Ebből a szempontból kiemelkedő az utalványos és a piaci megoldás: a pluszok szalagja szinte egybefüggő; az állami szolgáltatás, az állami értékesítés és a kormányközi egyezmény viszonylag kevés pozitív jellemvonással rendelkezik. Mindez a táblázat szerkezetének is a függvénye: minden jellemvonást azonos súllyal vettünk figyelembe, ezért ha eltérő hangsúlyt helyeznénk az újraelosztás, a hatékonyság vagy az állami szektor csökkentésének a szempontjára, az eredmény is más lenne. Meg lehetne szerkeszteni a táblázat más változatait is újabb jellemvonások csatolásával vagy a súlyozás megváltoztatásával. Ezt az olvasóra bízunk.

Bárhogy pofozgassuk is az 5.2 táblázatot, az az 5.1 táblázat szellemében mindig azt jelzi, hogy a különböző típusú javak előállítására melyik megoldás a

5.2 táblázat A különböző megoldások jellemzői

Jellemző	Állami szolgáltatás	Állami értékesítés	Kormány-közi egyezmény	Szerződés	Koncesszió	Szubvenció	Utalvány	Piac	Önkéntes	Önkiszolgáló
Rosszul specifikált szolgáltatásra is alkalmas	++						++	++	++	++
Több termelőt igényel				++			++	++		
Javítja a hatékonyságot				++	+	+	++	++	+	
Méretgazdaságosságot valósít meg			+	++	++	++	++	++	++	
Kapcsolatot teremt költség és haszon között		+	+	++	+	++	++	++	++	++
Reagál a fogyasztói igényre		++			++	+	++	++	++	++
Viszonylag védett a visszaélésekkel szemben			++						++	++
Megkönnyíti az újraelosztást	++		++	++		++	++		+	
Egyéb célokat is előmozdít	++		+	+	+	+	+	+		
Korlátozza az állami szektorban a foglalkoztatást				++	++	++	++	++	++	++

legalkalmasabb. A piaci és az utalványos megoldás a legalkalmasabb a magán- és a díjfizető javak esetében, az önkéntes és az utalványos megoldás a közös készletű javak esetében, az önkéntes és a szerződéses megoldás a közjavak esetében, amennyiben az 5.2 táblázat minősítései érvényesek.

Meglepő lehet az önkéntes megoldás viszonylag kedvező megítélése a köz-, illetve közös készletű javak esetében. Az önkéntes megoldás ugyanis az öngazgatás egy formája, és általában maximális állampolgári részvételt biztosít. A demokratikus kormányzás gyökerei is az állampolgárok közti önkéntes társadalmi szerződésben erednek. Az önkéntes lakóhelyi egyesületek mozgósíthatnak a helyhez kötött közja-

vak előállítására. Más közérdek előmozdítására is megszervezhető, mint pl. bizonyos betegségek vagy rokkantság áldozatainak a segítésére. Az önkéntes egyesületek kérdésével a 8. fejezetben még bővebben foglalkozunk.

A privatizációs alternatívák jellemzői

A közjavak kínálatára szakosodott közszolgáltatások privatizálásának legjobb módszere a szerződés, az önkéntes cselekvés, valamint az utalvány. (Hogy pontosak legyünk, az utalvány magánjavakat kínál, de közös finanszírozásban.) Ezzel szemben a piac gondjaira bízás a fő mechanizmusa azon államosított vagy állami tulajdonú vállalatok privatizálásának, melyek magán- vagy díjfizető javakat kínálnak. (L. a 8. fejezetben a privatizációs technikák tárgyalását.) E három megoldást – a szerződést, az utalványt és az önkéntes cselekvést – említik és ajánlják a leggyakrabban. Érdemes ezeket külön is részletesen tárgyalni, bemutatni előnyeiket és hátrányaikat, és azt, hogy milyen körülmények között alkalmazhatók.

Szerződés

A szerződés a következő esetekben alkalmas, jól működő megoldás: (1) az elvégzendő munka egyértelműen specifikálható; (2) több potenciális termelő áll rendelkezésre, és vagy már létezik, vagy könnyen megteremthető a versenyszellem; (3) az állam képes nyomon kísérni a szerződéses vállalkozó teljesítményét; (4) a szerződés dokumentuma megfelelő kitételeket tartalmaz és azokat be is tartatják.

Valamennyi privatizációs megoldás közül a szerződés váltotta ki a legtöbb és leghevesebb vitát. E vita könnyen enged az ideológia, a bizonyítatlan állítások kísértéseinek. A szerződés híveinek érvei a következőkben foglalhatók össze:

1. A szerződés azért hatékonyabb, mert
 - a) megszabolazza a versenyt, és piaci nyomás alá helyezi a gyenge hatékonyságú termelőket.
 - b) Jobb vállalatvezetést tesz lehetővé, menteset minden olyan befolyástól, mely a nyíltan politikai szervezeteket olyannyira jellemzi.
 - c) A vállalatvezetői döntések költségeit és hasznát a döntéshozó közvetlenebbül érzi, mert közvetlenül a személyes jövedelme forog kockán.
2. A szerződés lehetővé teszi a kormány számára, hogy olyan szakképzettséget is használjon, mellyel az ő dolgozói nem rendelkeznek; lehetővé teszi a kibújást az elavult béorkorlátok és a közszolgáltatással kapcsolatos más korlátozások alól.
3. A szerződés lehetővé teszi, hogy a program méreteit rugalmasan növeljék vagy csökkentsék, ahogy azt a kereslet és a pénzügyi alapok megkívánják.
4. A szerződés az új szükségletekre való gyorsabb reagálást tesz lehetővé, és megkönnyíti az új programokkal való kísérletezést.
5. A szerződés egyfajta lehetőség a nagy tőkebefektetés elkerülésére; a költségeket az időben szétteríti egy viszonylag állandó és előre látható szinten.

6. A szerződés méretgazdaságosságot eredményez függetlenül attól, hogy milyen méretű állami intézményről van szó.

7. A munka egy részének szerződésbe való kiadása lehetővé teszi a költségek összehasonlítását.

8. A szerződés javítja a vezetés színvonalát, mert a szolgáltatás költsége egyértelműen megjelenik a szerződés árában, míg az állami szolgáltatás költsége többnyire homályban marad.

9. A szerződés csökkentheti az egy szállítóra való ráutaltságot (az állami monopóliumot) és ezzel a szolgáltatás sztrájkoknak, munkalassításnak, alkalmatlan vezetésnek való kiszolgáltatottságát.

10. A szerződés lehetőséget teremt a kisebbségi vállalkozók számára.

11. A szerződés korlátozza az állami szektor méreteit, legalábbis ami az alkalmazotti létszámot illeti.

12. A szerződés arra ösztönzi a magánszektor, hogy keresse a társadalmi igények kielégítésének új módzatait.

Ezzel szemben az állami szolgáltatás hívei, akik többnyire állami középhivatalnokok vagy a közhivatalnokok szakszervezetének képviselői, ellenzik a szerződést és a fenti érvekkel az alábbiakat szegezik szembe:

1. A szerződés végső soron drágább az alábbiak miatt:

a) A szerződések odaítélésében korrupció tapasztalható.¹⁴

b) A magánszektor szakszervezetei „felháborító és végzetes” gyakorlatot folytatnak.¹⁵

c) Magas profitot zsebelnek be, miközben az állam non-profit módon működik.

d) Költséget okoz az állami alkalmazottak elbocsátása és munkanélkülisége.

e) Hiány van hozzáértő szállítókból, ezért nem jöhet létre verseny sem.

f) A szerződések teljesítésének ellenőrzése költséges.

g) Az állami szolgáltatások bővítésének határköltsége kicsi.

h) Egyes szerződésekben költség plusz fix összegű díjazás kikötés található; ez nem ösztönöz a hatékonyságra.

i) A „folyamatos” szerződéseknel, miután az állam kiszállt az üzletből a hatékony verseny hiánya miatt, az állam ki van szolgáltatva a szerződéses vállalkozó kénye-kedvének.

2. A szerződés hatályon kívül helyezi az érdemek szerinti foglalkoztatás elvét és fellazítja a háborús veteránok különleges foglalkoztatotti státusával kapcsolatos rendelkezéseket; demoralizálja az állami alkalmazottakat, megfosztja az államot saját belső szakembereitől, ezáltal gyengíti az államot.

3. A szerződés korlátozza az állam rendkívüli esetekben igényelt rugalmasságát.

4. A szerződés a szerződéses partnerre való nemkívánatos ráutaltságot teremt, a nagyközönséget kiteszi a vállalkozó alkalmazottai körében jelentkező sztrájk, munkalassítás, a vállalkozó csődbemenetele veszélyének.

5. A szerződés sikere nagymértékben múlik a szerződés jó megfogalmazásán. Ezt nem könnyű megvalósítani, és e tény csökkenti a kormány uralmát a helyzet felett.

6. A szerződésbe adás csökkenti a méretgazdaságosság kihasználásának a lehetőségét.

7. Ha a szolgáltatásokat magánszervezetekre bízzák, ez növeli az utóbbiak politikai hatalmát, ily módon lobby jöhet létre az állami kiadások növelése érdekében.

8. A szerződéses rendszer aránytalanul nagy munkanélküliséget teremt a kisebbségi közösségek tagjai körében, akik közül sokan állami alkalmazottak.

9. A szerződés korlátozza a szerződő fél autonómiáját (pl. nem alkalmazhat non-profit, magánkézben lévő, jóléti szolgáltatásokat nyújtó ügynökséget). Ez viszont gyengíti az ilyen szervezetek társadalomkritikai, lelkiismereti szerepét.

A fenti állítások és ellenvélemények nyilvánvalóan ütköznek egymással. A szerződéses vállalkozóról azt mondják, hogy a kormánnyal szembeni autonómiája csökken, ugyanakkor azt is mondják róla, hogy a szerződéses vállalkozó learatja, meg azt is, hogy nem képes kihasználni a méretgazdaságosságból fakadó előnyöket. Leküzdi a közszolgálat támasztotta akadályokat és felbomlasztja az érdemekre alapozott rendszert. Növeli is, csökkenti is a kormány rugalmasságát. Szűkösen rendelkezésre álló képességeket bocsát az állam rendelkezésére, és megfosztja az államot az ilyen tehetségektől. Hatékony és nem hatékony.

A szerződéssel kapcsolatos egyes érvek meg is fordíthatók. A korrupcióval kapcsolatos fenti fejtegetések azt mutatták ki, hogy a probléma egyformán sújtja mind a szerződéses, mind az állami szolgáltatást. Ami a rendkívüli eseteknek való kitettséget illeti, az állami alkalmazottak sztrájkjának ugyanaz a hatása, mint a magánalkalmazottakénak. Akik félnek attól, hogy szerződés esetén kicsúszik az állam kezéből az irányítás, a beszámoltatás, megfelelnek arról, hogy ugyanez az állami szektoron belül is jelentkezik. Elfelejtik az állami tisztviselők gyakori panaszait, hogy képtelenek az állami intézményeket megfelelően kézben tartani.

A tudomány jelentős figyelmet szentelt azoknak az elvileg is kimutatható különbségeknek, melyek az állami és a magánszervezetek között a motiváció és a teljesítmény tekintetében mutatkoznak. Niskanen, Allison, Borcharding, Wolf, Bailis, Downs, Rainey, Meyer, Fitch, Drucker, valamint Bennett és Johnson említendő azok közül, akik ezt a kérdést vizsgálták.¹⁶ Tehetünk egy heroikus erőfeszítést ezen irodalom összefoglalására, mégpedig a következőképpen:

1. A közületi szektorban kicsi az ösztönzés a hatékony működésre, a vezetés nem tudja hatékonyan ellenőrizni az emberi és fizikai tőke felhasználását; a magán-szektorban általában egyszerre áll rendelkezésre a mézesmadzag (béremelés, előléptetés formájában) és a furkósbót (lefokozás, elbocsátás).

2. Minthogy az állami szektorban külön folyamatban döntenek a folyó és a beruházási költségkeretről, a kettő közti átcsoportosításra csak korlátozottan van lehetőség; pl. nehezebben lehet megvalósítani munkaerő-megtakarító beruházásokat.

5.3 táblázat Közhivatalnokok véleménye a szerződéses szolgáltatásról

Vélemény	Kis közigazgatási körzetben ^a	Nagy közigazgatási körzetben ^b
Olcsóbb	40%	41%
Ugyanannyiba kerül	19	22
Többbe kerül	34	10
A minőség jobb	63	33
A minőség ugyanolyan	14	48
A minőség rosszabb	22	15

^a 50 000-nél kisebb népességű városok: N = 89. Forrás: Patricia S. Florestano and Stephen B. Gordon: Public v. private: small government contracting with the private sector. *Public Administration Review* 40 (1980. január/február): 29–34. o.

^b Tizennégy város és tizennégy megye, valamennyi 500 000-nél több lakossal. Forrás: Patricia S. Florestano and Stephen B. Gordon: Private provision of public services: contracting by large local governments. *International Journal of Public Administration* 1, 3. sz. (1979): 307–327. o.

3. Míg a magánvállalat prosperitása a fizető ügyfél igényeinek a kielégítésén múlik, az állami ügynökség akkor is virágozhat (pl. kaphat nagyobb költségvetést), ha ügyfelei kielégítetlenek maradnak. Paradox módon sokszor épp akkor nő a költségvetése, amikor az ügyfelek elégedetlensége nő; e tekintetben a bűnözés növekedése hasznos a rendőrségnek, a lakáshiány hasznos a lakáshivatalnak, a járvány pedig hasznos az egészségügyi osztálynak.

Ezen okok következtében azt várhatnánk, hogy a magánszektor hatékonyabban képes szolgáltatást nyújtani, ezért a „kihelyezés” előnyösebb, mint a „házon belüli” megoldás.

Az állami hivatalnokok meg vannak győződve róla, hogy a szerződés olcsóbb, és ugyanolyan vagy még jobb minőségű szolgáltatást eredményez. A városi és megyei hivatalnokok körében végzett felmérések, melyek eredményét az 5.3 táblázat foglalja össze, mind ezt támasztják alá. A hivatalnokok 60%-a olcsóbbnak, legalábbis nem drágábbnak tartja a szerződéses szolgáltatást a házilagosnál, és kb. 80% mondja, hogy jobb vagy ugyanolyan minőségű szolgáltatást biztosít.

Mindazonáltal a szerződéses megoldás ellenfelei számos, a fentiekben már említett jogos ellenvetést fogalmaznak meg, és bármennyire meggyőző is az elméleti elemzés vagy a közhivatalnokok meggyőződése, a kérdést csakis empirikus bizonyítékok dönthetik el, nem pedig elvi viták. A következő fejezetben fogjuk vizsgálni az egyre gyarapodó konkrét tapasztalatokat.

Utalvány

Egy másik fontos privatizációs technika az utalványos rendszer. Mint bármely más megoldás esetében, itt is korlátai vannak annak, hogy hogyan, mikor használható. Az alábbiakban összefoglaljuk azokat a feltételeket, melyek mellett az utalványos rendszer jól működik:

1. Lényeges különbségek vannak az embereknek a szolgáltatással kapcsolatos preferenciái között, és ezeket a különbségeket a nagyközönség elfogadja, legitimnek ismeri el.

2. Az egyén érdekelt abban, hogy agresszíven törekedjen a szolgáltatás megszerzésére.

3. Az egyén sok információval rendelkezik a piaci feltételekről, beleértve a szolgáltatás költségét, minőségét, azt, hogy hol kapható.

4. A szolgáltatást több, egymással versengő szállító nyújtja, a vállalkozás indítási költségei alacsonyak, és pótlólagos szállítók könnyen piacra léphetnek, ha kereslet mutatkozik.

5. A szolgáltatás minőségét a fogyasztó könnyen meg tudja állapítani.

6. A szolgáltatás viszonylag olcsó, gyakran van rá szükség, ezért a fogyasztó tanulni képes saját tapasztalatából.¹⁷

Az élelmiszerjegy-program igazi utalványos rendszer, mely mindezeket a feltételeket kielégíti. A Medicaid és a Medicare az utalványos rendszerrel szemben megfogalmazott fenti hat feltétel közül az utolsó ötöt nem elégíti ki: a fogyasztók nincsenek ösztönözve a piac körbejárására; kevés információjuk van a szolgáltatás költségéről és minőségéről; hiányzik a szolgáltatók versenye, mert azt az állami ügynökségek, valamint az orvostársaságok korlátozzák; a fogyasztó nehezen tudja megállapítani a szolgáltatás minőségét; a szolgáltatást csak ritkán szerzik be.

Talán a rászoruló orvosi ellátásának jobb módszere, ha a Medicaid „utalványokat” egészségügyi biztosítási utalványokkal helyettesítik; ez utóbbiak jobban kielégítik a fenti feltételeket, mint az előbbiek. Az olyan utalványok, melyek a szegény emberek számára lehetővé teszik, hogy maguknak egészségügyi szolgáltatást vásároljanak, azzal a kilátással kecsegtetnek, hogy megszűnik az egészségügyi kiadásokra nehezedő inflációs nyomás, és e költségek megfelelő kontroll alá helyezhetők.

Más olyan területek, ahol az utalvány jól használható, a közlekedés, gyermekgondozás, jogi szolgáltatások. A közlekedéssel rosszul ellátott elővárosokban lakó szegény öregeknek utalványt lehetne adni, amit fizetségként elfogadnának a szállítók: a busz- és taxivállalatok, sőt még a magánautók tulajdonosai is. A szülők a gyermekgondozási utalványok segítségével napközi otthonokban helyezhetnék el gyermekeiket. Ez nyújtaná az ár és a szolgáltatás legjobb kombinációját. Volt olyan javaslat, hogy a rászoruló vádlottak az utalvány segítségével jussanak jogi védelemhez, és ne kelljen rászorulniuk sem az államilag kirendelt védőre, sem az államilag szubvencionált ügyvédi kamarákra; ez a megoldás azonban nem elégíti ki a fent felsorolt feltételeket.

Az utalvány egyik legígéretesebb felhasználási területe az alacsony jövedelmű családok lakással való ellátása. Amint azt a 7. fejezet mutatja, a lakásutalványok sokkal alkalmasabbak, mint az állami lakásépítés (állami szolgáltatás) vagy az építetőknek nyújtott szubvenció.

Az utalvány (vagyis a fogyasztó támogatása) jobb, mint a szubvenció (a termelő támogatása), amennyiben bővíti az állampolgár választási lehetőségét. Egyesek azzal érvelhetnének, hogy jobb lenne a szegényeknek az utalvány legvégső

formáját (vagyis készpénzt) adni, hogy ezzel is erősítsék az egyéni választást és a felelősségvállalást. E megközelítéssel szemben azonban elvi kifogások merülnek fel. Az ember élelem- és szállásfogyasztó kapacitása véges, ellenben a pénzfogyasztó kapacitása végtelen. Ezért könnyebb kordában tartani az élelemre és a szállásra fordított jóléti kiadásokat, mint az ily módon nem korlátozott jóléti kifizetéseket; a politikai nyomás el fogja érni, hogy növeljék a juttatás összegét és lazítsanak a rászorultsági követelményeken – egyre több kedvezményezett fog ilyen oknál fogva részleges juttatásban részesülni. A természetbeni szállás- és élelmiszer-juttatás a nem szegények számára viszonylag csekély vonzerővel bír, így több marad a valóban rászorulóknak számára; kevésbé valószínű, hogy a nem rászorulóknak szegényeknek adják ki magukat azért, hogy állami lakáshoz jussanak, mint azért, hogy készpénzsegélyhez.¹⁸ Továbbá az adófizetők is könnyebben fizetnek azért, hogy a szegényeket élelemhez, szálláshoz juttassák, mint azért, hogy a jóléti listán szereplőket megszorítás nélküli pénzbeli juttatásban részesítsék.

Önkéntes cselekvés

A privatizáció bizonyos javak és szolgáltatások esetében önkéntes szervezetekre való támaszkodás segítségével is megvalósítható. Ez lehet egy már létező szervezet vagy olyan, amit kifejezetten az említett tevékenység végzésére hoztak létre. Ahhoz, hogy az egyének szövetkezzenek, és olyan szervezetet hozzanak létre, mely erre vállalkozik, természetesen szükség van az érdekek azonosságára, hogy legyen, ami az embereket idejük és pénzük feláldozására motiválja. Az érdekközösség lehet földrajzi, mint egy háztulajdonosi vagy szomszédsági közösség esetében, mely a nagyobb közbiztonság, a tisztább utcák, a több pihenési lehetőség stb. megteremtésére alakul. Önkéntes csoportok alakulhatnak annak érdekében, hogy olyan magán-érdemjavakat kínáljanak, melyek méltók rá, hogy a közösség gondoskodjon a biztosításukról, bár ezek a javak földrajzi szempontból nem körülhatárolhatóak. Például hasonló gondokkal küszködő emberek szövetkezhetnek olyan jótékonyági egyesületben, mely speciális betegségekre összpontosít (pl. szív- és tüdőbaj, Lou Gehrig-betegség, epehólyag-gyulladás) vagy speciális társadalmi problémákra (pl. családtervezés, leányanyák, örökbefogadás, kábítószer-fogyasztás). Ez a filantrópiára alapozott privatizáció.¹⁹

Széles feladatkörrel rendelkező, meglevő szervezetek magukra vállalhatnak speciális feladatokat, ha a szükség úgy kívánja. Például számos egyházi szervezet válaszolt New York polgármesterének felhívására, hogy adakozzanak a város „hajléktalanjainak” javára.

Az önkéntes szervezetek akkor nyújthatnak szolgáltatást, ha (1) a szükséglet, a kereslet egyértelmű és tartós; (2) kellő számú egyén érez motivációt magában, hogy a szükségletet kielégítse; (3) a szolgáltatás a csoport technikai és anyagi lehetőségeit nem haladja meg; és (4) az eredmény egyértelmű a csoport számára, és pszichikai kielégülést, megelégedettséget okoz.

Összefoglalás

A tíz intézményi megoldás különbözik egymástól a tekintetben, hogy melyik mennyire alkalmas a javak négyféle osztályának előállítására. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a javak valamennyi osztálya többféle megoldással is előállítható; a közjavak előállítására van a legkevesebb lehetőség – csak az állami szolgáltatás, a kormányközi egyezmények, a szerződés, valamint az önkéntesség. A magánjavak kínálatára valamennyi megoldás alkalmas.

Több fontos kritérium is alkalmazható a különféle megoldások értékelésére: (1) a szolgáltatás specifikussága, (2) mennyire állnak rendelkezésre a termelők, (3) hatékonyság és hatásosság, (4) méret, (5) a költség és a haszon viszonya, (6) a fogyasztói igényekre való reagálás, (7) a visszaélésre való lehetőség, (8) a gazdasági egyenlőség, (9) a kisebbségekkel való egyenlő bánásmód, (10) az állami irányításra való reagálás és (11) az állami szektor mérete.

A megoldások lényegesen különböznek egymástól ezen jellemzők tekintetében. Nincs ideális megoldás. Mindegyiknek vannak pozitív és vannak negatív vonásai. Valamennyi kívánatos tulajdonsággal több megoldás is rendelkezik. Az a következtetés vonható le tehát, hogy általában több megoldás is adódik egy adott jószág kínálatára; erre gondolni kell, amikor új szolgáltatásokat tervezünk vagy régieken változtatunk. A szolgáltatás nyújtásának módját tudatosan és nem reflexszerűen kell megválasztani.

Adottnak véve ezeket a kritériumokat és az alkalmazásukkal járó szubjektív értékítéleteket, megpróbálhatjuk sorba rakni az egyes megoldásokat. Mind a magán, mind a díjfizető javakat esetében a piaci és az utalványos megoldás tűnik a legkedvezőbbnek. A közjavak esetében a legkedvezőbb a szerződéses és az önkéntes megoldás.

A magán- és a díjfizető javakat előállító állami vállalatok privatizálásának legfontosabb módszere először is a vállalat kiengedése az állami fennhatóság alól, majd annak lehetővé tétele, hogy ezeket a „nem közjavakat” a piac kínálja. Másfelől a „közületi” szolgáltatások privatizálásának legfontosabb megoldási módja – a piaci megoldást leszámítva – a szerződésbe adás, az utalvány, valamint az önkéntes cselekvés.

A „szerződésbe adás” hívei és ellenfelei mind hosszú listát tudnak felsorakoztatni álláspontjuk védelmében. Az elméleti elemzések azt valószínűsítik, hogy a magánvállalatok hatékonyabbak, mint az állami ügynökségek, de a vitát legjobb empirikus tapasztalatok alapján eldönteni. Erre a következő fejezetben fog sor kerülni. Bármint legyen is, bizonyos feltételeknek teljesülnie kell ahhoz, hogy a szerződéses megoldás sikeres lehessen.

Hasonlóképpen az utalványos és az önkéntes megoldásoknak is számtalan előnyös tulajdonsága van, de ezek alkalmazhatósága is korlátozott. Más szavakkal az ezek révén történő privatizációnak korlátai vannak, azonban a javak és szolgáltatások állami kínálatára még problematikusabb. Ilyenkor célszerű a gyakorlatban megvizsgálni a privatizáció lehetőségét és összehasonlítani azt az állam teljesítményével hasonló esetben. Erre kerül sor a III. részben.

Jegyzetek

- ¹ E. J. Dionne, Jr.: „Unions awaiting Carey's quid pro quo”, *New York Times* 1978. december 4. B6.
- ² Dudley Clendinen: „Problems of Boston pensions system lead to state and federal inquiries”, *New York Times* 1982. május 21. A14. o.
- ³ Harrison J. Goldin városi számvevő kijelentése az 1986. október 26-án a New York-i Baruch College-ban tartott privatizációs konferencián elhangzott beszédben.
- ⁴ *Alternative Service Delivery Systems: Implication for Minority Economic Advancement* Washington, D. C.: Joint Center for Political Studies, 1985. április).
- ⁵ Uo.
- ⁶ Walter E. Williams: *The State Against Blacks* (New York: Mc Graw Hill, 1982) 113–119. o.
- ⁷ E. S. Savas: „On equity in providing public services”, *Management Science* 24, 8. sz. (1987. április) 800–808. o.
- ⁸ James Q. Wilson, Patricia Rachal: „Can the government regulate itself?”, *Public Interest* 46. sz. (1977. ősz) 3–14. o.
- ⁹ Michael Knight: „Boston housing authority placed in receivership”, *New York Times* 1979. július 26. A12. o.
- ¹⁰ Peter T. Kilborn: „Knowledge is clout”, *New York Times* 1985. július 10. A14. o.
- ¹¹ Robert F. Durant, Michael Fitzgerald, Larry W. Thomas: „When government regulates itself: the EPA/TVA air pollution control experience”, *Public Administration Review* 43. sz. (1983. május/június) 209–219. o.
- ¹² Ron Winslow: „TVA misled US regulators on severity of nuclear plant mishap, staff study says”, *Wall Street Journal* 1984. augusztus 24.
- ¹³ Ronald Kessler: „The great mail bungle”, *Washington Post* 1974. június 9.
- ¹⁴ *Passing the Bucks: The Contracting Out of Public Services* (Washington DC American Federation of State, County and Municipal Employees, AFL-CIO 1983).
- ¹⁵ Joyce Purnick: „Mayor warns on union rules at Javits center”, *New York Times* 1985. november 2.
- ¹⁶ William Niskanen Jr.: *Bureaucracy and Representative Government* Chicago: Aldine/Atherton, 1971; Graham T. Allison: „Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?”, in: *Current Issues in Public Administration* 2. kiad. Szerk.: Frederick Lane, New York; St Martin's, 1982; Thomas E. Borchering: „Competition, exclusion and the optimal supply of public goods”, *Journal of Law and Economics* 21 (1978) 111–132. o.; Charles Wolf Jr.: „A theory of non-market failures”, *Public Interest* 55. sz. (1979. tavasz); 114–133. o.; Lawrence N. Bailis: „Comparative analysis of the delivery of human services in the public and private sectors”, kézirat, Heller Graduate School, Brandeis University, 1984; Anthony Downs: *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967); Hal Rainey: „Public agencies and private firms: incentive structures, goals and individual roles”, *Administration and Society* 1983. augusztus, 207–242. o.; Marshall W. Meyer: „Bureaucratic” versus „profit” organisations, in: *Research in Organisational Behaviour* 4. köt. (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1982), 89–125. o.; Lyle C. Fitch: „Increasing the role of the private sector in providing public services”, in: *Improving the Quality of Urban Management*. Szerk. Willis D. Hawley, David Rogers (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1974), 501–559. o.; Peter F. Drucker: „Managing the public service institution”, *Public Interest* 33. sz. (1973. ősz), 43–60. o. és James T. Bennett, Manuel H. Johnson: „Tax reduction without sacrifice: private sector production of public services”, *Public Finance Quarterly* 8, 4. sz. (1980. október) 363–396. o.
- ¹⁷ Gary Bridge: „Citizen choice in public services: voucher systems”, in: *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*. Szerk.: E. S. Savas (Boulder, Colo.: Westview, 1977).
- ¹⁸ David T. Ellwood, Lawrence H. Summers: „Is welfare really the problem?”, *Public Interest* 83. sz. (1986. tavasz), 57–78. o.
- ¹⁹ A fogalom részletes tárgyalását I. R. Q. Armington és William D. Ellis: *More: The Rediscovery of American Common Sense* (Chicago: Regnery Gateway, 1986).

PRIVATIZÁCIÓ A GYAKORLATBAN

A privatizáció alkalmazásai az anyagi és kereskedelmi szolgáltatásokban

Az előző fejezetek azt mutatták, hogy a szolgáltatások nyújtására számos megoldás létezik, mindegyiknek megvannak a maga sajátosságai, ugyanakkor a javaknak is több típusa létezik eltérő és a kínálat módját befolyásoló sajátosságokkal. Röviden: a társadalom által igényelt javakat és szolgáltatásokat többféle módon is elő lehet állítani, és közülük egyesek előnyösebbek, mint mások. Élénk közérdeklődés kíséri a magánszektorra támaszkodó alternatívákat mint a piac, a szerződés, a koncesszió, az utalvány, az önkéntes megoldások. Ezek a lehetséges privatizációs megoldások, melyekben a termelő a magánszektor, nem pedig az állam. A privatizációs vita ezekre a megoldásokra összpontosít.

Ez a fejezet a modern élet olyan anyagi kellékeire koncentrál, mint a megfelelő mennyiségű tiszta vízzel való ellátás, a karbantartott utak és utcai világítás, a hatékony szállítási és hírközlési rendszer és hasonló. A következő fejezet foglalkozni a személyesebb szolgáltatásokkal mint rendes lakás, megfizethető egészségügy, védelem a bűnözés ellen, oktatás. (A felosztás természetesen vitatható.) A hangsúly mindkét fejezetben az alternatív szolgáltatás-előállítási módozatokkal nyert tényleges tapasztalatokon van.

A két fejezet célja hármas:

1. Ismertetem a különböző megoldások összehasonlítására vállalkozó empirikus vizsgálatok közül a legmegbízhatóbbakat.
2. Ismertetem, hogy a privatizációt hogyan alkalmazták és hogyan lehet a jövőben alkalmazni a különböző szolgáltatásokra.
3. Bemutatok néhány különösen érdekes és gondolatébresztő privatizációs megoldást.

Az egyes fejezetek téma szerint vannak csoportosítva; például ebben a fejezetben vannak részek az útkarbantartásról és a szállításról, a 7. fejezet pedig a lakás- és jóléti szolgáltatások magánszektori megoldásaira koncentrál. Valamennyi rész ismertet megbízható összehasonlító tanulmányokat, már megvalósult vagy a jövőben megvalósítandó alkalmazásokat, anekdotikus megfigyeléseket és elméldéseket.

Az állami kontra magán vita

Az arról folyó vita, hogy melyik a jobb, a közületi vagy a magánszolgáltatás, több füstöt, mint lángot produkált azóta, hogy a kérdés 1971-ben gazdaságpolitikai problémaként felmerült.¹ Az azt követő kutatás, Savas, Poole és mások írásai a hetvenes évek közepéről felkeltették a médiák érdeklődését, és a magát veszélyeztetve érző, nagy hatalmú közalkalmazotti szakszervezet ellentámadását váltották ki;² a hasonló angliai szakszervezet évekkel később nagyjából ugyanígy reagált.³ Számos publikáció, tanulmány foglalkozott a kérdéssel a hetvenes évek végén és a nyolcvanas évek elején. Megemlítendőik közülük Rothbard, Poole, Frazier és Olson, Bennett és Johnson, Fisk és munkatársai, Hatry, Savas, Spann, Borchering, valamint a Nemzetközi Városgazdálkodási Társaság írásai.⁴

A nyolcvanas években mind helyi, mind országos szinten robbanásszerűen megnőtt a privatizáció iránti érdeklődés az Egyesült Államokban. Európában és a fejlődő országokban ez az állami tulajdon felszámolását jelentette. Az Egyesült Államok helyi önkormányzatai körében a kiváltó ok a 13. sz. javaslatot követő helyzetben előállt költségvetési nyomás, a szövetségi szubvenció csökkenése volt; az elképzelést erőteljesen támogatta az Egyesült Államok Lakásgazdálkodási és Városfejlesztési Hivatala is (ahol én magam helyettes államtitkárként dolgoztam). Ami a szövetségi kormány tevékenységét illeti, a Reagan-kormány igen ambiciózus privatizálási javaslatokkal állt elő 1985-ben.

Azt a kérdést, hogy melyik a legkedvezőbb megoldás, célszerű empirikus és nem ideológiai vagy érzelmi alapon megközelíteni. A vitába számtalan érték keveredhet bele, de nyilván némi tisztázást már az lehetővé tesz, ha megvizsgáljuk a rendelkezésre álló megbízható tényeket. A különféle megoldások összehasonlítására legalkalmasabb kritériumok a hatékonyság, a hatásosság és az igazságosság. A *hatékonyság* az erőforrások gazdaságilag célszerű allokációjára vonatkozik. A leghatékonyabb megoldás az, amelyik egységnyi inputból a legtöbb outputot állítja elő; például adott mennyiségű és minőségű szolgáltatást a legkisebb költséggel termel meg. A *leghatásosabb* megoldás az, amelyiknek az outputja a legjobban megközelíti a tényleges igényt; pl. kielégíti a keresletet, fogyasztói megelégedettséget hoz létre, ami a panaszok alacsony számában jut kifejezésre. Az a megoldás *igazságos*, amely a szolgáltatást többé-kevésbé egyenlően osztja el.

A különféle magán- és állami szolgáltatások egymáshoz viszonyított teljesítményének vizsgálata során számos csapda merül fel. Hogy az elején kezdjük, túl kell lépni az egyedi eseteken; például az olyan kijelentéseken, hogy a szerződés jobb az állami szolgáltatásnál, mert A állami ügynökség a házilagos előállításról áttért a szerződéses megoldásra, és azt előnyösebbnek találta. Ezzel szemben ugyanis mindig található egy olyan B ügynökség, amelyiknek a tapasztalata épp ellenkező. A fent említett korai bizonyítékok többsége egyéni, anekdotikus tapasztalatokat tükrözött, mert akkoriban még csak kevés átfogó, tudományos értékelés született. Jól példázza ezt a fajta vitát a kaliforniai Reason Alapítvány és az Állami, Megyei és Városi Alkalmazottak Országos Szövetsége, melyek lankadatlan buzgalommal képviselik egymással homlokegyenest ellentétes nézeteiket; az előbbi egyre-másra

bocsátja ki információs hírleveleit, melyek mind sikeres privatizációkról tudósítanak⁵, míg az utóbbi nagyobb időközönként ad ki könyv vastagságú áttekintéseket, melyek korrupcióról, sikertelen szerződéskötési próbálkozásokról számolnak be.⁶

Egy valamivel elemzőbb megközelítés táblázatos formában foglalja össze az állami és a magán megoldásokat, bizonyítandó az egyik fölényét a másikkal szemben. („Öt város, mely egy bizonyos szolgáltatást szerződésbe kiadott, 38%-kal kisebb költség szintet ért el általában, mint az a hét város, mely maga állította elő a szóban forgó szolgáltatást.”) A probléma ebben a megközelítésben az, hogy burkoltan feltételezik, minden más változót kiküszöböltek, és a tapasztalt eltérés kizárólag a szolgáltatás magán-, illetve állami jellegének tudható be. A teljesítményt általában számos tényező befolyásolja, melyek közül egyesek összefüggésben lehetnek az alkalmazott megoldással. Például, ha egyik fajta megoldás gyakoribb az ország egyik részében, mint a másikban, az éghajlat vagy a regionális bérkülönbségek itt is hatással lehetnek a teljesítményre, és ha ezt nem vesszük explicit módon figyelembe, úgy hatásukat helytelenül az alkalmazott megoldásnak fogjuk betudni.

A szolgáltatás költségét általában könnyebb mérni, mint a szolgáltatás minőségét, mégis elengedhetetlen, hogy a minőségbeli különbségeket kiküszöböljük akkor, amikor költségeket hasonlítunk össze. Értelmetlen kimutatni, hogy egyik megoldás hatékonyabb, mint egy másik, ha nem tüntetjük fel egyúttal a szolgáltatás mennyiségét és minőségét is.

Az ideális tanulmány a vizsgált szolgáltatás gondos definiálásával kezdődik. Ha például egy park gyepeken a karbantartásáról van szó, akkor meg kell mondani, hogy milyen tevékenységek tartoznak ide: a fűmag kiszórása, a trágyázás, a nyírás, a rovar- és gombairtás, a szegély kiigazítása stb. Megfelelő számú közösséget, vállalatot, ügynökséget kell összegyűjteni, ha statisztikailag szignifikáns eredményre törekszünk, és a vizsgált mintát véletlenszerűen kell kiválasztanunk egy nagyobb alapsokaságból. Definálni kell a hatékonyságot és a hatásosságot mérő teljesítményváltozókat, illetve a rájuk ható alapváltozókat. A helyszíni adatgyűjtés, melynek során szigorúan igazodnak az előre megállapított keretekhez, úgyszólván kötelező, ha el akarjuk kerülni a komoly problémákat, és kifinomult elemzésre van szükségünk ahhoz, hogy különválaszthassuk az egyes változók hatását a szolgáltatásnyújtási megoldás tiszta hatásától.⁷

A kutatók gyakran a könnyebb utat választják és az épp rendelkezésre álló adatokat gyűjtik össze és elemzik ahelyett, hogy kemény munkával a valóban szükséges adatokat teremtenék elő. Olyan ez, mint a viccbeli részeg, aki négykézláb mászik egy lámpaoszlop körül, és amikor a rendőr megkérdezi, hogy mit csinál, lassan forgó nyelvvel válaszolja, hogy az óráját keresi, amit egy sarokkal lejjebb vesztett el. S amikor a rendőr megkérdezi, miért itt keresi, miért nem a szomszéd sarkon, azt válaszolja: azért, mert itt van világosabb. A kutatók is inkább a könnyen beszerezhető adatokra támaszkodnak, és nem azt az adatot próbálják kemény munkával előteremteni, amelyre valójában szükségük lenne.

Miután tisztáztuk a konkrét tapasztalatokkal kapcsolatos eme problémákat, térjünk rá a privatizáció gyakorlatának az elemzésére.

Szilárd hulladék kezelése

A különböző megoldások relatív teljesítménye szempontjából a leggyakrabban és legalaposabban vizsgált szolgáltatásfajta a háztartási szemét (hulladék) gyűjtése. A tapasztalat e téren bőséges és egyértelmű: a szerződéses szemétgyűjtés lényegesen hatékonyabb a városi szemétgyűjtésnél, és nem kevésbé hatásos.

Hatékonyság

A különféle szilárdhulladék-gyűjtési megoldások relatív hatékonyságát részletes országos vizsgálatok tárták fel az Egyesült Államok, Kanada, Svájc és Japán esetében. Regionálisan vizsgálták Connecticutot, Californiát és az Egyesült Államok közép-nyugati részét. Egy tízéves időszakban⁸ különböző kutatók, részben kormányzati, részben tudományos munkakörben, kilenc nagyobb tanulmányt készítettek. Az eredmények meglepően egyöntetűek és egymást erősítik, amint azt a 6.1 táblázat is mutatja. E tanulmányok gondos vizsgálata alapján levonhatjuk a következtetést, hogy a városi szemétgyűjtés 35%-kal költségesebb, mint a szerződéses. Az egyes esetek közötti szóródás 14 és 124% között mozog. Az egyetlen jelentés, mely nem talált különbséget, viszonylag kis mintával dolgozott, és szűk térségre, Missouri állam egyetlen megyéjére korlátozódott.

A legalaposabb vizsgálatok (Savas és Stevens, Stevens) a szerződéses megoldás költségei között gondosan figyelembe vették a szerződés-előkészítés, a szerződéskötés, a vállalkozó munkájának ellenőrzése, a szerződés adminisztrálása stb. költségeit. A városi szemétgyűjtés költsége még így is 35%-kal meghaladja a szerződéses szemétgyűjtésnek a városnál jelentkező költségeit.

Továbbá: noha az állami költségvetés szempontjából ezek a mérvadó számok, a tényleges különbség a két megoldás között még ennél is nagyobb. Figyelembe kell venni, hogy a szerződéses szemétgyűjtés költsége a város szempontjából tartalmaz adminisztratív költségeket (4,4%-a az összköltségnek), illetve tartalmazza a szerződés árát (95,6%).⁹ A szerződés ára azonban magában foglalja a profitot és az adókat is a szolgáltatás effektív költségein felül. A magánvállalatok általában különféle adókat és illetékeket fizetnek – a működési engedélyért, a gépkocsibejegyzésért, valamint vagyonadót, benzinadót, jövedelemadót – amit állami szervek nem. Ipari források az Egyesült Államokban úgy becsülik, hogy mindezen szövetségi, állami, helyi kormányzatnak befizetett adó és illeték a vállalatok által felszámított ár 15%-ára rúg. Ezért amikor egy helyi lakos 100 \$-t fizet a kormánynak a városi szolgáltatásért, akkor ezért nem kap mást, mint a szóban forgó szolgáltatást. Ha azonban szerződéses szolgáltatásért fizet 100 \$-t, akkor nem csupán szemétszállítást kap ezért az összegért, hanem 15 \$-nyi értékben egyéb, közelebbről meg nem határozott állami szolgáltatást is. Ez egyfajta rabatt, amit a szerződő vállalat az államnak befizetett adón keresztül nyújt az ügyfélnek. Ha ezt a kiigazítást elvégezzük, kiderül, hogy a városi szolgáltatás a helyi lakosságnak valójában 58%-kal többbe kerül, mint a szerződéses szolgáltatás.

Érdemes itt még egy lépéssel továbbmenni az elemzésben. Szóltunk már a szerződéses szolgáltatás árában benne foglalt adókról; vizsgáljuk most a profitok hatását. Több nagy szeméthyűjtő vállalat éves jelentésének vizsgálata azt mutatja, hogy a profit az összbevételnek körülbelül 10%-ára rúg. E számra alapozva további számításokat végezhetünk. Így arra a következtetésre jutunk, hogy a városnak 88%-kal többbe kerül, ha maga végzi a munkát, mint ha szerződésbe kiadja magáncégeknek. Összefoglalva:

1. A városi költségvetésnek 35%-kal többet kell szeméthyűjtésre fordítania, ha a tevékenységet házon belül végzik, mint ha szerződésbe adják ki.

2. A helybeli lakosságnak 58%-kal többbe kerül a városi, mint a szerződéses szeméthyűjtés, ha figyelembe vesszük azt a költség-visszatérítést, amit a szerződéses vállalkozó adóbefizetései valószínűleg meg.

3. A városnak ugyanazon tevékenység elvégzése 88%-kal többbe kerül; vagyis az állami szolgáltatás sokkal kevésbé termelékeny.

Hogy miért sokkal kevésbé termelékeny az állami szektor, azt a nagyobb létszámmal, a nagyobb hiányzással, az egy óra alatt kiszolgált háztartások kisebb számával, a kevésbé termelékeny járműparkkal magyarázzák.¹⁰ Így találták mind az Egyesült Államokban, mind Kanadában.¹¹

Jól példázzák e tényezőknek a termelékenységre gyakorolt kombinált hatását a 6.2 táblázat adatai, melyek a New York-i körzet két, egymástól 22 mérföld távolságra fekvő hasonló városában végzett vizsgálataimból származnak. A magánvállalkozó 2,8-szor annyi hulladékot gyűjtött be naponta és fejenként, mint a városi ügynökség.

Az állami szektor alacsonyabb termelékenységének magyarázataként a fent említett négy ok tekinthető közvetlen oknak. A végső ok azonban a verseny hiánya; amikor egy állami ügynökség maga végzi a munkát, általában monopolista módjára viselkedik. Ha az ügynökség rákényszerül, hogy versenyezzen egy vállalkozóval, ez rászoríthatja a nagyobb termelékenységre, sőt az is elképzelhető, hogy teljesítménye a vállalkozó szintjére emelkedik.¹² A hatékony verseny bevezetésének lehetőségeivel a 8. fejezet foglalkozik.

Eddig ebben a fejezetben csupán az állami és a szerződéses szolgáltatás hatékonyságát hasonlítottuk össze. Mit mondhatunk a piaci és a koncessziós megoldásokról? Mindkettő igen elterjedt az Egyesült Államokban, amint azt a 4. fejezet mutatja. Piaci megoldás esetében valamennyi háztartás maga állapodik meg egy magáncéggel. Azt várhatnánk, hogy ennek költsége magasabb a szerződéses szeméthyűjtés költségénél a szállítási útvonal kiterjedése és a kisebb számlázható költségek következtében. A szerződésben vállalkozó cég egy adott terület valamennyi háztartásának szemetét elszállítja, és ez hatékonyabb – lévén hogy adott területre több ügyfél esik –, mint a piaci megoldás esetében, amikor több cég is gyűjt szemetet ugyanabban a háztömbben. A koncesszióban dolgozó cég, melyet gyűjtési kötelezettség terhel egy adott közösségben – minden háztartás igénybe kell hogy vegye a szolgáltatást –, hasonlít a szerződéses céghez (vagy akár a városi szolgáltató

6.1 táblázat Az állami és magán lakossági szemétyűj

Szerző	Helyszín	A megjelenés éve	Felmérési időszak	A felmért városok száma	A vizsgált városok száma	Város-nagyság
Savas és Stevens	Egyesült Államok	1975	1974	439	315	2500–720 000
Kemper és Quigley	Connecticut	1976	1972–74	ismeretlen	101	1100–158 000
Kitchen	Kanada	1976	ismeretlen	142 ^a	48	10 000 fölött
Pommerehne és Frey	Svájc	1977	1970	112	103	5000–423 000
Collins és Downes	St. Louis megye	1977	ismeretlen	53	53	kevesebb mint 500–65 000
Petrovic és Jaffee	Középnugat-USA	1977	1974	149	83	25 000–180 000
Hamada és Aoki	Japán	1981	1980	ismeretlen	211	ismeretlen
McDavid	Kanada	1984	1982	ismeretlen	109	10 000 fölött
Stevens	Los Angeles standard statisztikai körzet	1984	1983	20	20	10 000–200 000

Forrás: átdolgozva E. S. Savas: Public vs. private refuse collection: a critical review of the evidence *Journal of Urban Analysis* 6 (1979): 1–13

^a Kitchen csak arról számol be, hogy minden 10 000 feletti lakosú várost bevont vizsgálatába. 1970-ben 142 ilyen város volt.

ügynökséghez), amennyiben leartatja a szállítási útvonal harmonizálásából adódó megtakarítások hasznát. A számlázás költségei komoly költségtényezőt jelentenek mind a koncesszióban dolgozó cégek, mind a piac számára; a szerződéses cégnek

téssel kapcsolatos összehasonlító vizsgálatok összefoglalása

Az adatgyűjtés módja	Megkülönbözteti-e a magán- és a szerződéses tevékenységet	Megkülönbözteti-e a szemétyűjtés és -eltüntetés költségeit	Vizsgált eredmények
személyesen, telefonon, levélben	igen	igen	A városi szemétyűjtés költsége az 50 000 feletti lakosú városokban 29–37%-kal magasabb, mint a szerződéses szemétyűjtésé; a hatóságban nincs eltérés.
levélben, telefonon	igen	igen	„A városi szemétyűjtés költsége 14–43%-kal magasabb, mint a szerződéses szemétyűjtésé.”
levélben, telefonon	nem	ismeretlen	„A városi szemétyűjtés általában sokkal drágább.” „A helyhatóságnak megtakarítást jelentene, ha a munkát szerződésbe kiadná.”
levélben	nem	ismeretlen	„Az állami szektor által lebonyolított szemétyűjtés magasabb átlagköltséggel jár, mint a magánszektor által lebonyolított.”
személyesen	igen	igen	„Az eredmény nem egyértelmű.”
személyesen, levélben	igen	igen	„A költségek [...] a szerződésben foglalkoztatott magánvállalat esetében kisebbek [...], mint a város kezelésében.” A városi szemétyűjtés költsége 15%-kal magasabb, mint az ár.
ismeretlen	igen ^c	igen ^c	A városi szemétyűjtés 124%-kal többbe kerül, mint a szerződéses.
levélben, telefonon	igen ^b	igen ^c	A közületi szemétyűjtés 40–50%-kal költségesebbnek bizonyult, mint a szerződéses.
személyesen	igen	igen	A városi szemétyűjtés 42%-kal drágább, mint a szerződéses; minőségben nincs különbség.

^b McDavid azt mondja, hogy „majdnem minden magánvállalat szerződéses rendszerben dolgozik”; ez Kitchen tanulmányára is vonatkozhat.

^c Bár ezt kifejezetten nem mondja, mégis valószínűleg ez a helyzet.

nem kell számolnia a valamennyi háztartásnak kiküldendő számla költségével vagy a behajthatatlan tartozások okozta veszteséggel, hiszen ő egyetlen számla ellenében egy összegben megkapja a várostól a járandóságát.¹³

6.2 táblázat Az önkormányzati és a szerződéses lakossági szemétygyűjtés összehasonlítása

	A város	B város
Lakosság	70 000	74 000
Terület (mérőföld ²)	4,3	3,8
Gyűjtés gyakorisága (hetente)	3	3
Gyűjtés helye	járda	járda
Megoldás módja	önkormányzati	szerződéses
Kocsirakomány hetente	63	39
Kocsinkénti létszám	4	2
Embernap hetente	237	78
Begyűjtött tonna ember naponként	3,40	9,67
Termelékenységi index	100	284

Eredményesség

A szerződéses szolgáltatás kimutathatóan hatékonyabb a városi szolgáltatásnál, de vajon nem a minőség romlása árán? Ezt a kérdést eldöntötte az az USA háztartásai körében végzett nagyméretű, országos vizsgálat, mely a különféle szolgáltatásnyújtási megoldások hatásosságát vizsgálta. 8166 telefonos interjút készítettek 82 véletlenszerűen kiválasztott város véletlenszerűen kiválasztott háztartásai körében. A legjobb minősítést a magánszemétygyűjtés, tehát a piaci megoldás kapta. Ezt a választók 93%-a minősítette jónak vagy kitűnőnek, szemben a városi szolgáltatás 90 és a szerződéses szolgáltatás 89%-ával. Az állami gazdaságpolitika szempontjából „ezek a különbségek túlságosan kicsik ahhoz, hogy a döntést befolyásolhatnák... ezért inkább abból kell kiindulni, hogy melyik mennyire hatékony.”¹⁴

Igazságosság

A szerződéses szolgáltatás nem kevésbé igazságos, mint a városi, sőt még igazságosabb is lehet. Az 5. fejezetből visszaemlékezhetünk arra, hogy az igazságosságnak fontos eleme, mennyire egyenletes a szolgáltatás terítése. Minthogy mind a szerződéses, mind a városi szolgáltatást városi bevételekből finanszírozzák, e tekintetben a kettő között nincs különbség. Azonban a következőt tapasztaltam: az olyan városi ügynökség, mely nem képes a napi feladataival megbirkózni (mert lerobban valamilyen jármű vagy mert valaki hiányzik – mindkettő elég gyakran előfordul),¹⁵ néha úgy oldja meg a problémát, hogy a város szegényebb körzeteiben elhalasztja a szemétygyűjtést; kisebb politikai befolyással rendelkező, többnyire kisebbségek lakta körzetekről van szó. Ez diszkrimináció.

Ezzel szemben a vállalkozó a városra mint elvégzendő munkára tekint, nem pedig mint különfélekeppen kezelendő politikai körzetekre. A városnak egyszerűbb azt ellenőrizni, hogy a szerződéses vállalkozó elvégezte-e a napi gyűjtési munkát (és bírságolni, ha ez nem történt meg), mint túlórátatni a saját dolgozóit. A városi szemétygyűjtő vállalat 10%-kal nagyobb valószínűséggel nem tesz eleget maradéktalanul a szemétygyűjtési feladatának, mint a szerződéses vállalat.¹⁶

Beszámolhatok egy, az igazságossággal kapcsolatos másik személyes megfigyelésemről is, amit az 5. fejezetben már említettem. Egy város, mely a városi szemétgyűjtésről áttért a szerződéses szemétgyűjtésre, egy olyan záradékot foglalt a szerződésbe, melynek értelmében a vállalkozó ugyanolyan faji összetételt kell hogy biztosítson foglalkoztatottjai körében, mint amilyen a város faji összetétele. Ezt a célkitűzést a városi szemétgyűjtő részleg soha nem tudta teljesíteni, a vállalkozó azonban könnyedén.

E két szempontból, tehát a szolgáltatás minősége és a foglalkoztatás szempontjából a szerződéses szolgáltatás kevésbé volt diszkriminatív a kisebbségi csoportokra nézve, mint az állami szolgáltatás.

Versenyyellenes magatartás

Nem lenne teljes a magánszektor szemétgyűjtésben játszott szerepének a tárgyalása, ha nem foglalkoznánk az ezen ágazatban tapasztalható illegális magatartással. E magatartás számos példáját tárták fel az évek során, különösen a nagyvárosokban és azok környékén, és valamennyi eset nagy figyelmet keltett.

A versenyt kizáró magatartásról van szó, arról, amikor a fogyasztókat vagy a régiókat az ágazatban működő cégek előre felosztják egymás között, és néha még erőszakkal is megfenyegetik azt a vállalatot, amelyik kívülről próbál betörni az ágazatba. Effajta incidensek nem korlátozódnak egyetlen etnikai kisebbségre, és nem is csak az Egyesült Államokra jellemzőek – bármit is állítson erről az amerikai közvélemény.

A szemétgyűjtők joggal mutatnak rá, hogy igazságtalanul vádolják az egész iparágat törvénysértéssel. Ha egy bankár, tőzsdei alkusz, orvos vagy ügyvéd sérti meg a törvényt, azt elszigetelt esetként kezelik csakúgy, mint más iparágak árrögzítő manipulációit.

De többről van itt szó. A szemétgyűjtés hagyományosan minden kultúrában alacsony presztízsű vállalkozás volt. Az új munkásokat a család, a barátok, a kaszt-vagy falubeliek szűk köréből válogatták. Így a tevékenység végzésében többségben voltak Indiában a sudrák, Egyiptomban a keresztény koptok, az Egyesült Államok északkeleti részében a délolasz bevándorlók, Chicagóban a holland bevándorlók, Ausztriában a jugoszláviai albánok, Németországban a törökök. Az így létrejött szoros társadalmi háló megkönnyítette az ott dolgozók számára, hogy egymás között megállapodjanak, hogy tudnák a megfeszítő, kellemetlen munkát a legbarátságosabb, a legeggyüttműködőbb, a versenyt a leginkább kizáró formában elvégezni. Bármilyen ártatlan módon jött is létre ez a szociológiai minta, a végeredményt a kívülálló az üzleti tevékenység szabadsága elleni merényletnek érzékeli.

Az Egyesült Államokban az ágazat mérete, technológiája, bonyolultsága, üzleti szervezete gyorsan változott. Az egyteherautós családi vállalkozások eltűnőben vannak csakúgy, mint a régi társulási minták. Az iparág gyorsan fejlődik, és az ország szinte valamennyi körzetében elérte már azt a pontot, amikor a törvénytisztelet tekintetében a résztvevők alig különböznek már a más területen dolgozóktól.

Végkövetkeztetés

A több hiteles tanulmányból levonható végkövetkeztetés, hogy a szerződéses megoldás a leghatékonyabb. Hatékonyabb a szabadpiaci szolgáltatásnál, és sokkal hatékonyabb, ugyanolyan hatásos, és legalább ugyanannyira igazságos, mint a városi szolgáltatás. Míg az állami szolgáltatás tartós monopóliumnak tekinthető, a piaci megoldás pedig folyamatos versenynek, a szerződéses megoldás időlegesen monopólium vagy periodikus verseny – a kettő ugyanaz –, és a szolgáltatás szempontjából épp ez a legelőnyösebb.

A városi szemétygyűjtésre berendezett városok számára a legjobb megoldás, ha a várost körzetekre osztják, és körzetenként pályázatot írnak ki, ahol *a saját szemétygyűjtő részlegüket magánvállalatokkal versenyeztetik*. Ez a taktika maximális versenyt garantál, és védi a várost a szerződésben vállalkozók esetleges összejátszásával szemben.¹⁷ Alkalmazható bármely, legalább 100 000 fős városban. Egy-egy körzet legalább 30 000 fős kell legyen; ez a méret már elegendő ahhoz, hogy a szemétygyűjtés méretgazdaságosságát ki lehessen használni.¹⁸

1982-ben¹⁹ az Egyesült Államok városainak körülbelül 35%-a adta ki szerződésbe a háztartási szemétygyűjtést, szemben az 1975-ös 21%-kal.²⁰ Ez figyelemre méltó, kétharmados növekedés alig hét év alatt, ami mögött kétségtelenül a fent említett tapasztalatokat kell keresnünk. E szolgáltatás szerződésbe való kiadása egyre elterjedtebb Angliában, a Német Szövetségi Köztársaságban, Dél-Amerikában és a Közel-Keleten.

Szilárd hulladék eltüntetésé

Mielőtt elhagynánk a szilárd hulladék témakörét, említést kell tennünk a hulladékgyűjtés mellett a hulladék eltüntetéséről is. A szemétkerakó telepeken való tárolást sokáig párhuzamosan végezte a magánszektor (piac, illetve szerződéses vállalkozás formájában) és az állami. Az államnak vannak saját lerakóhelyei (szemétködrök, átrakótelepek), melyeket magánosoknak ad ki szerződéses működtetésbe.

Egy új, helyi szinten már megjelent közszolgáltatás a szemét újrahaznosítása, a hulladék eltüntetésének egy innovatív módja. Ezeket a tökeintenzív üzemeket a helyi önkormányzatokkal bonyolult szerződéses és koncessziós viszonyban álló magánvállalatok finanszírozzák, építetik és működtetik. A szemétygyűjtéssel és a hagyományos szemétkeltetéssel ellentétben, amit csak fokozatosan privatizáltak, az erőforrások visszanyerése eleve a magánszektor kezdeményezése volt, és már eleve privatizált. Ha ez a technológia egy vagy két évtizeddel ezelőtt jelentkezett volna, az üzemek természetesen állami tulajdonban és állami kezelésben lennének. Ezzel szemben a mai, „kevesebb kormányt” időszakban más közszolgáltatások privatizálásának az előfutára lehet az erőforrás-visszanyerés.

Utcai szolgáltatások

Egy másik közhely, hogy a könnyen mérhető fizikai szolgáltatások kikerülnek a városi utcákra. Hasonlóan a szilárdhulladék-gyűjtéshez egyre több bizonyíték utal arra, hogy a privatizált megoldások kedvezőbbek, és ennek hatására egyre több közösség tér át rájuk.

Utcaseprés

Egy húsz városra kiterjedő gondos tanulmány azt mutatta, hogy a városi utcaseprés költsége járdamérföldenként 43%-kal magasabb volt, mint a szerződéses utcaseprése. Ez azonos gyakoriságú és minőségű (az utóbbit tisztasági felmérések bizonyítják) szolgáltatásra vonatkozik azonos városi körülmények között. A különbség a szerződéses brigádok nagyobb termelékenységének (vagyis hogy óránként több mérföldet söpörnek), kevesebb fizetett szabadidejének, kevesebb főnökének és több indián munkásának, gépeik jobb karbantartásának köszönhető. A szerződéses szolgáltatás költségébe belefoglaltuk a szerződések előkészítésének és megkötésének, valamint a teljesítés ellenőrzésének a költségeit.²¹

Útkövezés

Az utcák újrakövezése, vagyis új aszfaltburkolat terítése a régire szintén olyan, részben a város által, részben szerződésben végzett tevékenység, amit alaposan vizsgáltak. Úgy találták, hogy a város e tevékenységet 96%-kal drágábban végzi, mint ha szerződésben kiadja magáncégeknek. Továbbá a munka minősége – amit a felület utólagos vizsgálatával állapítottak meg – valamivel szintén jobb a szerződéses megoldás esetében. Annak, hogy miért majdnem kétszer olyan hatékony a szerződéses vállalkozók munkája, az a közvetlen oka, hogy náluk egy teljes munkaidős munkás egy év alatt 4508 tonna aszfaltot hord fel, míg a városi útépítő részleg munkása ennek csupán a negyedét, 1180 tonnát. Ez az óriási különbség bőven ellensúlyozni tudja a szerződéses vállalkozók által fizetett magasabb béreket (évi 29 049 \$ szemben a városi 18 384 \$-jával) és az aszfalt számukra magasabb költségét (27,58 \$ tonnánként szemben a város tonnánkénti 23,38 \$-jával). A szerződéses vállalkozók magasabb termelékenységét a nagyobb felvonuló létszám, a gyakorlottabb gépkezelők, a nagyobb fokú helyszíni ellenőrzés, a nagyobb gépesítettség és a jobb, drágább gépek biztosítják.²²

Útépítés és -karbantartás

Az útépítésre és -karbantartásra a fejlődő országokban úgy tekintenek, mint aminek alapvető szerepe van a gazdasági fejlődésben. Egy világbanki jelentés megállapítja, hogy „a tapasztalatok szerint sokkal nehezebb az útkarbantartás intézményi kereteit kialakítani, mint új utakat építeni.”²³ A Világbank megpróbálja arra rávenni az említett országokat, hogy az útkarbantartás megszervezésében jobban támaszkodjanak a magánszektorra.

Abban a néhány esetben, amikor az állami útkarbantartás valódi költségeit feljegyezték, a pályázati rendszer előnyei egyértelműen kidomborodtak: az előbbi 60%-kal többbe került, mint az utóbbi. Közhelynek számít, hogy mennyire rosszul vezetik az állami útkarbantartó vállalatokat. Túlméretezett a szakmai, adminisztratív, műszaki, ügyviteli állományuk (az egyik ilyen vállalatnál az összlétszám 39%-a szemben a magánvállalatok 15–20%-ával), és alacsony a drága berendezések kihasználtsága. A bérek irreálisan alacsonyak, nem motiválják a dolgozókat. A vezetőket frusztrálják a munkásfelvétel és elbocsátás kötöttségei, valamint az, hogy a foglalkoztatást társadalmi, illetve politikai kérdésként kezelik. Számos kormány inkább fedezi a rossz hatékonyságú közüzemek veszteségét, semhogy felszámolná őket, és ezért ezek rendkívüli módon megterhelik az állami költségvetést.²⁴

A probléma azonban nem korlátozódik a fejlődő országokra. A *Roads* magazin egy 1984-ben, ötvenöt állami és helyi útfelügyelő körében végzett felmérése kiderítette, hogy kétszer annyian kívántak közülük szerződéses vállalkozókra támaszkodni az útépítésnél és útkarbantartásnál, mint házilagos kivitelezésre, mert „meg voltak győződve róla, hogy a magánvállalkozó költséghatékonyabb munkát képes végezni, mint az állami brigádok és gépek.”²⁵

Úthibák felmérése

Az útjavítás privatizálásának utolsó elemeként tekintsünk az úthibák ellenőrére. Ez a XIX. században tipikusan színekúra volt, a korábban, a választási kampányban végzett *valódi* munkát jutalmazták vele. Ma azonban már más pénzügyi megfontolások érvényesülnek, és a tegnap úthibaellenőrt mára felváltotta a privatizált úthibafelmérés.

Egy 1980-as, már nagyon várt törvény értelmében New York városa már csak akkor perelhető út- vagy járdahiba által okozott sérülésért vagy anyagi kárért, ha a várost előzetesen értesítették a szóban forgó úthibáról. Visszatekintve elkerülhetetlennek látszik az, ami történt. A város gondatlanságból történt károkozásra specializált ügyvédjei, akik veszélyben látták a megélhetésüket, összefogtak, és megalakították a Nagy Alma Úthiba- és Járdafelügyelő Társaságot. Ez a polgári kezdeményezésre létrejött új intézmény munkásokat alkalmaz, akik járják az utcákat, és minden felfedezett úthibát bejelölnek térképeiken, majd átadják azt a város közlekedési osztályának. Az ilyen jellegű úthibák száma 1985-ben 750 000 volt. Ez azt jelzi, hogy az ügyvédeknek egyelőre nem kell félniük attól, hogy éhen halnak.²⁶

Itt azonban érdemes egy pillanatra megállni. Bár az ügyvédek túlbuzgósága mögül mulatságosan kilóg a lóláb, az kétségtelen, hogy saját érdekeiken túlmenően a közérdeket is szolgálják. Ez az önkéntes intézmény egy közszükséglet kielégítésére jött létre. A városi kormány, túl azon, hogy vállalja a felelősséget a közutak karbantartásáért, el akarta kerülni a felelősségének elhanyagolásából, a mulasztásból adódó felelősségre vonást. Hála a privatizációnak a város rá volt kényszerítve, hogy mérlegelje, mi kerül neki többbe: a munka elvégzése vagy a mulasztás által okozott károk megtérítése. Az ügyvédek, miközben a saját hasznukat nézik, a közjátékot szolgálják – pontosan úgy, ahogy Adam Smith megjósolta.

Magánutak

Ez a gondolatmenet egyenesen elvezet a magánutak kérdéséhez. Láttuk, hogy a városi önkormányzat megpróbálhat kibújni az utak tulajdonából ráháruló felelősség alól; van-e más alternatíva? A liberális iskola már régóta szorgalmazza, hogy az utakat, utcákat adják magántulajdonba.²⁷ A magánhidak, díjfizető autópályák régóta ismeretesek, és ma is léteznek. Az Egyesült Államokban lakóhelyi közösségek tulajdonában lévő magánutcákat is találunk. Ilyen esetben közjogi szerződés írja elő, hogy aki a körzetben tulajdont szerez, annak csatlakoznia kell a háztulajdonosok szövetségéhez, és fizetnie kell az utca tisztításáért, karbantartásáért, a hőeltakarításért, rendőrfőnökségért és egyebekért. St. Louisban helyi csoportok non-profit szervezetet alakítottak, megszerezték az utcák tulajdonát, és maguk tartják karban mind az utcát, mind a házakat. Az ilyen tulajdon által biztosított stabilitás bizalmat ébreszt az emberekben az effajta beruházások iránt. Rothbard egy provokatív forgatókönyvet dolgozott ki, melynek értelmében a New York-i Times Square átmenne a Times Square Kereskedelmi Társulás tulajdonába. A tagokat önértékük motiválná a bőséges, udvarias és hatékony magánrendőri szolgálat megszervezésére, valamint a tiszta és kellemes környezet megteremtésére, hogy odavonzzák és megtartsák a vásárlókat. A térség átalakulna egyfajta elővárosi bevásárlóutcává, csupán annyi lenne a különbség, hogy itt nincsenek passzázsok.²⁸

Ez a dús képzeloerőről tanúskodó elgondolás egyáltalán nem túloz: New Yorkban már ma is alakíthatók az üzleti élet fellendítésére szolgáló körzetek, speciális körzetek, amelynek kereskedői és/vagy lakói dönthetnek úgy, hogy speciális adót vetnek ki a körzetre, amit aztán tetszésük szerinti helyi fejlesztésekre fordíthatnak.

Köztéri világítás

Az Egyesült Államok legtöbb településén az utcai lámpák a közmű helyi tulajdonában vannak, az tartja karban őket. Ez egy régi és tiszteletre méltó hagyomány, mely még Thomas Alva Edison idejére nyúlik vissza. Gyakran az utcai világítás biztosítására alakultak az áramfejlesztő társaságok, és az utcák villanyvilágítása megelőzte az épület belső villanyvilágítását. Azóta azonban túlhaladottá vált az a szempont, ami indokolta, hogy az utcai lámpák az elektromos művek tulajdonában legyenek, ők üzemeltessék azokat. Például még elképzelni is rossz egy olyan helyi közművet, melynek a tulajdonában lennének a lakásunkban lévő világítótestek, és aki a saját emberét küldené ki, ha egy kialudt égőt cserélni kell. Pedig a házunk előtt lévő lámpákkal ez a helyzet. Egy olyan lámpával, mely közületi vagy éppen magánterületen van elhelyezve.

A fentiekben leírt rendszer egy szerződéses megoldás, melyben a helyi önkormányzat fizeti a helyi elektromos művet az utcai világításért. Egyre több település ismeri azonban fel a szétválasztás előnyeit, amikor külön kézbe kerül a lámpák tulajdona, karbantartása és az áramszolgáltatás. Megvásárolják az utcai lámpákat, egy vagy több céggel szerződést kötnek a karbantartásukra, és továbbra is folyamatosan vásárolják a villanyáramot a közműtől szerződés keretében.

A kérdésre vonatkozó alapos tanulmányok még váratnak magukra, de egy nagy számviteli cég, mely erre a területre specializálódott, úgy becsüli, hogy a város évi 25%-os megtérülési rátával számolhat, ha megvásárolja a villanylámpákat a közműtől. Elsősorban azért, mert a tőke költsége nála kisebb, mert kisebbek a karbantartás költségei, és mert nem kell szerződésmegszakítási díjat fizetnie, ha megváltoztatja a világítást.²⁹ (Ez utóbbi egyre gyakrabban megtörténik, mivel a városok szeretnék kihasználni az új világítási technikákat és áttervezik világítási rendszereiket).

New York város képviselői nagyon meg vannak elégedve a jelenlegi rendszerrel, melyben a város tulajdonában vannak a lámpák, nyolc különböző körzetben szerződés keretében magánvállalatok tartják őket karban, és a közmű szolgáltatja az áramot. Philadelphiában hasonló rendszer működik, de ott csak egy karbantartó vállalattal szerződtek. Mindkét városban csökkentek a költségek, mind abszolút értelemben, mind lámpánként, minthogy az új rendszerben verseny folyik a karbantartás elnyeréséért. Philadelphia saját becslései szerint a költségek 30%-kal kisebbek, mint akkor lennének, ha a rendszert még mindig teljes egészében a helyi közműtársaság üzemeltetné.³⁰

A városi önkormányzat perspektívájából számos dolog indokolja, hogy az utcai lámpákat saját tulajdonba vegyék, miközben a karbantartást és az áramot szerződés keretében biztosítják:

1. A nagyközönség mindig a városi hivatalnokokat hibáztatja, ha bármi probléma van az utcai világítással; a polgárok a helyi önkormányzatnak nyújtják be az utcai lámpák felszerelésére, bővítésére, javítására, cseréjére, eltávolítására vonatkozó igényeiket.

2. A város az utcai világítást adóból finanszírozza, de csak csekély ellenőrzést gyakorolhat a szolgáltatás felett. A nagyközönség a helyi tisztviselőkön kéri számon, ha nem jó a világítás, akik úgy érzik, hogy nem sok befolyásuk van a szolgáltatás minőségére.

3. A városi tulajdon csökkenteni képes a költségeket, mert a város számára a tőke általában olcsóbb, mint a közmű számára.

4. Önkormányzati tulajdon esetében a városoknak könnyebb rendszereiket bővíteni, hatékonyabb energiafelhasználású lámpákat felállítani. Úgy tűnik, hogy a közműtulajdonban lévő világítás egy generációval elmarad a kor világítástechnológiája mögött; ezt néha annak tulajdonítják, hogy a közmű meg van elégedve a status quo-val, mert nagyobb jövedelme származik az évekkel ezelőtt felszerelt rendszerek amortizációjából és abból, hogy a rossz hatékonyságú régi rendszerek több energiát fogyasztanak. Az önkormányzati tulajdon ily módon energiatakarékosági intézkedésként is felfogható.

5. Túl azon, hogy számukra adminisztratíván könnyebb a javított rendszert megtervezni és megvalósítani, a saját tulajdonú lámpákkal rendelkező önkormányzatok alacsonyabb felállítási költséggel számolhatnak, mert magánvállalkozókkal dolgoztatnak.

6. Számos város, mely saját tulajdonú utcai lámpákkal rendelkezik, magánvállalattal köt szerződést a lámpák karbantartására és javítására. Úgy becsülöm, hogy a közművi tulajdonban lévő lámpák közművi karbantartása mintegy 50%-kal kerül többbe, mint az önkormányzati tulajdonú lámpák szerződéses karbantartása.

7. A kisebb fogyasztással nagyobb fényt produkáló világítás bevezetése révén az önkormányzatok városrendezés alkalmával felszámolhatnak egyes villanyoszlopokat. Ha az oszlop önkormányzati tulajdonban van, ilyenkor nem kell a szerződés megszakításáért kártérítést fizetnie.

8. Ha a lámpaoszlopok az önkormányzat tulajdonában vannak, adminisztratívve könnyebb beszédni a kártérítést a lámpaoszlopot megrongáló autósoktól.

9. Az utcai lámpák karbantartása könnyebben integrálható más önkormányzati utcai szolgáltatásokkal, mint pl. közlekedési lámpák karbantartása, felfestés, autóbuszmegállók karbantartása, különösen azóta, hogy egyes városok számítógépes adatbázist fejlesztettek ki a különféle „utcai berendezési tárgyak” pontos helyének, állapotának, karbantartásának a nyilvántartására.

10. A város saját kérésre könnyebben tud differenciált világítást biztosítani az egyes körzeteknek és ennek költségeit a helyi ingatlantulajdonosokra terhelni.

11. A város pénzt takaríthat meg azzal, ha az utcai világítás energiaköltségeit elkülöníti a többi kiadástól, és a használat arányos díjat vet ki. Jelenleg gyakran alig van kapcsolat a kettő között, mert a szolgáltatást úgy öröklük a helyi közműtől a díjszabással együtt.

Az utcai világítás ezen új megközelítésének jelentőségét szélesebb összefüggésben kell megértenünk, mert egy általánosabb elvet illusztrál. A hagyományos szerződéses szolgáltatás három alkatelemre bontható. Az egyik, a lámpák tulajdona „önkormányzati hatáskörbe vonható”. A másik, a karbantartás szerződésben kiadható egy újfajta magánvállalkozónak. A harmadikat, az elektromos áramot továbbra is a régi szerződéses partner szolgáltatja. Ez az új, a régitől merőben eltérő intézményi megoldás tűnik a legalkalmasabbnak a szolgáltatás előállítására. Más szolgáltatások minősége is javítható azáltal, hogy alkatelemeire bontjuk és mindegyikre megpróbálunk alkalmasabb megoldást keresni. Amint azt a 7. fejezetben kimutatom, hasonló folyamat zajlik a kórházak körében is.

Közlekedési lámpák karbantartása

Egy másik közműfunkció, amit el lehet látni, állami, kormányközi egyezmény vagy szerződés formájában, a közlekedési lámpák karbantartása. Melyik a legjobb megoldás? 1983-ban megvizsgáltak 20 kaliforniai várost, melyek felében szerződéses, másik felében önkormányzati formában tartották karban a közlekedési lámpákat. A szerződéses vállalkozókhoz viszonyítva az önkormányzati karbantartók kevesebb megelőző karbantartást végeznek, elavultabb rendszereket alkalmaznak, melyek javítása hosszabb időt vesz igénybe, és egy emberükre kevesebb kereszteszódást bíznak (negyvenháromat szemben a szerződéses vállalkozó 70-jével). Ennek eredményeképpen az önkormányzati karbantartás 56%-kal drágább, mint az ugyan-

olyan minőségű, magánvállalkozó által nyújtott szolgáltatás. (A szerződés megkötésének, ellenőrzésének a költségét belefoglalták a szerződéses szolgáltatás költségébe.)³¹

Közlekedés

A közlekedési szolgáltatás, mely ősidőktől fogva magán-, illetve díjfizető jószágának számít, önként kínálja magát a privatizálásra. Észlelhető az elmozdulás ebbe az irányba szárazföldön és vízen, levegőben és űrben.

Városi buszok

A városi közlekedés valamikor az Egyesült Államokban teljesen a piac hatáskörébe tartozott, de fokozatosan monopolizálódott és önkormányzati hatáskörbe került. De még mindig elég sok magánbuszjárat működik az Egyesült Államokban és másutt ahhoz, hogy megfelelő összehasonlítást lehessen végezni.

Az Egyesült Államokra, Ausztráliára és Angliára vonatkozó öt tanulmány az egy járműkilométerre eső átlagköltséget hasonlította össze hasonló méretű állami, illetve magánbuszjáratok esetében. Hasonló méretű, felszereltségű buszokat vontak be az összehasonlításba. Az eredmény meglepő és feltűnően egyöntetű annak ellenére, hogy különböző időszakokban különböző kutatók különböző országokat vizsgáltak (bár az útvonalban lehetett némi figyelmen kívül hagyott különbség): az állami szolgáltatás költsége 54–100%-kal nagyobb volt, mint a magánszolgáltatásé. Amikor az Egyesült Államokban versenytárgyaláson magánvállalatoknak adták át a tömegközlekedést, 50–60%-os költségcsökkentést tudtak elérni, ami azt jelenti, hogy a fentiekhez hasonlóan az állami szolgáltatás költsége itt is közel kétszerese a magánszolgáltatásénak.³²

Ezeket az eredményeket egy másik nemzetközi tapasztalat is alátámasztja; a Világbank elemzői alapos vizsgálatot végeztek három fejlődő országbeli városban, ahol hasonló buszjáratok üzemeltek részben állami, részben magánkézben. Arra a következtetésre jutottak, hogy az állami buszjárat költsége 68–100%-kal nagyobb a piaci alapú magánbuszjárat költségénél, és a magánszolgáltatás minősége „nem érzékelhetően rosszabb, sőt, általában jobb az államinál”.³³

További, az Egyesült Államokban végzett összehasonlítások szintén összhangban vannak ezekkel az eredményekkel. Egy, New York Állam Közlekedési Hivatala által készített jelentés kimutatta, hogy Westchester County magánbuszai mérföldenként 3,18 \$ költséggel működnek, míg Nassau County (hasonló előváros) állami buszai 4,09 \$-os, 28%-kal magasabb mérföldenkénti költséggel. (Amikor értesült a különbségről, az állami busztársaság elnöke ezt nyilatkozta: „Nekik nem kell eltartaniuk azt a sok politikus naplopót, akit nekünk.”³⁴) A Városi Tömegközlekedési Felügyelet szerint a kaliforniai állami buszok 28%-kal drágábban kínálják szolgáltatásaikat, mint a hasonló magánbuszok, Phoenixben, pedig az állami buszjárat működési költsége 163%-kal magasabb, mint a vele összehasonlítható magánbuszjáraté.³⁵

Az állami számvevő egy korlátozott vizsgálatot végzett New York város autóbusz-közlekedésével kapcsolatosan. Az állami busztársaság 1518 óra karbantartást végzett egy-egy buszon évente, szemben a koncesszióba adott buszok 1025 órájával.³⁶ Sajnálatos módon semmilyen adatunk nincs a buszok által teljesített mérföldek vagy üzemórák vagy a szállított utasok számáról, ami magyarázhatná a karbantartási szükséglet eltérését. Egy másik New York-i jelentés azt mutatja, hogy az állami buszok alkalmazottanként 16 694 \$ bevételt termelnek évente, míg a vele összemérhető, azonos tarifával dolgozó magánjárat 26 279 \$-t; ez azt jelenti, hogy az állami buszok egy utasra vetítve több személyzetet alkalmaznak.³⁷ Egy újabb keletű és részletesebb jelentést, mely New York City állami és koncesszióba adott buszait hasonlította össze, a 6.3 táblázatban ismertetünk. Az állami buszoknak az egy járatkilométerre eső működési költsége 32 százalékkal magasabb volt, mint a magánbuszoké, az egy utaskilométerre eső pedig 12 százalékkal. Továbbá a magánbuszok 74 százalékkal több járatmérföldet teljesítettek egy alkalmazotti órára vetítve.³⁸

Ha a rögzített útvonalú buszjáratok üzemeltetésére versenytárgyalást írnak ki, az eredmény igen hatékony lesz. Nem sok település van az Egyesült Államokban, ahol ilyen versenytárgyalásra sor került (inkább az egyéni megbízás vagy a zártkörű pályázat a jellemző), de annak a tizenhét buszjáratnak a vizsgálata, ahol nyílt pályázatot írtak ki, azt mutatja, hogy az állami üzemeltetés 40%-kal drágább, mint a szerződéses.³⁹

Az iskolabuszok újabb lehetőséget kínálnak az összehasonlító tanulmányok végzésére. Egy nagyméretű, Indiana 275 iskolakerületére kiterjedő vizsgálat arra a következtetésre jutott, hogy az állami tulajdonú, az állam által üzemeltetett buszok 12%-kal költségesebbek, mint a szerződéses buszok. A tanulmány szerzői

6.3 táblázat Az állami és a magánbusz-szolgáltatás összehasonlítása New York városban 1984-ben

	Magán	Állami
Költséghatékonyság		
Költség/járműmérföld	6,16 \$	8,07 \$
Költség/járműóra	53,17 \$	62,57 \$
Járműmérföld/alkalmazotti óra	3,98	2,29
Járműóra/alkalmazotti óra	0,46	0,30
Szolgáltatás hatékonysága		
Utasszám/járműmérföld	4,66	5,41
Utasszám/járműóra	40,24	41,97
Költséghatékonyság		
bevétel/költség	0,67	0,60
költség/utas	1,32	1,49
utasonkénti haszon	0,85	0,60

Forrás: New York State Department of Transportation: 1985 report on transit operating performance, New York State, 111–152. o.

azt feltételezték, hogy a különbség viszonylag kicsi lesz, tekintettel arra, hogy az állami és a magánbuszok egymás mellett működnek, és így versenyhatás érvényesül.⁴⁰ A New York állambeli iskolabuszok vizsgálata szintén azt mutatta, hogy a szerződéses buszok üzemeltetése olcsóbb, mint a közvetlenül az iskolaszékek által üzemeltetetté.⁴¹

Németországban a buszok egy részét az állam közvetlenül, más részét vele szerződéses viszonyban álló magáncégeknek keresztül üzemelteti. Az ottani helyzetet Blankart mérte fel, és azt állítja, hogy országos átlagban a városi buszok üzemeltetési költsége kilométerenként 160%-kal magasabb, mint a hasonló szolgáltatásért a magánbuszcégnek fizetett szerződéses díj.⁴²

Más vizsgálatok azt mutatják, hogy a buszközlekedés állami kézbe vétele az óránkénti üzemeltetési költség 28%-os emelkedéséhez vezetett, és hogy az állami támogatást béremelésre és költségnövelésre fordítják.⁴³

Az állami és magánköltségek közti különbséget a versenynek, a munkaerőköltségeknek, a döntéshozatal kisebb vagy nagyobb rugalmasságának, a megfelelőbb, illetve kevésbé megfelelő üzemméretnek tulajdonítják.

Verseny A verseny hatása akkor válik nyilvánvalóvá, amikor a zártkörű pályázatot összehasonlítjuk a nyílt pályázattal: az utóbbi sokkal olcsóbb, mint az előbbi.⁴⁴ Ez a tapasztalat is rámutat a verseny fontosságára, tökéletes összhangban mind az elmélettel, mind a józan ésszel.

Munkaerőköltségek Ami a munkaerőköltségeket illeti, az egy járműkilométerre eső autóbuszvezetői költség a nagy szervezetekben kétszer akkora, mint a kicsikben, és a nagy buszokon kétszer akkora, mint a kicsiken. Ez már önmagában is magyarázza, hogy miért nagyobbak az általában nagyobb méretű és nagyobb buszokat üzemeltető állami busztársaságok költségei. A magas munkaerőköltségek magyarázzák, miért kerül kétszer annyiba a calcuttai állami busz, mint a hasonló magánbusz: a szakszervezet nyomására az állam kénytelen buszonként 30 alkalmazottat foglalkoztatni!⁴⁵

A másik fő ok, ami miatt az állami buszok veszteségesek, ugyanakkor a magánbuszok nyereségesek (annak ellenére, hogy a menetjegy mindkettőn ugyanannyiba kerül), hogy az állami buszoknak a fele mindig üzemén kívül van, a potyautazás pedig 25%-os az állami buszokon, míg a magánbuszokon elenyésző, mert ott az alkalmazottakat a bevétel százalékában fizetik.

Egy másik példa az állami szektor magas munkaerőköltségeire a New York-i metró: a jegyeladónak évente 21 888 \$-t fizettek, míg egy középszintű bankpénztárosnak a fizetése jóval magasabb képzettsége ellenére csupán 11 767 \$ volt.⁴⁶

A vállalatvezetés rugalmassága A kisméretű magánbuszvonalakon az irányítás elég rugalmas ahhoz, hogy gazdaságos működésmódot választhassanak, részmunkaidős vagy kisegítő sofőröket, közeli autóbuszgarázst, kisebb járműveket.⁴⁷ Különbösen érdekes egy veszteséges állami vállalkozásból magánkézbe adott nyugatnémet buszjárat vezetőjének a nyilatkozata:

– Gyorsabban tudunk döntést hozni, és rugalmasabban tudjuk mozgatni a gördülőállományt, a pénzt, az embereket, mint egy állami vállalat. Kisebb vezetői gárdával dolgozunk, és nem kell tekintettel lennünk a politikusokra, lobbizókra, akik az állami buszvállalatnál állandóan meg akarják változtatni a menetdíjat vagy a menetirányt. Továbbá nem kötik a kezünket gúzsba az állami alkalmazottakkal kapcsolatos munkaügyi előírások. A vállalat azzal egészíti ki a jövedelmét, hogy charterjáratokat indít kirándulócsoporthoz számára [...] A versenyelőnyünk annak köszönhető, hogy az állami vállalat túlméretezett és részben kihasználatlan karbantartói csoport-jához viszonyítva mi sokkal kisebb létszámmal dolgozunk, sokkal több nálunk a költségsökkentő kezdeményezés, az újítás [...] A használt járművek felhasználásában is sokkal rugalmasabbak vagyunk. Míg az állami vállalatnál a járműveknek előre megszabott életciklusa van, a magánvállalat rugalmasan akkor adja el a használt járműveit, amikor az a jármű, illetve a piac állapotát tekintve a legelőnyösebb. Nagyobb a szabadságunk a bérek, a menetdíjak megállapításában, alkudhatunk a járműre és a vásárolt anyagokra, és ez is hozzájárul a versenyelőnyünkhöz a magán-szállítókhoz képest [...] a sofőröket kiképezzük szerelővé és fordítva. Ha a karbantartók túlságosan tele vannak munkával, bizonyos munkákat szerződésben kiadunk magán-szolgáltatócégeknek.⁴⁸

Méret A magánvállalat nagyobb hatékonyságának negyedik oka a szolgáltatás mérete. Bizonyos tapasztalatok arra utalnak, hogy a kisvállalkozások hatékonyabbak, mint a nagyok.⁴⁹

Az egyik egyre népszerűbb megoldás különválasztja a tulajdont az üzemeltetéstől. Ilyenkor a buszok állami tulajdonban vannak, és a működtetést adják csak ki szerződésbe magáncégeknek. Perry 249 egyesült államokbeli közlekedési vállalat adatait vizsgálta, és teljesítményüket (amit 25 különböző mutatóval mért) a tulajdoni és üzemeltetési megoldással hozta kapcsolatba.

Arra a következtetésre jutott, hogy a leghatékonyabbak a magántulajdonú és magánüzemeltetésű rendszerek, és hogy az állami tulajdonú, de szerződésben üzemeltetett rendszerek nem jobbak az államilag üzemeltetetteknél.⁵⁰ Ezt az magyarázhatja, hogy amennyiben a szerződést nem nyílt pályázat keretében ítélik oda – mint fentebb láttuk –, kicsi az ösztönzés a hatékony üzemeltetésre.

Hasonló probléma merül fel a szubvencionált magáncégek esetében. A szubvenció a rossz hatékonyságú gyakorlatnak kedvez.⁵¹ A piacinál magasabb bérek, a megszorító munkaügyi szabályozás, a gyengén kihasznált járatok fenntartása megannyi példája a közlekedési szubvenciók által is előmozdított hatékonysági problémáknak. Van még egy probléma, aminek az oka a szubvenció. Sok esetben az állami vagy megyei szintű hatóságok a saját buszvállalatukra bízák, hogy ossza szét a szubvenciót részben önmaga, részben a magánversenytársak között! Mondanunk sem kell, hogy ez komoly érdekkonfliktust eredményez, mivel az állami vállalat erőfölényét a magáncégeknek a piacról való kiszorítására használhatja.

Roth és Wynne rendkívül érdekes beszámolót közöl a fejlődő országok városi közlekedésében meghonosodott szabadpiaci megoldásokról, és szembeállítja teljesítményüket az állami tulajdonban lévő városi közlekedéssel. Azokat a rendszereket találják a legsikeresebbnek, melyek magántulajdonban vannak, versenykörnyezetben működnek, kis járműveket használnak, kisvállalatok vesznek részt bennük, és a koordináció érdekében járatszövetségeket alakítanak. Arról is szólnak, hogyan lehet leküzdeni a megbízhatatlanságot, a rossz vezetési szokásokat, a gyenge forgalmú útvonalak elhanyagolását.⁵²

A privatizált városi tömegközlekedéssel nyert kedvező tapasztalatok, e rendszerek elvi előnyei miatt a Reagan-kormányzat agresszív privatizációs programba fogott. Az állami és helyi önkormányzati közlekedési vállalatokat, melyek korábban működési támogatásban részesültek, most arra ösztönözték, hogy próbálkozzanak szerződésbeadással és más magánszektori megoldásokkal.

Felvonók Noha első pillantásra szeszélyes ötletnek tűnik, teljességgel irrelevánsnak a buszközlekedés szempontjából, mégis közelebről megvizsgálva nagyon tanulságos annak a teljesen privatizált, szabadpiaci, igen sikeres, kevés figyelemre méltított, rögzített pályájú közlekedési eszköznek a vizsgálata, mely naponta több millió utasmérföldnyi biztonságos, zavartalan (ez utóbbi miatt hagyják általában figyelmen kívül) szolgáltatást biztosít. Gondolkozzunk csak el, mi teszi a felvonót olyan sikeressé és milyen tanulságok vonhatók le sikeréből a buszközlekedés számára.

A tulajdonos választja meg, hogy az ő szolgáltatási területén (épületében) hány és milyen típusú felvonó működjön. Ő dönt az útvonalról (melyik felvonó melyik emeletet szolgálja ki), az üzemben lévő felvonók számáról, a napi órabeosztásról, a személy- és expresszjáratok arányáról. Az állam egyedüli feladata annak biztosítása, hogy a rendszer biztonságos legyen. Talán azok a szabadpiaci elvek, melyeket ez a vertikális tömegközlekedési rendszer megvalósít, a horizontális rendszereknél is alkalmazhatók.

Egy javasolt szárazföldi közlekedési stratégia A fenti tapasztalatokra, Lave⁵³ és más tekintélyek felismeréseire alapozva a következő stratégia ajánlható az Egyesült Államok városi tömegközlekedésének javítására:

1. El kell távolítani a szabályozásbeli gátakat úgy, hogy a közlekedés legyen nyitva mindenki számára, aki biztonságos járművel szolgáltatást kínál.

2. Meg kell szüntetni a tartós és kizárólagos busz- és taxikoncessziókat. Helyettük a legcélszerűbb volna útvonalanként pályázatot hirdetni egy meghatározott időtartamú szolgáltatásra.

3. Fel kell számolni a busz- és taxiviteldíjak állami szabályozását. Kivétel a szerződéses megoldás, ahol szubvencionált viteldíjakra van szükség (pl. a taxi viteldíját messziről is jól láthatóan kell feltüntetni – pl. színjelzéssel azonosítható taxik – de díjbeli megkötést nem szabad alkalmazni).

4. A szerződést versenytárgyalás útján kell odaítélni a magánbusz-, magántaxi- és magánmunkásjáratoknak, melyek menetrendszerű szolgáltatást nyújtanak.

5. Utalványt lehet adni meghatározott *utascsoportoknak* (pl. iskolás gyerekek, idősek, szegények), de nem szabad szubvencionálni a *termelőket*.

6. A vállalkozókat bátorítani kell a piacra való belépésre és a minél jobb minőségű szolgáltatás nyújtására (pl. expresszbuszok, speciális szolgáltatások, mint újság, kávé, fejhallgató), melyek a csúcsforgalomban enyhíthetnének a veszteséges állami buszhálózat leterheltségén.

7. Elő kell segíteni charterjáratok, közös kocsipark létesítését, mert ez is csökkenti a „veszteséges” csúcsidőszaki járatok iránti igényt.

A 4. pont további részletezést kíván. Az állami közlekedési vállalatok csökkenthetik költségeiket, ha szerződést kötnek magánvállalatokkal csúcsidőszaki többletszolgáltatásra. Ezt hibásan az üzlet „krémjének” tekintik, és vonakodnak magánvállalkozóknak szerződésbe kiadni, nehogy a „krém lefölezésének” bűnébe essenek. Valójában a csúcsidőszaki működés a legköltségesebb az állami vállalat számára, mert annyi buszt kell üzemben tartania, és annyi teljes munkaidős sofőrt kell alkalmaznia, hogy a csúcsforgalmat is le tudja bonyolítani. Nemhogy a meggazdagodás forrása lenne az állami tömegközlekedés számára ez a „krém”, inkább veszélyt jelent pénzügyi szempontból. A szolgáltatás másik pólusán elhelyezkedő költséges tevékenységek szintén haszonnal adhatók ki szerződésbe a magánszektornak – a gyér forgalmú járatok, a nem csúcsidőszakok, azok a veszteséges járatok, melyeket közérdekből fenn kell tartani; a magánüzemeltetők alkalmasabb járműveket és olcsóbb munkát tudnak igénybe venni.

Az államnak fokozatosan ki kell szállnia a buszmonopólium tulajdonlásából, működtetéséből, koncesszionálásából (vagy a zártkörű taxihálózat koncesszionálásából), ehelyett a szerződéses vagy piaci alapú szolgáltatások előmozdítására, koordinálására, (ahol kell) vásárlására kell áttérnie, valamint a jármű- és vezetői biztonság felügyeletét, betartatását kell felvállalnia. Ez a deregulált versenykörnyezet jobb és testre szabottabb szolgáltatást nyújt az utasoknak, alacsonyabb költséggel, kisebb állami kiadással, kisebb zsúfoltság mellett.

Vasutak

Az Egyesült Államokban az állami tulajdonú vasúti teherfuvarozó társaságot, a Conrailt 1987-ben privatizálták. Az eredeti javaslatok között szerepelt a nagyközönségnek való értékesítés, a másik vasúttársaságnak való átadás közvetlen tárgyalás vagy nyílt pályázat útján, továbbá a munkásoknak való eladás. A szakszervezet ellenezte az eladást, mert félt attól, hogy munkahelyek szűnnek meg, a szállítatók pedig attól, hogy megszűnik a verseny, és az árak emelkedni fognak. A vállalatot végül a nagyközönségnek adták el 1,65 milliárd dollárért.

Az Amtrak egy magánkézben lévő személyszállító vasúttársaság, mely bőkezű állami szubvencióban részesül. 1985-ben 684 millió dollár szövetségi szubvenciót kapott (ez megfelelt költségei 40%-ának), 33 dollárt utasonként! (És ez még mindig semmi ahhoz a 900 \$-hoz képest, amit a British Airways vagy az Air France, e két, állami tulajdonban lévő légitársaság ad szubvencióként a Concorde utasainak.) A szubvenció igazságtalan is ráadásul, mert az Amtrak utasainak mediánjövedelme 20%-kal nagyobb, mint az országos szintű mediánjövedelem; más szavakkal az átlag adófizető támogatta azokat az utasokat, akiknek a jövedelme az övéénél magasabb volt.

A működés magas költségeinek fő oka a túlfoglalkoztatás, a legendás szakszervezeti létszámfelduzzasztás. Például a munkaügyi előírások értelmében a személyzetet 150 mérföldenként cserélni kell. Ez a rendelkezés valószínűleg még a XIX. századból maradt fenn, amikor 150 mérföld megtételéhez egy egész napra volt szükség.⁵⁴

A vizsgálatok azt mutatják, hogy az Amtrak munkatermelékenysége erősen eltér a vele összehasonlítható négy magánvasútétól. Az átlag 69 fős Amtrak-brigádok 182 955 talpfát javítottak meg, míg a magáncégek 26 fős brigádjai 684 338-at; ez 9,9 az 1-hez termelékenységi arányt jelent! Egy másik mutató szerint az Amtrak átlag 129 fős brigádjai 71,8 mérföld sínt szedtek fel, míg a megfelelő adat a 77 fős magánvállalati brigádoknál 344 mérföld; A termelékenységi arány nyolc az egyhez a magánvállalatok javára. A végső termelékenységi összehasonlítás azt mutatja, hogy az Amtrak 16 fős brigádjai 141,4 mérföldnyi pályát felügyelnek, míg a magánvasutak 18 fős brigádjai 846 mérföldnyt; a termelékenységi arány e tekintetben 5,3 az egyhez. Feltéve, hogy minden lényegi változó konstans, a magánvállalatok a pályafenntartásban sokkal termelékenyebbek bizonyultak, mint az Amtrak.⁵⁵

Az Amtrak nem komoly tényező a távolsági közlekedésben; mindössze 0,25%-át képviseli a távolsági közlekedés országos teljesítményének. 1984-ben a legforgalmasabb 25 állomásán alig 11 millió utas fordult meg, miközben a 25 legforgalmasabb repülőtérén 202 millió. Az Amtrak állomások háromnegyedén kevesebb mint ötven utas fordul meg naponta.⁵⁶

Annak érdekében, hogy megszabadítsa a szövetségi költségvetést ettől a veszteségforrástól, az Üzemeltetési és Költségvetési Hivatal igazgatója ékesszólóan azt bizonygatta, hogy ha nem történik meg „a támogatás teljes leállítása és az Amtrak eszközeinek értékesítése, a szövetségi kormány további dollármilliárdokat fog ölni az Amtraknak nevezett mozgó pénznyelő automatába”.⁵⁷ A Reagan-kormányzat leállította a szubvenciót, noha tudta, hogy jelenlegi formájában az Amtrak nem fog tudni helytállni a piacon, és valószínűleg csődbe fog menni. Ez viszont lehetővé teszi, hogy az Északkeleti Folyosó mentén, Boston, New York és Washington között egy hatékony vasútvonalat hozzanak létre; ezt azután szubvencionálhatják azok az államok és helyi önkormányzatok, amelyek területén áthalad, ha ezt előnyösnek tartják.

Külföldön hasonló problémák merülnek fel, mint az Egyesült Államokban, és a gyökerek is valószínűleg azonosak. A Japán Nemzeti Vasút állami vasúttársaság; tevékenységét megbénítják a politikusok, a szakszervezetek, a bürokraták. Teherforgalmát már elvesztette, gyorsan csökken az utasforgalma is, veszteségekkel küszködik, miközben a magántársaságok kevesebb embert foglalkoztatnak, alacsonyabb díjakat számítanak fel, és komoly bevételhez jutnak a JNV-ével majdhogynem párhuzamos vonalaikon. A JNV például egyik jokohamai állomásán 50 embert foglalkoztat, miközben a magántársaság ugyanazon az állomásán csupán 24-et, pedig 60%-kal több utast szállít.⁵⁸

Egy másik példa Görögországból származik: a magántehervagonok kirakodása, fordulása két-három napot vesz igénybe, ezért a kocsialláspénz kicsi. Az állami vasút kocsijainak tipikus fordulási ideje ugyanakkor húsz-harminc nap.⁵⁹

Ezzel szemben a Kanadai Nemzeti Vasút (állami) és a Kanadai Pacific (magán) összehasonlító vizsgálata semmilyen hatékonyságbeli különbséget nem tudott kimutatni. Ez azzal magyarázható, hogy a két vasúttársaság versenyben van egymással, ezért a teljesítményük is hasonló.⁶⁰ Ezek a tények megerősítik a szilárdhulladék-

gyűjtés vagy az iskolabuszok kapcsán tett korábbi megfigyeléseinket, miszerint a verseny, nem pedig a szolgáltató magán vagy állami volta az, ami a hatékonyságot alapvetően meghatározza.

Légi közlekedés

Érdekes összehasonlítást tettek Ausztráliában egy állami és egy magán légi fővonal között. Az előbbi egy állami vállalat működteti, utóbbi koncessziós formában működik. Elég az hozzá, hogy a két légitársaság azonos útvonalon repült, azonos városokat szolgált ki, azonos repülőgépeket üzemeltetett és azonos díjat számított fel.

Három mutatót használtak a légitársaságok összehasonlítására: az egy alkalmazottra eső teher- és levélfuvar tonnáját, az egy alkalmazottra eső utasszámot és az egy alkalmazottra eső bevételt. Valamennyi mutató tekintetében a magán-légitársaság mutatkozott hatékonyabbnak, tízéves átlagot tekintve, 204, 122, illetve 113%-kal. Egy tizenhat éves időszakra kiterjedő komplex elemzés úgy találta, hogy a magán-légitársaság teljesítménye valamennyi mutató tekintetében és minden egyes évben jobb volt, mint az államié.⁶¹ (Ugyanakkor a járatot kizárólagos joggal üzemeltető két vállalat költségei igen magasak – 55%-kal magasabbak, mint a hasonló USA-beli járatoké a deregulációt követően.)⁶² E különbség okait azonban nem sikerült feltárni, és egy esetből amúgy is nehéz általánosítani.

A légi közlekedés irányítása

A légi közlekedés irányítási rendszerét az Egyesült Államokban egy szövetségi kormányhivatal működteti, finanszírozása pedig a repülőterek, illetve a menetjegyek megadóztatása útján történik. Poole azt állítja, hogy a légi közlekedés irányítása rossz hatékonyságú, technikailag elmaradott, és ez elengedhetetlen következménye annak, hogy szervezeti szempontból monopolizált állami bürokráciaként viselkedik. Poole a privatizációra szavaz, amikor az egyes repülőterek (kezdetben csak a kisebbek) maguk kötnek szerződést a magánvállalatokkal a szolgáltatásra.⁶³ Számos kis repülőtér elindult már ezen az úton. Amikor az új-mexikói Farmington repülőtérén ez megtörtént, a költségek 300 000 \$-ról hirtelen 90 000 \$-ra csökkentek évente.⁶⁴ Az alacsonyabb költséget nem az okozza, hogy az irányítók gyengébb képzettségűek vagy a felszerelés szegényesebb lenne; az irányítók tapasztaltak, többségük korábbi szövetségi légiirányító. A különbség oka a rugalmasabb munkarend, a célhoz igazodó berendezés, a magas munkamorál. A szakszervezet is erőteljesen támogatja ezt a fajta privatizációt, mert észrevette, hogy a légiirányítóktól a kis repülőtereken megkövetelt vezetési képességek a munkát gazdagítják, javítják a munkaerőköltsöt és a teljesítményt, éles ellentétben a szövetségi működtetésű irányítótoronyok merev, bürokratikus viszonyaival.⁶⁵

De mit szólunk azokhoz a széles körben elterjedt aggodalmakhoz, hogy egy ilyen összetett, kritikus, egybefüggő rendszert, mint amilyen a légi forgalom irányítása, ahol annyi ember élete forog kockán, mégiscsak biztonságosabb lenne egyetlen

országos szervezetbe összefogni? Némi gondolkodás árán rájövünk, hogy ennek nincs több értelme, mint ha azt követelnénk meg, hogy valamennyi pilóta tartozzon ugyanahhoz a légitársasághoz, vagy hogy minden autót ugyanannál a cégnél alkalmazott sofőr vezessen, és ugyanezen cég legyen felelős minden útjelzőtábláért és közlekedési lámpáért is. Amire szükség van, az a közlekedéssel és a biztonsággal kapcsolatos előírások egységesítése, és nem egy monolit vállalat felállítása.

A Parti Őrség

Az USA parti őrsége katonai szervezetnek és ezért „jellegénél fogva kormányzati-nak” tűnik. A látszat azonban csal; többnyire egy közlekedési vállalatról van szó. Az *Elnök Magánszektorbeli Költségviszonyokat Vizsgáló Bizottsága* (közismertebb nevén a Grace Bizottság) megvizsgálta a parti őrséget, és úgy találta, hogy három funkciója privatizálendő.⁶⁶

A keresés és mentés emberéletet nem veszélyeztető esetekben az egyik privatizációra ajánlott terület. Ez a legköltségesebb egyébként a Parti Őrség valamennyi feladata közül, hiszen évente 80 000 hívást kell teljesíteni, amiből 80% a „normál”, tehát nem „sürgős” hívás. A kutatás 80%-a a parttól három mérföldnél nem messzebb lévő célpontra vonatkozik, 72%-uk sporthajóra. Ezért a hívások kb. 80%-át átadják egy önkéntes szervezetnek, a Parti Őrség Segédszervezetének. Kialakulóban van egy kiterjedt, magánszektorbeli mentőszolgálat, amely kellően fel van szerelve nem sürgős keresési és mentési feladatok ellátásához. (Hogy analóg példával éljünk, az autópályán lerobbant gépkocsikat is magán-vontatószerződés alapján kutatja fel, nem pedig az Egyesült Államok hadseregének gépesített gyalogezrede.) Dániában ugyanaz a cég, amely közúti szolgálatot teljesít nehéz helyzetbe jutott autósok számára, légi és tengeri járművek mentésével is foglalkozik. A Grace Bizottság jelentése azzal zárul, hogy a Parti Őrség ugyanazt a feladatot tizenkétszer akkora költséggel látja el, mint a magánszektor, és javasolja, hogy az első évben elérhető 197 millió \$ megtakarítás érdekében csoportosítsák át a nem életmentő kereső és mentő alakulatokat a magánszektorba.

Egy másik feladata a Parti Őrségnek, ami a szervezet erőforrásainak mintegy egyhatodát emészt fel, a part menti hajózás segítése: radarral működő jelzőállomások felállítása és karbantartása, nappali akadályjelzők, bóják, ködjelzők, jelzőhajók, világítótoronyok felállítása és karbantartása. Az effajta eszközök 45%-a magántulajdonban van, tipikus esetben kikötők, kereskedelmi hajódokkok, tengeri platformok közelében; az arányuk még nő is. A Parti Őrség tulajdonában vannak a hajózást segítő szövetségi segédeszközök, ezeket ő üzemelteti, tartja karban, a magáneszközökkel kapcsolatosan azonban a feladata csak a kérelmek elbírálására, a nyilvántartásra, a teljesítmény ellenőrzésére, a felügyeletre terjed ki.

Miután összehasonlította a Parti Őrség és a hasonló tevékenységet folytató magáncégek teljesítményét, a Grace Bizottság arra a következtetésre jut, hogy szerződésben való kiadással a költségek 25%-kal csökkenthetők, a speciális hajók kihasználtsága megháromszorozható, és javasolta, hogy a bójafelügyeletet és a navigációs segédeszközök hibajavítását azonnal adják ki ilyen szerződésbe.

Végül ugyancsak eséllyel pályázhat a privatizációra a kereskedelmi hajók biztonságával kapcsolatos tevékenység. Ez magában foglalja a biztonsági szabványok kidolgozását, a személyzettel kapcsolatos előírásokat, azok betartásának ellenőrzését, a balesetek kivizsgálását, a mérőhajók működtetését, a hajók hitelesítését, működési engedélyének kiadását. A Parti Őrség már megkezdte a magánszektor bevonását a hitelesítői és felügyeleti munkába; a Grace Bizottság azt javasolja, hogy ezt terjesszék ki, mert ettől 41% megtakarítás várható.

Úrutazás

Egyre növekszik a kereslet az űrhajók szigorúan kereskedelmi felhasználása iránt, mint távközlés, ipari termelés, erőforrás-gazdálkodás (pl. speciális felvételek készítése a mező- és erdőgazdaság, a bányafeltárás, a vízgazdálkodás, az időjárás-előrejelzés céljaira). Magánvállalatok már képesek és hajlandók is bekapcsolódni az űrhajók felbocsátásába, megtervezni a rakományt és a berendezést a világűr kereskedelmi célú felhasználása érdekében. De vannak baljós jelek, melyek arra utalnak, hogy a NASA a posta nyomdokában haladva ki fogja zárni a versenytársakat, hogy fenntarthassa jelenlegi monopóliumát. Butler szerint a NASA olyan érveket használt, mint amit valamikor a Synthetic Fuels Corporation és a Clinch River Breeder Reactor („Elismerjük, hogy ez kereskedelmi vállalkozás, de túlságosan sokba kerül, és túlságosan hosszú átfutású ahhoz, hogy a magánszektorra bízhatnánk, ezért mi csináljuk” – természetesen az adófizetők pénzén.⁶⁷)

A NASA újrafelhasználható űrrepülőgépe, amit a ragyogó propaganda segítségével sikerült „eladni” az adófizetőknek, és ami a nagyközönség szemében oly ragyogó vívmánynak tűnt egészen az 1986-os tragikus robbanásig, bizonyos feladatokra talán kevésbé alkalmas, mint az egyszer használatos francia vagy japán űrjárművek. Ezek az országok egyre többet szereznek meg maguknak a felbocsátási megbízásokból, míg Kína és a volt Szovjetunió az űrbéli szolgáltatásait kezdte el árulni.

Az első fontos lépés a privatizáció felé az volt, amikor Reagan elnök meghirdette azt a politikát, hogy a felbocsátási kapacitást és az űrrepülő férőhelyét árverezni fogják, és az nyeri el, aki a valódi költségeket tükröző reális kiinduló árak mellett a legtöbbet kínálja érte. (Mint a legtöbb hagyományos állami közlekedési monopólium, a NASA is ár alatt kínálta szolgáltatásait, hogy ily módon tartsa távol a vetélytársakat, a különbséget pedig az adófizetők pénzén finanszírozott szubvenciókból fedezte.) A további, Butler által a szövetségi kormánynak javasolt lépések, hogy a meglévő kilövőkapacitást és űrtechnológiát bocsássák magán fellövő társaságok rendelkezésére, és a nem katonai célokat szolgáló űrjárműveket értékesítsék.

Egy további privatizációs lépés a távolsági érzékelő műholdakkal (LANDSAT) kapcsolatos, melyek a földet pásztázzák, és az olajtársaságok, termésbecslők, a földhasznosítási tervek készítői és a kutatók számára nyújtanak hasznos információt. 1985-ben a kereskedelmi minisztérium egy-két nagy űrhajózási társaság által alapított vállalatnak adott megbízást, hogy építsenek és üzemeltessenek műholdakat, és az adatokat értékesítsék. A kormány többéves indulási támogatást adott

a vállalatnak, mely az adatok értékesítéséből is bevételhez jut. A Reagan-kormány a szubvenció leállítását javasolta, hogy a piacon dőlhessen el, működőképes-e a LANDSAT; a kormány saját adatszükségletét pedig egyéb forrásból fedezik.⁶⁸

Levine tanulmányozta a világűr gazdasági célú hasznosításával kapcsolatos gazdaságpolitikai és adminisztrációs kérdéseket⁶⁹, Stine pedig arra figyelmeztet, hogy az Egyesült Államok úrvállalkozóit elrettenti az egyre szigorúbb szabályozás, és ez „oda vezethet, hogy az USA kiengedi kezéből a naprendszert.”⁷⁰ Furcsa módon épp az űrrepülő tragédiája vezetett el a NASA kizárólagos szerepének újragondolásához és a privatizáció irányába történő elmozduláshoz.

Vízszolgáltatás és szennyvíztisztítás

Vízellátás

A múltban a vízellátás volt az egyik legközösségibb jellegű szolgáltatás, amibe a magánszektor a legkevésbé vonták be. De az már valószínűleg nem véletlen, hogy számos országban a vízellátás rossz hatékonyságú, és a víz nem egészséges. 1980-ban 95 fejlődő ország lakosságának csak 45%-a rendelkezett egészséges ivóvízzel.⁷¹

A vízellátás csakúgy, mint az áramszolgáltatás három elemre bontható: kinyerés (fejlesztés), átvitel és a végső fogyasztók közötti elosztás. Ezek egyike sem természetes monopólium, ahogy az világosan látszik például az elosztás példáján. A víz elosztható csöveken, de kínálható és árulható árusok révén is (pl. a fejlett országokban csemegeüzletek árulják a palackozott Perriert, a fejlődő országokban pedig számárkordén húzott hordókból kínálják). A víz díjfizető jóság, a kizárás még a városi vízvezeték esetében is biztosítható; a víz árulható pénzürmével működő, a fogyasztást mérő csapból vagy személyesen felügyelt kioszkból.

Egy, az Egyesült Államok huszonnégy magán- és nyolcvannyolc állami vízművére kiterjedő felmérés adatai azt mutatják, hogy az állami vízmű egyharmaddal drágábban dolgozik. Ennek oka az alacsonyabb munkatermelékenység és a tőke rosszabb kihasználtsága az állami szektorban.⁷² Egy újabb, alaposabb tanulmány viszont semmilyen különbséget nem tapasztalt a költségekben.⁷³

Az Egyesült Államokban a magán vízműtársaságok 31 millió embert szolgálnak ki; az állami társaságok hatszor annyit, 180 milliót. (A maradék magánkutakból látja el magát.) Hanke szembeállítja ezt a helyzetet Franciaországgal, ahol a magán-vízművek a legfőbb szolgáltatók. A francia vállalatok nemzetközileg is az élen vannak a kutatás-fejlesztésben, a berendezések gyártásában és a vízellátás szervezésében.⁷⁴ Párizsnak 1782 óta, amikor a Perrier család megindította, magán-vízhálózata van.

Franciaországban a magánvízművek kétféle megoldást alkalmaznak. Az egyik, hogy a legalacsonyabb árat kínálnak (aki tehát a legolcsóbban nyújtja a vizet a felhasználóknak) koncesszióba adják. Az finanszírozza, építteti, működteti, tartja karban az összes szükséges berendezést a koncesszió ideje alatt, ami általában 30 év, majd a rendszert átadja az államnak.

A második rendszer hasonlít az elsőre, azzal a különbséggel, hogy itt a finanszírozás és a tulajdon mindvégig az államnál marad. A 4. fejezetben felállított fogalmi rendszerben gondolkodva azt mondhatjuk, hogy itt a vízszolgáltatást két részre bontják, a finanszírozás és a tulajdon állami szolgáltatás, a vízellátás egyéb területei pedig koncesszió tárgyai. Hanke nem részletezi a kétféle megközelítés előnyeit-hátrányait.

Fontos gazdaságpolitikai kérdés az Egyesült Államokban a nagy vízműépítések kérdése, különösen délnyugaton. Egyre inkább felismerik, milyen hatalmas pazarlással jár, ha az ország valamennyi adófizetője olyan költséges vízműépítkezéseket pénzel, melyekből közvetlen haszna csak a helyi lakosságnak meg a helyi mezőgazdasági üzemeknek van. A politikusok felismerik lassan a piac előnyeit, a környezetvédők pedig úgy érvelnek, hogy nincs kellő ösztönzés az ésszerű vízgazdálkodásra, ha a vizet erősen aláértékelik (California Central Valleyben például a felhasználók alig 9%-át fizetik a költségeknek), ezért a rossz minőségű földet is művelés alatt tartják.⁷⁵ Hogy az így kialakult rendszer pazarló, ez egyike volt azon ritka kérdéseknek, melyben a környezetvédők és a Reagan-kormányzat tökéletesen egyetértettek. A környezetvédők lelkesen támogatták a kormányt abban a törekvésében, hogy törvényben szabályozza a költségeknek a települések közti megosztását. (Egy fehér házi munkacsoportban, ahol ezt a kérdést vitattuk, azt találtam mondani, hogy ha valaki banánt akar termesztetni a Mojave-sivatagban, ebben nem szabad öt megakadályozni, de a felhasznált vízért teljes árat kell hogy fizessen. Ha emiatt a banán előállítás költsége túlságosan megnő, akkor agronómiai ambícióit kell újragondolnia az illetőnek, nem pedig szubvencionált vízért folyamodnia.)

Szennyvíztisztítás

Az Egyesült Államok hetvenöt-nél is több települése magánvállalatokkal kötött szerződést szennyvíztisztító telepének működtetésére és karbantartására. Az adókedvezményektől függően esetenként még az is előfordul, hogy ennél is kedvezőbb, ha a tisztítómű magántulajdonba kerül, például levásárlásos lízingszerződés keretében.⁷⁶

Beszámoltak a szerződéses működtetés jelentős költségmegtakarító hatásáról pl. egy New England-i közösségben, ahol a becslés szerint a működtetési költség 25–88%-kal magasabb, mint a szerződés költsége.⁷⁷ Egy arizonai település magáncéggel kötött szerződést szennyvízkezelő telep építésére és üzemeltetésére 41%-kal alacsonyabb áron, mint amennyibe a teljesen állami szennyvíztisztító kerül; továbbá az állami szennyvíztisztítás folyó költsége is tipikus esetben 25–100%-kal magasabb, mint a magán-szennyvíztisztításé. Ez utal az építésben és az üzemeltetésben tapasztalható veszteségekre, az EPA-előírások érdekében történő túltervezésre, a piacinál magasabb építőipari bérekre, melyek szövetségi finanszírozás esetén meg kell hogy feleljenek a David-Bacon-törvénynek.⁷⁸

Elektromos áram

Az elektromosáram-termelésre és -elosztásra több megoldás alkalmazható: szabályozott koncesszió; önkéntes és együttműködési megoldások; piaci megoldások (1) egymással versengő hálózatokkal (ez csak az Egyesült Államokban található), (2) vízi vagy más megújítható energiára alapozott kis, független rendszerek és (3) szabályozatlan monopólium. Az áramfejlesztés gyakran el van választva az áramelosztástól. Az előbbi magáncég, míg az utóbbit állami vállalat végzi. A magán-áramszolgáltató áramot ad el az állami hálózatnak.⁷⁹

Az Egyesült Államokban a villanyáram-felhasználók 87%-a a kétszáz-egynéhány magánvállalat valamelyikétől kapja az áramot. A maradék 13 százalékot, kb. 32 millió embert a 2200 városi vagy állami rendszer látja el árammal.

Számos tanulmány készült az állami és magánáram, vagyis az állami és a koncessziós megoldás költségének összehasonlítására. Sajnálatos módon e tanulmányok némelyike hibás, és egyetlen tanulmánynak sem sikerült a problémát a maga komplex voltában megragadnia. (Ez is mutatja, hogy milyen nehéz a privatizáció kérdésében jó összehasonlító tanulmányt készíteni.)

Az egyik tanulmány szerint az állami tulajdonú közművekben a költségek jóval alacsonyabbak, mint a magántulajdonúakban, de az elemzés hibás, mert az állami erőművek közé több vízierőmű is bekerült, és ezeket fűtőanyaggal üzemeltetett magánerőművekkel hasonlították össze.⁸⁰ Ezért a kapott különbség nem tulajdonítható teljes egészében a tulajdonformának. Ezt a tanulmányt egyéb módszertani problémák miatt is bírálták.⁸¹

Egy másik tanulmány a nagy magánközműveket hasonlította össze a kis városi közművekkel, és úgy találta, hogy az előbbieket hatékonyabbak; a szerzők következtetése, hogy a magánvállalatok az önkormányzatiaknál jobban ki tudják használni a méretgazdaságosságból fakadó előnyöket.⁸² Ez valóban fontos kérdés, de a tanulmány nem teszi lehetővé a hasonló piacszegmenst kiszolgáló állami és magánáram egyértelmű összehasonlítását. Három másik vizsgálat kizárta a vízierőműveket, és kiküszöbölte a méretkülönbségek hatását. Ezek azt mutatják, hogy a városi közművek hatékonyabbak, mint a magánközművek;⁸³ egy másik tanulmány azonban a különbséget a városi közművek által élvezett adómentességnek tulajdonítja.⁸⁴ (Amint az a 8. fejezetből kiderül, azok a megtakarítások, melyek a közületi vállalat kedvezőbb adósságából származnak, csupán látszólagosak.) A dolgot tovább bonyolítja, hogy Spann szerint a magánvállalatok hatékonyabbak, de legalábbis nem kevésbé hatékonyak, mint a városi közművek. Az ő vizsgálataiban csupán néhány üzemre terjedtek ki.⁸⁵

Fontos tanulmányában Hellman harmincnyolc olyan várost talált az Egyesült Államokban, ahol a villanyáramot egymással versengő termelők szolgáltatják. Piaci szolgáltatást hasonlított össze állami szolgáltatással és államilag szabályozott koncesszióval, és arra az eredményre jutott, hogy a szabadpiaci megoldásnál a magánvállalat árai alacsonyabbak, mint szabályozott esetben, azonban a városi áram mindkettejükénél olcsóbb. Meggyőzően bizonyítja, hogy az olcsó áram biztosítására a verseny alkalmasabb, mint a piacsabályozás.⁸⁶ Primeaux szintén olyan helységre-

ket vizsgált, ahol a háztartások választhattak az áramszolgáltatók között. Ellentétben a közhittel, miszerint az áramszolgáltatás természetes monopólium, és összhangban Hellmann eredményeivel, Primeaux arra a következtetésre jutott, hogy a versenyszerű megoldások hatékonyabbak, mint a monopólium (a kizáró koncesszió); az előbbinél az átlagár 33%-kal alacsonyabb, mint az utóbbinál.⁸⁷

Az Állami Számvevőszék 95 szövetségi áramfejlesztőt hasonlított össze 47 hasonló méretű magánvállalattal 1973–75-ös adatok alapján. Eszerint a magánvállalat költsége 2,72 \$ kilowattóránként, szemben a szövetségi telepek 3,29 \$-jával; más szavakkal az utóbbi 21%-kal költségesebb és telepenként 48%-kal több embert foglalkoztat.⁸⁸ Ezt követően a Grace Bizottság az Energiaügyi Minisztérium Áramértékesítési Részlegére irányította a közvélemény figyelmét, mely részleg 123 vízierőművet, 622 állomást üzemeltet, és 4900 embert foglalkoztat. Rajta keresztül értékesítik az ország áramfelhasználásának 6%-át; bevétele azonban nem fedezi a beruházások költségeit, árképzése hibás, számvitele megbízhatatlan. A bizottság javasolta az ágazatból való rendezett kivonulást privatizáció (államtalanítás) révén. Így 3,5 milliárd \$ költséget lehet megtakarítani és 16,3 milliárd \$ bevételre lehet szert tenni három év alatt.⁸⁹ Az 1987-es költségvetés végrehajtási terve javasolta, hogy adják el a szövetségi vízlépcsőkhöz tartozó valamennyi áramfejlesztő és -átalakító berendezést, csak a gátak maradjanak szövetségi tulajdonban és kezelésben.

DeAlessi a következőképpen összegzi a számos tanulmány eredményét: a magánművekhez viszonyítva az önkormányzati művek alacsonyabb árat számítanak, többet költenek beruházásra, magasabbak az üzemeltetési költségeik, lazább náluk a kapcsolat költség és határbevétel között, ritkábban módosítanak árat, kevésbé készek a költségsökkentő innováció bevezetésére, az ipar ügyfelek között előnyben részesítik a lakossággal szemben, tovább tartják hivatalban menedzsereiket, kevesebb szolgáltatást kínálnak, és nagyobb náluk a megtérülési ráták ingadozása.⁹⁰

Roth egy szomorú történetet mesél el, hogyan tett tönkre fokozatosan egy caracasi magán-áramszolgáltatót a venezuelai kormány. A cég úttörő szerepet játszott 1895. évi megalakítása óta. Annak ellenére, hogy a kormány a díjak emelésére szólította fel, hogy az állami áramszolgáltató vállalat is magasabb díjakat számíthasson, a vállalat árait alacsonyan tartotta, sőt a nyomortelepek lakóinak még kedvezményt is adott. A vállalatot a nyolcvanas években csődbe kergették azzal, hogy (1) a kormány nem fizetett a magánvállalattól vásárolt áramért; (2) adót vetettek ki rá a behajthatatlan kinnlevőségei után; és (3) a vállalat rákényszerült, hogy egy új áramfejlesztő beruházásához USA dollárban vegyen föl hitelt, és amikor a kormány az ország valutáját harmadára leértékelté, a külföldi hitel visszafizetése gyakorlatilag lehetetlenné vált.⁹¹

A koncesszióba adott vállalatok szabályozását ugyancsak tanulmányozták és kritizálták. Roth idéz egy Harvard-tanulmányt az államilag szabályozott latin-amerikai áramszolgáltatókról; végkövetkeztetése, hogy az olcsó áramra való törekvés eredménye az alacsony bevétel és a gyenge szolgáltatás lett, és hogy „a gazdaság számára jelentkező tényleges költség gyakran igen magas volt és kényelmetlenség, késés, áramkiesés, effektív kár formájában jelentkezett... Latin-Amerikának több és nem olcsóbb áramra van szüksége”.⁹²

Meglehet, hogy a kormány valódi feladata az áramszolgáltatás területén a versenypiac, a magánszféra támogatása, mely olyan áramfejlesztőkből áll, melyek hagyományos tüzelőanyagokra, megújítható energiaforrásokra támaszkodva, párhuzamos erőművek közbeiktatásával látják el árammal a központi hálózatot. A kormány csupán a biztonsági előírásokat és a műszaki szabványokat adná meg (pl. a váltóáram frekvenciáját) és a fogyasztót védené a monopolista eladóval szemben. Mint Roth megállapítja: „Kérdéses, hogy szükség van-e az áramfejlesztésbe, átvitelbe, elosztásba, vagy akár az ármegállapításba, az engedélyek megadásába való közvetlen állami beavatkozásra.”⁹³

Távközlés

Postai szolgáltatások

Vajon szükség van-e állami monopóliumra az írott üzenetek továbbítása területén? Nyilvánvalóan nincs. Bár egyetlen nagyobb tanulmány sem hasonlította össze az állami postai szolgáltatást az alternatív megoldásokkal (mert nem volt összehasonlítható méretű magánvállalat), az USA Postaszolgálata (USPS) és a magánszektor relatív teljesítményével kapcsolatban a tapasztalatok gyors ütemben halmozódnak.

Hogy az elején kezdjük, tisztában kell lennünk vele, hogy a Postaszolgálat lényegében állami intézmény annak ellenére, hogy néhány évvel ezelőtt megteremtették a függetlenség látszatát.

Az egyik olyan terület, ahol az USPS közvetlen versenyhelyzetben van, a kisméretű csomagok kézbesítése. Az Egyesült Csomagküldő Szolgálat (UPS) a maga közismert barna kocsijaival egy profitra dolgozó öngazgató magáncég, amely egyértelműen megkérdőjelezte az USPS csomagkézbesítési monopóliumát. Az eredmény szembeszökő:

1. Az UPS díjai általában alacsonyabbak
2. Az UPS több csomagot kézbesít, mint a Postaszolgálat, 1984-ben 1,96 milliárdot az utóbbi 1,86 milliárdjával szemben.
3. Az UPS gyorsabb – a csomagpostával küldött csomag nyolc nap alatt ér el Washingtonból Los Angelesbe, ez több, mint egy Pony Express utazás volt 1861-ben Missouriból Kaliforniába.
4. A sérülési arány az UPS-nél egyötöde a Postaszolgálaténak.
5. Az UPS 100 \$-ig minden csomagra biztosítást ad különdíj felszámítása nélkül.
6. Az UPS adatfelvételt készít minden csomagról.
7. Az UPS – térítés ellenében – házhoz megy a csomagért.
8. Az UPS háromszor kísérli meg a kézbesítést, a Postaszolgálat csak egyszer.
9. Az UPS 1984-ben majdnem 500 millió \$ adózott profitot zsebelt be, míg a Postaszolgálat adómentességet élvező csomagküldő szolgálata veszteséges volt.⁹⁴

Az USPS vezette be először az elektronikus levélküldést, ez azonban katasztrofával végződött, minden kikézbcsített levélen több mint egy dollár volt a veszteség. Egy magánvállalat a Federal Express hasonló szolgáltatásával hamar lekörözte az USPS-t, pedig semmilyen szubvencióban nem részesült.⁹⁵ A Postaszolgálat rossz hatékonyságával kapcsolatos további tényeket közölt az Országos Számviteli Hivatal. Ez úgy találta, hogy az USPS kézbesítői kétszer akkora fizetést kapnak, mint a hasonló munkát szerződésben végzők.⁹⁶

Egy másik közvetlen összehasonlítást az USPS és a magánvállalkozók között a Grace Bizottság végzett. A postai felvevőhelyek működtetésének költsége minden egyes dollárnyi bevételből 24 centre rúg az arizonai USPS esetében. A magánvállalkozóknál ennek a tizedét teszi ki, 2,8 centet.⁹⁷ Az Országos Számviteli Hivatal becslése szerint évi 125–150 millió dollárt lehetne megtakarítani, ha az USPS 7000 korlátozott szolgáltatásokat nyújtó kishivatalát magánvállalkozók által működtetett önkormányzati postahivatallá alakítaná át. Ez megnövelné a szerződéses munkák részarányát az USPS tevékenységén belül: de már ma is a vállalkozók bonyolítják a városközi levélforgalmazást, és majdnem 5000 kézbesítési útvonalat is szerződésben dolgozó magánvállalkozók látnak el. Ez utóbbi a normál költségekben kétharmados megtakarítást tesz lehetővé.⁹⁸

A Postaszolgálat viszonylagos gyenge hatékonyságának fő oka a levélküldemények terén élvezett monopóliuma. Egy monopólium, amit a kölkeikt féltő oroszánanya hevésségével védelmez. Azonnal kiállt felségterületének védelmében, amikor a cserkészek karácsonyi üdvözlőlapon kézbesítésével próbáltak maguknak pénzt szerezni.⁹⁹

Még nagyobb aggodalomra adott okot USPS körökben a House and Senate Delivery Service (Szenátusi és Képviselőházi Kézbesítő Szolgálat), egy magánvállalkozás, mely címzetlen, azonos tartalmú leveleket kézbesít felvételtől számított fél napon belül minden washingtoni szenátornak és képviselőházi tagnak (a levélfelvétel *ingyenes*, ha a feladó a Capitolium kilenc mérföldes körzetében tartózkodik). A kézbesítés díja levelenként 5 – 8 cent, ha a levél meg van címezve. Ezzel gyorsaságban kétszer megelőzi az USPS-t, és az ára mindössze negyedannyi. De sajnos ilyen olcsó szolgáltatást nyújtani törvénytelen, és a vállalkozót megbüntethetik, sőt börtönbe is csukhatják érte.¹⁰⁰

A monopóliumot mind elvi, mind gyakorlati alapon támadták.¹⁰¹ A postamonopóliumra vonatkozó rendelkezéseket Reagan elnök a közérdekkel ellentétesnek minősítette, minthogy a díjak növekedéséhez és a szolgáltatás minőségének romlásához vezet. Elszaporodtak a magán futárszolgálatok, kihasználva a „levél” rendeletbeli definíciójában meglévő kétértelműségeket.¹⁰² Pl. az UPS másnapi kézbesítést ígér bármely két belföldi cím között. Ilyen szolgáltatást az USPS nem kínál. A folyóiratok fokozatosan átállnak a magánkézbesítőkre; pl. a *Better Homes and Gardens* azt állítja, hogy mindössze 10 centet fizetett példányonként a magánkézbesítőnek a Postaszolgálat 16,5 centjével szemben.¹⁰³ A harmadosztályú postát, ami többnyire hirdetésekéből áll, fokozatosan újságmelléletek váltják fel – ezekből 20 milliárd példányt kézbesítenek a hagyományos, magánkézben lévő újsághordókon keresztül. A legsúlyosabb méltánytalanság akkor érte a Postaszolgálatot, amikor az Ország-

gos Számviteli Hivatal arra szólította fel a szövetségi államhivatalokat, hogy a postai költség csökkentése érdekében csomagjaikat kereskedelmi vállalkozások igénybevételével kézbesítsék.¹⁰⁴

Ez a „tejszín lefőlözése!” kiabálnak a monopólium védelmezői mindannyiszor, amikor a postai szolgáltatások privatizálása szóba kerül. Vagyis a magánszektor azzal, hogy szerződéses vagy koncessziós megállapodás keretében ugyanazokat a szolgáltatásokat a jelenlegi átlagköltségnél olcsóbban kínálja, leválasztja a rendszerről a legelőnyösebb tevékenységeket, és megmaradnak pl. a költséges vidéki szolgáltatások, amiket már ma is csak a városiak nyereségének átcsoportosításával lehet fenntartani. Ennek azonban nem kell feltétlenül így lennie. Egy hatékony falusi szolgáltatás közvetlenül is szubvencionálható, és ez kevésbé költséges, mint ha az egész országban fenntartanánk egy rossz hatékonyságú szolgáltatást. Ahelyett, hogy a normális adóbevételt használná erre a célra, Butler ravaszul azt javasolja, hogy a magánvállalatok által kézbesített levelekre vessenek ki adót. Így a keresztfinanszírozás ágazaton belül maradna, és miután a szubvenció költségeit konkrét vállalatok és azok ügyfelei viselnék, nem pedig a névtelen adófizető, várható, hogy erős és jól szervezett nyomásgyakorlói csoportok fognak létrejönni és lobbizni a szubvenció alacsonyan tartása érdekében.¹⁰⁵ (Amint arra a 2. fejezetben rámutattunk, szinte lehetetlen a névtelen adófizetőt konkrét kiadások elleni lobbizásra rávenni – túlságosan kevés forog számukra kockán és ezért a költségek kérlelhetetlenül emelkednek.)

Egy postai díjkalkulátor azt javasolta, hogy vezessenek be versenyt a falusi kézbesítőkörzetek fokozatos szerződésbe való kiadásával. Elképzelése szerint a szerződést, illetve koncessziót megosztva adnák ki annak, aki a legolcsóbban vállalja az adott városban a feldolgozást, a kézbesítést, a szétosztást. A szövetségi állam szerepe így végül csak az irányításra, a beszerzésre, a magas költségű körzetek szubvencionálására szorítkozna.¹⁰⁶

Távközlés

Az üzenetek és csomagok kézbesítéséhez nincs szükség állami monopóliumra; de szükség van-e az elektronikus kapcsolattartásban? Kevés rendszerezett kutatás folyt a magán és az állami távközlési szolgáltatás összehasonlítása területén, két dolog azonban így is kiderült. A telefonszolgáltatás a fejlődő országokban szinte mindig állami kézben van, és az eredmény alacsony hálózatsűrűség és beszélgetésszám, minthogy a döntések politikai alapon és nem a fogyasztói kereslet figyelembevételével történnek. A politika arra törekszik, hogy azonos szintű legyen a telefonellátottság városon és falun, annak ellenére, hogy a költségek jelentősen eltérnek. Így, tekintettel a fejlődő országok tökehiányára, a telefonállomások felszerelését visszafogja a falusi állomások magas költsége, ami az egész országnak csak károkat okoz.¹⁰⁷

A második megjegyzés Franciaország állami távközlési rendszerével kapcsolatos. A postai és távirómonopólium csak a saját készülékeknek a hálózatra kötését teszi lehetővé, aminek az lesz az eredménye, hogy egy telefonos üzenetrögzítő be-

rendezés költsége háromszor akkora, mint az USA-ban, a tízszámjegyes memóriával rendelkező készülékeké pedig négyszeres.

Az állami bürokrácia érdekeit jól fejezte ki az Egyesült Királyság főpostamesztere 1882-ben, amikor sikerrel érvelt amellett, hogy a kormánynak sürgősen saját tulajdonba kellene venni a gyorsan terjeszkedő telefonhálózatot, hogy megakadályozza a távíróbevételek csökkenését.¹⁰⁸ Nem világos, hogy az új találmány megfogtása volt-e a célja, vagy csupán a bevételeire akarta rátenni a kezét.

Japánban az állami telefontársaságot 1985-ben magánvállalattá alakították. E lépésnek több oka volt. Először is a mikroelektronikában elért haladás lehetővé tette új távközlési eszközök és szolgáltatások üzembe állítását, és ez legjobban egymással versengő, profitorientált vállalatokon keresztül valósítható meg. Másodszor: a British Telecommunications privatizálása és az egyesült államokbeli AT and T felbomlása, ami jelentős innovációval kecsegtetett, a Nippon Telephone and Telegraph lemaradásának a rémét festette fel. A harmadik ok – hasonlóan Európához, Észak- és Dél-Amerikához – az állam visszaszorításának politikai követelése volt.¹⁰⁹

Kereskedelmi és adminisztratív tevékenységek

Minden kormány belső, a közönség elől rejtett irodáiban folynak különféle prózai tevékenységek. Ezek nincsenek úgy szem előtt, mint a lakosságnak végzett szolgáltatások, úgymint szemétygyűjtés, vízellátás, autóbuszjáratok üzemeltetése, de olyan feladatokról van szó, melyek nélkül egyetlen nagy szervezet sem tartható fenn, egyetlen bürokrácia sem képes tartósan üzemelni. Ezen közönségesen csak kereskedelmi és adminisztratívnak nevezett tevékenységek listáját a 6.4 táblázat tartalmazza; ezt a Költségvetési és Üzemeltetési Hivatal egy hosszabb – szerződésbe való kiadásra buzdító – listájából¹¹⁰ állítottuk össze. 1984-ben a Kongresszus sikertelen kísérletet tett arra, hogy a szövetségi kormánynak megtiltsa az ilyen kereskedelmi tevékenységek végzését.

E tevékenységek köre meglehetősen széles. Egy 1981-es felmérésben a Szövetségi Beszerzési Hivatal (OFPP) úgy becsülte, hogy e kereskedelmi tevékenységekre működési költségként évente legkevesebb 6 milliárd \$-t, beruházási költségként 3 milliárd \$-t fordítottak, és 226 000 embert foglalkoztattak a szektorban (többségük kékgalléros, és a szövetségi állam civil munkaerőjének a 10%-át teszi ki).¹¹¹

A valóságban ezek jelentősen alábecsült számok, hiszen a 6 milliárd \$-ban nincs benne a honvédelmi minisztérium (DOD) számos kereskedelmi tevékenysége, a Veteránszövetség (VA) kórházai és számos „fehérgalléros” tevékenység*. Ha ezeket is beszámítanánk, az éves költség felmenne 10–15 milliárd \$-ra. Az OFPP úgy becsli, hogy ebből az összegből körülbelül 2–3 milliárd \$-t meg lehetne takarítani,

* „fehérgalléros” tevékenység = értelmiségi, tisztviselői, alkalmazotti, irodaszemélyzeti munka; vö. kékgalléros = fizikai munkás

6.4 táblázat Példák kormányzati üzleti és adminisztratív tevékenységekre

Audiovizuális és nyomdai szolgáltatások

Fényképezés és előhívás; nyomtatás, reprodukció, kötetés; film és videoszalag-előállítás; mikro-filmezés; művészeti és grafikai szolgáltatások; audiovizuális berendezések karbantartása; audiovizuális berendezések üzemeltetése

Gépi adatfeldolgozás

Létesítmény üzemeltetése; berendezések üzembe helyezése és működtetése; rendszertervezés; elemzés; programozás; kártalyukasztás, adatbevitel, adatátvitel

Élelmezés

Büfék, konyhák, pékségek, árusító automaták fenntartása

Egészségügyi szolgáltatások

Orvosi, kórházi, nővéri gondozás; fizikai vizsgálatok; szemüvegek, hallókészülékek gyártása, igazítása; orvosi és fogászati laboratóriumok; diéta és állat-egészségügyi szolgálat

Irodai szolgáltatások

Gyorsírás, titkárnői munkák, gépelés, szövegfeldolgozás, kézbesítés, postázás, fordítás, betanítás, anyaggazdálkodás, bérszámfejtés és pénzügyek, biztosítás, tartozások behajtása, reklám, közönségkapcsolatok, könyvtár-üzemeltetés, ingatlankezelés

Karbantartás és vegyes szolgáltatások

Ácsmunka, vízvezeték-szerelés, villanyszerelés, szobafestés, légkondicionálás, takarítás, portaszolgálat, irodagép-javítás, mosoda, buszszállítás

ha a kormányhivatalok gondosan összehasonlítanák a magán és az állami szolgáltatás költségét, ha bevezetnék a versenytárgyalást és a szolgáltatást az azonos minőséget kínáló magáncégek közül a legolcsóbbtól szereznék be. A Kongresszus Költségvetési Hivatalának (CBO) egy külön tanulmánya az OFPP-ével hasonló eredményekre jutott.¹¹²

Nem szükséges azonban az OFPP és a CBO becsléseire támaszkodni. A DOD maga is részletes információt tett közzé a kereskedelmi szolgáltatások (szemben a hadibeszerezéssel) szerződésben való kiadásával kapcsolatosan. Hivatalos felkérésre a DOD elemezte a külső vállalkozó teljesítményét annál a 235 szerződésnél, melynél az 1980. október 1-jén kezdődött két éves időszakban megindult a munka. Ha versenytárgyaláson nem adták volna ki szerződésbe a munkát, a kereskedelmi tevékenységek házon belüli elvégzése 38 százalékkal többbe került volna, mint a kormánynak a magánvállalkozók szerződéses munkája.¹¹³ Az elemzést akkor végezték, amikor valamennyi szerződés már legalább egy éve élt, úgyhogy az összehasonlítást a tényleges működésre lehetett alapozni. A szerződéses munka költsége pontosan magában foglalja a vállalkozás által működtetett és az állam által biztosított felszerelés költségét, az átállás költségeit, a szerződés felügyeletének, adminisztrálásának költségeit.

Érdemes megjegyezni, hogy pusztán a verseny fenyegetése 7 százalékos költségcsökkenést eredményezett a házon belüli szolgáltatásoknál, még akkor is, ha végül

nem került sor a külső szerződészkötésre. A megtakarítások lehetőségét vizsgáló esetek 45%-ában végül is a házön belüli megoldás mellett döntöttek; ebben szerepet játszott a már említett 7%-os költségcsökkenés. Nem lehet azt állítani, hogy minden házön belüli munka 38%-kal többbe kerül, mint a szerződéses; ez csak a ténylegesen kiadott munkákra, tehát a már említett 55%-ra vonatkozik. Valószínűleg a vizsgálatot magát sem véletlenszerűen végezték; olyan tevékenységekre összpontosítottak, ahol a szerződéstől a legnagyobb megtakarítást várták. Ezért helytelen lenne azt állítani, hogy *minden* e kategóriába eső tevékenység költsége házilagos kivitelezésben 38%-kal magasabb, mint ha szerződésbe kiadják; ez csak azokra vonatkozik, amelyeket *ténylegesen* kiadtak szerződésbe. Ez a tapasztalat megerősít bennünket abbéli véleményünkben, hogy minden tevékenységet meg kell vizsgálni, vajon a szerződésbe való kiadás képes-e csökkenteni a költségeit. Már a kérdés pusztá feltevése (vagy az a fenyegetés, ami benne egyesek számára megfogalmazódik) javítja az eredményeket.

Los Angeles megye is beszámolt a szerződéses szolgáltatásokkal kapcsolatos tapasztalatairól: auditálás, szállítás, közlekedés, parkolási díjak beszedése, titkári, őrzési feladatok, motozás, balzsamozás, mikrofilmezés, gépkocsi-jogosítvány iránti igények feldolgozása, adatkonverzió, gyógyászati eszközök javítása, diétára vonatkozó és orvosi leletek átírása, mosodai szolgáltatás, laboratóriumi tesztelés. 1979 és 1984 között 193 szerződést kötöttek erre a 16 szolgáltatásra, összesen 54,96 millió \$ költséggel. A megtakarítás 24,75 millió \$ volt. Más szavakkal a házilagos szolgáltatás 45%-kal többbe került, mint a szerződéses.¹¹⁴

A 193 esetből 6-ban volt költségesebb a szerződéses munka, mint a házilagos; a végösszegben ez is benne van. Más esetekben a szerződéses vállalkozók a jobb ellenőrzéssel (pl. parkolóhelyek) növelni tudták a megye bevételeit; ez a többlet-bevétel *nincs* benne a fenti számokban, és érdemes figyelembe venni, ha a szerződés összehatását akarjuk értékelni.

Takarítás

A takarításra mindenhol szükség van, és gyakran szerződésben végeztetik. A tapasztalatok e mellett a megoldás mellett szólnak.

A kormányzati és középületek szerződéses takarításának legátfogóbb összehasonlítása Stevenstől származik. Egy húsz városra kiterjedő részletes vizsgálatban, ahol fele-fele arányban volt képviselve a szerződéses és a házilagos tevékenység, arra az eredményre jutott, hogy a költségek 73%-kal magasabbak a házilagos szolgáltatásra ráállt önkormányzatoknál, mint a szerződéses szolgáltatást végzőknél (kiküszöbölve a takarított terület, a végzett munkák és a minőség különbségeit). Stevens a szerződéses vállalkozó alacsonyabb költségét az alacsonyabb bérekre és juttatásokra, a több részmunkaidős foglalkoztatottra, a hivatali órákon kívüli munkavégzésre, a nagyobb eszközhasználatra és a kisebb hiányzásra vezeti vissza.¹¹⁵

New York város iskoláit a városi számvevő vizsgálta, aki arra a következtetésre jutott, hogy sok pénzt pazaroltak takarításra. A külső vállalkozókra való átállás öt iskolánál 13,4% megtakarítást eredményezett, és mérceként szolgált a takarító

munka hatékonyságának vizsgálatához más iskolában. A számvevő azt javasolta, hogy fokozatosan térjenek át a többi iskolánál is a külső vállalkozók alkalmazására ilyen munkák esetében.¹¹⁶

Németországból is vannak információink a takarítómunka hatékonyságáról. Blankart arról számol be, hogy a szövetségi postánál a hivatalok takarítása házilagos kivitelezésben 42–66%-kal drágább, mint szerződésben, a hamburgi közhivatalok pedig 1,4–5-ször akkora költséggel takarítják helyiségeiket, mint ha a munkát szerződésbe adnák ki;¹¹⁷ Pommerehne több nyugatnémet tanulmányt összefoglalva úgy találja, hogy az állami költség a magánköltséget 50%-kal haladja meg a nyomdai munkáknál, 85%-kal a mosodai munkáknál, 100%-kal a gépkocsijavításnál, 50–150%-kal padlótisztításnál, 20%-kal építkezésnél és 160%-kal buszjáratok üzemeltetésénél.¹¹⁸

A köztéri fák ápolása

A legtöbb település felelős az utcáin, parkjaiban lévő fák ápolásáért; idetartozik a fák kiültetése, locsolása, metszése, a kiszáradt fák kiemelése. E tevékenységeket ki lehet adni szerződésbe, és gyakran ki is adják magánvállalatoknak. Detroitban, miután egy tanulmány kimutatta, hogy magánvállalatok a városi részlegnél háromszor olcsóbban tudnák ezt a tevékenységet végezni, rájuk bízta az egészséges fák metszését, és az elpusztult, beteg fáknak a város utcáiról való eltávolítását.¹¹⁹

Egy átfogóbb tanulmány e rendkívül munkaigényes tevékenység állami és szerződéses formájának a teljesítményét hasonlította össze¹²⁰, és hivatásos fakerteszekkel állapította meg a munka minőségét, hiszen a költség függ a minőségtől. A városi faápolás 37%-kal volt drágább, mint a szerződéses, noha a munka minősége teljesen azonos volt. A szerződéses munka kalkulált költségének egynegyede volt városi rezsiköltség, a szerződéskötésnek, illetve a teljesítmény ellenőrzésének költsége.

Az azonos munka eltérő költségét az okozta, hogy a városi alkalmazottaknak valamivel magasabb volt a bére és a juttatása, több volt a fizetett szabadságuk, nagyobb korpótlékot kaptak, nagyobb volt a szakszervezeti tagok aránya, és felügyeletük többlépcsős hierarchiában valósult meg, mint a magánvállalatnál; főnökeinek alig volt szabad kezük a felvételben és az elbocsátásban, a felszerelés karbantartását nem maguk végezték, és a munka kevésbé volt előre megtervezve, mint a magánvállalkozónál. Például a magánvállalkozó felismeri és kihasználja a tevékenység szezonálisát, a város nem.¹²¹

Gyepkarbantartás

Amikor az önkormányzatok többholdnyi földterületet birtokolnak, elkerülhetetlen, hogy annak nagy része zöldterület legyen, amit nyírni, gyomirtózni, trágyázni, vetni, szellőztetni kell; ilyen füves területek találhatók parkokban, autópályák mentén, középületek körül. Az önkormányzatnak tipikus esetben annyi a választási lehetősége, hogy a munkát házon belül vagy szerződésben végezteti el, bár voltak

esetek, amikor önkéntes csoportok vállalták a környéken lévő parkok, füves területek gondozását.

Egy részletes és bonyolult ökonometria elemzés hasonlította össze az állami és a szerződéses szolgáltatást ezen a területen. Minden költséget figyelembe vettek, beleértve a berendezések értékcsökkenését és a szerződés odaítélésének, ellenőrzésének a költségeit. A munka minőségét szemrevételezéssel állapították meg, hogy milyen a gyep színe, sűrűsége, magassága, szegélyezése, mennyi benne a gyom. A méretekből (a nyírt terület nagysága holdban) az elvégzett munkák számából (pl. van-e szellőztetés) és a minőségből eredő különbségek kiiktatása után úgy találták, hogy a városi szolgáltatás 40%-kal drágább, mint a szerződéses. Továbbá: a munka minősége jobb, mint a szerződéses munkánál, bár nem lényegesen. A magasabb állami költség oka a magasabb bérekben és juttatásokban rejlik – ami részben annak tudható be, hogy az alkalmazottak idősebbek és hosszabb a munkaviszonyuk –, az egy munkásra eső termelékenység alacsonyabb, több a hiányzás (beleértve a fizetett szabadságot, az ünnepnapokat, a betegséget) és a felügyelet kevésbé rugalmas.¹²²

Ez az eredmény a munkaviszonnyal járó közszolgáltat rendszerének egy eredmény gyengéjére világít rá. Hogy a felvételnél és az előléptetésnél objektív mércét alkalmazhassanak, a munkaköröket nagyon szűken szabják meg. Az eredmény, hogy a közalkalmazott hosszú éveket, sokszor egész pályafutását szemétdűgyűjtéssel, fűnyírással vagy más hasonló munkával tölti. Bérük a munkaviszonnyal nő, de termelékenységük a korral és az egyszerű, ismétlődő manuális munka okozta unalommal arányosan csökken. A magánszektorban a munkások nincsenek életfogytiglan bezárva ezekbe a foglalkozásokba; az ilyenfajta munkákat általában fiatalabb emberekkel végeztetik, induló tevékenységnek szánják, amit később kinőhetnek. Eltekintve e megközelítés bizonyított hatékonyságától, az egyén számára is jobb mind személyi fejlődése, mind a munka okozta megelégedettség szempontjából.

Területfenntartás

Los Angeles megye 1979 óta óvatos privatizációs tevékenységet folytatott, és gondosan nyilvántartotta a megyei alkalmazásban lévők és a szerződésesek költségeit. Az egyik olyan terület, ahol kellő számú eset gyűlt össze ahhoz, hogy a kétféle megoldás között értelmes összehasonlítást lehessen tenni, a területfenntartás. 1980 és 1984 között a megyei hivatalok ötvenhárom ilyen szerződést kötöttek. Az adatok vizsgálata azt mutatja, hogy a megyei hivatalok által végzett munka 84%-kal többbe került, mint a szerződésben kiadott: 8,8 millió \$-ba szemben a 4,8 millióval. Az adatok a hivatalok önbevallásából származnak, ezért felmerülhet a gyanú, hogy tudatosan fel vannak fújva, de ellenőrizte őket Los Angeles megye számvevősege is, egy független, választott testület, ami az adatok hitelét növeli.¹²³

Bérszámfejtés

Az egyik legalaposabb összehasonlító elemzést állami és szerződéses megoldás között az adminisztratív tevékenységek körében Stevens végezte.¹²⁴ Húszt várost vizsgált. Ezek fele használt szerződéses vállalkozót, a másik fele házon belül végeztette el a munkát. A legtöbb hasonló vizsgálattal ellentétben ő semmilyen különbséget nem talált sem a költségekben, sem a minőségben (hibaszázalék és a feldolgozás gyorsasága). A magyarázat egyszerű. A bérszámfejtésbe definíció szerint beletartozott a naplózás, a bérszámfejtési nyomtatványok kitöltése, a számítógépes adatfeldolgozás, a kinyomtatás és a csekkek szétosztása. A szerződéses vállalkozó szerepe az adatfeldolgozásra és a csekkek kinyomtatására korlátozódott. A szerződő városokban a vállalkozónak kifizetett összeg csak 31%-a volt a bérszámfejtés összköltségének; a legtöbb munkát itt is a városi alkalmazottak végezték, és ezért nem meglepő, ha a városi és a szerződéses munkavégzés költségei gyakorlatilag nem különböztek: a szerződéses költség nagy része is városi költség volt!

Adósságbehajtás

Az Országos Számviteli Hivatal megvizsgálta a szövetségi hivatalok adósságbehajtási tevékenységét, és azt javasolta, hogy a kormányzat az üzleti vállalkozások módszereinek átvételével javítsa a teljesítményét e területen. A szövetségi hivatalnak 8,73 \$-jába került, hogy egy számlát vezessen, illetve behajtásáról gondoskodik (attól a pillanattól, hogy hátralékosná vált, addig, amíg befolyik vagy leírják vagy jogi útra terelik); az üzleti vállalkozásnak ugyanez kevesebb mint 3,50 \$-jába kerül. A vállalatok érdemesnek tartották a 25 \$-os tartozásnak is utánamenni (1978-as adat), míg a szövetségi kormány 600 \$ alatti összegekkel már nem foglalkozott. Továbbá: míg a magánvállalatoknál az egész eljárás öt hónapot vett igénybe, az államnál általában egy évet vagy még annál is többet. Más szavakkal: a magán adósságbehajtó cégek gyorsabbak, hatékonyabbak és állhatatosabbak.¹²⁵

Vagyonértékelés

Amint azt már a 4. fejezetben megemlítettük, az ingatlanértékelést általában magánvállalatok végzik a helyi önkormányzatok részére, különösen ha egy helyhatóságnak viszonylag rövid idő alatt átfogó vagyonértékelést kell végeznie. Ohio ezt a munkát a magánszektorral végezteti. Az ott végzett munkát tanulmányozta a Vagyonértékelők Nemzetközi Szövetsége is. Az ohioi vagyonértékelés minősége volt az összes államok közül a legjobb (a minőséget a családi házak becsült értéke és tényleges eladási ára közti különbséggel mérve) és a becslés költsége csak fele volt az országos átlagnak.¹²⁶ (El kell ismerni azonban, hogy a csekély különbség az illető állam árpolitikáját is tükrözheti, nem csupán a magánértékbecslés fölényét.)

Egyéb tevékenységek

A mosodai szolgáltatásokra igényt tartanak a börtönök, kórházak, és sok más intézmény. Az Országos Számveteli Hivatal tanulmánya kimutatta, hogy az állami részlegek által végzett mosás és száraztisztítás tizenhat vizsgált esetből csak hétben volt drágább, mint a szerződéses. Az esetek többségében a házilagos szolgáltatás legalább olyan hatékony volt, mint a szerződéses lett volna. A magánmosoda képviselője azonban amiatt panaszkodott, hogy képtelen volt kideríteni, mik is a mosással szembeni követelmények, és így nem tudott megfelelő szerződést sem kötni; csak annyit mondtak neki, hogy 246 584 darabról van szó, de azt már képtelen volt megtudni, hogy mennyit kell ebből mosni, mennyit vasalni és mennyi az (pl. törülköző), amit csak szárítani kell vasalás nélkül.¹²⁷

New York Cityben ha egy autó illegálisan parkol a város bizonyos körzeteiben, akkor elvontatják. A tulajdonos a kocsiját csak jelentős vontatási díj és a kifizetett parkolójegy ellenében kaphatja vissza. A vontatást a rendőrség egy speciális részlege végzi kocsinkénti 65 \$ becsült költségért. A munka egy részét versenytárgyaláson meghirdették és a szerződést a legalacsonyabb árat kínáló kapta (ez 30 \$ volt kocsinként). A második legalacsonyabb ajánlat is sokkal alacsonyabb volt a város jelenlegi költségeinél: 34,75 \$ kocsinként.¹²⁸

San Francisco magánkönyvelőcéget fogadott fel, hogy végezze Költségvetési Hivatalának bizonyos tevékenységeit, és ezzel évi 102 000 dollárt takarított meg.¹²⁹ Detroit magánvállalatot fogadott fel a (15 \$-os büntetésről szóló) parkolójegyek feldolgozására. A vállalat ezt a munkát jegyenként 1,80 \$-os költséggel végezte el, míg a városnak ugyanez a munka jegyenként 26 \$-jába került.¹³⁰

Egy másik adminisztratív tevékenység, amit szerződéses formában magánvállalatok végeznek, az állam részére háttérinformáció gyűjtése az állásra jelentkezőkről. Ezt eredetileg átmeneti megoldásnak szánták, hogy ledolgozzák a nagy hátralékot. Az államnak egy eset 500 \$-jába kerül, ha a munkát szerződésbe adja ki, szemben a személyzeti osztály 1200 \$-os költségével. Az érintett szakszervezet azonban azt állítja, hogy így gyengébb a munka minősége.¹³¹

Állami tulajdon

Közföldek

A szövetségi kormány tulajdonában van az Egyesült Államok összterületének 32%-a, több mint egymillió négyzetmérföld; ez megfelel a Mississipitől keletre fekvő egész területnek, hozzáadva még Texast. E terület kevesebb mint egytizede nemzeti parkokhoz tartozik; többsége erdő, legelő, vadon.

Erdő. A szövetségi kormány tulajdonában van több mint 90 millió angol hold haszonerdő (ez egy Japán nagyságú terület); tíz államban övé a haszonerdő több mint fele. Egyes kutatók ezeknek a földeknek a privatizálását javasolják hatékony-

sági, hatásossági és talajvédelmi okokra hivatkozva. Az empirikus tapasztalatok azt mutatják, hogy a magántulajdon hatékonyabb: az USA Erdőszolgálat kezelésében lévő haszonerdők évi hozama mínusz egymilliárd dollár, míg a magán-fakitermelő vállalkozások általában nyereségesek.¹³² Ezt támasztja alá egy német tanulmány is, mely egy hatéves időszakban hasonlította össze az állami és a magánerdőket. A nettó folyó bevételt tekintve az állami erdők hektáronként 30 DM veszteséget termeltek, a magánerdők pedig 15 DM nyereséget.¹³³ Továbbá ugyanaz az erdőterület ugyanakkora fakinyerés mellett egy művezetővel és kilenc munkással üzemeltethető, ha magánkézben van, szemben az állami erdők két művezetőjével és húsz munkásával.¹³⁴

Ezek a jelentések azonban nem elég átfogóak ahhoz, hogy végső döntést lehetne alapozni rájuk, és szükség van a politikai és a piaci alapú döntéshozatal további értékelő összehasonlítására, a ráfordított költségek és az elért eredmény összevetésére hasonló körülmények között.¹³⁵ Ugyanakkor egyre több elemzés bizonyítja meggyőzően, hogy célszerű kevésbé támaszkodni az állami tulajdonú erdőkre (és ami vele jár, a politikai döntéshozatalra) és jobban a magántulajdonúra (a maga piaci alapú döntéseivel). Az előbbit az utóbbinál kevésbé hatékonynak tartják három fontos oknál fogva: (1) Az állami tulajdon költséges lobbizást tesz szükségessé a döntések befolyásolása érdekében; (2) az állami bürokraták döntései ellen szól, hogy azok nélkülözik a piaci információkat, és hogy a szabályozás által érintettek foglyaivá válnak; (3) a magántulajdonos maga vállalja kárát, ha tulajdonával kapcsolatosan gazdaságtalan döntést hoz, míg az állami alkalmazottak esetében ilyen korrekciós tényező nem működik. Az állami tulajdon gyakran vezet rosszul definiált tulajdonjogokhoz; e jogok kikényszerítésének a hiányához, és vagy a közlegelők tragédiájához, vagy a telepések, fakitermelők, állami hivatalnokok általi nyílt fosztogatáshoz. (A közparkok hasonló okokból történő leromlásával a 7. fejezet foglalkozik.) Világosan definiált és kikényszerített tulajdonjogok hiányában (és ami ezzel jár, a megfelelő működtetés jutalmának elmaradása mellett) tág tere nyílik az önkényes kitermelésnek és az újraültetés elmulasztásának. Aki az erdő gondjaiba veszi, nem zárhat ki másokat, nincs joga a jövőbeli fahozamhoz és ezért semmi nem ösztönzi őt arra, hogy hatékony erdőgazdálkodást folytasson.¹³⁶

Az állami erdőknél tapasztalható művelési hiányosságok listája hosszú: megakadályozzák az állami erdőkből származó fa exportját, az állami erdőkből kitermelt fa egy részét elkülönítik, és potom árért a kisvállalkozóknak adják, kormányhivatalokat hoznak létre a fahiány mítoszának terjesztésével, helytelen kitermelési gyakorlatot és ármegállapítási eljárást folytatnak, önköltség alatt adják a fát, pénzt veszítenek azzal, hogy nem a fára érkezett kötés nettó jelenértékét veszik figyelembe (hagyják tovább nőni a már eladott fát az állami erdőben ahelyett, hogy kivágnák és újat ültetnének a helyébe), nem vesznek tudomást az erdőgazdálkodás és erdőgazdaságtan legújabb eredményeiről, helytelenül kezelik a halászati jogokat és a vízfelszín alatti bányászatot, merev, többszörös hasznosítási politikát folytatnak ahelyett, hogy ahol lehet, specializálódnának, különválasztanák az üdülési hasznosítást, a bányászatot, a fakitermelést.

E rossz gazdálkodás következménye, hogy a fa kínálata bizonytalan, instabil,

és ez az erdészetnek a Csendes-óceán északnyugati partjáról, ahol az iparág nagymértékben az állami erdőkre támaszkodik, a délre való elvándorlását idézi elő, ahol a magánerdők dominálnak. Az erdőgazdálkodás kitermelő ágazatból egyre inkább mezőgazdasági ágazattá válik, de a kormányzati politika nem vett tudomást erről az átalakulásról.¹³⁷

Legelők. Az erdőéhez hasonló érvek hozhatók fel az állami tulajdonú haszonlegelők privatizálása mellett is. Ezek területe 155 millió angol hektár, akkora, mint Franciaország, Belgium és Svájc együttvéve. E földek hozama évi mínusz 100 millió \$, míg a hasonló magánlegelők általában nyereségesek.¹³⁸ A privatizálás legnagyobb akadálya a jelenlegi használó, aki teljes használati jogot kap egy jelképes árú legeltetési engedély fejében. (Az állattenyésztők csak 1,35 \$-t fizetnek marhánként havonta, míg a magánlegelőkön a legeltetési díj 3–7 \$¹³⁹.) Miért vásárolnák meg, ha jóformán ingyen használhatják? Hanke leírja, hogyan kalkulálják ezeknek a földeknek az értékét, és javasol egy olyan módszert az értékesítésre, ami politikailag megvalósíthatónak tűnik.¹⁴⁰ Ez olyan helyzet, amelyben a haszon nyilvánvalóan egyéni, míg a szóban forgó jószág közös. Nehéz a köztulajdon mellett érvelni, de még nehezebb ezt a tulajdont privatizálni vagy akárcsak a legeltetési díjakat megemelni, mert akkora ellenállás várható a jelenlegi rendszer kedvezményezettjei részéről.¹⁴¹

Volt, aki azt állította, hogy a vadonterületeket rögtön át kellene adni a környezetvédő csoportoknak, mint amilyen a Sierra Club vagy az Audubon Society, úgyhogy a csoportoknak mérlegelniük kellene, egy blokkban tartsák e meg (ami igazán a szívük szerint való volna) vagy pedig adják ki művelésbe – amiből viszont bevételek keletkezne és ezt további vadonterületek megvásárlására fordíthatnák.¹⁴²

Kőolajtartalékok. Az USA kormánya két működő olajmezőnek is a tulajdonosa és üzemeltetője (köztük az egyik a rossz hírű Teapot Dome). A kőolajat és a földgázt a szabadpiacon értékesíti, de a nemzeti szükségállapot esetére stratégiai kőolajkészletet is fenntart. Ez egy olyan kőolajtartalék, amit már kiemelték a lelőhelyről. A stratégiai készletekből harmincszor gyorsabban ki lehet nyerni az olajat, mint a kőolajmezőkből, ezért szükséghelyzetben ez sokkal jobb szolgálatot tesz. Egy olajmező üzemeltetése kereskedelmi, nem kormányzati tevékenység, és magánvállalkozók valószínűleg hatékonyabban tudnák végezni; ezért a Reagan-kormányzat azt javasolta, hogy az olajmezőket bocsássák áruba.¹⁴³

Állami infrastruktúra

A szolgáltató létesítmények egy széles csoportját *állami infrastruktúrának* vagy *közműveknek* nevezik. Idetartoznak az utak, autópályák, alagutak, repülőterek, kikötői létesítmények, vízi utak, vízszolgáltató és elosztó rendszerek, csatornák és szennyvíztisztítók, nyersanyag-visszanyerő üzemek, középületek, úgymint iskolák, börtönök, hivatalok.

Egyre nagyobb azonban az érdeklődés ezen szolgáltatások privatizálása iránt. Arra számítanak, hogy az „újszerű finanszírozási technikák”, a magánszektor

nagyobb hatékonysága révén e szolgáltatások nettó költségét nagymértékben csökkenteni lehet.

Amíg ezen infrastrukturális létesítmények felépítéséhez a helyi és állami szintű önkormányzatok nagy szövetségi szubvenciókat kaptak, a felhasználó közösgének mindig olcsóbb volt a szubvenciókat igénybe venni, mivel ezek értéke mindig felülmúlta a magánszektor által kínált hatékonyságbeli nyereséget. Ahogy azonban a szövetségi támogatás csökkent, és az új adótörvények egyre inkább arra ösztönöztek, hogy az infrastrukturális igényeket az állami és a magánszektor társulásai révén elégítsék ki, e célra a lehetséges megoldások egész komplexuma jött létre. Bár eddig még nem született végleges értékelés a már megvalósult projektekről, és a hagyományos közműépítkezésekkel történő összehasonlításra sem került sor, a szándékot érthető módon lelkesen fogadták a beruházási bankok, a számvevők, az építőipari vállalatok és a helyi tisztviselők.

Az egyik, általánosan használt technika az eladással kombinált lízing, melynek tipikus lépései a következők:

1. A kormány adómentes ipari kötvényt bocsát ki tőkeemelés céljából.
2. A befolyó összeget hitelbe adja a magánvállalkozónak.
3. A magánvállalkozó magánrészvényekkel kiegészíti a hitelt, és az összeget a létesítménynek az államtól való megvásárlására fordítja.
4. A magánvállalkozó lízingbe adja a létesítményt az államnak. Az állam rendszeres időközönként lízingdíjat fizet a magánvállalatnak.
5. A magánvállalkozó az állammal kötött szerződés keretében működteti és karbantartja a létesítményt.
6. A lízing lejártakor az államnak opciója van a létesítmény megvásárlására.

Az egész megoldás erősen függ a különféle bonyolult tranzakciók adóügyi kezelésétől, és gyakran kritizálják, amiért megkerüli a költségvetési kiadások alkotmányos korlátait. Továbbá minthogy az adómentes kötvények vásárlói általában magas jövedelmű személyek, jelentős „adópcséklással” is jár.

Ugyanezt a szolgáltatást azonban a magánszektor közvetlenebb módon is nyújthatja. Az 1984-ben érvényben volt építési költségek, adórendelkezései és pénzügyi terhek alapján kiszámolták, hogy a víz- és a szennyvízszolgáltatást a magánszektor olcsóbban képes nyújtani, mint az állam!¹⁴⁴

Hanke irányelveket közöl arra vonatkozóan, hogyan kell eladni feleslegessé vált állami létesítményeket. Az ő meghatározásában ezek olyan vagyontárgyak, melyek hozama nem éri el a megfelelő szintet. Leír egy olyan ajánlattételi eljárást, mely alkalmas a számítások elvégzéséhez szükséges információk feltárására.¹⁴⁵ Figyelmeztet azonban, hogy az állam hajlamos az eszközök halmozására, minthogy ez esetben semmilyen eszközkötési vagy földjáradék-fizetési kötelezettség nem terheli. Ezért ezek az eszközök az ő számára ingyen vannak, minthogy megtartásuk semmilyen anyagi áldozatot nem igényel. Még valami szól az ilyen eszközök értékesítése ellen: a bevétel ugyanis többnyire egy másik állami hatóságot illet, az értékesítő hatóságnál viszont létszám- és költségvetés-csökkentésre kerülhet sor.

Bennathan és Wishart tárgyalja az állami és a magánvállalatok szerepét a fejlődő országokbeli kikötői berendezések tulajdonában és működtetésében. Miközben arra panaszkodnak, hogy hiányoznak az empirikus adatok, gondosan okadatolt cikkük arra a következtetésre jut, hogy a kikötők működtetésében tapasztalható műszaki változások egyre előnyösebbé teszik a kikötői berendezések korlátozásmentes magánkézbe adását még olyan országokban is, ahol kevés a kikötő.¹⁴⁶

Állami tulajdonú vállalatok

Amikor az állam magán- vagy díjfizető javak értékesítésében vesz részt, ezeket általában állami tulajdonú vállalatban (ÁTV) állítja elő. Más országokkal összehasonlítva az Egyesült Államokban viszonylag kevés az ÁTV. Ugyanakkor egyesek közülük magukra irányították a Reagan-kormányzat figyelmét, és az komoly kampányt indított eladásuk vagy más módon való privatizálásuk érdekében. Idetartoznak a helyi áramszolgáltatók; a vasúti teherfuvarozás; az Egyesült Államok Postaszolgálatának bizonyos részlegei; a Washington körzetében lévő két nagy repülőtér; a Szövetségi Lakáshivatal; a diákoknak, farmereknek, vállalkozóknak nyújtott hitelek egy jelentős portfóliója; számos biztosítási kötvény.¹⁴⁷

Számos biztosítási programot javasoltak privatizálásra: ez azt jelentené, hogy állami megoldásról utalványosra, illetve utalványosról piacra térnek át. Például a Szövetségi Terménybiztosítási Társaság (SZTT) támogatja a farmerek terménybiztosítását oly módon, hogy viszontbiztosítást ad magánvállalatoknak. A támogatás torzítja a termelési költségeket, a beruházásmegtérülési mutatót, a földértékelést; továbbá arra ösztönzi a farmereket, hogy a rossz minőségű földeket is műveljék. A kormányzat javasolta, hogy az SZTT szolgáltatásait számítsák fel a biztosítótársaságoknak, a programot pedig fokozatosan futtassák ki, ily módon téve lehetővé, hogy a magán-biztosítótársaságok eladhassák, a farmerek pedig megvásárolhassák a biztosítást, mégpedig méltányos feltételek mellett.¹⁴⁸

Az Export-Import Bank közvetlen hiteleket, hitelgaranciát és biztosítást nyújt az USA-exportőröknek, hogy állni tudják a versenyt a többi ország hivatalos exporttámogatásával. A közvetlen hitelek helyett kamatszubszidiát javasoltak.¹⁴⁹

A Külföldi Magánberuházó Társaság (OPIC) egy állami vállalat, mely azzal támogatja a baráti fejlődő országok gazdasági fejlődését, hogy biztosítja az ezen országokba irányuló USA-beruházásokat az olyan politikai kockázatok ellen, mint kisajátítás, a valutakonvertibilitás hiánya, politikai erőszakból származó veszteségek, továbbá garanciát és közvetlen hiteleket nyújt az USA-beruházások finanszírozásának megkönnyítése érdekében. A Reagan-kormányzat az OPIC privatizálására tett javaslatot, miután megvizsgálta, hogy mi a kívánatos szerepe a szövetségi kormánynak a politikai kockázat elleni biztosítás piacán, milyen ütemben nő a magánbiztosítás piaca, milyen biztosítási megoldásokat kínál a Világbank. A privatizáció célja, hogy a politikai kockázat elleni biztosítás piaca hatékony legyen, és hozzájáruljon a harmadik világbeli országok piacorientált fejlődéséhez.¹⁵⁰

Számos más biztosítási és kölcsönprogramot redukáltak, illetve felszámoltak, köztük a kisvállalkozásoknak, a községefejlesztésre, a farmerek lakásépítkezéseire, a házak jelzálogára, a vidék villamosítására, a hajóépítésre, az egyetemi képzésre, a vasútrehabilitációra szánt hiteleket. Lényegében piaci megoldással kívánják felváltani a jelenlegi utalványos rendszert is.¹⁵¹ Jelenleg a kormányhitelek és hitelbiztosítás szerepe az, hogy kedvezményezett hitelfelvevő rétegeket hoz létre, és ezáltal „kiszorítja” a piaci kamatok melletti hitelfelvételt, melyből az egész gazdaság megkülönböztetés nélkül profitálhatna.

Az Egyesült Államokon kívül az ÁTV széles körben elterjedt. Hívják állami vállalatnak, közületi vállalatnak, rezsiüzemnek, félállami intézménynek, és foglalkozik autógyártással, repülőgépjáratok üzemeltetésével, kőolaj-feldolgozással, közművek (pl. villany-, gáz-, víz- és telefonhálózatok) tulajdonlásával és üzemeltetésével, és számos más üzleti tevékenységgel, mely a magánszektorban is rutinszerű területe. Lehet, hogy ezek a vállalatok valamikor magánkézben voltak, és azután államosították őket, de az is lehet, hogy eleve állami vállalatként hozták létre őket, mint ahogy az számos fejlődő országban előfordul. A 6.1 ábra mutatja, hogy különböző országokban mekkora az állami vállalatok részaránya a legfontosabb iparágakban.

Az ÁTV-k klasszikus problémája monopolhelyzetük. Ahelyett, hogy a piaccal kerülnének szembe, menedzsereik az államtól kapják a finanszírozási eszközöket, a garantált hiteleket, az állam vásárolja meg termékeiket, védi piacaikat, szorítja a versenyt a minimumra vagy ellensúlyozza más módszerekkel gyenge hatékonyságukat. Az egyre inkább terjedő állami vállalatok másik problémája a következetlenség: a téma egyik szakértője szerint a helyzet olyannyira bonyolult, hogy azok a hivatalnokok, akiknek a felügyelet lenne a dolguk, nem tudják áttekinteni a helyzetet, és az állam lényegében kormányozhatatlanná válik.¹⁵²

Az államosítás igazolására, illetve a múltban az állami tulajdonú vállalatok megtartására felhozott egyik fő érv, hogy erre a gazdaságirányítás érdekében van szükség: „meg kell szállni a gazdaság parancsnoki magaslatait”. De egy országnak nem kell államosítania a főbb iparágakat ahhoz, hogy közben tudja tartani a gazdaságát, éppúgy, mint ahogy polgárait sem a rabszolgapiacra kell megvásárolnia ahhoz, hogy hatalma legyen felettük.

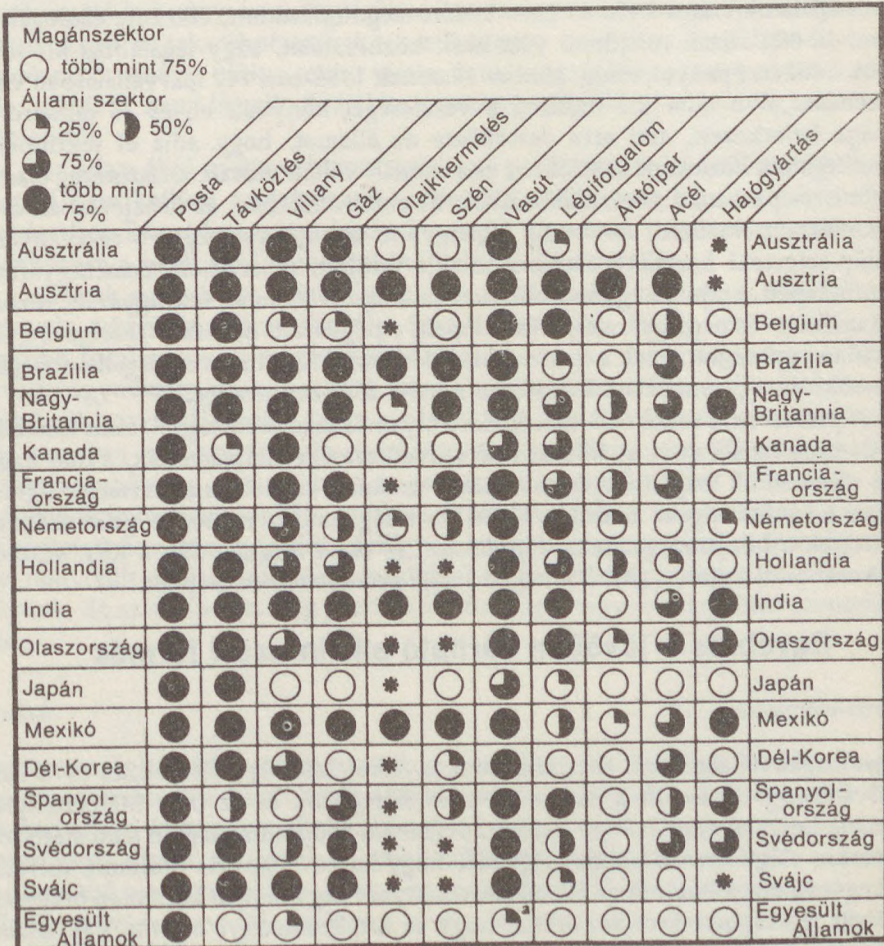
Az államosított, illetve eleve állami vállalatokból való kiábrándulás általános. Következésképp az államtalanítás, a privatizálás egy sajátos formája gyorsan terjed mind a fejlett, mind a kevésbé fejlett országok körében.¹⁵³ politikai-ideológiai meggyőződéstől függetlenül. („Most mind kapitalisták vagyunk”, panaszkodott nekem az egyik állami tervező.)

Azok a fejlődő országok, melyek az évek során a külföldi segélyek dollármilliárdjait költötték ÁTV-k létrehozására, rájöttek, hogy hibát követtek el, és most gyors ütemben privatizálnak, vagy legalábbis beszélnek róla.¹⁵⁴ Visszatekintve a fejlődő országok tévedése nagyon is érthető.

Az európai hatalmak gyarmataikat bürokráciákra keresztül igazgatták (melyek a saját magánvállalataik gazdasági érdekeit szolgálták), és kevés vagy semmi fejlődési lehetőséget nem biztosítottak a nagyobb méretű hazai vállalkozások számára. Természetes volt ezért, hogy az újonnan függetlenné vált országok a bürokráciában a politikai érettség szimbólumát, a (nagy) magánvállala-

latokban pedig a gazdasági kizsákmányolás eszközét látták. A korábbi gyarmatosítók ugyanakkor felelősnek érezték magukat az „intézményi keretek kialakításáért”, ezért a segélyeket a közületi szektorba irányították.¹⁵⁵

Az államtalanítás széles skálát ölel fel. Az Egyesült Királyságban Margaret Thatcher miniszterelnök nagy privatizációs kampányba fogott, melynek eredményeként az állam kiszállt számos, korábban állami tulajdonú iparvállalatból.¹⁵⁶ A kormány részben vagy teljesen eladta a repülőgépgyártásban, az autóiparban, a távközlésben, a rádióban, a vegyiparban, az olajiparban, a kompjártokban és a szállodaipar-



* ismeretlen

6.1 ábra Az állami szektor kiterjedése országonként (1980)

Forrás: *The Economist*, 1986. január 4., 72. sz. (A *The Economist* engedélyével.)

^a beleértve a Conraíft

Megjegyzés: az Egyesült Királyságban 1980 óta folyik intenzív privatizáció.

ban meglévő részesedését. (Az első hét privatizált vállalatnál a privatizáció után rekordnagyságú, a korábbinál 49%-kal magasabb profitot realizáltak. Négyszázezer munkahely, az összes munkahelyek 2%-a került át a közületi szektorból a magán-szektorba.)¹⁵⁷

Mexikó, ahol 1960 és 1980 között az állami tulajdonban lévő, bankszektoron kívüli vállalatok száma 175-ről 520-ra nőtt, próbál fordítani ezen a tendencián, és eladja szállodáit, autóipari vállalkozásait. Argentínában és Kanadában privatizációs minisztert neveztek ki. Japán is megtette az első lépéseket a telefon-, a dohány-, a légi közlekedési és a vasúti vállalkozásainak privatizálására. Brazília, ahol az állami vállalatok száma 1960 és 1980 között megduplázódott, elkezdte eladogatni, bezárni 20 000 állami tulajdonú vállalatát, közhivatalát, vagy legalábbis kivonni belőlük a tőkét. Spanyolország, ahol az államnak 1983-ban 747 iparvállalatban volt részesedése, több mint 2,8 milliárd \$ veszteséget könyvelt el, és 36 milliárd \$ adóssága keletkezett, ami arra ösztönözte az államot, hogy adja el textilipari, idegenforgalmi, közlekedési, szállítási és autóipari vállalkozásait. Olaszország eladta az élelmiszeriparban, a telefonhálózatban, az elektronikában, az űrhajózásban és a csőfektetésben, valamint az ország legnagyobb bankjában meglévő részvényeit. A Fülöp-szigeteki kormány eladásra kínálja üdülőit, teherhajóit, cementgyárait, baromfitelepeit, szója- és egyéb élelmiszer-feldolgozó üzemait, textilgyárait, rézbányákat, cellulóz- és papírgyárait, fűrésztelepeit, cipőgyárait, nefritkő-feldolgozó gyárait, műanyagüzemeit. Ezek a tendenciák valamennyi kontinens országában megfigyelhetők, de a privatizálást korlátozza a helyi tőke szűkössége.¹⁵⁸

A privatizáció sehol nem haladt előre olyan drámai sebességgel, mint Kínában Mao Ce-tung halála után. A földművelő szövetkezeteket felszámolták, a föld nagy részét visszaadták magántulajdonba, minek hatására az élelmiszer-termelés ugrásszerűen megnőtt. Egyes feldolgozóipari és szolgáltatóüzemeket is privatizáltak, enyhítettek a központi gazdaságirányításon, és ezzel megvetették a XXI. századi Kína korábbiól teljesen eltérő világgazdasági szerepének az alapjait.

Egyéb és a jövőben várható alkalmazási formák

Időjárás-előrejelzés

Számos magánvállalat kínál speciális időjárás-előrejelzést ügyfeleinek, és 1978-ban a nyilvánosság elé került a magán időjárás-előrejelzők és az USA Meteorológiai Szolgálat közötti rivalizálás. Egy három hóviharból álló minta alapján (ami statisztikai célokra elégtelen, de ahhoz elegendő, hogy harcot lehessen indítani), melyek közül egyet a magánszektor az állami intézménynél négy nappal korábban helyesen megjósolt, a magánszektor azt állítja, hogy az ő teljesítménye a jobb. Egy állami tisztviselő, akinek az intézménye magán időjárás-előrejelzővel kötött szerződést, elmagyarázta, hogy „amikor az USA Meteorológiai Szolgálatának vagyunk kiszolgáltatva, akkor ők a saját időzítésük szerint, a saját kényelmi szempontjaikra tekintettel adják ki az előrejelzést. Nem nekünk dolgoznak. Más szavakkal: amikor magánvállalkozóval dolgoztunk, akkor mi diktálunk.”¹⁵⁹

Bennett és DiLorenzo arról számol be, hogy amikor a Washingtoni Nemzeti Repülőtér szerződésbe adta ki az időjárás-előrejelzést, az 36% költségmegtakarítást eredményezett (vagyis az állami szolgáltatás költsége 56%-kal magasabb). A szerződéses feltételek a pontos előrejelzésre ösztönöztek azzal, hogy hibás előrejelzés esetén a díjat csökkentették.¹⁶⁰ Még további kutatásra van szükség ahhoz, hogy végleges következtetéseket lehessen levonni.

Bankbetétek biztosítása

A szövetségi kormány és az Egyesült Államok egyes államai garanciát nyújtanak a bankokban és takarékpénztárakban elhelyezett betétekre. Ez a fajta biztosítás mindössze ötvenéves múltat tekint vissza, és más országokban nemigen találkozunk vele; például nem létezik Svájcban, amely pedig híres a pénzügyek óvatos kezeléséről.

Az állam által nyújtott biztosítással az a probléma, hogy az biztosítási szempontból nem kellően megalapozott, a biztosítás díja nem kapcsolódik a vállalt kockázathoz, a kockázatos beruházásokat pedig egyenesen ösztönzi az a tény, hogy amennyiben a bank csődbe megy, a kormány állja a számlát.

Létezik egy sikeres magán-bankbiztosító társaság, mely négy államban hatvannyolc takarékpénztárt biztosít. Sokkal szigorúbb felügyeletet gyakorol, és nagyobb hatalma van a megrendszabályozásra, mint a szövetségi vagy az állami biztosítóügynökségeknek, nagyobb tartalékot képeztet, változó díjat számít fel a bank kockázatvállalásának a függvényében, rugalmasabb, és még soha nem bukott meg, szemben az állami és a szövetségi biztosítóügynökségekkel.¹⁶¹ Ez a sikeres eset azonban csupán egy apró példa. A magánbiztosítás nem fejlődhet mindaddig, amíg az állami ügynökségek uralják a terepet, és állami alapokat használhatnak a rosszul működtetett és nem megfelelően felügyelt bankok veszteségeinek a fedezésére. Ez egy bonyolult terület, melynek megfelelő mélységű tárgyalására itt most nincs helyünk, de az elképzelés elég jelentős ahhoz, hogy nagyobb figyelmet szenteljünk neki.

Bankok

Számos országban államosítva vannak a bankok és feltehetjük a kérdést, hogyan viszonyul ezeknek a bankoknak a teljesítménye a magánbankokéhoz. Davies az ausztrál állami és magánbankokat vizsgálta, és úgy találta, hogy az állami bankok menedzserei a bank tőkéjének nagyobb hányadát tartják kis kockázatú és kevésbé jövedelmező beruházásokban, mint a magánbankok. Továbbá alkalmazottaik leterheltsége kisebb, kevésbé hatékony a munka szervezése és ellenőrzése, mint a nagyvállalatoknál, nagyobb náluk az alkalmazotti létszám. Az eredmény, hogy az állami bankokban sokkal magasabbak a költségek és sokkal alacsonyabb a megtérülési ráta, mint a magánbankoknál.¹⁶²

Pénzkínálat

A kormányzati funkciók között az egyik legszentebb a pénzmennyiség feletti ellenőrzés. Vajon privatizálható-e ez a tevékenység? Túl azon, hogy az érmék és a papírpénz előállítására magán-pénzverdékkel és -pénznyomdákkal kötnek szerződéseket, vajon privatizálható, privatizálandó-e a pénzkibocsátás? A közgazdászok egy befolyásos csoportja a Nobel-díjas Friedrich A. Hayek és Milton Friedman vezetése alatt úgy érvel, hogy a monetáris politikát a piac erőinek és nem a központi bankoknak kell irányítaniuk; lényegében a pénz privatizálását javasolják képromboló gesztussal, mely ellentmond minden bevett szokásnak. Nem kérdőjelezi meg az állam pénzkibocsátási jogát, csupán a *kizárólagosságot*, azt, hogyan kényszeríthetik rá az embereket, hogy ezt a pénzt az általuk megszabott áron elfogadják. Hayek úgy érvel, hogy ha más pénzek is forgalomban vannak, akkor a központi banknak nehezebb felhígítania a pénzkínálatot. A márkanévvel rendelkező pénzek magánkibocsátói közti verseny javítani fogja a pénz minőségét, mint ahogy a többi piacon folyó verseny is javítja a termékminőséget. Ez természetesen meglehetősen provokatív elképzelés.¹⁶³

Következtetések

A szolgáltatásnyújtás különböző módszerei közti hatékonysági és hatásossági összehasonlítások nagy mintát, speciálisan e célra szervezett adatgyűjtést igényelnek, az inputok és az outputok szabványos mérési módszereit. Egy ilyenfajta kutatás nehéz, időigényes és költséges. (Pl. a Savas¹⁶⁴ által végzett átfogó, országos szilárdhulladékgyűjtési vizsgálat majdnem 2 millió \$-ba került.) Ezzel szemben nagy a kísértés arra, hogy az állami költségvetésben vagy az állam által a magánvállalatok körében szervezett felmérésekben található adatokat használják, mert az ilyen adatgyűjtés költsége elenyésző a helyszíni adatgyűjtés költségéhez viszonyítva. Azonban a rá alapozott elemzés nagy valószínűséggel hibás, mert nem teszi lehetővé az összes többi változó hatásának a kiküszöbölését, a szolgáltatási megoldás hatásának a pontos különválasztását.

E szigorú feltételeknek a fejezetben idézett tanulmányok közül csupán néhány tesz eleget; további alapos kutatásra van még e téren szükség. Ugyanakkor a már elvégzett kutatások eredményei, ha kiegészítjük őket más, itt szintén idézett, de véglegesnek nem tekinthető eredményekkel, valamint tekintetbe vesszük a versenynek mind elméleti, mind gyakorlati szempontból igazolt előnyeit, arra a következtetésre vezetnek, hogy a magánszektor általában hatékonyabban és hatásosabban képes biztosítani a közszolgáltatásokat, mint az állam, különösen ha az utóbbinak monopóliuma van.

A következő fejezetben a szolgáltatások egy másik csoportjának – a személyes biztonsággal, egészséggel, jóléttel kapcsolatos szolgáltatásoknak – az alternatív megszervezési módjait fogjuk vizsgálni.

Jegyzetek

¹ E. S. Savas: „Municipal monopoly”, *Harper's* 1971/12. 55–60. o.

² E. S. Savas: „Municipal monopolies versus competition in delivering urban services”, in: *Improving the Quality of Urban Management*. Szerk.: Willis D. Hawley, David Rogers (Beverly Hills, California: Sage, 1974) 473–500. o.; ugyanők szerk.: *Alternatives for Delivering Public Services* (Boulder, Colorado: Westview, 1977); valamint *The Organisation and Efficiency of Solid Waste Collection* (Lexington, Massachusetts: Heath, 1977). L. még Robert W. Poole, Jr.: *Cut Local Taxes without Reducing Essential Services* (Santa Barbara, California: Reason Press, 1976); John D. Hanrahan: *Government for Sale: Contracting Out, the New Patronage* (Washington, D. C.: American Federation of State, County and Municipal Employees, 1977).

³ *Improve Public Service: Shut Out Contractors* (London: National Union of Public Employees, 1982).

⁴ Murray N. Rothbard: *For a New Liberty: The Libertarian Manifesto* (New York: Collier Macmillan, 1978); Robert W. Poole, Jr.: *Cutting Back City Hall* (New York: Universe Books, 1980); Mark Frazier, Walter Olson (szerkesztők: *More for Less* (Washington D. C.: Taxpayers' Foundation, 1980); James T. Bennett, Manuel H. Johnson: *Better Government at Half the Price: Private Production of Public Services* (Ottawa, Ill.: Caroline House, 1981); Donald Fisk, Herbert Kiesling, Thomas Muller: *Private Provision of Public Services: An Overview* (Washington, D. C.: Urban Institute, 1978); Harry P. Hatry: *A Review of Private Approaches for Delivery of Public Services* (Washington, D. C.: Urban Institute, 1983); E. S. Savas: *Privatizing the Public Sector* (Chatham, N. J.: Chatham House, 1982); Robert M. Spann: „Public versus private provision of governmental services”, (Állami, illetve magán-előállítású közszolgáltatások) in: *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Thomas E. Borcherting (szerk.): (Durham: Duke University Press, 1977); Thomas E. Borcherting: „Toward a positive theory of public sector supply arrangements” in: *Crown Corporations in Canada: The Calculus of Instrument Choice*. Szerk.: J. R. S. Prichard (Scarborough, Ont.: Butterworth, 1983); International City Management Association: „Issues in contracting for public services from the private sector,” 1982. május; „Alternative approaches for delivering public services”, 1982. október; és „Rethinking public services,” (Washington, D. C.).

⁵ L. *Fiscal Watchdog*, egy rendszeresen megjelenő hírlevél a privatizálásról és *Reason* magazin, mindkettőt a Reason Foundation of Santa Monica, California adja ki. L. még *Urban Innovation Abroad* az Academy for State and Local Government, Washington, D. C. hírlevele, mely külföldi privatizációs híreket tartalmaz.

⁶ *Passing the Bucks: The Contracting Out of Public Services* (Washington, D. C.: American Federation of State, County and Municipal Employees, AFL-CIO, 1983).

⁷ E. S. Savas: „How much do government services really cost?” *Urban Affairs Quarterly* 15. évf. 1. sz. (1979. szeptember) 23–41. o.

⁸ E. S. Savas: „Public versus private refuse collection: a critical review of the evidence”, *Journal of Urban Analysis* 6 (1979): 1–13. o.; K. Hamada, S. Aoki: „Spinning off” in Japan: the upsurge in privatization”, (Többlethaszon Japánban: a privatizálás fellendülése) in: *Cutback Management: A Trinational Perspective*. Szerk.: G. G. Wynne (New Brunswick, N. J.: Transaction Books, 1983); James C. McDavid: „The Canadian experience with privatizing residential solid waste collection services”, *Public Administration Review* 45 (1985): 602–608. o.; Barbara J. Stevens: „Comparing public- and private-sector productive efficiency: an analysis of eight activities”, *National Productivity Review* 1984, 395–406. o.

⁹ Barbara J. Stevens: *Delivering Municipal Services Efficiently: A Comparison of Municipal and Private Service Delivery* (Washington, D. C.: Office of Policy Development and Research, Department of Housing and Urban Development, 1984. június).

¹⁰ E. S. Savas: „Policy analysis for local government: public versus private refuse collection”, *Policy Analysis* 3. évf. 1. sz. (1977): 49–74. o.; Barbara J. Stevens: „Service arrangement and the cost of refuse collection”, in: E. S. Savas: *Organisation and Efficiency* 121–138. o.; valamint *Delivering Municipal Services*.

¹¹ McDavid: „Canadian experience”.

- ¹² E. S. Savas: „An empirical study of competition in municipal service delivery”, *Public Administration Review* 37. sz. (1977): 714–724. o.
- ¹³ E. S. Savas: „Policy analysis”.
- ¹⁴ „Customers rate refuse service”, *Waste Age* 12. (1981. november): 81–88. o. A cikk Donald Sexton: „Effectiveness, equity and responsiveness of solid waste collection services”, Center for Government Studies, Graduate School of Business, Columbia University, 1979. című munkáján alapszik.
- ¹⁵ Stevens: *Delivering Municipal Services* 192. o.
- ¹⁶ „Customers rate refuse services”.
- ¹⁷ E. S. Savas: „An empirical study”; valamint „Intracity competition between public and private service delivery”, *Public Administration Review* 41 (1981): 46–52. o.
- ¹⁸ T. Stevens: „Service arrangement”.
- ¹⁹ Carl F. Valente és Lydia D. Manchester: *Rethinking Local Services: Examining Alternative Delivery Approaches* (Washington, D. C. International City Management Association, 1984. március) 4. o.
- ²⁰ E. S. Savas: *Organisation and Efficiency* 51. o.
- ²¹ T. Stevens: *Delivering Municipal Services* 26–80. o.
- ²² Uo. 312–369. o.
- ²³ *The Road Maintenance Problem and International Assistance* (Washington, D. C.: World Bank, 1981. december) előszó.
- ²⁴ *The Construction Industry: Issues and Strategies in Developing Countries* (Washington, D. C.: World Bank, 1984) 35–36. o. L. még Clell Harral, Ernesto Henrion és Peter Graziano: *An Appraisal of Highway Maintenance by Contract in Developing Countries*. 2. kiad. (Washington, D. C.: World Bank, 1985).
- ²⁵ „ROADS public fleet survey”, *Roads* 27. évf. 12. sz. (1984. december): 16–19. o.
- ²⁶ „Pothole patrol”, *New York Times* 1985. július 21.
- ²⁷ L. pl. Rothbard: *For a New Liberty* 201–214. o.; és William D. Burt: *Local problems, Libertarian Solutions* (Washington, D. C.: Libertarian Party, 1979). L. még Robert W. Poole, Jr.: „Public works”, in: Frazier Olson: *More for less*.
- ²⁸ T. Rothbard: *For a New Liberty* 201–202. o.
- ²⁹ Scott Burns of Touche, Ross and Co., New York személyes közlése.
- ³⁰ New York-i és philadelphiai tisztviselőkkel folytatott beszélgetés alapján.
- ³¹ T. Stevens: *Delivering Municipal Services*, 290. o.
- ³² Edward K. Morlok, Philip A. Viton: „The comparative costs of public and private providers of mass transit”, in: *Urban Transit*. Szerk.: C. A. Lave (San Francisco: Pacific Institute, 1985), 233–254. o.
- ³³ Charles Feibel és A. A. Walters: *Ownership and Efficiency in Urban Buses*, Staff Working Paper No. 371 (Washington, D. C.: World Bank, 1980).
- ³⁴ Christopher Conte: „Resurgence of private participation in urban mass transit stirs debate”, *Wall Street Journal* 1984. november 27.
- ³⁵ Martin Tolchin: „Private concerns gaining foothold in public transit”, *New York Times* 1985. április 29.
- ³⁶ New York Állam Számvevősege: *Summary of Audit Reports on New York City Transit Authority Operations*, NY-Auth-6-76, 1976.
- ³⁷ Steve H. Hanke: „Privatization: theory, evidence, and implementation”, in: *Control of Federal Spending*. Szerk.: C. Lowell Harris, *Proceedings of the Academy of Political Science* 35. évf. 4. sz. (New York, 1985): 101–113. o.
- ³⁸ Sigurd Grava és Elliot Sclar kiadás alatt lévő elemzése, mely az 1985 *report on transit operating performance in New York state*, New York State Department of Transportation 111–152. o. adataira van alapozva.
- ³⁹ Edward K. Morlok és Frederick A. Moseley: *Potential Savings from Competitive Contracting of Bus Transit* R-UP9951-86-1. sz. jelentés, University of Pennsylvania Civil Engineering Department, 1986. április 16.
- ⁴⁰ Robert A. McGuire, T. Norman Van Cott: „Public versus private economic activity: a new look at school bus transportation”, *Public Choice* 43 (1984): 25–43. o.

- ⁴¹ New York állam jogi bizottsága a költségvetési kiadások ellenőrzésére: *Pupil Transportation Programs* 1978. január 30.
- ⁴² Charles B. Blankart: *Bureaucratic Problems in Public Choice: Why Do Public Goods Still Remain Public?* in: *Public Finance and Public Choice*. Szerk.: K. W. Roskamp (Paris: Cujas, 1979).
- ⁴³ Morlok és Viton: „Comparative costs”.
- ⁴⁴ Uo.
- ⁴⁵ Gabriel Roth, George G. Wynne: *Free Enterprise Urban Transportation* (New Brunswick, N. J.: Transaction Books, 1982), 14. o.
- ⁴⁶ Robert W. Poole, Jr.: „Transit systems”, szerk.: Raymond Q. Armington, William D. Ellis, *This Way up: the local official's handbook for privatisation and contracting out* (Chicago: Regnery, 1984) 20–47. o.
- ⁴⁷ Morlok és Viton: „Comparative costs”.
- ⁴⁸ Idézet Reinhard Stuettgentől. In: *Urban Transportation Abroad* 8. évf. 2. sz. (1985).
- ⁴⁹ A. A. Walters: *Cost and Scale of Bus Services*, Staff Working Paper 325. sz. (Washington, D. C.: World Bank, 1979); l. még Morlok, Viton: „Comparative costs”.
- ⁵⁰ James L. Perry: *Organisational Form and Transit Performance: A Research Review and Empirical Analysis* (Irvine, California: Institute of Transportation Studies, University of California, 1984. szeptember). L. még James L. Perry, Timlynn T. Babitsky: „Comparative performance in urban bus transit: assessing privatization strategies”, *Public Administration Review* 46 (1986): 57–66. o.
- ⁵¹ L. Poole: „Transit systems”.
- ⁵² Gabriel Roth: *Private Provision of Public Services in Developing Countries* (New York: Oxford University Press, 1987); Roth és Wynne: *Free Enterprise Urban Transportation*.
- ⁵³ Charles A. Lave: „The private challenge to public transportation – an overview” in: *Urban Transit* 1–30. o.
- ⁵⁴ Christopher Conte, Daniel Machalaba: „Amtrak may have to drop some weight to survive” *Wall Street Journal* 1985. május 8.
- ⁵⁵ James T. Bennett és T. J. DiLorenzo: „Public employee unions and the privatization of public services” *Journal of Labor Research* 4. (1983): 33–45. o. L. még Hanke: „Privatization”.
- ⁵⁶ Office of Management and Budget: *Major Policy Initiatives, Fiscal Year 1987* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1986) 45–46. o.
- ⁵⁷ Reginald Stuart: „Stockman presses senators to end Amtrak subsidy”, *New York Times* 1985. április 30.
- ⁵⁸ Peter F. Drucker: „Beyond the Bell breakup”, *Public Interest* 77 (1984. ősz): 3–27. o. L. még Susan Chira: „Japan railways: sleek but troubled”, *New York Times* 1984. november 26.
- ⁵⁹ Demetrios Panagiotakopoulos: University of Thrace, magánközlés.
- ⁶⁰ George W. Downs, Patrick D. Larkey: *The Search for Government Efficiency* (Philadelphia: Temple University Press, 1986) 37–38. o.
- ⁶¹ David G. Davies: „The efficiency of public versus private firms: the case of Australia's two airlines”, *Journal of Law and Economics*, 14. évf. 1. sz. (1971. április): 149–165. o.; valamint „Property rights and economic efficiency – the Australian Airlines revisited”, *Journal of Law and Economics* 20. k. 1. sz. (1977. április): 223–226. o.
- ⁶² Michael J. Kirby: „Airline economies of scale and Australian domestic air transport policy”, in: *Property Rights, Regulation and Efficiency: A Further Comment on Australia's Two Airline Policy*. Szerk.: Michael J. Kirby, Robert P. Albon (Canberra: Australian National University Press, 1984).
- ⁶³ Robert W. Poole, Jr.: „Towards safer skies”, in: *Instead of Regulation*. Szerk.: R. W. Poole, Jr. (Lexington, Mass.: Heath, 1982).
- ⁶⁴ Breton R. Schrender: „Some small airports hiring firms to provide air-traffic controllers”, *Wall Street Journal* 1982. március 24.
- ⁶⁵ Larry Phillips: „Time to change our stalling air traffic control system”, *Wall Street Journal* 1984. július 5.
- ⁶⁶ „Privatizing selected coast guard services”, in: *Report on Privatization, President's Private Sector Survey on Coast Control* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1983) 18–197. o. L. még

Philip E. Fixler, Jr.: *Privatizing Coast Guard Services* (Washington, D. C.: Citizens for a sound economy, 1985).

⁶⁷ Uo. 128–132. o.; l. még: „Privatization of National Space Transportation System”, in: *Report on Privatization*, 72–87. o.

⁶⁸ Office of Management and Budget: *Major Policy Initiatives* 47–48. o.

⁶⁹ Arthur L. Levine: „Commercialization of space: policy and administration issues”, *Public Administration Review* 45 (1985): 562–569. o.

⁷⁰ G. Harry Stine: „Closing the door to space development”, *Wall Street Journal*, 1985. július 17.

⁷¹ Roth: *Private Provision of Public Services*

⁷² W. M. Crain, A. Zardkoohi: „A test of the property-rights theory of the firm: water utilities in the United States”, *Journal of Law and Economics* 21 (1978. október): 395–408. o.

⁷³ Susan Feigenbaum, Ronald Teeples: *Public Versus Private Water Delivery: A Hedonic Cost Approach* (Claremont, California: Claremont Graduate School, 1982. június).

⁷⁴ Steve H. Hanke: *On Privatizing Water and Wastewater Services* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982).

⁷⁵ Robert Lindsay: „Arid West realizing water is a salable crop”, (*New York Times* 1985. június 10; valamint Irrigation policy assailed on coast, *New York Times*, 1985. augusztus 22. L. még Terry L. Anderson (szerk.): *Water Rights: Scarce Resource Allocation, Bureaucracy and The Environment* (San Francisco: Pacific Institute, 1984).

⁷⁶ Harvey Goldman, Sandra Mokuvos: *The Privatization Book* (New York: Arthur Young, 1984).

⁷⁷ Richard J. Girouard, David L. Phillips: „Contract operations save over \$ 1 million”, *Public Works* 116, 4. sz. (1985. április).

⁷⁸ Hanke: *Privatization*, 110. o.

⁷⁹ Roth: *Private Provision of Public Services*.

⁸⁰ R. A. Meyer: „Publicly owned vs. privately owned utilities: a policy choice”, *Review of Economics and Statistics* 7. köt. 4. sz. (1975): 391–399. o.

⁸¹ P. C. Mann, J. I. Mikesell: „Ownership and water systems operations”, *Water Works Bulletin* 1976. október; l. még Feigenbaum, Teeples: „Public versus private water delivery”.

⁸² R. I. Wallace, P. E. Junk: „Economic inefficiency of small municipal electric generating systems”, *Land Economics* 46 (1970. február): 98–104. o.

⁸³ James A. Yunker: „Economic performance of public and private enterprise: the case of US electric utilities”, *Journal of Economics and Business* 28 (1975): 60–67. o.; és Richard Hellman: *Government Competition in the Electric Utility Industry* (New York: Praeger, 1972). L. még Leland G. Neuberger: „Two issues in the municipal ownership of electric power distribution systems”, *Bell Journal of Economics* 8. évf. 1. sz. (1977): 302–323. o.

⁸⁴ Sam Peltzman: „Pricing in public and private enterprises: electric utilities in the United States”, *Journal of Law and Economics* 14 (1971. április): 109–147. o.

⁸⁵ Spann: *Public Versus Private Provision*.

⁸⁶ Hellman: *Government Competition*.

⁸⁷ Walter J. Primeaux, Jr.: „Estimation of the price effects of competition: the case of electricity”, *Resources and Energy* 7. (1985): 325–340. o.

⁸⁸ US General Accounting Office (USA Számvevőszék): *Increased Productivity Can Lead to Lower Costs at Federal Hydroelectric Plants*. Report by the Comptroller General of the United States. (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1979. május 29).

⁸⁹ *War on Waste, President's Private Sector Survey on Cost Control* (New York: Macmillan, 1984) 437; Office of Management and Budget: *Major Policy Initiatives* 25–26. o.

⁹⁰ Louis DeAlessi: „An economic analysis of government ownership and regulation: theory and the evidence from the electric power industry”, *Public Choice* 19 (1974): 1–42. o.

⁹¹ Roth: *Private Provision of Public Services*.

⁹² Uo.

⁹³ Uo.

⁹⁴ L. Ronald Kessler: „The great mail bungle”, *Washington Post* 1974. június 12; Henry Stock-Stokes: „UPS shines in yule package service”, *New York Times* 1977. december. 10. és Ernest Holsen-dolph: „Mails losing package business”, *New York Times* 1977. május 30.

⁹⁵ Stuart M. Butler: *Privatizing Federal Spending: A Strategy to Reduce the Deficit* (New York: Universe Books, 1985), 125. o.

⁹⁶ US General Accounting Office: *The Post Office can substantially reduce its cleaning costs*. Az USA fő számvévjének GGD-82-99 számú jelentése (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1982).

⁹⁷ Hanek: *Privatization* 108. o.

⁹⁸ US General Accounting Office: *Replacing Post Offices with Alternative Services*. Az USA fő számvévjének CGD-82-99 sz. jelentése (Washington D. C.: Government Printing Office, 1982).

⁹⁹ Butler: *Privatizing Federal Spending* 125. o.

¹⁰⁰ Jack Shafer: „A private firm plays Post Office to Congress”, *Wall Street Journal*, 1985. február 19.

¹⁰¹ John Haldi: *Postal Monopoly: An Assessment of the Private Express Statutes* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1974).

¹⁰² Ted Vaden: „Soaring costs cloud postal service future”, *Congressional Quarterly Weekly Report* 34 (1976. március 20.): 627–633. o.; Ernest Holsendolph: „Should US Postal Office continue as a monopoly?”, *New York Times* 1976. február 3.; valamint „Mail service competition rising”, *New York Times* 1976. április 18. 31. o.; Cynthia Jabs: „And deliver us from the Post Office”, *New York Times* 1976. július 4. 3. rész, 2. o.; Philip H. Dougherty: „Alternatives to the Post Office”, *New York Times* 1978. február 2., D11; „Deliverer facing action as flouter of postal law”, *New York Times*, 1976. április 18., 31. o.; „Mailman vows he'll fight on”, *Chicago Tribune* 1976. augusztus 17., 4. fej. 13. o.; „Court stops Mrs. Brennan's Postal Service”, *New York Times* 1978. augusztus 6. és Michael S. Larsky: „Alternative delivery: is the Postal Service really necessary?”, *Folio* 2 (1973. február), 34–40. o.

¹⁰³ Phyllis Berman: „Do we really need the Postal Service?”, *Forbes* 1979. június 11. 47–49. old.

¹⁰⁴ „Agencies told to skip Postal Service”, *Washington Post* 1976. május 21.

¹⁰⁵ Butler: *Privatizing Federal Spending* 125. o.

¹⁰⁶ Uo. 127. o.

¹⁰⁷ Roth: *Private Provision of Public Services*

¹⁰⁸ Uo.

¹⁰⁹ Christopher J. Chipello: „Privatization may open Japan's telecommunication market”, *Wall Street Journal* 1985. április 1.

¹¹⁰ *Examples of Commercial Activities* Az A-76 körlevél (módosított) A melléklete (Washington, D. C.: Költségvetési Hivatal 1983. augusztus 4.).

¹¹¹ *Enhancing Governmental Productivity through Competition: Targeting for Annual Savings of One Billion Dollars by 1988* (Washington, D. C.: Office of Management and Budget, Office of Federal Procurement Policy, 1984. március).

¹¹² *Contracting Out for Federal Support Services: Potential Savings and Budgetary Impacts* (Washington D. C.: Congressional Budget Office, 1982. október).

¹¹³ *Enhancing Governmental Productivity* 13–14. o. Gondos elemzésre van szükség, hogy ezt az adatot kihámozzuk a jelentésből. A házilag tevékenység költségbecslése – amit korrigáltak, hogy az összehasonlító időszak béreivel egybevethető legyen – 7%-kal volt alacsonyabb, mint a házilag tevékenység költsége volt, mielőtt a versenytárgyalásos szerződéskötést bevezették volna. Ez utóbbi költség 38%-kal volt magasabb, mint a tényleges szerződéses költség (a hivatkozott mű 1. táblázatának 6. sora).

¹¹⁴ Az adatokat Los Angeles megye főpolgármesteri hivatala volt szíves rendelkezésemre bocsátani.

¹¹⁵ Barbara J. Stevens: *Delivering Municipal Services* 81–140. o.

¹¹⁶ Charles Kaiser: „Custodial services in the schools termed wasteful by Goldin”, *New York Times* 1977. január 24., 45. old.

¹¹⁷ Blankart: *Bureaucratic Problems*.

¹¹⁸ Werner W. Pommerehne és Friedrich Schneider: *Private or Public Production: An European Perspective* (Aarhus, Dánia: Institute of Economics, University of Aarhus, 1985) 12–15. o.; l. még Philip E. Fixler, Jr.: *Germany's Privatization Push*, *Fiscal Watchdog*, 95. sz., Local Government Center (Santa Monica, California; Reason Foundation, 1984. szeptember).

¹¹⁹ Frederick O'R. Hayes: *Productivity in Local Government* (Lexington, Mass.: Heath, 1977), 43. o.

- ¹²⁰ Stevens: *Delivering Municipal Services*, 429–500. o.
- ¹²¹ Uo.
- ¹²² Uo. 370–428. o.
- ¹²³ Hálás köszönet Lynn Bayer hivatalvezetőnek az elemzéshez rendelkezésre bocsátott adatkért.
- ¹²⁴ Stevens: *Delivering Municipal Services* 204–259. o.
- ¹²⁵ US General Accounting Office: *The Government Can Be More Productive in Collecting Its Debts by Following Commercial Practices*, az Egyesült Államok fő számvevőjének FGMSD-78-59 sz. jelentése (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1979. február 23).
- ¹²⁶ Poole: *Cutting Back City Hall* 164. o.
- ¹²⁷ John Contney jelentése, USA képviselőház: *Hearings on Contracting Out of Jobs and Services. Part II. Subcommittee on Employee Ethics and Utilization, Committee on Post Office and Civil Service No 95–29* (Washington, D. C.: Government Printing Office 1977) 74–75. o.
- ¹²⁸ Charles Kaiser: „Private towaways”, *New York Times* 1976. szeptember 4.
- ¹²⁹ „City of San Francisco contracts out budget bureau services and saves \$” *Newsletter, Municipal Finance Officers Associations*, 54. sz. (1972. február 16.): 2. o.
- ¹³⁰ Susan Tompor: „For fast cash, cities pursue illegal parkers”, *Wall Street Journal* 1981. július 23., 25. o.
- ¹³¹ Martin Tolchin: „US hires private concerns to check job seekers”, *New York Times* 1986. február 1., 54. o.
- ¹³² Hanke: *Privatization* 106. o.
- ¹³³ Blankart: *Bureaucratic Problems*.
- ¹³⁴ Pommerehne, Schneider: *Private or Public Production* 14. o.
- ¹³⁵ B. Delworth Gardner: előszó a *Forestlands: Public and Private* (szerk. Robert T. Deacon, M. Bruce Johnson) című könyvhöz (San Francisco: Pacific Institute, 1985.) xxii.
- ¹³⁶ Robert T. Deacon, M. Bruce Johnson: Bevezető, in: Deacon és Johnson (szerk.): *Forestlands* i–22. o.
- ¹³⁷ Uo.
- ¹³⁸ Hanke: *Privatization* 106. o.
- ¹³⁹ Philip Shabecoff: „Rise in federal grazing fees is sought by wildlife group”, *New York Times* 1985. december 31.
- ¹⁴⁰ Steve H. Hanke: „Land policy”, in: *Agenda '83*. Szerk.: Richard N. Holwill (Washington, D. C.: Heritage Foundation, 1983), 181–191. o.
- ¹⁴¹ Frank J. Popper: „The timely end of the Sagebrush rebellion”, *Public Interest* 76. sz. (1984): 61–73. o.
- ¹⁴² Richard L. Stroup, John Baden: *Natural Resources: Bureaucratic Myths and Environmental Management* (San Francisco: Pacific Institute, 1983); l. még Butler: *Privatizing Federal Spending* 82–91. o.
- ¹⁴³ Office of Management and Budget: *Major Policy Initiatives* 27–28. o.
- ¹⁴⁴ Goldman, Mokuvos: *The Privatization Book* és Steve H. Hanke: *On Privatizing Urban Infrastructure* (Washington, D. C.: Office of Policy Development and Research, Department of Housing and Urban Development, 1983. április).
- ¹⁴⁵ Uo.; l. még Hanke: *Land Policy*.
- ¹⁴⁶ Estra Bennathan, Jennifer Wishart: *Private and Public Enterprise in the Ports of Developing Countries*, Working Paper (Washington, D. C.: World Bank, 1982).
- ¹⁴⁷ Office of Management and Budget: *Major Policy Initiatives* 23–48. o. és 159–160. o.
- ¹⁴⁸ Uo. 43–44. o.
- ¹⁴⁹ Uo. 39–40. o.
- ¹⁵⁰ Uo. 41–42. o.
- ¹⁵¹ Uo. 153–160. o.
- ¹⁵² Ira Sharkansky: *Wither the State?* (Chatham, N. J. Chatham House, 1979.) 7–10. o.
- ¹⁵³ „Privatization – everybody's doing it differently”, *Economist* 3 (1986. január): 71–86. o. és Peter Young: *Privatization around the Globe* (Dallas: National Center for Policy Analysis, 1986).
- ¹⁵⁴ Anatole Kaletsky: „Everywhere the state is in retreat”, *Financial Times* (London) 1985. augusztus 2.

¹⁵⁵ Uo.

¹⁵⁶ „Privatization”, *Economist*.

¹⁵⁷ Peter Young: „Privatization in Great Britain”, *Government Union Review* 7. évf. 2. sz. (1986):

1–22.

¹⁵⁸ „Privatization”, *Economist*.

¹⁵⁹ Gregory Jaynes: „Public versus private weatherman”, *New York Times* 1978. február 15. L. még J. T. Bennett, M. T. Johnson: *Federal Government Growth 1959–78: Theory and Empirical Evidence*, New York: International Center for Economic Policy Studies, 1980.

¹⁶⁰ Bennett, DiLorenzo: „Public employee unions”, 39. o.

¹⁶¹ Catherine England: „Private deposit insurance that’s worked”, *Wall Street Journal*, 1985. június 18.; l. még Martin Tolchin: „Private insurance for banks debated”, *New York Times* 1985. június 11.

¹⁶² David G. Davies: „Property rights and economic behaviour in private and government enterprises: the case of Australia’s banking system” (kézirat, Duke University, 1978. augusztus).

¹⁶³ Friedrich A. Hayek: *Denationalization of Money* (London: Institute for Economic Affairs, 1976).

¹⁶⁴ E. S. Savas: *Organization and Efficiency*.

Alkalmazások a védelem és a humánszolgáltatások területén

Talán az állam kialakulásának a legalapvetőbb oka a polgárok védelmének a biztosítása. A lakosság védelme, akár befelé a rendőrség és a börtönök, akár kifelé a hadsereg segítségével, a kormány legalapvetőbb kötelezettségei közé tartozik. A történelem során ehhez egyéb kötelezettségek járultak, és ma már egyértelműen elfogadott tény, hogy „az államnak komoly szerepet kell játszania az egészségügyben, az oktatásban, a lakosság általános jólétének a biztosításában. Ez a fejezet azt vizsgálja, hogy milyen alternatív módjai léteznek a lakosság által igényelt „humánszolgáltatások” biztosításának.

Közbiztonság

A közbiztonság a leginkább közösségi jellegű köztulajdon; biztosítása az állam legfőbb feladata. Mindazonáltal még e területen is találkozunk magánmegoldásokkal. E fejezetben a rendőrséggel, a tűzoltósággal és a börtönökkel fogunk foglalkozni. A honvédelem a következő fejezetre marad.

Rendőrség

Az alapvető védelmet egy bizonyos szintig önkiszolgáló módon biztosítjuk; például a háztartások és a vállalkozások olyan egyéni védőintézkedéseket alkalmaznak, mint záruk, vasrudak, kapuk, székek, riasztócsengők. A közbiztonság fő letéteményese azonban a szervezett rendőrség.

A rendőrség lehet állami és magán. Az állami rendfenntartó erők közé tartoznak a rendőrőrsök, melyek a hozzájuk tartozó lakókörzetekben járőröznek, de elláthatják a szomszédos körzetet is kormányközi szerződés keretében; a megyei rendőrség és a rendőrfőnök gyakran értékesíti ily módon a szolgáltatásait. A magánrendőrséget felbérelhetik egyének, vállalatok, kormányok bizonyos épületek, vagyontárgyak őrzésére, de felbérelheti őket valamely lakókörzet vagy önkormányzat is utcai járőrözésre és rendőri feladatok ellátására.¹

A rendőri szolgálatra kötött kormányközi szerződéseket vizsgálták már, és kiderült, hogy ezek javítják az összhatékonyságot. Kisvárosok számára is lehetővé

teszik a méretgazdaságosság kihasználását azáltal, hogy nagybani termelőktől szerzik be a szolgáltatást; ugyanakkor megmarad a helyi autonómia; a termelő a verseny nyomása alá kerül. Ezt a nyomást az hozza létre, hogy (1) a termelő, tipikusan a megyei rendőrpáncsnokság, részletes költségkimutatást kell hogy készítsen, és azt a fogyasztók, nevezetesen a vásárlóként fellépő városok és kültermi lakosok rendelkezésére kell hogy bocsássa; (2) bármelyik vásárló város esetében fennáll a veszély, hogy saját rendőrsöt szervezhet. A verseny fegyelmező hatásának tudható be, hogy a szolgáltatásaikat szerződés keretében kínáló városi-megyei rendőrpáncsnokságok költséghatékonyabbak, mint a szerződésből kimaradt páncsnokságok.²

Rátérve mármost a tisztán magánrendőrségre, mindenekelőtt azt kell megemlítenünk, hogy a biztonsági ipar magánszektora több embert foglalkoztat, mint az állami rendfenntartás: 680 000 embert az utóbbi 580 000-ével szemben. A magán biztonsági erőkre 1980-ban az Egyesült Államokban 21,7 milliárd \$-t költöttek szemben a közrendészetre költött 13,8 milliárddal, és a közhivatalok a becslések szerint 3,3 milliárd \$-t fordítottak a magán biztonsági szektor szolgáltatásaira.³

A magánrendőrség előretörése jól megfigyelhető a gazdagok lakta településeken; ezek a középkori fallal körülvett város modern megfelelői.⁴ De a magánrendőrség nyilvánvalóan jelen van a középosztálybeli negyedekben is, ahol a családok évi 150 \$-t is kifizetnek az éjjel-nappali járőrözésre.⁵ Egy New York City lakói körében végzett felmérés kimutatta, hogy az emberek 69%-a vagy már fizet magán biztonsági szolgálatra, vagy hajlandó lenne évi akár 120 \$-t is fizetni érte. Csak 59% hiszi, hogy a gyalogos rendőrszolgálatok számának növelésével jelentősen csökkenteni lehetne a bűnözést.⁶ A magánvállalkozások között erős verseny van, s ugyancsak verseny van az állami rendőrpáncsnokságok között is, hogy melyikük adhassa el szolgáltatásait a saját rendőrséggel nem rendelkező kisebb városoknak. Egy magas rangú rendőrtiszt elismeri, hogy a közepes és a magas jövedelmi kategóriákba tartozó családok egyre inkább a magán biztonsági szolgálatot választják, és attól fél, hogy az állami rendőrség kapacitása kihasználatlan marad: „Már látom a napot, amikor egy vállalkozó azzal áll elő, hogy ő Bronxot 50 millióval kevesebért is felügyelni képes, mégpedig jobb minőségben.”⁷ Ha ez valóban megtörténne, annak sokan örülni tudnának.

A bostoni városházán magánőrséget alkalmaztak az épület és a felszerelés őrzésére, nem pedig a városi rendőrség illetékes egységét. Az USA Szolgáltatásfelügyeleti Hivatala széles körben (az esetek 41%-ában) alkalmaz szerződéses őrköt.⁸ Magán biztonsági cégek végzik az utasok és a csomagok átvizsgálását a repülőtereken, védik az üzleteket a tolvajoktól, gondoskodnak a bankok és szállodák biztonságáról, és általában szorosan együttműködnek a helyi rendőrséggel.⁹

Csak néhány település létezik az Egyesült Államokban, mely a rendőri munka egészét magánvállalatokra bízna. Egy széles körben ismert példa Reminderville, a kétezer lakosú Ohio állambeli kisváros, mely Cleveland és Akron között fekszik. A magánvállalatot egy szomszéd városbeli nyugdíjas rendőrpáncsnok alapította. A megbízást akkor nyerte el, amikor a megyei seriff, aki korábban szerződésben dolgozott, a városnak az árat évi 180 000 \$-ra emelte. Pontosan feleakkora árért a

magánvállalat kétszer annyi járőrökcsit üzemeltet, és hatperces reakcióidőt garantál a seriff negyvenöt percével szemben.¹⁰

Minthogy a magánrendőrséggel kötött önkormányzati szerződés viszonylag ritka az Egyesült Államokban, eddig még tudomásunk szerint nem készült megbízható összehasonlító elemzés. Svájcban ez a gyakorlat sokkal elterjedtebb. Harminc város és község áll szerződésben a Securitasszal, egy magánvállalattal, és a Svájci Városszövetség szerint jelentős megtakarítást érnek el, noha ezen állítás alátámasztására konkrét vizsgálat még nem készült. A szerződések általában gyalogos és autós járőrözést írnak elő, valamint épületek és bárók, éttermek éjszakai, zárás utáni biztonsági ellenőrzését.¹¹

Az utcai járőrözéssel szemben a testőri szolgálatokkal kapcsolatban már készültek összehasonlító vizsgálatok. Los Angeles megye harminchat szerződést kötött biztonsági szolgálatra 1980 és 1984 között; a megyei adatok azt mutatják, hogy a költségek 34%-kal magasabbak voltak, amikor a munkát a megye a saját embereivel végeztette. Itt is érvényes azonban az az észrevétel, amit a 6. fejezetben a területfenntartással kapcsolatban tettünk: semmilyen információnk nincs arról, hogy milyen volt a szolgáltatás szintje és minősége a szerződéskötés előtt és után.

Jogos aggodalmak merülhetnek fel a magántestőrök kiképzésével kapcsolatban. Ezeket gyakran minimális bérért fogadják fel, és betanítás, útmutatás nélkül küldik ki a terepre. Jónévű cégek esetében azonban ez a probléma nem nagyobb horderejű, mint a rendőri tévedés problémája az állami szektorban. Úgy tűnik, a probléma kezelésének legjobb módja, ha a szerződést megfelelően fogalmazzák meg, és a teljesítést ellenőrzik.

Amikor a hatvanas évek végén az önkéntes lakókerületi járőrök, a lakóhelyi szervezetek által felfogadott magánőrszolgálatok kezdtek elszaporodni, voltak aggodalmas hangok, hogy nem fognak-e ezek a polgári őrség színvonalára süllyedni. E félelem azonban megalapozatlannak bizonyult. Számos településen igen jó véleménnyel van a rendőrség a bűnmegelőző programokról és az önkéntes polgári járőrözésről.

Tűzvédelem

A tűzvédelem egy másik létfontosságú szolgáltatás, amit állami intézmények, magánvállalatok és önkéntesek párhuzamosan nyújtanak. Az állami és a magánmegoldás hatékonyságát két tanulmány hasonlítja össze. Az egyik Dániában, a másik Kanadában készült.

Dániában a Falck társaság biztosítja a lakosság majdnem felének a tűzvédelmét. 1906-ban alakult magán-mentőalakulatként, majd szerződés keretében kezdett gépjárművet alkalmazó tűzvédelmet nyújtani előbb falusi körzeteknek, majd tevékenységét városokra is kiterjesztette. 1983-ban a vállalatnak 6000 alkalmazottja volt és 130 állomása dolgozott a nap huszonnégy órájában. A tűzvédelem mellett mentőszolgálatot is üzemeltet (beleértve a helikopteres mentőszolgálatot is), valamint országúti járműelvonatást (főleg magán-előfizetőknek) és vízi mentőszolgálatot.

A tűzvédelem költségeit 241 dán közigazgatási egységben vizsgálták többváltozós regressziós elemzéssel. A magán és az állami szolgáltatás költsége közti különbség „szinte hihetetlen” volt. Az előbbinek a költsége fejenként 46,3 korona, szemben az utóbbi 131,9 koronájával; vagyis az állami szolgáltatás majdnem háromszor olyan drága, mint a szerződéses. Ha az elemzést csak a 22 legnagyobb helyhatóságra végezzük, az eredmény még markánsabb. A különbséget három tényezőnek tulajdonítják: (1) méretgazdaságosság (a városi tűzoltóság mérete akkora, amekkora a fennhatósága alá tartozó város); (2) az alternatív szállítók versenye (ha a Falck nem lenne versenyképes, már rég kiszorult volna a piacról) és (3) a szolgáltatás szervezője (aki a keresletet megfogalmazza) nem esik egybe a szolgáltatás nyújtójával. Ha e kettő ugyanaz – figyelmeztetnek a szerzők – a bürokratikus imperializmus legyőzheti a takarékosági törekvéseket. Ezzel kapcsolatban egy őszinte tűzoltóparancsnokot idéz: „[...] egy dinamikus tűzoltóparancsnok [...] természetes törekvése, hogy a vezetése alatt álló egységet növelje, és ezáltal egyrészt kiélhesse vezetői ambícióit, másrészt helyettesekre tehessen szert, akik elvégzik helyette a nemszertem munkát”.¹²

Kanadában száznegy 10 000 feletti lakosú helyhatóságban vizsgálták a tűzvédelmet. Dániával ellentétben Kanadában alig vannak magántűzoltóságok, ezért a vizsgálat az önkéntes, a fizetett és a vegyes tűzoltóbrigádokra összpontosított. A tisztán fizetett helyhatósági tűzoltóbrigádok költsége egyharmadával volt magasabb, mint a fizetett alkalmazottakat és önkénteseket vegyesen alkalmazó brigádoké, hatékonyságuk (a tűz által okozott kárban mérve) azonos volt. Az a tény, hogy az ilyen vegyes brigádok oly gyakoriak Kanadában, arra utal a tanulmány szerzői szerint, hogy számos helyhatóság felfedezte az önkéntes és a fizetett tűzoltók vegyítésének az előnyeit, szemben a tisztán önkéntesekből álló tűzoltóbrigádokkal, amelyeknél a szolgáltatás minősége általában gyengébb.¹³ Egy, az Egyesült Államok városait vizsgáló tanulmány hasonló eredményre jutott.¹⁴

Az amerikai városokban a XIX. században a tűzvédelmet kizárólag magánvállalatok és önkéntesek biztosították, de a városok növekedtével már 1853-ban megkezdődött a helyhatósági tűzvédelemre való átállás, és a magánvállalkozások kihaltak. Napjainkban azonban a magántűzoltóságok reneszánszukat élik, tizen-negy államban tizenhét működik belőlük; még saját szakmai társulásuk is van. Az ágazatban az első az 1948-ban Scottdale-ben (Arizona) alapított Rural/Metro Fire Department volt. Ez Arizona lakosságának 20%-át szolgálja ki, ötven brigádot működtet öt államban. A vállalatot alapos vizsgálatnak vetették alá, költségeit negyvenkilenc város fizetett, önkéntes és vegyes tűzoltó-parancsnokságainak költségével vetették össze.¹⁵ A minta elég nagy volt ahhoz, hogy a különböző költségtényezőket el lehessen különíteni és meg lehessen becsülni, mekkorák lennének a költségek Scottdale-ben, ha valamelyik másik megoldást alkalmaznák. Arra a következtetésre jutottak, hogy a szerződéses tűzvédelem költsége Scottdale-ban csak 53%-a annak a költségnek, amibe a becslések szerint az állami szolgáltatás kerülne, vagyis az utóbbi 89%-kal drágább.

Túl a gazdasági eredmények összevetésén az arizonai vállalat tanulmányozói csodálattal beszélnek a vállalat innovatív, nagy képzelőerőről tanúskodó megoldá-

sairól, mint tűzoltó robotok alkalmazása, jól látható festék a tűzoltókocsikon, nagy kapacitású tömlők, eredeti munkarend.¹⁶ Ugyanakkor a Rural/Metro és más magán-tűzoltóságok hatásossága a biztosítótársaságok értékelése szerint megegyezik a helyhatósági tűzoltó-parancsnokságokéval.¹⁷ A Rural/Metro alapítója adatokkal bizonyítja, hogy a magánszolgáltatás költsége az országos átlag fele csupán.¹⁸

A helyhatósági tűzoltó-parancsnokságok magas költségszintje, különösen ami a bérköltségeket illeti, már legendás. Oaklandben (Kalifornia) a bérek 79%-ára rúgó juttatásokat osztanak, és egy négy évi szolgálati idővel rendelkező tűzoltónak bérben és béren kívüli juttatásban évi 61 392 \$-t fizetnek ki.¹⁹ Amikor egy kis középnyugati város megpróbálta tűzoltó-parancsnokságának költségeit csökkenteni, minden tűzoltó felmondott, majd vakmerően megpróbálták visszahívni a városi képviselőt, eltörölni a kormányzás előjárásági formáját és többséget szerezni a városházán. A költségcsökkentési kísérlet csúfos kudarcot vallott.²⁰ A magántűzoltóságok felfogadására irányuló kísérletek felkorbácsolták a kedélyeket.²¹

A rendelkezésre álló információkból ítélve a legjobb megoldás a legtöbb kis-közepes méretű település számára olyan tűzoltó-parancsnokság felállítása, melyben vannak teljes munkaidős fizetett tűzoltók is meg a településen más posztokat betöltő önkéntesek is, akiket behívóval közvetlenül a tűzhoz lehet rendelni. Amikor nem riasztják őket, a fizetett tűzoltók egész idejüket tűz megelőzéssel, az építési felügyelet „civiljeivel” összehangolt helyszíni vizsgálatokkal töltik. Tekintettel a hagyományos városi tűzoltóságok hagyománytisztelőre, a változtatásokkal szembeni ellenállására, számítani lehet rá, hogy az önkéntesek bevonása, a rendőrség és a tűzoltóság összevonása, a magáncégek felfogadása vagy a tűzoltóság létszámának a csökkentése erős ellenállásba fog ütközni.

Börtönök

Az Egyesült Államokban egyre nagyobb az igény a bűnözők bebörtönzésére. Ezzel az igénnyel nem tart lépést a börtönférőhelyek kínálata, legalábbis a jelenlegi árszinten nem. A börtönök túlszűfoltak; a börtönök építési és fenntartási költsége magas; a közönség pedig, bár követeli a bűnözők elzárását, a magas árat nem hajlandó megfizetni. A helyzet megérett arra, hogy megnyissák a verseny előtt, hogy új szolgáltatók lépjenek a színre, és a börtönök privatizációja éppen ezt célozza.²²

A magánszektor a börtönökkel kapcsolatban többféle funkciót is betölthet: (1) börtönök finanszírozása és építése; (2) fiatalokéak fogva tartására szakosodott intézmények működtetése; (3) felnőttek fogva tartására szakosodott intézmények működtetése; (4) munka biztosítása a foglyok számára és (5) sajátos szerződéses szolgáltatások a börtönök számára, úgymint egészségügy, szakmai képzés a rabok és továbbképzés a személyzet számára.

A közérdeklődés a magánvállalatoknak az első három területen, tehát a különböző fajta börtönök építésében és üzemeltetésében betöltött szerepére összpontosul. A magánszervezetek, főleg a nem profitra dolgozók, már régóta működtetik a bűnözők átmeneti szállásait, de most már maguknak a börtönöknek a működtet-

téséről van szó, beleértve a felnőtt elítéltek közepesen szigorúan őrzött börtöneit. Maximálisan őrzött börtönöket is terveznek profitra dolgozó magáncégek. 1985-ben vagy két tucat felnőtt börtönt építettek és működtettek magáncégek. Többségük az illegálisan az országban tartózkodó külföldieknek és az előzetes letartóztatásban lévőeknek volt fenntartva. Egy nagy visszhangot kiváltó javaslatban a Corrections Corporation of America felajánlotta, hogy Tennessee egész börtönhálózatát átveszi saját kezelésbe. Kilencvenkilenc évi bérletre tett javaslatot, 100 millió \$-t ajánlott fel érte az államnak, és ígéretet tett rá, hogy további 150 millió \$-t fog beruházásra fordítani, beleértve két maximálisan biztonságos új börtön megépítését. Cserébe az állam napi térítési díjat fog fizetni a durván hétezer rab ellátásáért. A javaslatot elvetették, de a merész elképzelés nagy figyelmet keltett.

A börtönprivatizáció iránti nagy érdeklődés az üzemeltetés várható hatékonyságának, a gyors beruházásnak, a rugalmas, innovatív működésnek köszönhető, amit a magánszektortól várnak. Az állami szektor költségei állítólag 20–40%-kal magasabbak, de a bizonyítékok egyelőre gyengék: az állami szektor költségeiből több tétel hiányzik, a magánköltségek pedig hol tartalmazzák, hol nem tartalmazzák az új intézmények építési költségét, ezért az adatok nem összehasonlíthatóak.²³ A költségviszonyok végérvényes tisztázása a jövő feladata. Ehhez nagyobb mintára és a költségek egyértelműbb definiálására van szükség.

A már meglévő börtönökben széles körben használnak szerződéses szolgáltatásokat. Harmincnyolc államban ötvenkét állami intézménynek 200 millió \$ értékben volt szerződése különböző magáncégekkel harminckétféle szolgáltatásra. Az állami szervek úgy értékelték, hogy a szerződéses szolgáltatások olcsóbbak, mint a házigazdosok. Az előnyök felülmúlják a hátrányokat, és a legtöbb állami intézmény a szerződéses szolgáltatások kiterjesztését tervezi; 22%-uk jelezte, hogy foglalkozik az egész börtönrendszer szerződéses működtetésbe való kiadásával.²⁴

A tények alátámasztani látszanak azt a vélekedést, hogy a magánszektor gyorsabban és rugalmasabban tud építeni. A magánfinanszírozás és -építés azért is vonzó az államok számára, mert ilyenkor nem kell – mint kötvénykibocsátáskor – megszerezni a lakosság beleegyezését. Tipikus esetben az államnak nem kell tőkét emelnie, hogy a börtönt megépíthesse; a magánszektor saját finanszírozásban végzi az építést és a működtetést is, az állam pedig évente egy összegben fizet a tulajdosnak a bérleti-vételi szerződés keretében. Ez a megoldás pénzt és időt takarít meg az államok számára, noha az eljárás nem teljesen szabályos, mert megkerüli a szavazókat. Logan példákat hoz fel arra, hogy a magánvállalatok milyen gyorsan és rugalmasan reagálnak az állam börtönépítési megrendeléseire. A privatizáció elméletéből hozott érvekkel bizonyítja, hogy az üzleti vállalkozásként működtetett börtönök takarékosan bánnak az adófizetők pénzével anélkül, hogy bántalmaznák a rabokat, vagy rontanák a börtönkörülményeket.²⁵

A magánbörtönökkel kapcsolatos mozgalom ugyanakkor bizonyos aggodalmakat is felvetett, elsősorban a liberálisok és a börtöntisztviselők részéről. Ezek között vannak alkotmányos problémák, nevezetesen hogy magánszemélynek joga van-e valakit szabadságától megfosztani. A privatizáció hívei azt válaszolják erre, hogy természetesen csak az államnak van joga bebörtönözni valakit, de ez nem

jelenti, hogy csak az állam képes egy börtönt igazságos, emberséges és hatékony módon működtetni. (A valóságban az állami börtönök sem hibátlanok: 1986-ban harminchárom állam ellen volt érvényben olyan bírósági határozat, mely arra kötelezte őket, hogy javítsanak a nyomorúságos börtönviszonyokon.²⁶⁾ Joggal vetődik fel, hogy rendezni kell a rabokról való gondoskodásnak, a személyzet kiképzésének, a büntetés irányelveinek és az erőszak alkalmazásának a szerződésben rögzítendő kérdéseit, de ez ugyanúgy áll az állami börtönökre is. A jogokat és kötelezettségeket gondos mérlegelés után kell szétosztani a különböző állami és magántestületek között. Egyesek erkölcsstelennek tartják, hogy emberek bebörtönzéséből profitra lehessen szert tenni, de ez nem erkölcsstenebb, mint amikor a rendőrök fizetést kapnak a bűnözők kézre kerítéséért vagy az orvosok az életmentésért.

A privatizáció egyes ellenfelei amiatt aggódnak, hogy a magánvállalatok a több és hosszabb börtönbüntetés kiszabásáért és a próbaidő, a feltételes szabadlábra helyezés ellen fognak lobbizni. Az egyik lehetséges válasz erre az aggodalomra, hogy e törekvésük találkozni fog a közvélemény akaratával, mely szintén hosszabb börtönbüntetést követel azért, hogy a bűnözőket el lehessen távolítani az utcákról. Egy másik ellenérv, hogy ez a veszély ma sem fenyeget, holott a börtöntisztviselők, a börtönőrök és szakszervezeteik ma is érdekelték szervezetük növelésében. Végül megfelelő analógiaként kínálnak az óvodák. Ezen üzletág magánvállalkozói nem mutatnak túlzott aktivitást a születési ráták mesterséges növelése, illetve a születésszabályozás és az abortusz tiltása terén. Elképzelhető azonban, hogy idővel egy olyan koalíció jön létre a választott tisztviselők ellenében, amely támogatja a kiadásokat. A jelenség mindenesetre – amennyiben a börtönprivatizáció széles körűvé válik – figyelmet érdemel.

A börtönben végzett munka olyan terület, ahol a magánbörtönök hozzájárulása valóban jelentős lehet. Warren E. Burger legfelső bírósági elnök szavaival kerítéssel körülvett gyárakat építhetnek fallal körülvett raktárak helyett. Természetesen arra vigyázni kell, nehogy azt a régi rendszert reprodukálják, melyben a rabokat a farmokra kölcsönözték ki, ahol jóformán ingyen dolgoztatták őket.

Le kell küzdeni a magánbörtönökkel és a börtönben végzett munkával kapcsolatos jogi és politikai akadályokat (beleértve a szakszervezet ellenállását). Nagyon fontos, hogy pontosan meghatározzák az állam és a magánvállalkozó feladatát, minőségi szabványokat dolgozzanak ki, és a szerződésben meghatározott tevékenységet ellenőrizzék. Ez utóbbi követelmény egy sor tevékenységet igényel, a vállalkozó lekáderezésétől a helyszíni ellenőrzésen és a beépített ügynökök alkalmazásán keresztül egészen a rabok körében végzett bonyolult közvélemény-kutatásokig. Különösen becses interjúalanyok a visszaesők, ha korábban másutt voltak bebörtönözve, hiszen ők összehasonlítást tudnak tenni.

Honvédelem

Katonai beszerzés

Az Egyesült Államok katonai költségvetésének egynegyede megy fegyverbeszerzésre, és ez majdnem teljes egészében a magánszektorral kötött szerződések keretében bonyolódik le. Az eredmény nem mindig öregbíti a megoldás hírnevét. A nyolcvanas évek közepén egyre-másra jelentek meg a hírek a fegyverrendszerek költségtúllépéseiről, a szabványos tartalék alkatrészek magas áráról és az olyan polgári tételekre költött hatalmas összegekről, mint a kávéscsésze vagy hamutartó. Ezeket a szerencsétlen példákat azután a szerződéses megoldás ellen fordították, bár hogy mi lehet az alternatíva, az nem világos.

A problémát az okozza, hogy a szerződést nem nyílt versenyben ítélik oda, és a leszállított terméket nem vizsgálják kellőképpen. A vállalkozók és a honvédség tisztviselői között egy pénzköltési koalíció alakult ki, melybe az egyes államok katonai kiadási tervei révén a Kongresszust is bekapcsolták. Így túlságosan szoros kapcsolat jött létre, és egyes katonai szállítók – azok, akiknek mint egyedüli szállítóknak a jövője biztosítva van – inkább állami intézményként, mint a piacról élő magánvállalkozásként viselkednek. Ez a veszély – a vevő és az eladó közti költekezési szövetség kialakulása – a szerződéses megoldást általában is fenyegeti.²⁷ Ez nem jelent feltétlenül megvesztegethetőséget vagy korrupciót, esetleg csak egy lelkes szerződést, hogy azt mondja: szükségünk volna egy csúcstechnikát képviselő, gyorstüzelő, rózsaszín, hernyótalpas, függőleges vezérsíkú ágyúra, mely szimultán kibocsátott többszörös lézersugaraival röptében találja el az ellenséges golyót.

Hogy az ilyesmit el lehessen kerülni, ahhoz a szerződések gondos kezelésére van szükség. Az első lépés a szerződésbeli specifikáció gondos kidolgozása, a valóban versenytárgyalásszerű odaítélés. Ezt bátorítani, jutalmazni kell. Elkerülhetetlen a leszállított rendszerek szigorú tesztelése. Ezt egy független egységnek kell végeznie, nem pedig a rendszer jövőbeli használojának.

Az üzleti szolgáltatásokról szóló részben (l. 6. fejezet) láttuk, hogy a Honvédelmi Minisztérium (DOD) sokkal jobb eredményt ért el az üzleti szolgáltatások szerződésbe adásával, mint a fegyverrendszerekével.

Hajók karbantartása

A hajók karbantartása olyan funkció, melyre igény van mind az állami (pl. a haditengerészet), mind a magánhajók esetében. A jelek arra utalnak, hogy a magánszektor által végzett karbantartás hatékonyabb, mint az állami szektor által végzett. Az Állami Számvevőszék (GAO) tanulmányozta a haditengerészet táphajóit és összehasonlította őket a hasonló kereskedelmi hajókkal. A kereskedelmi hajók kétszer-háromszor annyit. Azt várhatnánk, hogy ezért karbantartásigényük is nagyobb. Ezzel szemben a haditengerészet hajóinak karbantartására ötször annyit költöttek, 2 millió \$-t szemben a kereskedelmi hajók 400 000 \$-jával. Továbbá a kereskedelmi hajók

évente csak 11–31 napot vannak használaton kívül, szemben a tipikus haditengerészeti hadtáphajók 30–68 napjával. Végül a GAO azt is kiderítette, hogy a kereskedelmi hajókon a *maximális* legénység 46 fő, míg a hadtáphajókon a *minimális* 92 fő, épp a duplája.²⁸

Katonai bázisok ellátása

A katonai létesítmények alapellátása jelentős mértékben történik szerződéses úton. Bennett és DiLorenzo összehasonlította a szerződést a házilag előállítással és beszámol az épület-karbantartási, a járműkarbantartási, a repülőgép-karbantartási, a takarítási, az élelmezési, a mosás-száraztisztítási, a lakás- és üzemeltetési költségek alakulásáról. Ha házilag kivitelezésben végezték, a munka 266 millió \$-ba került, 18%-kal többbe, mint szerződéses formában.²⁹

Ezek az eredmények összhangban vannak a korábbi, részlegesebb vizsgálatokkal. A GAO vizsgálta a hazai katonai létesítmények fenntartását. Arra a következtetésre jutott, hogy a huszonhét bázis közül huszonkettőben olcsóbb lett volna a szolgáltatás – 3,7 millió \$-ral – ha a munkát szerződésbe adják ki. Ezért a GAO a szerződések kiterjesztését szorgalmazta. Egy RAND-tanulmány is összehasonlította az üzemeltetési szolgáltatásokat két délnyugati légibázison. Az alkatrészek és repülőgépek rendelkezésre állása tekintetében a légierő polgári alkalmazottai által fenntartott légibázis rugalmatlanabb és gyengébb minőségű volt, mint a szerződésben üzemeltetett, ugyanakkor 35%-kal több munkaerőt használt, és a költségei 15%-kal magasabbak voltak.³⁰ Hanke további, a fentieket megerősítő információval is szolgál.³¹

Egészségügy

Az egészségügyi kiadások gyors emelkedése miatt – az USA GDP-jének 11%-át tették ki 1984-ben, ez volt a legmagasabb részarány az ipari országok körében – e létfontosságú szolgáltatás intézményi megoldásaiban alapvető változások mentek végbe. Az önkéntes magánkórházakat és állami kórházakat profitra dolgozó kórházak hálózata váltotta fel, a piaci alapokra helyezett gyorssegély-központok betegeket vonnak el a kórházaktól és az orvosi rendelőktől, rendelőintézeti sebészet helyettesíti a kórházi sebészeti ellátást, egész kórházakat adnak ki szerződéses üzemeltetésre, a kórházak tevékenységét felszabdadják és egyes részeit szerződésbe adják ki, vesedialízis-központok alakultak, szerződéses vállalkozók által nyújtott otthoni ellátás segít megrovidíteni a kórházi tartózkodást, egészségmegőrző szervezetek vállalkoznak arra, hogy embereket egészségesen tartanak ahelyett, hogy csupán betegségüket gyógyítanak, és a kórházak egyre inkább behatolnak a betegbiztosításba. A Medicaid- és Medicare-térítés elvei változnak mind a betegnek, mind a kórháznak nyújtott térítés esetében. Ebből a nagy zűrzavarból kialakulhat egyfajta cégéres egészségügyi ellátás, ami igazán pozitív fejlemény lenne. Mindezek mellett egyre szélesebb körben ismerik fel az öntevékenység szerepét, az emberek egészségesebben táplálkoznak, többet mozognak, kevesebbet dohányoznak.

Ez a fejezet a közkórházak, a Háborús Veteránokat Ellátó Rendszer (VA), a katonai kórházak, a mentőszolgálat, a szanatóriumok, a betegbiztosítás (beleértve a Medicare-t) és a családtervezés privatizálásának a kérdéseit tárgyalja.

Közkórházak

A közkórházak és önkéntes szerveződésű kórházak vásárlására, bérbeadására, működtetésére alakult kórházi vállalkozások gyors ütemben növekednek. E jelenség a kórházakkal kapcsolatos filozófia általános megváltozását tükrözi. A kórházi ápolást eredetileg jótéteményként, karitatív kötelezettségként és nem gazdasági tevékenységként, ezért bizonyos mértékig a szűkös erőforrások korlátján kívülnek fogták fel. Azon szolgáltatók szemében, akik az együttérzést a költségek fölé helyezték, az egészségügy áruként való értelmezése szentségtörésnek tűnt. Ugyanakkor ahogy a gazdasági törvények utat törtek maguknak, és a költségek a csillagos égig emelkedtek, egyre szélesebb körben terjedtek el a profitra dolgozó kórházak, melyek elfogadható költségszinten jó ellátást tudtak biztosítani. Így született meg a kórház „üzletág”, az egészségügyi „ipar”. A volt egészségügyi, közoktatási és jóléti miniszter Joseph A. Califano, Jr., aki sokáig a kormány nagyobb egészségügyi szerepvállalásáért és az egészségügyi kiadások szigorú állami ellenőrzéséért szállt síkra, rájött arra, hogy „az egészségügyi kiadások leszorításának a kulcsa a magán-szektorban rejlik [...] az [egészségügyi szolgáltatások] érzékeny, változatos, versengő szektorában, mely kikényszeríti a jó minőséget sokkal alacsonyabb költségszint mellett.”³²

Napjainkban a verseny virágzik – és úgy látszik, működőképes. A kórházak versengenek, hogy elnyerjék a nagy munkáltatók egészségügyi biztosítási rendszereinek „kiemelt szállítója” címet. A profitra dolgozó kórházi láncok, melyek a hetvenes évek vége és 1984 között 180 közkórházat vettek saját kezelésbe, és az ország kórházi ágyainak körülbelül a húsz százalékával rendelkeznek, intenzíven versengenek egymással. További költségnyomást gyakorolnak rájuk azok a vállalatok, melyek szerződéses formában végeznek bizonyos szolgáltatásokat állami és magánkórházak számára. Egy felmérés kimutatta, hogy az országban több mint 5000 olyan kórházi osztály létezik, mely a nyolcvankét külső vállalkozó valamelyikének az irányítása alatt áll. A leggyakrabban vállalkozásba kiadott funkciók fontosság szerint csökkenő sorrendben a könyvelés, az ételmezés, az elsősegély, a berendezések működtetése és karbantartása, a légzésterápia, a gyógyszertár, a mosoda és az adatfeldolgozás.³³ Mint más szolgáltatások esetében, a kórházi szolgáltatásoknál is lehetséges az alkotóelemekre bontás, hogy azután az egyes elemekre különböző működési módokat alkalmazzanak.

A profitra dolgozó kórházaktól várt előnyök az állami és a non-profit kórházakhoz viszonyítva: (1) pénzt tudnak szerezni modernizálásra, új technológiára (mert, szemben az állami kórházakkal, kötvénykibocsátásukhoz nem kell megszerezniük a választók beleegyezését, és szemben egyes non-profit kórházakkal, jobban hozzá tudnak férni a tőkepiaci forrásokhoz); (2) hatékonyabbá teszi őket a takarékos élőmunka-felhasználás, a számítógépesítés, a nagybani beszerzés;

(3) magukhoz tudnak vonzani máshol dolgozó orvosokat és (4) rugalmasak új szolgáltatások nyújtásában.

Vannak nézeteltérések a tekintetben, hogyan is viszonylik egymáshoz az állami, a magán és a non-profit kórházak költség szintje. Kalifornia, Texas és Florida állami szerveitől származó adatok felhasználásával készült tanulmányok kimutatták, hogy a beruházó tulajdonában lévő kórházi láncok költség szintje 8%-kal magasabb volt, mint a velük összehasonlítható non-profit kórházaké. Alaposabb szemügyre vétel azonban kiderítette, hogy bár az *egy betegnapra* eső költség valóban magasabb a beruházó tulajdonában lévő kórházban, az *egy felvételre* eső költség lényegében azonos, ami azt is mutatja, hogy a beruházói tulajdonban lévő kórházban azonos tünetekkel rendelkező betegeket rövidebb ideig tartanak benn.³⁴ Az adatok vizsgálata továbbá azt is nyilvánosságra hozta, hogy mind az egy betegnapra, mind az egy felvételre eső *összbevétel* (a betegtől és a támogatóktól befolyt összesen) *nagyobb* a non-profit kórházak, mint a profitra dolgozó kórházak esetében; ennek következtében – ellentétben némelyek várakozásával – az adózás utáni profit a non-profit kórházakban *magasabb* volt, mint a profitra dolgozóknál.³⁵ A Tudományos Akadémia egy átfogó vizsgálata a profitra dolgozó és a magántulajdonú non-profit kórházakat hasonlította össze. Nem talált különbséget az ápolás színvonalában, de a költség az előbbinél 10%-kal magasabb is lehetett, mint az utóbbinál, részben a magasabb adók, részben a nemrég végrehajtott beruházások gyors amortizálásának szándéka miatt.³⁶ De a profitra dolgozó kórházak által fizetett adókat a közönségnek szánt juttatásként kell kezelni és le kell vonni a nyers adatokból; a fiatalabb beruházás pedig újabb és modernebb berendezést jelent, úgyhogy a kétféle kórház nem teljesen összehasonlítható. (Nyilvánvalóan ez a teljesítménynek „input”, nem pedig „output” mércéje.) Ha e kétféle kiigazítást elvégezzük, a csekély költségkülönbség bizonyára tovább csökken, ha nem fordul a visszájára.

Egy ennél is alapvetőbb szempontra kell itt felhívni a figyelmet. Minden olyan elemzést, mely rutinszerű állami jelentésekre van alapozva, erős fenntartással kell kezelni, mert a mögöttes feltevések és a számviteli eljárások, különösen állami intézmények esetében, nagy változatosságot mutathatnak.³⁷ A mindent eldöntő, végső tanulmány még várat magára.

Időközben napvilágot láttak egyedi esettanulmányok, melyek egy része sikerrel, más része kudarcról számolt be.³⁸ Számos helyi kormányhivatalnak a felügyelete alá tartozó közkórház privatizálása mellett van, mert ezzel megszabadulhat egy deficitese tevékenységtől, javíthatja az épületek és a berendezések állagát – ezáltal javulhat a lakosságnak nyújtott egészségügyi szolgáltatás minősége is –, mindezt anélkül, hogy az államnak egy centet is áldoznia kellene rá. Ismeretes egy olyan vizsgálat is, amely meghatározott kórházi részleget hasonlít össze non-profit és állami változatában. New York Állam Számvévőszéke a röntgenosztályt, illetve a röntgenelőhívót hasonlította össze a non-profit intézmények két típusában, az önkéntesben és az államiban. A tanulmány megállapítása szerint az önkéntes kórház röntgenosztályának termelékenysége 33%-kal, a röntgenelőhívás költsége pedig az állami kórházban 84%-kal volt magasabb.³⁹

Felmerült egy olyan aggodalom, hogy amennyiben az oktatást végző kórházakat profitra dolgozó láncok vásárolják fel, a beruházók a gyorsabb megtérülés érdekében el fogják hanyagolni a kutató- és az oktatótevékenységet. A priori ezek a félelmek megalapozatlannak tűnnek. Egy nagy kórházi lánc ugyanolyan megfontolásból fektet be az oktató- és a kutatórészlegébe, mint amiért az AT and T vagy az IBM befektet a Bell Laboratoriesbe vagy a Watson Research Centerbe, nevezetesen hogy a legjobb embereket vonzza oda, a legjobb eljárásokat fejlesszék ki, fenntartsák az ágazaton belüli vezető szerepüket, és hogy profitjuk hosszú ideig fennmaradjon. A panasz rövidlátó, olyan emberektől származik, akik az orvosi ellátást semmi mással össze nem hasonlítható tevékenységnek tekintik.

Amikor egy – állami vagy önkéntes – kórházat privatizálnak, a legfőbb gond, hogy hogyan biztosítsák a folyamatos orvosi ellátást a helybeliek és azok számára, akiknek költséges, munkaigényes kezelésre van szükségük. Egyes államokban élnek olyan emberek, akik nem elég szegények ahhoz, hogy Medicaid-jogosultságot szerezhessenek, de túl szegények ahhoz, hogy kifizethessék kórházi számlájukat. Vádak és visszautasítások hangzanak el azzal kapcsolatban, hogyan kezelik a profitra dolgozó kórházak a helybelieket. Itt vannak jó és vannak rossz tapasztalatok. A kérdés egy semleges vizsgálója úgy találta, hogy a kórházi láncok és az önkéntes kórházak nagyjából ugyanakkora összeget költöttek a szegények ingyenes ellátására, bruttó összbevételük 4%-át.⁴⁰ Az egyik, viszonylag jól működő megoldás, hogy külön alapot hoznak létre a helybeliek gyógyítására. Ezt az alapot támogatja a magánkórház, az állam, a megye, a helyi önkormányzat. A 4. fejezet osztályozási rendszere értelmében ez szubvencionált megoldásnak számít. (A támogatást a termelő kapja.) Az utalvánnyal összevetve a szubvenciónak az az előnye, hogy nyilvántartása viszonylag könnyű. Továbbá: azzal, hogy a támogatást egy meghatározott kórház kapja, a szubvenció az egészségügyi szolgáltatás adagolásához járul hozzá, és minimalizálja az állami kiadásokat, mert nem kell az adott közigazgatási körzetben lakó valamennyi rászorultat támogatni. Hogy ez jó vagy rossz politika-e, arról lehet vitatkozni.

Minthogy a fogyasztónak adott utalvány általában jobb megoldás, mint a termelőnek adott szubvenció, felmerül a kérdés, nem lehet-e orvosi ellátásra szóló utalványokat kibocsátani? Itt jegyezzük meg, hogy a Medicare és Medicaid tagsági kártyák nem igazán utalványok; ezek lényegüket tekintve limitálatlan hitelkártyák, melyeket a birtokosuk szabadon felhasználhat abban a tudatban, hogy (egy névleges önrészesedést leszámítva) minden költséget más fog viselni. Az 5. fejezetben láttuk, hogy az utalvány, még ha összege limitálva van is, mint az ételmisszerjegyek vagy a lakásutalványok esetében, nem alkalmas közvetlenül egészségügyi szolgáltatás vásárlására. Elhangzott azonban már olyan javaslat, hogy a szegényeknek tegyék lehetővé egészségügyi biztosítás vásárlását; ez ígéretes megközelítése az egészségügyi szolgáltatás szegények számára történő szubvencionálásának anélkül, hogy – mint az a Medicare és a Medicaid esetében történt – a költségeket feltornázná.

Háborús veteránok kórházai

Az állami és a magánkórházak összehasonlítására más lehetőség is adódik. A Grace Bizottság intenzív vizsgálatot végzett a veteránkórházak (VA) körében. Az eredmény: a VA-rendszer több mutató tekintetében igen rossz hatékonyságú mind a non-profit, mind a magán, profitra dolgozó kórházakhoz viszonyítva. Először is az egy ágyra jutó beruházási költség a VA-rendszerben 153 000 \$-tól 320 000 \$-ig terjed, szemben a non-profit kórházak 97 000-től 140 000 \$-jával. Továbbá: hasonló méretű építkezések adminisztrációjával tizenhatszor annyian foglalkoztak a VA-ban, mint a legnagyobb magán kórházlánc, a Hospital Corporation of America esetében. Az üzemeltetési költségek is magasabbak: 78%-kal az orvosi ellátás, 48%-kal a sebészi beavatkozás esetében (az orvosi egyetemekhez kapcsolódó non-profit kórházakhoz viszonyítva). A VA ugyan azt állítja, hogy nála a betegek összetétele más, de ha az ennek megfelelő kiigazítást elvégezzük, a VA költsége még mindig 16%-kal magasabb.⁴¹

A magasabb költségekhez hozzájárul a sokkal hosszabb ápolási idő. 1981-ben ez átlag 27,3 nap volt szemben a magánkórházak 7,2 napjával. Nem világos, hogy a hosszabb bennfekvés mennyiben indokolható orvosi szempontokkal, és mennyiben okozza a teljes kapacitáskihasználtság kimutatására törekvő bürokratikus buzgalom. Egy másik költségtényező a készletszint, ami a magánkórházakban megsokszoroztnál 33–50%-kal magasabb. A VA-k beszerzési politikája is viszonylag gyenge hatékonyságú; beszerzéseinek mindössze 58%-a származik központi szerződésből (a többi helyi szerződésből), szemben a magánkórházak 80%-os adatával. Ez azt mutatja, hogy a VA nem képes kihasználni a beszerzésben a méretgazdaságosságot.

Összefoglalva: bár ezek az összehasonlító adatok nem tekinthetők véglegeseknek, a bizottság mégis azt javasolta, hogy a VA szüntesse be a kórház építkezéseit, és próbálkozzon a kórházüzemeltetés magánszektornak történő kiadásával. Három év alatt ettől 1,4 milliárd \$ költségmegtakarítás remélhető.⁴²

Katonai kórházak

Állítólag az Egyesült Államokban a honvédségé a legmonopolizáltabb egészségügyi rendszer. Az aktív állomány és családtagjaik gyakorlatilag csak a katonai kórházakat használhatják. Az eredmény nem valami szívderítő. Számos botrányos eset került napvilágra: nem kértek az orvosoktól iskolai bizonyítványt, mielőtt állományba vették volna őket, és a szélhámósok, ezt kihasználva, félrekezeltek a betegeket; hozzá nem értő orvosok abnormálisan magas operáció közbeni elhalálozási rátákat produkáltak; a gyerekszülési komplikációk aránya az országos átlag kétszerese volt. A helyzet annyira súlyossá vált, hogy a Pentagon bejelentette: magánszektorbeli orvosokat fog felfogadni a kórházaiában dolgozó állami orvosok teljesítményének az ellenőrzésére.⁴³ Úgy tűnik, nincs más megoldás, mint a rendszert fenntartani, de megreformálva. Mindenesetre a siralmas tapasztalat intő példaként kell hogy szolgáljon mindazok számára, akik gondolkodás nélkül feltételezik az állami monopóliumról, hogy az mindig a közösség érdekében tevékenykedik.

Mentőszolgálat

A mentőszolgálat több fontos funkciót is betölt: a helyszíni elsősegélynyújtást, a sürgős kórházba szállítást és a nem sürgős kórházba illetve kórházból hazaszállítást. Az Egyesült Államok városaiban végzett felmérés azt mutatta, hogy 25%-uk magánvállalattal kötött szerződést mentőszolgálatra, 11%-uk pedig non-profit ügynökséggel vagy lakóhelyi szervezettel (l. 4.3 táblázat). Az ágazat növekedőben van, és ma már több mint nyolcszáz magán-mentőtársaság működik az Egyesült Államokban, évi bevételük több mint 1,5 milliárd \$.⁴⁴ (Ebbe a számba beletartoznak a szerződéses, illetve a piaci, de nem sürgős szállítások is.)

A szerződés terjedésének oka a költségsökkenés: a szerződéses vállalkozók olcsóbbak, mint a hagyományos helyhatósági mentőszolgálat, mert az utóbbi gyakran hat emberrel küld ki egy kocsit, akik közül csak egy rendelkezik segédorvosi képesítéssel. A szolgáltatásra vonatkozó megbízható összehasonlító elemzésnek azonban még a jövőben kell megszületnie.

Szanatóriumok

Ahogy a népesség öregszik, egyre nagyobb szükség lesz a szanatóriumi férőhelyekre. Hogyan viszonyulnak egymáshoz ezeknek a különféle fajtái? Az Országos Egészségügyi Statisztikai Központ egy felmérése kimutatta, hogy a non-profit szanatóriumok (mind az államiak, mind az önkéntesek) 13%-kal magasabb díjat számítanak fel, mint a profitra dolgozók. Az utóbbiak úgy érik el jobb eredményeiket, hogy magasabb náluk az ágyak kihasználtsága, ágyanként kevesebb személyzet tartanak, ennek ellenére az élve elbocsátott betegek aránya (egy meglehetősen durva mércéje ez a minőségnek és a hatásosságnak) ugyanakkora náluk, mint más szanatóriumoknál. Nem lehet kizárni azonban annak lehetőségét, hogy az állami kezelésű otthonokba a páciensek betegbb állapotban kerülnek be. Elképzelhető, hogy a non-profit szanatóriumok több és jobb szolgáltatást nyújtanak, jegyzi meg egy, a tanulmányért felelős közgazdász, „tény azonban, hogy valamivel kevésbé hatékonyak”.⁴⁵

Egy, a VA által üzemeltetett szanatóriumokról készült tanulmány úgy találta, hogy az egy betegnapra eső átlagköltség 83%-kal magasabb volt, mint a hasonló ellátás költsége azon betegek esetében, akiket a VA magánszektor által üzemeltetett közösségi szanatóriumokban helyezett el.⁴⁶ Ugyanakkor az összehasonlítás torzít a magánintézmények kárára, mert a VA által működtetett szanatóriumok költségébe a telek, az épület és a berendezés költsége nem volt belefoglalva, míg a magánintézmények szerződéses áraiba igen. Egy másik tanulmány az építési költségeket vizsgálta, és úgy találta, hogy az egy ágyra eső átlagos építési költség a VA esetében 61 500 \$ volt, majdnem négyszer akkora, mint a magán (akár profit, akár non-profit) intézményeké (15 900 \$).⁴⁷

Egy Minnesotában készült tanulmány 118 szanatóriumot vizsgált, hogy kiderítse, van-e minőségi differencia a különféle megoldások nyújtotta szolgáltatások között. Kilencvenhat változót vizsgáltak, és csak egynél találtak különbséget:

a profitra dolgozó magánszanatóriumokban egy szobára több beteg jutott, viszont többféle szakorvost alkalmaztak, és több terápiás szolgáltatást nyújtottak, mint az állami és az önkéntes (magán non-profit) szanatóriumok, bár a szakképzett ápolónők aránya náluk kisebb volt, mint az önkéntes intézményekben.⁴⁸

Betegbiztosítás

A betegbiztosítás állami vagy magánjellegű lebonyolításának relatív hatékonyságával kapcsolatosan is készültek vizsgálatok. Kiderült, hogy miután korrekciókkal összehasonlíthatókká tették a funkciókat, az egy igénylésre jutó feldolgozási költség két egymást követő évben 35, illetve 18%-kal volt magasabb az állami, mint a magánszektor esetében. A különbséget négy tényező magyarázza: (1) a magánszektorbeli verseny nagyobb hatékonyságra ösztönöz; (2) az állami szektorban 16–47%-kal magasabb béreket fizetnek, mint hasonló munkáért a magánszektorban; (3) a magánszektorban a menedzserek ösztönözve vannak rá, hogy a hatékonyságot maximalizálják, szemben a költségvetés maximalizálására törekvő és a ledolgozott éveket honoráló állami szektorbeli gyakorlattal és (4) az állami szektorban bonyolultabb az adminisztráció, mert a hivatalnokoknak nemcsak az igénylés feldolgozása a feladatuk, hanem ezenfelül még az egészségügyi ráfordítások kordában tartására igyekvő állam adatigényeit is ki kell elégíteniük.⁴⁹ A Medicare- és Medicaid-igénylések feldolgozására a Társadalombiztosítási Igazgatósággal szerződött profitra dolgozó és non-profit biztosítótársaságok összehasonlító elemzése azt mutatta, hogy a profitra dolgozó cégek gyorsabban és kisebb hibaszázalékkal dolgoztak.⁵⁰

Medicare

Számos fontos probléma vethető fel a Medicare, az öregek orvosi ellátását biztosító szövetségi program igazságosságával kapcsolatban. Goodman és Rahn azt a rendkívül érdekes megfigyelést közlik, hogy a Medicare diszkriminálja azokat, akik várhatóan átlag alatti életkort fognak megélni. Ez a mindeddig figyelmen kívül hagyott körülmény főleg a négereket sújtja, akik számarányukhoz képest túl vannak reprezentálva a Medicare-befizetők, és alul vannak reprezentálva a szolgáltatás igénybevevői között. Egy néger férfi várható élettartama 64,8 év, ami azt jelenti, hogy bár míg dolgozik, fizeti a Medicare-hozzájárulást, várhatóan két hónappal azelőtt hal meg, mint hogy a juttatásra jogosultságot szerezne. Goodman és Rahn egy olyan megoldást ajánl, amelyben az öregek orvosi kiadásai nagyobb hányadára köthetnék meg a biztosítást, nem pedig olyat, amely még nagyobb adót vetne ki a dolgozó lakosság kevésbé tehető rétegeire. Nevezetesen a Medicare privatizálására tesznek javaslatot, a nyugdíjba menéskor megnyíló egyéni egészségügyi bankszámlára. A munkások adókedvezményben részesülnének, ha ilyen IRA-szerű számlát nyitnának, és arról fizethetnék a betegbiztosítást és más, nyugdíjaskorukban felmerült orvosi kiadásokat.⁵¹

Családtervezés

Bangladesben és Sri Lankán önkéntes magánügynökség működik, mely a társadalmi marketing technikáját alkalmazza családtervezési céljai megvalósításához, és 2-szer, illetve 5-ször olyan hatékony, mint az illető országokban korábban működött állami ügynökségek.⁵² Az effajta programokat tartják a leginkább költséghatékony és a leggyorsabb megoldásnak a családtervezési információ terjesztésére a fejlődő országokban, hatásukra jelentősen növekedett a fogamzásgátlók használata.

Lakásügy és városfejlesztés

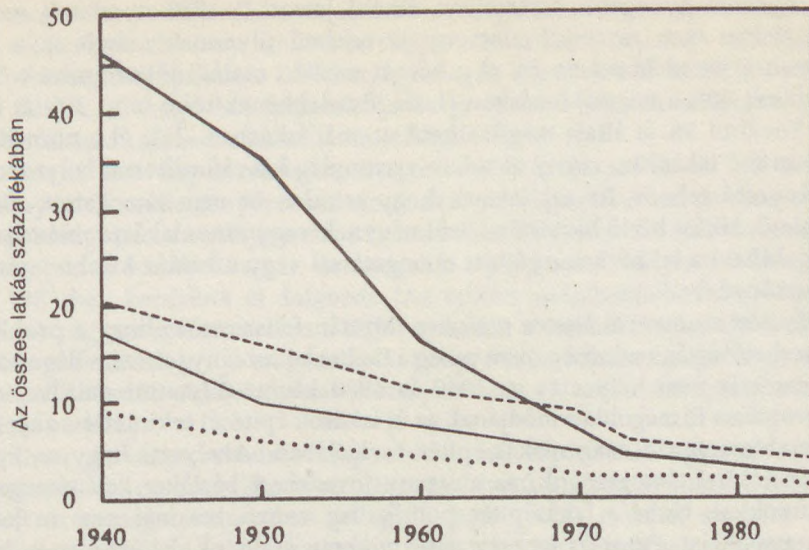
A lakásügyben és a városfejlesztésben sokoldalúan részt vesznek a kormányok: (1) a szegények lakáshoz juttatása; (2) a lakásvásárlás támogatása; (3) az építési körzetek kijelölése, a lakásépítés és a lakásárak szabályozása és (4) városfejlesztés területén. A privatizálás hívei olyan lakásszektor akarnak létrehozni, mely nyitott környezetben, minimális állami részvétellel működik, és a hangsúlyt az egyén választási szabadságára helyezi. Ennek megfelelően a szegényeknek adott lakástámogatás fogyasztóorientált lakásutalvány formáját öltene, mely növelné a háztartás vásárlóerejét, így lehetővé tenné a lakással kapcsolatos saját döntéshozatalt. A lakástulajdon-szerzés bátorításával kapcsolatban a privatizáció azt jelenti, hogy növekszik a hagyományos jelzálog-konstrukciók életképességét, új hitelezőket vonzanak a jelzálogpiacra, és az állami hitelintézeteket arra ösztönzik, hogy a lakásfinanszírozásban ne konkurensei, hanem kiegészítői legyenek a magánpiacnak. Végül a lakáspiac privatizálásának hívei a felesleges jogi és szabályozási korlátok eltörlésére szólítanak fel, hogy megkönnyítsék a lakáshoz való hozzájutást.

Milyen szerepet kell betöltenie a kormánynak és a magánszektornak a lakásigények kielégítésében? Melyek a jelenlegi kormányprogramok várható hatásai és milyen előnyöket kínálnak a privatizált megoldások?

Alacsony jövedelműek lakásai

Az Egyesült Államok népességének nagy többsége a piacon jut hozzá a lakásához, akár mint vásárló, akár mint bérlő. De minthogy a lakást közhasznú jószágnak tekintik, a kormány többféle módszerrel is kísérletezett, hogy a kis jövedelmű háztartásokat jobb lakáshoz juttassa. A fő forma az építőknek adott különféle szubvenció volt, ami a lakás árát csökkenti; a szegényeknek adott utalvány, amely lehetővé teszi számukra, hogy a piacon jobb lakáshoz jussanak, mint amit anyagi helyzetük egyébként lehetővé tenne; valamint az állami lakásépítés (állami lakások). Az alábbiakban az olcsó lakással kapcsolatos különféle megoldásokat fogom tárgyalni. A leghelyesebb kiindulópont az lesz, ha a probléma pontos diagnózisát kíséreljük meg először felállítani.

A lakásprobléma. Az Egyesült Államok lakáshelyzetéről nyújt áttekintést a 7.1 ábra, melyből kiderül, hogy a lakásállomány fokozatosan javult. Az omladozó



7.1 ábra A megfelelő lakás mutatóinak javulása

- vízvezeték részben vagy teljesen hiányzik
- - - - helyiségenként több mint egy személy (az összes lakott helyiség százalékában)
- romos vagy jelentős felújítást igénylő
- helyiségenként több mint 1,5 személy (az összes lakott helyiség százalékában)

házak részaránya például a minimálisra csökkent, és 1970 után ilyet már nem is mértek. A túlszűfoltóság (helyiségenként egynél több személy) jelentősen csökkent; míg 1940-ben az összes háztartás 20%-a tartozott ebbe a kategóriába, 1983-ban már csupán 3,5%; a súlyos túlszűfoltóság ugyanebben az időszakban 0,8%-ra csökkent. A lakások minősége is javult, 1983-ban a lakások mindössze 2,4%-ában nem volt vezetékes víz.⁵³

Mit is jelent akkor a szegények lakásproblémája? Először is azt kell tisztáznunk, hogy mit *nem* jelent. Nincs általános lakáshiány. 1985-ben az üresen álló lakások aránya országosan 6,8% volt, tizennyolc év óta soha nem volt ilyen magas. Az abszorpció ráta – az új lakások bérbeadásának üteme – 1984-ben elérte az utóbbi tizenöt év legalacsonyabb szintjét; a bérbe adható új lakások 67%-a került csak kiadásra a felépülését követő három hónapon belül.⁵⁴ Nem is az általános hajléktalanság a probléma, hiszen az alacsony jövedelmű családok ritkán hajléktalanok. A lezüllött, szerencsétlen emberek, akik az utcán élnek, természetesen gondot, emberi tragédiát jelentenek, de az ő problémájuk nem lakásprobléma: közülük minden második kábítószeres, alkoholisták vagy elmebeteg, akinek felügyeletre, megfelelő intézményi elhelyezésre van szüksége.⁵⁵ A többiek nagy részét a családjuk vagy a barátai tették az utcára antiszociális magatartásuk miatt.

Az alacsony jövedelmű családok lakásproblémáját a pénzhiány (sokan közülük jövedelmük tetemes hányadát költik lakbérre), illetve a minőség (sokan a

szabványosnál gyengébb lakásokban élnek) jelenti.⁵⁶ 1980-as adatok szerint a támogatásban nem részesülő alacsony jövedelmű (ilyennek számít az a család, amelynek a jövedelme nem éri el a körzet medián családi jövedelmének 50%-át) háztartások 40%-a normál lakásban él, de jövedelmének több mint 30%-át lakásra költi. További 5% él általa megfizethető normál lakásban. 35% él a normálszintet meg nem ültő lakásban, amely azonban viszonylag kis ráfordítással helyrehozható, szabványossá tehető. Ez azt jelenti, hogy minden öt nem támogatott, alacsony jövedelmű, lakást bérlő háztartás közül négynek vagy nincs lakásproblémája, vagy az megoldható a lakbérhez nyújtott támogatással vagy a háziúr kisebb javításokra való ösztönzésével.

Építési szubvenció kontra utalvány. Miután felismertük, hogy a problémát a megfizethetőség és a minőség, nem pedig a fizikai lakáshiány jelenti, világossá válik, hogy ma már nem helyes az az 1940 és 1980 között folytatott politika, mely a lakásprobléma fő megoldási módjának az új lakások építését tekintette – akár állami, akár szubvencionált magánlakás-építés formájában. Ahelyett, hogy az építőket szubvenciókkal támogatnánk, az alacsony jövedelmű bérlőket kell támogatnunk utalványokkal. Noha a lakásépítés politikailag vonzó, ma már nem ez jelenti a helyes megoldást. Pazarló; igazságtalan; gyakran családok, lakóépületek, lakóközösségek széthullását eredményezi.

Vizsgáljuk meg egyenként ezeket az állításokat. A lakásépítési program pazarló, mert 2,9-szer annyiba kerül egy rászoruló új lakásban elhelyezni, mint ha utalványt adnánk neki. Nettó jelenértéken számolva az utalvány harminc éven keresztül havi 53 \$-ba kerül (19 000 \$), míg egy család harminc évi elhelyezését biztosító új lakás havi 153 \$-ba (55 000 \$). Vagyis háromszor annyi rászoruló családon lehet segíteni ugyanakkora összegből, és lelkiismeretlenség lenne, ha nem ezt választanánk.⁵⁷ (Történetesen ez az egyik a kis számú megbízható összehasonlítás közül, amely az utalvány és a szubvenció viszonyát tárgyalja.) A lakásépítési programok igazságtalanok, mert azok, akik jogosultak lennének lakástámogatásra, de nem engedhetik meg maguknak, hogy új lakásba költözzenek, joggal sérelmezik, hogy azért kelljen adót fizetniük, hogy másoknak új lakásokat építsenek. Végül e programok romboló hatással is járnak, mert a *Csak szegényeknek* táblával ellátott lakóépületek gyakran a problémás családok lerakataivá válnak. Az eredmény ragályos bűnözés, családok széthullása, az épületek vandál rongálása egész a lakhatatlanságig, a környék lerombolása.

A szubvencionálási rendszer egy további fogyatékoságára derült fény New York Cityben: „megmagyarázhatatlan tüzesetek” sokkal gyakrabban fordultak elő olyan épületekben, ahol a tulajdonos állami tatarozási támogatásban részesült, amint azt az Arson Strike Force egy tanulmánya kiderítette. A jelentés arra a következtetésre jutott, hogy az épület felgyújtása vonzó állami támogatásra teremtett jogcímet.⁵⁸

Tekintettel a fentiekre, a legjobb megoldás az utalvány. A bérlők ilyenkor a jövedelmüktől, családszerkezetüktől, a körzet lakásköltségeitől függő támogatásban részesülnek, amit az általuk választott lakás bérébe beszámíthatnak. Ahogy a család jövedelme nő, úgy csökken a támogatás. Ha a bérlő az igényeit kielégítő olcsó lakást

talál, megtarthatja magának, amit a lakbéren megtakarított; ez olyan ösztönző, ami segít a költségek alacsony szinten tartásában. Ha a bérlő hajlandó ráfizetni, magasabb bérkategóriájú lakást is bérelhet. Így maguk a családok és nem a kormányhivatalok döntenek el, hogy hol lakjanak, és hogy jövedelmüknek mekkora hányadát költsék lakásra; szabad választási lehetőségük van.

Ezt az utalványos rendszert Reagan elnök is felkarolta. Ez lett a Reagan-kormányzat fő kezdeményezése az olcsó lakás problémakörében. (Abban az időben én a Lakásügyi és Városfejlesztési Minisztérium helyettes titkáráként dolgoztam.) A Kongresszus vonakodva bár, de elfogadta a programot, megvalósításán azonban csak 1985-ben kezdtünk el dolgozni. (Az építési vállalkozók, az ügyvédek és az építőipar nagyon szeretne volna a régi rendszert, a termelőnek nyújtott támogatás rendszerét fenntartani; jó magyarázat a Kongresszus vonakodására, hogy a sikeres építési vállalkozók sokkal tudnak hozzájárulni a választási kampányhoz, mint a szegény bérlők.)

Ezen utalványos rendszer alapvonásait már kipróbálták egy tízéves kísérleti lakástámogatási program keretében. E nagyméretű kísérlet 160 millió \$-ba került, ez volt az ország történetében az egyik legnagyobb szabású szociális kísérlet. A kísérletet alaposan tanulmányozták, több mint háromszáz jelentés készült róla. Kiderült, hogy az utalványos rendszer elég rugalmas ahhoz, hogy kezelni tudja mind a finanszírozási, mind a szükségletkielégítési problémákat, és sokkal költség-hatékonyabb, mint más olcsó lakásprogramok. Ezen azt kell érteni, hogy azonos összegből több embernek tudnak segítséget nyújtani.⁵⁹

Az alacsony jövedelmű háztartások lakáshelyzetén erőteljesen javítani szándékozó kormányprogramok egyes hívei sajnálattal vették tudomásul, hogy az arra jogosult szegények jelentős hányada nem mutatott érdeklődést a lakáskörülményeiket javítani hivatott pénzbeli támogatás iránt; az eredmény arra utal, hogy a lakásminőség szabványát túl magasán állapították meg, és hogy a jobb lakás nem olyan fontos cél a szegények körében.⁶⁰ Röviden: a szegény háztartások kisebb lakásigénnyel léptek fel, mint amire az állami hivatalnokok eredetileg számítottak.

Állami lakások. Az állami lakásépítés költséges és problémás megoldási módja az alacsony jövedelmű háztartások lakásproblémáinak. Egy átlagos méretű állami lakás építési költsége csak 10%-kal alacsonyabb, mint egy új ház medián ára (pedig szolgáltatásban az utóbbi sokkal többet nyújt), és 25%-kal több, mint egy vele összemérhető magánlakás költsége. Az ösztámogatás akkora, hogy ha készpénz formában közvetlenül a bérlőknek adnánk, jóformán mindegyikük megszűnne a hivatalos minősítés szerint szegény lenni.⁶¹

Számos állami lakásépítési program, főleg kisebb településeken, problémamentes, ugyanakkor a szövetségi lakáshivatal az összes állami lakásépítési akció egyötödét *problémásnak* minősíti. Az állami lakásépítésnek rossz hírét költötte a hírhedt Pruitt-Igoe-házak lerombolása St. Louisban alig tizenöt évvel a felépítésük után, mert veszélyessé váltak, többségük üresen állt, és komoly méreteket öltött bennük a vandalizmus.

A nagy-britanniai tapasztalatok szerint az állami bérházak jó eséllyel pályáz-

nak a privatizálásra. A „megvásárlási jog” odaítélését követő hat év alatt az állami lakások bérlőinek 13%-a megvásárolta lakását. Ehhez a bennlakás hosszától függően akár 50%-nyi árengedményt is kaphatott. Pirie és Butler leírják ezt a folyamatot és azt, hogy hogyan változott az új lakástulajdonosok beállítottsága, sőt még választási magatartásuk is: jelentős hányaduk munkáspártiból konzervatívra vedlett át.⁶² A vásárlások folytatódnak. Az okok ősrégiek: a tulajdon iránti vágy, az, hogy az emberek urai akarnak lenni a saját lakásuknak, versenyben akarnak maradni az inflációval, hagyni szeretnének valamit a gyerekeikre.

Lehetetlennek tűnik a brit példát Amerikában megismételni. A britek több mint egyharmada él állami lakásban, az amerikaiaknak kevesebb mint 2%-a. Az állami lakásban lakó britek családi átlagjövedelme közel esik az országos mediánhoz, az amerikaiaké csak 28%-át teszi ki az országos mediánnak. További különbség, hogy a nagy-britanniai állami lakások jelentős része önálló épületben található, ezért könnyű eladni, szemben az Egyesült Államokkal, ahol többségük többlakásos bérházban található. Ezen okok következtében nem valószínű, hogy az állami lakások 2%-ánál többet el lehetne adni a bérlőknek, bár a Lakásügyi és Városfejlesztési Minisztériumnak van egy programja ezen eladások ösztönzésére.

Javasolták már bérlők lakásfenntartási társulásainak alakítását a lakástulajdonosi készségek kifejlesztésére mint közbülső lépést a teljes magántulajdon felé vezető úton. E társulások átvennék az állami lakásépítési programok felügyeletét, a bérlők bevonásával igyekeznének csökkenteni a költségeket; erre már több esetben sor is került.⁶³

A bérlő által végzett házkezelés az állami lakásszektor privatizálásának egyik formája; egy másik forma a szerződésben profitra dolgozó cégeknek kiadott házkezelés, hasonlóan ahhoz, ahogy az előző fejezetben ismertetett módon kórházakat is kiadnak szerződéses üzemeltetésbe. Készült egy szűk körű vizsgálat, mely tizenkilenc szerződéses üzemeltetést alkalmazó állami házkezelőseget hasonlított össze az üzemeltetést saját tevékenységként végző házkezelősegekkel. A két megoldás között nem találtak lényeges különbséget sem a költségek, sem a teljesítmény tekintetében, leszámítva a városi körzetekben kifejezetten öregek számára épített állami lakásokat; ezeknél a teljesítmény azonos volt, de a szerződéses üzemeltetés 28%-kal drágább.⁶⁴

Az egyik elképzelés a már felépült állami lakásokkal kapcsolatban az Egyesült Államokban, hogy jelenlegi lakóiknak utalványt adnak. Az utalvány értéke megegyezne a jelenlegi éves támogatás értékével. Mint bármely más utalvány birtokosa, a lakásutalványé is szabadon használhatná az utalványt a számára legkedvezőbb lakásmegoldásra. És megfordítva: az utalványt a birtokosa arra is használhatja, hogy állami lakóházban lakást béreljen magának. Ennek hatására az állami lakások is beépülnének a lakáspiacba, és választási szabadságot hagynának a bérlőknek, akik most csapdahelyzetben vannak – *intézményesen* be vannak szorítva az állami lakásba, és semmi esélyük rá, hogy onnan kikeveredjenek. Az állami lakások bizonyára elvesztik majd ügyfélkörük egy részét, mint ahogy a megyei és városi kórházak is elvesztették, amikor a kis jövedelmű családok a Medicaid révén nagyobb választási szabadságot kaptak az egészségügyi rendszerben.

Az állam más – visszatekintve kissé komikus – módokon is megpróbált lakástámogatást adni. Például szövetségi pénzeket költöttek olyan szakmai tanácsadókra, ahol ünnepélyes külsőségek közepette világosították fel a bérlőket a lakbér-fizetés fontosságáról, és tanították meg őket a családi költségvetés rejtelmére. Egy másik esetben New York állam egyik vállalkozó kedvű polgármestere arra kapott támogatást a Lakásügyi és Városfejlesztési Minisztériumtól, hogy városának erre kiválasztott házait kívülről kifesse. Nyilván úgy gondolta valaki, hogy egy szépen festett ház közjóság, ezért méltó az állami támogatásra.⁶⁵ Az volna a közjóság a dologban, hogy ha egy járókelő véletlenül abba az irányba fordítja a tekintetét, szép látványban legyen része, és ne borzassza el az esztétikai érzékét a régen festett ház látványa. De mi van akkor, ha a szín nem a kedvére való? Miért nem a közösség dönt a megfelelő színről? Vagy ugyanezzel az érveléssel, amivel közjóságot csinálunk a házak külső vakolásából, miért nem veszünk közpénzből mindenkinek csinosabb ruhát, divatosabb frizurát, sminket?

Az olcsó lakásokkal kapcsolatos mindeme kormányzati erőfeszítés ellenére a történelemben az első igazán olcsó megoldást a magánszektornak sikerült kifejlesztenie: a házigyári lakást.⁶⁶ Az olcsó lakások kilenctizede, a teljes lakáspiac egyharmada házigyári lakásokból áll. Röviden: a szabadpiacnak sikerült innovatív megoldást találnia – a legjobb megoldást mind ez ideig – az olcsó lakás problémájára. Ha a helyi önkormányzatok több egyszerű övezetesítési és építési előírást léptetnének életbe, a házigyári termelés minden bizonnyal még erőteljesebben fejlődne, még több tőkét vonzana magához, és még több kutatást végezne termékeinek javítása, jól értékesíthető, vonzó lakótömbök tervezése és építése érdekében.

Lakástulajdon

Az Egyesült Államok szövetségi kormánya erősen érdekelt több, a magán-lakástulajdon növelését célzó programban. Az amerikaiak 65%-a lakástulajdonos. Ez az arány magasabb, mint bármely más ipari országban. (Csak a fejlődő országokban még magasabb, ahol az emberek maguk építette kunyhókban laknak, és a bérlakás intézménye ismeretlen.)

Számos hagyományos mércével mérve a szövetségi kormány többet tesz a közepes és a magas jövedelmű lakástulajdonosok érdekében, mint a kis jövedelmű háztartásokéban. Különböző kölcsönök, lakáshitel, jelzálog-biztosítás, adókedvezmények.⁶⁷ Ha a jelzálog kamatát a jövedelemadó szempontjából levonható költségnek tekintjük, ezzel a lakástulajdonosokat támogatjuk, akik közül viszonylag kevesen kis jövedelműek; így az állam 1985-ben 25 milliárd \$ adótól esett el, és további 11 milliárd \$-t jelentett az ingatlanadóból való levonhatóság, valamint a saját tulajdonú lakás finanszírozására fordított állami és helyi lakáskötvény kamatának adómentessége.⁶⁸

Egy másik fontos program, ami a lakástulajdonost segíti, a Szövetségi Lakáshivatal (SzLH), a Farmerek Lakáshivatala, valamint a Veteránhivatal által nyújtott jelzálog-biztosítás. A program magánhitelezők jelzálogaira nyújt biztosítást, ezáltal a magán jelzálog-biztosítók versenytársa (akik a piac 31%-át birtokolják, több mint

kétszer annyit, mint az SzLH). A 40 000 \$ feletti jövedelmű lakásvásárlók teszik ki az SzLH ügyfélkörének 25%-át, és nyaralóvásárlók, illetve beruházók a 8%-át. Még 90 000 \$-os biztosítást is lehet náluk kapni, ami jóval több mint egy új lakás medián ára. Más szavakkal itt mindenekelőtt a középosztály egyfajta támogatásáról van szó. A kedvezményezetteket lényegében önkényesen válogatják ki. Pedig erre a célra a piac is alkalmas lenne, sőt, az sokkal igazságosabban tudná elvégezni. A Reagan-kormányzat készített egy tervet a program privatizálására, a magánszektornak való eladására; közben megpróbálta emelni a használati díjakat, és a programot jobban az alacsony jövedelmű háztartások irányába eltolni azzal, hogy csak állandó bentlakóknak – nem nyaralóknak és nem beruházóknak –, illetve csak 40 000 \$-nál kisebb jövedelműeknek bocsátja rendelkezésére.⁶⁹ (A medián családi jövedelem abban az időben 25 000 \$ volt.)

Építési előírások

A lakásszektorba való kormányzati beavatkozás harmadik fő területe: az építési előírások. Annak érdekében, hogy egyensúlyt teremtsenek az ingatlantulajdonosok, a település és a jövőbeli lakók érdekei között az állami és a helyi kormányzatok egyre több előírással szabályozták a földhasználatot, a területfejlesztést és az építkezést. Ezzel egyidejűleg a szövetségi kormány szintjén is elszaporodtak – a környezetvédő, a fogyasztói és az energiamozgalmak követeléseit kielégítendő – a különféle előírások, és közvetve vagy közvetlenül ezek is hatással vannak a lakásköltségekre. A helyi szabályozás egy új formája, hogy egyre több helyen csak díjfizetés ellenében engedélyezik az építési vállalkozóknak, hogy a piaci igények kielégítésére lakásokat építhessenek.

1968 és 1982 között három elnöki bizottság is figyelmeztetett a kizáró övezetesséssel (tömbbeépítés, az ikerházak és a mozgatható épületek kizárása, minimális méretelőírások) a belső térkialakítási követelményekkel, az építési előírásokkal, az új építési technológiák előnyeivel számot nem vető építési előírásokkal kapcsolatos lehetséges visszaélésekre. A túlzó és elhibázott szabályozás végső hatása, hogy csökken a választási lehetőség, a termelés merev korlátok közé szorul, csökken a termelékenység, nőnek az árak – egyes körzetekben az eladási ár 25%-ával.⁷⁰ 1982-ben az Elnök Lakásügyi Bizottsága egy sor ajánlást tett a túlszabályozás csökkentésére.⁷¹

A szabályozás egy másik területe a lakbérszabályozás, melynek bevallott célja, hogy a lakbéreket alacsonyan tartsa. Azonban mind az elméleti, mind a gyakorlati tapasztalatok egyértelműen azt mutatják, hogy ez hibás megközelítés.⁷² Legalább három Nobel-díjas közgazdász – Gunnar Myrdal, Friedrich A. Hayek és Milton Friedman, akik egymástól erősen eltérő társadalomfilozófiákat képviselnek – ellenezte nyilvánosan.⁷³ Röviden: a lakbérszabályozás lakáshiányt idéz elő, és ez egyértelműen káros a szegényekre nézve. Ez azért következik be, mert a már meglévő, olcsó lakásokat túlszűfolyják, újat pedig nem építenek. Attól függően, hogy a lakbér ellenőrzést hogyan valósítják meg (1) hihetetlen egyenlőtlenséget teremt azonos értékű lakásban lakó családok között; (2) gyakran a szegények támogatják a gazdagokat és (3) a fiatal házaspárokat diszkriminálják a középkorúakkal szemben.

Az egyenlőtlenséget az okozza, hogy ugyanabban a házban, ugyanolyan, egymással szomszédos lakásban lakó két család közül az egyik sokkal kevesebbet fizet, mint a másik, csak azért, mert régebben lakik ott. Ha az új bérlő jövedelme sokkal kisebb, mint a régié, akkor a szegény szubvencionálja a gazdagot. Végül a régóta ottlakó – aki esetleg „lakáshalmozó”, és esetleg már régóta nincs szüksége ekkora lakásra – hasznot húz az alacsony, szabályozott lakbérből, míg egy fiatal, kisgyerekes házaspárnak egy kisebb lakásért többet kell fizetnie. (Furcsa módon a lakbér szabályozás kevés számú érényeinek egyike, hogy az általa okozott lakáshiány miatt a tulajdonosok jobban meg tudják válogatni a bérlőiket, könnyebben ki tudják szűrni a deviánsokat, a rendbontókat, a vandálokat!) A lakbér szabályozás fő haszonélvezői azok a politikusok, akik több szavazatot söpörhetnek be a bérlők-től, mint amennyit a háziuraktól tudnának.

Ami az övezetekre osztást illeti, az Egyesült Államokban a helyi önkormányzatok már 1916 óta meghatározták, mire használhatók a területükön fekvő magántulajdonú telkek. Az övezetre bontással, amit 1926-ban az USA Legfelsőbb Bírósága alkotmányosnak ítélt, végeláthatatlan viták, keserű politikai csatározások vették kezdetüket. Az övezetre bontással ugyanaz a védelem a cél, mint amit a lakástulajdonosok helyi egyesülete szolgál, hatására kollektív tulajdonjogok jönnek létre. Ezért kell, hogy módot találjunk rá, hogy a pereskedésre vezető állami övezetre bontást valami piaci magánmegoldással váltsuk fel.⁷⁴

New York City pl. az övezetekre bontás jogát a Grand Central Station tulajdonosaira ruházta, cserébe azért, hogy az felvállalta a megváltoztathatatlan iránypont szerepét. De egy lépéssel tovább is léphetnénk. Megengedhetnénk egy bizonyos környék lakóinak, hogy társulást alakítsanak, és maguk tárgyaljanak azzal, aki gyorséttermet vagy többemeletes társasházat akar építeni egy családi házas körzetben. A szomszédági közösség mérlegelni fogja a javaslat pénzügyi és egyéb előnyeit, össze fogja mérni őket az esztétikai és egyéb hátrányokkal. Ennek az újszerű megközelítésnek számos vonzó tulajdonsága van, ugyanakkor a kötelező szomszédági álláspont kialakítása közben elkerülhetetlen problémák is felmerülnek (a bérlők és a tulajdonosok ellentéte stb.). Ez a megoldás viszont eszköz lehet a közösség érzésének újrateremtéséhez csakúgy, mint egy rugalmasabb és kielégítőbb földhasználat kialakításához.

Vállalati övezetek

A helyi önkormányzatok Egyesült Államok-szerte különféle módokon próbálják elősegíteni településükön a gazdasági növekedést és kiküszöbölni a városrészek leromlását. Gyakran ezek az erőfeszítések tulajdon lerombolásával, területrendezéssel, kiválasztott építőknek kedvezményes áron történő értékesítéssel, állami szubvencióval és más, az építkezést, a birtokbavételt, a munkahelyteremtő üzemek, irodák, kiskereskedelmi központok működtetését, valamint új lakások építését elősegítő kedvezményes elbánással járnak együtt. Az Egyesült Államokban a városi rehabilitálási programok és a Mintaváros-programok próbálták a fenti módszerekkel, továbbá egy sor szegénységellenes, átképző, jóléti és településfejlesztési prog-

rammal ellensúlyozni a városok leromlását. Az eredmény enyhén fogalmazva nem volt valami fényes. A *Városgazdálkodásról szóló Elnöki Jelentés* (1982) számos jelentős városfejlesztési program áttekintése után arra a következtetésre jutott, hogy a jó szándék nem mindig elég a városi körülmények javításához.⁷⁵ A belvárosok fejlesztésére kialakított kormányprogramok nem feltétlenül javítottak az általános helyzeten.⁷⁶

E hagyományos városfejlesztési programok nem csupán az Egyesült Államokban voltak megtalálhatók, és nem csak ott vezettek kiábrándító eredményre. Angliában ezek a tapasztalatok mondatták a szocialista, tudós várostervezővel, Peter Hall-lal, hogy a tervezett szektor megfojtotta a piaci szektort. Azt javasolta, hogy néhány kiválasztott városközpontot szabadítsanak fel a korlátozatlan magánpiaci kezdeményezés számára, így teremtsenek az ötvenes és hatvanas évek Hongkongjához hasonló gazdasági klímát.⁷⁷

Idővel ezek a radikális gondolatok *vállalkozói övezet* néven bukkantak fel Angliában és az Egyesült Államokban. Reagan elnök ezekkel a szavakkal javasolta a törvényhozóknak ilyen övezetek létesítését:

„A vállalkozói övezet a belvárosok gazdasági fejlesztésének egy teljesen újszerű megközelítése. A régi megközelítés erős állami szubvenciókat és központi tervezést jelentett... A vállalkozói övezet felszámolja az állami korlátokat, felszabadítja az egyént, hogy maga hozhassa létre, termelhesse, kereshesse meg a maga bérét és profitját. Alapirányultságát tekintve a vállalkozói övezet szöges ellentéte a hatvanas évek Mintaváros-programjának.”⁷⁸

A Kongresszus nem fogadta el a vállalkozói övezetekre vonatkozó szövetségi törvényt, de harminckét állam törvényhozása igen. Több mint ezernégy száz ilyen övezet jött létre adókedvezményekkel és a felesleges szabályozások eltörlésével. Az előzetes eredmények azt mutatják, hogy állások tízezreit sikerült megmenteni vagy újonnan létrehozni, és több mint egymilliárd dollárt fektettek be.⁷⁹ Nagyon nehéz azonban az ilyen programok hatását mérni vagy azt megállapítani, hogy mi történt volna, ha nem születnek meg. Még várat magára annak a végső megítélése, hogy mit is jelent a városfejlesztésnek ez az ígéretes, privatizáló megközelítése.

Jóléti szolgáltatások

A jóléti szolgáltatásokat tipikusan állami intézmények, önkéntes jótékonyági szervezetek, a piacon tevékenykedő magánvállalatok vagy az állammal kötött szerződés keretében magánszervezetek – általában non-profit, de egyre inkább profitorientált vállalkozások – végzik.

Ma még hiányoznak a különböző megoldásokat összehasonlító, rendszeresen gyűjtött adatok. Amíg ezt a hiányt nem sikerül orvosolni, addig az eseti vizsgálatokra vagyunk utalva, melyek inkább csak sejtéseket képesek megfogalmazni, semmint végleges értékelést adni. Például New York államban az elmebetegek gondozásának vizsgálatára létrehozott bizottság kétévi munka után arra a következtetésre jutott, hogy az állami tulajdonban lévő elmeotthonok rosszabb gondozást adnak, és 55%-

kal drágábbak, mint az önkéntes magánszervezetek által működtetettek. Az egy gondozottra jutó éves költség mediánértéke a kétféle megoldásnál 43 093 \$ és 27 876 \$ volt.⁸⁰

Egy másik tanulmány nem a hatékonyságra összpontosított, hanem kizárólag az egyenlőségre és a szolgáltatás minőségére. Vajon a szerződés keretében működő magánintézmények nem válogatnak-e a betegek között, az állami intézményeknek hagyva a nehezebb eseteket? Nem találtak szignifikáns különbséget az állami és a magánintézmény által gondozott betegek jellemzői között. Ráadásul az utóbbi többféle szolgáltatást nyújtott; ez vonatkozik mind a „kemény” szolgáltatásokra (pl. szállítás, nappali felügyelet) mind a „puha” szolgáltatásokra (pl. tanácsadás). A szerződés hatására nő az egy dollár adóból nyújtható ellátás mennyisége, már csak azért is, mert az önkéntes szervezetek magánadományokat is kapnak, és költségeik egy részét ebből fedezik, így lehetőségük van rá, hogy árrendelést nyújtsanak a szolgáltatásaikat igénybe vevő állami intézménynek.⁸¹

Egy köztisztelőben álló magán önkéntes csoport azt állítja, hogy a hajléktalanok számára szervezett, kis befogadóképességű, településszintű szállásai sokkal költséghatékonyabbak, mint a nagy állami szállások, elfogadhatóbbak a település lakói számára, és úgy gondolja, hogy több szerződést kellene e célból önkéntes magánszervezetekkel kötni. Adatai szerint 8,90 \$-ba kerül egy nap egy felújított egyágyas szobában az önkéntes szálláson, szemben az állami szállás tömegszállásszerűen elhelyezett ágyainak napi 27 \$-jával.⁸² Bár ez az elemzés egy érdekelt féltől származik, nem szabad helyből elutasítani.

A jóléti szolgáltatásoknak nyújtott állami támogatás zömét magánszervezetekkel kötött szerződésekre fizetik ki. Hagyományosan kétoldalú alku hozta létre a non-profit önkéntes szervezetekkel kötött szerződéseket, nem versenytárgyaláson ítélték oda őket. Valószínűtlennek tűnt, hogy a vallási szervezetek vagy a United Way jóléti szolgáltatásai versenyezni fognak azért, hogy melyikük köthessen szerződést gyermekgondozásra, nevelőotthonok üzemeltetésére, rokkantak és értelmi fogyatékosok gondozására, idősek vagy tettelegesen bántalmazott asszonyok, gyerekek ellátására. Számos államban olyan rendelkezések vannak érvényben, melyek tiltják, hogy a non-profit jóléti szolgáltatást nyújtó szervezetekkel profitorientált szervezetek versenyezzenek, és a jóléti szolgáltatásokat kiemelik a minden állami szállítóra érvényes versenytárgyalási kötelezettség alól. A hagyományon kívül nem sok szól e megkötések mellett, és egyre inkább terjed az a gyakorlat, hogy ezeket a szolgáltatásokat is versenytárgyaláson ítélik oda, ahol minden jelentkező indulhat.⁸³

A kormánysszervek azonban nem ismerték fel, hogy milyen potenciális haszon származik abból, ha a társadalmi szolgáltatásokra versenytárgyalást írnak ki. Többlépcsős ellenőrzést vezettek be, minden egyes szerződéses tételre külön. Nem csoda, ha alig akadt jelentkező. Megfojtották a kezdeményezést a nehézkes szabályozással, ugyanakkor gondatlanok voltak a teljesítmény ellenőrzésénél. Nem mentek bele abba, hogy valaki a szolgáltatás minősége rovására csökkentse a költségeket, pedig ez legitim menedzseri döntés, ha tudatosan csinálják.⁸⁴ Egyesek azzal érvelnek, hogy legalább olyan nehéz feladat az állam számára jó szerződést kötni, mint

üzemeltetni a szolgáltatást. Ha ez tényleg így van, akkor az utalványos és az önkéntes megoldásokat kell előnyben részesíteni.

A jóléti szolgáltatásra kötött szerződés egy további problémát is felvet. Éppúgy, ahogy a hadseregszállítók koalícióra lépnek a beszerzést végző hivatalnokokkal és a törvényhozókkal, és közösen próbálják elérni a kiadások növelését, a jóléti szolgáltatások területén is létrejöttek költségvetési kiadási koalíciók, melyeknek tagjai a non-profit vállalkozók, az ügyfelek és más támogatók mind a kormány-hivatalok szférájából, mind azon kívülről. Ez a koalíció – leszámítva azt, hogy meg van győződve motívumainak tisztaságáról – ugyanúgy viselkedik, mint bármely más koalíció. Sikerült feltornászni a kiadásokat és szabályozásbeli korlátokat felállítania úgymond „a minőség védelmében”. A következmény a hagyományos szolgáltatók kizárása és a verseny megsemmisítése.⁸⁵

Az eredmény, hogy Washingtonban egy gyermek intézeti nevelésének éves költsége 12 775 \$ szemben a nevelőszülőknél történő elhelyezés 3306 \$-jával; az állami gondozás költségeinek 70%-a megy el a nevelőszemélyzet bérére és adminisztrációra és csak 30%-a a gondozás tárgyára, a gyerekre.⁸⁶ A hivatásos gondozók kiszorítják az olcsóbb alternatív gondozókat, akik lehet, hogy semmivel sem rosszabbak, csak a politikai-szakmai körítés hiányzik. Az egyház önkénteseit és a rokonokat felváltották a drága Városi Egészségügyi Központok a maguk szakképzett személyzetével.

Woodson meggyőzően érvel a szerződéses megoldás ellen és az önkéntes megoldások mellett a jóléti szolgáltatások területén, a „közvetítő struktúrák” – egyházi intézmények, etnikai csoportok, család, lakóhelyi szervezetek és más önkéntes lakóhelyi szerveződések – igénybevételét javasolja.⁸⁷ Ennek a megoldásnak a hatásosságáról még nincs biztos tapasztalatunk, de érdekes példaként megemlíthető a House of Umoja javítóintézet Philadelphiában: Umoja lakóinál a visszaesési arány 3%, szemben egyes állami „javítóintézetek” 87%-ig is felmenő visszaesési arányával.⁸⁸

A jóléti szolgáltatások magánjavak. Kínálatuk megszervezhető utalvány segítségével. Az utalványoknak megvan mindaz az előnyük, amiről az 5. fejezetben, illetve jelen fejezet lakástámogatási alfejezetében szó volt. Választási szabadságot biztosít az ügyfélnek, hatalmat ad a kezébe, szemben a szerződéssel, illetve a szolgáltatásnyújtók szubvencionálásával, ami kényszermonopóliumot ültet a szegények nyakába: ha segítségre van szükségük, csak egy szervhez fordulhatnak. (E probléma még erősebben jelentkezik a magánjavak esetében, melyek fogyasztása – szemben a közjavakéval – egyéni: a szegény sokkal jobban ki van szolgáltatva a szociális munkásnak, aki az alapszükségleteibe, a mindennapjaiba szólhat bele, mint a túzoltó-parancsnokságnak.) Utalvány használható nemcsak élelemre, lakásra, egészségügyre, de otthoni ápolásra⁸⁹, szakmai képzésre, betanításra, nappali felügyeletre vagy a munkanélküli-biztosítás kiváltására (a munkanélküli értékkel ellátott utalványát annak adja, aki hajlandó foglalkoztatni, átképezni őt). Az utalvánnyal szemben azonban szervezett ellenállás nyilvánul meg főleg a szolgáltatók részéről, akik a maguk és az ügyfelek jólétét egymástól elválaszthatatlannak tekintik. Egy másik aggodalom az utalványos rendszerrel kapcsolatosan, hogy politikai

nyomásra a jogosultsági követelmények lazíthatók, illetve az utalvány értéke növelhető, úgyhogy egyre többen válnak jogosulttá, és a költségek a csillagos égbe szöknek; ez történt az élelmiszerjegyek esetében, amint arra az akkori pénzügyminiszter, David Stockman előre figyelmeztette Reagan elnököt azon az ülésen, melyen a lakásutalványok ötlete először felmerült.

Ami a jóléti szolgáltatások önkéntes vagy piaci megszervezését illeti, kétségtelen, hogy ezek terjedhetnek, és kiszoríthatják bizonyos mértékig a közvetlen állami szolgáltatást vagy a szerződéses megoldásokat, ha a hatásukban versenyellenes szabályozást megnyesegetik, ha csökkentik az adókat (pl. teljes adómentességet adnak a szegénységi küszöb alatt élő családoknak és nagyobb adókedvezményt a gyerekekre), lehetővé téve ily módon a családok számára, hogy saját pénzüket arra költsék, amire ők maguk jónak látják.

Óvodák

A dolgozó szülők gyerekeinek nappali felügyelete olyan régi, mint maga a család intézménye. Az iránta megnyilvánuló kereslet az Egyesült Államokban egész nyilvánvaló. Gondoljuk csak meg, hogy 1984-ben a kisgyerekes (6 évnél fiatalabb gyermeket nevelő) anyák 52%-a eljárt dolgozni, illetve a hat évnél fiatalabb gyerekek 48%-ának dolgozott az anyja. Nem meglepő, hogy ezen ősrégi igény kielégítésére számos intézményi megoldás alakult ki. A Népszámlálási Hivatal adatai szerint a dolgozó anyák 31%-a otthon tartja a gyereket, 40%-uk másnak a lakásában, 15% csoportos napközi otthonban, 9%-uk a munkahelyén, 5% pedig egyéb megoldást talál. Számos intézményi megoldás működik. Vannak államilag dotált óvodák (szerződéses megoldás), az állam által szubvencionált magán-, non-profit óvodák (szubvencionált megoldás). Közhelyes és általánosan használt megoldás a nagyszülőkre és más rokonokra támaszkodó önkiszolgálás. Utalványt használtak a Minnesotai Hennepi Countyban.⁹⁰ A piac a lehetőségek széles választékát kínálja: magánóvodák (profitorientált és non-profit); pótmamák, dadák, nevelőnők; munkáltatók, akik a munkaerő odavonzása és megtartása érdekében helybeli óvodát tartanak fenn, utalványos, árengedményes helyeket biztosítanak magánszolgáltatóknál, óvodával kombinált önkiszolgáló étkezés.⁹¹ (A munkáltató által szervezett óvoda története az Egyesült Államokban a polgárháborúra nyúlik vissza.)

Az Egyesült Államok Szenátusa Pénzügyi Bizottságának felkérésére a számvevőszék összehasonlította a szövetségi finanszírozású óvodák költségét az azonos szolgáltatást nyújtó magánóvodákéval.⁹² A meglepő eredményt a 7.1 táblázat tartalmazza. A szövetségi finanszírozású programok (szubvenciós és szerződéses) költségesebbek, mint a magán (piaci és önkéntes) megoldások. Továbbá a profitra dolgozók olcsóbbak, mint a non-profit jellegűek.

A szövetségi finanszírozású programok azért drágábbak, mert ott egy gyerekre több pedagógus és kisegítő személyzet jut, több, a gondozásban közvetlenül részt nem vevő személyzetet tartanak, magasabb béreket fizetnek, és kiegészítő szolgáltatásokat is nyújtanak. A tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy a több személyzet csupán a költségeket emelte, de nem javította a minőséget, ezért a

7.1 táblázat Egy gyermek óvodai ellátásának havi költsége

Programtípus	Költség
Szövetségi finanszírozású non-profit profitra dolgozó	188 \$ 120
Nem szövetségi finanszírozású non-profit profitra dolgozó	118 102

Forrás: az USA fő számvevőjének az 1979. szeptember 25-i levele az USA Szenátus pénzügyi bizottságához.

létszámcsökkentés anélkül tudná csökkenteni a költségeket, hogy a gyerekek fejlődése csorbát szenvedne. Érdekes módon ezeket a következtetéseket erősíti meg egy független elemzés, mely kimutatta, hogy amikor szubvencionált gyerekeket helyeztek oda, a magánóvodákban is felszökkent az egy gyerekre jutó költség (1) a minőségjavulás, (2) a magasabb bérek és (3) az adományozott javak és szolgáltatások vásárolt javakkal és szolgáltatásokkal való helyettesítése következtében.⁹³ Más szavakkal a költségek állami szintre inflálódása és az önkéntes adományok megszűnése volt a felelős a költségnövekedés zöméért.

Az olcsó óvoda fő akadálya a szabályozás: a minőségi előírásokat gyakran a gyerekkórházaktól veszik át, nagyképű képesítési követelményeket írnak elő, a zónarendelkezések tiltják vagy akadályozzák lakónegyedekben az óvodák lakáson való megszervezését(!). Woodson egy dühös óvodaüzemeltetőt idéz, aki Washington zónabizottsága előtt a következőket nyilatkozta: „Önök azt mondják nekünk, hogy nem működtethetünk óvodát lakóövezetnek nyilvánított, középosztály lakta körzetekben, ahol rengeteg dolgozó anya él, de működtethetünk kereskedelmi övezetben, két toplessbár között.”⁹⁴

Mindent összevéve a szabványok olyan szigorúak, hogy szinte minden amerikaiáról elmondható: nem megfelelő környezetben nőtt fel.

Társadalombiztosítás

A társadalombiztosítás fogalma a nyugállományba vonult dolgozók jövedelemellátási rendszerét jelöli. A rendszer, mely számtalan elemzésnek és választási ígéretnek volt már a tárgya, az Egyesült Államokban rendszeresen a tönk szélére kerül pénzügyileg. Ilyenkor mentőakcióra van szükség. Az ötvenes évekig a felnőtt gyerekek voltak felelősek idős szüleikért, és többségük magára is vállalta ezt a kötelezettséget, ahogy a gyermekek tették a történelem előtti idők óta. De volt eset, amikor kibújtak alóla. Hogy ne essen csorba a gyerektől segítséget kérni szégyellő vagy gyermektelen öregek büszkeségén, megváltoztatták a törvényt, és azóta a felnőtt gyermekeknek nem kell segíteniük szüleiken. A törvények lerombolták az addig érvényes etikát. Az eredmény, hogy – bizonyos etnikai csoportokat leszámítva, melyekben még mindig erősen él a kötelesség tudata – a felnőtt gyerekek kevés

segítséget adnak szüleiknek, még ha viszonylagos jólétben élnek is. Ez mára az állam kötelessége lett. (Hogy úgy mondjuk, az öregeket államosították.) A dolog pikantériája, hogy a dolgozó felnőttek továbbra is támogatják öreg szüleiket, de most ezt személytelenül teszik, közvetve, az államon keresztül, azzal, hogy befizetik a nyugdíjjárulékot.

A jelenlegi rendszert Ferrara részletesen vizsgálta, és kimutatta, hogy a béradót a jelenlegi 14%-ról 35%-ra kellene felemelni, ha minden olyan juttatást meg akarnak adni, amit a jelenleg munkába lépőknek ígérnek. Megjegyzi továbbá, hogy azok, akik most kezdik pályafutásukat, függetlenül attól, hogy mekkora életjövedelemre számíthatnak, sokkal magasabb nyugdíjhoz juthatnának, ha a nyugdíjra szánt összeget egyenlően fektethetnék be piaci kamatláb mellett. Javaslatot tesz egy gondosan kidolgozott privatizált rendszerre, mely különválasztaná a társadalombiztosítás jóléti funkcióját a nyugdíjfunkciótól, és egymástól függetlenül elégítené ki mindkét szükségletet.⁹⁵ Az utóbbi funkció teljesítését egyéni nyugdíjszámlákra történő kötelező befizetések biztosítanák. A társadalombiztosítási rendszer megváltoztatása azonban politikai veszélyt is magában rejt, ezért nagyon vigyázni kell arra, hogy ennek az okos tervnek a megvalósítására megfelelő stratégiát dolgozzanak ki.⁹⁶

Jogviták rendezése

A jogi viták, nézeteltérések a személyközi kapcsolatok normális elemének tekinthetők. Többségük informális módon nyer megoldást. Vagy a vitatkozó felek maguk egyeznek meg, vagy segítenek ebben a szülők, rokonok, barátok, szomszédok, tanárok, papok, üzlettársak stb. Túl a vitás kérdések rendezésének ezen önkiszolgáló, illetve önkéntes megoldásain a piac is kínál döntőbíráskodási szolgáltatást csakúgy, mint az állam a polgári bíróságokon keresztül.

Ahogy az állami igazságszolgáltatás minősége – gyorsasága, kényelmessége – a bíróságok túlterheltsége következtében csökken, úgy fordulnak az emberek egyre inkább magánmegoldások felé, ha vitás kérdéseiket rendezni akarják. *Alternatív jogszolgáltatás* ennek az intézménynek a hivatalos neve. A köznyelv csak „fogadott bíró” néven ismeri. Minthogy Kalifornia bíróságain már hetvenezer polgári peres ügy halmozódott fel, és az ügyintézés időtartamának mediánja eléri az ötven hónapot, egyre több vitába bonyolódott fél fogad fel nyugdíjas bírót napi 500–750 \$-ért, hogy ügyének gyors és titoktartó intézését elérje.⁹⁷ Ez a megoldás nemcsak hogy gyorsabb és kényelmesebb – üzleti ügyekben ez nem elhanyagolható szempont –, de olcsóbb is, mert kevesebb jogász munkáórát igényel; a polgári bíróságon való pereskedés költsége gyakran meghaladja a per értékét. Továbbá technikailag bonyolult kérdéseknél a pereskedők választhatnak olyan nyugdíjas bírót, aki az adott terület specialistája.

Ezen egyre inkább terjedő gyakorlattal szemben furcsa ellenvetések láttak napvilágot. Az egyik, hogy ez a lehetőség csak azok számára nyitott, akik meg tudják fizetni. De miért baj ez? Élelmiszert is csak azok vesznek, akik meg tudják fizetni; a többiek élelmiszerjegyet használnak. Ezért talán mindenkire rá kellene

kényszerítenünk az élelmiszerjegyek használatát? Miért költenénk az állam pénzét bírákra, írnokokra, bírósági épületekre, miért vesztegetnénk az esküdtek idejét és napidíját egy építési vállalkozó és építtető vagy egy jogi személy vádlott és biztosítótársasága közti jogvita eldöntésére? A baseball-ligák magánbírákat fogadnak fel hasonló feladatokra, és még az állam és az állami alkalmazottak szakszervezetei is munkaügyi döntőbírákat fogadnak fel jogviták rendezésére. A magánvitáknak definíció szerint nincs az államra nézve következménye, ezért nem igényelnek kollektív cselekvést.

A másik fő ellenvetés a magán-igazságszolgáltatással szemben – ezt a tömegtájékoztatás és a polgári jogi csoportok fogalmazzák meg –, hogy az eljárás ilyenkor nem nyilvános, a sajtó és a nagyközönség nem lehet jelen. Ez az érv rendkívül gyenge, és elfogult a tömegtájékoztatás irányában, mert belőle az következik, hogy semmilyen vita nem lehet magánjellegű, mindent ki kell teregetni a közvélemény és a sajtó előtt. Vajon elidegeníthetetlen joga-e a közönségnek, hogy minden összecsapásnak szemtanúja legyen? Miért nem tiltakoznak az ellen, hogy a bírósági ügyek 90–95%-a peren kívüli eljárással megoldódik, és a nagyközönség ezekből az ügyekből is ki van zárva?

A büntettek és kihágások esetében is hasonló privatizációs tendenciák figyelhetők meg. Az indok itt is hasonló, mint a polgári ügyeknél. Lakóhelyi igazságszolgáltatató központok vagy települési döntőbizottságok kezelnek számtalan ügyet szabadon szaladgáló kutyáktól, hangos rádióktól kezdve a verekedésekig és kisebb lopásokig. A központokban dolgozó közvetítők az élet legkülönbözőbb területeiről jött laikusok, akiket e szerepre betanítanak. Hozzásegítik a feleket az írásos egyezség megkötéséhez, a kihallgatást azonnal, közvetlen módon, a nyilvánosság kizárásával ejtik meg, és kellő időt fordítanak rá, hogy a vita valódi oka kiderülhessen.⁹⁸

Jogos aggodalom merült fel a tekintetben, hogy nem egy másodrendű jogszolgáltatás alakul-e így ki szegények számára, és a kritikusok rámutatnak olyan esetekre, amikor otthoni erőszakkal kapcsolatos eseteket a szomszédsági központokhoz utaltak a bírák eldöntésre ahelyett, hogy a büntetőbíróságra küldték volna. A polgári perek privatizált tárgyalása értelmes dolognak tűnik, és összhangban van egy hosszú hagyománnyal; az esküdtszék azonban ragaszkodik hozzá, hogy ezt a megközelítést büntetőügyekre is alkalmazzák.

Jogsegély

A jogsegélyszolgálat vizsgálata kiderítette, hogy a szegény alperesek jobban megbíznak a magánúton felfogadott ügyvédben (piaci megoldás), mint a bíróság által kijelöltben (szerződéses szolgáltatás). A jogásztársadalom a kétféle megoldást egyenértékűnek tartja, és az ítéletek elemzése, a bebörtönzési arány őket igazolja: a magán és a kirendelt ügyvédek azonos hatásfokkal védték védenőiket; a csekély különbség, ami mutatkozott, a szerződéses (bíróság által kirendelt) ügyvédek fölényét mutatta.⁹⁹

Oktatás

Az Egyesült Államokban komoly vita folyik az általános és középiskolai képzés minőségéről. A felmérések és tanulmányok jogosnak mutatják az elégedetlenséget, rámutatnak bizonyos fogyatékokra. A javasolt változtatások között megemlítendő a tanárok fizetésének emelése, az ösztönző bérezés, a felügyelőtanárok kinevezése, kisebb hangsúly a pedagógiai képzésre és nagyobb a szakmai gyakorlatra, nagyobb iskolai költségvetés, mintaiskolák, az üzleti élet nagyobb szerepe a tananyag meghatározásában, vissza az alapokhoz, nagyobb fegyelmet az osztályteremben, nagyobb választási szabadságot a szülőknek az iskola megválasztásában. Ez utóbbi, egyre hangosabb kórus komoly érdeklődést mutat az utalványok és a magániskolák igénybevevőinek adott adókedvezmények iránt, minthogy mindkettő segíti a szülőket abban, hogy ne állami iskolákat vegyenek igénybe.

Roth lenyűgöző beszámolót készített a fejlődő országok állami és magániskoláinak múltjáról és jelenéről. Ez a beszámoló megfelelő távlatokba helyezi a kérdést.¹⁰⁰ Az indiai szubkontinens civilizációjának kezdetei óta az árják minden gyerektől megköveteltek legalább nyolc évi általános iskolai képzettséget; ezt a vallásgyakorlat biztosította, nem volt szükség állami törvényekre. Az államot Indiában a britek keverték bele először az oktatásba, mégpedig politikai okokból, hogy a tananyagra befolyást gyakorolhassanak. Hogy az állami iskolák mennyire ki vannak téve a kormány kénye-kedvének, az abból is látszik, hogy mennyire elfajzottak az állami iskolák Ugandában, Idi Amin szégyenteljes uralkodása idején. Az iskoláknak minden szükségletüket egy központi hivataltól kellett beszerezniük, és előre kellett fizetni. Gyakran előfordult, hogy a szállítmány soha nem érkezett meg. (A kizsarolt előlegfizetést leszámítva ezek olyan panaszok, amik az Egyesült Államok állami iskoláival kapcsolatban is gyakran elhangzanak!) Máltán 1973-ban a kormány politikai indokokkal változtatásokat vezetett be az állami iskolák rendszerében – ennek hatására a gyerekek tömegesen menekültek az állami iskolákból a magániskolákba. A kormány megpróbálta visszaszerezni tanítványait azzal, hogy előbb befagyasztotta (1982), majd eltörölte (1984) a magániskolák által szabott tandíjakat. A magániskolák ezen kiéheztetésével próbálja a kormány bekényszeríteni a máltai gyerekeket az állami iskolákba.

A volt Szovjetunió csak akkor engedte szüleikkel külföldre a kiküldetésben lévő állampolgárok gyerekeit, ha az adott körzetben szovjet állami iskola működött; a szovjet gyerekek gondolkodását előre megszabott vágányon kellett tartani, nem lehetett megengedni, hogy más felfogások megrontsák. Egész más a helyzet az ideiglenesen külföldön tartózkodó japán gyerekekkel: ők egész nap a helyi iskolában tanulnak, és csak tanítás után vagy hétvégeken járnak speciális japán iskolába, ahol szülőhazájuk nyelvét, történelmét, kultúráját ismerik meg.

Az Egyesült Államokat sem kerülték el az oktatás feletti ellenőrzésre tett otromba kísérletek. Egy 1922-es oregoni törvény, amit azután az USA Legfelsőbb Bírósága hatályon kívül helyezett, törvénytelennek minősített minden magániskolát, és a gyerekeket az állami iskolába kényszerítette. A határozat mögött a Ku-Klux-Klan állt, mely félt az idegen befolyástól.¹⁰¹

Az Egyesült Államokban számtalan megoldást alkalmaznak az oktatásban, és több javaslat született a szülők választási lehetőségeinek növelésére. Vannak állami iskolák és magániskolák – az utóbbiak megjelenhetnek az oktatási piacon mint profitra dolgozó vagy non-profit, egyházi vagy világi intézmények. Létezik önkiszolgáló oktatás is (mintegy 250 000 gyerek, többségük rokkant, otthon tanul; ez harmincnyolc államban engedélyezve van).¹⁰² Folyik oktatás államközi egyezmények keretében is, amikor az egyik közigazgatási körzetben lakó gyerek egy másik körzetben jár iskolába, és a küldő körzet fizet a fogadónak. Egy elővárosi család, mely jobban szereti a közeli város állami iskoláját, mint a sajátját, megteheti, hogy odaküldi a gyereket, és maga fizet érte. Vannak utalványos megoldások, melyeket kísérleti formában már be is vezettek, a magánoktatást segítő hitelek, szubvenciók, valamint magánvállalkozással kötött szerződések.

Az oktatás minőségének javulását egyre inkább a verseny és a szülők választási lehetőségeinek fokozásától remélik. Jelenleg az a tipikus megoldás, ha a gyereket egy konkrét állami iskolához rendelik hozzá, és a szülőnek semmi választási lehetősége nincs, hacsak nem akarja a gyereket magániskolába küldeni. Ez utóbbi esetben számtalan lehetőség közül választhat, csak a pénztárca vagy a földrajzi távolság szab határt (vagy az iskola által alkalmazott választási kritérium: vannak a tehetséges, illetve a fejlődésben visszamaradott gyerekekre, a művészetre, a sportra, a tudományra, a híres családok gyerekeire, a volt diákok gyerekeire stb. specializálódott iskolák). Ha egy család a magániskola mellett dönt, mint egyébként a családok 10–15%-a, tandíjat kell fizetnie, és nem részesül adóvisszatérítésben, holott az állami iskolarendszernek költséget takarít meg. Valójában a család kétszer fizet: egyszer tandíjat az általa választott iskolának és egyszer adót azon iskola fenntartására, amit széles ívben elkerül.

Ezen igazságtalanság kiküszöbölésére két megoldást javasoltak: utalványos rendszert és oktatási adókedvezményt. Egy teljes értékű utalványos rendszerben a gyerek szülei utalványt kapnak, a gyereket pedig tetszés szerint bármely iskolába küldhetik, magánba, államiba; az utalványt átadják az iskolának, az pedig benyújtja a kibocsátó közigazgatási szervnek, ahol pénzzel fizetnek érte. Egy korlátozottabb utalványos rendszerben a szülő csak az állami iskolák között választhat.

Reagan elnök támogatta az utalványos rendszert a kiegészítő oktatás esetében. Benyújtott e tárgyban egy Igazságos és Választható Oktatási Törvénytervezetet. A törvény értelmében a kiegészítő oktatást igénylő gyermekek szülei oktatási utalványt kaptak volna. (A jelenlegi, nem utalványra alapozott rendszerben 1983–84-ben majdnem 5 millió gyerek részesült ilyen oktatásban.) Az IVOT keretében a szülő választhat, hogy gyereket a helyileg illetékes iskola tanfolyamára küldi-e vagy az utalvánnyal magániskolába, illetve nem a helyileg illetékes állami iskolába íratja be a gyereket. Az utalvány felhasználható bármely non-profit iskolában, mely nem diszkriminál faj, szín, nemzeti hovatartozás szerint. A javaslat kiszélesítené a hátrányos helyzetű családok választási lehetőségeit és olyan oktatási lehetőségeket nyitna meg számukra, melyek ma csak a tehetősebb családok számára hozzáférhetőek. Növeli a szülők szerepét, ezáltal javítja az oktatás minőségét, és fokozza az iskolák közti versenyt a hátrányos helyzetű gyermekek igényeinek kielégítésében.¹⁰³

Az utalvány tervezetét egyes pedagóguscsoportok, akik állásuk elvesztésétől félnek, erősen támadták. Ellenállásuk olyan erős, hogy a tervezet elfogadását valószínűtlenné teszi. Az utalvány híveinek is vannak gondjaik: attól félnek, hogy ha a rendszert bevezetnék, egy napon bekövetkezne a magániskolák központi szabályozása, bürokratikus ellenőrzése, és ezek az iskolák annyira átalakulnának, hogy alig különböznének napjaink állami iskoláitól.¹⁰⁴ Ez történt egy utalvány jellegű rendszerrel Hollandiában. A teljesen államilag finanszírozott magániskolának előírják az inputjait, pl. hogy mi legyen a tananyag vagy mekkora legyen a tanárok fizetése. Ezáltal eléri, hogy azonos legyen az állami iskolával, de feláldozzák azt a választási szabadságot, aminek az érdekében eredetileg az egész rendszert létrehozták.¹⁰⁵

A fent említett egyenlőtlenség orvoslásának, a verseny fokozásának és a szülők választási szabadsága növelésének másik módja az oktatási adókedvezmény bevezetése. E megoldás, melyet Reagan elnök, Daniel Patrick Moynihan szenátor¹⁰⁶ és sokan mások támogatnak, egy bizonyos határon belül minden magániskolának kifizetett dollár tandíj után egy dollár adókedvezményt ad. Nem merül fel az egyház és állam különválasztásának problémája, ha a szülő a kapott kedvezményt arra használja, hogy gyermekét egyházi jellegű magániskolába küldje. Az oktatás mint adócsökkentő költség Minnesota államban kiállta a legszigorúbb jogi próbát is akkor, amikor Rehnquist bíró a Legfelsőbb Bíróság előtt kijelentette, hogy az adókedvezmény, „mely levonható költségként kezeli a szülők által viselt oktatási költségeket, függetlenül az iskola jellegétől [...] az állampolgárok jó minőségű oktatásának ügyét szolgálja.”¹⁰⁷

Komoly bizonyíték az utalványos rendszer, illetve az oktatási adókedvezmény mellett James Coleman híres második oktatási vizsgálata, mely kimutatta, hogy a magán középiskolákban – a katolikus iskolákat is beleértve – jobb az oktatás minősége, mint az állami középiskolákban, és a szegregáció mértéke is kisebb.¹⁰⁸

Kolderie érdekes formában mutatja be, hogyan lehet az oktatásban növelni a választási lehetőségeket, és ezzel a verseny előnyeit érvényesíteni.¹⁰⁹ „Választás, nem kijelölés” – ez ennek a mozgalomnak a kimondatlan jelszava. A verseny bevezetésére számos lehetőség adódik csakúgy, mint a választási lehetőség biztosítására mind a „vevői” (szülők), mind az „eladói” (iskolák) oldalon. Megengedhetjük a szülőknek, hogy gyermeküket lakóközrük bármely iskolájába, vagy egy másik lakóközrük iskolájába, vagy magániskolába küldjék. Az első két esetben a szülő saját iskolakerülete a megfelelő összeget (beleértve az esetleges állami támogatást) át fogja utalni. Más szóval az iskolába menő gyerek képtelenesen szólva a költségvetés egy kis pénzeszsákjával a nyakában érkezik választott iskolájába. Ebből szükségszerűen következik hogy a pénz *nem* kerülhet olyan iskolába, ahová a gyerek *nem* jár, még ha a lakóhelyéhez legközelebbi állami iskoláról van is szó.

Akár körzeten belül, akár körzetek között teszik lehetővé a mozgást, ez az alapvető változás véget vet a jelenlegi iskolarendszer monopolizáltságának. Ha az állami iskolákra szorítkozik, akkor ez a rendszer egy szabad beiratkozási megoldásnak felel meg, káros hatással azon iskolákra, melyek képtelenek a fennmaradásukhoz szükséges számú diákot magukhoz vonzani, mert most már nincs lehetőségük

a környéken lakó gyerekeket magukhoz láncolni. A gyakorlatban már létező kisszámú körzeten belüli szabad beiratkozást engedélyező program nem járt ilyen drámai következményekkel: az az iskola, amit kerülnek a diákok, ritkán vesztí el költségvetésének jelentős hányadát (sőt néha még emelik is a költségvetését, hogy javulhasson), és a jó hírű iskolát sem bővítik – csak a várakozási listája hosszabbodik.

Számos esetben a szülők kiveszik gyerekeiket a saját iskolakerületükből, és a szomszéd kerületbe küldik; ilyenkor nekik maguknak kell fizetni a tandíjat ugyanúgy, mint ha magániskolába küldenék a gyereket. Az oktatási adókedvezmény jó megoldás lenne erre a problémára. Minnesota 1984-ben törvényt fogadott el a más körzetbe való beiratkozás megkönnyítésére. A fent leírt módon a gyerekekkel vándorló költségvetési támogatás vagy egy oktatási adókedvezmény növelné a választási lehetőséget, és erősítené az egészséges versenyt, ezáltal javítaná az oktatás minőségét. Ily módon lényegében egy utalványos rendszerhez jutnánk, hiszen a szülők szerveznék a szolgáltatást.

Az eladó, vagyis az iskola azzal növelheti a maga vonzerejét, hogy bizonyos tárgyak oktatását szerződésbe adja ki, vagy hogy bizonyos fajta gyerekekre specializálódik. Például egyetemekre lehet bízni a tehetséges gyerekeknek szánt tanfolyamokat, magánvállalatokra a szakmunkás- vagy autóvezetői képzést, specializált magániskolákra az értelmi fogyatékos gyerekek oktatását. New York Cityben ezt a gyakorlatot követték, és itt komoly tapasztalatok halmozódtak fel a házilag és a szerződéses megoldás egymáshoz viszonyított hatékonyságát illetően. Értelmi fogyatékos gyerekek oktatása például folyik közvetlenül az állami iskolákban és szerződésben magániskolában is. A városi számvevő összehasonlította a kétféle megoldást, és úgy találta, hogy az egy diákra eső költség az állami iskolában valamivel nagyobb, mint a magániskolában. A gyengén fogyatékosok esetében az állami, illetve magánköltség 4785 \$, illetve 4512 \$, az erősen fogyatékosok esetében 6196 \$, illetve 4730 \$ volt.¹¹⁰ A bostoni egyetem merész javaslattal felajánlotta, hogy szerződés keretében átveszi a fogyatékos gyerekek bostoni állami iskoláit. Felhívjuk ugyanakkor a figyelmet arra, hogy az iskolák és magánvállalatok közti teljesítmény alapú szerződések nem voltak túl sikeresek.¹¹¹

Olyan esetekben, amikor bizonyos évfolyamokban gyér a beiratkozás, egy másik megközelítés alkalmazható: az iskolakerület oktatási szükségleteit kielégítheti egy másik iskolakerülettel kötött államközi szerződés keretében. Vagy vállalkozó kedvű tanárok és adminisztrátorok alkothatnak oktatási munkaközösséget az orvosi munkaközösségek mintájára. Azután szerződést köthetnek egy iskolakerülettel egy bizonyos tárgy vagy évfolyam oktatására, vagy ha nagyobb becsvágy fűti őket, elvállalhatják egy egész iskola működtetését az általuk nyújtott oktatás színvonala révén próbálva szert tenni minél nagyobb vevőkörre.

Természetesen szerződésbe kiadhatók egy iskola háttérszolgáltatásai is, úgymint takarítás, épület- és udvarkarbantartás, menza, orvosi felügyelet, adatfeldolgozás.

Más szolgáltatásokkal ellentétben az oktatás esetében nincs szükség privatizálásra a verseny bevezetéséhez. A verseny már azáltal is biztosítható, hogy megengedjük a szülőknek az iskolák közti választást – feltéve hogy az iskolák nem

teljesen egyformák, amihez persze megfelelő autonómiára, függetlenségre van szükség. Meglehet azonban, hogy egy adott körzeten, mondjuk, egy nagyvároson belül az állami iskolák szükséges sokfélesége csak úgy teremthető meg, ha utalvány, oktatási adókedvezmény közvetítésével magániskolákkal állnak versenyben.

Az utalványos és adókedvezményes rendszer kritikussai többféle érvre hivatkoznak. Az egyik, hogy egy ilyen megoldás tönkretenné az állami iskolákat. Ez az érv könnyen leszerelhető: (1) ami a fontos, az az, hogy az oktatás általános és ingyenes legyen, nem pedig az, hogy a tanár munkáltatója állami vagy magán-szerv-e; (2) ha egy iskola rossz munkát végez, be kell hogy szüntesse tevékenységét; az „állami” jelző a megnevezésében *nem lehet* menlevél a hozzá nem értés következményei ellen és (3) a magániskolák versenye még meg is *menthet* állami iskolákat, ha idejében felébreszti őket szendergésükből.¹¹²

A szülői választással szemben felhozott másik kritikai észrevétel az ismert tejszín-lefölezési érv; vagyis hogy a magániskolák majd elhalásszák a legjobb diákokat, és az állami iskolák a maradék szeméttelépévé válnak. Ez az érv azonban meg is fordítható. Egy erőteljes versenykörnyezettől elvárható, hogy az egyes „piaci szegmensekre” specializált iskolákat hozzon létre, beleértve a fegyelmzési problémákkal küzdő gyerekek iskoláit. És vajon megfoszthatjuk-e a tehetséges gyerekeket – pusztán azért, hogy jobb környezetet lehessen biztosítani a tehetségteleneknek – attól a lehetőségtől, hogy a meglévő adottságaikat minél teljesebben kifejelessék?

A harmadik kritikai észrevétel, hogy a magániskolák erősítik a szegregációt. Ezzel szemben Coleman arra az eredményre jutott, hogy a magániskolák kevésbé szegregáltak, mint az államiak (mert olyan sok az erősen szegregált elővárosi állami iskola).¹¹³ Ez alátámasztja egy korábbi kaliforniai vizsgálat megállapítását, miszerint a katolikus magániskolákban nagyobb (40%) a kisebbségek gyerekeinek aránya, mint az állami iskolákban.¹¹⁴ Levine és Doyle arról számol be, hogy számos belvárosi fekete család számára (akik közül pedig kevesen katolikusok) a katolikus iskola az egyetlen elérhető alternatíva a nem megfelelő állami iskolával szemben. (Gallup-felmérések szerint a belvárosi feketék a legkevésbé elégedettek a városi állami iskolákkal.) A beiratkozási adatok szerint a katolikus iskolák kielégítik ezt az igényt.¹¹⁵ Általánosabban tekintve figyelemre méltó tény, hogy oly sok szegény belvárosi fekete inkább vállalja a nélkülözést, csak hogy pénzt takaríthasson meg, és gyerekét a körzeti magániskolába írathassa.¹¹⁶ Egy felmérés szerint az évi 15 000 \$ alatti jövedelműek kétszer akkora gyakorisággal válaszolták, mint a 25 000 \$ feletti jövedelműek, hogy igénybe vennének egy 500 \$-os oktatási adókedvezményt. Hasonlóképpen a fehérekhez képest kétszer akkora volt az igennel válaszolók aránya a feketék és a Puerto Ricó-iak körében.¹¹⁷ A magyarázat valószínűleg az, hogy az alacsony jövedelmű, nagyvárosban lakó kisebbségi csoportok jobban rá vannak utalva a nem kielégítő, monolit állami iskolákra, mint a magasabb jövedelmű fehérek, akik úgy is kielégítő iskolához juthatnak, ha egy megfelelő elővárosba költöznek. Ez azt jelenti, hogy az alacsony jövedelmű családok és a kisebbségi csoportok lennének a fő felhasználói az utalványnak, illetve az oktatási adókedvezménynek.

A negyedik kritikai megjegyzés, hogy ha sokkal több gyerek jár független magániskolába, akkor nemsokára egy olyan országban élünk majd, ahol a felnőttek nem rendelkeznek közös oktatási háttérrel, esetleg még az ország történetét, alapvető demokratikus értékeit sem ismerik. Ezt az állítólagos fogyatékossgot azonban könnyű kiküszöbölni. Az állami oktatási felügyelet minimumként előírhat bizonyos közös tananyagelemeket, és biztosíthatja, hogy a diákokkal szemben azonos követelményeket támasszanak a vizsgákon. A vizsgaeredmények legalább három célt szolgálnak: (1) informálják a szülőket gyereük előmeneteléről; (2) hitelesítik a gyerekek tudását és (3) megfelelő összesítés után segítenek a szülőknek gyereük iskolájának megválasztásában. Idővel bizonyára minősítőszolgálatok fognak kialakulni, és ezek értékelni fogják a szülők számára az egyes oktatási intézményeket (egyfajta keveréke lesz ez a *Lovejoy's College Guide*-nak és a *Consumer Reports*-nak).

Összefoglalva az eddig elmondottakat, *egyetemes* oktatás biztosítható *állami* iskolák nélkül is, és teremthető az oktatásban *piaci verseny* anélkül, hogy a szülőknek *tandíjat* kellene fizetniük. Mindaddig, amíg minden gyerek eljut az iskolába, és az alap költséget közadókból finanszírozzák, a közérdek nem szenved csorbát.

Üdülés, szabadidő

Az üdülés magán-, illetve díjfizető jóság, bár számos intézményét hagyományosan közhivatalok birtokolják és üzemeltetik. Példaként említhetők az uszodák, strandok, golfpályák, teniszpályák, parkok, sportpályák és csónakházak. Állami kézben lehetnek a múzeumok, könyvtárak, állatkertek, operaházak, koncerttermek, de ezeket gyakran – legalább részben – önkéntes magánszervezetek működtetik. A rendőrséggel szemben, ami viszont klasszikus közjóság, ezek a szabadidős és üdülési szolgáltatások díjfizető jóságok és mindegyiküket a lakosságnak csak egy bizonyos rétege fogyasztja.

A fentiekből világos, hogy e javak kínálata az állami, a koncessziós, a szerződéses, az utalványos, illetve az önkéntes megoldással biztosítható. Sajnálatos módon e különböző megoldások átfogó összehasonlító elemzését még nem végezték el, de egyes illusztratív példák már ismeretesebbek a különféle megoldások alkalmazhatóságáról.

Az állami golf- és teniszpályák körében gyorsan terjed a koncesszió. Erre kényszerít a helyi önkormányzat szűkös költségvetése, és politikailag is elfogadható, mert a nagyközönség szemében ezek csak a gazdagoknak nyújtanak szórakozást. A városi és megyei golfpályákat átadták magánkezelőknek. Ők tartják karban és üzemeltetik őket, a bruttó bevétel bizonyos százaléka, illetve egy éves minimális díj fejében. Az állam célja a jobb karbantartás, a nagyobb bevétel, az alacsonyabb költség és a pályák nyitvatartása a nagyközönség előtt. New York Cityben kísérletet végeztek egy ilyen pályával, és kiderült, hogy a magánüzemeltetés 21%-kal növelte a látogatottságot és a bevételt. Ezután a város vezetői úgy döntöttek, hogy szinte valamennyi városi golfpályát koncesszióba adják.¹¹⁸

Egy újszerű, hibrid megoldást fejlesztett ki a Bryant Park a Fifth Avenue-n

a New York-i Közkönyvtár mögött elterülő klasszikus park megmentésére. A hagyományos városi üzemeltetés mellett a négyhektáros park kábítószerek, csavargók és útonállók tanyája lett. Elkeseredésében a város a magánszektorhoz fordult, és a parkot egy kifejezetten erre a célra alakult szervezetnek adta át működtetésre. Ez a szervezet azt tervezi, hogy egy magánvállalkozónak koncessziót fog adni egy nagyobb étterem felépítésére és üzemeltetésére. Az éttermi bevételeket a park helyreállítására, fák ültetésére, karbantartására, biztonsági intézkedésekre fogják fordítani. Az így kialakuló megoldás ígéretes keveréke az állami, az önkéntes és a koncessziós elemeknek.

A világ talán leghíresebb városi parkja, a Central Park szintén New York Cityben található. Lassú fizikai leromlása szükségessé tette a helyreállításra szerveződött magáncsoportok megalakítását. Ezen önkéntes társulások egyetlen befolyásos testületté egyesültek, mely szerződéses kapcsolatra lépett a város parkfelügyeleti részlegével. A magáncsoport szerez pénzt a park számára, és fizeti a helyszínen tevékenykedő üzemeltetőt, határozza meg a prioritásokat, osztja szét a pénzt, és felügyeli az ott dolgozó közalkalmazottak munkáját. Ez a hibrid állami-önkéntes megoldás sikeresnek bizonyult. New York City más pontjain is megpróbálkoztak vele.

A tulajdonjogi iskola képviselői úgy érvelnek, hogy a föld (vagy bármely más kézzelfogható vagyontárgy) állami tulajdona szükségképpen elmossa a felelősséget, senki nem törődik a célszerű hasznosítással, a gondos kezeléssel, azzal, hogy a vagyontárgy jó állapotban maradjon fenn a jövő számára. Már Arisztotelész figyelmeztetett: ami sokaknak közös tulajdona, azzal törődnek a legkevesebbet; vagyis közös készletű jószággá válik. Ugyanerre a jelenségre mutat rá a Hardin-féle közlegetők tragédiája: ha szabad a legeltetés, túlzásba fogják vinni, és ezzel a legelőt tönkreteszik.¹¹⁹ New York City tapasztalatai a parkokkal és üdülőterületekkel ezt a jóslatot messzemenően alátámasztják.

Anderson és Shaw meséli el egy városi park, a Seattle-ben található Ravenna Park szomorú történetét. Ezt a parkot a köztulajdon tette tönkre. A XIX. században magánereből hozták létre óriásfenyők betelepítésével, majd megnyitották a nagyközönség számára. Napi 8–10 000 látogatót vonzott. A belépődíj mai pénzben 3 \$-nak felelt meg. Huszonöt évvel később a város elkobozta, és közparkká nyilvánította a területet. Tizennégy év alatt eltűnt a parkból az összes fenyő. Nyilván kivágták, és engedély nélkül értékesítették őket a park alkalmazottai. Ma ez a park a bűnözők tanyája, a legnagyobb, húsz lábnyi átmérőjű fa helyén egy beton tenispályával. Míg a magántulajdonosok felismerték, hogy rejtett kereslet létezik egy ilyen rezervátumra, és kifizetődőnek tartották, hogy egy parkot létesítsenek és fenntartsanak, amikor az állam lett a tulajdonos, az állami alkalmazottak – akik nem voltak igazi tulajdonosok, és ezért nem fűződött a dologhoz hosszú távú érdekelttségük – úgy látták célszerűnek, ha a fákból rövid úton tüzelőt csinálnak.¹²⁰

A magántulajdon jó állapotban őrzi meg a parknak való területeket. Amikor a belügyminisztérium nemzeti parknak való területet keresett, hogy ott füves prérít alakítson ki, kiderült, hogy a saját tulajdonában lévő területek rosszabb állapotban vannak, mint a magántulajdonosok gondozásában lévő hasonló területek.

Természetesen nem mindenhol olyan haszonlesők az állami alkalmazottak, mint Ravenna Parkban. Vannak kifejezett ellenpéldák is. Például Kaliforniában, amikor a költségvetés megnyirbálása a közpark és a szabadidő-felügyelőség létét fenyegette, két alkalmazott kilépett, és önálló vállalkozásba fogott. Szerződésben vállalták, hogy a volt szabadidőközpontban húsz százalékkal több programot nyújtanak harminc százalékkal több résztvevőnek, mindezt az eredetinel olcsóbban.¹²¹

Ez a példa is felhasználható a tulajdonjogokkal kapcsolatos fenti érvelés alátámasztására: amikor az alkalmazottak megalapították saját cégüket, hosszú távon érdekeltté váltak a vállalkozás sikerében, és költséghatékonyabb szolgáltatást nyújtottak, mint az állam. A szerződéses szolgáltatás sikerei arra késztették a belügyminisztériumot, hogy külön kézikönyvet adjon ki a témában.¹²²

Poole több példát említ arra, hogy önkéntes társulások „gondozásba” vettek vagy más módon koroltak fel az állam által elhanyagolt parkokat és szabad idős létesítményeket.¹²³

Szabadidős szolgáltatásokra éppúgy használható az utalványos rendszer, mint bármely más magán- vagy díjfizető jószág esetében. New York Cityben a közösségi szervezeteken keresztül kulturális utalványokat osztottak szét a kisjövedelműek között, melyek nyolc múzeum bármelyikében felhasználhatók voltak. A kulturálisan jól ellátott New Yorkban az utalványrendszer kiterjedt a színházakra, a tánc- és más előadó-művészetekre.¹²⁴ Ezek az akciók tágitották az utalványban részesülők horizontját, és növelték egyes speciális kultúrintézmények látogatottságát.

South Barwon városa Ausztráliában, egy 40 000 fős település 1976 óta működ-
tet egy viszonylag szerény szabadidő-utalványos rendszert.¹²⁵ A város park- és szabadidő-költségvetésének 12%-át fordítják utalványokra, és évente minden adófizető kap egy utalványt, valamint egy 150 szervezetet tartalmazó listát, hogy ezt hol fogadják el. A szervezetek listája rendkívül változatos, vannak rajta fotó-, krikett-, asztronómia-, életmentő, színjátszó, go-kart-, kerámia- és cserkészklubok. Valójában az utalványtulajdonosok tartják fenn az általuk választott klubot, így ki lehet küszöbölni a városi tisztségviselőkre nehezedő politikai nyomást, hogy ezt vagy azt a tevékenységet támogassák. A tervet azok ellenezték, akik hagyományosan kedvezményezett státuszt élveztek (pl. krikett, gyeplabda). Problémát okozott, hogy hogyan definiálják a „szabadidős tevékenységet”; egyre több helyi szolgáltató vált a program részévé (így a Parti Őrség önkéntesei, egy mentőbrigád, a Vöröskereszt), és az utalványok egyre nagyobb hányadát ők szerezték meg. A csoportoknak az utalványok megszerzésére irányuló reklámtevékenységét vegyes érzelmek fogadták; ezek felhívták ugyan a figyelmet a széles kínálatra, de zömmel egyes csoportok tevékenységére koncentráltak, így az eredeti cél eltorzult.

Némi gondolkodás után komoly kételyeink támadhatnak az egész rendszerrel kapcsolatban. Lényegében arról van szó, hogy az emberek vagyonadót fizetnek, ezért utalványokat kapnak, amit azután a tetszésük szerinti szervezetenél válthatnak be. Miért ez a kerülőutas, áttételes, gyenge hatékonyságú megoldás? Miért nem csökkentjük inkább az adókat, és hagyjuk, hogy az emberek saját kezdeményezés-

ben támogassák ezt vagy azt az intézményt? New York esetében az utalvány egyértelműen és helyesen a kisjövedelműeket célozta meg; az ausztrál esetben az ingatlantulajdonosokat, egy egyértelműen közepes, ill. magas jövedelmű csoportot. Egyáltalán nem világos, hogy milyen közcél szolgál egy ilyen sajátos rendszer.

Sportcsarnokok, stadionok

Egy érdekes tanulmány az állami és magántulajdonban lévő sportcsarnokok és stadionok teljesítményét hasonlítja össze. A tanulmány kiterjed mind a 38 csarnokra, amit 1953 óta az Országos Kosárlabda Szövetség, illetve az Országos Jégkorong Liga tagjai meccsek rendezésére használtak. Magántulajdonú csarnokok esetében egy nézőtéri hely inflációtól megtisztított átlag létesítési költsége (NHIMALK) 1333 \$ volt szemben az állami csarnokok 1946 \$-jával; a különbség 5%-os szinten statisztikailag szignifikáns, noha a kétfajta csarnok befogadókapacitásában nincs szignifikáns különbség. A magántulajdonban lévő csarnokok évi átlag 254 napot voltak kihasználva, szemben az államiak 197 napjával. Az összehasonlítás azt is kimutatta, hogy a magáncsarnokoknál jobb volt a parkolóhely (férőhely arány) sem túl magas, sem túl alacsony.

Ugyanez a tanulmány megvizsgálta az 1953 óta baseball- és futballmeccsekre használt 58 stadiont is. A stadionépítés esetében a NHIMALK 422 \$ volt a magán és 1023 \$ az állami stadionoknál (a különbség 0,1%-os szinten szignifikáns). A kihasználtságban nem volt lényeges különbség, és a magánstadionoknál kedvezőbb volt a parkolóhely nagysága.¹²⁶

Végül megvizsgálták, hogy a csapatok mennyire ragaszkodnak egyes létesítményekhez. 1970 és 1985 között az országos ligában huszonkét esetben került sor stadionváltásra. Csak kettő volt közülük olyan, amikor egy csapat magántulajdonú létesítménnyel bontott szerződést. A magánlétesítmény esetében érvényesül az ottlakókkal szembeni gazdasági elkötelezettség, míg az állami stadion bérlője gondolkodás nélkül változtat, ha kedvezőbb lehetőség adódik. Nem csoda, hogy az elhagyott települések agitáltak a leghangosabban egy olyan törvény mellett, mely megtiltana a csapatoknak a stadionváltást; pedig valószínűleg arról van szó, hogy nem lett volna szabad az adott helyen közpénzen felépíteni a stadiont.

Konferenciaközpontok

A konferenciaközpontok, előadótermek, arénák, stadionok olyan díjfizető javak, melyeket a magánszektor is kínálhat, nem képeznek természetes monopóliumot. Például állami akció híján a vállalkozók alakíthatnak konzorciumot konferenciaközpont finanszírozására, építésére, üzemeltetésére. Van olyan vélemény, hogy ilyen létesítményeket nem is volna szabad közpénzből építeni. Mégis sok város épített konferenciaközpontot, hogy a konferencia idejére magához vonzza a forgalmat, és ezek üzemeltetését szerződéses formában oldja meg.

Várható, hogy a magánüzemeltető ebben a versenykörnyezetben jobban megállja a helyét, kifinomult, nagy képzelőerőről tanúskodó marketingtechnikákat

fog alkalmazni, szabadon köt „üzleteket” a különböző konferenciarendezőkkel, és gyorsan, hatékonyan képes reagálni a felmerülő igényekre a maga magánszektorbeli rugalmas munkaerejével. Az állami intézmények mindeme vonatkozásokban komoly és kiküszöbölhetetlen hátrányban vannak. Ezzel szemben az állami üzemeltetés hívei attól félnek, hogy a magánüzemeltetők előnyben fogják részesíteni a többnyire csak helybeli lakosokat vonzó szórakoztató látványosságokat (pl. rockzenei koncertek) szemben az országos és nemzetközi konferenciákkal, melyekre más városokból is érkeznek vendégek, akik megtöltik a szállodákat, éttermeket, üzleteket, színházakat. Más szavakkal: az előbbi fajta látványosság csak a központnak hoz hasznot, míg az utóbbi haszna sokfajta vállalkozást gazdagít; ez teszi a konferenciaközpontot városi és nem magánvállalkozássá.

A magánüzemeltetéssel kapcsolatos félelmek azonban megalapozatlanok. Nem okoz semmi problémát úgy megfogalmazni a szerződést, hogy az rögzítse az országos konferenciák számát (részarányát) vagy a nem helybeli résztvevők számát (arányát). Egyszerű mintavételes eljárással ellenőrizni lehet, hogy ez a szerződéses kikötés teljesült-e. Összefoglalva: a konferenciaközpontok szerződéses üzemeltetése nem tűnik eleve értelmetlennek, és ígéretes lehetőség olyan települések számára, melyek a múltban – okkal vagy ok nélkül – ilyen komplex, állami tulajdonú létesítményt építettek.

Következtetés

A privatizációt sikerrel alkalmazták a közbiztonság, a nemzetvédelem, az egészségügy, a lakásügy és városfejlesztés, a jóléti szolgáltatások, az oktatás és a szabadidős tevékenységek területén. E szolgáltatások állami és magánkínálatának összehasonlító elemzése nem hozott olyan egyértelmű eredményeket, mint amikről az előző fejezetekben beszámoltunk, és e téren még további kutatásra van szükség. (Ha figyelembe vesszük, hogy milyen óriási összegeket költünk egészségügyre, oktatásra, jóléti szolgáltatásokra, döbbenetes, hogy milyen kevés energiát fordítottunk megbízható kutatásokra annak kiderítésére, hogy a különféle szolgáltatásnyújtási megoldások milyen eredménnyel járnak e területen.) A rendelkezésre álló bizonyítékok mindenesetre arra utalnak, hogy a magánszektor hatékonyabban képes biztosítani az úgynevezett közszolgáltatásokat, mint az állam. Statisztikusok és ökonometrikusok vitatkozhatnak homotetikusságról, heteroszkedaszticitásról és a matematikai elemzés más misztikus tulajdonságairól, de ami a gazdaságpolitikai következtetéseket illeti, az *óvatos* privatizálás mellett komoly érvek szólnak.

Minthogy az olyan humánszolgáltatásoknál, mint egészségügy, lakás, oktatás, jóléti szolgáltatások, nehéz részletes specifikációt készíteni, a szerződésbe adás (bizonyos részkomponenseket leszámítva) nem olyan jó megoldás, mint az utalványos, az önkéntes vagy a piaci.

Láttuk, hogy a privatizáció számos megközelítést foglal magában, és sokféle módon felhasználható a társadalom működésének javítására. Egy, már meglévő tevékenységet azonban nem könnyű privatizálni. A következő fejezet fogja bemutatni, hogyan is kell ezt csinálni.

Jegyzetek

- ¹ Marcia Chaiken, Jan Chaiken: *Private Provision of Municipal and County Police Functions*. A National Institute of Justice-nak készített jelentés (Cambridge, Mass.: Abt Associates, 1986).
- ² Stephen L. Mehay, Rodolfo A. Gonzalez: „Economic incentives under contract supply of local government services”, *Public Choice* 46 (1985): 79–86. o.
- ³ William C. Cunningham, Todd Taylor: „The Hallcrest report: private security and policy in America”, in: *Crime and Protection in America*. Szerk.: Daniel Ford (Washington, D. C.: National Institute of Justice, 1985).
- ⁴ „Some rich towns being walled off”, *New York Times* 1983. június 27.
- ⁵ „Private security patrols on rise in city's middle-class areas”, *New York Times* 1983. szeptember 18.
- ⁶ Robert D. McFadden: „Poll indicates half of new yorkers see crime as city's chief problem”, *New York Times* 1985. január 14.
- ⁷ Kathleen Teltsch: „Private guard forces feared as drain on money for police”, *New York Times* 1984. január 29.
- ⁸ Tom L. Peyton Jr.: „Standards for public building maintenance”, *APWA Reporter* 44. évf. 10. sz. (1977. október): 28–29. o.
- ⁹ James K. Stewart: „Public safety and private police”, *Public Administration Review* 45 (1985. november) 758–765. o.
- ¹⁰ Theodore Gage: „Cops Inc.”, *Reason* 14. köt. 7. sz. (1982. november) 23–28. o.
- ¹¹ Uo.
- ¹² Ole P. Kristensen: „Public versus private provision of governmental services: the case of Danish fire protection services”, *Urban Studies* 20 (1983): 1–9. o.
- ¹³ James C. McDavid, Evelyn Butler: *Fire Services in Canadian Municipalities* (Victoria, B. C.: School of Public Administration, University of Victoria, 1984).
- ¹⁴ Lois A. MacGillivray: *Evaluating the Organisation of Service Delivery: Fire*. Műszaki jelentés (Washington, D. C.: National Technical Information Service, 1982).
- ¹⁵ Roger R. Ahlbrandt, Jr.: *Municipal Fire Protection Services: Comparison of Alternative Organizational Forms* (Beverly Hills, California: Sage, 1973), 45. o.
- ¹⁶ Mark Prazier: „Scottsdale slashes spending”, *Readers Digest* 1978. február.
- ¹⁷ Martin Tolchin: „Localities shift to private firefighters”, *New York Times* 1985. július 28.
- ¹⁸ Lou Witzeman: „The fire department goes private”, in: *This Way Up: The Local Official's Handbook for Privatization and Contracting Out*. Szerk.: R. Q. Armington, William D. Ellis (Chicago: Regnery, 1984), 65–92. o.
- ¹⁹ Neal R. Peirce: „Cities sound alarm over firefighters' benefits”, *National Journal* 1985. július 20., 1698. o.
- ²⁰ Uo.
- ²¹ Howell Raines: „Officials face possible ouster for cutting back jobs”, *New York Times* 1979. február 9.
- ²² Charles H. Logan, Sharla P. Rausch: „Punish and profit: the emergence of private enterprise prisons”, *Justice Quarterly* 2. évf. 3. sz. (1985. szeptember), 303–318. o. és Charles H. Logan: „Competition in the prison business”, *Freeman* 1985. augusztus, 469–478. o. L. még Joan Mullen: „Corrections and the private sector”, *Research in Brief* (Washington, D. C.: National Institute of Justice, 1985. március).
- ²³ Logan, Rausch: *Punish and Profit*.
- ²⁴ Camille G. Camp, George M. Camp: *Private Sector Involvement in Prison Services* (Washington, D. C.: National Institute of Corrections, 1984. február).
- ²⁵ Logan és Rausch: *Punish and Profit*.
- ²⁶ *Newsweek* 1986. október 6. 48. o.
- ²⁷ Stuart M. Butler: *Privatizing Federal Spending: A Strategy to Reduce the Deficit* (New York: Universe Books, 1985), 136–142. o.
- ²⁸ James T. Bennett, Manuel H. Johnson: *Better government at half the price: private production of public services* (Ottawa, Ill.: Caroline House, 1981), 53–54. o.

²⁹ James T. Bennett, T. J. DiLorenzo: „Public employee unions and the privatization of public services”, *Journal of Labor Research* 4 (1983): 41–42. o.

³⁰ Edward C. Lesson meghallgatása az Egyesült Államok Képviselőházában, *Hearings on contracting out of jobs and services, Part II. Subcommittee on employee ethics and utilization, committee on post office and civil service*, sorozatszám 95–29, (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1977) 153. o.

³¹ Steve H. Hanke: „Privatization: theory, evidence and implementation”, in: *Control of Federal Spending*. Szerk.: C. Lowell Marris, Proceedings of the Academy of Political Science 35. sz. (1985), 10–13. o.

³² David E. Rosenbaum: „Chrysler program saves millions in health costs”, *New York Times* 1985. április 29; l. még Joseph A. Califano, Jr.: „A revolution looms in American health”, *New York Times* 1986. március 25.

³³ Linda Punch: „Contract management companies manage growth rate of 13.3 percent”, *Modern Healthcare* 1984. augusztus 15., 45–52. o.

³⁴ Lawrence S. Lewin, Robert A. Derzon, Rhea Margulies: „Investor owned and nonprofits differ in economic performance”, *Hospitals* 55. köt. 13. sz. (1981) 52–58. o.

³⁵ Robert V. Pattison, Hallie M. Katz: „Investor-owned and not-for-profit hospitals”, *New England Journal of Medicine* 309 (1983. augusztus 11), 347–353. o., valamint Frank A. Sloan, Robert A. Vraciu: „Investorowned and not-for profit hospitals: addressing some issues”, *Health Affairs* 1983. tavasz, 25–37. o.

³⁶ *For-profit Enterprise in Health Care* (Washington, D. C.: National Academy of Sciences, 1986).

³⁷ E. S. Savas: „How much do government services really cost?”, *Urban Affairs Quarterly* 15. évf. 1. sz. (1979. szeptember), 23–41. o.

³⁸ Michael D. Bromberg, Mark J. Brand: Privatization of hospitals, in: Armington, Ellis (szerk.): *This Way Up és Martin Tolchin: „Impact of profits on hospitals argued”, New York Times* 1985. január 26.

³⁹ Glenn Fowler: „Audit compares city and private X-ray units”, *New York Times* 1981. október 11.

⁴⁰ Martin Tolchin: „As companies buy hospitals treatment of poor is debated”, *New York Times* 1985. január 25.

⁴¹ Hanke: *Privatization*, 106. o.

⁴² J. Peter Grace: *War on Waste* (New York: MacMillan, 1984), 487. o.

⁴³ „Records of military hospitals faulted in audits by services”, *New York Times* 1985. február 12; „Pentagon adopts steps to improve quality of military medical care”, *New York Times* 1985. június 10. és „Quality military medicine to be reviewed by civilians”, *New York Times*, 1986. február 1.

⁴⁴ Pamela G. Hollie: „Ambulances go private”, *New York Times* 1986. május 25.

⁴⁵ *An Overview of Nursing Home Characteristics: Provisional Data from the 1977 National Nursing Home Survey*. Advance Data, 35. sz. (Washington, D. C.: US Department of Health, Education and Welfare, Public Health Service, National Center for Health Statistics, 1978. szeptember 6).

⁴⁶ Cotton M. Lindsay: *Veterans Administration Hospitals* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1975), 11. o. L. még: „Veterans Administration Hospital Management”, in: *Report on Privatization* 88–121. o.

⁴⁷ Hanke: *Privatization*, 106. o.

⁴⁸ Robert M. Spann: „Public versus private provision of governmental services”, *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*, szerk.: Thomas E. Borchering (Durham: Duke University Press, 1977).

⁴⁹ William Hsiao: „Public versus private administration of health insurance: a study in relative economic efficiency”, *Inquiry* 15 (1978. december), 379–387. o.

⁵⁰ H. E. French III.: „Health insurance: private, mutuals or governments”, in: *Proceedings of the Seminar on the Economics of Nonproprietary Organisations*. Szerk.: K. W. Clarkson és D. I. Martin (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1980).

⁵¹ John Goodman, Richard W. Rahn: „Salvaging Medicare with an IRA”, *Wall Street Journal* 1984. március 20.

⁵² Robert L. Ciszewski: *Contraceptive Marketing Program in Bangladesh Doubles Number Practicing Birth Control*, New York: Population Services International, 1978. szeptember 20), valamint John

Davies, Terrence D. J. Lavis: Measuring the effectiveness of contraceptive marketing programs: „Preethi in Sri Lanka”, *Studies in Family Planning* 8. évf. 4. sz. (1977. április), 82–90. o.

⁵³ *Report of the President's Commission on Housing* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1982.), 4–6. o.; az 1983. adatok a Lakásügyi és Városfejlesztési Minisztérium Stratégiai Tervezési és Kutató Osztályától származnak.

⁵⁴ Office of Management and Budget: *Major Policy Initiatives, Fiscal Year 1987* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1986), 33–35. o.

⁵⁵ *Report of the Secretary on the Homeless and Emergency Shelters* (Washington, D. C.: Office of Policy Development and Research, Department of Housing and Urban Development, 1984. május)

⁵⁶ *President's Commission on Housing* 9–15. o.

⁵⁷ Uo. XXIII. L. még: *The Long-Term Costs of Lower-Income Housing Assistance Programs* (Washington, D. C.: Congressional Budget Office, 1981); James E. Wallace et al.: *Participation and Benefits in the Urban Section 8 Program: New Construction and Existing Housing* (Cambridge, Mass.: Abt Associates, 1981. január); Office of Management and Budget: *Major Policy Initiatives*; hasonló eredményekről számolnak be Németországban is; l. pl. Stephen K. Mayo, Jörn Barnbrock: *Rental Housing Subsidy Programs in Germany and the US: a Comparative Program Evaluation* (Cambridge, Mass.: Abt Associates, 1980. szeptember). Ebben az alfejezetben felhasználtam számos jelentést, elemzést, melyek készítésében 1981 és 1983 között mint a Lakásügyi és Városfejlesztési Minisztérium stratégiai tervezési és kutatási helyettes államtitkára vettem részt.

⁵⁸ Maurice Carroll: „A pattern of fires cited in subsidized buildings”, *New York Times* 1983. szeptember 3.

⁵⁹ *President's Commission on Housing* 17–22. o.; Ira S. Lowry: *Experimenting with Housing Allowances, Executive Summary* (R–2880–HUD) (Washington, D. C.: Department of Housing and Urban Development, 1982. április) és Raymond J. Struyck, Mark Bendick, Jr. (szerk.): *Housing Vouchers for the Poor* (Washington, D. C.: Urban Institute Press, 1981).

⁶⁰ Katharine L. Bradbury, Anthony Downs (szerk.): *Do Housing Allowances Work?* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1981), 399–403. o.

⁶¹ John C. Weicher: *Housing: Federal Policies and Programs* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1980).

⁶² Madsen Pirie: *Dismantling the state* (Dallas: National Center for Policy Analysis, 1985), valamint „Buying out of socialism”, *Reason* 17 (1986. január) 23–27. o. és Butler: *Privatizing Federal Spending* 68–70. o.

⁶³ Butler: *Privatizing Federal Spending*, 71–72. o. L. még Robert Woodson: *Tenant Control of Public Housing: An Economic Opportunity* (Washington, D. C.: National Forum Foundation, 1985).

⁶⁴ *Public Housing Authority Experience with Private Management: A Comparative Study* (Washington, D. C.: Office of Policy Development and Research, Department of Housing and Urban Development, 1983. május).

⁶⁵ Subsidized paint, *New York Times* 1979. április 21., 26. o.

⁶⁶ Peter F. Drucker: „Can the businessman meet our social needs?”, *Saturday Review* 1973. április.

⁶⁷ *President's Commission on Housing* 157–173. o.

⁶⁸ Office of Management and Budget: *Tax Expenditures* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1986. február) G38.

⁶⁹ Office of Management and Budget: *Major Policy Initiatives* 38. o.

⁷⁰ *President's Commission on Housing* 180. o.

⁷¹ Uo. 223–237. o.

⁷² Walter Block, Edgar Olsen (szerk.): *Rent Control: Myths and Realities* (Vancouver, B. C.: Fraser Institute 1981) és Peter D. Salins: *The Ecology of Housing Destruction* (New York: New York University Press, 1980).

⁷³ F. A. Hayek, Milton Friedman et al.: *Rent Control: a Popular Paradox* (Vancouver, B. C.: Fraser Institute, 1975).

⁷⁴ Robert H. Nelson: *Zoning and Property Rights* (Cambridge Mass.: MIT Press, 1977); l. még: „A breath of free markets in zoning”, *Wall Street Journal* 1985. május 22.

⁷⁵ *The President's National Urban Policy Report* (Washington, D. C.: Department of Housing and Urban Development, 1982), 46. o.

⁷⁶ Stuart M. Butler: *Enterprise Zones: Greenlining the Inner Cities* (New York: Universe Books, 1981), 24–74. o.

⁷⁷ Uo. 95–97. o.

⁷⁸ Reagan elnök kongresszusi üzenete, 1982. március 23. Ennek az üzenetnek a megírásában én is közreműködtem mint a Lakásügyi és Városfejlesztési Minisztérium stratégiai tervezési és kutatási államtitkára.

⁷⁹ *Enterprise Zone Update* (Washington, D. C.: Department of Housing and Urban Development, 1985. április 22.)

⁸⁰ Ronald Smothers: „State-run residences for retarded reported inferior and more costly”, *New York Times* 1982. augusztus 29.

⁸¹ Margaret Gibelman: „Are clients served better when services are purchased?”, *Public Welfare* 1981. ősz, 26–33. o.

⁸² J. Biber: „Small shelters are cost-effective”, *New York Times* 1984. március 17.

⁸³ Harry P. Hatry, Eugene Durman: *Issues in Competitive contracting for social services* (Falls Church, Va.: National Institute of Governmental Purchasing, 1985).

⁸⁴ Én így értelmezem a Mark Schlezinger, Robert A. Dorwart és Richard T. Pulice: Competitive bidding and states' purchase of services című cikkben, *Journal of Policy Analysis and Management* 5. évf. 2. sz. (1986. tél) 245–263. o. található tényeket.

⁸⁵ Butler: *Privatizing Federal Spending* 92–119. o.

⁸⁶ Uo. 102. o.

⁸⁷ Robert L. Woodson: „The importance of neighborhood organisations in meeting human needs”, és „Child welfare policy”, in: *Meeting Human Needs: Toward a New Public Philosophy* (szerk.) Jack A. Meyer (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1982) 132–152 és 455–465. o. L. még: Peter L. Berger, Richard John Neuhaus: *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1977).

⁸⁸ Butler: *Privatizing Federal Spending* 110. o.

⁸⁹ Az otthoni gondozásra rendszeresített utalványokkal kapcsolatos javaslatról l. Amitai Etzioni: *Statement for the Hearing on Proprietary Health Care, US, Senate Special Committee on Aging*, 1975. október 28.; a szakmai átképzéssel kapcsolatban l. Burt Schorr: Retraining programs offer some an escape from dying industries, *Wall Street Journal* 1983. június 8.; a foglalkoztatási utalványok tárgyalását l. Lawrence H. Summers: Employment incentives, *New York Times* 1983. augusztus 3.

⁹⁰ Ted Kolderie: *Public Services Redesign Project* (Minneapolis: Humphrey Institute, University of Minnesota, 1982 november 15.).

⁹¹ Dana Friedman: *Corporate financial assistance for child care*, *Research Bulletin* 177. sz. (New York: Conference Board, 1985).

⁹² US General Accounting Office: *Report on National Day Care Study* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1979); l. továbbá a fő számvevőnek az USA Szenátus pénzügyi bizottságához írott FGMSD–79–48 (910360) sz. levelét, 1979. szeptember 25.

⁹³ Michael Krashinsky: „The cost of day care in public programs”, *National Tax Journal* 31. évf. 4. sz. (1978. december), 363–372. o.

⁹⁴ R. L. Woodson: Day Care, in: Armington és Ellis (szerk.): *This Way Up* 149–163. o.

⁹⁵ Peter J. Ferrara: „Expand IRAs to social security”, *Wall Street Journal* 1984. december 7; valamint Social security reform: the super IRA, in: *Beyond the Status Quo* (szerk.): David Boaz, Edward H. Crane (Washington, D. C.: Cato Institute, 1980). L. még: John C. Goodman: „Opting out of social security: why it works in other countries”, in: *Privatization* (Dallas, Tex.: National Center for Policy Analysis, 1985), 79–86. o.

⁹⁶ Butler: *Privatizing Federal Spending* 143–165. o.

⁹⁷ „Retired judges hired to decide lawsuits in private”, *New York Times* 1980. október 26. L. még: Bowie K. Kuhn: „Privatized justice deserves a trial”, *Wall Street Journal* 1985. június 18.; Martin Tolchin: „Private courts with binding rulings draw interest and some challenges”, *New York Times* 1985. május 12.

- ⁹⁸ Martin Tolchin: „When the justice system is put under contract”, *New York Times* 1985. augusztus 4.
- ⁹⁹ Robert Hermann, Eric Single, John Boston: *Counsel for the Poor: Criminal Defense in Urban America* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977).
- ¹⁰⁰ Gabriel Roth: *Private Provision of Public Services in Developing Countries* (New York: Oxford University Press, 1987).
- ¹⁰¹ *Pierce v. Society of Sisters* (1925); l. még: Murray N. Rothbard: *For a New Liberty* (New York: Macmillan, 1978), 126. o.
- ¹⁰² Jane Wollman: „Teaching at home with help of computers”, *New York Times* 1984. február 9.
- ¹⁰³ Office of Management and Budget: *Major Policy Initiatives* 31–32. o.
- ¹⁰⁴ Arthur E. Wise, Linda Darling-Hammond: *Education by Voucher: Private Choice and the Public Interest* P-6838 sz. tanulmány (Santa Monica, Calif.: Rand Corporation, 1982. december).
- ¹⁰⁵ Estelle James: „Benefits and costs of privatized public services: lessons from the Dutch educational system”, *Comparative Education Review* 28. köt. 4. sz. (1984. november), 605–624. o.
- ¹⁰⁶ Daniel Patrick Moynihan: „Government and the ruin of private education”. *Harper's* 1978. április, 28–38. o.
- ¹⁰⁷ *Mueller v. Allen* 77L. 2. kiad., 721 és 728. o. (1983).
- ¹⁰⁸ James Coleman, Thomas Hoffer, Sally Kilgore: *High School Achievement* (New York: Basic Books, 1982).
- ¹⁰⁹ Ted Kolderie: *Two Alternate Routes to the Improvement of Education: Part II. Public Services Redesign Project* (Minneapolis: Humphrey Institute, University of Minnesota, 1984. május). L. még: az 1985. júniusi számban megjelent azonos témájú cikkét.
- ¹¹⁰ *Policy Analysis of the Cost and Financing of Special Education to Handicapped Children in New York City* (New York: Office of the Comptroller, 1978. május 22).
- ¹¹¹ Polly Carpenter, George Hall: *Case Studies in Educational Performance Contracting: Conclusions and Implications*, jelentési száma R-900/I-HEW (Santa Monica, California: Rand Corporation, 1971. december).
- ¹¹² Clint Bolick: „Solving the education crisis: market alternatives and parental choice”, in: *Beyond the Status Quo*. Szerk.: David Boaz és Edward H. Crane (Washington, D. C.: Cato Institute, 1985), 207–221. o.
- ¹¹³ Coleman et al.: *High School Achievement*.
- ¹¹⁴ John E. Coons, Joseph Kul: „Schools: what's happening to local control?”, *Taxing and Spending* 1. évf. 1. sz. (1978. október–november) 39. o.
- ¹¹⁵ Marsha Levine, Denis P. Doyle: „Private meets public: an examination of contemporary education”, in: *Meeting Human Needs*. Szerk.: Jack A. Meyer (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1982), 286–287. o.
- ¹¹⁶ Butler: *Privatizing Federal Spending* 109. o.; l. még: Bolick: *Solving the Education Crisis* 211–212. o.
- ¹¹⁷ „Trustbusting education”, *Wall Street Journal* 1985. február 13; lásd még Thomson A. Johnson: „Black-run private schools lure growing numbers in New York”, *New York Times* 1980. április 5. 1. o.
- ¹¹⁸ New York város Polgármesteri Hivatala. Kiadási szám 23–80. 1980. január 24.
- ¹¹⁹ Garrett Hardin: „The tragedy of the commons”, *Science* 62. sz. (1968. december 13), 1243–1248. o.
- ¹²⁰ Terry L. Anderson, Jane S. Shaw: „Grass isn't always greener in a public park”, *Wall Street Journal* 1985. május 28.
- ¹²¹ Reinhart Knudsen: „Recreation for hire”, *Sacramento Union*, 1981. március 5.; l. még: *Leisurelines* 6. évf. 8. sz. (California Park and Recreation Society, 1980. október).
- ¹²² Heritage Conservation and Recreation Service: *Contract Services Handbook* (Washington, D. C.: Department of the Interior, 1979. október).
- ¹²³ Robert W. Poole Jr.: *Cutting back city hall* (New York: Universe Books, 1980), 101–102. o.
- ¹²⁴ Gary Bridge: „Citizen choice in public service: voucher systems”, in: *Alternatives for delivering public services: toward improved performance*. Szerk.: E. S. Savas (Boulder, Colo.: Westview, 1977), 51–110. o.

¹²⁵ John L. Crompton: „Recreation vouchers: a case study in administrative innovation and citizen participation”, *Public Administration Review* 43. köt. 6. sz. (1983. november/december), 537–546. o.

¹²⁶ Dean Baim: *Comparison of Privately and Publicly Owned Sports Arenas and Stadiums* (Chicago: Heartland Institute, 1985).

A SIKERES PRIVATIZÁCIÓ FELÉ

Hogyan privatizáljunk?

Hogyan fogjon hozzá a dologhoz az a lelkiismeretes közhivatalnok, aki a kormányzás és a társadalom érdekében privatizálni akar? Négy nagy, egymással összefüggő és egymást kölcsönösen erősítő stratégia között választhat:

1. Az állam bátoríthatja a piacot és az önkéntes szervezeteket a jelenleg általa nyújtott javak és szolgáltatások kínálatára. Ezt nevezik *a terhek átruházásának*. Ilyenkor az állam az adott tevékenységből részben vagy teljesen kivonul. A terhek átruházása megvalósítható a hivatalról való lemondással, nem teljesítéssel, egyezséggel, illetve az állami tevékenységnek fokozatosan piaci és önkéntes tevékenységgel való helyettesítésével. A terhek átruházásának fontos esete, amikor állami tulajdonú vállalatot a részesedés eladásával vagy más módon államtalanítanak.

2. Ahol az állam folyamatos részvétele az adott tevékenységben elengedhetetlen, ott az állam szerepe decentralizálással csökkenthető, amikor is utalvány, koncesszió vagy szerződés segítségével jobban bevonják a tevékenységbe a magánszektor. Ezzel egyidejűleg a programokat a kormányzat alacsonyabb szintjeire telepítik, hogy a finanszírozás és az adminisztráció közelebb kerüljön az érintettekhez.

3. Használati díjat kell kivetni, ahol csak lehet, hogy az állami szolgáltatások valódi költsége nyilvánvalóbb legyen, így alternatív megoldásokra ösztönözzenek.

4. Ahol csak lehet, be kell vezetni, erősíteni kell a versenyt. Az állami monopóliumokat fel kell bontani. A dereguláció jó eszköz ennek megvalósítására.

Hosszú távú, fontolva haladó stratégiára van szükség a privatizációs program megvalósításához, a privatizáció kikényszerítésére kutatásokat és reklámhadjáratot kell folytatni, előmozdítására adóreformot kell életbe léptetni, megfelelő törvényeket kell alkotni, és létre kell hozni a privatizálásban érdekelt koalícióját (tagjai között újonnan térítettek is lehetnek). Szükségesnek bizonyulhat a privatizációellenes koalíciók bomlasztása is, pl. oly módon, hogy a privatizálandó vállalatban ingyen vagy pénzért részvényt adnak el az ott dolgozó munkásoknak.¹ Mindvégig szem előtt kell tartani, hogy a privatizáció inkább *politikai*, semmint *gazdasági* akció.

Terhek átruházása

A korábban magánjavaknak tekintett oktatás, egészségügy, lakás és más társadalmi szolgáltatások kiterjedt kollektivizálása sok mindent elért, de nem volt képes kielégíteni még az ésszerű várakozásokat sem, ugyanakkor nagyon költséges volt. Ideje más utakon elindulni az annyira áhított társadalmi jólét felé. Az állam domináns szerepét bizonyos javak kínálatában fokozatosan csökkenteni kell, és nagyobb arányt kell biztosítani a magánintézményeknek. A kormány szerepének csökkenésével párhuzamosan más megoldások szerepének növekednie kell.

Például számos közjóságnak vagy közös készletű jóságnak tekintett jóléti és egészségügyi szolgáltatás, melyekre az állami kiadások növekményének egy jelentős hányada esik, részben már ma is a piacról szerezhető be, és ez a mechanizmus a jövőben még erősíthető. A magánvállalatok gyakran olyan, béren kívüli juttatásokat biztosítanak alkalmazottaiknak, mint nyugdíj, kedvezményes élet-, betegségi vagy munkanélküliségi biztosítás. Egyre nagyobb szerepet vállalnak az óvodai ellátásban, az alkalmazottak képzésében, az oktatási segélyek nyújtásában. Ahogy az állam szerepe e szolgáltatásokban nő, úgy bővül a munkáltatói juttatások listája, és ezek előállításában nem állami megoldásokra támaszkodnak. Ezen egyre átfogóbb juttatáscsomagok költségét a csökkenő adóbefizetésekből fedezik. Ideális esetben a munkavállaló szabadon választhat ezen juttatások vagy a készpénzfizetés között. Ma még az adótörvények büntetik azt a munkavállalót, aki a béren kívüli juttatásait megpróbálja „készpénzre” váltani. Az egyéni nyugdíjszámlák terjedése jó példa arra, hogyan lehet pl. az öregségi biztosítást kedvező adóelbírálással sikeresen privatizálni.

Az óvodai ellátás is alkalmas a teherátruházásra. A szülők időtlen idők óta a rokonok, barátok, szomszédok gondjaira bízzák a gyerekeket; ilyenkor figyelembe veszik mind az illető egyén jellemvonásait, akire a gyereket bízzák, mind a környezetet, amelybe a gyerek kerül.

Újabban a napközi felügyelet egyre inkább államilag felügyelt és finanszírozott tevékenységgé vált. Az eredmény egyre bonyolultabb jogi szabályozás, mely előírja, hogy ki nyújthatja a szolgáltatást, mekkora személyzetre van szükség, milyen felszereltségű kell hogy legyen a létesítmény stb. Érdeemes itt megismételni az egyik óvodaüzemeltetőnek a 7. fejezetben már ismertetett dühös és hitetlenkedő kifakadását a zónabizottság előtt: „Őnök azt mondják nekünk, hogy nem működtethetünk óvodát lakóövezetnek minősített, középosztály lakta körzetekben, ahol rengeteg dolgozó anya él, de működtethetünk kereskedelmi övezetben két topless bár között?”² Az – egyébként jó szándékú – korlátozások bizzar eredménye, hogy a legtöbb család, lakás a kormány jelenlegi minősítése szerint gyereknevelésre alkalmatlan.

Az állam kivonulása már létező szolgáltatásokból nem lesz könnyű feladat, mert új politikai konszenzust igényel ahhoz képest, ami az állam belépését eredetileg kiváltotta. Ugyanakkor az állami szolgáltatásokkal kapcsolatos elégedetlenség arra utal, hogy egy ilyen konszenzus kialakítható.

Ehhez nincs szükség sebeket ejtő vitákra az ellentétes ideológiák között.

Csupán a már működő erők megfelelő bátorítására van szükség, hogy legalább kismértékű elmozdulás következzen be a kívánatos irányba. Tanulságos példa, hogy milyen mértékben vesznek részt dolgozó felnőttek idős rokonaik gondozásában. Egy nagy biztosítótársaság alkalmazottai körében végzett vizsgálat kimutatta, hogy a harminc év feletti teljes munkaidősöknek 28%-a vesz részt rendszeresen idős rokonok, barátok gondozásában; heti átlagban 10,2 órát szentelnek ennek a tevékenységnek, és a gondozók 42%-a naponta érintkezik az idős gondozottal.³ A vizsgálat figyelemre méltó eredménye, hogy a családi gondozásnak ez a hagyománya tovább él, és még olyanok körében is, akik az otthontól távol teljes munkaidős munkát végeznek. Amennyiben e tevékenységet az állam honorálja, könnyíti, bátorítja, az állami gondozás iránti igény növekedése elkerülhető.

A fentitől nagyon különböző példa a városi teniszpályáké New York City-ben. Ezek rossz állapota miatt sok játékos áttért a városi pályákról a magánpályákra. Végül New York városa úgy határozott, hogy pályáit bérbe adja magánműködtetőknek, vagyis hogy a városi szolgáltatásról áttér a koncessziós szolgáltatásra.

A fokozatos vagy részleges tehermentesítés megvalósíthatónak látszik számos szabadidős tevékenység esetében is, mint a golf vagy az úszás. Az állami tulajdonú létesítményeket el lehet adni magánvállalkozóknak, és közönséges magánvállalkozásként is működtethetők, melyek szolgáltatásaikat pénzért értékesítik a nagyközönségnek, vagy működhetnek non-profit tagsági szervezetként, ilyenkor azonban tiltani kell a diszkriminatív gyakorlatot. Ezt a megoldást az teszi racionálissá, hogy ezek a speciális szabadidős tevékenységek tipikus díjfizető javak, ahol lehetséges a nemfizetők kizárása, és a haszon közvetlenül a használónál jelentkezik, viszonylag kicsi a társadalom maradék részére való átcordulás. Viszonylag csekély az indok arra, hogy ezeket a javakat az állam biztosítsa közpénzből, ugyanakkor minden amellettt szól, hogy az érintettek fogjanak össze közös céljuk érdekében, a létesítményt saját költségen, saját szabályokkal működtessék.

A terhek áthárítása vagy nem teljesítés okozta váltás akkor következik be, ha a közönség az állami szolgáltatást nem megfelelőnek, nem kielégítőnek találja, és a magánszektor lép be a szükséglet kielégítésére. Jó példák erre a jelenségre a magánteniszpályák és a magánrendőrség terjedése. Olyan törvényekre van szükség, melyek megkönnyítik ezt a folyamatot. Például egyes államokban az egyetemi rendőrségnek és más magán biztonsági szolgálatoknak jogában áll a munkáltató körzetében akár a nyílt utcán is letartóztatni valakit, igazságot szolgáltatni.

Teheráthárítás egyezség révén akkor következik be, ha az állam és a magán-szolgáltató között informális együttműködés jön létre. Vagyis akkor, ha utóbbi átvállal az állami hivataltól valami nemszeretem funkciót. Például magánvállalatok gondoskodnak a biztonságról a hajléktalanoknak létesített szállásokon, ami nem a legkellemesebb feladat, ugyanakkor biztosítják, hogy a hivatásos rendőrség azonnal megjelenjen a magánőrség segélykérésére.⁴

Nemteljesítésből fakadó teheráthárítás példáját látjuk a nagyvárosi közoktatásban. Még vékonypénzű szülők is csapatokban vették ki gyerekeiket az állami iskolából, és íratták magániskolába. A keresletnek ez a csökkenése úgyszólván

felhívás a teherátruházásra. Hogy e lehetőséget hogyan lehet kihasználni, arról a fejezet további részeiben lesz szó.

Teherátruházásra úgy is sor kerülhet, hogy bizonyos földrajzi egységek, egy város, előváros lakossága önkéntesen megszervezik magukat. Szinte észrevétlenül egy egészen új, helyi önkormányzati szint van kialakulóban az Egyesült Államokban: a társasház. Ebben nagy lehetőségek rejlenek. A társasház lakóhelyi szervezet, polgári társulás, mely lehet, hogy csak egy lakóépületet foglal magában, de lehet, hogy egy nagy közösséget – önkényes elnevezéssel nevezhetjük őket *mikroközösségeknek* – már ma is számos közjóságot kínál. A jövőben még nagyobb feladatokat vállalhatnak magukra – jóléti szolgáltatások, helyi utak, parkok tisztítása, karbantartása, hőeltakarítás, szemétygyűjtés, önkéntes mentő-, tűzoltó-, rendőralakulatok működtetése. Az ilyen szervezetek megteremthetik az olyannyira hiányolt közösségi szellemet, helyreállíthatják az állampolgárság lejáratott becsületét, ami nélkül a demokrácia nem lehet életképes.

Ilyen egységek világos földrajzi határokkal rendelkező, megállapodott közösségekben jöhetnek létre a legkönnyebben, melyek tagjai azonos értékeket vallanak az egyes szolgáltatásokkal kapcsolatosan. Helyi irányítás alá kell helyezni őket, és szükség van a helyi önkormányzat támogatására. Magába foglalhat adóvisszatérítést az olyan körzetek lakói számára, akik nem vesznek igénybe városi szolgáltatásokat. Ez némi adminisztratív többletmunkát jelent az önkormányzat számára, de számos helyen már bevezették, így Houstonban vagy Kansas Cityben. Egy másik módja az önkormányzó társulások támogatásának, hogy speciális adóbehajtási körzetté nyilvánítják őket, ahol ők szedhetik az adót. New Yorkban már hatályban van egy ilyen rendelkezés. A speciális adóköri körzetek előnyeinek részletes tárgyalását adja Hawkins.⁵

A fentiek azt mutatják, hogy miközben az állam szerepe nőtt, a teherátruházás is folyt a maga útján, mint gyenge ellentendencia – anélkül, hogy nyílt politikai ellenállásba ütközött volna. Bizonyos közjavak iránti igény meghaladta az állam képességét, hogy elfogadható áron nyújtsa az adott szolgáltatást, különösen olyan városokban, ahol kevés pénz állt rendelkezésre, és a közszolgáltatások drágák voltak. Számos városi szolgáltatásnak annyira romlott a minősége, és csökkent a mennyisége, hogy az elkeseredett állampolgárok saját szervezetet alakítottak a városi szolgáltatás pótlására. New York Cityben pl. állampolgári biztonsági járőrt szerveztek, az egy körzetben települt kereskedők pedig társultak az utak és járdák tisztítására, valamint a zöld növényzet karbantartására. Más csoportok azzal a céllal alakultak, hogy a Central Parkban és másutt elvégezzék a karbantartási, felújítási munkákat. Londonban és Seattle-ben segíti a hasonló helyi kezdeményezések megerősödését, hogy a városi önkormányzat az érvényes politika szerint szerződhet önkéntes csoportokkal, ha azok bizonyos feladatok ellátására alacsonyabb áron vállalkoznak, mint amennyibe az a városi szolgáltató részleg igénybevétele esetén kerülne. Az önkéntes társulások oldaláról nézve a dolgot, így megkapják azt a szolgáltatást, amire szükségük van, mégpedig speciálisan a helyi igényekhez igazítva; közvetlen befolyással lehetnek környezetük minőségére, és kevesebbe kerül mindez, mint egyébként.

Az ilyen mikroközösségeknek fontos vonása – túl azon, hogy tagjaikban az állampolgári erényeket táplálják –, hogy pénz helyett munkával is hozzá lehet járulni a fenntartásukhoz. A bartergazdaság idején az emberek pénz helyett természetben, gabonában, állatállományban is leróhatták adójukat. Piacgazdaságban pénzzel kell fizetni. A terhek átruházása az önkéntes társulásokra újra megadja az adófizetőnek a lehetőséget, hogy természetben fizessen – a munkájával. A „regisztrálatlan” jövedelemnek így lesz megfelelő párja a „regisztrálatlan” adófizetés, vagyis a természetbeni fizetés a közjavakért.

A szervezett jótékonyági egyesületek visszakövetelik hagyományos szerepüket a szegények és rászorulóknak megsegítésében, miután éveken keresztül csak lobbizókként, magasröptű erkölcsi elvek hangoztatóiként hallatták hangjukat. Szükség van-e az államra mint közvetítőre, hogy beszédje, és jótékonyági célokra szétossza vagy közvetlenül a rászorultak, vagy a jótékonyági szervezetek között az adót? Az Egyesült Államokban 1982-t követően rendkívüli módon megnőtt az egyéni adományok szerepe. Az amerikaiak több pénzbeli (és természetbeni) felajánlást tettek, mint bármikor történelmük során. Történt ez az ijesztő jóslatok ellenére, hogy az adakozás nagyon vissza fog esni az adórendszerben bekövetkezett kedvezőtlen változások hatására (a legfelső adósávba tartozók esetében az adakozás kétharmadával lett költségesebb). Ezzel szemben a jótékonyági felajánlások virágkora következett be az alacsony infláció, a nagyobb saját rendelkezésű jövedelmek meg Reagan elnök privatizációt bátorító és a rászorultak megsegítésére felszólító politikájának hatására. Hasonlóképpen, amikor Koch polgármester New Yorkban felszólította az egyházakat, hogy adjanak ételmezt és szállást a hajléktalanoknak, felhívása meleg fogadtatásra talált. Mint mindig, az egyén erkölcsi megfontolástól vezettetve és az önkéntes jótékonyági szervezetekre támaszkodva most is képesnek és hajlandónak bizonyult rá, hogy segítsen a kevésbé szerencséseken – ezzel magára vállalta a kormány által felhalmozott szociális terhek egy részét.

A hatvanas évek végén a társadalmi problémák összetorlódtak, és a kormányzás legfelső és legtávolabbi szintjeire tolódtak, ahol kezelhetetleneknek bizonyultak annak ellenére, hogy a legjobb elméket és a legjobb vezetőket mozgósították megoldásukra. Noha eredetileg a hangsúly az önszegélyezésen és a közösségi erőfeszítésen volt, ennek helyét idővel a kiterjedt és paternalisztikus jóléti apparátus vette át, mely a szolgáltatásban részesülőket tehetetlen áldozatoknak, nem pedig segélyre szoruló állampolgároknak tekintette. A társadalmi reformok gyakran még rontottak is a kedvezményezetttek – szegények, kisebbséghez tartozók – helyzetén, amint azt Charles Murrey a *Losing Ground*-ban⁶ kimutatta. Visszatekintve az úgynevezett tartós szegénységre („a jóléti juttatásra ráutaltság generációs átörökítése”) *cratogén*, vagyis az állam által létrehozott problémának tűnik.

Az ilyen problémák nem kezelhetők a helybeli lakosság részvétele nélkül, hiszen végső soron övék a felelősség, nekik van rá pénzük, és nekik származik a legtöbb hasznuk abból, ha a szomszédaik jólétben élnek. Az államnak nem áll hatalmában, hogy olyan javaslatokat tegyen, mint amit a szomszéd vagy a helybeli plébános tehet. Paradox módon az állam hatalmát épp az korlátozza, hogy ő csak rendeleti úton képes kormányozni. Ezzel szemben egy pap megkívánhatja, hogy

az az alkoholista, aki az egyháztól támogatásban részesül, menjen el az alkoholel-
lenes tanácsadásra, és hagyjon fel a szokásával; jogosult a segítségre, ugyanakkor
vállalnia kell az állampolgárságból fakadó társadalmi kötelezettségeket, amint azt
Lawrence Mead oly meggyőzően kimutatja.⁷ Egy helyi szinten telepített rendszer-
ben az egyének és változó környezetük személyes ismerete alapján finomra hangolt
ítéleteket lehet hozni.

Jól jellemzi ezt a helyzetet Goodman és Stroup:

„A szociális juttatás rendszere úgy van megkonstruálva, hogy pusztán az egyéni körülmények
indokolják a rászorultságot. A kérelmezőnek nem kell megindokolnia, miért került az adott helyzetbe,
és nem kell elmondania, hogyan kíván változtatni a jövőben. Még az sem kell, hogy egyáltalán hajlamot
mutasson a változtatásra. A gyermekes családoknak szánt segélyből (AFDC) mindenki részesülhet,
akinek (1) alacsony a jövedelme, (2) kicsi a vagyona, (3) eltartott gyerekei vannak és (4) nincs férfi a
családjában. Mindenki, aki eleget tesz ezeknek a követelményeknek, jogosult a juttatásra. És a jogosult-
ság rögtön „jogot” jelent – a juttatást nem lehet megvonni azon a címen, hogy a kedvezményezett nem
változtat a magatartásán.

A magánszektor filozófiája egészen más. A legjobb magán jótékonyági szervezetek magatartási
problémának tartják a szegénységet, ezért segélyt adni nem „kötelesség”, a segélyt felvenni pedig nem
„jog” az ő szemükben. A jótékonyági segélyt olyan eszköznek tekintik, mely, ha értelmesen használják,
nemcsak anyagi segítséget jelent, de a magatartást is megváltoztatja. A legtöbb magán jótékonyági
szervezetnél például egyénenként változó a segély összege. A magán jótékonyági szervezetek általában
fenntartják maguknak a jogot, hogy a segély összegét csökkentessék vagy a segélyezést teljesen beszüntes-
sék, ha a kedvezményezett nem változtat a magatartásán.⁸

E felismerésre alapozva Goodman és Stroup a „jóléti állam privatizálását”
javasolja, mely lehetővé tenné az adófizetők számára, hogy szövetségi jövedelem-
adójuknak akár az egyharmadát magán jótékonyági szervezetek támogatására
fordítsák; minden ily módon elhelyezett dollár egy dollárral csökkentené a szövet-
ségi kormány szegényalapját.⁹

Egyre jobban felismerik a „közvetítő struktúrák” fontosságát a tizenéves
feketék körében ijesztő mértékben növekvő leányanyasággal kapcsolatban. Az első
reflexszerű reakció a szakemberek körében az volt, hogy készítsenek állami progra-
mot „a probléma megoldására”. Ez a megközelítés – amit inkább a szokás, mint
bármiféle megfontolás diktált – azonban zátonyra futott, mert kiderült, hogy egy
bármennyire jó szándékú és megfelelően finanszírozott program sem képes kezelni
egy ilyen jellegű problémát. Kreatív helyi kezdeményezések, informális személykö-
zi kapcsolatok, helyi szerepmodellek, a közösség belső nyomása sokkal hatéko-
nyabb lehet, mint a szövetségi utasításokat követő bürokraták. Ezt a fekete közös-
ség vezetői is felismerték.¹⁰

A probléma azzal egy időben vált súlyossá, hogy a szexuális oktatás általános-
sá vált, elterjedtek a fogamzásgátlók, és legalizálták az abortuszt, az elfogadottá,
könnyen hozzáférhetővé, biztonságossá és olcsóvá vált. A tizenévesek születéseinek

nem a születésszabályozás nem ismerete az oka; ezért a több felvilágosítás vagy szakmai tanácsadás nem megoldás a problémára.

Melyik az a társadalmi intézmény, amely képes megadni azt a részletekbe menő, hosszú távú figyelmet, gondoskodást, szeretetet, útmutatást, dorgálást, tiltást, ellenőrzést, büntetést, amire a tizenéves terhességek számának csökkentéséhez szükség van, és teszi ezt a társadalom számára elfogadható, az elveinkkel nem ellentétes módon? A *válasz*: a család; és biztosan nem egy állami ügynökség.¹¹

A központosított, állami programoknak nem csupán a hatékonysága kérdéses, de egyenesen veszélyesek is lehetnek. Mindig megvan annak a kockázata, bármilyen kicsi is az, hogy egy szép napon egy olyan iszonyatos, drákói „végső megoldásba” fognak torkolni, mint amilyen a sterilizálás. Ha ezt valaki túlzásnak tekinti, gondoljon csak a kínai kényszerabortuszokról szóló híradásokra, melyek mögött egy, a születési rátát csökkenteni kívánó, keménykezű kormány áll.

A kormánynak nem mindig volt központi szerepe a jóléti szolgáltatások területén. Thiers elnök Franciaországban a XIX. század közepén így fogalmazta meg a magán jótékonytságot kiegészítő szerepét:

„Egyes általános bajokat, melyek egész társadalmi osztályokat érintenek, kollektív jótékonytsággal, állami támogatással kell orvosolni. De fontos, hogy ez a jótett, amikor egyéniből kollektívra változik, megtartsa erényes jellegét, vagyis megmaradjon spontánnak, önkéntesnek, szabadnak. Nem válhat kényszerré. Azért van szükség állami jótékonytságra, hogy kiegészítse a magán- vagy egyházi jótékonytságot, belépjen ott, ahol még szükség van jótettekre.”¹²

A XX. század végén a kormányoknak az a feladatuk, hogy megfelelőbb arányt alakítsanak ki az állami és a magánjótékonytság között, mindvégig szem előtt tartva, hogy milyen nagy érték a társadalom számára, ha tagjai tudatos filantrópokként (ennek az számít, aki „szereti embertársait és cselekszik is az érdekükben”), nem pedig vonakodó adófizetőkként viselkednek.

Összefoglalva: alternatív megoldások alakultak ki olyan szolgáltatások nyújtására, melyeket az állam nem képes megfelelő színvonalon biztosítani. A terhek újraelosztása megvalósulhat úgy is, hogy az állami szolgáltatást nem növelik, viszont az alternatív megoldásokat engedik szabadon terjedni. E folyamatot megkönnyíthetik az olyan korlátozó intézkedések, mint a 13. javaslat, a kiadási plafonok és a költségvetés csökkentése, a bevétel csökkentése és korlátozása, az egyensúlyban lévő költségvetés előírása. Az infláció is segíthet, ha a korlátokat dollárértékben állapítják meg. A teherátruházás erőteljesebb formája, ha az alternatív megoldások terjedését tudatosan segítik adókedvezménnyel, adócsökkentéssel, utalványok kibocsátásával, az adószedés jogának a mikroközösségekre ruházásával, a helyi állampolgári csoportokkal kötött szerződésekkel, deregulációval, a magán jótékonyság bátorításával.

Kritizálni lehet az államilag biztosított javak és szolgáltatások ezen rendszeres átvizsgálását abból a szempontból, hogy melyikük alakítható át – nem kevés erőfeszítéssel – magán- vagy díjfizető jószággá, és mely közjavak kínálhatók önkéntes megoldás keretében azon az alapon, hogy az ostor megint a szegényeken fog csattanni, mert ők profitálnak a legtöbbet az állami szolgáltatásokból. Ez azonban

nem feltétlenül kell, hogy így legyen. Először is a szegények még jobb kiszolgálást is kaphatnak a piacon az utalványaik ellenében. Másodszor: elsősorban a széles értelemben vett középosztály az, amely az állami programok fő finanszírozója és haszonélvezője, amivel nem azt akarjuk mondani, hogy a megoldás ezért igazságos is. Általában a hatalom nélküli középosztálybeli *egyének* fizetik az adót, és a szervezett középosztálybeli *csoportok* kapják. A kormány úgy avatkozik be, hogy ő határozza meg gondosan a kedvezményezettek körét – dohánytermelők, veteránok, építőipari munkások, napközi otthont igénybe vevők, öregek, az autóipar vagy az ügyvédek – és közben felemésztí a befizetett adó egy tekintélyes hányadát a potenciális kedvezményezettek körének meghatározásával, az adófizetők pénzének legcélszerűbb odajuttatási formáival kapcsolatos kutatásokban. Az állam bevételeit részben a döntések meghozatalával és végrehajtásával kapcsolatos kiadásokra fordítják, és csak a maradék kerül vissza a középosztálybeli adófizetőkhez állami szolgáltatás formájában. Az adófizető jobb helyzetben lenne, ha jövedelmét megtarthatná, és maga dönthetné el, hogy mit vásároljon rajta vagy hogyan segítse a rászorultakat; ehelyett most azért kell lobbiznia egy csoport tagjaként, hogy a pénzének legalább egy részét visszakapja, azt is kevésbé kielégítő, kevésbé hasznos, esetleg egyáltalán nem kívánt formában. És még hálásnak is kell lennie választott képviselője nagylelkűségéért.

A dereguláció egy másik módszer a piac szerepének növelésére. Vegyük például az építési előírásoknak e fejezetben már említett példáját. Az építési előírásokat a helyi önkormányzatok határozzák meg a közbiztonság érdekében. Sajnálatos módon ezek azzal a nem szándékolt következménnyel járnak, hogy a lakosságnak többet kell fizetnie a költséges, elavult technológiák alkalmazása, a felduzzasztott létszám következtében vagy az építési felügyelők korrumpálására. A Lakókörzetek Országos Bizottsága úgy találta, hogy az építési előírások az Egyesült Államokban tetemesen megnövelik a rehabilitáció költségeit, és a Franciaországban alkalmazott rendszer egyes elemeinek átvételét javasolta: a biztonsági kérdések törvényes rendezése; teljesítményalapú építési irányelvek; az építési vállalkozók felelőssége a felhasznált építőanyagok és az építés minőségéért.¹³

Ha erre az Egyesült Államokban sor kerülne, várható, hogy Franciaországhoz hasonlóan a piac kényszerítené ki a biztonságos építkezést, az építők biztosíttatnák magukat a minőségi panaszokkal szemben, a biztosítótársaságok építési ellenőrköt fogadnának fel, a bankok pedig kedvezményes hitelt nyújtanának a biztosított építők számára.¹⁴ A végeredmény a már bevált piaci mechanizmusok nagyobb fokú alkalmazása.

A dereguláció révén megvalósított sikeres privatizáció példaként szolgál Szomália. A mezőgazdasági termékek forgalmazásában korábban monopolszerepet játszó állami vállalat piaci részaránya három év alatt 100%-ról 5%-ra csökkent, amikor a magánvállalkozók számára is lehetővé tették, hogy mezőgazdasági termékeket vásároljanak és értékesítsenek.¹⁵

Tehermegosztás államtalanítás révén

Az állami vállalatból, annak tőkéjéből való kivonulást nevezik *államtalanításnak*. Ez elvileg egyszerű dolog, bár bizonyos erőfeszítést igényel. Az egész világban találkozunk vele, amint az a 6. fejezetből kiderült.

A tőkekivonás azonban nem az egyetlen módja az állami vállalati funkciók átruházásának. Ez megvalósítható „az állam elhalása” révén is. A fogalmat Karl Marxnak köszönhetjük, bár hogy ilyen összefüggésben fogják használni, arra valószínűleg legvadabb álmában sem gondolt. (A történelem bölcsessége azonban ennek az értelmezésnek nagyobb szerepet juttatott, mint az övének.)

Vegyünk példának egy harmadik világbeli várost, melyben monopolhelyzetű állami vállalat működik a városi buszközlekedésben, de a fizető utasok kétharmadát magántaxik szállítják. Az országban vannak továbbá magán-busztársaságok is, ezek a távolsági közlekedést bonyolítják le, vannak charterjárataik, és ők szállítják az iskolásgyerekeket. Az állami vállalat buszparkja elavult, és a buszok túl nagyok.

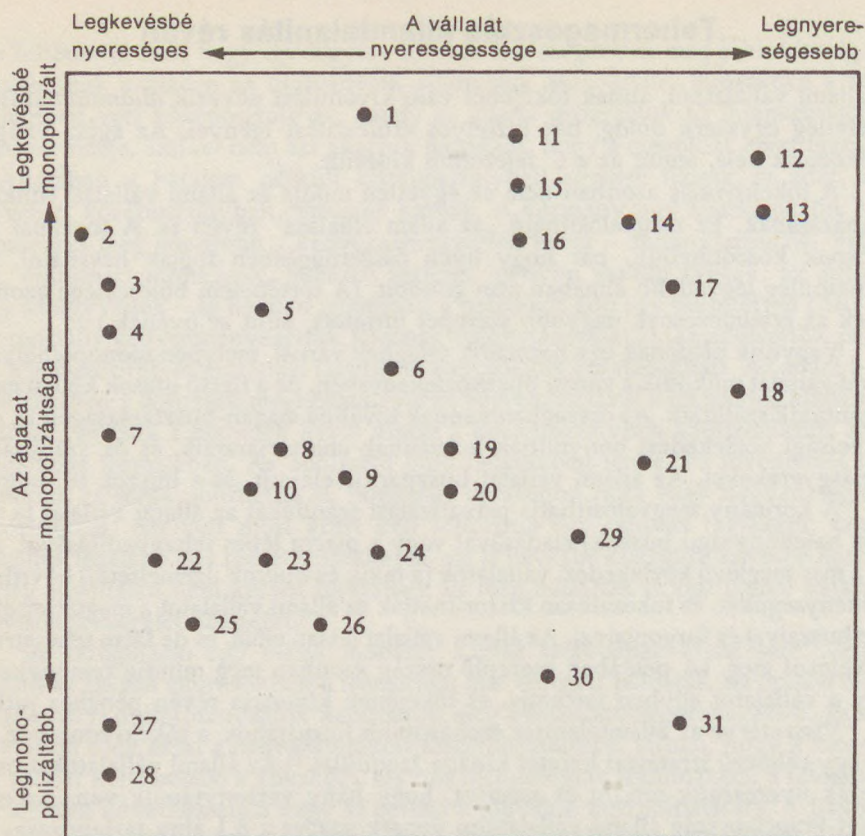
A kormány megvalósíthatja privatizálási szándékát az állami vállalat (a régi, rossz hatékonyságú buszok) eladásával vagy a piacra lépés felszabadításával, amikor a már meglévő közlekedési vállalatok (a taxik és buszok üzemeltetői) bővíthetik tevékenységüket, és fokozatosan kiszoríthatják az állami vállalatot a maguk megfelelőbb buszaival és furgonjaival. Az állami vállalat lassan elhal, és de facto teherátruházás valósul meg. (A példában szereplő ország azonban még mindig reménykedik, hogy a vállalatot egyben tarthatja, és tőkéjének kivonása révén pénzhez juthat.)

Visszatérve az államtalanítás szokásosabb formájához, a tőkekivonáshoz, ennek egy célszerű stratégiai keretét kínálja Jacquillat.¹⁶ Az állami vállalatokat osztályozzák nyereségük szerint és aszerint, hogy hány versenytársuk van. Az eredményt Franciaország állami vállalataira vonatkoztatva a 8.1 ábra tartalmazza.

A jobb felső negyedben található vállalatok nyereségesek, és sok versenytársuk van; ezért ezek könnyen államtalaníthatók eladás útján. Képesek beruházókat vonzani magukhoz, mert nyereségesek és nem monopóliumok, úgyhogy a vevő számára semmilyen jogi vagy gazdasági problémát nem jelentenek.

Az érintetlenül egyben tartott vállalat eladható egy másik vállalatnak, beruházók egy csoportjának, a vállalat saját menedzsereinek és alkalmazottainak, a fogyasztóknak vagy részvényfelajánlás útján a nagyközönségnek.¹⁷ Ha politikai okokból az idő nem érett az állami vállalat egyben való értékesítésére, úgy is ki lehet alakítani vevőkört, hogy a részvények egy részét eladják a közönségnek, ezáltal az állami tulajdon mértéke csökken. Amíg azonban az állami ellenőrzés megmarad, a részleges tőkekivonás nem tekinthető igazi privatizálásnak; ez csupán a tőkeemelés egy formája. A nyereséges vállalatok után tekintsük meg a 8.1 ábra bal alsó negyedében elhelyezkedő szervezeteket. Ezek annak ellenére, hogy monopolhelyzetben vannak, veszteségesek, valószínűleg azért, mert áraikat rögzítették, vagy mert termékeik iránt kicsi a kereslet. Hacsak gazdasági környezetük nem változik meg, nem valószínű, hogy értékesíteni lehetne őket.

A versenyzárgazatok veszteséges vállalatait (a 8.1 ábra bal felső negyede) államtalanítani lehet egészben vagy részenként úgy, hogy a nyereséges részeit, leány-



8.1 ábra Egyes francia állami vállalatok jellemzői
Jelmagyarázat

1. vegyszer, 2. gépkocsi, 3. acél, 4. acél, 5. alumínium, 6. nemzetközi légitársaság, 7. szén, 8. számítógép, 9. bányászat, 10. kikötők, 11. pénzügy, 12. olaj, 13. olaj, 14. elektromechanikai termékek, 15. pénzügy, 16. bankok, 17. elektronika, 18. reklám, 19. űrhajózás, 20. űrhajózás, 21. űrhajózás, 22. tv-csatorna, 23. tv-csatorna, 24. tv-csatorna, 25. dohányár, 26. áramszolgáltatás, 27. párizsi tömegközlekedés, 28. vasút, 29. belföldi légitársaság, 30. gázszolgáltatás, 31. távközlés

vállalataikat eladják magánvállalatoknak. Eladhatók az alkalmazottaknak vagy a nagyközönségnek is; ha minden más lehetőség kizárt, úgy fel lehet számolni őket. (A felszámolás is a privatizálás egy formája, amennyiben a vagyontárgyakat hatékonyabb felhasználásra a piac rendelkezésére bocsátja, és megszünteti a támogatási igényt.)

Kanadában hosszú és elkeseredett politikai vita folyt az egyik területi önkormányzati tulajdonban lévő vállalat, a British Columbia Resources Investment Corporation tervezett eladása körül. Az eladás megakadályozása érdekében az ellenzők megkérdőjelezték a javasolt eladási árat. A támogatók dilemmája az volt, hogy amennyiben az ár túl alacsony, akkor a köztulajdon elfecsérlésével fogják vádolni őket; amennyiben túl magas, az üzlet kútba esik. A tartományi elnök azt találta ki zseniális politikai húzással, hogy mivel a vállalat végső soron a lakosságé, ingyen oda kell nekik adni! Ezt a merész döntést – minden bonyolultsága ellenére – sikeresen meg tudták valósítani.¹⁸

Még egyszer visszatérve a 8.1 ábrához, a nyereséges monopolista vállalatok (az ábra jobb alsó sarka) államtalanítására a legjobb megoldás a dereguláció, a verseny lehetővé tétele, végső soron a vagyoni átadású újonnan alakított magánvállalatoknak. Amennyiben az állandó monopolstátus fenntartása mellett döntenek egy, a jobb alsó sarokba eső nyereséges vállalat esetében, úgy állami szabályozásra van szükség annak megakadályozására, hogy a privatizációt követően uzsoraárak alakuljanak ki. Nincs azonban szükség szabályozásra, ha a magánmonopólium a felhasználók tulajdonába kerül. Például egy vidéki áramszolgáltató vagy vízmű vagy telefontársaság, mely az előfizetők közös tulajdonában van, önszabályozó, mert amennyiben túl magas árat számít fel, a profit visszaáramlik a tulajdonos-felhasználókhoz. Úgyhogy a nyereséges monopoliumok felhasználóknak történő értékesítése ígéretes megközelítésnek tűnik.

Az effajta monopoliumok értékesítésének egy másik módja, ha vagyoniának becsült (vagy pótlási) értéke plusz a vállalt legmagasabb és az eladó államnak befizetendő profit összegéért elárverezik. Minthogy a profit egy részét az állam visszatartja, bizonyos fokig itt is önszabályozás alakul ki.

A fenti stratégiák széles körben alkalmazhatók. Például országos szinten az USA Postaszolgálatra (lásd 6. fejezet), helyi szinten pedig az állami buszjáratokra. Fejlődő országokban a stratégiák számos, a nemzetgazdaságot csak terhelő állami vállalatra alkalmazhatók.

A fentiekben elmondottak a privatizációra szánt vállalatok közti választás gazdasági tényezőit hangsúlyozták. A nyereséges és a versenyhelyzet azonban nem az egyedüli figyelembe veendő tényezők. Egy állami vállalat privatizálása alapvetően politikai döntés, ezért a sikerhez elengedhetetlen a legfelső kormányzati szintek elkötelezettsége. Elkötelezettségre van szükség ahhoz is, hogy egy adott állami vállalatból ne csak egyszerűen kivonják a tőkét, hanem – és ez sokkal fontosabb – olyan gazdaságpolitikai környezet jöjjön létre, mely lehetővé teszi az újonnan privatizált egység gazdasági szektorában a piaci erők érvényesülését. Ha az új egység védelemre szorul, úgy a privatizálással nem sokat nyerünk.

A sikeres privatizálás gazdaságpolitikai környezete a következő elemeket foglalja magában: piaci árak árellenőrzés és támogatás nélkül, az állam nem korlátozza új versenytársak piacra lépését, a szerződéseket haladéktalanul és kellő szigorral betartják, a törvény és a szabályozás előtt mindenki egyenlő, nincs protekcionizmus, nincsenek kedvezményes hitelek, a kamatlábak piaciak, szabad a munkaerőfelvétel és -elbocsátás, az olcsóbban termelő, hatékonyabb versenytársak belépését akadályozó mindenfajta intézkedéssel felhagynak.¹⁹

Néha a kormányok az államtalanítást vagy a tőkekivonást úgy képzelik el, hogy megkeresik portfóliójukban, melyik a fehér elefánt (a legveszteségesebb tétel), azt meghirdetik eladásra, és keresnek egy megfelelő árat kínáló, elfogadható vevőt. Mi sem áll távolabb az igazságtól, mint ez a felfogás. A tőkekivonás lassú, kínos folyamat, és csak ha ezt már az elején felismerjük, és maximálisan támaszkodunk mások sikeres tapasztalataira, lehet a folyamatot felgyorsítani és kedvező végeredményt elérni.

Az államtalanításra szánt állami vállalatok kiválasztását és az államtalanítás eszközeit befolyásoló fő tényezők a következők:

1. Mi a privatizáció célja: gyors jövedelem- vagy valutaszerzés? A ráfordítások csökkentése? A hatékonyság és a kereslethez való alkalmazkodás javítása? Az iparfejlesztés támogatása? A külföldi beruházások vagy hitelnyújtás bátorítása? A vállalkozók támogatása? A politikai ellenfelek megbüntetése? Szabadversenyek filozófia érvényre juttatása?

2. Milyen az üzleti légkör?

3. Mennyire életképes üzleti szempontból az állami vállalat?

4. Mennyi hazai és nemzetközi tőke áll rendelkezésre (a hazai etnikumok szerinti bontásban)?

5. Mennyi vállalatvezetési és műszaki szakértelem áll rendelkezésre?

6. A nemzeti presztízs fontossága (pl. hogy a légitársaság nemzeti lobogó alatt működjön).

7. A munkaerő-elbocsátás jellege és mérete (beleértve az etnikai, faji, nyelvi és törzsi hatásokat).

8. Mindenekfelett a politikai következmények, kockázatok, a vezető csoportra gyakorolt mellékhatások.

Egy ország kezdeti tőkekivonási törekvéseinél nagyon fontos, hogy a siker biztosítva legyen. Az első privatizálásra felajánlott állami vállalat vonzó kell, hogy legyen, jó kilátásokkal kell, hogy kecsegtesse a beruházókat.

Meg kell érteni, hogy az igazi tőkekivonás (1) az új beruházók/tulajdonosok számára a pénzügyi veszteség kockázatát rejti magában, amennyiben a vállalatvezetés gyenge; (2) a kockázattal összemérhető profitkilátással kecsegtet, amennyiben a vállalatvezetés megfelelő, és (3) valódi profitot eredményez, olyat, amely a szabadpiaci versenyben jön létre és nem a kormány részrehajlása vagy a protekcionizmus hatására. Egy korábbi állami vállalat új tulajdonosainak és az általuk alkalmazott menedzsereknek meg kell, hogy legyen rá a lehetőségük, hogy időben reagáljanak a versenykörnyezet változásaira, beleértve a vállalat átszervezését, a termékek, az árak, a tevékenységi kör változtatását, bizonyos tevékenységek felfuttatását, mások felszámolását, alvállalkozók alkalmazását, a foglalkoztatási és bérezési döntéseket, a szállítók megválasztását, a tervezést, a finanszírozást, a beruházást, az innovációt.

A tőkekivonás lehet részleges; azonban ha nem éri el az 50%-ot, pénzt ugyan hoz a konyhára, de a privatizációtól elvárt többi haszon elmarad, mert az ellenőrzés továbbra is az államé. Még olyankor is, amikor a tulajdon több mint felét értékesíti, a kormány néha fenntartja az ellenőrzést egy úgynevezett „aranyrészvény” segítségével. Például a kisebbségi állami részesedés mellett is vétőjoga lehet bizonyos fontos döntéseknél, mint pl. a vállalat eladása külföldi cégnek.

A közérdek védelmének egy másik formája részleges tőkekivonás esetén, hogy előre elkülönítik az állami vállalat azon funkcióit, melyek megmaradnak kormánykézben (pl. élelmiszerek minőségi szabványainak kidolgozása), annak ellenére, hogy a piaci funkciókat a magánszektorra ruházzák (pl. a jelenleg állami értékesítési monopólium alá eső mezőgazdasági termékek felvásárlása és értékesítése).

se). Részleges, illetve hibrid privatizáció megvalósítható bizonyos funkciók szerződésbe adásával is, mint az a 4. fejezetből kiderül.

A vállalatok értékét a beruházó szempontjából elfogadható módon kell megállapítani; ez azt jelenti, hogy beruházásától profitot kell, hogy reméljen. Az ország el kell, hogy fogadja az értékelésnek ezt a módját. Nem szabad ragaszkodni ahhoz az összeghez, amibe az állami vállalat eredetileg az államnak került, vagy a vagyon valamely más inflálódott értékéhez.

A részleges privatizáció lehet nyereséges mind az állam, mind a beruházó számára. Például Angliában az állam 182 millió fontért eladta a Cable and Wireless Company több mint felét, majd két évvel később, 263 millióért egy további negyedet; más szavakkal a részvények értéke megháromszorozódott.²⁰

A privatizálásnak terítenie kell a vagyont. A vagyonos helyi beruházóknak támogatniuk kell a privatizálást, de fontos, hogy felismerjük a szélesebb körű tulajdon és a tőkepiacok fontosságát. A tőkekivonással megvalósított privatizálás nem szabad, hogy haveri kapitalizmushoz vezessen. Újszerű technikákat kell alkalmazni a széles körű tulajdon bátorítására, pl. kisrészvényesek bevonásával, árkedvezményrel (l. a brit állami lakások példáját a 7. fejezetben) vagy akár részvények ingyenes osztásával (l. a fenti brit columbiai példát). Hasonlóképpen bátorítani kell az alkalmazotti részvényvásárlást, hogy az alkalmazottak a vállalat privatizálás utáni sikerében érdekelt részvénytulajdonosokká váljanak. Az alkalmazottaknak – a menedzsereket is beleértve – a részvényt árendaménnyel lehet adni, sőt, veszteséges állami vállalat esetében, ha a vállalatra sem egy vevő, sem a nagyközönség nem tart igényt, az állami vállalatot ingyen is oda lehet adni a munkásoknak. (Ez történt Angliában a csatornát átszelő légpárnás komp esetében. A dolgozóknak sikerült ezt nyereséges vállalkozássá alakítaniuk.²¹) Nagy-Britanniában az államtalanítási stratégia nagy hangsúlyt helyezett a munkásrészvételre, részben azért, hogy az államtalanítás visszafordítását egy esetleges új kormány számára megnehezítse. Az elképzelést sikerült megvalósítani, amennyiben számos privatizált állami vállalatban a munkások több mint 90%-a részvényt vásárolt.²²

A fejlődő országokban a tőkekivonás kritikus kérdése, hogy ki jogosult állami vállalatot vásárolni. Különbőféle politikai és társadalmi okok következtében számos országot kizár bizonyos csoportokat az állami vállalatok potenciális vásárlói közül. Így a külföldieket, a multinacionális vállalatokat, egyes kisebbségi csoportokhoz tartozó hazai vállalkozókat. Felmerült egy olyan aggodalom, hogy ezek a potenciális vásárlók, akik már amúgy is kezükben vagy ellenőrzésük alatt tartják az ország gazdaságának egy jelentős hányadát, még jobban kiterjesztik hatalmukat. A szabadpiaci fejlődés hívei viszont úgy érvelnek, hogy egyetlen potenciális vásárlót sem szabad faji, nemzeti hovatartozása vagy gazdasági pozíciója miatt kizárni. A külföldi beruházók azért is fontosak lehetnek, mert általában kevésbé túrik el a haverkodást és a gyenge hatékonyság más formáit.

Ipari országokban többnyire irreleváns a kérdés, hogy kinek szabad lehetővé tenni a vásárlást. Itt a problémát inkább az jelenti, hogyan alakítsák ki a vevőkört, hogyan küzdjék le az eladással szembeni politikai ellenállást, hogyan hozzanak létre megfelelő eladási mechanizmust. Legyen szó akár fejlődő országról, bármifajta

tőkekivonással megvalósított privatizációnál figyelembe kell venni, hogy milyen csoportérdekeket sért. Szó lehet itt egyes munkáscsoportokról, valamint az állami vállalat jelenlegi vezetőiről; olyan tisztviselőkről, akiknek a hatalma, az állása megszűnik; olyan csoportokról, akik politikai megfontolásokból az állami vállalatok hívei; a helyi magánvállalkozókról, akik élesebb versennyel kerülnek szembe, illetve más – részben állami, részben magán – vállalatokról, melyeknek előnyös kapcsolataik voltak az állami vállalattal. A tőkekivonási programnak fel kell ismernie ezeket az ellentétes érdekű csoportokat, és megfelelő stratégiát kell kialakítania a kezelésükre. Az a stratégia nevezhető sikeresnek, mely több nyertest, mint vesztest teremt.

Az állam szerepét korlátozó megoldások

Ahol a piaci vagy önkéntes szervezetekre való teheráthárítás pillanatnyilag nem lehetséges, a privatizálás egy másik stratégiája kínálja magát: olyan megoldásra kell ilyenkor támaszkodni, melyben a kormánynak korlátozottabb szerep jut a szolgáltatás kínálatában. Olyan intézményi megoldásokat kell választani, melyekbe az állam csak minimális mértékben van bevonva. E szabály értelmében a magánjavak esetében (pl. lakás) a piaci megoldást kell előnyben részesíteni, díjfizető javak esetében (pl. autóbuszjárat) a koncessziót, közjavak esetében pedig (pl. szeméthyűjtés, szemétmegsemmisítés) a szerződéses megoldást. Ha úgy határoznak, hogy a szolgáltatás költségét kollektíve kell megfizetni, az állami támogatás részesítendő előnyben – akár annak szubvenciós, akár utalványos formájában – a közvetlen állami szolgáltatással szemben. A 4. fejezet 4.6 ábrája a privatizáltság foka szerint rangsorolja a különféle megoldásokat.

A szabad állampolgári választás tántoríthatatlan híve valószínűleg a választási lehetőségeket korlátozó paternalista szubvenció és utalvány ellen fog érvelni, és helyette negatív jövedelemadót fog javasolni, ily módon megteremtve a szegény állampolgárok számára mind az anyagiakat, mind a választási lehetőséget, hogy a kívánságuk szerinti javakat megvásárolhassák. De a közérdek önjelölt védelmezői valószínűleg úgy fogják találni, hogy a szegények preferenciái nem eléggé kifinomultak, költekezésükben meggondolatlanul rövidlátók; a pénzt az azt juttatók – az adófizetők és az állami bürokraták – szempontjából elfogadható módon költik el, és ezért erős nyomás fog megnyilvánulni annak érdekében, hogy a családi költségvetést, a kiadásokat ellenőrizték. Az eredmény még kiterjedtebb és költségesebb kormányzat.

A különféle intézményi megoldások rangsora az egyes jószágtypusokra konkretizálva a 8.1 táblázatban található. Ez összhangban van a 4.6 táblával. A táblák előállításánál használt fő elv a kormányzati kiadások mérete: minél alacsonyabb az adókból finanszírozandó költség, annál jobb helyet foglal el az illető megoldás.

8.1 táblázat Az állami kiadások csökkentésére szolgáló intézményi megoldások rangsora jószágtípusonként

Megoldás	Magánjóság	Díjfizető jóság	Közjóság	Közös készletű jóság
Önkiszolgáló	1			
Önkéntes		1	1	1
Piaci	2	2		
Koncessziós		3		
Utalványos	3	4		2
Szubvenció	3	4		2
Szerződéses		6	2	4
Állami értékesítés		7		
Állami egyezmény		8	3	5
Állami szolgáltatás		9	4	6

Megjegyzés: a legmagasabb sorszám az 1.

Használati díjak

A fejezet elején említett harmadik privatizációs stratégia, hogy, amikor csak lehet, használati díjat vetünk ki, vagy hogy a kiadási programokat közvetlenül összekapcsoljuk az e célra kivetett adókkal. Ezt meg kellene tenni minden, az állam által vagy államközi megállapodás vagy szerződés keretében kínált magán- vagy díjfizető jósággal. A használati díj meg kell hogy egyezzen a szolgáltatás összköltségével. A privatizációt a használati díj elsősorban nem azzal segíti, hogy bevételhez juttat (az állam általában ilyen okból vet ki használati díjat), hanem hogy feltárja a szolgáltatás valódi költségét. Ezáltal lehetőség nyílik rá, hogy más megoldásokkal összehasonlítsanak tegyenek, és alternatív megoldásokat dolgozzanak ki.

Mondhatja valaki, hogy a használati díj ellentétes a privatizáció alapeszméjével, mert csupán egy új formája az állam által elkölthető pénzek beszedésének. Ez hibás és rövidlátó érvelés. A használati díjból finanszírozott szolgáltatást az adóból finanszírozott szolgáltatással kell összehasonlítani. Mégpedig úgy, hogy mindkettőt ugyanazzal a megoldással kínáljuk. Az utóbbi esetben a költség elmosódik, míg az előbbiben jól látható. Ha megtiltjuk az állam által kínált szolgáltatások burkolt szubvencionálását, és a szolgáltatás teljes költségét felszámítjuk a felhasználónak, az állampolgárok elkezdnek alternatív megoldás után kutatni, ha úgy érzik, hogy a szolgáltatás nem éri meg az árát.

Ez következett be a minnesotai St. Paulban, ahol a város és a magánszektor párhuzamosan kínált lakossági szemétygyűjtést. A város ára 26%-kal volt magasabb, mint a legtöbb magánvállalkozóé és néhány idős vagy szociális segélyen élő állampolgárt leszámítva, akik a városi szolgáltatást féláron kapták, valamennyi ügyfelét elvesztette.

Némileg meglepő, hogy miért nem használják az Egyesült Államokban szélesebb körben a díjfizetést az állami szolgáltatásoknál úgy, ahogy az más országokban megfigyelhető. Ugyanakkor azt is várhatnánk, hogy az olyan díjfizető javakat, mint a szeméthyűjtés a sűrűn lakott városokban, a volt szocialista országokban és Nyugat-Európa szociáldemokrata vezetésű országaiban teljesen adókból fogják finanszírozni. Meglepő módon azonban nem ez a helyzet. Bécsben, Belgrádban és Moszkvában az állampolgárok havi díjat fizetnek ezért a szolgáltatásért, ugyanakkor az Egyesült Államokban ez csak ritkán fordul elő; San Francisco egyike azon nagyvárosoknak, ahol a lakosság díjat fizet a szeméthyűjtésért.

A túlságosan alacsony vagy névleges használati díjak pazarló használatához, az erőforrások eltérő eloszlásához vezetnek. Ezt bizonyítják a szövetségi víz- és vízenergia-ellátás tapasztalatai az Egyesült Államok nyugati vidékein. Az állami vállalkozás ki van téve a legkülönbözőbb politikai nyomásoknak, és ez a hatékonyság romlásához vezet, mert nincs lehetőség a rossz gazdasági hatékonyságú tevékenységek elhagyására vagy a felesleges munkaerő elbocsátására; a végeredmény a támogatás igénylése, ami viszont elfedi a magas költségeket. Ha a használati díjat a költségek szintje fölé emeljük vagy megfordítva: felhagyunk a támogatással, ezzel már meg is tettük az első lépést a privatizáció felé, melynek célja nem más, mint hogy a keresletet költséghatékonyabb módon elégítsük ki.

A politikai vezetők nem tudnak ellenállni a kísértésnek, hogy megszüntessék a használati díjat, és választóiknak „ingyen” nyújtsák a szolgáltatást. Vagyis a közönség szeme előtt elrejtett módon, adókból finanszírozzák. Gondoljunk csak a mérnökökről, a közgazdászokról és a szenátorokról szóló történetre, akik New York Cityben a George Washington híd alatt csónakáznak, és figyelik a hídon a csúcsforgalmi torlódást. A mérnök a torlódás felszámolására kiszélesítené a hidat. A közgazdász a hídpénzt akarja megemelni vagy napszaktól függő díjazást bevezetni, hogy a zsúfoltságot enyhítse. A szenátor viszont egy olyan törvénytervezeten töri a fejét, mely a hídpénzt teljesen eltörölné, és már előre dörzsöli a kezét, hogy milyen hálások lesznek neki ezért választások idején az autósok.

Mi a valószínűsége, hogy a használati díjak szélesebb körben el fognak terjedni? Nagyon nagy. Kalifornia állam 13. sz. javaslata, a máshol tapasztalható adócsökkentések, a „kiadási korlátok” bevezetése különböző közigazgatási körzetekben szükségessé teszik a használati díjakra való fokozottabb támaszkodást, mert ezek nem számítanak adónak, és így kívül esnek a bevételcsökkentő módszerek hatókörén.

A használati díjak beszedésének vannak adminisztratív költségei is; pl. ki kell alakítani a számlázás, a késedelmes befizetések kezelésének rendjét. Továbbá, bár a díj kivethető elvileg bármely magán- vagy díjfizető jószágra, egyesekre alkalmasabb megoldás, másokra kevésbé. Vegyük például a vízszolgáltatás és a szeméthyűjtés egymással ellentétes példáit. A vizet el lehet zárni, ha valaki nem fizet anélkül, hogy a szomszédoknak ebből kára lenne, a szeméthyűjtés ilyesfajta megtagadása viszont a szomszédoknak bosszúságot okoz. A használati díj akkor működik a legjobban, ha a szóban forgó szolgáltatásnak nincs externhatása másokra, és a kizárás viszonylag könnyen megoldható, mint pl. a víz- vagy a gázcsap elzárása

esetében, vagy amikor a késedelmes kölcsönzöt kizárják a közkönyvtárból, vagy leszállítják a buszról azt, aki nem váltott jegyet.

Egy új díjhoz mindig nehéz politikai támogatást szerezni, de minél nyilvánvalóbban magán- vagy díjfizető jószágról van szó, egyéni, beazonosítható kedvezményezettekkel, és minél inkább romlik a szolgáltatás minősége nem megfelelő finanszírozás esetén, annál elfogadhatóbb a használati díj, mint pl. a tömegközlekedés díjának emelése.

A Reagan-kormányzat komoly erőfeszítéseket tett a használati díjak emelésére, hogy az állam ténylegesen felmerült költségeit fedezni lehessen. Javasolta a nemzeti parkok és erdők, a hús- és baromfivizsgálat, a Parti Őrség, a kikötő- és belvízhasználat díjának emelését, felár alkalmazását a nyugdíjbiztosítási program, a kitermelt fa és az ásványkincsek, az erőműveknek értékesített dúsított urán, az adóhátralék-behajtás, a jelzálog-hitellevelek kibocsátása stb. esetében.²³ Díjat akartak kivetni az óceáni sporthalászatra is. A 3. fejezetben elmondottak itt is érvényesek: a tengeri hal közös készletű jószág, amit a túlzott lehalászás kimerít. A tengeri halászás kimerülő erőforrás, aminek a fenntartásáról gondoskodni kell; a megoldás valahol a díjfizető és az ellenszolgáltatásért nyújtott közjószág között helyezkedik el. A sporthalászat fizetővé tétele az egyik módja a szolgáltatásért való fizetésnek. Egy másik, a 6. fejezetben említett megoldás, hogy ugyanezen cél érdekében árverést írnak ki.

Verseny

Az állami pazarlás nem szüntethető meg prédikációkkal, felháborodással, a bűnösökre való mutogatással (bár ideiglenes megoldásként néha ez sem árt!). A verseny erőit kell felébreszteni, a monopolmechanizmusokat megtörni, melyeket akarunk ellenére a közszolgáltatásokban kialakítottunk. Az, hogy nem tudunk különbséget tenni egy szolgáltatás *biztosítása és megtermelése* között, oda vezetett, hogy az állami szolgáltatások nyújtásában monopóliumokra kell támaszkodnunk. Milyen különös! Erősen ellenezzük a monopóliumokat a magánszektorban, és törvényeket hozunk a monopóliumok felbontására, illetve a versenyt korlátozó konspirációk leleplezésére; tudjuk, hogy a közérdek szenved csorbát, ha kizárjuk a versenyt, ha hiányoznak az alternatív választási lehetőségek. Az állami szektorban viszont természetellenes módon gyakran a monopóliumot választottuk, és megakadályoztuk a versenyt, mert felültünk annak a hamis állításnak, hogy a verseny pazarló megkettőződéshez vezet. Annak az óriási tévedésnek az áldozatai vagyunk, miszerint az egy szállítóra való támaszkodás a legjobb módja a létfontosságú állami szolgáltatások biztosításának, amennyiben a szállító maga az állam.

Ezért amikor javítani akarjuk az állami szolgáltatásokat, a hangsúly a jobb közigazgatáson, a szolgáltatást megelőző oktatáson, a szolgáltatás közbeni képzésen, a közszolgálati reformon, a költségvetési reformon, a számítógépeken, a mennyiségi módszereken, az átszervezésen, a szervezetfejlesztésen, az érzékenységek fokozásán, az ösztönzési rendszereken, a termelékenységi programokon, az alkalmazottak és vállalatvezetők közös bizottságain stb. van. Mindezek kívánatosak, de egyikük sem

orvosság a fő strukturális problémára, az állami monopóliumra, ami a fő oka az állami szolgáltatások rossz működésének.

A verseny bevezetése tudatos stratégiát igényel, alternatívák feltárását, fogékony légkör kialakítását, és egy olyan szellemi beállítottságot, mely célnak tekinti, hogy a közszolgáltatásokat fogyasztó állampolgároknak különböző alternatívák álljanak a rendelkezésére.²⁴ A szolgáltatásnyújtási opciók fontosak. A kizárólag egy szállítóra támaszkodás, legyen az állami ügynökség vagy magáncég, veszélyes. Választás és rugalmasság híján az állami szolgáltatás fogyasztója, az állampolgár kizsákmányolás áldozatává válik. Neki is és a kormánynak is meg kell adnunk a lehetőséget, hogy körülnézhessenek, válogathassanak, mert ha a választást kényszerrel helyettesítjük, az állampolgár és a közszolgáltatásban dolgozók közti alapviszony változik meg; az utóbbi nem a köz *szolgája* többé.

A közszolgálati opció megléte a biztosítás egy formája; ha több szervezet is nyújtja ugyanazt a szolgáltatást, és az egyik megbukik vagy túl sok munkabeszűntetéssel kell megbirkóznia, vagy rossz hatékonysággal dolgozik, vagy nem alkalmazkodik a kereslet változásaihoz, vagy túl drága, a közönség egy másik szállítóhoz fordulhat. Továbbá ha a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos döntést – milyen fajta, milyen minőségű, milyen mennyiségű szolgáltatást nyújtunk – különválasztjuk a tényleges termelési folyamattól, ezzel nagyobb rendelkezési hatalmat adunk a fogyasztó állampolgár kezébe, és megszabadítjuk őt a bürokrácia hatalmától, mely előírja, hogy milyen szolgáltatást kapjon, mennyit fogyasszon belőle, hogy állítsák azt elő, mennyit fizessen érte.

Az effajta monopolhatalomnak komoly következményei vannak. Ha egy szolgáltatást adókból finanszíroznak, annak nincs ára, és az állampolgárnak nincs választási lehetősége, úgy nincs mód arra, hogy a szolgáltatás iránti közigenyt felmérjék, legfeljebb nagyon hosszú távon. Általában a választani képes fogyasztó olyan termelő mellett köt ki, aki a szolgáltatásait az egyéni fogyasztói igényekhez igazítja. Ha az állampolgárokat megfosztják attól a lehetőségtől, hogy egyik vagy a másik alternatívát válasszák, nem tudják preferenciákkal befolyásolni a szolgáltatást, és a szavazóurna csak kevésbé alkalmas kommunikációs csatorna a programok közti választás kifejezésére. Ha az állampolgár nem választhat, a közhivatalnokoknak célpiaccal van dolguk, és semmi nem ösztönzi őket arra, hogy törődjenek reménybeli fogyasztóikkal. A szolgáltatás feletti ellenőrzés az érdekelt felek politikai erőviszonyain múlik.

A különböző termelők közti verseny egy adott intézményi megoldáson belül is fokozható. Például egy polgári szakértői bizottság arra szólított fel, hogy teremtsenek versenyt a hírszerzési információ feldolgozásában, és ezáltal csökkentsék a CIA monopolszerepét. A francia kormány nem volt hajlandó felszámolni az állami televízió monopóliumát, mégis valamivel reagálni akart azokra a vádakra, miszerint a Francia Rádió és Televízió „hozzá nem értő, nyegle, megosztott és botrányosan pazarló”. Úgy döntött ezért, hogy három csatornájának mindegyikét mint teljesen független, egymással versengő állami intézményt üzemelteti.²⁵ Később két magánkoncessziót is kiadtak, és tervbe vették a három állomás egyikének privatizálását.²⁶ A kormányközi verseny élénkítésére tett tudatos erőfeszítés üdítő és gondolatéb-

resztő példája származik a korábbi Jugoszláviából. Ljubljana, a szlovén főváros városatyái várostervezési szolgáltatásokra tartottak igényt, és úgy döntöttek, hogy nemcsak a saját városuk várostervező hivatalával kötnek szerződést, hanem a szomszédos Horvát Köztársaság, Zágráb várostervezőivel is. Egy akkoriban a helyszínen tartózkodó amerikai megfigyelő megemlíti, hogy még soha nem látott városi alkalmazottakat olyan keményen dolgozni, mint a ljubljana-i várostervezők, akik kétségbeesetten próbálták elkerülni azt a megaláztatást, hogy városukban a szakmai és területi rivális nyerte el a munkát.²⁷

A verseny szerepet játszik az Egyesült Államok kormányközi egyezményeiben is, amikor egy megyei rendőrfőnök, aki a helybeliek számára a rendőri védelmet biztosítja, rájön, hogy a települések saját rendőrsőt is felállíthatnak, ezért jobban igyekszik költséghatékony szolgáltatást nyújtani.

Sehol nem olyan súlyos a monopólium problémája, és sehol nincs annyira szükség versenyre, mint az oktatásban. Az elemi és középfokú oktatás az állami és helyi szintű kormányzat legfontosabb funkciója, ha a költségvetési kiadásokkal vagy az alkalmazottak számával mérünk. Nagyvárosokban a legtöbb diák az országos átlag alatt van az olvasási és a matematikai képességet tekintve, és magas a kimaradási arány. A tanárok ezt a problémát az otthoni körülményeknek tulajdonítják. A szülők a nemtörődöm, hozzá nem értő tanárokat hibáztatják. Az oktatási hatóság több pénzt akar. Senkinek nincs rá kész receptje, hogyan kellene a belvárosi gyerekeket oktatni.

Mi a teendő akkor, ha nem tudjuk, mit is tegyünk? A *válasz*: csináljunk különböző dolgokat egyszerre. A természetnek a mutációkkal való szüntelen kísérletezése teszi lehetővé a faj számára, hogy fejlődjön, alkalmazkodjon, hogy fennmaradjon a gyorsan változó körülmények ellenére; e kísérletek közül egyesek az eredeti módszernél alkalmasabbnak bizonyulnak az új környezetben, és végül is kiszorítják azt. Hasonlóképpen különféle oktatási megközelítéseket kell bátorítani, hogy kiderüljön, melyik a legalkalmasabb a városi gyerekek oktatására. A mai monolit állami oktatási rendszer nem megfelelő, mégsem teszi igazán lehetővé a széles körű kísérletezést, nem tolerálja az alternatív pedagógiai megközelítéseket. A sokféleség soha nem volt erős oldala a kormányoknak. Gyerekek millióinak oktatása torzul el, és számos elhivatott pedagógus munkája megy veszendőbe amiatt, hogy a kormány vakon ragaszkodik az oktatási monopóliumhoz. „A közönség igényeit valóban kielégítő oktatás csak úgy teremthető, ha lehetővé tesszük az emberek számára, hogy szabadon válasszák meg, ítélik meg, szavazzák meg azt az oktatásfajtát, ami a legmegfelelőbb számukra.”²⁸

Az állami monopólium különösen elnyomó vonása, hogy a diákokat egy konkrét iskolához köti; még a monopolhálózaton belül sem választhatnak másik egységet maguknak. Ez a megoldás nyilvánvalóan a rendszert működtetők adminisztratív kényelmét szolgálja, nem pedig a gyerekek tanulását segíti. A probléma jobb megközelítése a 7. fejezetben tárgyalt utalvány és oktatási adókedvezmény.

Tanulságos összehasonlítani az oktatási monopólium szempontjából az ókori Athént és Spártát. Spárta a szülőknek nem adott választási lehetőséget. Az állami beavatkozás odáig ment, hogy a gyerekeket teljesen elszakították otthonuktól, hogy

az iskolában azután igazi spártai szellemben neveljék őket. Ezzel szemben a demokratikus Athénben a szülők feladata volt az oktatás, ők választották ki és ellenőrizték azt. Az iskolák magánkézben voltak, gyakran a tanárok tulajdonát képezték. Az állam csak a minimális előírásokat fogalmazta meg, illetve ő biztosította a katonai nevelést. Athén ahelyett, hogy szétzúzta volna a családot, mint Spárta tette, megőrizte mint a személyiség alakításának, formálásának eszközét, és felelőssé tette az oktatásért. Az athéniek megértették, hogy ezzel az olyannyira szükséges egészséges közösségi szellemet mozdítják elő.²⁹ Az amerikai értékekhez az athéni szellem sokkal közelebb áll, mint a spártai.

A hagyományos állami iskolák peremvidékén a magániskola egy új formája kezd kialakulni. Profitra dolgozó oktatási központok jelennek meg, melyek a rendszeres tanórák után foglalkoznak a gyerekekkel. Ez a fajta konzultációs oktatás nem új elképzelés, de szervezett, üzleti formában csak 1979-ben jelent meg. Ezt olyan üzleti vállalkozások végzik, melyek az iskolaalkalmassági vizsgálatra készítik elő a diákokat. E vállalkozások többnyire a gimnáziumok alsó és felső évfolyamaira koncentrálnak, míg az üzleti alapon szervezett konzultáció az általános iskola felső és a középiskola alsó évfolyamaira. Mindkettő az oktatás teljesítményének javítására irányuló magánkezdeményezés.

A magánsektornak régóta komoly szerepe van a felnőttoktatásban és a továbbképzésben. Az ipar, az üzleti élet évente több mint 30 milliárd dollárt költ az alkalmazottak oktatására és képzésére. Ez több, mint amennyit az ország évente az állami egyetemekre, főiskolákra fordít. A vállalatok egyre több államilag elismert tanfolyamot indítanak, sőt diplomákat is osztanak. Az Egyesült Államok legnagyobb magánmunkáltatója, az AT and T felbomlása előtt 1,1 milliárd dollárt fordított oktatásra, és egy átlagos munkanapon alkalmazottainak 3%-a az iskolapadban ült.³⁰ Egyes cégek számára nem is lenne túl nagy váltás, ha teljesen átállnának a felnőttoktatásra és a nagyközönség széles rétegei számára lehetővé tennék a beiratkozást.

A magán oktatási programoknak is megvannak a maguk fogyatékságai. New York Cityben a számos cégjelzéses iskolát, melyek a jövődő fodrászok, kozmetikusok, számítógép-programozók, pénztárosok, titkárnők, teherautó-vezetők és más munkát keresők számára nyújtanak képzést, gyakran vádolják szembe-tűnő visszaéléssel: hogy olyan diákokat is felvesznek, akik képtelenek a munka elvégzésére, és akik számára nem tudnak munkát találni. Pedig amikor a politikusok a város egyetemét korlátlan felvétellel kényszerítették, az is felvett olyan diákokat, akik képtelenek voltak megfelelni a követelményeknek, amit a magas bukási arány is jelzett.³¹ Az is kétséges, hogy az elhelyezkedési arány a cégjelzéses iskolák esetében rosszabb volna, mint az állami szakmai képzést nyújtó iskolák esetében. Mindenesetre gyanúsak azok motívumai, akik merev, sőt végzetes korlátozásokat vezetnének be a tandíjat szedő cégjelzéses iskoláknál, állítólag azért, hogy az *egyént* megkíméljék erőforrásainak elfecsérlésétől, miközben hasonló fogyatékságokat a *középzeneket* herdáló állami iskoláknak hajlandók elnézni. A figyelmet itt ismét nem arra kellene összpontosítani, hogy a magánoktatásnak vannak-e hibái – természetesen vannak –, hanem hogy hogyan viszonyul a jelenlegi állami oktatáshoz.

Itt lép be egy másik probléma: mennyire legyen széles körű a kötelező oktatás. Túl sok húsz év körüli fiatal kényszerítenek akarata ellenére iskolai beiratkozásra. Szándékosan mondok „beiratkozást”, mert ténylegesen csak ritkán jelennek meg, és a kötelességüket szintén elmulasztó hivatalnokok csak ritkán képesek rászorítani őket az iskolába járásra. Ha megjelennek, csak erőszakos jelentekeket, felfordulást okoznak, úgyhogy jelenlétükben kevesebb oktatásra kerül sor az iskolában, mint ha meg sem jelennének. Az iskolát ilyenkor valójában arra használják, hogy a bajkeverőket távol tartsák az utcától – ami nyilvánvalóan nem az ő feladatuk. Miért kényszerítenek valakit olyan jószág fogyasztására, amit nem igényel, és aminek az előállítása ráadásul sokba is kerül? Ha megengedjük a diákoknak, hogy formális képzésüket fiatalabb életkorban befejezzék, a bennmaradók oktatásának színvonalát javítjuk. A kihullottaknak – itt egy kevésbé pejoratív elnevezésre lenne szükség – munkahelyi képzési lehetőséget kellene biztosítani részben állami (utalvány), részben magánköltségen (béreken keresztül). Ha az utóbbi mellett döntünk, realisabb minimálbért kell megállapítanunk azon tanoncok számára, akik még nem teljes értékű munkások. Számukra kisegítő oktatási formákat kellene teremteni, ha felnőttként ismét be akarnak kapcsolódni a tantermi oktatásba.

Noha az utalvány az adóból finanszírozott oktatás gyakorlatát folytatja, úgyhogy a családok nem egyénileg fizetnek ezért a jószágért, bármennyire magánjellegű is az, volt egy olyan eset, amikor az egyetemi szint alatt használati díjat kötöttek ki az oktatásra. A 13. javaslat nyomán Kaliforniában elszaporodtak a díjfizető nyári tanfolyamok, és ezzel összeomlott a világ legnagyobb pótmamaszolgáltatása: az állami iskolák mindenki számára ingyenes nyári programjai. Végre felismerték, hogy a nyári programok pénzbe kerülnek, hogy viszonylag kevés gyerek van rászorulva a nyári iskolai segítségre, és a családok túlnyomó többsége meg tudja fizetni a gyerekeinek a szünidő alatt elfoglaltságot nyújtó szabadidős programokat.³²

Szerződéskötés szolgáltatásokra

Amint azt a 4. fejezet illusztrálja, számos szolgáltatást a magánszektor is nyújtani képes szerződéses formában. Ez kínálja a legjobb lehetőséget a verseny bevezetésére és intézményesítésére.

Az Egyesült Államokban fokozatosan mind a nagyközönség, mind a közhivatalnokok felismerték, hogy megfelelő körülmények között a szerződés olcsóbb, és jobb megoldást kínál (lásd az 5.3. táblázatot). Ez az egyre erősödő meggyőződés a 6. és 7. fejezetben ismertetett tanulmányok hatására alakult ki, amit számos széles körű tapasztalat és megfigyelés is megerősít. Eme intellektuális alátámasztás, a szerződés terjedése, valamint a szerződéskötés egyes lépéseit ismertető hasznos kézikönyvek ellenére³³ nincs áttörés ebben az irányban, mert a szerződéssel kapcsolatos döntést nem könnyű meghozni.

A szerződéskötés elhatározása

A szerződéskötési döntés semmiképpen nem jelenti valamifajta kudarc beismerését vagy a kormányzati felelősség alól való kibújást, a szerződéskötés ellenfeleinek ilyen értelmű állításai ellenére. A hulladéktávoltítással kapcsolatos tapasztalatok tanulságosak, mert itt a szerződés és a privatizálás más formái előrehaladott állapotban vannak, és tovább terjednek. Ez nem azt jelenti, hogy a kormány feladná a szilárd hulladék kezelésében betöltött szerepét; épp ellenkezőleg, ez a szerep nő. De a hatékony és hatásos hulladékgyűjtés érdekében a kormányok egyre inkább a magánszektor felé fordulnak; rájuk bízák a bonyolult, környezetvédelmi szempontból biztonságos szeméttárolók megtöltését; az energia és az újra feldolgozható nyersanyagok kinyerését; a veszélyes hulladékok kezelését. Az állami szektor felelőssége megmarad, de ezt olyan fejlettebb formában gyakorolja, hogy felhasználja a magánszektor speciális ismereteit, azokra támaszkodik.

Ahhoz, hogy egy állami szerv szerződéses privatizáció mellett kötelezze el magát, általában négy feltételnek kell teljesülnie (l. még az 5. fejezetet):

1. Az állami szerv küszködjön komoly pénzügyi nehézségekkel.
2. A szerződéskötéssel komoly pénzbeli megtakarítás legyen elérhető a szolgáltatás minőségromlása nélkül.
3. A szerződés legyen politikailag megvalósítható, a szolgáltatásnak legyen erős támogatói csoportja: az érintett alkalmazottak és más kedvezményezettek.
4. Valamely sürgető esemény tegye lehetetlenné a status quo fenntartását.

Az első három tényezőt részletesen is vizsgálták³⁴, de az én tapasztalataim szerint a negyedik is elengedhetetlen a szerződés sikeres megvalósításához. Pusztán az a tény, hogy a privatizálás jelentős és nagyon kíváncsú megtakarítást eredményez, csak szükséges, de nem elégséges feltétele e megközelítés választásának. (Bizonyos körülmények között még csak nem is szükséges!) Valamely más tényezőnek is jelen kell lennie, amibe a választott tisztviselők belekapaszkodhatnak, ami lehetővé teszi, hogy a privatizáció körül politikai konszenzus alakuljon ki. (Ezzel egyenrangú feltétel, hogy a sürgető körülményt kifogásként is használhatják azt állítva, hogy az rájuk kényszerítette a privatizálást.)

A sürgető körülmények gyakran magasabb szinteken vagy a kormányzat más ágaiban jönnek létre. Például egy állami ügynökség azzal fenyegethet meg egy kórházat, hogy leromlott állapota miatt visszavonja működési engedélyét. A bíróság elrendelheti valamely városi szemétkerakó bezárását, mert az veszélyezteti a környezetet. Ezek a fejlemények megfelelő válaszlépésre kényszerítik az érintett kormányzati egységet, és a privatizálás – akár a kórház, akár a hulladéklerakódás esetében – a legjobb megoldásnak vagy a legkisebb ellenállás irányának mutatkozhat.

Hasonló, gyakran privatizációban kulmináló esemény az alkalmazottak sztrájkja. Ha ez a közvélemény erős felháborodását váltja ki, úgy gyakorlatilag a szerződésbe való kiadásra szóló felszólítással egyenértékű. E téma egyik érdekes

variánsa, hogy St. Louis a városi kórház szerződésbe való kiadása mellett döntött, amikor az – egyébként szintén szerződésben, a helyi orvosképző alkalmazásában dolgozó – orvosok sztrájkba léptek, mert a közalkalmazottak nem voltak hajlandók ellátni betegellátási feladataikat, és ezzel az orvosokat segéd munkák végzésére kényszerítették. Amikor a város a kórházat szerződésbe adta ki, a nem orvosi személyzet a magánvállalat alkalmazottja lett, és ezzel a probléma megszűnt.

Egy másik, a privatizációt siettető esemény, ha hirtelen nagy és nem várt tőkeköltségek merülnek fel, építkezni kell vagy berendezést vásárolni. Ilyen tőkeigényre példa egy új kórház, börtön, vízvezetékrendszer, víztisztító, teherautópark, egészséges személerakó vagy egy nagy számítógéprendszer; a kormány dönthet úgy, hogy ahelyett, hogy az adókat emelné vagy kölcsönt venne fel a létesítmény felépítésére, vagy a berendezések vásárlására, inkább privatizálja a szolgáltatást.

Ha mindeme feltételek teljesülnek, akkor valószínűleg megszületik a privatizációs döntés. Persze nem automatikusan, ezért szükség van rá, hogy az érvelést, a gondolat eladását valaki olyan vállalja magára, aki az ötlet mellett erősen elkötelezte magát. Ez lehet egy, a magánszektorban tapasztalatokat szerzett törvényhozó, egy talpraesett igazgató vagy egy hivatásos köztisztviselő. Ritkán történik meg, hogy az érintett részleg vezetője maga javasolná részlegének privatizálását. Épp ellenkezőleg: az ilyen pozícióban lévők vagy az ellenzők táborát vezetik, vagy csendben szabotálják a privatizációs erőfeszítéseket.

A privatizációval szembeni fő ellenállás érthető módon az alkalmazottak szervezeteitől indul ki. Ez öltheti nyilvános demonstrációk, tömegtájékoztatási kampányok, bírósági perek, választási ígérek kicsikarásának, a munkaszerződésbe beépített ilyen értelmű speciális kitételeknek vagy a korrupcióra történő homályos utalásoknak a formáját.

Az ilyen bírósági ügyekben, ahol a közhivatalnoki jogállás megsértésére hivatkozva próbálták a szerződéskötést megakadályozni, a bíróság többnyire eljuttatta a vádat. Van azonban más jogorvoslati lehetőség is, pl. a munkaszerződésre vagy számtalan más momentumra hivatkozva.

A munkaszerződések a szerződésbe való kiadás kérdését többféle módon rendezhetik: (1) Nem említik és hallgatólagosan azt feltételezik, hogy a döntés a vállalatvezetés kizárólagos joga; (2) kifejezetten említik a vállalatvezetés jogai között; (3) vállalatvezetői jognak tekintik bizonyos megszorításokkal, pl. hogy nem kerülhet sor elbocsátásra; (4) tiltják.³⁵

A szerződésbe való kiadást a közalkalmazotti szakszervezetek súlyos fenyegetésnek tekintik. Érdekes módon gyakran a szerződő vállalkozó magánalkalmazottai is szakszervezeti tagok, így a szakszervezeti mozgalom összperspektívájából szemlélve egyes szakszervezeti vezetők veszteségét kiegyensúlyozza mások nyeresége. A szerződésbe való kiadás mégis olyan fenyegetést jelent az érintett szakszervezetek szemében, hogy valószínűleg korrupciót fognak üvölni a vita hevében, hogy a médiákat és a nagyközönséget maguk mellé fordítsák. Ez a szakszervezetek legerősebb érve. Egy, az Amerikai Állami, Megyei és Városi Alkalmazottak Szövetsége által kiadott kiadvány – harsány hangja és nyilvánvaló elfogultsága ellenére –

komoly szolgálatot tesz a köznek azzal, hogy a szerződéskötéssel kapcsolatos korrupció bizonyos eseteit feltárja.³⁶ A korrupciót nem szabad megtérni, és a legjobb védelem ellene a hatékony verseny. Azzal, hogy ráirányítják a figyelmet erre a problémára, a szakszervezetek a nyilvánosság nyomása alá helyezik a közhivatalnokokat, és megfelelő, becsületes beszerzési politika elfogadására kényszerítik őket. Sajnálatos módon a szerződéskötés körüli korrupció sok országban általánossá vált.

Az ellenállásra való tekintettel a szerződésbe való kiadás híveinek a privatizáció támogatására koalíciót kell létrehozniuk.³⁷ Ezek állhatnak a rossz szolgáltatásokkal elégedetlen szomszédsági csoportokból, jobb kormányzást igénylő polgári szerveződések, lázongó adófizetők, a magánszektor illetékes ágazatának szakmai egyesületeiből, üzleti csoportokból. A kisebbségi üzletemberek társulásai nagyon hatékony szerepet tölthetnek be, minthogy a privatizáció, különösen a városi szolgáltatások privatizációja az ő tagjaik számára kiváló vállalkozási lehetőséget tartogat, amint arra az 5. fejezetben már rámutattunk.

A siker azonban magában hordja a bukás kockázatát; ha a szerződésbe adás intézményesül, és hosszú időn keresztül zajlik informális, szabályozatlan keretek között, akkor fennáll a veszélye, hogy az eredeti reformkoalíció egy nagyobb állami kiadásokat sürgető lobbivá fog fajulni. Ha ez megtörténik, a helyzet a korábbtól megkülönböztethetetlenül válik.

A szerződésbe adás legfőbb problémája, hogy mi legyen a feleslegessé vált állami alkalmazottakkal. Ezzel a kérdéssel már az elején szembe kell nézni, és valami megoldást kell találni rá. A legcélszerűbb megközelítés, ha megpróbáljuk minimalizálni az állásukat elvesztők számát: felvételi stopot vezetünk be, áthelyezést, átképzést alkalmazunk, kihasználjuk a természetes lemorzsolódást, állásokat biztosítunk a szerződéses vállalkozónál. Legelőször is a kormány felvételi stopot hirdet minden olyan állásra, melyet a szerződésbe kiadandó munkákat jelenleg végzőkkel is be lehet tölteni. Majd működésbe lép a normál lemorzsolódás, valamint az emberek átképzése és átirányítása az újonnan megnyíló állásokba. Végül az sem ritka, hogy a vállalkozótól a szerződésben megkövetelik, hogy a nála megnyíló állásokat először az érintett állami alkalmazottakkal próbálja betölteni, és csak azután kezdjen máshonnan toborozni. (Természetesen a volt állami alkalmazottakat új posztjukon nem illetik meg az olyan speciális kedvezmények, mint a foglalkoztatás biztonsága vagy a senioritás.)

A szerződéskötéskor figyelembe veendő tényezőknek ez a hosszú listája nem szabad, hogy megrémítsen bennünket, és nem szabad, hogy elbátortalanítsa a reménybeli privatizálót. E döntési folyamatot számos esettanulmány vizsgálta már, és úgy találták, hogy a privatizáció meglehetősen könnyen lezajlott; a politikai vezetők képesek voltak leküzdeni a változásokkal szembeni ellenállást.³⁸

Költség-összehasonlítás

Mint fentebb említettük, a szerződés egyik lényegi feltétele, hogy jelentős-költség-megtakarításra nyújtson módot. Ezért szükség van egy megvalósíthatósági tanulmányra, mely összehasonlíja az állami és a szerződéses szolgáltatás költségeit.

Megbízható költség-összehasonlítást készíteni nem is olyan könnyű, mint amilyenek első pillantásra látszik, mert komoly hibákra van lehetőség, amit igyekezni kell elkerülni.

Általános hibák. Az első és a legszembetűnőbb tévedés, hogy „az állami szolgáltatás olcsóbb, mert ott nincs profit”. Ezzel a ráolvasással – ami még az USA képviselőházi elnök beszédében is megjelent³⁹ – azt hiszik, el lehet kerülni a privatizációt. Sajnálatos módon ez a kijelentés komoly közgazdasági tudatlanságról árulkodik. A profit utáni hajsza a hatékonyságot növeli, és a nagyközönség számára a profitot messze ellensúlyozó haszon származik belőle. A 6. és 7. fejezetben ismertetett tanulmányok ismételten kimutatták, hogy a profitorientált szerződéses vállalkozás ára sokkal alacsonyabb, mint a non-profit házilagos kivitelezés költsége.

Egy másik közkeletű hiba, amit a házilagos állami szolgáltatás költségeinek meghatározásakor elkövetnek, hogy túlzottan a nyilvánosságra hozott költségvetésre támaszkodnak. A költségvetési dokumentumokkal az a probléma, hogy azok nem költségkalkuláció céljára készültek, és a kialakult könyvelési konvenciókat, gyakorlatot tükrözik. A helyzet részletes, hatvannyolc közigazgatási körzetre kiterjedő vizsgálata feltárta, hogy az állami szolgáltatások valódi költsége, ha azt helyes költségszámítási eljárásokkal állapítjuk meg, 30%-kal magasabb, mint amibe az adott szolgáltatás a költségvetés formális kimutatásai szerint kerül. E tévedés méretei láttán azt a tanulságot vonhatjuk le, hogy ha a költségvetésre alapozva hasonlítják össze az állami és a szerződéses szolgáltatás költségét, úgy helytelen következtetésre fognak jutni; a kártyák cinkelve vannak, és ez az állami szolgáltatónak kedvez, hacsak nem ragaszkodunk a korrekt összehasonlításhoz.⁴⁰

Az állami szolgáltatás költségeinek alábecsléséért felelős fontosabb tényezők a következők:

1. Az épületek, járművek és egyéb berendezésekre fordított tőkekiadások nem jelennek meg a hagyományos, folyó költségvetésben.

2. A tőkekiadások kamatköltségét csak ritkán terhelik rá a felhasználó tevékenységre.

3. A raktári anyagok költségét, pl. a járművek üzemanyag-felhasználását gyakran a szolgáltatást nyújtó rezsiüzem költségvetésében tüntetik fel, nem pedig az azt igénybevevő részleg költségvetésében; vonatkozik ez a karbantartási munkára is.

4. A béren kívüli juttatásokat, így a nyugdíj-hozzájárulást gyakran az általános költségek között szerepeltetik.

5. Ha a nyugdíjalap tökehiányos a kormány számára, ez olyan kötelezettséget jelent, aminek egyszer eleget kell tennie, még akkor is, ha a folyó költségvetésben erre a célra semmilyen összeget nem különít el.

6. A más részlegektől kölcsönvett vagy szezonálisan foglalkoztatott munkaerő költsége nincs a felhasználó tevékenységhez rendelve.

7. Az épületüzemeltetési, -karbantartási költségeket gyakran elhanyagolják.

8. A részleg által használt földterület, épületek elmaradó hasznát rá kellene terhelni a tevékenységre; a tervbe vett vagyonadót is itt kell szerepeltetni.

9. A felelősség- és tűzbiztosításra fizetett biztosítási díjak vagy az önrészesedés költségeit az adott tevékenység költségeihez hozzá kell számítani.

10. A lineáris és törzskari szervezet költségeit fel kell osztani, és a megfelelő részt a szerződésre kiszemelt tevékenység költségei közé be kell számítani.⁴¹

Mindezeket a tényezőket figyelembe kell venni, amikor egy állami szolgáltatás költségét próbáljuk meghatározni.

Amikor a házilagos és a szerződéses munka költségét hasonlítjuk össze, fel kell ismernünk, hogy az általános költségek nem nagyon fognak változni a privatizáció következtében, mert bár a személyzeti munka és a bérszámfejtés feladatköre csökken, új költségként felmerülnek jogi kiadások a szerződés előkészítésével és adminisztratív kiadások a pályázat kiírásával, a benyújtott pályázatok kiértékelésével és a szerződés odaítélésével kapcsolatban. Folyó működtetési költségek is fel fognak merülni, mert a vállalkozó teljesítményét figyelni kell; az én tapasztalataim szerint a rendszeres és alapos ellenőrzés költsége általában a szerződéses ár 2–7%-a.

Egy másik, gyakran észlelhető hiba, amit sűrűn elkövetnek a szerződés ellen érvelő közhivatalnokok, hogy a szolgáltatás egy egységének előállítási költségét számítják ki, majd azt extrapolálják. Ezt tapasztaltam például, amikor egy város az utcai jelzőtáblák felállítására tett szerződéses javaslatot. A városi ügynökség felügyeleti szerve, mely ellenezte a tervet, úgy becsülte, hogy tíz percig tart egy jelzőtábla kihelyezése, ezért az összköltség tízpercnyi munka költsége plusz az anyagköltség, ami összesen 15,27 dollárt tett ki táblánként. Ezzel szemben a vállalkozó 30 dollárt kért volna egy tábla kihelyezéséért.

A felügyelő implicit feltevése az volt, hogy évi 12 000 tábla kihelyezésére kerül sor (óránként 6 szorozva 2000 munkaórával). A valóságban évente mindössze 2000 táblát helyeztek ki a szóban forgó egységnél (vagyis átlag óránként egyet), és az anyag plusz a produktív munka költsége már önmagában 46,57 dollárt tett ki táblánként. Ily módon a szerződéses ár nemhogy kétszerese lett volna a házilagos árnak, de egyharmaddal még alacsonyabb is volt. Alapos elemzésre van szükség, ha az effajta hibákat el akarjuk kerülni; a házilagos költségek kiszámításához ma már rendelkezésre áll egy hasznos kézikönyv és különböző formanyomtatványok.⁴²

A szerződés valódi költsége komoly vitapont volt a szövetségi kormányzati funkciók szerződésbe adása körüli csatározásokban. 1976 előtt a kormányzati és a szerződéses költségek összehasonlításakor a szövetségi alkalmazottak nyugdíjjárulékát a bruttó bér 7%-ának tekintették. Ezt a hihetetlenül alacsony értéket 1976-ban újraszámolták, és a bruttó bér 24,7%-ának adódott. A szövetségi alkalmazottak hevesen tiltakoztak ez ellen a reális irányszám ellen, és egy év múlva sikerült elérniük, hogy a járulékot (de persze nem a nyugdíjukat!) csökkentsék le a bruttó bér 14,1%-ára; később 20,4%-ra emelkedett, és az 1979-es, illetve 1983-as irányelvekben már 26% szerepel.⁴³

Hogy a szövetségi funkciók szerződésbe való kiadásának lehetőségeit rontsa, a közalkalmazottak egy képviselője találmányosan arra mutatott rá, hogy a társadalombiztosítás komoly alaphiánnyal küzd, és minthogy a társadalombiztosítás költségeit, amikor a dolgozók a magánszektorból nyugdíjba mennek, a kormánynak kell

majd állnia, ezt az összeget be kell építeni a szerződés árába, amikor az állami és a szerződéses megoldást összehasonlítjuk. Azt is kérte, hogy az elbocsátott szövetségi alkalmazottak munkanélküli segélyét is adják hozzá a szerződés értékéhez, de arról már megfeledezett, hogy minden olyan dolgozó, akit a magánszektor a szerződéses munkán alkalmaz, lekerül a munkanélküli listáról; és ezek a költségek és megtakarítások nagy valószínűséggel kiegyenlítik egymást. Az a javaslat azonban, hogy minden tervbe vett szerződésre készítsenek összehasonlító költségelemzést és azt hozzák nyilvánosságra, kitűnő.⁴⁴

A szerződések ellenzői is megpróbálták további korlátokat beépíteni az irányelvekbe. Ezek nettó eredménye nehézkes bürokratikus akadályok megjelenése lett, ami elretentette az állami szervekben dolgozó menedzsereket a szerződéssel való próbálkozástól. Például előirányozták, hogy alakuljon egy központi szerv a javasolt szerződések felülvizsgálatára, és minden egyes javaslat társadalomra gyakorolt hatásának megállapítására.⁴⁵

A szövetségi irányelvek egy megtakarítási küszöböt állítanak fel: szerződést eszerint csak akkor szabad kötni, ha a várható megtakarítás meghaladja a házilagos kivitelezés személyi költségeinek 10%-át. Ha egy kormányhivatal akar magára vállalni valamely szerződésben ellátott funkciót, 10% személyi és 25% dologi költségmegtakarítást kell tudni kimutatnia. Figyelembe kell venni továbbá a szerződéses vállalkozó által fizetett szövetségi adókat; ezek összegével a szerződésben vállalt költséget csökkenteni kell.

Az adók kezelése. Az adók helyes kezelése fontos kérdés, és számtalan hiba forrása. Érdemes ezt a problémakört itt áttekinteni. A magánvállalatok számtalan olyan adót és járulékot fizetnek, amit az állami intézmények nem. Néha a szerződések ellenfelei diadalmasan kijelentik, hogy az állami szerv pont azért dolgozik olcsóbban, mert nem fizet adót. Ez azonban hibás érvelés. Ha a vállalat nem szed adót, és nem továbbítja azt az államnak, úgy a közönség rákényszerül, hogy ugyanezt az adót egy másik adószedőn keresztül fizesse be; a lakosság összadóterhe nem fog csökkenni amiatt, hogy a munkát házon belül végzik, bár e hamis levezetésből logikailag pontosan ez következne. A szerződéses vállalkozó által valamennyi kormányzati egységnek befizetett adó és járulék a lakosságnak adott visszatérítésként kezelendő, ezért a szerződéses árból le kell vonni, ha olyan számhoz akarunk jutni, mely az állami szolgáltatás költségével összehasonlítható. (Egyetlen igazságmag van ebben az egyébként hibás gondolatmenetben, nevezetesen, hogy a vállalat által befizetett szövetségi adók az ország valamennyi lakosa számára visszatérítést jelentenek, nem csupán a helyben lakók számára. Ez a szerződést kötő állami vagy helyi kormányzat helyzetét megváltoztatja, mivel azt jelenti, hogy a helyi házilagos szolgáltatást máshol lakó adófizetőknek kell szubvencionálniuk. Azonban ahogy a szerződéskötés széles körűvé válik, ez a probléma veszít a súlyából.)

Alacsony kötésár. Nagy aggodalmat okoznak az ún. „alacsony kötésárak”, amikor a szerződéses vállalkozó, azért, hogy elnyerje a megbízást, alacsony árat vállal, ezzel a kormányzatot kiszolgáltatottá teszi, majd amikor eljön a szerződés megújításának az ideje, hirtelen drasztikusan árat emel. Ez valóban aggasztó pers-

pektíva, és időnként valóban be is következhet, de az empirikus tapasztalatok arra utalnak, hogy nem túlságosan általános, és van egy jó ellenszere.

Az alacsony kötésár elméletét cáfolják a 6. fejezetben ismertetett tudományos vizsgálatok adatai. Az ott szereplő szerződéses árak közül egyesek kétségtelenül első árak voltak, és az alacsony kötésár jelenségnek meg kellett volna mutatkoznia az esetükben, a többségük azonban második, harmadik, sokadik ciklus kötésára volt, vagyis az elmélet értelmében sokkal magasabbnak kellett lennie. A szerződések egy véletlenszerűen választott mintájában, amit én is alkalmaztam egy nagyméretű vizsgálatban⁴⁶, csak néhány szerződés lehet új. A vizsgálatok azonban azt mutatják, hogy a szerződéses árak átlaga is jelentősen kisebb, mint az állami szervek házilagos kivitelezésének költsége. Hogyan fordulhat ez elő, amikor a szerződések többsége már túljutott az alacsony kötésár perióduson? Az elmélet nyilvánvalóan nincs összhangban a tényekkel, ezért általában nem is lehet igaz.

Miután kimutattuk, hogy az alacsony kezdőár nem általános probléma, vizsgáljuk meg azt az esetet, amikor mégis előfordul. Egy pillanatnyi gondolkozással rájövünk, hogy az alacsony kezdőár csak akkor jöhet létre, ha a vállalkozó biztos lehet benne, hogy ha egyszer elnyerte a szerződést, többé nem kell versenytárstól tartania. A szerződésbe adó állami hivatal azonban ezt a reményt megsemmisítheti azzal, hogy a következő alfejezetben ismertetett módon versenyt hoz létre. Ha a szolgáltatás jellege olyan, hogy a szerződéssel szükségképpen magánmonopólium jön létre, az intézménynek biztosítania kell, hogy ez csak korlátozott időre szóljon, azután megtámadható legyen. Persze, ha egy szerződést odaítélnek valakinek, a benn ülő megismerkedik a feladattal, és ez önmagában is versenyelőnyt biztosít a számára a jövőbeli versenytársakkal szemben. Az állam azonban még ezt a legitim előnyt is csökkentheti, lejjebb viheti a belépési küszöböt azzal, hogy a következő versenytárgyalási fordulóra a lehető legtöbb működtetéssel kapcsolatos információt tesz közzé munkatervek, létszámszintek, kibocsátási és teljesítményadatok formájában.

A verseny előrejelzése

A szerződés legfontosabb jegye, hogy, amennyiben helyesen szervezik, versenyt teremtet, és annak intézményes formát ad. Ez a jobb teljesítmény záloga.

Az esetek többségében a valódi versenytárgyalást kell előnyben részesíteni, melyben többen jelentkeznek a munka elvégzésére. Néha azonban, amikor nehéz kizárni a nem hozzáértő jelentkezőket, célszerű az ajánlatot csak néhány, valóban hozzáértő vállalkozóval megtárgyalni. Ez lehet az optimális megoldás börtönök, kórházak, jóléti és szakmai szolgáltatások esetében. Az egyes államok törvényhozása különbözik a tekintetben, hogy a szolgáltatás jellegétől függően milyen formai követelményeket támasztanak a pályázatokkal szemben. Érdekes módon az empirikus tapasztalatok azt mutatják, hogy a zárt tárgyaláson, illetve nyílt pályázaton született szerződések árban nem különböznek.⁴⁷

A szolgáltatások szerződésbe való kiadását akadályozó egyik tényező a kisszámú jelentkező. Ez komoly probléma a fejlődő országokban, de az ipari országokban

sem ismeretlen. Néha csupán ürügy arra, hogy a kényelmes status quót ne kelljen megváltoztatni.

Az egyik ok, ami miatt a potenciális szállítók száma alacsony, az, hogy az állami szervek késedelmesen fizetik a számláikat. Vegyünk példának egy várost, mely az elmúlt évszázadban részletekbe menő, időigényes, költséges bürokratikus rendszerét dolgozta ki a különféle garanciáknak, melyek együtt biztosítják, hogy beszerzéseinél ne károsítsák meg és ne legyen korrupció áldozata. Az eredmény, hogy tetemes idő telik el, amíg szerződéskötésből, az áru megrendeléséből kifizetés lesz. A rendelést előbb előkészítik, majd egy jóváhagyott listáról kiválasztják a szerződő partnert. Beérkeznek a lepecsételt ajánlatok, azokat elemzik, a szerződést megkötik, a megrendelést előkészítik és feladják, az áru beérkezik, számos állami intézmény vizsgálja, hogy a megfelelő árut szállították-e megfelelő minőségben, a megfelelő időben és a megfelelő helyre, a beérkezett és ellenőrzött számlára a kifizetést engedélyezik, végül, több hónap elteltével a városi pénzügyi osztály vonakodva bár, de kitölti az összegekről szóló csekket.

Ennek a bürokratikus eljárásnak az a következménye, hogy számos potenciális szállító nem hajlandó üzleti kapcsolatra lépni a várossal, és akik hajlandók, azok is magasabb árat számítanak a pótlólagos költségek és a többletvesztőség ellensúlyozására. A verseny erősítésére és a költségek csökkentésére irányuló stratégia a szándékolttal ellentétes hatást vált ki: a versenyt csökkenti, és a költségeket emeli.

Minden szerződésbe kiadott szolgáltatás esetében az az ideális megoldás, ha több, egymással versengő szállító van. Egy földrajzilag szóródó szolgáltatás esetében a pályázók toborzására jó lehetőség, ha a szerződés tárgyát képező területet kis övezetekre bontják, melyek mindegyike még elég nagy ahhoz, hogy a méretgazdaságosság érvényesülhessen; így az irodai munka vagy a gépi adatfeldolgozás célszerűen felbontható. A cél sok, kis volumenű szerződést kötni; hosszú időt hagyni a pályázóknak; nagy reklámot csapni a pályázat körül; megfelelő információval ellátni a pályázókat; kellő számú szerződést kötni, egyrészt, hogy ne legyünk egy szállítónak kiszolgáltatva, másrészt, hogy a pályázók egy jelentős százaléka sikeres lehessen, ami a veszteseket arra ösztönzi, hogy legközelebb újra próbálkozzanak; időben széthúzni a szerződéseket úgy, hogy néhányuk minden évben megújításra kerüljön, és a pályázók érdeklődését folyamatosan fenn lehessen tartani; korlátozni az egy szerződő partner által egy alkalommal elnyerhető szerződések számát; gyorsan megoldani a problémákat, és kifizetni a számlákat, hogy a szállítók üzlet iránti érdeklősége fennmaradjon.

A verseny tovább élezhető, ha egy adott közigazgatási egységben az állami és a magánszektor párhuzamosan nyújtja ugyanazt a szolgáltatást; vagyis amikor kevert megoldásokat alkalmaznak. Ilyen esetekben az eredmény valószínűleg különösen kedvező a közönségre nézve. Például Montreal, Minneapolis, Phoenix, New Orleans, Kansas City, Newark és Oklahoma City alkalmaz ilyen rendszert a háztartás-szisztemét-gyűjtésben. A város több körzetében magánvállalatot alkalmaznak a szolgáltatás elvégzésére, a maradékot a városi részleg szolgálja ki. Valójában az történik, hogy a városi részleg versenyben áll a magánvállalatokkal. Ezt az egyre inkább terjedő gyakorlatot nevezik *szerződéses belépésnek*. Az így keletkező verseny ered-

ményesen javította a működés hatékonyságát, és az országos átlaghoz képest alacsony költségeket eredményezett. Minneapolisban a városi tisztviselők állhatatosan dolgoztak a versenykörnyezet biztosításán és rámutattak a magáncsoportok jobb teljesítményére. Sikerült rávenniük a városi csoportokat a jó gyakorlat átvételére, így felhozni őket a magánszektor teljesítményszintjére.⁴⁸

Az állami részleget is meg kell hívni a versenytárgyalásra ugyanúgy, mint bármely más pályázót, de vigyázni kell, hogy teljes árat közöljenek; ez megköveteli, hogy előre rögzítsék a béren kívüli juttatások és az általános költségek vetítési kulcsainak értékét. Általában szükség van független auditáló bevonására, hogy az állami részleg pályázatának valódiságát megvizsgálja, és biztosítsa, hogy nincs szó keresztfinanszírozásról.

Ismerek egy olyan esetet, amikor az állami szolgáltató részleg helyi üzleti vállalkozásoknak nyújtott ipariszemét-gyűjtő tevékenységét magánvállalatokkal versengve kínálta. Egy ideig sikeres is volt alacsonyabb árai miatt; a költségei azonban meghaladták a kért árat, ugyanakkor a magánvállalatoknak – szemben a városi részleggel – lerakási díjat is kellett fizetniük a városi szemétkerakóban, továbbá különféle adókat és járulékokat, amit a városnak szintén nem kellett. A verseny így nyilvánvalóan tisztességtelen volt, a lakosság szubvencionálta a városi részleg üzletfeleit. A várost végül beperelték diszkriminatív uzsoraárai miatt.

Amikor a verseny tisztességes, az állami részleg teljesítménye mérceként szolgálhat a magánvállalat teljesítményének méréséhez és megfordítva. Ha a magánszektorban a versenyszellem lanyhul, az állam bővítheti saját egységének a tevékenységét, és csökkentheti a szerződéses vállalkozást. Maga az a veszély, hogy az állami vagy a magántermelő szerepe csökkenhet, mindkét szektort hatékonyan ösztökéli, mint ahogy az a lehetőség is, hogy vészhelyzetben az egyikkel el lehet végeztetni a másikkal a munkáját, ha az nem akar vagy nem képes megfelelően teljesíteni (pl. sztrájk vagy berendezés-meghibásodás miatt). Montreal ezt a módszert művészi tökélyre fejlesztette, és részletes ártáblázatot dolgozott ki, amely fedezetet nyújt a városi beavatkozás költségeire, ha a szerződéses vállalkozó nem szedné össze a szemetet vagy nem takarítaná el a havat a rábízott területen. A város közbelépésével való pusztá fenyegetés, illetve kétnapi tényleges helyettesítés egy többéves időszakban elegendő volt annak biztosítására, hogy a város ötven-egynéhány szerződéses vállalkozója kiváló munkát végezzen, ugyanakkor, mivel a városi részleg a munkának csak a 10%-át végzi, szükség esetén mindig akad vállalkozó, aki be tud lépni a helyére.

Az állami részlegek versenyeztetésének gyakorlatát sikerrel alkalmazzák az Egyesült Királyságban is. Jelentős minőségjavulást értek el az utak karbantartásában azóta, hogy egy 1981-es törvény megkívánja, hogy az állami útkarbantartó részleget versenyeztessék magánvállalatokkal, hogy külön számlán tartsák nyilván a bevételeket és a kiadásokat, és hogy a felhasznált tőke megtérülési rátája érjen el egy előírt szintet.⁴⁹

Poole egy fondorlatosan ravasz forgatókönyvet készített Kalifornia egy fiktív városára, mely húsz év alatt fokozatosan minden szolgáltatását szerződésbe adja.⁵⁰ Kezdődik a magántűzoltóság felállításával, miután a városban komoly tűzvész

pusztít épp akkor, amikor a tűzoltóság sztrájkol. Egy nagyszabású bírósági pert követően – melyről Poole élénk beszámolót közöl – a városi rendőrfőnök szerződést köt a megyei seriffel a város rendőri felügyeletére. Ezután rövid időn belül az utcák, parkok, gépjárművek karbantartását mind kiadják szerződésbe magáncégeknek, majd következik az építésfelügyelet, a szennyvíztisztítás és a vízellátás. Majd a megyei seriffet felváltja egy magántestőrség. Majd a város eladja hajódokkjait, strandjait, parkolóhelyeit magán üzemeltetőknek, parkjait pedig helyi szomszédsági egyesületeknek. Végül magát a városházát is eladják, a megmaradt alkalmazottak pedig egy kis irodát bérelnak, onnan felügyelik és menedzselik a szerződéseket. (Költségként kell felszámítaniuk azt az időt, amit a hitetlenkedő kutatókra, valamint a máshonnan odaözönlő városi hivatalnokokra fordítanak, akik mind arra kíváncsiak, hogyan sikerült olyan alacsonyan tartani az egy főre eső költségeket és olyan magas növekedési rátát, valamint teljes foglalkoztatottságot elérni.) Ez a fiktív példa nem túloz: La Mirada, egy 40 000 lakosú város Kaliforniában több mint hatvan fontos szolgáltatást ad ki szerződésbe, és mindössze ötvenöt alkalmazottja van.⁵¹

Bőven van lehetőség a versenyre ama számos kereskedelmi tevékenység esetében, amit a szövetségi kormány emberei végeznek. 1982-ben a kongresszus költségvetési hivatala úgy becsülte, hogy mintegy 7 milliárd dollár értékű kereskedelmi tevékenység szerződésbe adható ki a magánszektornak, 165 000 munkahely átcsoportosítható, és évente 870 millió dollár megtakarítható.⁵² A Költségvetési Hivatal egy frissebb becslése szerint 15 milliárd dollárnyi munka adható ki szerződésbe, és az éves megtakarítás 2–3 milliárd dollár.⁵³

Az állami szolgáltatás, jellegét tekintve, tartós monopólium, míg a szerződéses szolgáltatás periodikusan megismétlődő versenyként képzelhető el. A szabadpiac állandó versenyt biztosít. A szemétygyűjtésnél nyomós okok szólnak a szerződéses megoldás mellett és a városi, illetve a piaci vállalkozásban történő szemétygyűjtés ellen; az előbbi lényegesen hatékonyabb, mint az utóbbi kettő, melyek egyformán gyenge hatékonyságúak⁵⁴, amint arra a 6. fejezetben már rámutattunk. Ellentétben azzal, amit az ember várna, a folytonos versenyt biztosító piaci megoldás azért rosszabb a szerződéses rendszernél, melyben a verseny periodikus és melyben ideiglenes monopólium érvényesül, mert (1) nem hatékony, ha ugyanabban az utcában különböző vállalatokhoz tartozó szemétygyűjtő autók szedik a szemetet, és (2) a magánvállalatnak sokkal többbe kerül egyéni számlát kiállítani a lakók számára, mint ha egyben nyújthatja be a számlát a városi részlegnek. A szerződéses szemétygyűjtőnek ezért ideiglenes monopóliumot adnak, hogy a körzet bármely házában ő szedhesse a szemetet, de a szerződés időben korlátozott, általában két-három év időtartamú, és versenyben ítélik oda. A városi szemétygyűjtő részleggel ellentétben a megbízást elnyerő vállalkozó nem lehet biztos benne, hogy örökké ő fogja végezni a munkát; nem válhat önelégültté, és fenn kell tartania, sőt javítania kell a hatékonyságot, ha a következő versenyfordulót is meg akarja nyerni. (Hangsúlyozni kell, hogy a piaci és a szerződéses megoldás itt említett sorrendje csupán a szóban forgó szolgáltatásra és az említett okok miatt érvényes, semmi esetre sem általánosítható.)

Záró megjegyzésként egyvalamire figyelmeztetnünk kell. A szerződésbe adás nem a verseny szinonimája. A jóléti szolgáltatásokat non-profit magánszervezetek-

nek, köztük egyházi szervezeteknek gyakran a verseny kizárásával, előre megállapított kvóta szerint adják ki. Bármilyen jó szándékú is az így belépő szervezet, ez a megoldás nem valószínű, hogy a leghatékonyabb és a leghatásosabb ellátást biztosítaná a rászorulóknak. Másfelől a jóléti szolgáltatások versenytárgyaláson való odaítélése számos problémát vet fel, amint azt a 7. fejezetben már jeleztük.⁵⁵

A szerződés feltételeinek meghatározása

A szolgáltatásvásárlás megköveteli a szerződés kitételeinek gondos, köznapi nyelven történő megfogalmazását. Mint arra Lave rámutat, ha több szállítót akarunk versenyeztetni, nem szabad megemészthetetlen dokumentumáradattal elárasztanunk őket, melynek feldolgozásához jogászok és számviteli szakemberek egész hadára lenne szükség. Számos potenciális vállalkozó alkalmas a munka elvégzésére, de viszonylag kicsi a szervezete, és nem rendelkezik azzal a bonyolult bürokratikus apparátussal, melynek meglétét az állami szervek általánosnak tekintik.⁵⁶ Egy vállalkozó nem tud értelmesen reagálni egy rosszul megfogalmazott vállalkozási felhívásra, és ha mégis megpróbálkozik vele, később elkerülhetetlenül félreértések keletkeznek. A 6. fejezetben találkoztunk már ezzel a problémával, ahol egy állami intézmény, mely a mosodai munkákat akarta szerződésbe kiadni, nem tudta megmondani, hány darabot kell vasalni, pedig a reménybeli vállalkozók számára ez fontos információ.

Egyes állami részlegek túl messze mennek, és olyan specifikációkat készítenek, melyek nem csupán a teljesítménykritériumokat szabják meg, de részletesen előírják azt is, hogy hogyan kell a vállalkozónak elvégeznie a munkát. Például hibás az a közmunkakiírás, mely megmondja, hogy milyen fajta járműveket kell használni, hány embert kell alkalmazni minden egyes teherautón, mekkora béreket kell fizetni, és mely szakszervezetnek a működését kell megengedni. Egy másik esetben (városi autóparkoló üzemeltetése Cincinnati-ban) a szerződéses előírásban az állt, hogy „a vállalkozónak kötelezettséget kell vállalnia, hogy a városi alkalmazottakat a jelenlegi beosztásukban és a jelenlegi bérek mellett tovább foglalkoztatja, és a jelenlegihez hasonló juttatásokat biztosít két éven keresztül.” Tekintettel arra, hogy a szerződés egész időtartama mindössze három év volt, és hogy a szóban forgó tevékenység legfontosabb költségtényezője a munkabér, nem lehetett semmifajta megtakarítást elérni. Nyilvánvaló, hogy az effajta specifikációk túllépik a menedzseri hatáskört, és torzítják a szerződésbe adás célját. Persze elképzelhető, hogy valakinek épp az ilyen lehetetlen szerződések kötése a célja! A szerződéskötésnek ez az egyik korlátja – hogy olyan specifikációkat fogalmaznak meg, melyek rejtett célja vagy végső hatása, hogy a szerződéses szolgáltatást az államihoz hasonlóan költségessé tegyék, ezáltal megszüntessék a változtatásra való ösztönöztséget.

Kifejezett szabotázs valósítható meg oly módon, hogy időzített bombát helyeznek el a szerződés specifikációjában. Egy ilyen esetről én is tudok: egy New Orleans-i részlegvezető, akinek nem fűlt a foga a szerződésbe való kiadáshoz, de utasítást kapott rá, a szerződés specifikációjába a megszokottnál enyhébb feltétele-

ket írt bele. A nyertes fél természetesen a szerződésben foglalt feltételekkel kezdte meg a teljesítést. Az eredmény közfelháborodás lett a választott tisztségviselők nem csekély bosszúságára és a bosszúálló részlegvezető – aki már ügyis nyugdíjba készült – meglegedésére.

A szerződéskötés egyéb akadályai közé tartozik az, hogy bizonyos szolgáltatásokra nehéz megfogalmazni a megfelelő specifikációt, és hogy a megfelelő finanszírozási források megszerzése jogi korlátokba ütközhet. Például az a helyi önkormányzat, mely egy programhoz szövetségi támogatást kap, megpróbálja a városi általános költségeket is felvenni a támogatásra jogosult kiadások közé. Ez elfogadható és elfogadhatatlan is lehet a szövetségi számvizsgálók számára, amennyiben a szolgáltatás magánszervezethez kerül szerződés keretében.

A kemény szolgáltatásokra, melyeknek kézzelfogható és látható fizikai eredményei vannak, általában könnyebb specifikációt írni, mint a szociális munkások által teljesített puha szolgáltatásokra. De ez még az előbbiek esetében is nehéz feladatnak bizonyulhat. Például míg az útaszfalozás alkalmas a pályázatra, az úthibák javítása kevésbé az. Az ok, hogy a legtöbb városban szinte semmilyen információ nem létezik az úthibák elhelyezkedésére és gyakoriságára vagy az újonnan aszfaltozott utak várható élettartamára vonatkozóan. Hogyan fogalmazhatnánk meg specifikációt egy ilyen munkával kapcsolatban? Egy vállalkozó számára nem értelmes feladat, hogy „javítson ki minden hibát, ami egy adott útszakaszon felmerül”, sem az, hogy „egy adott utat tartson úthibamentes állapotban”. Az utóbbi azért nem az, mert nem tudja mérlegelni, hogy mi az előnyösebb számára: újraaszfaltozni vagy kijavítani az egyes hibákat. Végül, miután az egyes úthibák beazonosítása technikailag nehéz, az „úthibánkénti” szerződés nem tűnik vonzó megoldásnak.

Az érem másik oldala, hogy viszonylag könnyű olyan specifikációt írni, ami egy konkrét pályázónak kedvez, és ez utat nyit a korrupt gyakorlat számára.

Marlin hatvanöt városi szolgáltatás specifikációit vizsgálja.⁵⁷ A specifikációk mind mennyiségi, mind minőségi előírásokat tartalmaznak, és a tipikus outputszintet is megadják. A listát torzítja, hogy inputigényt is befoglaltak a specifikációba; az állami ügynökségeknek a kibocsátásra kellene koncentrálniuk, és az input erőforrások megválasztását a vállalkozókra kellene bízni, teret hagyva a kreativitásra, innovációs képessége kifejtésére.

A szolgáltatások szerződésbe való kiadásának külön problémája, ha hosszú élettartamú tőkejavakat is felhasználnak, bár ez a probléma leküzdhetetlen. Hogyan amortizálja a húszéves időtartamra tervezett berendezéseit az, aki három évre nyerte el a szerződést? A legegyszerűbb megoldás, ha a szerződés lejáratát a tőkeelemek élettartamához igazítják. Ezzel azonban hosszú távú monopóliumot adnak, és ez nem előnyös. Egy másik megközelítés, hogy elismerjük, hogy a vagyontárgyak az időben amortizálódnak, hogy értékük időpontról időpontra változik és hogy a vagyontárgy eladható az új szolgáltatónak, amennyiben az eredeti sikertelenül pályázik a szerződés megújítására. Egy további megközelítés, hogy a hosszú élettartamú tőke az állam tulajdonában van, és a sikeres pályázónak bérbe adja a pályázatban megszabott áron. Ez célszerű megoldás buszok, garázsok,

éttermek, autópálya melletti szervizállomások, parkokban, stadionokban található létesítmények esetében.

Ha a szerződésnek részét képezi komplex létesítmények, úgymint recikláló üzemek, szennyvíztisztítók, börtönök magánérés felépítése vagy magántulajdona, ez bonyolult problémákat vet fel több szempontból is: jogi⁵⁸ (beleértve a trösztellenes törvényeket),⁵⁹ pénzügyi,⁶⁰ biztosítási⁶¹ szempontból. Mindezeket a problémákat gondosan kell elemezni, hogy az időbeli lemaradást vagy az előre nem látott következményeket el lehessen kerülni.

A komoly ajánlattétel és a hatékony szerződéskötés biztosítása érdekében gyakran ajánlattételi kötelezettséget vagy teljesítménykötelezettséget írnak elő. Az előbbi akkor szegik meg, ha a pályázati nyertes visszautasítja a szerződést, a másodikat, ha a szerződő fél nem teljesíti a szerződést. Az óvadékot egyre inkább helyettesíti a pályázattal benyújtott, igazolt csekk. A teljesítményóvadékot nem szabad túlságosan magas értékben megállapítani, mert az szükségtelenül megemeli a szerződés költségét; csak az újabb megoldás megszervezésének költségeire kell hogy fedezetet nyújtson.⁶² A szükségtelenül nagy óvadéknak az a nemkívánatos hatása is megvan, hogy kirekeszti a kisebb vállalkozókat. A teljesítményóvadékot olyan biztosítási kötvénynek kell tekintenünk, melynek díját végső soron a szerződő hatóság fizeti.

Ami a szerződés típusát illeti, különböző alternatív módszerekkel biztosítható a jó teljesítmény és a kockázat megfelelő kezelése. A szerződéstípusok spektrumának egyik végpontján a költség plusz rögzített összegű díj szerepel, a másikon az ösztönzéssel kombinált rögzített ár.⁶³ Első pillanatra úgy tűnik, hogy az előbbi biztosítja a legalacsonyabb árat, de nem ösztönöz a hatékonyság növelésére, sőt kifejezett ellenősztönző hatása van; úgyhogy nem sok minden szól mellette. A teljesítményösztönzőkkel kombinált, rögzített ár jobb megoldásnak tűnik. Bizonyos szolgáltatások esetében a darabár vagy az órabér is megfelelő lehet. Az előbbi alkalmazható például az utcai lámpák vagy közlekedési lámpák cseréjénél, az utóbbi például a hóeltakarításnál.

Érdekes fizetési módot javasoltak egy egyedi, korábban ismeretlen, komplex létesítmény esetében, amelynek létrehozásában informális módon működött együtt az állami ügynökség és a szerződéses vállalkozó: az alapidíjon belül saját egyéni megítélése alapján extra díjat fizet a vállalkozónak a kormányzati vásárló.⁶⁴ Egy ilyen megoldás azonban a korrupció melegágya.

A versenytárgyalás lefolytatása

A versenytárgyalás menete befolyásolja a résztvevők számát és minőségét. A fent említett tényezőkön túlmenően a következő irányelveket lehet javasolni a közhivatalnokok számára:

1. Gondoskodjunk róla, hogy a pályázati feltételek semmilyen kétértelmű, ellentmondásos, hibás kitéltet ne tartalmazzanak.

2. Kerüljük a túlzottan szigorú előírásokat, melyek kirostálhatnak vagy hátrányos helyzetbe hozhatnak potenciálisan megfelelő pályázókat.

3. A pályázati felhívást a lehető legszélesebb körben hozzák nyilvánosságra, menjenek túl azon a minimális előíráson, hogy legalább egy újságban jogilag korrekt felhívást kell megjelentetni; használjanak partnerlistát. Ezek forrása lehet az ágazati kamara, a telefonkönyv, az ágazat kiadványai, más közigazgatási egységek tapasztalatai stb. Küldjenek egyéni értesítőt a listán szereplő cégeknek.

4. Hagyjunk elegendő időt a meghirdetéstől a pályázat beadásáig, hogy felesléstetjes pályázatok készülhessenek.

5. Tartsunk konferenciát a pályázók részére, ahol feltehetik kérdéseiket. Ha első ízben kerül sor a szóban forgó szolgáltatás szerződésbe adására, tartsunk tervezési konferenciát a reménybeli pályázók részvételével, ami ötleteket adhat a pályázati felhívás vonzó és célszerű megfogalmazásához.

6. Lehetőleg alacsony ajánlati árat kérjünk. Ha többféle kombinációra kérnek árat (pl. egy évre, két évre, három évre), valószínű, hogy minden kombinációra más lesz a „legolcsóbb ajánlat”. Ilyen esetben a nyertes kiválasztásában túl nagy tere van a részrehajlásnak, a tisztességtelen befolyásolásnak, és ez az eljárás hitelét csökkenti. Előrelátó pályázók felismerik ezt a lehetőséget, esetleg el sem indulnak.

7. Kerüljük a versenyképes pályázatok átlátszó indokkal való elutasítását, hogy azután egyetlen pályázóval lehessen tárgyalni. Ez hitelrontó lépés, ami negatív hatással lehet a sértett fél jövőbeli pályázási kedvére.

8. Ne ismételjük meg a pályázatot azért, mert az egyik résztvevő hiányos pályázatot adott be (pl. kifelejtett egy fontos dokumentumot). Ha egy, a pályázati feltételeknek tökéletesen megfelelt beadványt nyilvánosságra hoznak, akkor a pályázatot oda kell ítélni. Az ellenkezője nyilvánvalóan tisztességtelen, és a pályázókat arra ösztönzi, hogy pusztán információszerzés céljából hamis pályázatokat nyújtsanak be.

9. A pályázati felhívásban közöljék, hogy mikor fognak eredményt hirdetni. Hagyjanak elegendő időt az eredményhirdetés és a szerződés teljesítésének kezdete között, hogy a győztes felkészülhessen a munkára.

A szerződés figyelemmel kísérése

A szerződést felügyelni kell, vagyis egy szabályozott eljárásra van szükség, mely a szerződő vállalkozó teljesítményét nyomon követi, és összehasonlítja a szerződéses előírásokkal. Előfordul, hogy egy állami intézmény egy bizonyos szolgáltatást szerződésbe ad, ehhez gondosan megfogalmazott teljesítménykövetelményeket is szab, de azután a munkát nem ellenőrzi, lényegében lemond az ellenőrzés jogáról. New York Citynek pl. 1980 előtt szigorú teljesítménykövetelményei voltak az utcai lámpák karbantartására, melynek értelmében minden egyes lámpát a bejelentéstől számított tíz napon belül működőképpessé kellett tenni, ellenkező esetben napi büntetési díjat kellett fizetni. Ez nagyon értelmes előírás, de a város sajnos nem vezetett kimutatásokat, így képtelen volt megállapítani, hogy eleget tettek-e az előírásnak. Azóta a város egy sokkal jobb rendszert valósított meg; minden lámpa-hibát számítógépen rögzítenek, mintavételes helyszíni ellenőrzéseket tartanak, a várost pedig nyolc, nagyjából egyforma kiterjedésű körzetre osztották (a kiterjedést

itt az utcai lámpák számában mérve), és egy vállalkozó legfeljebb két körzetet szolgálhat ki.

A szolgáltatások felügyelete megoldható a panaszok átvizsgálásával, állampolgári felmérésekkel, helyszíni megfigyeléssel, a vállalkozó múltbeli teljesítményének vizsgálatával, több vállalkozó párhuzamos alkalmazása esetén vagy ha a munka egy részét továbbra is házon belül végzik, költség-összehasonlítással.

Egyes tevékenységeknél önként kínálkozó megoldás az állampolgári ellenőrzés: háztartásiszemét-gyűjtés, közlekedési lámpák javítása. Ha a szolgáltatásban hiba van, az rögtön tükröződik a panaszokban, és a szerződés felügyeletének legfontosabb szempontja, hogy biztosítsák: a panaszok az állami szervhez fussanak be, ne pedig a szerződéses vállalkozóhoz. Utóbbi esetben a vállalkozó könnyen és olcsón jó bizonyítványt állíthatna ki saját magáról. Sajnos, egyes állami ügynökségek nem ismerik ezt a lehetőséget, és a hibabejelentésre a vállalkozó telefonszámát adják meg, nem a sajátjukat; azt gondolják, hogy ez a hatékonyságot szolgálja, mert kiiktatnak egy közvetítő láncszemet az állampolgár és a vállalkozó kapcsolatából – de ez rövidlátó álláspont.

Az állampolgárok körében végzett felmérések hasznos eszközei lehetnek a közszolgáltatásokkal való elégedettség mérésének. Hatry sokat írt erről a témáról, és hasznos eszközöket dolgozott ki a felmérés megszervezésére.⁶⁵

Egyéb ellenőrzési technikák a váratlan helyszíni vizsgálatok (pl. jóléti szolgáltatást nyújtó szervezeteknél), valamint a rendszeres, tervszerű helyszíni vizsgálatok (pl. egy építkezés kritikus szakaszában). Egyéb szerződéses szolgáltatásokat célszerű rendszeres időközönként végzett mintavétellel ellenőrizni, pl. takarítás esetében a tisztaságot, a fák metszésénél a minőséget, a buszjáratoknál a pontosságot, az újraaszfaltozott utak állapotát stb.

A New Jersey állambeli Newark e módszereket vegyesen alkalmazta, ily módon hasonlítva össze a város egyik részében végzett városi szemétgyűjtést a város másik részében végzett szerződéses szemétgyűjtéssel. A várost terhelő költségeket hasonlították össze a házilag, illetve a szerződéses szolgáltatás esetében, beleszámítva a panaszok elintézésének és a szerződés felügyeletének a költségeit is. Közvélemény-kutatást végeztek részben véletlenszerű telefonhívásokkal, részben kiválasztott háztömböknek kiküldött kérdőívekkel. Az utcák tisztaságát tapasztalt felmérők vizsgálták fotóskálák alkalmazásával, és titokban nyomába eredtek mind városi, mind magán utcaseprőbrigádoknak, munkájukat megfigyelték, és az eredményt táblázatba foglalták.

A szerződésteljesítés ellenőrzéséhez előre gondosan meg kell tervezni, hogy mit és hogyan mérjenek, az ellenőröket be kell tanítani, az adatokat megfelelően tárolni és elemezni kell. Nyugdíjasok vagy háziasszonyok kiválóan alkalmasak az ellenőrzésre, többségük részmunkaidőben is foglalkoztatható.⁶⁶

Ha a szerződés felügyelete és adminisztrációja nem megfelelő, fennáll a veszély, hogy a versenyelőny leolvad, és a szerződéses szolgáltatás magánmonopóliummá torzul, ami semmivel sem jobb, mint az állami monopólium.

Voltak esetek, amikor a vállalat tulajdonosa alkalmazottaival összefogva követelte a szerződéses ár megemelését „nem várt” béremelkedésre hivatkozva, mi-

közben sztrájkokkal fenyegetőzött. A magánszektorbeli szakszervezetek gyakran szerepet vállalnak a versenyt kizáró gyakorlat meghonosításában, konspiratív, összejátszásos pályázatok beadásában. A legjobb védelem az ilyen esetek ellen, ha a munkának csak egy részét adjuk ki vállalkozóknak, a másik részt az állami ügynökség maga végzi.

Összefoglalás

A privatizáció megvalósítására négy nagy stratégiai megoldás létezik: a terhek átruházása, a minimális állami részvétellel működő megoldások elfogadása, a használati díj bevezetése, valamint a verseny biztosítása. Ezek kölcsönösen erősítik egymást, így kombinálhatók is. A szolgáltatás mennyiségének és minőségének csökkenése arra kényszeríti az állampolgárokat, hogy a kielégítőbb szolgáltatás érdekében megfelelő alternatívát dolgozzanak ki. Ilyenkor célszerű megoldás a teheráttruházás. Számítalan intézmény képes a belépésre, bizonyos állami feladatok magára vállalására. A teheráttruházás egy másik módja az állami vállalatok államtalanítása tőke kivonás révén.

A használati díjak, az adóbevételekkel közvetlenül összekapcsolt állami kiadási programok láthatóbbá teszik a költségeket, és önként kínálják magukat költség-haszon elemzésre, az állami szolgáltatás valamely más megoldással való felváltására bátorítva.

A szerződéses és az utalványos megoldások élénkítik a versenyt, és a teheráttruházással kombinálva is alkalmazhatók. A verseny a jobb és költséghatékonyabb állami szolgáltatásoknak a kulcsa; a monopolista megoldások, akár állami, akár magánmonopóliumokról van szó, a gyenge teljesítmény melegágyai.

A szerződéskötéshez négy feltételnek kell teljesülnie: (1) a kormány legyen nehéz pénzügyi helyzetben; (2) a szerződéses megoldás eredményezzen komoly költségcsökkentést; (3) az akció legyen politikailag megvalósítható; (4) valamilyen kényszerhelyzet borítsa fel a status quót, és igényelje a változást. A privatizáció minden formájával szembeni ellenállás fő forrása a közalkalmazotti szakszervezet, és legfőbb érvük a korrupciótól való félelem. Ügyes politikusok azonban olyan koalíciókat képesek létrehozni, melyek megtörik az érthetetlen ellenállást, és léteznek olyan technikák, melyekkel a szerződéseknek az alkalmazottakra gyakorolt kedvezőtlen hatása tompítható.

A házilag és szerződéses költségek összehasonlításánál körültekintően kell eljárni, mert aki nem vigyáz, arra számos csapda leselkedik. Az alacsony árajánlat nem túl gyakori, és könnyen védekezni lehet ellene.

Különböző technikák léteznek a potenciális szolgáltatóknak a versenybe való bevonására, a „szerződésbe beszállás” kiegészítheti a „szerződésbe kiadást”. Az előbbi azt az egyre elterjedtebb gyakorlatot takarja, amikor állami ügynökségek versenyeznek magánvállalkozókkal igazságos és egyenlő alapon a szerződés elnyeréséért. A munka megosztása több szerződéses vállalkozó és a házilagos kivitelezés között, ahol megvalósítható, a hatékony verseny, a hozzáértő felügyelet záloga, biztosíték az esetleges összejátszás ellen, és biztonságosabbá teszi a szolgáltatást.

A szerződés specifikációit gondosan kell elkészíteni, mert hatással lehet a benyújtott pályázatok számára és minőségére. Manipulálhatók is a feltételek valamely szerződéses döntés megghiúsítása vagy egy konkrét pályázó előnyösebb helyzetbe hozása érdekében. A pályázati eljárás mindig befolyásolja a végeredményt, hol jó, hol rossz értelemben.

Ha egy szerződés életbe lépett, teljesítését rendszeresen ellenőrizni kell. Az e célra alkalmazható technikák a panaszok feldolgozása, az állampolgárok megkérdezése, a helyszíni megfigyelés és mérés, a munkáról készített feljegyzések áttanulmányozása.

A privatizáció mára gyökeret eresztett. Rengeteg tapasztalat áll rendelkezésre arról, hogy hogyan kell egy privatizációs döntést meghozni és megvalósítani, rengeteg, a gyakorlatban felhasználható javaslat született, melyek mind a kormánytisztviselők munkáját segítik és önbizalmát erősítik.

Jegyzetek

¹ E kérdés egy másik megfogalmazását lásd Stuart M. Butler: *Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Deficit* (New York: Universe Books, 1985).

² Robert L. Woodson: „Day Care”, in: *This Way Up: The Local Official's Handbook for Privatization and Contracting Out*. Szerk.: R. Q. Armington, William D. Ellis (Chicago: Regnery, 1984), 159. old.

³ Glenn Collins: „Many in work force care for elderly kin”, *New York Times* 1986. január 6, B5.

⁴ Marcia Chaiken, Jan Chaiken: *Private Provision of Municipal and County Police Functions* (Cambridge, Mass.: Abt Associates, 1986), 5–7. old. A National Institute of Justice részére készített jelentés.

⁵ Robert B. Hawkins, jr.: „Special districts and urban services”, in: *The Delivery of Urban Services*. Szerk.: Elinor Ostrom (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1976), 171–188. o.

⁶ Charles Murray: *Losing Ground American Social Policy 1950–1980* (New York: Basic Books, 1984).

⁷ Lawrence M. Mead: *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship* (New York: Macmillan, 1986). L. még: Gregory A. Fossedal: „The second war on poverty”, *American Spectator* 19 (1986. február), 14–18. o., és Ralph Segalman: „Welfare and dependency in Switzerland”, *Public Interest* 82. sz. (1986. tél), 106–121. o.

⁸ John C. Goodman, Michael D. Stroup: *Privatizing the Welfare State*, NCPA Policy Report, 123. sz. (Dallas: National Center for Policy Analysis, 1986. június), 18. o.

⁹ Uo.

¹⁰ Glenn C. Laury: „The moral quandary of the black community”, *Public Interest* 79. sz. (1985. tavasz), 9–22. o.

¹¹ Kathleen Teltsch: „Teen-age mothers get aid in study”, *New York Times*, 1985. május 19. 27. o.

¹² Jaques Rigaudiat: „Deux cent ans d'histoire”, *Cahiers Français*, 1984. március/április, 10–17. o.

¹³ John McClaughry személyes közlése, 1980.

¹⁴ Robert W. Poole, jr.: „Rethinking building codes”, *Fiscal Watchdog* 29. sz. (Santa Barbara, Calif.: Local Government Center, 1979. március).

¹⁵ Charles Taylor: „Policy environments and privatization”, *Proceedings of the AID conference on privatization* (Washington, D. C.: Agency for International Development, 1986. február).

¹⁶ Bertrand Jacquillat: *Désétatiser* (Párizs: Editions Robert Laffont, 1985), 138. o.

¹⁷ Madsen Pirie: *Dismantling the State: The Theory and Practice of Privatization* (Dallas: National Center for Policy Analysis, 1985).

- ¹⁸ T. M. Ohashi, T. P. Roth: *Privatization Theory and Practice* (Vancouver, B. C.: Fraser Institute, 1980), 3–105. o.
- ¹⁹ Ezen alfejezetben felhasználtam az US Agency for International Development és konzultánsa, a Center for Privatization számára készült emlékeztetőket.
- ²⁰ Peter Young: „Privatization in Great Britain”, *Government Union Review* 7. évf. 2. sz. (1986. tavasz), 1–23. o.
- ²¹ Uo. L. még: Pirie: *Dismantling the State* 50. o.
- ²² P. Young: *Privatization in Great Britain*.
- ²³ Office of Management and Budget: *Major Policy Initiatives, Fiscal Year 1987* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1986), 71–90. o.
- ²⁴ E téma bővebb kifejtését l. a Public Service Options, Minneapolis, Minn. kiadványaiban, valamint a Hubert H. Humphrey Institute, University of Minnesota, Minneapolis mellett működő Public Services Redesign Project kiadványaiban.
- ²⁵ Nan Robertson: „France divides state TV network into rival units”, *New York Times* 1974. július 4.
- ²⁶ En Garde: „The battle of French television has begun”, *Business Week* 1986. február 24, 50. o.
- ²⁷ E. S. Savas: „Municipal monopolies versus competition in delivering urban services”, in: *Improving the Quality of Urban Management*. Szerk.: Willis D. Hawley, David Rogers (Beverly Hills, Calif.: Sage 1974), 473–500. o.
- ²⁸ William D. Burt: *Local Problems, Libertarian Solutions* (Washington, D. C.: Libertarian Party, 1978).
- ²⁹ Richard E. Wagner: „American education and the economics of caring”, in: *Parents, Teachers and Children: Prospects for Choice in American Education* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1977).
- ³⁰ Gene I. Maeroff: „Business is cutting into the market”, *New York Times*, 1981. augusztus 30. 12. rész 1. o.
- ³¹ Edward B. Fiske: „Schools for profit”, *New York Times* 1979. július 26, B1; „State seeks tighter control of vocational education”, *New York Times* 1979. július 27, B1; „Playing politics with public money”, *New York Times* szerkesztőségi cikk, 1980. november 7.
- ³² Robert W. Poole, jr.: „Toward free public education”, *Fiscal Watchdog* 33. sz. (Santa Barbara, Calif.: Local Government Center, 1979. július).
- ³³ H. Edward Wesemann: *Contracting for City Services* (Pittsburgh: Innovations Press, 1981) és John T. Marlin: *Contracting Municipal Services: A Guide for Purchase from the Private Sector* (New York: Wiley, 1984).
- ³⁴ James M. Ferris: „The decision to contract out: an empirical analysis” (kézirat, School of Public Administration, University of Southern Carolina, 1985).
- ³⁵ Wesemann: *Contracting for City Services* 87–92. o.
- ³⁶ *Passing the Bucks: The Contracting Out of Public Services* (Washington, D. C.: American Federation of State, County and Municipal Employees, AFL-CIO, 1983). A privatizáció elleni erős ideológiai támadásra példa Dexter Whitfield: *Making It Public: Evidence and Action Against Privatization* (London: Pluto Press, 1983); megjelent az Arguments for Socialism sorozatban.
- ³⁷ Butler: *Privatizing Federal Spending* 57–62., 108–119. és 155–165. o.
- ³⁸ Eileen B. Berenyi: „Privatization of residential refuse collection services: a study of institutional change”, *Urban Interest* 3. évf. 1. sz. (1981. tavasz), 30–42. o.
- ³⁹ Martin Tolchin: „Congress wary on plan to sell assets”, *New York Times* 1986. február 6., B16.
- ⁴⁰ E. S. Savas: „How much do government services really cost?”, *Urban Affairs Quarterly* 15. évf. 1. sz. (1979. szeptember), 23–42. o.
- ⁴¹ Uo.
- ⁴² Wesemann: *Contracting for City Services* 35–47. o.
- ⁴³ US Office of Management and Budget, A–76. sz. körlevél (Washington, D. C. 1979. március 29.).
- ⁴⁴ James M. Pierce felszólalása az USA képviselőházában: *Hearings on Contracting out of jobs and services, Subcommittee on Employee Ethics and Utilization Committee on Post Office and Civil Service*, sorozatszám 95–7 (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1977), 41–43. o.
- ⁴⁵ Uo.

⁴⁶ E. S. Savas: *The Organization and Efficiency of Solid Waste Collection* (Lexington, Mass.: Heath 1977).

⁴⁷ Franklin R. Edwards, Barbara J. Stevens: „The provision of municipal sanitation services by private firms: an empirical analysis of the efficiency of alternative market structures and regulatory arrangements”, *Journal of Industrial Economics* 27. köt. 2. sz. (1978. december) 133–144. o.

⁴⁸ E. S. Savas: „An empirical study of competition in municipal service delivery”, *Public Administration Review* 37. köt. 6. sz. (1977. november/december), 717–724. o.

⁴⁹ Brian E. Cox: *Evaluation of the UK System of Incentives for Efficiency in Road Maintenance Organisation and Possible Lessons for Developing Countries*. A közlekedési minisztérium számára készült jelentés (Washington, D. C.: World Bank, 1985. október 31.).

⁵⁰ Robert W. Poole, jr.: „Looking back: how city hall withered”, in: *Cutting Back City Hall* (New York: Universe Books, 1980.).

⁵¹ La Mirada: „A city with a different view”, *Government Executive Magazine* 1981. május, 47–48. o.

⁵² *Contracting out for Federal Support Services: Potential Savings and Budgetary Impacts* (Washington, D. C.: Congressional Budget Office, 1982. október).

⁵³ *Enhancing Governmental Productivity through Competition: Targeting for Annual Savings of One Billion Dollars by 1988*. Az OMB A-76-os körlevélhez kapcsolódó menet közbeni jelentés (Washington, D. C.: Office of Federal Procurement Policy, Office of Management and Budget, 1984. március).

⁵⁴ E. S. Savas: „Policy analysis for local government: public versus private refuse collection”, *Policy Analysis* 3. évf. 1. sz. (1977. tél), 49–74. o.

⁵⁵ Mark Schlesinger, Robert A. Dorwart, Richard D. Pulice: „Competitive bidding and states' purchase of services”, *Journal of Policy Analysis and Management* 5. évf. 2. sz. (1986. tél), 245–263. o.

⁵⁶ Charles A. Lave: „The private challenge to public transportation – an overview”, in: *Urban Transit: The Private Challenge to Public Transportation*. Szerk.: Charles A. Lave (San Francisco: Pacific Institute, 1985), 16. o.

⁵⁷ Marlin: *Contracting Municipal Services* 46–49. old.

⁵⁸ James C. Dobbs: „Rebuilding America: legal issues confronting privatization”, *Privatization Review* 1. sz. (1985. nyár), 28–38. o.

⁵⁹ Stephen Chapple: „Privatization of pollution control financing: antitrust implications”, *Privatization Review* 1. sz. (1985. nyár), 48–59. o.

⁶⁰ Harvey Goldman, Sandra Mokuvos: „Financing: privatization from a banker's perspective”, *Privatization Review* 1. sz. (1985. nyár), 39–47. o.

⁶¹ Lawrence Dlugos, Howard B. Whitmore: „Lessons learned from resource recovery: insuring privatization projects”, *Privatization Review* 1. sz. (1985. nyár), 16–23. o.

⁶² Bennett C. Jaffe: „Contracts for residential refuse collection”, in: *Organization and Efficiency of Solid Waste Collection*. Szerk.: E. D. Savas (Lexington, Mass.: Heath, 1977), 153–168. o.

⁶³ James L. Mercer, Edwin H. Koester: *Public Management Systems* (New York: AMACOM, 1978), 177–185. o.

⁶⁴ Raymond G. Hunt: „Award fee contracting as a J-model alternative to revitalize federal program management”, *Public Administration Review* 45. sz. (1985. szeptember/október), 586–592. o.

⁶⁵ Harry P. Harry et al.: *How Effective Are Your Community Services? Procedures for Monitoring the Effectiveness of Municipal Services* (Washington, D. C.: Urban Institute, 1977); l. még: Kenneth Webb és Harry P. Harry: *Obtaining Citizen Feedback: The Application of Citizen Surveys to Local Governments* (Washington, D. C.: Urban Institute, 1973).

⁶⁶ Wesemann: *Contracting for City Services*, 83. o.

A privatizáció problémái

A privatizáció nem általános gyógyír, és megvannak a saját problémái. Közülük egyesek magával a privatizáció koncepciójával vannak összefüggésben, mások azzal, hogy nehéz teljesíteni a privatizáció sikeréhez szükséges feltételeket, ismét mások a végrehajtás során keletkeznek.

A privatizáció koncepcionális problémái

Maga a *privatizáció* szó mélyen megrögzült előítéleteket idéz fel, ezzel félreértést, idő előtti polarizálódást, heves vitákat okoz, melyek az esetek többségében teljesen értelmetlenek. Egyesek a teljesen szabad piac visszaállítására szőtt összeesküvésnek értelmezik a kifejezést, ahol mindenki harcol mindenki ellen, a gyengéket kizsákmányolják és csak a legerősebb marad életben. Mások a szót támadásnak tekintik az állam ellen és minden ellen, amit az állam tesz; az állami programok haszonélvezői, beleértve az állami alkalmazottakat ezért saját érdekeik védelmében támadják a privatizációt. Ismét másokat azért provokál a kifejezés, mert az általuk dédelgetett ideálok elleni támadást látnak benne. Az ő számukra az *állami* testvériességet, sorsközösséget jelent, a *magán* pedig mindezeknek a fontos értékeknek az ellentétét.

Számos frusztrált állami tisztviselőtől hallottam szerte a világban, hogy más kifejezést kellene találni. A közalkalmazotti ellenállás minimalizálására találta ki a Reagan-adminisztráció a *termelékenységgjavítást*, az USA helyi közigazgatásában pedig sok helyen az *alternatív szolgáltatás* kifejezést használják. Ezt a kifejezést én vezettem be a szóban forgó körben a *privatizáció* kikerülésére.¹

A privatizáció egy másik problémája egyes híveinek sajátos motivációja. A privatizációt a megkülönböztetett javak felszámolását segítő mechanizmusként, kifogásként használják. Azt állítják, hogy ezek magánjavak (l. a 3. fejezetet), ezért nem szabad közpénzből finanszírozni őket; az ilyen javak kínálatát a piacra kell bízni. A nagyközönség szemében ez rosszindulatú, nemtörődöm, lelketlen támadás a társadalom szerencsétlen sorsú tagjai ellen.

A rászorultak egyes védelmezői ilyen lelketlenséggel vádolnak mindenkit, aki az állami szolgáltatások magánmegoldásait támogatja. Ezt többnyire tudatlanságból teszik. A korábbi fejezetekből mostanra ki kellett derülnie, hogy az arra vonatkozó

döntés, hogy milyen javakat kínáljanak közpénzen, teljesen független attól, hogy milyen megoldás keretében kínálják ezeket a javakat. A szegényeknek komoly hasznuk származhat a privatizációból, amint arra több ízben rámutattunk. Az utalvány segítségével például több szolgáltatáshoz juthatnak, becsületükbe kevésbé gázolnak bele, nagyobb a választási lehetőségük, és erősebb az egyéni felelősség érzése. Azok a legitim társadalmi törekvések, melyekről egykor azt gondolták, hogy csak egy kiterjedt kormányzat képes biztosítani, megfoghatatlannak bizonyultak, és kiderült róluk, hogy egy kisebb, de hatékonyabb kormányzat, privatizáció segítségével könnyebben elő tudja állítani őket. A privatizáció is lehet mélyen együttérző és emberi.

Egy alapvető paradoxonra szeretném felhívni a figyelmet: a privatizációt mint eszközt még a jóléti állam is hatékonyan alkalmazhatja, de a privatizáció mint cél a jóléti állam ellensége. Még a volt szocialista kormányok (pl. a Szovjetunióban vagy Kínában a nyolcvanas évek közepén) is felhasználták a privatizációt mint pragmatikus eszközt gazdaságuk megjavítására és a lakosság életszínvonalának növelésére; de fundamentalista szocialisták számára, akik továbbra is az állam szerepét hangoztatják, a privatizáció átkos dolog.

Ugyanez a paradoxon ad magyarázatot rá, miért gúnyolják a privatizáció egyes hívei a privatizáció más híveit: akik a kevesebb kormányzat hívei, azok csak a piaci, az önkéntes, valamint az önkiszolgáló megoldásokat bátorítanák, és szembe kerülnek azokkal, akik támogatják az államnak jelentős szerepet hagyó szerződéses, utalványos vagy koncessziós megoldásokat. Az előbbieket számára csak az állam visszavonulása, az állam vagyónának kiárusítása jelent *valódi* privatizációt; a szerződésbe adást alig akarják e fogalom alá besorolni. Ezen az alapon gyakran bírálták az én korábbi írásaimat is.

Hasonló szemantikai problémával találjuk szemben magunkat az erős szocialista hagyományokkal rendelkező országokban. Minthogy a szerződésbe adás ezen országokban is bevett gyakorlat, az ortodoxok ezt nem tekintik a privatizáció formájának. E szelektív vakság lehetővé teszi számukra, hogy megőrizték ideológiai tisztaságukat, és továbbra is résen álljanak minden „valódi” privatizációval, tehát minden államtalanítással szemben.

A sikeres privatizáció szükséges feltételei

Az 5. és 8. fejezet különféle privatizációs alternatívákat tárt fel, és bemutatta megvalósításuk technikáját. Amit itt újfent hangsúlyozni kell, az az, hogy bizonyos feltételeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy a privatizáció sikeres lehessen. Valamennyi privatizációs megoldásnak megvan a maga feltételrendszere. A fő privatizációs megoldások közül a legfontosabbakat a 9.1 táblázat sorolja fel.

Amennyiben a feltételek nem teljesülnek, a privatizációs megoldás nem lesz teljesen kielégítő. Például az önkéntes cselekvésre való motiváció hiányzik, ha a szükségletet nem ismerik fel általánosan, és nincs egy önként kínálkozó közös megoldási lehetőség. Hasonlóképpen: a hatékony utalványos rendszer feltételei

9.1 táblázat A sikeres privatizáció szükséges feltételei

	Privatizálási megoldás				
	Koncesszió	Szerződés	Utalvány	Piac	Önkéntes
Jószág típusa	magán vagy díjfizető		magán, díjfizető vagy közös készletű	magán vagy díjfizető	
Eladók száma		sok	sok	sok	
Specifikáció		jól specifikáltnak kell lennie			
Információ			A fogyasztó informált a költségről, mennyiségről, eladókról	A fogyasztó informált a költségről, mennyiségről, eladókról	
Egyéb	„természetes monopólium”		vásárlásra ösztönöz	vásárlásra ösztönöz	világos és tartós szükséglet; érdekközösség; kézzelfogható eredmény lehetőség

nem mindig léteznek, és sokszor meg sem teremthetők. Az 5. fejezetben kimutattuk, hogy a Medicare és a Medicaid nem hatékony utalványos rendszerei az egészségügynek, mert nem teljesítik a szükséges feltételeket.

A kezdeti feltételek fontossága a szerződéses megoldásnál a legnyilvánvalóbb, ahol a szóban forgó szolgáltatásnak jól specifikáltnak kell lennie. Ha nem lehet részletes szerződéses specifikációt megfogalmazni, a szerződő vállalkozótól nem várható el, hogy eleget tegyen nekik, és az állami ügynökség nem tudja ellenőrizni a vállalkozó teljesítményét.

Ez a fő különbség kemény és puha, tehát műszaki jellegű szolgáltatások (köz munkák stb.) és humán szolgáltatások (gyerekfelügyelet, ideggondozó stb.) között. Az előbbieket viszonylag könnyű részletesen specifikálni, az utóbbiakat nehezebb (bár azokat sem lehetetlen). Ezzel kapcsolatos a legtöbb, a humán szolgáltatások körében jelentkező probléma.²

A szolgáltatásokkal bizonyos célokat akarunk elérni, és ezek a jól, illetve a rosszul specifikálhatóság közti kontinuumon helyezkednek el valahol. Az ideális szerződés pontosan körülírja a kívánatos eredményt, ami megfigyelhető, és ténylegesen meg is figyelik. Például a közlekedési lámpák karbantartására vonatkozó szerződés előírhatja, hogy minden hibás lámpát a bejelentéstől számított négy órán belül meg kell javítani, a késedelmes munkáért pedig büntetést kell fizetni. Az

adatbevitelre vonatkozó szerződés előírhatja a maximálisan megengedett hibaszázalékot. Az ilyenfajta szolgáltatásokat könnyű szerződésben biztosítani. Azonban a spektrum másik végén szereplő szolgáltatások esetében az eredmények kvalifikálása nehezebb. Mit tekintünk outputnak egy idők napközi otthona vagy egy anya-és gyermekvédelmi családi tanácsadó esetében?

Minthogy ezek kibocsátását viszonylag nehéz kvantifikálni, az ilyen szolgáltatásokra kötött szerződésekben többnyire inputmutatókat használnak az outputmutatók helyettesítőjeként. A hangsúly a személyi állomány feltöltésére, a meghatározott képzettséggel rendelkezők számára, az építési előírásoknak való megfelelésére, a megfelelő füstjelzőkre és hasonlókra terelődik; vagyis a szerződéses vállalkozó teljesítményét azzal mérik, hogy mennyire alkalmazkodott a szabályokhoz, és nem azzal, hogy mekkora a kibocsátása. Ezzel azonban megölik az innovációt. A magánvállalat komparatív előnye pont abban rejlik, hogy képes az innovációra, nem pedig abban, hogy jól alkalmazkodik a különféle előírásokhoz. Vagyis nem remélhető tőle az állami ügynökségeknél sokkal jobb teljesítmény olyan szolgáltatások esetében, ahol a szerződést teletömték termelési előírásokkal.³ Egy utcaseprő vállalatot akkor jutalmaz a piac, ha a személteltakarítás egy új, hatékonyabb módját találja ki, és nem akkor, ha betartja a seprűk vastagságára vagy az őket használó alkalmazottak fizikai erejére vonatkozó előírásokat.

Ebből következik, hogy a viszonylag kevés kézzelfogható outputot létrehozó szolgáltatás nem igazán jó jelölt a privatizációra, hacsak nem lehet valamilyen innovatív módszerrel jelentősen javítani az adott szolgáltatást. De még ilyenkor sem lehet pontosan tudni, hogy az innovációnak mire is kell irányulnia; a börtönökben benne lehet egy ilyen lehetőség, ezért a magánbörtönökkel való kísérletezés ígértesnek látszik. Talán a legjobb közelítő szabály, hogy kísérleti jelleggel támogatni kell minden olyan „állami” szolgáltatásnak a privatizálását, amely jelenleg nem kielégítő.

A megvalósítás akadályai

Egy meglévő kormányzati funkció privatizálása nem mindig egyszerű ügy. A jelenlegi szolgáltatók és kedvezményezettek legitim igényeiből kell kiindulni, és minden megalapozatlan félelmet el kell oszlatni. A változások ellenzőit nevükön kell nevezni, és ártalmatlanná kell tenni, új híveket kell toborozni, és a változások védelmében koalíciót kell létrehozni.

A privatizáció minden egyes lépése komoly problémákat rejt magában. A használati díj bevezetése, ami igen gyakran az első lépés, politikai akadályokba ütközhet, mert olyan erős gazdasági hatást gyakorol a kedvezményezettekre: most fizetniük kell egy olyan szolgáltatásért, amiért korábban polgártársaik fizettek az adókon keresztül. Sehol nem olyan nyilvánvaló ez, mint a jachttulajdonosok esetében (akik hevesen tiltakoztak, amikor az Egyesült Államok belvizeinek használatáért fizettetni akartak velük) vagy a nyugati parti államok vízhasználati díjával szembeni ellenállásban.

Hasonló ellenállás mutatkozik egy másik privatizációs lépéssel szemben, nevezetesen a koncessziók deregulálásával és a piaci erők felszabadításával kapcsolatban is. Közismert példa New York City taxisainak esete, akik sikeresen megakadályozták, hogy a kiadott taxiengedélyek számát növeljék; a jelenlegi kvótát, mely 11 787 db, még a harmincas évek közepén állapították meg. A közvéleménynek a deregulációval szembeni beállítottságát sokszor az is szítja, hogy a gazdasági szabályozást összekeverik a biztonsági előírásokkal. Hogy a taxis példánál maradjunk, szabaddá tehetjük a piacra való belépést (sőt az árakat is) anélkül, hogy feladnánk a kötelező biztonsági vizsgát, a biztosítást, a vezetővel kapcsolatos biztonsági előírásokat, úgymint autóvezetői vizsga, azonosító kártya, jellemvizsga.

A gazdasági dereguláció más szempontból is problematikus lehet politikailag. Például a keresztbetámogatás egyes csoportokat támogat mások rovására. A politikusok nem szívesen mondanak le egy ilyen praktikus eszközről, és ez szűkíti a politikailag megvalósítható dereguláció mozgásterét.⁴

A szubvencióról utalványra való áttérés hasonló politikai ellenállásba ütközik. Egyre nagyobb érdeklődés mutatkozik a közös üzemeltetés iránt a közlekedésben, pl. munkaközösség közös teherautópark üzemeltetésére, de gyakorlatilag ez ma jogi senkiföldje. Nem elég az utasokat és a sofőrt meghatározni, a járművet kiválasztani, a költségeket kikalkulálni, az útvonalat és a menetdíjat megállapítani, a járműpark használati szabályait kialakítani; választ kell adni ezenfelül a felelősség, az adózás, a biztosítás, a bérek és munkaidő kérdéseire, mert ezek ma még attól függenek, hogy a jármű kinek a cégtáblája alatt üzemel. Egészen másfajta jogi előírások érvényesek – a bérbeadási jogtól a fuvarjogon keresztül a munkajogig –, attól függően, hogy a jármű egy járműpark fenntartójának, egy helyi közlekedési vállalatnak, egy lízingcégnak, a sofőrnek vagy egy, kifejezetten a járműpark üzemeltetésére létrehozott vállalatnak a tulajdonában van-e. Vannak már javaslatok, hogyan kellene utat törni ebben a jogi útvesztőben.⁵

Az államtalanítással kapcsolatban megvalósítási problémák is felmerülnek. Az egyik probléma, hogy hogyan határozzák meg az állami vállalat értékét. Egy másik annak eldöntése, hogy kinek adják el: egy magánvállalatnak vagy részvénykibocsátás útján a nagyközönségnek. Kell-e kedvezményt adni az alkalmazottaknak? Ha a nagyközönségnek való értékesítést vesznek tervbe, a minél szélesebb körű tulajdon legyen-e a cél? Ez elérhető oly módon, hogy alacsony korlátot állapítanak meg az egy személynek eladható részvények számára.

Az államtalanítás egyik fő akadálya a rendelkezésre álló tőke szűkössége; ez fejlődő országokban komoly probléma, de hatással volt a denacionalizálás sebességére még Angliában is.⁶ Még súlyosabb probléma a munkaerő kérdése. Az állami vállalat sok esetben alig álcázott munkanélküliség-ellenes program, ahol az alkalmazottaktól nem várnak el komoly teljesítményt. Általánosan megfigyelhető, hogy az állami alkalmazottak ellenzik az államtalanítást, mint ahogy ellenzik azok a politikusok is, akik a kedvükben akarnak járni.

A szerződésbe való kiadás talán a privatizáció legáltalánosabb formája, ezért erről áll rendelkezésre a legtöbb tapasztalat. Ha a tevékenység komoly tőkebefektetést kíván a vállalkozótól, hosszú távú szerződést kell kötni, hogy legyen idő a

berendezések amortizálódására. A hosszú távú szerződés azonban lehetővé tesz egy sajátos stratégiát a vállalkozó számára: gyengébb minőségű munka a szerződéses időszak kezdetén és jobb minőségű a végén, amikor közeledik a szerződés megújításának időpontja.⁷ (Vegyük észre, hogy ez nagyon hasonló a kormányok politikai magatartásához: rögtön a választások utánra időztetik a népszerűtlen intézkedéseket, a népszerűeket pedig a választások előttre.) A kormánynak beavatkozási lehetőséget kell adni, ha a szerződéses vállalkozó teljesítménye nem kielégítő, hogy megakadályozhassa az ilyen magatartás kialakulását; az ilyen beavatkozás lehetőségét egy tisztességes szerződésben nyíltan le kell szögezni.

Eszközökben nem válogató, erőteljes ellenállásra lehet számítani a közalkalmazottak és szakszervezeteik, valamint az őket következetesen képviselő, választott törvényhozók részéről is. Az USA kormányának Személyzeti Hivatala, felhasználva Nagy-Britannia a közalkalmazottak privatizációval szembeni ellenállásának leszerelésében szerzett tapasztalatait, a szerződésbe adásnak egy rendkívül eredeti tervét dolgozta ki. Röviden a következő az elképzelés: A szerződésbe adásra kiválasztott tevékenységet alaposan tanulmányozzák, meghatározzák az összköltségét. Ezután a kormány begyűjti a pályázatokat, és a győztes pályázóval három éven keresztül egyenlő arányban osztozik a megtakarításon. A vállalkozó a megtakarítás rá eső részét a kifejezetten erre a munkára létrehozott vállalatában munkavállalói részvénytulajdonosi program (MRP) megvalósítására fordítja. Ez az újszerű struktúra érdekeltté teszi az alkalmazottakat – még az elbocsátott alkalmazottakat is – a szerződéses vállalkozás sikerében. Az állam az első három évben csak a felét tudja realizálni a megtakarításnak, de ezután nyílt pályázaton a legalacsonyabb árat kínálónak ítélik oda a szerződést. A kormány „megvásárolja” az ellenálló alkalmazottakat azzal, hogy az első három évben osztozik velük a megtakarításban.⁸ Ez az eredeti terv érdemes a kipróbálásra.

A megvalósítással kapcsolatos problémákat már tapasztalták bizonyos humán szolgáltatások esetében.⁹ Amint DeHoog fogalmaz:

„A szerződő hatóságok nem érdekeltek a szerződést támogatók céljainak előmozdításában – legalábbis a saját hatalmi bázisaikban nem. Nem foglalkoznak a versenymechanizmusok vagy az alapos ellenőrzési módszerek megtervezésével és megvalósításával sem. Érdekeltek viszont a kölcsönös előnyöket tartogató kapcsolatok fenntartásában és újak létesítésében. Szűk érdekeiket a több pénz, a több program, a finanszírozási szintekben, szolgáltatási prioritásokban, szerződés-kötési módszerekben bekövetkező bármilyen változással szembeni ellenállás szolgálja.”¹⁰

Ez az érvelés azt sugallja, hogy az imperialista bürokraták, akik csak a saját érdekeiket nézik, akkor is így fognak cselekedni, ha szolgáltatást vásárolnak; hacsak a szerződésbe adási módszerek nem mozdítják elő a versenyt, és nincsenek a hatékonyságot maximalizáló ösztönzők, kevés javulásra lehet számítani.

A humán szolgáltatások szerződésbe adásával kapcsolatos számos probléma az induló feltételekkel van kapcsolatban. A szerződésbe adásra ezen a területen nem a költségek csökkentése érdekében került sor, vagy hogy ugyanakkora összegért több szolgáltatáshoz lehessen jutni¹¹, hanem hogy hozzájussanak szövetségi pénzekhez és biztosítsák azok elköltését. Nem meglepő ezért, hogy figyelmen kívül

hagyták a sikeres szerződéskötés feltételeit. Kevés szállító volt, a specifikációk homályosak, kevés tapasztalat állt rendelkezésre az új programokról, a szerződéskötési készségek alacsony szinten ragadtak le, a szerződéseket gyengén ellenőrizték. Az eladó–vevő kapcsolatot az állami és magánszektor – eme bilaterális monopólium – közti kényelmes és barátságos régi kapcsolatok jellemezték. (Ez meglepően hasonlít a hadiszállítók és a katonai beszerzés kapcsolatához.) A durva politikai beavatkozás közhelynek számított mind a szerződések odaítélésénél, mind a felbontásánál. A szövetségi, állami és helyi önkormányzati egységek egymásnak ellentmondó követelményeket fogalmaztak meg, és túlságosan sok szintből álló ellenőrzési rendszereket vezettek be. A jogi akadályok még jobban összezavarták a helyzetet. E kiábrándító tapasztalatok láttán nem meglepő, hogy a humán szolgáltatások szerződésbe adásának célszerűségét megkérdőjelezték.¹²

A humán szolgáltatások szerződésbe adásával kapcsolatos csalódottság gondos elemzése a következő kérdéseket veti fel: vajon lényegesen más eredményre jutottak volna, ha a munkát házilag végzik, és nem adják ki szerződésbe? A rendelkezésünkre álló vizsgálatok azt mutatják, hogy gyakran azért valósítottak meg sebtében összeállított szociális programokat vállalkozók bevonásával (szereztek és költöttek el pénzt e célból), mert nem volt idő a házilagos teljesítés megszervezésére. A túlzott bürokratikus ellenőrzés, az egymással ellentétes kormányzati követelmények, a politikai beavatkozás, a jogi akadályok problémái valószínűleg akkor is ugyanilyen súlyosak lettek volna, ha a kormányhivatalok házon belül próbálták volna megoldani a feladatokat. A szóban forgó tanulmányok nem tűzik ki célul a szerződéses és az állami humán szolgáltatások teljesítményének összehasonlítását; csupán a szerződéses megoldás problémáira kívánnak rámutatni. Nem szabad szem elől tévesztenünk azt a tényt, hogy a sikeres szerződés fent említett követelményei nem teljesültek a szóban forgó szolgáltatások esetében. Továbbá: ha egy program célja nem világos, sem a vállalkozó, sem az állami ügynökség teljesítményét nem lehet célszerű módon megfigyelni, ezért egyiket sem fogjuk megfelelőnek találni.

A humán szolgáltatások szerződésbe való kiadásával kapcsolatos problémák leküzdésének egyik lehetséges módja, hogy előmozdítják az újonnan alapított, kisméretű, non-profit ügynökségek versenyét, bár ez a kormánynak többlet adminisztratív költséget okozhat. Egy másik javasolt megoldás, az első szöges ellentéte, hogy oligopol rendszert hoznak létre, melyben a munkát kisszámú nagy szállító között osztják meg, mindegyiket egy adott vonzáskörzet humán szolgáltatásokkal való ellátásáért téve felelőssé. Egy harmadik javaslat a többszörös, hibrid, részleges megoldások rendszere (e kifejezéseknek a 4. fejezetben használt értelmében), amikor a legkülönbözőbb fajta kapcsolatokat hozzák létre az állami és a magánszektor között.¹³

Ez utóbbi rendszer felveti a „tejszín leförlözésének” problémáját, nevezetesen hogy egy vegyes rendszerben csak a legnyereségesebb ügyfeleket, illetve szolgáltatásokat fogja kiválogatni a magánszektor, a maradékot, a legköltségesebb, a legkevésbé kívánatos ügyfeleket hagyva az állami ügynökségeknek.¹⁴ Ezt az érvet alaposan meg kell vizsgálni. Mert elképzelhető, hogy a tejszín leförlözése ellenére ez a legolcsóbb megoldás az állam számára. Ez történik minden olyan esetben, amikor

a magánvállalat kisebb árat számít fel az ügyfélnek, mint amekkora az állami ügynökség egy ügyfélre eső költsége. A 9.2 táblázat mutatja, hogyan vezethet még a tejszín lefölezése is az állam összköltségének csökkenéséhez. Az állami szektor szerződést köthet egy profitorientált magánvállalattal, hogy az lássa el a könnyű eseteket. Az ily módon elért költségmegtakarításból még akkor is haszna származik, ha a nehéz esetek a nyakán maradnak. A mi hipotetikus esetünkben az állam 75 \$-t (12,5%) takarít meg annak ellenére, hogy a magáncég profitja 25 \$ (25%).

Itt felmerül azonban egy politikai probléma. Amennyiben az állami ügynökség szerződést köt a magáncéggal és rábízta a könnyű eseteket (a 9.2 táblázatban szereplő alternatíva), a felszínes összehasonlítás azt mutatja, hogy az állami szektorban az egy ügyfélre eső költség 400 \$, szemben a szerződéses szolgáltatás 125 \$-jával. El lehet képzelni, hogy mekkora felzúdulást fog kiváltani ez a szembetűnő különbség, pedig az összehasonlítás rosszindulatú és teljességgel hibás, az ügynökséget ok nélkül vádolják. Ahelyett, hogy a bizonyítványát akarná magyarázni, az óvatos bürokrata valószínűleg az egész problémát meg akarja takarítani magának és inkább házon belül végez minden munkát, a magasabb költség ellenére.

Ez az egyszerű összehasonlítás megerősíti a 6. fejezetben kifejtett álláspontunkat a gondos és érvényes összehasonlításokkal kapcsolatosan.

Mi a helyzet a tejszín lefölezésével használati díj esetében? Ilyenkor ha a magánvállalat veszi át a nyereséges eseteket, az államnak a veszteséges rész marad, és nincs lehetősége rá, hogy az előbbi nyereségéből fedezze az utóbbi veszteségét. Vajon lehet-e ez előnyös a közönség számára? Lehet. A lakosság megtakarítása meghaladhatja az állam veszteségét. Ez érdekes eset, amikor az a politika, ami jó a közönségnek, rossz az állami ügynökségnek és megfordítva.

A 9.3 táblázat egy olyan hipotetikus állami buszhálózatot mutat be, amely egységes viteldíjat szab meg, és a sűrűn lakott, nyereséges területek mellett veszteséges, ritkán lakott területeket is ellát. Feltételezzük, hogy a lakosság szám azonos a két régióban. Úgynevezett tejszínlefölezésre akkor kerül sor, ha a magán-busztársaság szabadpiaci vagy koncessziós megoldás keretében átveszi a nyereséges körze-

9.2 táblázat Hipotetikus illusztráció:
„a tejszín lefölezése” csökkentheti az állami költségeket

A. Egy ügyfélre jutó költség és ár	Könnyű eset	Nehéz eset
Ügyfelek száma	1	1
A közszolgáltatás költsége	200 \$	400 \$
A vállalkozó költsége	100 \$	400 \$
A vállalkozó ára	125 \$	500 \$
B. Alternatívák	Költség	
1. alternatíva: minden ügyfelet az állami ügynökség szolgál ki	600 \$	
2. alternatíva: a tejszín lefölezése: a vállalkozó csak a könnyű eseteket szolgálja ki	525 \$	
3. alternatíva: a vállalkozó valamennyi esetet kiszolgálja	625 \$	

9.3 táblázat Hipotetikus példa: „a tejszín lefőlözése” használati díj mellett

A. Egy utasra eső költség és viteldíj	Alacsony költségű körzet	Magas költségű körzet
Az állami ügynökség költsége	0,90 \$	2,50 \$
Az állami ügynökség által felszámított viteldíj	1,00 \$	1,00
A magánvállalat költsége	0,50	ism.
A magánvállalat viteldíja	0,80	ism.
B. Az egyes alternatívák költsége	Két utasra ^a	Utasonkénti átlag
1. alternatíva: minden utast az állami vállalat szolgál ki		
Az utasok által fizetett viteldíj	2,00	1,00
Adókból finanszírozott támogatás (az állami vállalat költségvetése)	1,40	0,70
Összköltség a nagyközönség számára	3,40	1,70
2. alternatíva: „a tejszín lefőlözése”: a magánvállalat csak az alacsony költségű körzetet szolgálja ki		
Az utasok által fizetett viteldíj	1,80	0,90
Adókból finanszírozott támogatás (az állami vállalat költségvetése)	1,50	0,75
Összköltség a nagyközönség számára	3,30	1,65

^a Mindkét körzetből egyet-egyet.

tet, és alacsonyabb viteldíjat állapít meg. Ilyen körülmények között a 2. alternatíva szerint utasonként 70 centről 75 centre kell emelni az ügynökség költségvetését, és a többletköltséget valószínűleg költségvetési támogatásból kell fedezni. Azonban a közönségnek okozott összköltség – viteldíj plusz költségvetési támogatás – utasonként 1,70 \$-ról 1,65 \$-ra csökken a magánvállalat alacsonyabb viteldíja miatt. Az állami ügynökség rosszabb helyzetben van, mert most nagyobb költségvetési támogatásra van szüksége, de a közönség összességében nyer az ügyön.

Ezen egyszerű példákból levonhatjuk azt a tanulságot, hogy a tejszín lefőlözését megengedni nem feltétlenül rossz politika, minden pejoratív felhangja ellenére. Minden körülményt gondosan mérlegelni kell, hogy kiderülhessen, melyik a legelőnyösebb megoldás – nem az állami ügynökség, hanem a közönség szempontjából, hisz az érdekek gyakran nem azonosak.

Összefoglalás

A privatizáció problémái részben magából a fogalomból adódnak, részben abból, hogy nem tudjuk kielégíteni a szükséges feltételeket, részben pedig a megvalósítás nehézségeiből.

A privatizáció egyes híveinek és ellenfeleinek ideológiai motívumai csak zavart keltenek, és a megvalósítást nehezítik. Maga a *privatizáció* szó vonzza a

zavaros gondolkozást és az ösztönös ellenállást. Pedig a privatizáció nagyobb haszonnal járhat a rászorultak számára, mint a hagyományos kormányzati programok, így már csak együttérzésből is támogatásra méltók.

Minden egyes privatizációs megoldásnak megvannak a maga előfeltételei, amik elengedhetetlenek a sikerhez és a hatékonysághoz. Számos, a humán szolgáltatások szerződésbe adásával kapcsolatos probléma vagy abból fakad, hogy nehéz meghatározni a kívánatos eredményt, vagy abból, hogy hibás a teljesítés.

Minden változtatás ellenállásba ütközik. A privatizáció sem kivétel ez alól, bárhogyan valósítják is meg. A politikai, bürokratikus és alkalmazotti ellenállás általános, ezt le kell küzdeni. Továbbá: az állami vállalatok magánkézbe adásakor dönteni kell az értékesítés formájáról, az eladási árról, a részvények szétosztásának módjáról. Az újszerű megoldásoknak, mint pl. egy teherautópark, lehetnek jogi akadályai, de adódhatnak problémák a hosszú távú szerződésekkel kapcsolatban is. Másfelől a tejszín lefölözését, amikor a magánszektor csak a könnyű, az alacsony költségű munkákat vállalja el, gyakran megbélyegzik, pedig ez is lehet költséghatékony állami politika.

Jegyzetek

¹ L. pl. S. E. Savas (szerk.): *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance* (Boulder, Colo.: Westview, 1977). A privatizáció korlátainak gondolatébresztő tárgyalása a fejezetben említett csapdába jut: Paul Starr: „The limits of privatization”, in: *Prospects for privatization* Proceedings of the Academy of Political Science, 36. köt. 3. sz. (1987), 124–137. o.

² Ruth H. DeHoog: *Contracting Out for Human Services* (Albany: State University of New York Press, 1984) és Mark Schlesinger, Robert A. Dorwart, Richard T. Pulice: „Competitive bidding and states' purchase of services”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 5. köt. 2. sz. (1986), 245–263. o.

³ Charles Blankart: „Market and non-market alternatives in the supply of public goods: general issues”, in: *Public Expenditures and Government Growth*. Szerk.: F. Forte, A. T. Peacock (Oxford, England: Blackwell, 1985); l. még: Schlesinger et al.: „Competitive bidding”, 254. o.

⁴ Blankart: *Market and Non-market Alternatives*, 194. o.

⁵ F. W. Davis jr. et al.: „Developing ridesharing law: a first step to privatizing transportation”, *Transportation Research Record* 876. sz. (1982), 9–17. o.

⁶ Paul Hemp: „Britain forced to slow sale of state assets”, *Wall Street Journal* 1986. június 26., 34. o.

⁷ Blankart: *Market and Non-market Alternatives*, 197–198. o.

⁸ US Office of Personnel Management: FED CO-OP (Washington, D. C. 1987. január 29.).

⁹ DeHoog: *Contracting Out*; Schlesinger et al.: *Competitive Bidding*.

¹⁰ DeHoog: *Contracting Out* 28. o.

¹¹ Uo. 130. o.

¹² Uo. 129–134. o.; l. még: Schlesinger et al.: *Competitive Bidding*.

¹³ Schlesinger et al.: *Competitive Bidding*.

¹⁴ Uo.

Véggövetkeztetés

A könyv arra a következtetésre jut, hogy a privatizáció a kulcsa mind a korlátozottabb, mind a jobb kormányzásnak: korlátozottabb terjedelemben, feladatkörben, hatalomban a társadalom egyéb intézményeihez viszonyítva; és jobb abban az értelemben, hogy a társadalom szükségleteit hatékonyabban, eredményesebben és igazságosabban elégíti ki.

A privatizáció eszköz és cél egyszerre. A pragmatikusok szemében, akik jobb kormányzást akarnak, és a populisták szemében, akik jobb társadalmat, a privatizáció eszköz ezen célok elérésére. A privatizáció eredményeként kialakuló állam karcsúbb és leleményesebb, az így létrejött társadalom életerősebb és alkalmazkodóképesebb. Azoknál, akik ideológiai alapon a kormányzat limitálására törekcszenek, és akik üzleti lehetőségeket keresnek a kormányzati megrendelésekben, öncél a privatizáció.

A társadalom bizonyos alapszükségletei együttes fellépést igényelnek, de a többségük nem. A széles körű kollektív cselekvés intézményes, kényszerhatalommal felruházott államot tesz szükségessé, de szűkebb körben önkéntes szervezetek is felvállalhatják a kollektív cselekvést.

Még ha a kormány kollektív javak *biztosítására* használja a hatalmát, akkor sem neki magának kell *megtermelnie* azokat. A termelés nem erős oldala a kormánynak. Szerencsére vannak alternatívák. A privatizáció megszabadítja a kormányzatot attól a tehertől, hogy neki magának kelljen olyan funkciókat betöltenie, melyek nem az erősségei. Az óvatos szerződésbe adással megvalósított privatizáció lehetővé teszi a kormány számára, hogy továbbra is biztosítsa a szolgáltatást, de ő maga csak a neki leginkább testhezálló feladatokat lássa el: formába öntse a keresletet, beszerzési ügynökként lépjen fel, figyelemmel kísérje a vállalkozó teljesítményét, fizesse a számlát. Ha csak ezeket a feladatokat végzi, és a tényleges üzemeltetést magánvállalatra bízza, kihasználja az utóbbi kétségbevonhatatlan képességét arra, hogy javakat termeljen és szállítson.

Az utalványos privatizálás megszabadítja a kormányt a termelés felelősségétől, mert lehetővé teszi az utalvány birtokosai számára, hogy használják a hatékony magánszektorbeli intézményeket, a piacot, hogy válogatott közhasznú javakhoz és szolgáltatásokhoz jussanak szubvencionált formában. Ez azt jelenti, hogy több jut a szegényeknek, és az emberi méltóság is jobban megőrződik.

Amikor a privatizáció úgy valósul meg, hogy a kormány valamely üzleti vállalkozást elad, abból kivonul – tehermegosztás –, akkor az a tevékenység a magánszervezetekre és intézményekre marad, melyek szabadon mozognak az eszközök és tettek piacán, hogy kielégítsék a társadalom szükségleteit.

Az elméleti ok, hogy miért jobb a privatizált megoldás, mint az állami, összhangban van a józan ésszel; továbbá alátámasztják a gyakorlati tapasztalatok és a megbízható tanulmányok. Az állam teljesítményének javítására alkalmazott hagyományos taktika – hatékonyságjavítási mozgalmak, kísérlet a pazarlás kiküszöbölésére, költségvetési korlátok felállítása – általában csak csekély és rövid életű hatással jár. A privatizáció jelentős és tartós javulást eredményezhet, minthogy nem buzdító beszédek, hanem valódi intézményi változást takar. Valóban: a privatizáció egy olyan stratégiai megközelítés, mely az állami ügynökségeket a verseny fenyegetése révén a közismert, bevált menedzselési technikák alkalmazására kényszeríti.

Enyhe kifejezés, hogy egy folyó állami funkciót egyszerű privatizálni. Az attitűdöknek változniuk kell, és új készségek elsajátítására van szükség. A támogatói koalíciókat össze kell hozni, és új híveket kell szerezni. A kedvezményezettek és a szolgáltatók jogos igényeit ki kell elégíteni, megalapozatlan félelmeiket el kell oszlatni. Még eme megvalósítási problémákon túlmenően is vannak a privatizációnak egyéb problémái. Vannak természetesen olyan körülmények, amikor a privatizáció nem működik, és nem is szabad kísérletet tenni rá. Lehetséges, hogy a körülmények nem kedvezőek a sikeres szerződéshez vagy koncesszióhoz. Hiányzik a motiváció az önkéntes cselekvéshez. A piac nem készült fel a terhek átvállalására, és hiányzik az államtalanításhoz szükséges tőke. Mindeme tényezők gátolják a privatizációt, és ezt a támogatók buzgalma sem képes ellensúlyozni.

A privatizáció felfogható egy nemzeti vagy helyi közösség létfenntartási rendszerének átalakításaként is. A felelős kormányzati szervnek külön kell választania a szolgáltatás megtervezését és biztosítását a szolgáltatás előállításától és a szolgáltatásnyújtástól; kiléphet a működtetés folyamatából. Szerződéskötéssel és koncesszióval, illetve piaci és utalványos megoldás segítségével a termelők széles köre bevonható. A választékot maximalizálni kell, és ideális esetben egyetlen állami vagy magánbeszerző sem függhet egyetlen beszerzési forrástól. Ehhez deregulációra van szükség, hogy több szállító is színre léphessen és a szolgáltatásnyújtás hatékonyabb és innovatívabb módszereit fejleszthesse ki. A szolgáltatás-előállító magatartását ekkor ösztönzők, nem pedig parancsok fogják meghatározni.¹

Az állami szolgáltatások privatizálása megsokszorozza a kutatásokat, és arra ösztönzi a magánvállalatokat, hogy a szolgáltatásnyújtás teljesen új módjait tárják fel; az állami és magánmonopóliumok hajlamosak ellenállni a változásoknak, és hátráltatni az innovációt. Továbbá amennyiben a humán szolgáltatások esetében jobban megtűrnék a profitot, valószínűleg teljesen más iskolák, egészségügyi rendszerek, börtönök jönnének létre, és teljesen más módon működtetnék a városokat.² A profitorientált vállalatok a verseny hatására a szükségletek kielégítésének teljesen újfajta módjait dolgoznák ki, mint ahogy a múltban kifejlesztették az önálló vese-dialízis-klinikákat, az „orvosi elsősegély”-központokat, a számítógépes oktatást,

számos berendezést, eszközt, szolgáltatást, melyek megkönnyítik az öregek mozgását és független életét. Az is fantáziadús, profitra törekvő várostervezőknek köszönhető, hogy új attrakciók odatelepítésével sikerült új életet lehelni régi városrészekbe. Ez történt a Faneuil Hall piaccal Bostonban, a New York-i South Street Seaporttal, a baltimore-i Inner Harborttal és a San Franciscó-i Ghirardelli Square-rel.

A kormányzattal kapcsolatos ezen elképzelés összhangban van a *kormányzás* szó eredeti jelentésével. E szó görög gyökere „kormányost” jelent. A kormány szerepe az irányítás, nem a lapátok kezelése. A privatizálás segít a kormány eredeti feladatkörének visszaállításában.

Az állami beavatkozás gyors ütemben nőtt mind a fejlett, mind a fejlődő országokban. Az általános feltételezés az volt, hogy az állam gyógyítani képes és gyógyítania is kell a legtöbb gazdasági és társadalmi kórt, és hogy a problémák megszűnnek, mielőtt megoldásukat az államra bizzák. Számos fejlődő országban azt feltételezik az államról, hogy megfelelő törvényekkel, szabályozókkal, gazdaságpolitika meghirdetésével bármely probléma megoldására képes. (Néha tragikus az eredmény: éhínség tört ki olyan országokban, ahol a kormány szabályozta az élelmiszerárakat, és olyan alacsony árat állapított meg, hogy a parasztoknak nem volt érdemes eladásra termelni, ezért önellátásra rendezkedtek be.)

A tapasztalat azt mutatja, hogy bizonyos problémák megoldhatatlanok, legalábbis rövid távon, míg mások egyszerűen fennmaradnak, és nem tűnnek el annak nyomán, hogy a felelősség átszáll a magánszektorról az államra. Valójában a feladatoknak ez az átruházása gyakran még súlyosbítja is a helyzetet, és új problémákat hoz létre, nem biztosítja az erőforrások elosztásában a társadalmi optimumot, a nagyobb hatékonyságot vagy akár a nagyobb igazságosságot.³

A társadalom több, mint az állam. A kormány a társadalomnak csupán az egyik intézménye. Ahogy egyre inkább felismerik ezt az egyszerű ténytet, a szövetségi kormány nem lesz többé Amerikában a társadalompolitika első számú alanya. Nem fog elhalni, sőt, egyes programjai drámai módon növekedhetnek is, de már nem képes azt a szerepet játszani, mint a hatvanas vagy a hetvenes években. Ennek az az oka, hogy ami a társadalmi kérdéseket illeti, Amerika nem annyira egyetlen egységes nemzeti közösség, mint inkább sok kis közösség összessége, melyek mindegyike maga kell hogy meghatározza és megoldja a számára legfontosabb problémákat. A nemzeti közösség fogalma, bár háborúban létfontosságú szerepet játszik, nem találkozott az emberek egyértelmű támogatásával. Következésképp az amerikaiak egyre inkább a társadalom hagyományos intézményei felé fordulnak, tőle várják a helyi és egyéni szükségletek kielégítését: a családtól, a szomszédságtól, az egyháztól, az etnikai és önkéntes egyesülésektől.⁴

A privatizáció nem átmeneti politikai jelenség, mely el fog tűnni, mielőtt legkiemelkedőbb támogatói elhagyják a színpadot. Sikere túlságosan is szembevető és széles körű. Az Egyesült Államokban felkarolták a republikánusok és a demokráták, a liberálisok és a konzervatívok. Külföldön felkarolták a fejlett és fejlődő országok, a kommunista, a szocialista, a kapitalista rezsimok, a demokratikus és az autokrata berendezkedésű államok.

A privatizáció definíció szerint olyan öreg, mint maga az állam, de tudatos

állami politikaként, az állami teljesítmény javításának eszközeként 1969-ben fogalmazták meg először.⁵ Napjaink kihívása, hogy jobban osszuk meg a felelősséget és a funkciókat a kormány és a magánszektor között, hogy mindkettő erős oldalait jobban kihasználhassuk, és mindkettő korlátait leküzdhezzük. Az így keletkező partneri viszony jobban, ugyanakkor a demokratikus társadalom alapelveivel inkább összhangban képes kielégíteni az emberek szükségleteit.

Jegyzetek

¹ Ted Kolderie: *An Equitable and Competitive Public Sector* (Minneapolis: Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, 1984), 77. o.

² John Diebold meghallgatása az USA képviselőházában; *Hearing on the impact of the information age on science. Committee on Science and Technology* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1985. szeptember 10.).

³ Armeane M. Choksi: *State Intervention in the Industrialization of Developing Countries: Selected Issues*, Staff Working Paper, 341. sz. (Washington, D. C.: World Bank, 1979. július), 147. o.

⁴ William J. Baroody, jr.: „America: a nation of communities”, *Memorandum* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1985. tavasz/nyár).

⁵ Peter F. Drucker: *The Age of Discontinuity* (New York: Harper and Row, 1969). A privatizáció mellett érvelő egyik első kormányjelentés a New York-i polgármesternek készült bizalmas jelentés volt: E. S. Savas, John F. McMahon és Herbert R. Gamache: *Refuse Collection: Department of Sanitation versus Private Carting* (New York: Office of the Mayor, 1970). A jelentésről a sajtóban beszámolt Richard Phalon: „City may use private refuse haulers”, *New York Times* 1971. április 6., 1. o. A jelentés történetéről szórakoztatóan számol be E. S. Savas: *Privatization from the top down and from the outside in*, in: John C. Goodman, (szerk.) *Privatization* (Dallas: National Center for Policy Analysis, 1985), VII–IX, 69–77. old.

Privatizáció a posztszocialista országokban

A szocializmus mint gazdasági rendszer összeomlása a nyolcvanas évek végén, több évtizednyi lassú hanyatlást követően alapvető strukturális átalakulást indított meg a posztszocialista országokban. Az átalakulás politikai és gazdasági változásokkal jár. A fő cél a demokrácia és a piacgazdaság kialakítása. A privatizáció ezért központi eleme ennek a példa nélkül álló átalakulásnak.

Állami vállalatok

Az állami vállalat (ÁV) sajátos jogi kategória. Az állam tulajdonában lévő, a felügyelő állami szervétől elkülönült, önálló számvittel rendelkező vállalatot jelöl, mely kereskedelmi, ipari és pénzügyi tevékenységet végez, javakat és szolgáltatásokat állít elő és értékesít, bevételeinek döntő hányada ebből származik.¹

Noha tőkés országokban is léteznek ÁV-k, a szocialista országok megkülönböztető vonása volt, hogy az ÁV-aik domináns szerepet játszottak a gazdaságban, amint azt az 11.1 táblázat mutatja. Míg az iparosodott nyugati demokráciákban (az OECD tagországaiban) az ÁV-kra csupán a hozzáadott érték 10%-a jut, a fejlődő országokban pedig durván 15–20%, a szocialista országokban átlag 85%, Csehszlovákiában viszont 97% volt.² A munkaerőre vonatkozó adatok megerősítették ezt a képet: Lengyelországban a dolgozók 72%-a dolgozott állami vállalatnál szemben az Egyesült Királyság 27%-ával (1985-ös adat).³ Magyarországon ez az érték 70% volt 1988-ban.⁴

Problémák

A menedzserek az állami vállalatok számos problémáját emlegetik:

- alacsony hatékonyság
- túlzott létszám
- alacsony termelékenység
- menedzseri képességek hiánya
- több, egymással ellentétes cél

- politikai beavatkozás
- rossz erőforrás-allokáció
- rugalmatlan tőkepiac
- technikai elmaradottság (elavult berendezések, munkamódszerek, termékek)
- profitidegen tevékenységek (pl. üdülők, kórházak, sportcsapatok)
- túlzott vertikális integráció (az inputok túl nagy hányadát maguk állítják elő, és túlzott mértékben vesznek részt az értékesítésben)
- környezetszennyezés
- lopás, korrupció.

11.1 táblázat Az állami vállalatok szerepe a szocialista és a tőkés gazdaságban

Ország	ÁV-ok becsült száma	ÁV-ok által termelt hozzáadott érték (%)	ÁV-okban foglalkoztatottak (%)
Csehszlovákia	4 500	97 (1986)	nincs adat
Kelet-Németország	8 000	97 (1982)	94
Szovjetunió	46 000	96 (1985)	nincs adat
Románia	40 000	nincs adat	nincs adat
Bulgária	5 000	nincs adat	nincs adat
Jugoszlávia	nincs adat	87 (1985)	nincs adat
Lengyelország	7 500	82 (1985)	72
Kína	1 000 000 (?)	74 (1984)	nincs adat
Magyarország	2 600	65 (1984)	70
Súlyozatlan átlag a szocialistákra		85%	
Franciaország	nincs adat	17 (1982)	15
Ausztria	nincs adat	15 (1978–79)	13
Olaszország	nincs adat	14 (1982)	15
Új-Zéland	nincs adat	12 (1987)	nincs adat
Törökország	nincs adat	11 (1985)	20
Egyesült Királyság	nincs adat	11 (1983)	8
Nyugat-Németország	nincs adat	11 (1982)	8
Portugália	nincs adat	10 (1976)	nincs adat
Ausztrália	nincs adat	9 (1978–79)	nincs adat
Dánia	nincs adat	6 (1974)	5
Görögország	nincs adat	6 (1979)	nincs adat
Spanyolország	nincs adat	4 (1979)	nincs adat
Hollandia	nincs adat	4 (1971–73)	8
Egyesült Államok	nincs adat	1 (1983)	2
Súlyozatlan átlag piacgazdaságokra		9%	

Forrás: Hozzáadott értékre B. Milanovic: *Liberalization and Entrepreneurship: Dynamics of Reform in Socialism and Capitalism* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1989), 15. és 20. o.; az állami vállalatok számára vonatkozóan különböző források, többek között *The Economist*, 1991. május 11., 63–64. o. és a szerző által a helyszínen gyűjtött adatok.

Megjegyzés: A piacgazdaságokra közölt számok nem tartalmazzák az állami szolgáltatásokat, de benne vannak a kereskedelmi tevékenységet folytató állami vállalatok.

Hasonló problémák a magánszektorban is előfordulnak, de ha egy magánvállalatnál történik ez, az versenykörnyezetben csődbe megy. Számos ÁV rendkívül sebezhető: a fent említett problémák miatt gazdaságilag nem életképes, túlságosan rá van utalva az inputok tekintetében egyetlen monopolista szállítóra, az outputok tekintetében monoposztonista vevőre. Továbbá egy nagyméretű ÁV gyakran az egyedüli fontos munkáltatója a városnak, bezárásának ezért katasztrofális hatása lenne.

Okok

Az ÁV-ok megfigyelt problémáinak kétféle oka van, ezért a megoldást is kétféle irányban kell keresni:

1. A legtöbb ÁV monopoljellegében (Csehszlovákiában szinte valamennyi ÁV monopolista volt) vagy legalábbis a versennyel szembeni immunitásában; abban, hogy létüket a gyenge teljesítmény sem veszélyezteti komolyan;

2. Az állami tulajdon tényében, ami azt jelenti, hogy senkinek nem érdeke hosszú távon a vállalat értékét jó beruházásokkal növelni, termelékenységét javítani, költségeit csökkenteni.

Megoldás

A privatizáció, ha úgy hajtják végre, hogy versenykörnyezet keletkezzen, képes orvosolni ezeket a problémákat. A magántulajdon érdekeltté tesz a vállalat tartós sikerében, és összefüggőbb, konzisztensebb, élesebben körvonalazódó célokat eredményez. Egy rosszul működő magánvállalat vagy csődbe megy, amikor is a megmaradt erőforrásai, tőke és munka felszabadulnak, és egy ígéretesebb magánvállalatnál újrafelhasználásra kerülnek, vagy pedig annyira lecsökken az értékük, hogy érdemes egyben felvásárolni és megpróbálkozni a nyereséges vállalkozássá alakításával.

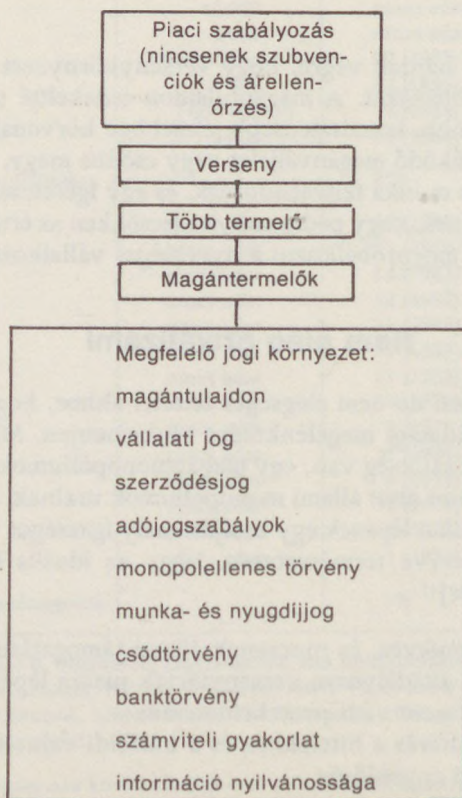
Nem elég privatizálni

A privatizáció szükséges, de nem elégséges feltétel ahhoz, hogy a posztszocialista országok kívánatos gazdasági megélénkülése végbemenjen. Mint fentebb említettük, ehhez versenyre is szükség van; egy magánmonopóliumok által uralt gazdaság nem feltétlenül jobb, mint amit állami monopóliumok uralnak. Megfogalmazhatjuk az ideális gazdaságpolitikai lépések egy listáját, mely igazságos versenykörnyezetet képes létrehozni (elismervé természetesen, hogy az ideális környezet még egy országban sem jött létre):⁵

1. nincsen árellenőrzés, és nincsenek állami támogatások
2. az állam nem akadályozza versenytársak piacra lépését
3. a vállalatokat nem védi protekcionizmus
4. egyenlő hozzáférés a hitelekhez és a külföldi valutához
5. törvény előtti egyenlőség
6. egyenlő hozzáférés a nyersanyagokhoz

7. egyenlő hozzáférés a piacokhoz az állami beszerzést is beleértve
8. a szerződések betartása
9. szabad munkaerő-felvétel és elbocsátás, mindenre egyformán érvényes munkajog
10. a vállalatok tevékenységi köre szabadon változtatható
11. a monopolizálódás megakadályozása.

Nyilvánvaló pl., hogy pusztán az árellenőrzés felszámolása nem elégséges a piacgazdaság kialakításához, ha túl sok termelés van a monopóliumok kezében. Ezért ezt a lépést meg kell előznie a deregulációnak, hogy verseny jöhessen létre. Ehhez viszont az kell, hogy a magántulajdonosok tulajdonjoggal rendelkezzenek, hogy versenytársként szerepelhessenek, ami viszont elképzelhetetlen az alapvető törvények „puha infrastruktúrája” nélkül. A posztszocialista országok most próbálják ezt kialakítani: megfelelő törvényeket hoznak a tulajdonra, a vállalatokra, a munkaügyi kérdésekre, a nyugdíjakra, a csődre, a bankéletre, a monopóliumokra, az adózásra, hogy csak a legkézenfekvőbbeket említsük. Ezen elemek viszonyát mutatja a 11.1 ábra, és bár a helyes időbeli ütemezésről még komoly viták folynak,⁶ sok érv szól a fokozatos megközelítés ellen és egy „sokkterápia” alkalmazása mellett.⁷



11.1 ábra A piacgazdaság előfeltételei

A privatizáció céljai

A privatizációs program különféle célokat tűzhet ki maga elé:

1. az állam gazdasági szerepének csökkentése
2. hatékony és rugalmas magánvállalati szektor kialakítása
3. az állami kiadások csökkentése (a gyenge ÁV-ok támogatásának megszüntetése)
4. az állami bevételek növelése (az értékesítés árbevételével és adókkal)
5. a vállalati hatékonyság növelése
6. a javak és szolgáltatások minőségének javítása, a fogyasztókkal szembeni felelősség növelése
7. a gazdaság decentralizálása, a tulajdon szélesítése
8. új beruházások vonzása, új vállalkozások előmozdítása
9. a külföldi hitelezők kielégítése
10. a politikai szövetségesek jutalmazása, az ellenfelek megbüntetése.

Noha mindezek a célok kívánatosak, egyszerre nem lehet nekik eleget tenni, ezért világosan meg kell fogalmazni a kitűzött célt, mielőtt a privatizációnak a következő fejezetben tárgyalt konkrét módszerét elfogadjuk. Például a tulajdon szélesebb terítése, akár részvényeladással vagy részvények ingyenes szétosztásával valósul meg, összeegyeztethetetlen a privatizációból származó állami bevételek maximalizálásának céljával. Hasonlóképpen: a monopóliumok érintetlen formában való értékesítése maximális állami bevételt eredményez ugyan, de konfliktusba kerül a hatékonyságjavítás és a gazdaság decentralizálásának céljával.

A fenti célokat az állam perspektívájából fogalmaztuk meg. Tőlük függetlenül a következő vállalati célok fogalmazhatók meg:

1. új beruházások odavonzása
2. a vállalat struktúraátalakítása
3. új menedzsmentmódszerek bevezetése
4. új technológiák és termékek bevezetése
5. a hatékonyság, a minőség, a rugalmasság javítása
6. új piacok megszerzése.

A privatizáció módszerei

Az állami vállalatok privatizálása három stratégiával lehetséges: tőkekivonás, a feladatok átruházása és kizorulás. Az első kettő aktív módszer, az utolsó passzív. Mindegyikük többféle módon megvalósítható, ezeket a 11.2 táblázat sorolja fel, és sorban ismertetjük őket.⁸

Tőkekivonás

A tőkekivonás azt jelenti, hogy a vállalatot vagy annak egyes vagyontárgyait átruházzuk. Ez közvetlen, pozitív tetteket kíván a kormánytól, és általában egyszerű aktus (bár az eladás lépésekben is megvalósítható). A vállalatot és vagyontárgyait vagy eladják, vagy egy már működő vállalkozásnak átadják. Egy vállalatot fel is lehet számolni (ilyenkor a vállalatot bezárják, és maradék eszközeit értékesítik).

Tőkekivonás értékesítéssel. A 11.2. táblázat mutatja, hogy a tőkekivonás megvalósítható ötfajta vevő valamelyikének vagy egyszerre többjüknek történő értékesítéssel. (1) A vállalat (vagy a vagyontárgy) eladható egyetlen vevőnek; ez a privatizáció előszeretettel alkalmazott formája volt valamennyi posztszocialista országban, gyakran közös vállalati formában jött létre, olyankor, amikor a tulajdon egy részét az állam megtartja. A volt NDK-ban a (nyugat)német magáncégeknek gyakran még *fizettek* is, hogy vállaljanak tulajdoni hányadot a betegeskedő állami vállalatokban, így el lehessen kerülni a felszámolás politikailag kínos lépését, ami a teljes dolgozói gárda elbocsátását eredményezné. Közös vállalkozást alakítanak olyankor is, amikor egy új vállalatot hoznak létre a régi ÁV tőkeinjekcióval való felélesztésére.

(2) Az értékesítés egy másik módja, amikor a vállalatot részvénykibocsátással értékesítik a nagyközönség körében. Ezt a megközelítést alkalmazták Nagy-Britanniában a British Telecommunications, a Jaguar, a Britoil, a British Gas, a Cable and Wireless és más állami vállalatok értékesítésére. A posztszocialista országok vállalatainak többsége azonban nem adható el ily módon, elsősorban mert rossz állapotban vannak, és mert a legjobb esetben is keserves jövőnek néznek elébe.

(3) A vállalat eladása a menedzsereknek vagy (4) a dolgozóknak szintén lehetséges megoldás. Ez utóbbira került sor Nagy-Britanniában a National Freight Corporation, egy országos, állami szállítóvállalat esetében. Mintegy 10 000 alkalmazott és nyugdíjas (az összlétszám egynegyede) fektetett be átlag 700 fontot a vállalat részvényeibe. A részvényeket mintegy 10%-kal túljegyezték⁹, és nagyon nyereséges beruházásnak számított. A legtöbb posztszocialista országban az életképes vállalatok részvényeinek egy bizonyos hányadát félretették abból a célból, hogy a dolgozók kedvezményes áron megvásárolhassák. Lengyelországban például a dolgozók megvásárolhatják a részvények maximum 20%-át, 40%-os kedvezménnyel. Az egy dolgozó által vásárolható részvénytöbbség is korlátozva van. Egyes kis ÁV-okat valószínűleg teljes egészében a dolgozók között fognak értékesíteni.

Az értékesítés útján történő tőkekivonás utolsó formája (5) a vállalat vagy vagyontárgy értékesítése a felhasználók vagy a fogyasztók körében. Ez megtehető például az állami földek esetében, amikor a parasztoknak, állattenyésztőknek, fakitermelőknek eladják őket, vagy amikor a helyi villanytelepet, vízművet, szállítóvállalatot a felhasználók szövetkezetének adják át. Például Argentína azt tervezi, hogy az állami tulajdonú vasúti teherszállítás egy részét az ipari magánfelhasználók konzorciumának értékesíti.

Az ÁV eladása lehet részleges, és megvalósulhat szakaszokban. Ilyenkor az állam a tulajdonának csak egy részét ajánlja fel egyszerre eladásra, nehogy elárassza

11.2 táblázat Az állami vállalatok, vagyon és tevékenységek privatizálási formái

I. Tőke kivonás
A Értékesítés 1. magánvevőnek (árverésen, zárt pályázaton vagy egyéni alkuban) 2. a nagyközönségnek (részvényeladással) 3. a menedzsereknek 4. a dolgozóknak 5. a felhasználóknak, fogyasztóknak B Ingyenes átadással 1. a dolgozóknak (és/vagy nyugdíjalapjuknak) 2. a felhasználóknak, ill. fogyasztóknak 3. a nagyközönségnek 4. az eredeti tulajdonosnak (kárpótlás) C Felszámolással
II. Feladat-átruházással
A Szerződés alapján B Koncesszióban 1. állami feladatkört (franchise) 2. állami vagyont (bérlet) C Szubvenció D Utalványos E Megbízásos
III. Kiszorítással
A Nem teljesítés B Visszavonulás C Deregláció

a tőkepiacot. De hacsak nem ajánlja fel a tulajdon és az ellenőrzés többségét, egy ilyen eladás csupán a tőkeemelés egy formájának tekinthető, nem igazi privatizációnak.

Tőke kivonás ingyenes átruházással. A tőke kivonás nem követeli meg a vállalat pénzért történő eladását; ingyen is átadható a dolgozóknak vagy a felhasználóknak, vagy egy magántulajdonosnak.

A vállalat dolgozóknak történő ingyenes átadására példa a La Manche csatornán közlekedő légpárnás komp. Ez korábban a British Rail, az állami vasúttársaság tulajdonában volt. Átadták a vállalatvezetésnek, ezzel komoly kiadástól kímélték meg a költségvetést (évi 3,3 millió fontos vesztesége 625 000 font nyereséggé változott).¹⁰

Kenyában a helyi vízművet felhasználói szövetkezeteknek adták át; ez nemcsak falusi településeken történt így, de Nairobi, a főváros gazdag körzeteiben is, mert a felhasználók mindkét településfajtán hajlandók voltak beruházni a vízszolgáltatás minőségének javítása érdekében.

Talán az első eset állami vállalat nagyközönségnek történő átadására Kanadában történt; amint az a 8. fejezetből kiderül, a nagyközönségnek történő ingyenes átadás a privatizálás fontos módszere egyes posztkommunista országokban. Az alábbiakban ezt kívánjuk részletesebben tárgyalni.

Végül egyes országok kárpótlást adnak, ingyen visszaadják a tulajdont azoknak a volt tulajdonosoknak, akiktől a szocialista államosítás idején elvették. Ezt a fontos kérdést is az alábbiakban tárgyaljuk.

Tőkekivonás felszámolással. Végül a tőkekivonás megvalósítható a gyenge teljesítményű vállalat felszámolásával, vagyis vagyontárgyainak eladásával, ha egyben nem akadna vevő a vállalatra, és ha nincs kilátás a nyereségesse tételre. Ez is a privatizáció egy formája, minthogy az erőforrások felszabadulnak, és újrafelhasználásra a magánszektorhoz kerülnek. A felszámolásra széles körben sor került a volt NDK-ban, és elkerülhetetlenül fontos formája lesz a privatizálásnak valamennyi posztszocialista országban, minthogy olyan sok vállalat van rossz állapotban, siralmas kilátásokkal, hogy az eladás szóba sem jöhet, az ingyenes átadás pedig rossz tréfa lenne.

A különféle módszerek kombinálása. E megközelítések közül számos alkalmazható ugyanannak az ÁV-nak a tőkekivonásos privatizálásában. Például Lengyelország egyik erősen propagált privatizációs tervezete esetében a részvények szétosztása a következőképpen valósulna meg: 10%-ot eladnak kedvezményes áron a munkásoknak, 5%-ot kedvezményes áron a menedzsereknek, 10%-ot a nyugdíjalapnak, 10%-ot bankoknak és biztosítótársaságoknak, hogy a megfelelő tőkeellátottságuk biztosítva legyen, 20%-ot a felnőtt állampolgároknak ingyen és a maradék 35%-ot közvetlenül egy hazai vagy külföldi vevőnek.¹¹

A feladat átruházása

A második nagy privatizációs stratégia a feladat átruházása, mely – hasonlóan a tőkekivonáshoz – aktív szerepvállalást kíván a kormánytól. A tőkekivonással ellentétben azonban, mely egyszeri aktus, a feladat átruházása az állam folyamatos aktív szerepvállalását igényli. Amikor feladat-átruházással privatizálunk, a kormány a javak és szolgáltatások előállításának feladatát részben vagy egészében átadja a magánszektornak, de, hasonlóan minden más hatalomátruházáshoz, a kormány itt is fenntartja magának a jogot az eredmény ellenőrzésére, tehát folyamatos a szerepvállalása. A feladat-átruházást szerződéses, koncessziós, szubvenciós, utalványos és megbízási formában lehet megvalósítani.

Feladat-átruházás szerződéssel. Az állam privatizálhat egy tevékenységet úgy, hogy egy magánszervezettel szerződést köt a munka elvégzésére. Az Egyesült Államokban ez a privatizáció legelterjedtebb formája. A helyi önkormányzatok szerződést kötnek olyan közvetlen szolgáltatásokra, mint buszjáratok üzemeltetése, szilárdhulladék-gyűjtés, útjavítás, úttisztítás, hóeltakarítás, fák gondozása. Az álla-

mi ügynökségek gyakran szerződést kötnek olyan háttérszolgáltatásokra, mint gépi adatfeldolgozás, adatbevitel, lyukkártyalyukasztás, számvitel, tartozások behajtása, építészeti és közműtervezés, oktatás, audiovizuális szolgáltatások, élelmezés, postázás, iktatás, könyvtár, mosás, szárasztisztítás, gépek karbantartása, raktározás, autópark üzemeltetése és járműkarbantartás. A szolgáltatások versenytárgyaláson való odaítélésének technikái jól kidolgozottak.¹²

Egy magánvállalattal való szerződéskötés ÁV-működtetése nem ritka eset a fejlődő országokban, beleértve a Tienanmen előtti Kínát. Ez gyakran csupán átmeneti állapot, melynek célja, hogy jobban motivált és képzett menedzsereket szerezzenek a vállalat számára, még mielőtt a tőkekivonásra sor kerülne.¹³ Kelet-Európában eddig még nem alkalmazták széles körben ezt a megközelítést.

A szerződéses üzemeltetés keretében (Kínában „felelősségi rendszernek” hívják) a szerződéses menedzser fix fizetésért meghatározott nyereségszint teljesítését vállalja, de az azt meghaladó profitnak egy jelentős részét megtarthatja.

Bár elvileg vonzó, és bevezetése nagy visszhangot váltott ki, a valóságban a „felelősségi rendszer” csalódást keltett Kínában. A sikeres menedzsereknek kemény harcot kellett folytatniuk, hogy hozzájussanak a szerződésben nekik ígért profithányadhoz. A „túl magas jövedelmet” a visszamenőleges hatállyal alkalmazott új törvények értelmében adóban elvonják. A fő probléma azonban nem a túlzott, hanem az elégtelen siker. A szerződéses üzemeltetők Kínában a túlzott állami beavatkozásra panaszkodnak, és arra, hogy nem kapnak szabad kezét a haldokló vállalatok megmentéséhez. Számos szerződésbe adott vállalat csak még veszteségesebbé válik a részrehajló módon, haveri alapon kiválasztott szerződéses üzemeltetők kezén. Az állami hivatalnokok osztanak-szoroznak, megpróbálják kiszámítani, hogy kinek kell a veszteségeket fedeznie, ki tartozik az államnak, hogyan tudná az állam behajtani a veszteségeit, mert ehhez az állam szerződés szerint ragaszkodik.

Feladat-átruházás koncesszió segítségével. A koncesszióba adás a privatizálás egy másik módszere. Koncesszió esetén az állam megadja a magánvállalatnak a (gyakran kizárólagos) jogot, hogy termékét vagy szolgáltatását a nagyközönség számára értékesítse. A magánvállalat általában használati díjat fizet az államnak.

A koncesszióknak két formája létezik. Az egyik, amikor állami teret használnak: rádióhullámokat, légteret, utcákat, föld alatti területet stb. Például a műsorszórók, a légítársaságok, az autóbusz- és taxivállalatok, a közüzemek (villany, gáz, víz, telefon) közterületet használnak üzleti tevékenységük lebonyolításához. Ezt a megoldást gyakran nevezik koncesszióknak. Kiemelkedő példája ennek a Kínai Népköztársaság területén épülő és Hongkongot Makaóval és Kantonnal összekötő díjfizető magánút.

A második forma a bérbeadás, melyben a kézzelfogható állami tulajdont magánosok veszik bérbe, hogy kereskedelmi vállalkozásba fogjanak. Ez fontos privatizációs stratégia a posztoszocialista országokban.

A kereskedelemben és az iparban a bérbeadás kicsiben kezdődött járművekkel, üzemi kantinokkal, boltokkal, könnyűipari üzemekkel. Kínában, ahol először léptek ebbe az irányba, kezdetben csupán szerény sikereket könyvelhettek el. De

ahogy az idő haladt, és egyre nagyobb vállalatok kerültek bérbeadásra, alapvető fogyatékoságokra derült fény:

1. a szerződéses üzemeltetéssel kapcsolatban fent említett sikerek és kudarcok mindegyike ugyanúgy alkalmazható a bérbeadásra is
2. a bérbevevőnek érdekében áll, hogy elhanyagolja a tulajdon karbantartását, mert ezzel pénzt takaríthat meg
3. hogyan kerülhet sor ilyen körülmények között hosszú távú beruházásokra?

Egy bérbe adott, állami tulajdonú műhelyben ki dönti el például, hogy melyik berendezést kell megvásárolni az üzem modernizálása érdekében? A helyzetet a bérbe vevő ismeri a legjobban, ezért neki kellene döntenie, de kinek a tőkéjét kockáztatja? Amennyiben a bérbe vevőnek nincs a tulajdonoshoz hasonló hosszú távú érdekeltsége a vásárlási döntései szuboptimálisak lesznek. Ki fizessen az új gépért, és kinek a tulajdonában legyen az? Hogyan biztosítható, hogy a bérbe vevő az egységes üzem berendezéseinek csak egy részét vásárolja meg, és csak az kerüljön az ő tulajdonába? Mi történik, ha lejár a bérleti szerződés? A magántulajdon, a magántulajdonjogok elkerülik ezeket a problémákat. Kiderülhet azonban, hogy a bérbeadás és a szerződéskötés a teljes magántulajdon felé vezető hasznos közbülső lépések.

Feladat-átruházás szubvencionálással. A feladat-átruházás összeköthető szubvencionálással is. Ahelyett, hogy a kormány maga végeznék az adott tevékenységet, egy magánvállalkozót bíz meg a munkával, ő maga pedig szubvenciót fizet. A szubvenciót az különbözteti meg a szerződéstől, hogy ilyenkor csak nagyon általánosan fogalmazzák meg a követelményeket (buszjáratot kell fenntartani, a piacinál olcsóbb bérű lakásokat kell építeni), míg a szerződés az adott szolgáltatás részletes specifikációját tartalmazza.

Feladat-átruházás utalvánnyal. Az állam úgy is végrehajthatja a feladat-átruházást, hogy a volt állami szolgáltatások jogosult igénybevevői között utalványt oszt szét. Utalványt használnak az élelmiszerek, a lakás, az oktatás, az egészségügy, az óvodai ellátás, a közlekedés esetében. Az utalvány növeli birtokosának vásárlóerejét, aki azt a szolgáltatásoknak a piacról való beszerzésére használja. Ahelyett, hogy a termelőket támogatná, mint azt a szubvenció teszi, az utalvány a rászorult fogyasztót támogatja. Az utalvány használatát a privatizálásra kijelölt ÁV-k részvényeinek megvásárlásánál az alábbiakban ismertetjük.

Feladat-átruházás megbízással. A feladat-átruházásos privatizáció ötödik és utolsó formája az állami megbízás, amely azt kívánja a magánvállalatoktól, hogy a szolgáltatást saját költségükre teljesítsék. A munkanélküli-biztosítás az Egyesült Államokban régi példája az ilyen megbízásnak; magánvállalkozók fizetnek alkalmazottaik ilyen jellegű biztosításáért.

Meg kell jegyezni, hogy a privatizációnak határozott iránya van, ezért a megbízás, hasonlóan a szubvencióhoz, az utalványhoz, a koncesszióhoz, a szerződéshez, csak akkor tekintendő a privatizáció egy formájának, ha csökkenti és nem növeli az állam szerepét. Ha az állami nyugdíjrendszert a kötelező egyéni nyugdíj-számlák rendszerével helyettesítjük, mint ahogy az Chilében történt, ez a megbízásos privatizáció, a feladat-átruházás egy formája. Másfelől, amennyiben a piaci alapú egészségügyet helyettesítjük kötelező, munkáltatói egészségügyi ellátással, ez a privatizáció ellentéte, minthogy az állam szerepét növeli, nem pedig csökkenti.

Kiszorítás

A tőkekivonás és a feladat-átruházás mellett a privatizálás végrehajtható kiszorítással is, amint az a 2. táblázatból kiderül. Az első két módszerrel ellentétben, melyek az állam aktív részvételét igénylik, a kiszorítás passzív folyamat, amelynek eredményeként a magánszektor úgymond fokozatosan kiszorítja az államit, az állam elhal párhuzamosan azzal, hogy az igény kielégítésére piaci intézmények jönnek létre. E forma jelentősége nőni fog a posztoszocialista országokban. A kiszorítás végbemehet nem teljesítés, kivonulás vagy dereguláció formájában.

Kiszorítás nem teljesítéssel. Ha a közönség úgy találja, hogy az állami szolgáltatás nem megfelelő, a magánszektor pedig felismeri az igényt, és belép a helyére, akkor beszélhetünk nem teljesítés okozta kiszorításról. A közönség egyre inkább a magánszektortól várja áru- és szolgáltatásigényének kielégítését; amennyiben a magántevékenység az időben terjed, és az állam a maga tevékenységét továbbra is elhanyagolja vagy legalábbis az nem nő abszolút értékben, akkor a magánszektor egyre nagyobb szerephez jut, és az állam szerepe csökken.

A vállalkozók érzékelik a piaci keresletet, és betöltik az űrt. Ahogy egyre több fogyasztó támaszkodik a magánszektorra és piaci réseket fedez fel, ahova behatolhat az állami szektor, elveszti támogatói és idővel elhal. A feketepiacok kialakulása a volt szocialista országokban ennek a közös jelenségnek a példája, és Kelet-Európa magánárusai sok olyan fogyasztási cikket kínálnak, amit az állami üzletek nem.

A tipikus példa a magánközlekedés, amelyben az állam által kínált felszíni közlekedést nem találja megfelelőnek a közönség. Konflisok, helyközi teherautók, minibuszjáratok és más nem hivatalos, technikai értelemben nem megengedett közlekedési eszközök bukkantak fel a világ számos országában, Kelet-Európát is beleértve.

Hasonló jelenség, amikor magánvállalatok kezdik meg olyan infrastrukturális igények kielégítését, melyeket az állami ügynökségek elhanyagoltak. Így azt látjuk, hogy a magánszektor finanszírozza, építi, birtokolja és működteti az utakat, hidakat, börtönöket, szennyvíztisztító telepeket, pl. a La Manche csatorna alatt húzódó „csalagutat”.

Kiszorítás visszavonulással. Míg a nem teljesítéssel megvalósuló kiszorítás nem szándékos, a kormány kivonulással tudatosan is előidézheti a tehermegosztást.

Az állam becsukhatja a gyengélkedő vállalatokat, vagy beszüntetheti a nekik folyósított támogatást, és megengedheti a magánszektornak, hogy bevonuljon erre a területre. Ez a megoldás nagyon elterjedt a volt Kelet-Németországban.¹⁴

Kiszorítás deregulációval. Az állami vállalatok és a kormányzati tevékenységek sokszor csak azért képesek fennmaradni, mert monopolhelyzetet biztosítanak a számukra és megtiltják a magánszektor versenyét. Ugyanakkor a magánvállalatokat betiltották vagy szigorúan korlátozták. A megfelelően végrehajtott dereguláció is a privatizáció egy formája, ha lehetővé teszi magánvállalkozások kialakulását, megkérdőjelezi az ÁV-ok szerepét, sőt teljesen ki is szorítja őket.

Még szocialista kormányzásuk idején a Szovjetunió, Kína és más szocialista országok felemás intézkedésekkel próbálták életre kelteni haldokló gazdaságaikat: visszavonták a magántulajdont tiltó törvényeket, bátorították a vállalkozókat és a külföldiekkel alapított közös vállalatokat, lehetővé tették a piaci mechanizmus működését. A „piacosítás” egy másik elnevezése ennek a folyamatnak; jelenti a hatékonyság növelését a piac fegyelmező szerepének a hatására, és magában foglalja az ilyen értelmű deregulációt. Ezen erőfeszítések közül csak kevés volt sikeres, mert nem mentek elég messzire vagy mert más tevékenységek kioltották a hatásukat. Ugyanakkor Magyarországon fontos deregulációs lépéseket tett a nyolcvanas évek végén, lehetővé tette akár 500 fős magánvállalatok működését is, amivel jelentősen csökkentek a magánvállalkozás korlátai, és a kisvállalkozások területén erős magánszektor jött létre.¹⁵

A szocializmus drámai bukása 1989-ben felszámolta az állami korlátozásokat, és kinyitotta a zsilipeket. 1991 első negyedévéig 22 000 közös vállalat jött létre Lengyelországban, Csehszlovákiában, Romániában, Magyarországon és Bulgáriában, igaz, közülük sok kicsi vagy csak papíron működik.¹⁶ Továbbá magánvállalkozások százezreit jegyezték be, és ezrével keletkeztek új munkahelyek. Idővel ezen vállalkozások némelyike nagyra nőhet, és kiválthatja a gyengélkedő állami vállalatot.

A dereguláció szándékolt végeredménye a keresletvezérelt, piaci alapú megoldások profitorientált vállalatok, non-profit önkéntes szervezetek kialakulása a szükségletek kielégítésére.

A privatizáció problémái

A privatizáció alapproblémáit a posztszocialista országokban úgyesen foglalja össze dr. Janusz Lewandowski, a lengyel privatizációs miniszternek tulajdonított szellemes aforizma: „A privatizáció senki tulajdonában nem lévő, ismeretlen értékű vállalatok eladása olyan vevőknek, akiknek nincs pénze.” Vizsgáljuk meg mindezeket a kérdéseket – tulajdon, érték, eladás –, mert mindegyikük fontos problémákat vet fel.

Tulajdon

Kié az állami tulajdon? A munkásoké? A menedzsereké? A volt tulajdonosé? A kormányé? Azé a helyhatóságé, melynek területén elhelyezkedik? Vagy a válasz attól függően változik, hogy nagy ipari vagy kereskedelmi vállalatról vagy pedig kisüzemről, szolgáltató részlegről van-e szó? Mi a helyzet azokkal a kis boltokkal, melyek egy nagyvállalathoz tartoznak, annak értékesítési hálózatát képezik? Vajon a lakás a jelenlegi bérelő tulajdona, vagy a városé, a kerületi tanácsé, esetleg a volt tulajdonosé? A szövetkezet földje az államé, vagy az ott dolgozóké, vagy az államosítás előtti tulajdonosé, és különbséget kell-e tennünk aszerint, hogy a tulajdonos (vagy leszármazottai) ott maradtak dolgozni a szövetkezetben, vagy a városba mentek, vagy külföldre emigráltak? Parlamentek birkóznak ezekkel az erős politikai töltetű problémákkal valamennyi posztiszocialista országban.

Továbbá a gyakori átszervezések, összevonások, szétválasztások, szerkezetátalakítások és az őket kísérő tulajdoni változások feljegyzése hiányos – ez megnehezíti annak kiderítését, hogy kinek mi van a tulajdonában, mit is kell valójában privatizálni.¹⁷

Munkástanácsok. A szocializmus összezavarta a tulajdont. Egyes országokban, mint Jugoszlávia, Magyarország vagy Lengyelország, a korábbi törvények értelmében a munkások voltak a vállalatok tulajdonosai, mert a munkástanácsok gyakorolták a hagyományos vállalatvezetési jogokat. Magyarországon az állami vállalatok 73%-a a munkástanács irányítása alatt állt. Jugoszlávia teljesen elkötelezte magát a „társadalmi tulajdon” öröksége mellett: a munkásellenőrzés negyvenéves múltja tekint vissza, ezért a munkások és menedzserek őszintén úgy vélik, hogy a vállalat az övék, és hogy nekik kell dönteniük az értékesítésről és arról, hogy a pénzt mire fordítsák.¹⁸

De a munkásokat tulajdonosként kezelni sem nem igazságos, sem nem bölcs dolog. Nem igazságos két oknál fogva: (1) mert a vállalat értékének, profitjának nem sok köze van a munkások ügyességéhez, odaadásához, inkább azon múlik, hogy az állam a minden állampolgár által fizetett adókból milyen beruházásokat hajtott végre az adott vállalatnál, milyen szubvenciót vagy más kedvezményt adott a vállalatnak, mennyire védte a külföldiek versenyével szemben; (2) mert sok olyan munkás van, akit iskolákban, kórházakban, állami ügynökségeknél stb. foglalkoztatnak, ahol a nyereségesség és az érték értelmetlen fogalmak. Igazságtalan lenne, ha a nyereséges, termelékeny vállalatok tulajdonát azok a dolgozók kapnák, akik a központosított, parancsuralmi gazdaság idején történetesen épp az adott vállalatnál dolgoztak. Lengyelországban a tizenegymillió munkás közül csak négymilliót alkalmaznak állami iparvállalatoknál, úgyhogy amennyiben a tulajdont az ipari munkások között osztanák szét, abból a munkásoknak kevesebb mint egynegyede profitálna.¹⁹

Továbbá a dolgozók szempontjából sem okos dolog, ha abban a vállalatban szereznek tulajdont, ahol dolgoznak. Egyrészt nem oszlik meg a kockázat. Ennél is fontosabb, hogy a munkás-önigazgatás nem életképes intézményi megoldás;²⁰ a

tapasztalatok azt mutatják, hogy rövid távon gondolkodik: a munkások nagyobb hangsúlyt helyeznek az azonnali bevételre, a kényelmes munkakörülményekre, a lakásra, az egészségügyi és szabadidős létesítményekre mint vállalatuk értéknövekedésére. Valószínű, hogy a munkástulajdonosok keveset fognak beruházni²¹, és az átszervezéstől való félelem még inkább ebbe az irányba hat. Végül más potenciális beruházók sem valószínű, hogy beruháznának olyan vállalatba, ahol a munkásoknak ilyen jogosítványai vannak.

A fentiekben említettek ellenére jó ötlet, hogy a munkásoknak ösztönzés céljából részesedést adnak a saját vállalatukban, mert ezzel le lehet szerelni a privatizációval szembeni ellenállásukat. Ezért általános gyakorlat, hogy a dolgozók körében értékesítik a részvények 5–10%-át tíz-húsz százaléknyi árengedménnyel. Ha túljegyzés következne be, a ledolgozott évek száma, a bérszint és a beosztás szerint lehet differenciálni. Jugoszláviában a munkások bérének egy meghatározott hányadát „belső részvényekben” fizették ki a munkásoknak. Ez a megoldás résztulajdonhoz juttatja a munkásokat, és tőkét biztosít a vállalat számára, ugyanakkor kiküszöböli az inflációs nyomást.

Érdekes módon ott, ahol a munkástulajdonnak erős hagyománya van, a privatizációt *államosításnak* kell megelőznie!

Kárpótlás. Az állam többféle megoldást is alkalmazott a tulajdon elkobzására, a közönséges foglalástól és a tulajdonos elűzésétől (vagy esetleg még rosszabbtól) kezdve a rendeleti, törvényi úton való elkobzáson keresztül a tulajdonos szimbolikus kárpótlásáig.

A tulajdon visszaszolgáltatása az eredeti tulajdonosnak központi elve volt a csehszlovákiai és az NDK privatizációnak. Ez a megoldás könnyebben megvalósítható Kelet-Európában, ahol a magántulajdon kisajátítására „csak” negyvenöt évvel ezelőtt került sor, ahol megfelelő adminisztráció létezik, és ahol még élnek a tanúk, illetve a tulajdonosok. A kárpótlás gyakorlatilag lehetetlen ott, ahol az államosítás hetven évvel ezelőtt történt, ahol hiányosak vagy egyáltalán nem léteznek nyilvántartások (Oroszország, Ukrajna), vagy ahol nem ilyen régen történt ugyan, de a tulajdonosokat elűzték, kiirtották vagy a szocialista átalakítást kíméletlen tökéletességgel hajtották végre (Kína, esetleg a balti államok). Bárhogy legyen is, értelmesebb dolog és gyorsabban meg is valósítható, hogy előbb privatizálnak, majd kompenzálják az eredeti tulajdonost, mint ha fizikai kárpótlással kísérleteznek, megkeresik az igénylőt, és egy hosszú eljárásban bírálják el az igényét (mely idő alatt a vállalat valószínűleg veszít az értékéből, és ez hátráltatja a gazdasági fellendülést). Tekintettel a legtöbb állami költségvetés siralmas helyzetére, a kompenzáció inkább utalványos, mint készpénzes formában kell hogy megvalósuljon (l. alább).

A kárpótlás mint privatizációs politika problematikus ott, ahol a korábban létezett társadalmi struktúra túlságosan tagolt volt, viszonylag kevés gazdag földbirtokossal, egy viszonylag szűk középosztállyal és sok vagyontalan szegénnyel. A forradalom előtti Kína jó példa. Ilyen helyzetben a kárpótlásnak nincs széles társadalmi bázisa, legyen szó akár az egyház, akár a külföldiek, akár a volt gyárosok kárpótlásáról.

Az állami vállalatok értékelése

Egy állami vállalat értékének meghatározása hiábavaló vállalkozásnak bizonyulhat. A különféle támogatások, árendemények, preferenciák stb. dzsungelé, valamint a piaczgazdasági mércével elfogadható könyvelés hiánya szükségképpen szeszélyes-sé teszi az értékelést. Ugyanakkor a nyugati könyvelőcégek, akik az értékesítés útján privatizálandó vállalatok piaci értékének megállapítására vállalkoznak, Kelet-Európában kiváló piacra találnak. A különféle alkalmazott módszerek (egyik sem pontos) a következők: (1) a becsült jövőbeli jövedelem nettó jelenértéke; (2) az értékcsökkenéssel és inflációval korrigált könyv szerinti érték és (3) a nyugati mintákra alapozott újrabeszerzési költség.

Vannak olyan aggályok, hogy a külföldi cégek alá fogják értékelni a vállalatokat, hogy olcsón hozzájuthassanak, illetve hogy a feladatra nem felkészült hazai tanácsadók fognak jelentkezni. Szlovéniában a szakértők engedélyezésének egy olyan rendszerét alakították ki, mely képes mindkét szélsőség kiküszöbölésére.²²

Az effajta értékelés viszonylag magas költsége, a hosszú idő, amit a kivitelezése jelentősebb számú ÁV esetében igénybe vesz, a némileg önkényes eredmények és a laza kapcsolat érték és eladási ár között (olyankor, amikor engedményes áron értékesítenek a munkásoknak, a nagyközönségnek vagy a beruházásokra hajlandó külföldi vevőknek), arra ösztönzött bizonyos országokat, hogy a privatizáció más módszereivel is megpróbálkozzanak, mint pl. utalványra történő ingyenes értékesítés. Erről a következő alfejezetben lesz szó.

Az állami vállalatok értékesítése

Miközben az ÁV-ok a fent leírt konvencionális módokon is eladhatók, a „pénztelen vevők” komoly problémáját jelentik a posztszocialista országok privatizációjának. Lengyelországban az pénzbeli összmeztakarítás csupán a vállalatok könyv szerinti értéke 5%-ának a megvásárlására elegendő.²³ Egy 1990-es Kék Szalag Bizottsági jelentés azt tartalmazza, hogy a megtakarítások mai rátáját figyelembe véve a magyaroknak több évszázadra lenne szüksége az állami vállalatok felvásárlásához.²⁴

A privatizáció hagyományos, pl. angol megközelítése megköveteli először az értékelést, majd a részvényeknek fejlett tőkepiacokon való felajánlását. Ha a posztszocialista országok ezt az irányvonalakat követnék, és havi egy vállalatot tudnának ily módon eladni, akkor a 11.1. táblázat értelmében Magyarországnak 200 évre, Lengyelországnak 600 évre, a Szovjetunióknak 6000 évre (ez már földtörténeti időszak) lenne szüksége a privatizáció befejezéséhez.

Továbbá minden olyan állampolgár, aki képes arra, hogy állami vállalatot vásároljon, eleve gyanús. Hol és hogyan jutott hozzá ilyen nagy vagyonhoz? Nem a kommunista rezsim alatt meggazdagodott korrump hivatalnokokkal állunk-e szemben? Nem feketézőről, illegális nyereszkezőről van-e szó, aki az átmenet bizonytalan időszakában szedte meg magát? Az ilyen személyeknek történő értékesítés széles körű felháborodást vált ki.

A külföldieknek van pénze ÁV-ok megvásárlására, és a múltban éltek is ezzel a lehetőséggel, de ha ezt széles körben lehetővé tennék, akkor felmerülne a vád a demokratikusan választott kormánnyal szemben, hogy olcsón kiárusítja a külföldieknek a lakosság véres verejtékével felhalmozott nemzeti vagyont. Bár ez az álláspont közgazdász szemmel rövidlátónak tűnik, a politikai vezetők valószínűleg nem kockáztatják meg, hogy szembeszálljanak a közhangulattal.

Ilyen okok következtében a privatizációnak alapvető formája Lengyelországban, Csehországban és Szlovákiában, Litvániában, Észtországban, valamint Romániában – Magyarország kivétel –, hogy (lényegében) ingyen osztják szét a lakosság körében az ÁV-ok részvényeit (vagy legalábbis azok egy részét). E megoldás előnyei a következők:

1. Igazságos, tekintve, hogy a szocializmus alatt olyan széles körben kellett nehézségekkel megbirkóznunk.
2. Megoldást jelent az állampolgárok tőkehiányának problémájára.
3. Nem okoz inflációt (feltéve, hogy az utalvány nem átruházható).
4. Nem juttatja állami kézbe azt a *kis* tőkét, ami jelenleg magánkézben van (és aminek az eredményeként az állam *továbbra* is uralkodó szerepet töltene be a gazdaságban).
5. Viszonylag gyorsan végrehajtható.
6. Nincs szükség előzetes értékelésre.
7. Csak részben kerül ez a módszer alkalmazásra, közben kialakulnak a piacok, megállapodik a piaci érték, és a maradék részvények már pénzért értékesíthetők.

E megközelítésnek nyilvánvaló fogyatékoságai is vannak, amiket gondosan tanulmányozni kell:

1. A részvények ingyenes osztogatása nem járul hozzá a piacgazdaság kialakulásához, ha az emberek nem fogják megbecsülni azt, amihez ajándékként jutottak hozzá, mint ahogy nem becsülték meg azt az állami vállalatot sem, amely a szocializmusban névlegesen az ő tulajdonukban volt.
2. Az állam nem jut bevételhez, csak az adminisztratív költségek terhelik.
3. A széles körben terített tulajdon a jól ismert megbízó–üggyvivő probléma kialakulásához vezet, mert lehetővé teszi a menedzserek számára, hogy továbbra is ők ellenőrizzék a vállalatot. Nincs ugyanis olyan tulajdonos, akinek elég erős lenne a motiváltsága, aki számára elég sok forogna kockán ahhoz, hogy az irányítás feladatát magára vállalja.
4. A vállalatvezetés színvonala még romolhat is, és a vállalat még nagyobb teher lehet a társadalom nyakán, ha az új tulajdonosok csatlakoznak a munkásokhoz, és együtt követelik az állami támogatás fenntartását, kedvező elbírálást, védelmet a potenciális versenytársakkal szemben.

Javasoltak olyan megoldásokat, melyek látszólag kiküszöbölik a fent említett problémák közül az első hármat (a negyediket pedig nem tekintik súlyos problémá-

nak). Csehszlovákiában az embereknek be kell jegyeztetniük magukat, és egy szerény, néhány ezer koronás díjat kell fizetniük a részvényekre becserélhető utalványokért; erre azért van szükség, hogy elkerüljék azt a problémát, hogy ingyen adnak valamit, aminek a piacgazdaságban értéke kell, hogy legyen, ugyanakkor az állam némi jövedelemhez is jut, amiből az adminisztráció költségeit legalább részben fedezheti. Lengyelországban 400 vállalat részvényeinek többségét 5–20 „Nemzeti Vagyonkezelő Alap” (hasonló az amerikai részvényalapokhoz) között fogják szétosztani. A 400 vállalat mindegyike hozzá lesz rendelve az alapok valamelyikéhez mint fő részvényeshez, és az alap, amelyet fizetett nyugati beruházási menedzserek fognak vezetni, ellenőrzést gyakorol az illető vállalat fölött. Ily módon akarják elejét venni a fent említett megbízó-ügyvivő problémának. Lengyelország 27 millió felnőttjének (a tizenhét év felettieknek) mindegyike kap egy utalványt, amit a választása szerinti alap(ok)nál rögzített számú részvényre cserélhet. A 18 év feletti csehszlovák állampolgár utalványát részvénytársaságok vagy „beruházási privatizációs alapok” (ezek hasonlóak a fent említett lengyel alapokhoz) részvényeire cserélheti.²⁵

Az utalványos programoknak ez az ismertetése nem homályosíthatja el azt a tényt, hogy az ilyen ingyenes átutalás csupán a privatizációban részt vevő vállalatok egyes részvényeire vonatkozik. Csehszlovákiában pl. ha egy vállalat részvénytársasággá akar átalakulni (amit általában meg kell tennie, ha vagyona az egymillió dollárt meghaladja), a privatizációs minisztérium javasolja de nem követeli meg, hogy a részvényeknek legalább 20%-át utalványra váltsák be. Lengyelországban szintén a nagyvállalati részvényeknek csupán egy bizonyos hányadát osztják szét az utalványosok között; a többségüket eladják vagy más módon értékesítik.

A vevőnek való közvetlen eladás a tőkekivonás általános formája főleg közepes és kisvállalatok esetében. Magyarországon, ahol a privatizáció fontos célja volt, hogy a vállalatba külföldi tőkét injekciózzanak be, ezt a megkérdőjelezhető gyakorlatot folytatták. Ha egy, mondjuk, egymillió dollárt érő vállalatot külföldi partner bevonásával közös vállalkozássá alakítottak, az illető partner az 50%-os tulajdoni hányadért fizetett félmillió dollárt, de ez a pénz *benn maradt a közös vállalkozásban*. Más szavakkal a közös vállalkozásnak most már 1,5 millió dollár az értéke, ennek felét birtokolja a külföldi partner, úgyhogy a külföldi cég 500 000 \$-os beruházása rögtön 750 000 \$-ra emelkedett. Könnyű belátni, hogy a vételárat az államnak kellett volna kapnia, nem pedig a vállalatnak. Több ilyen ügylet után létrehozták az Állami Vagyonügynökséget, egy, a parlamentnek felelős szervet, és ez alaposabban figyelemmel kísérte az értékesítést. Ennek a szervnek joga volt a vételár maximum 20%-át átutalni a közös vállalatához.

„Spontán privatizáció.” Számos esetben, különösen Magyarországon, Lengyelországban, a volt Szovjetunióban és Jugoszláviában egyoldalúan a menedzserek javára oldották fel a tulajdoni kétértelműséget, azáltal, hogy a korábbi vezetők kerültek tulajdonosi pozícióba. E folyamat, melyet neveznek önprivatizációnak, spontán privatizációnak, vadprivatizációnak, nómenklátúrakapitalizmusnak, általában a vállalatvezetéssel kötött szerződésben (vagy a vállalati vagyon olcsó bérbe-

adásában) öltött testet. A szerződést egy, a vállalat felső vezetése által alakított magánvállalattal kötötték, de az is gyakran előfordult, hogy a vállalatot egy önző, kétes, valószínűleg korrupt ügylet keretében külföldi cégnek adták el. Ez lényegében az állami vállalatnak a menedzserek általi egyszerű kisajátítását jelenti. Amennyiben a vállalatvezetők többségükben lojális kommunista apparatcsikok voltak, a nomenklátúra tagjai, e gyakorlat joggal tekinthető a politikai hatalmuktól megfosztott, rendíthetetlen kommunisták gazdasági hatalomátmentésének. Lengyelország betiltotta ezt a folyamatot, Magyarországon igyekeznek kézben tartani. Ahol sor került ilyesmire, a politikán súlyos sebeket ejtett, és erős megosztottság tapasztalható a hogyan tovább kérdésében. Az ilyen durván igazságtalan lépéseket a közönség joggal sérelmezi, bár meglepő módon sok híve van annak a kifinomult érvelésnek, hogy ily módon a kommunistákból kapitalistákat lehet faragni, így eltávolíthatók a privatizálás útjából; máskülönben, így az érvelés, csak akadályoznák, hátráltatnák a gazdasági reformot.

A privatizációs folyamat

Tekintettel az ÁV-ok nagy számára, egy erősen centralizált privatizáció, melyet egyformán alkalmaznak az Egyesült Királyságban és más fejlett és fejlődő országokban, itt egyszerűen megvalósíthatatlan. Helyette decentralizált megközelítésre van szükség. Ez kétféle módon valósítható meg: a köztársaságok szintjén (pl. Csehszlovákiában vagy Jugoszlávia különböző köztársaságaiban) és az egyes vállalatok szintjén. Például mind a Cseh, mind a Szlovák Köztársaságnak van privatizációs minisztériuma, ezek irányelveket dolgoztak ki, és határidőt szabtak mintegy 3000 konkrétan megnevezett vállalat privatizálására. Nekik maguknak kell részletes privatizációs tervet benyújtaniuk, mert nyilvánvaló, hogy a vállalatvezetők tudják helyzetüknél fogva a legjobb terveket készíteni, ők tudják legcélszerűbben megválasztani a privatizációs formát, meghatározni a jövő üzleti stratégiáját és kiválasztani a potenciális üzleti partnert vagy partnereket. A minisztériumok gondoskodnak róla, hogy az irányelveket betartsák, és hogy a transzparencia és az elszámoltathatóság érvényesüljön; joguk van a vállalati terveket elfogadni vagy nem elfogadni. Hasonló elvek vannak érvényben Szlovéniában²⁶ és Magyarországon, ahol az Állami Vagyongyűnkéségnek jóváhagyási joga van, és pragmatikus, nem pedig ideológus megközelítést alkalmaz. Magyarországnak azonban nincs általános privatizációs törvénye, ezért a privatizáció megértéséhez legalább öt zavaros törvényen kell átrágnia magát az embernek. Mind Csehszlovákiában, mind Magyarországon versenytárgyalást írnak ki az ÁV-ok privatizálására, és ez további szűrőt jelent.

Ez a decentralizált stratégia gyors, épít a helyi tapasztalatokra, és feleslegessé teszi egy központi tervező szerv felállítását, mely megdöbbenően hasonlítana a szocializmus hasonló, hitelét vesztett intézményére.

Magatartási korlátok. A szovjet hivatalnokok többségének naivitása megdöbbenő; gondolkodásukon kívül esnek a legalapvetőbb piaci mechanizmusok. Ezt példázzák az én éveimmel ezelőtti, még az összeomlás előtt szerzett tapasztalataim,

amiket akkor szereztem, amikor iskolázott középvezetőknek akartam elmagyarázni Moszkvában, hogyan fogott egy barátom New Yorkban műanyagipari vállalkozásba. A magyarázat teljességgel érthetetlen volt a számukra.

- Hogyan jutott a barátja telekhez?
- Hány év telt el, amíg az állam felépítette az üzemet?
- Hogy érti azt, hogy az épületet bérelte – hogy talált üres épületet?
- Hogyan szerzett nyersanyagot és gépeket, ha azok termelése és szállítása nem volt benne az ötéves tervben?
- Hogyan tudott munkaerőt szerezni a vállalkozásához?
- Kinek adta el a termékét, azaz hogyan érte el, hogy a tervet módosítsák, és az ő termékét is belefoglalják?

Ismételt állításom, hogy nálunk nincs ötéves terv, érthetetlen volt a számukra. A megbeszélés teljes hiteltelenséggel végződött, amikor egy kérdésre válaszolva azt mondtam, hogy hat hónap telt el attól a perctől, hogy barátom elhatározta a vállalkozás beindítását, addig a napig, amikor az első terméket leszállította.

Ami az egészben a legszomorúbb, hogy ennek az elit menedzseri csoportnak nem volt olyan vonatkoztatási kerete, amibe a piacgazdaságnak ezt az egyszerű példáját elhelyezhette volna. Bár találkoztak Moszkvában kolhozpiaccal, fekete-piaccal, képtelenek voltak azt bonyolultabb gazdasági tevékenységre általánosítani.

A Szovjetunióknak volt egy további problémája is. Az utóbbi hetven évben a propaganda állandóan az abszolút egyenlőség erényét hirdette. Egy szovjet barátom megjegyezte, hogy az oroszok jobban szeretik, ha mindenki egyformán szegény, mint ha egyesek gazdagabbak másoknál, még ha mindenki jobb helyzetbe kerül is. Ez az álláspont maga mond ítéletet az őt kitermelő rendszer fölött, és a változásnak súlyos akadályát képezi.

„Kisprivatizáció”

A „kisprivatizáció” kifejezést az üzletek, szolgáltatóegységek (pl. fodrász, szabó) és kisvállalkozások privatizálására szokták használni. Mind Lengyelország, mind a még egységes Csehszlovákia befogott már az effajta privatizációba; a balti államokban és Moszkvában hasonló akciót terveznek.

A kisprivatizáció viszonylag hamar lebonyolítható, és fontos, hogy hamar le is bonyolódjon. Lewandowski és Szomburg, a lengyel privatizáció megtervezői hangsúlyozzák, hogy ha ezek a vállalkozások gyorsan olyan egyének kezébe kerülnek, akik hajlandók befektetni és a piac szükségleteinek megfelelően átalakítani őket, az segítene a gazdaság és a munkaerőpiac felélénkítésében és a fogyasztók megelégedettségének növelésében.²⁷ Véleményük szerint nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a kisprivatizáció felgyorsítására, hogy a folyamatot két éven belül be lehessen fejezni, még ha ez a nehezebb nagyprivatizációban csúszást okoz is. Ezt kell tenni annak ellenére, hogy az adminisztratív munka egységére eső privatizált

vagyon nagysága tekintetében a nagyprivatizáció a költséghatékonyabb. E nézet szerint, mely a még egységes Csehszlovákiában is uralkodónak számított, a kisprivatizáció fő erénye, hogy viszonylag rövid idő alatt a hazai legális magánvállalkozók széles és erős rétegét hozza létre.²⁸

A „kisprivatizáció” fő formája Csehszlovákiában az állampolgárok részére történő árverés.²⁹ A Prága főutcáján található üzletek pl. nyilvános árverésen találhatnak gazdára 1991 januárja óta. Azóta minden hétvégén tartanak hasonló aukciókat. A helyi lakosság számos esetben pénzügyi támogatást kapott külföldiektől. Ezt nem akadályozták. Lengyelországban viszont ahelyett, hogy valódi versenytárgyalást írtak volna ki, a helyi önkormányzat gyakran a jelenlegi üzletvezetőnek vagy a dolgozókból alakult társaságnak adta az üzletet a kettejük között kialakított áron.

Egy üzlet vagy termelőegység az épületből, a bútortzatból, a berendezésből, a kiegészítőkből, a földből áll; nincs szükség azonban rá, hogy az egészet egyben privatizálják. Lengyelországban például a telket és az épületet, amiben az üzlet található, nem adták el a vevőnek; az utóbbi csupán a berendezést, a bútort, a felszerelést és a készletet vásárolja meg, a helyiséget egy kialakított díj mellett bérli. Továbbá, és ez problémákat okozhat, a bérlet meghatározatlan időre szól. Csehszlovákiában, ahol 1991 augusztusára a „kisprivatizáció” 45%-ban lebonyolódott, a tranzakciók 22%-a az ingatlan adásvételét is tartalmazta, és csak 78%-ban helyettesítette ezt bérlet. A bérleti szerződés általában maximum két évre szól.

Egy meghatározatlan időre szóló bérleti szerződés esetében kétféle probléma merül fel. Az első alapvető. Ha a városi önkormányzat már nem maga működteti a tulajdonában lévő cipőüzletet, hanem bérbe adja egy üzemeltetőnek, történik-e ezzel elmozdulás a piaczgazdaság irányába? Vajon ez a felemás lépés elvezet-e a kívánt célhoz? Nem maradnak-e továbbra is jelentős mértékben az állam kezében a „termelőeszközök” annak minden negatív következményével együtt? Az állam továbbra is résztvevője marad – még ha közvetett módon is – egy olyan üzleti tevékenységnek, amit a piac is el tudna látni, és a vagyon jelentős része is az állam kezén marad.

A második probléma akkor fog valószínűleg felmerülni, amikor a bérelt épületben nagyobb javításra, beruházásra van szükség, szerkezetek cseréjére, új ablakokra, vízvezetékre, új hőközpontra, vízmelegítőre stb. Kinek kell döntenie arról, hogy sor kerüljön-e a beruházásra, és ki fog fizetni érte? A bérlő tartózkodni fog tőle, hogy költséges beruházásokat hajtson végre egy olyan ingatlanon, ami nem is az övé, a helyi önkormányzatoknak pedig olyan kevés a pénzük a posztszocialista országokban, hogy ők nem nagyon engedhetik meg maguknak. Ha a bérlő mégis megvalósítja a beruházást, mert anélkül nem tudná folytatni üzleti tevékenységét, joggal követel magának örökös tulajdonjogot az illető ingatlanban.

A Cseh Köztársaságban ingatlanok esetében bérletet alkalmaznak eladás helyett. A bérlet lejáratáa ebben az esetben általában két év, abban reménykedve, hogy ezalatt az idő alatt minden, a kárpótlási törvény értelmében felmerült igényt rendezni lehet, így teljes és végleges privatizációra kerülhet sor, vagy úgy, hogy a tulajdont visszaadják eredeti tulajdonosának, vagy úgy, hogy eladják.

A problémák ellenére a bérlet népszerű a posztszocialista országokban és a Tienanmen előtti Kínában sem volt ismeretlen. Először is az eladás (vagy az árverésen történő bérbeadás) nagy valószínűséggel egyes foglalkoztatottak elbocsátásához vezet, ami politikailag nem népszerű; a jelenlegi alkalmazotti állománynak való bérbeadás elkerüli a politikai kockázatot. Másodszor: a városi hatóságok általi bérbeadás azt jelenti, hogy megtarthatják a szocializmusból egyik fontos bevételi forrásukat, nevezetesen a kiskereskedelmet, még ha most ez a jövedelem közvetett is, és nem annyira közvetlenül a kiskereskedelmi tevékenységből, mint inkább a kiskereskedelmi egységek bérbeadásából származik. Más szavakkal: a bérbeadás lehetővé teszi, hogy ne kelljen teljesen új jövedelmi források után nézni. Emlékeztetni szeretnénk rá, hogy a kommunizmusban, annak centralizált struktúrái mellett, a városi költségvetést a kormányzat magasabb szintjein állították össze. Ma a helyi önkormányzatok igyekeznek új pénzügyi mechanizmusokat kialakítani és új jövedelemforrások után nézni. Nyugaton a helyi önkormányzatok bevételeinek zöme a helyi ingatlanadókból származik; ez a megoldás természetesen alkalmazhatatlan egy olyan országban, ahol az ingatlanok állami tulajdonban vannak.

1991 közepére Kelet-Németországban szinte minden üzletet privatizáltak, és Lengyelországban is több mint a felét, Csehszlovákiában majdnem a felét. A Szovjetunióban azonban volt egy komoly akadály. 1991 elején Gavriil Popov moszkvai polgármester azt mondta a szerzőnek, hogy szeretné felére csökkenteni a városi alkalmazottak számát, kétmillióról (!) egymillióra. Ezt a város üzleteinek privatizálásával akarja elérni. A legnagyobb akadály, mint mondta, hogy az üzletek alkalmazottai nem mutatnak érdeklődést az üzletek iránt, mert már most is csinos hasznot húznak belőle gyakorlatilag kockázatmentesen: az árunak csak egy töredékét értékesítik nyíltan, a hivatalos áron, a maradékot a „hátsó ajtón keresztül”, vagyis feketén. Egy ilyen helyzetben az üzletvezetőt semmi nem ösztönzi rá, hogy tulajdonossá váljon – így is virágzó üzletet mondhat magáénak.

A lakásszektor privatizálása

A lakáshiány valamennyi szocialista országnak jellemzője volt, és a privatizált lakáspiac valamennyi posztszocialista országnak célja. A magánlakás-építkezés azonban késik részben azért, mert a helyi hatóságok késleltetik a telkek eladását, részben, mert nincs elég magántőke erre a célra. Az újonnan épített állami lakásokat Észtországban és másutt árverésre bocsátották – ez könnyen megtehető. Az igazi problémát a lakott lakások privatizálása jelenti.

A lakott lakások bérlőknek való eladása sikerrel folyik pl. Magyarországon és Lengyelországban. Vannak azonban még akadályok, és a lakásprivatizálás csak lassan halad előre. A szocialista lakáspiac egyik furcsasága lengyelországi Gdańskban figyelhető meg, ahol a helyi hatóságok elismerik egyes lakások magántulajdonát, a tulajdonosok azonban nem laknak a lakásban, és a tulajdonjogokat a hatóságok gyakorolják: ők választják ki a bérlőt, ők szedik be a lakbért. A nominális tulajdon egyértelműen üres kategória volt. Ez esetben a kárpótlás tűnik a megfelelő

megoldásnak, de ennek útjában áll egy politikailag nehéz lépés: a jelenlegi bérlők kilakoltatása, amit csak akkor lehet megtenni, ha kellő számban állnak rendelkezésre új lakások.

Budapesten a lakások egy jelentős hányadát eladták a bérlőknek, a magántulajdon pedig mély gyökereket eresztett. Felelős emberektől azonban azt hallani, hogy az emberek képtelenek megvásárolni a lakásukat, és még ha meg is tudnák venni, nem tudnák fenntartani – minden ellenkező tapasztalat ellenére. Valójában a lakásprivatizálást sokszor nyugati tanácsadók akadályozták, akik azt hangsúlyozták, hogy a lakosság legszegényebb rétegének állami lakást kell adni. Ez a tanács összhangban van a szocialista retorikával, mely szerint a lakás közjóság, nem magánjóság, ezért nem szabad a piac erőire bízni. Ez az álláspont a piac, a privatizáció ellenfeleit erősíti, és gyengíti a politikai elszántságot a lakásprivatizálás folytatására.

Ha a jelenlegi bérlők lehetőséget kapnak rá, hogy megvásárolják lakásukat, ez kezdetnek ésszerű, és nem kell azt jelentenie, hogy ki kell lakoltatni azt, aki nem akarja megvenni a lakását. Amint a természetes mozgás következtében megüresednek lakások, ezek árverésre bocsáthatók. A rászorult alacsony jövedelmű vagy nyugdíjas bérlők támogatásban részesíthetők, ha az államnak van erre pénze. A támogatás legkedvezőbb formája az utalvány, mert ez anélkül növeli tulajdonosának vásárlóerejét, hogy a választási szabadságát csorbítaná, és szükségtelenné teszi tartósan állami tulajdonban maradó lakások építését. Ez egyfajta biztonsági háló a szegények számára.

Következtetések

A privatizáció gyorsan halad a posztszocialista országokban, és tulajdonképpen az átmeneti gazdaságok egyik fő jellemvonásává vált. Valamennyi alapvető privatizációs stratégia a tőkekivonás, a feladatáttruházás, a kiszorítás megtalálható itt, bár természetesen a legnagyobb hangsúly a meglévő ÁV-okból való tőkekivonásra esik, minthogy ezek állítják elő a szocialista országok hozzáadott értékének 85%-át (szemben a piacgazdaságokbeli 9%-kal).

A máshol folyó privatizációhoz hasonlítva a folyamatnak itt sajátos problémákkal kell megküzdenie. A jelenlegi tulajdon, az értékelés, a tulajdonáttruházás mind akadályt jelent.

Ki az ÁV tulajdonosa? Az állam, a munkások, a menedzserek, a volt tulajdonosok vagy a helyi hatóságok? Ezek a bonyolult kérdések kockázatot jelentenek, és olyan irányt kell választani, mely jól manőverez a politikai zátonyok között. A munkástulajdonnak vannak vonzó tulajdonságai, de túl sok a fogyatékosága, semhogy fő elvként választható lenne. A volt tulajdonosoknak való visszajuttatás, ha azok eleget tesznek bizonyos kritériumoknak, szintén fontos elv olyan országokban, ahol a magántulajdont kisajátították a szovjetek által rájuk kényszerített rendszerek a második világháború után.

Az ÁV-ok értékelése költséges és időigényes feladat, melynek gyakran kétsé-

gesek az eredményei, lévén hogy az ÁV-okban alkalmazott számviteli rendszerek nem tesznek eleget a piaczgazdaságokban használatos előírásoknak.

Minthogy a lakossági megtakarítás korlátozott, tőkepiacok nincsenek, és az emberek nem ismerik a személyes beruházási döntések technikáit, az ÁV-ok eladása problémákat okoz. Külföldieknek természetesen el lehet adni szabadpiaci elvek alapján, de ha túlságosan erősen támaszkodnak erre a megoldásra, az a lakosság ellenállásához és politikai problémákhoz vezet. Ezért vált a felnőtt lakosságnak való ingyenes részvényjuttatás a privatizáció oly fontos módszerévé Lengyelországban, Csehszlovákiában és Litvániában. Ennek a megoldásnak számos előnye van, és hibái valószínűleg kiküszöbölhetők ügyes tervezéssel. Ennek a képzeletdús és ígéretes megközelítésnek a kimenetele csak néhány év múlva lesz megfigyelhető, addig is érdemes rajta tartani a szemünket.

A „spontán privatizáció” gátástalan gyakorlat, mely bűzlik az érdekkonfliktusoktól, sőt, a korrupciótól. Óvakodni kell tőle, de sok esetben akkor zárják be a pajtaajtót, amikor a lovat már ellopták.

Gyors és széles vállalkozói osztályt eredményező megoldás a „kisprivatizáció”, mely az üzleteket és kis szolgáltatóegységeket magántulajdonosoknak juttatja. E folyamat már meglehetősen előrehaladt, sőt Kelet-Németországban lényegében be is fejeződött. Akadályokba ütközik azonban Oroszországban, ahol a boltosok akkora jövedelemhez juthatnak árujuk feketepiaci értékesítésével, hogy nem hajlandók alávetni magukat a versenypiac szabályainak – melyek amúgy is idegenek eddig szerzett tapasztalataiktól.

A privatizáció utolsóának említett területe a lakásszektor, ahol a különféle politikai problémák miatt a folyamat csak lassan halad előre Közép- és Kelet-Európában.

Jegyzetek

¹ Jeanne K. Laux, Maureen A. Mulot: *State Capitalism: Public Enterprise in Canada* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1988), 65. old.; Barbara Lee, John Nellis: *Enterprise Reform and Privatization in Socialist Economies*, Discussion Paper, 104 (Washington, D. C.: World Bank, 1990).

² Lee and Nellis uo. 1–2. o.; *The Economist* (1991. május 11.), 63–66. o. Branko Milanovic: „Privatization in post-communist societies”, *Communist Economics and Economic Transformation*, 3. évf. 1. sz. (1990–91), 5–39. o.

³ Milanovic, uo. 4–5. o.

⁴ „Perestroika survey”, *The Economist*, 1990. április 28., 11. o.

⁵ E. S. Savas: „Improving the performance of public enterprises through competition”, in: *Role and Extent of Competition in Improving the Performance of Public Enterprises*, Proceedings of a United Nations Interregional Seminar, New Delhi, 1988. április (New York: United Nations, 1989).

⁶ Alan H. Gelb, Cheryl W. Cray: *The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe* (Washington, D. C.: World Bank, 1991), 11–15. o.

⁷ Sweder van Wijnbergen: Should Price Reform Proceed Gradually or in a „Big Bang”? Working Paper, 702 (Washington, D. C.: World Bank, 1991).

⁸ E. S. Savas: „A taxonomy of privatization strategies”, *Policy Studies Journal*, 18. köt., 2. sz. (1989–90), 343–355. o.

⁹ S. McLachlan: *The National Freight Buyout* (London: Macmillan Press, 1983), 162–167. o.

¹⁰ Madsen, Pirie: *Privatization: Theory, Practice and Choice* (Hants, England: Wildwood House, 1988).

¹¹ David Lipton, Jeffrey Sachs: „Privatization in Eastern Europe: the case of Poland”, in: *Privatization in Eastern Europe*. Szerk.: Andreja Bohm és V. C. Creacic (Ljubljana, Jugoszlávia: International Center for Public Enterprises in Developing Countries, 1991).

¹² John T. Marlin: *Contracting Municipal Services* (New York: John Wiley, 1984); J. A. Rehfuss: *Contracting Out in Government* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1989).

¹³ Shelton Wanasinghe: „Privatization of government textile mills in Sri Lanka”, in: *Privatization and public enterprise: the Asian-Pacific experience*. Szerk.: Geeta Gouri (New Delhi: Oxford and IBH Publishing Co. 1991), 423–432. o.

¹⁴ „Privatizing East Germany”, *The Economist* (1991. szeptember 14), 21–24. o.

¹⁵ Bauer Tamás: „Reforming the planned economy: the Hungarian experience”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 507. köt. (1990. január), 103–112. o.

¹⁶ D. Manasian: „Business in Eastern Europe”, *The Economist* (1991. szeptember 21.), 14. o.

¹⁷ Uros Korze, Marko Simoneti: Privatization in Yugoslavia, in: *Privatization in Eastern Europe* Andreja Bohm, V. C. Creacic (szerk.) (Ljubljana, Jugoszlávia: International Center for Public Enterprises in Developing Countries, 1991), 90–117. o.

¹⁸ Uo.

¹⁹ Lipton és Sachs: *Privatization in Eastern Europe*.

²⁰ Svetozar Pejovic: „A property rights analysis of the Yugoslav miracle”, in: *Privatizing and Marketing Socialism*. Szerk.: Jan. S. Prybyla *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 507. köt. (1990. január), 123–132. o.

²¹ Milanovic: *Post-Communist Societies*, 8. o.

²² Korze és Simoneti: *Privatization in Yugoslavia*.

²³ Witold Walkowisk, Mikolaj Bretkopf, Dariusz Jaszczynski: *Private sector and privatization in Poland* (1990. június).

²⁴ Action program for „Hungary in transformation to freedom and prosperity”, a Kék Szalag Bizottság jelentése, Budapest (1990. április).

²⁵ A privatizációs törvények összefoglalását l.: *Privatization in Eastern Europe*. Szerk.: Andreja Bohm és Vladimir G. Creacic (Ljubljana, Jugoszlávia: International Center for Public Enterprises in Developing Countries, 1991).

²⁶ Korze, Simoneti: *Privatization in Yugoslavia*.

²⁷ Janusz Lewandowski, Jan Szomburg: The strategy of privatization, xerox, Piacgazdaság és Tulajdonreform Kutatóintézet, Gdańsk, Lengyelország (1990. október), 7–8. o.

²⁸ Karel Kopp: Privatization in Czechoslovakia, *Czechoslovak Economist Digest*, 1991. február), 2–6. o.

²⁹ Uo.

Tárgymutató

Alkalmazotti részvényvásárlás 245, 278

Amtrak 149, 150

Anglia *lásd* Egyesült Királyság

Ausztrália

- légi közlekedése

- szabadidő-utalványos rendszere

Állam hatása a gazdaságra 24

Állami

- alkalmazottak foglalkoztatási biztonsága 256

- alkalmazottak javadalmazása 39–40

- állások 38–39

- beavatkozás növekedése 41

- értékesítés 75

- infrastruktúra 169–171

- költségvetés bevételeinek csökkentése 33–34

- monopóliumok 36–37, 107, 249–250

- szektor a fejlődő országokban 36

- szektor terjedelme 107, 115–116

- szerződések példái 78–79

Állami szolgáltatás

- költségeinek alábecsélése 257–258

- méretgazdaságossága 107–108

- mint kínálati megoldás 72–74

Állami terhek (feladatok) átruházása 27, 234–241, 269, 283, 294–297

- állami vállalatról 241

- államtalanítás révén 241–246

- definíciója 233

- hajléktalanok ellátásában 235

- közoktatásban 235–236

- mikroközösségek 236

- nemteljesítésből fakadó 235–236

- óvodai ellátásban 234

- szabadidős tevékenységeknél 235

Állami tőke kivonás 241, 243–244, 291–294

- csoportérdekek 246

- eszközeit befolyásoló tényezők 244

- fejlődő országokban 245

- ipari országokban 245

- kizorítással 297–298

- mint a terhek átruházásának esete 233

- , részleges 241–242, 244–245

Állami tulajdon 171–174

Állami (tulajdonú) vállalat (ÁTV, ÁV) 171–174, 241–246

- bérbeadása 293

- értékesítése 301–305

- fejlődő országokban 172–173

- szerepe a szocialista és a tőkés gazdaságokban 288

- vevői 145

Államtalanítás 172–173, 233, 241–146, 269

- definíciója 241

Álláslehetőségek 111–113

Banglades

- családtervezés magánügynökséggel 200

Biztosítási programok privatizációja 171

Börtönök 190–191

- bérleti-vételi szerződés 190

- privatizációja 190–191

Busz közlekedés

- állami monopóliuma 149, 241

- iskolabuszok 145–146

- , magántulajdonú 147–148

- részleges kínálati megoldások 95

- , városi 144–148

Conrail 149

Család

- funkcióinak kormányzati funkciókká válása 26

- mint önkiszolgáló egység 90

- mint társadalmi intézmény 239

Csehszlovákia

- állami vállalatok 287

- kisprivatizáció 305–307

Dereguláció 290

- kizsorítás 298
- közlekedésben 241
- légi közlekedésben 151
- piac szerepének növelése 240, 277
- taxiközlekedésben 277

Egészségügyi szolgáltatások 55, 193–200

- Egyesült Államokban 65
- , ingyenes 104
- nem hatékony utalványos rendszerei 279
- szegények számára 196
- Szovjetunióban 33
- szubvencionálással 86–87; *lásd még* Medicaid, Medicare

Egyenlőség 23

- gazdasági 110–111

Egyesült Királyság

- állami lakások 203–204
- állami vállalatok 287
- állami részlegek versenyeztetése 262
- privatizáció 173–174, 304
- telefonhálózat 161
- utak karbantartása 262

Elektromos áram

- kínálati megoldások 156–158
- kormányzati feladatok 158
- termelésének költségelemzése 156–157

Elit

- , problémamegoldó 36

Élelmiszerjegy 106, 116

- mint utalvány 87–88, 122, 211

Fejlődő országok

- állami állások 38
- állami szektora 36
- állami tőke kivonás 245
- iskolái 215
- közlekedése 144
- telefonszolgáltatása 160
- vízellátása 154

Foglalkoztatás

- kisebbségek foglalkoztatása 111–113
- privatizáció hatása a foglalkoztatásra 111–112, 277

Franciaország

- távközlési rendszer 160

Görögország

- vasutak 150

Hajléktalanok 201, 235, 237

Haveri kapitalizmus 245

Helyi önkormányzatok

- szerződésbe adási tevékenysége 80–82
- koncessziói 86

Honvédelem 192–193

- mint közjóság 51
- mint közösen fogyasztható jószág 49
- szerződéses megoldások a honvédelemben 192

Infrastruktúra *lásd* Állami infrastruktúraIskolák *lásd* Oktatás

Japán

- privatizáció 174
- telefonszolgáltatás 161

Javak és szolgáltatások

- alapvető tulajdonságai 47–48
- ideáltípusai 50
- természete és a kínálatukra alkalmas megoldások 103–104
- természetének átalakulása 63–66

Javak fogyaszthatósága

- egyéni 48–49
- közös 48–49

Jóteknysági tevékenység

- , magán és állami 238–239
- , magatartást megváltoztató 238

Jugoszlávia

- kormányközi verseny 250–251
- munkástanácsok 290

Kanada

- privatizálás 174, 242
- tűzvédelem 189
- vasutak 150

Kárpótlás 300

Kereslet *lásd* Szolgáltatások kereslete

Kína

- állami tulajdon bérbeadása 295
- kényszerabortuszok 239
- privatizáció 174, 272

Kínálat *lásd* Kínálati megoldások

Kínálati megoldások 69–96

- állami értékesítés, mint kínálati megoldás 75
- , állam szerepét korlátozó 246
- elektromos áram-termelésben 156–158
- elemzése és összehasonlítása 103–114, 124
- hibrid 94
- költsége és haszna 108
- oktatásban 216–217
- önkéntes 89–90
- piaci 88–89
- részleges 94–95
- többszörös 91, 94

Kisebbségek

- álláslehetőségei 111–113
- egyenlő bánásmód 111–114
- kisebbségeknek nyújtott szolgáltatások 113
- vállalkozásai 112–113

Kisprivatizáció 305

- problémái 306

Kiszorítás

- deregulációval 298; *lásd még* Állami tőkeki-
vonás kiszorítással

Kizárási tulajdonság 47–48, 103–104

- példái 49–55

Kollektív cselekvés 69–70

Koncesszió 85–86

- definíciója 85
- mint privatizációs módszer 295
- rugalmassága 107
- szabadidős és üdülési szolgáltatásokra
220–221
- vízellátásra 154–155

Kongresszusi Költségvetési Hivatal (CBO) 161–162

- becslése a szerződésbeadás költségeiről 263

Kormány

- feladatköre és jelentése 285
- kormányellenes hangulat 24
- kormányzati munkával kapcsolatos adminis-
isztratív és kereskedelmi tevékenységek
161–167
- mint társadalmi intézmény 285
- szerepe a kollektív cselekvésben 283
- túlságos hatalma 23

Kormányzati költsékezés

- politikai kényszere 34–35
- csökkentése 33, 246

Költsékezési koalíciók 40–41, 210, 256

Költségcsökkentés a „tejszín leförlésével”
280–281Költségek alábecslése az állami szolgáltatásoknál
257–258Költség-haszon elemzés a kínálati megoldásoknál
108

Költség-összehasonlítás

- állami és szerződésbe adott szolgáltatásoknál
256–257
- általános hibái 257

Költségvetési illúzió 32–33

Közjavak

- előállítása 70
- haszonélvezői és fizetés a közjavakért 60–62
- kínálata 58–59, 103–104
- körének bővülése 62–63
- mérése és kiválasztása 59–60
- példák közjavakra 50–54

- a „potyázás” problémája 59

- szolgáltatásának szervezője 72

Közlekedés 144–154, 297

- mint díjfizető, magán- vagy közjóság 55
- mint érdemjóság 64
- összehasonlító elemzései 144, 147
- privatizációs stratégiája az Egyesült Államok-
ban 148
- utalványok 122

Közmunkák

- negatív ár közmunkára 84
- szerződéses belépés fogalma 261
- szerződésének figyelemmel kísérése 267–268
- szerződési feltételeinek meghatározása
264–266
- versenytárgyalásának irányelvei 266–267;
lásd még Közmunkák szerződésbe adása

Közmunkák szerződésbe adása

- érvek és ellenérvek 118–120
- költségmegtakarítása 130–135, 256–257
- terjedelme 79–84
- típusai 266; *lásd még* Közmunkák

Közös fogyasztathatóságú javak 48–49

Közös készletű javak 39, 51

- , állam által létrehozott 104
- kezelése 57
- kimerülése 57
- kínálati megoldásai 104
- kínálati problémája 56–57
- körének növekedése 62
- példák közös készletű javakra 54

Központi tervezés

- fejlődő országokban 36

Közszolgáltatások

- innováció 285
- intézményi megoldásai 100
- kereslete 29–34
- költségvetési illúzió 33
- túltermelése 38–39
- választéka 25; *lásd még* önkormányzati szol-
galtatások

Közvetítő struktúrák 210

Lakás

- alacsony jövedelműeknek 200–205
- , állami 203–205
- építési szubvenció 202
- , házigyári 205
- , magán 205–206
- mint érdemjóság 64

Lakáskérdés 201

Lakáskiutalás 123

- Lakásszektor
 - privatizálása 307
 - szabályozása 205–206
- Lakbérutalvány 87, 202, 211
- Lengyelország
 - állami vállalatok 287
 - kisprivatizáció 305
- Magyarország
 - Állami Vagyongűgynökség 304
 - állami vállalatok 287
- Medicaid 193, 196
 - utalvány 88, 122
 - utalvány bírálata 275
- „Medicaid-húsdaráló” 65
- Medicare 193, 196, 199
 - utalvány 88, 122
 - utalvány bírálata 275
- Méretgazdaságosság (Volumenhozadék)
 - és az állami szolgáltatások 107
- Monopóliumok
 - , állami 36–37, 107, 249–250, 289
 - állami tulajdonú vállalatok monopolhelyzete 172
 - , hosszú és rövid távú 265
 - következményei 250–251
 - oktatásban 251–253
 - , postai 158–160
 - privatizálása 241–243
- Munkásrészvétel 245
- Munkástanácsok 290
- Munkavállalói részvénytulajdonosi program (ESOP) 245, 278
- Nagy Britannia *lásd* Egyesült Királyság
- NASA 153–154
- Oktatás
 - Athénben és Spártában 251–252
 - és „tejszínlefölözés” 219
 - kínálati megoldások az oktatásban 216
 - kínálói 105
 - , magán 216, 218–220
 - mint érdemjóság 64
 - mint közös fogyasztás 55
 - mint magánjóság 55, 64
 - monopóliuma 251
 - oktatási adókedvezmény 216–219
 - oktatási kiadások 35
 - oktatási központok 252
 - szakoktatás 252, 253
 - teherátárítás a közoktatásban 235
 - utalványos rendszere 216–219
 - választási szabadság az oktatásban 217–219
- Óvodák 211–212
 - és teherátruházás 234
 - és utalvány 122, 210
- Önkormányzati szolgáltatások
 - és a kisebbségek 113–114
 - kiadása szerződéssel 79–84
 - kormányközi szerződéssel 76–77; *lásd még* Közmunkák, Közszolgáltatások
- Összejátszás 109, 138, 269
- Piaci rendszer
 - egyenlőség
 - gazdasági döntések 24
 - mint kínálati megoldás 88–89
 - sikeres felhasználása a privatizációban 275
- Postai szolgáltatások 158–160
- Posztszocialista országok
 - privatizációs módszerei 291
 - privatizációs problémái 298
 - privatizációs programok céljai 291
- Potyázás *lásd* Közjavak
- Privatizáció
 - Argentínában, Braziliában, a Fülöp-szigeteken, Japánban, Kanadában, Kínában, Mexikóban, Olaszországban, Spanyolországban 174
 - , átmenetei 97–98
 - biztosítási programoknál 171
 - ellenzői 72, 111, 255
 - értelmezése 19, 97
 - , filantrópiára alapozott 123
 - hatása az álláslehetőségekre 111–112
 - kibontakozása az Egyesült Államokban 130
 - koncepcionális problémái 273–274
 - megvalósításának lehetőségei 118–124
 - melletti indokok 20–26
 - mint eszköz és cél 283
 - monopóliumok privatizálása 241–243
 - önkéntes szervezetek révén 123
 - piaci privatizáció sikerességének feltételei 275
 - piaci lépés felszabadításával (deregulálással) 241
 - posztszocialista országokban 287–309
 - privatizációs miniszter 174, 298
 - stratégiai 233
 - szerződéses privatizációt siettető események 254–256
 - szocialista országokban 174, 274
 - Szovjetunióban 274
 - szükséges feltételei 274–276

Részvények ingyenes szétszátása 291, 302–303

Sokkterápia 290

Spontán privatizáció 303

Srí Lanka

- családtervezés magánügynökséggel 200

Szerződésbe adás (Szerződéses üzemeltetés)

- definíciója 78
- elhatározását siettető események 254–256
- fizetési módja 266
- hatékonysága 118
- humán szolgáltatások szerződésbe adása 278–280
- katonai szolgáltatások szerződésbe adása 78–79
- közszolgáltatások szerződésbe adása 253–269
- közterületek takarításának szerződésbe adása 139, 163–164
- közvélemény-kutatások a szerződéses szolgáltatásról 121
- kormányok részéről 78–79
- közalkalmazotti szakszervezetek 255
- mint privatizációs forma 254, 269, 277–281
- munkaszerződések 255
- oktatás szerződésbe adása 218
- eljárások szerződésbe adása 79
- rugalmassága 107
- szabotázs 264
- szocialista és poszt szocialista országokban 295
- városok és megyék részéről 80–81
- verseny 260–264; *lásd még* Közmunkák szerződésbe adása

Szolgáltatások

- állami (köz) és nem állami (magán) elválasztása 22
- funkcionális szétszátása 96
- hatékonysága 106–107
- „kemény” és „puha” 265, 275
- mérete 107–108
- specifikális 105; *lásd még* Közszolgáltatások, Szolgáltatások kereslete

Szolgáltatások kereslete

- demográfiai változások 29
- jövedelem növekedése 30
- jövedelem-újraelosztás 30–31
- infláció 29
- urbanizáció 30

Szovjetunió 115

- állami szolgáltatások 74
- költségvetési illúzió 33
- magánjavak 103
- oktatás 215
- privatizáció 174, 274

Szűkösség *lásd* Kizárási tulajdonság

Távközlés 160–161

Tejszínlefelőzés

- elemzése 280–281
- oktatásban 219
- tömegközlekedésben 149

Tömegközlekedés *lásd* Közlekedés

Tűzvédelem 187–190

- mint közjószág 54

Városi szolgáltatások *lásd* Önkormányzati szolgáltatások

Verseny 269, 290

- állami és magánszektor között 261
- állami és szerződéses szolgáltató között 133
- áramszolgáltatásban 156–158
- bevezetésének stratégiája 250
- buszközlekedésben 145
- kínálati megoldások között 106
- monopólium 249–251
- oktatásban 216
- , periodikusan megismétlődő és állandó 263
- szerződés 260–264

Verseny tárgyalások 260–269; *lásd még* Közmunkák

Vesztegetés 109

- szavazók „megvesztegetése” 34–35

Visszaállamosítás 300

Volumenhozadék *lásd* Méretgazdaságosság



A kiadásért felelős az Akadémiai Kiadó és Nyomda Vállalat igazgatója

Felelős vezető: Zöld Ferenc

Budapest, 1993

Felelős szerkesztő: Szlávik Tamás

Műszaki szerkesztő: Marton Andor

A fedélterv Maczó Péter munkája

Kiadványszám: 3/15

Megjelent 28,5 (A/5) ív terjedelemben

93/1271 Franklin Nyomda, Budapest

A privatizáció az egyik legfontosabb kérdés ma a magyar társadalomban, és jelentős tényezővé vált az utóbbi években a fejlett ipari országokban is.

E. S. Savas, a téma kiváló amerikai szakértője ezt a rendkívül izgalmas kérdést dolgozza fel művében. A privatizációt a következő módon definiálja: „A privatizáció az állam szerepét csökkentő, a magánszektor szerepét növelő folyamat bizonyos tevékenységek körében vagy bizonyos eszközök tulajdonlásában.” Ez a meghatározás a jóléti társadalmak hatékony működtetésének újfajta értelmezéséből fakad.

A kötetben a szerző a privatizáció számos elméleti kérdését tisztázza, megjelöli az államnak a privatizálási folyamatban betöltendő szerepét, majd megvalósításának feltételeivel és gyakorlatával foglalkozik.

Az eredetileg tíz fejezetből álló műhöz Savas a magyar olvasó számára is igen tanulságos kiegészítést írt, amelyben részletesen elemzi a nemzeti vagyon túlnyomó részét birtokló állami vállalatok privatizálásával küzdő volt szocialista országok problémáit.

Ára: 1045,— Ft 10% áfával

Akadémiai Kiadó, Budapest



E.S. SAUAS

PRIVATIZACIÓN

5088832