

*Paul Starr*

## A privatizáció jelentése\*

A privatizáció olyan, némileg homályos fogalom, amely éles politikai reakciókat szokott kiváltani. Rendkívül racionális eszméket és gyakorlati politikákat épp úgy takarhat, mint szertelen, megvalósíthatatlan elképzeléseket. Noha jelentése sokféle és olykor tisztázatlan, a privatizáció politikai eredete és politikai célkitűzése egyértelmű. Azokból a mozgalmakból bontakozik ki, amelyek Nyugaton szembehelyezkednek a kormányok túlnövekedésével, s benne testesül meg korunk legjelentősebb konzervatív kísérlete e növekedés pozitív ellen-alternatívájának megfogalmazására. A privatizációs javaslatok korántsem elégszenek meg azzal, hogy a szolgáltatásokat visszautalják a magánszféra működési terepére. Egyes javaslatok egyenesen újfajta piaci viszonyokat szándékoznak teremteni, és a konvencionális állami programokhoz hasonlítható, sőt, azokat túlszárnyaló eredményeket ígérnek. Ennél fogva hiba volna ezt a mozgalmat félreérteni, és úgy tekinteni, mintha csupán az állam kiadásaival és részvételével szembehelyezkedő hagyományos ellenállást ismételné újra. A privatizációs kezdeményezések jelenlegi hulláma új fejezetet nyit az állami és magánérdekek közötti ingadozás konfliktusában.

Ez az írás megpróbálja tisztázni a privatizációnak mint eszmének — elméletnek és retorikának, valamint gyakorlatnak — a jelentését. Remélem, jelen okfejtés érthetővé teszi, általában miért ellenzem a privatizációt, noha egyes álláspontjait, sajátos kezdeményezéseit én is támogatom. De e politikai indíttatású állásfoglaláson túl, a privatizációs törekvéseket — mint mozgalmat — igen komolyan veszem; minden jel arra utal, hogy ez a folyamat korunk társadalmában az intézményi hatáskörök legfontosabb területeit újjá fogja alakítani. (..)

### A privatizáció politikai jelentése

A privatizáció fogalma csak a hetvenes évek végén, a nyolcvanas évek elején honosodott meg a politikában. Ám úgy Nagy-Britanniában, mint az Egyesült Államokban a konzervatív kormányok felemelkedésével párhuzamosan a privatizáció elsősorban két dolgot kezdett jelenteni.

1. a tevékenységek vagy funkciók eltolódását az állami szektorból a magánszektorba;

\* *A The Meaning of Privatization* c. 1989-ben megjelent cikk rövidített változata (Princeton University Press, pp. 15—48.)

2. sajátlagosabban: a javak és szolgáltatások előállításának állami kézből magánkézbe történő átadását.<sup>1</sup> A kormány azon kívül, hogy közvetlenül szolgáltatásokat állít elő, megteremti a társadalmak működési, jogi kereteit, szabályozza a társadalmi-gazdasági életet, sőt olyan szolgáltatásokat is finanszíroz, amelyeket a magánszféra hozott létre és használ. A privatizáció első, tágabb értelemben vett definíciója magában foglal minden, az állam szabályozó és költsékezési politikájára kiható redukción. A privatizáció második, körülhatároltabb definíciója nem foglalja magában a deregulációt és a kiadások csökkentését, csak akkor, ha az a javak és szolgáltatások termelésének az állami szektorból a privát szektorba való elmozdulása eredményeként következik be. Ehelyütt ezt a második, lényegretörőbb definíciót fogom alkalmazni. Ez a definíció nyitva hagyja annak lehetőségét, hogy a kormányzati kiadások és szabályozások nem csökkennek szükségszerűen a privatizáció során, sőt talán még több is lesz belőlük.

Ennek a definíciónak néhány pontja további kifejtésre szorul. Először is, az állami szektorhoz tartoznak az állam részeként adminisztrált képviseltek illetve állami tulajdonú szervezetek, mint például az állami vállalatok, vagy az olyan független állami testületek, mint a British Broadcasting Corporation (BBC) vagy New York avagy New Jersey állam kikötői hatóságai. A magánszektorba pedig nemcsak a kereskedelmi cégeket foglalom bele, hanem mindenféle informális és családi tevékenységet is, csakúgy, mint az önkéntes egyesületeket, szövetségeket és privát non-profit testületeket.<sup>2</sup>

Másodszor, a definícióban a privatizáció olyan esetekre vonatkoztatható, amikor az államtól a magánszektor felé, nem pedig valamelyik szektoron belül történik elmozdulás. Eképpen egy állami irodának független közhivatallá, vagy állami menedzselés alatt álló vállalattá való átalakulása nem jelent privatizációt, jóllehet magának a vállalatnak a működtetését esetleg kereskedelmi alapokra helyezték.<sup>3</sup> Ilyen volt például, amikor a United States Post Office-t 1971-ben (United States Postal Service név alatt) állami korporációvá alakították át. Hasonlóképpen, egy non-profit szervezet átváltozása alapítót termelő céggé még nem privatizáció, habár azáltal a cég a piac felé orientálódhat. E kétfajta intraszektorális átalakulás mindegyike kommercializálódásnak fogható fel; állami szervezetek esetében a kommercializálódás olykor a privatizációt megelőző fokozatot jelentheti.

Harmadszor, a szolgáltatások előállításának az állami szektorból a magánszektor felé csúszását nemcsak olyan tudatos kormánytevékenység hozhatja létre, mint amilyen például a vagyon eladása; előállhat olyan cégek és személyek döntésének eredményeként is, akiket és amelyeket egy kormány vagy nem tud, vagy nem akar kielégíteni és ellenőrizni. Sok országban az oktatással, az egészségvédelemmel, vagy a nyugdíjjal kapcsolatos magánkereslet meghaladta az állami kínálatot. Ennek eredményeképpen a magániskoláztatás, az egészségügy és a nyugdíjbiztosítás magánmegoldásainak aránya megnövekedett. Ezt nevezzük kereslet-vezérelt privatizációnak. Ha ugyanis a privatizáció olyan folyamat, amelyet a kereslet irányít, az állami szervezetek abszolút visszaszorítására nincs feltétlenül szükség. Az indítók talán a stagnálás, vagy az állami szektorban végbemenő lassú növekedés. Egyes szocialista társadalmakban egy „fekete” gazdaság kialakulása jelenti a privatizáció egyik formáját; ez azonban nem tervezett folya-

mat (noha könnyen lehet, hogy a fejlődés tervezésének eredménye). Más szavakkal: a privatizáció — amennyiben egy folyamat eredménye — több intézményi változást idéz elő, mint amennyit a tudatos privatizációs politika visz végbe. Ezért ajánlatosnak látszik különbséget tenni egyes privatizációs esetek között aszerint, hogy mi gyakorolt rájuk nagyobb befolyást: a *politika* vagy a *kereslet* irányította folyamat.

Negyedszer, ha az ember a termelési szféráról a fogyasztói szférára fordítja tekintetét, alternatív módon azt mondhatja, hogy a privatizáció nem más, mint a közjavaknak magánjavakkal való felváltása. A közjavaknak közgazdasági értelemben két megkülönböztető jellemzője van: egyrészt az egyik ember fogyasztása az adott jószágból nem csökkenti a másikat, másrészt pedig, bárkit is kizárni a fogyasztásból még ha nem is lehetetlen, de költséges. A közjavakat nem szükségszerűen a kormánynak kell előállítania vagy gondoznia. A rádiós vagy televíziós programok közjavak akkor is, ha kereskedelmi csatornák közvetítésével jutnak el a közönséghez; a videokazetták vagy a kábelhálózatok programjai azonban már nem sorolhatók ebbe a kategóriába. Az ilyenfajta — nem műsorszórás útján — közvetített programok felé fordulás a fogyasztás privatizálását célozza meg, még akkor is, ha a helyi kábelszolgáltató hálózat a város tulajdona (Starr, megjelenőben).

Attól függően, hogy a termelés helyszíneiről vagy a fogyasztás formáiról beszélünk, a privatizáció különféle dolgokat jelenthet. A termelés vonatkozásában az „egészségügy privatizálása” azt jelentheti, hogy az állami keretek között működő orvosi ellátás magántulajdonba tevődik át; a fogyasztás vonatkozásában meg azt, hogy a közegészségügyi kiadások helyett (mint a környezetvédelem, a védőoltások és hasonló) az individuális egészségvédelem kiadásaira fordítanak pénzt. Hasonlóképpen, a közlekedés privatizálása jelentheti azt, hogy egy városi autóbusz-hálózat állami tulajdonból kereskedelmi tulajdonba megy át, de azt is, hogy az emberek nem autóbusszal, hanem a saját kocsikkal közlekednek (és ebből a szempontból érdektelen, hogy állami vagy kereskedelmi jellegű busztársaságról van-e szó). Szigorúan véve, a tömegközlekedés nem tartozik a közjavak közé: ki lehet belőle zárni embereket, s egy ülésre csak egy ember ülhet le; mivel azonban a buszok és a vonatok nyitva állnak a közönség széles rétegei előtt, ezek a tömegközlekedési eszközök — a magánautókhöz viszonyítva — a „közfogyasztás” sajátos formájának képét öltik. Általánosabb értelemben elmondható, hogy a Young és Wilmott (1973) leírta történelmi folyamat, a fogyasztásnak az otthonokban való koncentrációja lényegében váltást jelent a fogyasztás mind privátabb formáinak megjelenését illetően. Ezt a váltást töméntelen kritika érte, lásd Galbraith híressé vált megjegyzését a magánjólét és a köznyomor kontrasztjáról (The Affluent Society, 1958). Írásomban valahányszor specifikusan arra hivatkozom, hogy a közjavakból magánjavak lesznek, vagy a közszolgáltatás szerepét átveszik a magán szolgáltatók, a „fogyasztás privatizációja” kifejezést használom. Privatizáció címen egyébként azt az eltolódást írom le — az „államitól” a „magán” felé —, amely a szolgáltatásokat létrehozó színtereken megy végbe.

Ennél az átmenetnél a kormány négyféle viselkedési stratégiával élhet:

1. felhagy a közösségi programokkal, kivonul ezekről a terepekről és elhárítja magától a kormányzati felelősségvállalást (ez az „implicit

privatizáció”), vagy kevésbé szélsőséges változatban az állami szolgáltatások nagyságrendjét, hozzáférhetőségét vagy minőségét korlátozza (ami a fogyasztók seregét átirányítja a magánereből előállított és beszerzett helyettesítő javak fogyasztására; ezt szokták „természetes lemorzsolódás által előidézett privatizációnak”, „privatization by attrition”-nak nevezni);

2. az állami vagyont magántulajdonba játssza át, egyaránt beleértve ebbe a közföldet, az infrastruktúrákat és a vállalatok eladását;

3. magánszolgáltatásokat kezd finanszírozni — például a „kiszerezés” intézménye révén, vagy utalványokkal — közvetlen állami szolgáltatások helyett;

4. feloldja a magáncégek belépési korlátait olyan területeken, melyek eddig állami monopóliumnak minősültek.

A privatizációnak ezek a formái változatlanságot mutatnak tekintetben, hogy a tulajdon birtoklása, a pénz és az elszámolási kötelezettség milyen mértékben mozdul ki az állami szektorból. Az alternatívák sora a totális privatizációtól (amikor a kormány teljesen leadja valamelyik hatáskörét) a részleges privatizációig terjed („kiszerezés” vagy utalványok). Én úgy értelmezem ezt a fogalmat, hogy privatizációs politikák a spektrum minden egyes szintjén előfordulhatnak, ám a privatizáció következményei függenek attól, hogy a spektrum melyik részén valósul meg. A részleges privatizáció esetében a kormány folytathatja a szolgáltatások finanszírozását olyan esetekben is, ahol leadta a működtetést, vagy fenntarthatja a tulajdont, de lemond a vagyon kezeléséről. A privatizáció ennél fogva csökkentheti a kormány által gyakorolt kontrollt és elszámolási kötelezettséget anélkül, hogy ezeket feltétlenül kiküszöbölné. Ahol a kormány pénzt ad a magánereből bonyolított szolgáltatásokért, ott folytatni kell az adóbehajtást. Ebben az értelemben a privatizáció (lásd a 3. pontban fentebb) szűkíti a kormánytevékenység operatív szféráját, de érintetlenül hagyja a pénzügyi vagy funkcionális részt. A kormányok azzal, hogy a szolgáltatások szabaddá tételét egy harmadik fél kezébe adják, valójában magánszervezetekre hárítják át az igények és panaszok gondját, ám egyúttal vállalniuk kell a kockázatot, hogy a harmadiknak bevont partnerek maguk is igényjogosultakként lépnek elő. Hogy a részleges privatizációnak ez a fajtája vajon eredményez-e valamilyen csökkenést a kormányok kiadásaiiban, ez már szükségszerűen gyakorlati, empirikus kérdésfelvetés.

Gyakran még a vagyon eladása is csak partikuláris érdekek transzferálását vonja maga után. A kormányok gyakran adják el egy-egy vállalat esetében részvényeik egy részét, de azt a lehetőséget elutasítják, hogy lemondjanak ellenőrző szerepükről. Ezekben az esetekben a privatizáció alig jelent többet alaptőke-emelésnél, mivel sem a vezetésben, sem a vezetői magatartásban, sem a vállalat és az állami hatóságok viszonyában nem történik változás. Noha szokatlanul hangozhat, nem mindig születnek magáncégek a privatizáció nyomán, hanem előfordulnak hibrid vállalatok is, amelyek az erőegyensúly tekintetében különböznek egymástól.

A vagyon privatizálására használt különféle technikák kihatnak arra is, ami majd a privatizálás nyomán kibontakozik. Az alkalmazott módszerek között magán árverezők részére szánt eladások ugyanúgy vannak, mint részvénykibocsátás, az alkalmazottak tulajdonhoz juttatása,

avagy a jogcímek átruházása a cégek jelenlegi vezetőire. A kormányok, egy-egy nem jövedelmező vállalkozás esetében gyakran nem az árak felemelésével reagálnak, hanem állami szerződéseket ígérnek az új tulajdonosnak, azonkívül adókedvezményt, vagy bizonyos monopóliumok privilégiumát. A privatizációs politikának ezek a variációi komplikáltabbá teszik a privatizáció gazdasági hatásaira vonatkozó naiv előrejelzéseket.

Mint ahogy különféle metódusok léteznek az aktívumok átengedésére, változatos metódusok vannak érvényben arra is, hogy az állami szolgáltatások államilag finanszírozott magánellátássá alakuljanak át. A kormányokat alapvető választás elé állítja a kérdés: vajon állami képviselők avagy magánfelek fogják-e megvásárolni a szolgáltatásokat? Ha az állam teszi, szerződéseket köthet és hiteleket nyújthat. Másrésztől viszont, ha magánszemélyek vásárolják a szolgáltatásokat, utalványokat oszthat szét, adóhiteleket vagy más adókedvezményeket ajánlhat, a kedvezményezetteket közvetlen úton, költségeik valamilyen arányában kárpótolhatja, vagy megfizetheti a kedvezményezettek által választott szolgáltatókat. Ha ez a tranzakció rutinná válik, már szerződésnek is tekinthető. További bonyodalmat jelent, hogy azok a magán partnerek, akiknek költségeit a kormány egészben, vagy részben állja, magánszemélyek is lehetnek (akik a szolgáltatásokat igénybe veszik), és munkaadók is. A privatizációs politika például adókedvezmények megadására buzdíthat, annak érdekében, hogy az állam által folyósítandó nyugdíjakat átvállalják a magán nyugdíjalapok, vagy egyéni nyugdíjszámlák (Ferrara, 1985; Godman, 1985; O'Higgins, 1986; Starr, 1988). Amikor a kormányok leadnak működő szolgáltatásokat, sok különféle társaságot tudnak hatalommal felruházni.

Nem kell automatikusan egyenlőségjelet tenni a privatizáció és a növekvő verseny közé. A két összefüggő folyamatot, privatizációt és liberalizációt igencsak óvatosan kell egymástól megkülönböztetni. Liberalizáció alatt általában a kormány kontrolljának csökkenését értjük; ebben a kontextusban arról van szó, hogy egy tevékenységet bekapcsolódni kényszerítenek a versenybe. Az állami monopóliumok területére való belépés deregulációjának bevezetése olyan formáját jelenti a privatizációnak, amely egyúttal liberalizálás is. Privatizálni azonban liberalizálás nélkül is lehetséges. Amikor a Thatcher-kormány eladta a British Telecom és a British Gas által kibocsátott részvényeit, magánmonopóliumokkal helyettesítette az állami monopóliumokat, és új szabályozó intézményeket hozott létre, néhány — előzőleg állami tulajdonos által gyakorolt — funkció betöltésére. A döntést, hogy mindenekelőtt liberalizálni kell — azaz nagyobb versenyre buzdítani —, kifejezetten elutasították, talán abbéli félelemből, hogy ez csökkentheti a társaságok részvényeinek árát (Kay, Mayer és Thompson, 1987; Brittan, 1985).

És megfordítva, az is lehetséges, hogy privatizálás nélkül liberalizáljanak; ezzel az állami szektorba is bevezetik a versenyt, anélkül hogy maga a tulajdon gazdát cserélne. Így például a beiratkozó diákok arányában a kormányok anyagi támogatást nyújthatnak az iskoláknak, ám a családok szabadon választhatnak a versengő nyilvános iskolák között; vagy pedig felszólíthatják az állami vállalatokat, vagy az azokat működtető társaságokat, hogy tőkéért vagy megbízásokért versengjenek. Még az is lehetséges, hogy az államosítást és liberalizálást egy-

idejűleg hajtsák végre, ahogy azt 1980-ban a francia szocialisták tették, amikor előbb államosították a bankokat, azután pedig liberalizálták a pénzpiacot.

Végül, ahogy különféle utak vezetnek ki az állami szektorból, úgy a magánszektorban is egy sor olyan célállomás van, amelyhez a privatizáció elvezethet. Az alternatív lehetőségeket a szervezeti komplexitás és tulajdonosi státus dimenziói mentén a következőképpen lehet osztályozni:

1. a személyes, családi vagy informális szektor, amelyet általában az önállóság, a kölcsönös segítség és az egyéni preferenciák iránti érdekenység példájaként szoktak felfogni;

2. az önkéntes non-profit vagy „független” szektor, mely formális, komplex szervezetekből áll és ugyanazokat az előnyöket tulajdonítja neki, amelyek az informális szektort jellemzik, de ezenkívül még a professzionális vezetés és menedzselés előnyeit is;

3. a kis üzletek szektora, amelyet vállalkozó kedvéért magasztalnak, és új munkalehetőségek forrásának tartanak;

4. a nagyvállalati szektor, ahol a teljesítmények javulásához fűzött remények alapja nemcsak a profitszerzés, hanem a professzionális vezetés és a méretgazdaságosságból fakadó megtakarítás is.

A felsoroltak közül az első két célállomás, az informális és non-profit szektorok arra hívják fel a figyelmet, hogy a privatizáció nem feltétlenül jelenti a kereskedelmi piacokra való támaszkodást. Sőt, ahelyett hogy egyféle célállomást követnének megadott térkép szerint, a privatizáció híveinek több, egymástól markánsan eltérő koncepciója van arról, hogy merre haladjanak. Én most azokra az elméletekre térek rá, amelyek ehhez a mozgáshoz a logikát, intellektuális összefogottságot és retorikát adják.

## A privatizáció mint elmélet és retorika

Azok a normatív elméletek, amelyek a privatizációt a politikai tevékenység kívánatos irányaként igazolják, inspirációjukat néhány különböző — a jó társadalmat megjelenítő — vízióból merítik. Közülük messze az a vízió a legbefolyásosabb, amely a laissez faire elvére és a szabad piacra támaszkodó gazdaságra alapul, és amely a piaci erők és tulajdonjogok szférájának kitágulásával nagyobb hatékonyságot, kisebb kormányhatalmat és több egyéni választási lehetőséget ígér. Egy második felfogás, amely a szociális szemléletű konzervatív tradíciókban gyökerezik, a közösségek megerősödését ígéri, ha a társadalmi ellátást nagyobb mértékben bízzák a családokra, egyházakra és más, szélesebb értelemben vett non-profit szervezetekre. A privatizáció itt az államtól, az emberi együttműködés politikától és üzlettől mentes formáihoz való visszavonulást jelenti. Egy harmadik perspektíva ugyanakkor a privatizációt az állammal szembeni követelések elterelésére, illetőleg a kormány „többletterheinek” csökkentésére irányuló politikai stratégiának tekinti. Ez az utolsó nézet — amelyet különösen napjaink neokonzervatív eszmerendszerével azonosítanak — nem szükségképpen ütközik az előző kettőével (sőt, a privatizáció egyes hívei mindhárom felfogásból merítenek), noha mindegyikük más és más szerkezetű analízist és politikát javasol. Még a privatizáció gazdasági modelljei között

is felfedezhető néhány finom, ám jelentős különbség, mégpedig két különböző nézet között: az egyik a privatizáció radikális felfogása a tulajdonjogok újraosztásáról, a másik egy jóval mérsékeltebb, konvencionálisabb felfogás, amely a privatizációt eszköznek tekinti egy háromszektorú gazdaság finomra-hangolásához.

### 1. számú gazdasági modell: a privatizáció mint a tulajdonjogok újraosztása

A magántulajdont és a piaci versenyt általában két olyan dolognak tekintik, amelyek kéz a kézben járnak, ám a tulajdon és a piaci struktúra gyakran elválnak egymástól. A közgazdász előtt azonban, aki mindkét dolog híve, ott áll a kérdés: vajon rokonszenvének melyik tárgyat szeresse jobban? A magántulajdont, vagy a versenyt? Itt megoszlik a közgazdászok véleménye aszerint, hogy ki mit kedvel: a privatizációt-e, vagy a liberalizációt. Akik azt hiszik, hogy a hatékony teljesítmények a magántulajdontól függenek, azok persze a privatizációt részesítik előnyben, még olyan esetekben is, ahol általában természetesnek veszik a monopóliumok tényét. Megfordítva, akik a versenyt tekintik a hatékonyság legfontosabb ösztönzőjének, azok sokkal szkeptikusabban tekintik a privatizálandó monopóliumok előnyeit, és gyakran más programokra teszik le a voksukat, így például a deregulációra. A kormány telekommunikációs monopóliumának esetében például azok, akik a tulajdont támogatják, hajlandóságot mutathatnak arra, hogy a monopóliumot érintetlenül hagyják, míg akik a versenyt támogatják, inkább felosztanák a monopóliumot, az elosztás előtt, vagy éppenséggel továbbra is állami tulajdonban tartanák, miközben a magáncégek számára lehetővé tennék, hogy egyenlő feltételekkel versengjenek vele.

Így tehát az a felfogás, amely a privatizációt egyértelműen kívánatos politikaként jelöli meg, a tulajdonjogot a politikai gazdaságtan sarkalatos pontjának tekinti. Furcsa módon a két összeférhetetlen ágyastárs, a marxizmus és a chicagói közgazdasági iskola ezt az értékelést egyformán vallja. A tulajdonjog fontosságáról szólva, bár egymással ellentétesen, de egyformán erőteljesen amellett érvelnek, hogy a tulajdonjog a megfelelő szektorba kerüljön. A chicagói hagyományok talán két, egymással sok szálon rokon eszmerendszer keletkezett: a tulajdonjogok elmélete és a közösségi választás elmélete. Mindkettő megpróbálja úgy kitágítani a konvencionális gazdasági paradigmákat, hogy a klasszikus vállalatot és a tulajdonjogok modern elosztását egynek tekintik az intézményi formák sokféle lehetősége közül. Ebben a kibővített modellben az állami intézmények a tulajdonjogoknak egyszerűen alternatív konfigurációját képviselik, amelynek hatékonysága — a chicagói iskola elméletére alapozott előrejelzések szerint — általában kisebb, mint a magánvállalatoké.

Miként ezt olyan közgazdászok, mint Armen Alchian, Ronald Coase és Harold Demsetz kifejtették, a tulajdonjogok elmélete a szervezeti magatartások közötti különbségeket kizárólag a tulajdonjogok struktúrája által megteremtett egyéni ösztönzők alapján magyarázza (Alchian, 1965; Demsetz, 1967; Furubotn és Pejovich, 1972; de Alessi, 1987). Ebből a szempontból a tulajdonjogok megszüntik azokat a szociális és gazdasági kapcsolatokat, amelyeket az embereknek figyelembe

kell venniök, amikor szükében lévő anyagi eszközeiket használják, és itt nem csak arról a megengedett nyereségről van szó, amelyet a tulajdonosok élveznek, hanem azokról a károkról is, amelyeket másoknak tudnak okozni. A tulajdonjog több más jogot foglal magában, elsősorban is a jogot a vagyon felhasználására, formájának, tartalmának vagy elhelyezkedésének megváltoztatására, valamint e jogok mindegyikének vagy némelyikének átruházására. Ha az állam korlátozza ezeket a jogokat, akkor érvényességük is korlátozottá válik. Így elméleti szempontból a kulcskérdés elsősorban az, hogy kié lesz a tulajdonjog, és másodsorban, hogy milyen mértékben korlátozódik, illetőleg egyáltalán korlátozódik-e?

A mikroökonómia más ágaihoz hasonlóan, a tulajdonjogi iskola is tisztán individuális jelenségként írja le az emberi tevékenységet. Minél több nyereségre tehetnek szert az egyének a tulajdonuk gondozásából, annál jobban fogják gondolni azt. És megfordítva: ha a tulajdonjogok korlátozottak és inkább gyöngék, akkor a tulajdonosok is kevésbé motiváltak arra, hogy hatékony kontrollt gyakoroljanak tulajdonuk fölött. A magántulajdon koncentrálja a jogokat és az anyagi elismeréseket; az állami tulajdon szétmossa mindezt. A tulajdonjogi iskola nem ismeri el, hogy a magánvállalatok működésében fundamentális változás következik be akkor, ha a modern korporációkban szétválasztódik a tulajdon és a vezetés, a tulajdonosok és a menedzserek szerepe. Természetesen a részvényesek ezekben a kiterjedt korporációkban nem tudják a vezetést olyan szorosán ellenőrizni, mint ahogy tudták a „klasszikus” időkben a tulajdonosok. Ebből a szempontból a piac adja meg a szükséges ösztönzést ahhoz, hogy a testületi menedzsment túlzott bérekkel vagy figyelmetlenségből ne tékozzolja el a vagyont. Ha a vállalat nyeresége alacsony, a részvényesek eladják a kötvényeiket, és az árak leszállnak. Szélsőséges esetben a céget kívülállók szerzik meg, és a vezetők az utcára kerülnek. Ezek az elrettentő esetek — a hatástalan vezetés példái — az állami szektorban nem fordulnak elő. Mivel az állami vállalatokban a „részvényesek” (állampolgárok) nem rendelkeznek transzferálható tulajdonosi jogokkal, nem adhatják el — a vezetés teljesítményével való elégedetlenség jeléül — a részvényeket, ugyanakkor más törvényhozást szorgalmazni is költséges lenne a számukra. Nem beszélhetünk „a testületi kontroll árupiacáról sem: az állami vállalatokat nem lehet árverésen kiárúsítani azok számára, akik hisznek benne, hogy hatékonyabban tudnák a tőkét megforgatni. Az elmélet szerint tehát nem lehet megakadályozni, hogy az állami vállalatok vezetése elherdálja a vagyont.

Érdemes átgondolni a tulajdonjogra vonatkozó premisszákat és következtetéseket. Először is, az elmélet kimondja, hogy a különféle szervezetek teljesítményének összehasonlításakor a tulajdonlás minden más változónál erősebben határozza meg az eredményt. Az elmélet nem tulajdonít jelentőséget azonban olyan szervezeti jellegzetességeknek, mint a méret, a centralizáció, a vezetés vagy a hierarchia. Azonkívül nem ismeri fel a teljesítményekben mutatkozó olyan különbségeket, amelyek a nem világosan megfogalmazott célok vagy a szegényes információ következményei lehetnek. Az elmélet még a gazdasági ösztönzők hatását sem ismeri el, ha azok nem a tulajdonjogokhoz kapcsolódnak, hanem például különféle szerződéstípusokból származnak. Az elmélet — amikor általánosító megállapításokat tesz az állami és a ma-

gánszféra különbségeiről — nem mutat rá semmi esetlegességre. Nem írja körül azokat a sajátos körülményeket vagy jellegzetességeket, amelyek egy állami intézmény jó működését biztosíthatják. A betegség, amit a szóban forgó elmélet az állami szektorban diagnosztizál, öröklött és gyógyíthatatlan.

Másodszor, az elmélet a piacot tekinti a megítélendő értékek mércejének, és ezért veszteségesnek tartja az állami intézményeket, mivel azok nem ehhez mérik magukat. (A „résztvényesek” például nem adhatják el az értékpapírjaikat.) A túlélés a piacon természetesen a szervezeteknek attól a képességétől függ, hogy a tulajdonosok számára pótlólagos jutalmat, azaz profitot termeljenek. Ez nem az a standard, amelyet az állami intézményeknek általában el kell érniük. A tulajdonjogról alkotott felfogás szerint a társadalom akkor jár jobban, ha az állami szervezetek működését nem a politikai folyamatokban való elfogadottságuk igazolja, hanem az, ha magánkézbe adásukkal a jövedelmezőség próbájának vetik alá őket.

Harmadszor, a tulajdonjog elmélete azt is feltételezi, hogy a vállalatok ellenőrzésének piaca nagyon hatékonyan működik, és hogy a korporációk kisajátítását főképpen vezetőségeik szegényes teljesítménye indokolja. Manapság viszont az Egyesült Államokban egyes korporációkat éppen azért szereznek meg, mert gazdag készpénzalapokat halmoztak fel, ugyanakkor más korporációk pedig vezetőik preventív, bár hatástalan intézkedései révén — adósságok felhalmozásával — kerülnek el ezt a sorsot. Gyakran fordul elő, hogy nagy készpénzforgalmat bonyolító mamutvállalatok, kevés nyereséggel és általában sivár teljesítménnyel, eredményesebb cégek részvénytöbbségét veszik át. A korporációs kontroll piacán nem mindig jutalmazták az érdemet, ám a tulajdonjogról alkotott felfogásnak megfelelően a piaci figyelem arra kényszeríti a magáncégek menedzsereit, hogy hatékonyabban működjenek, mint az állami vállalatoknál vezető kollégáik. Az elmélet egyáltalán nem helyez hangsúlyt az állam ellenőrző szerepére, általában a demokráciára és a liberális demokrácia sokféle intézményére, mint amilyen például a sajtó, amelynek rutinfeladata az állami intézmények teljesítményének vizsgálata. A nyilvánosság ellenőrző szerepével kapcsolatos homályos ismeretek okai a közösségi választás elméletében keresendők.

A „Közösségi választás” — mely mint elnevezés nem egészen helytálló, mert az elmélet lényegében egyedül a magánjellegű választásokat ismeri el, — egyszerre jelenti a mikroökonómia egy ágát és a demokratikus politika egy átideologizált szemléletét. Az iskola analitikusai a mikroökonómia elemzési eszköztárát alkalmazzák a politikára, és általában úgy vélik, hogy bár a személyes önérdekek a piacon kedvező, a politikában azonban kóros eredményre vezetnek (Borcherding, 1977; Niskanen, 1971). Ezek a patológikus minták a választók, a bürokraták, a politikusok és az állami alapokból élők „potyautas” illetve „járadékleső” stratégiáit testesítik meg. Azok a választók, akik speciális kedvezmények elérésében reménykednek, koalícióra lépnek egy, a számukra kedvezőbb törvénykezés érdekében. Ez nem elsősorban a nélkülözést vállalni kényszerülő csoportokat jellemzi, hanem azokat, akiket a közös cselekvés várhatóan nagy eredménye hatékonyabb együttműködésre sarkall, mint amelyet azok az adófizetők képesek megvalósítani, akikre a költségek hárulnak. Általában azok, akiknek a

kiadások növeléséhez koncentráltan fűződik érdekük, jóformán „potyautasként” képesek viselkedni azokhoz képest, akiknek az alacsonyabb adó diffúz érdekük. Hasonlóképpen, azt mondják a „bürokratikus” cégek menedzsereiről, hogy azért maximalizálják a költségvetést, mert nagyobb hatalmat, több bért és egyéb mellékjövedelmeket akarnak elérni. A költségvetést maximalizáló stratégia mindenütt megnövekedett költségvetési kiadásokat eredményez, az erőforrásoknak a kormány szervei közötti nem hatékony elosztását és nem hatékony termelést. Ráadásul, amikor a kormányzati szervek szubvenciókat ítélnak meg, a potenciális kedvezményezettek egészen a segélyek értékéig hajlandók beruházni abba, hogy megemelt összegekért lobbizzanak — ami a készletek a politikai kedvezményekért és pozíciókért folytatott csatározások következtében bekövetkező politikai eltékozlásának legáltalánosabb esete.

A tulajdonjogok elméletéhez hasonlóan, a közösségi választás perspektívájából támadják az állami tulajdont és általában annak menedzselését. E nézetek vallói tanulmányokban kidolgozták és dokumentálták álláspontjukat a földek, az erdők, a vizek és más természeti források állami menedzseléséről, és összehasonlító elemzéseket végeztek az állami és magánvállalatokról egy sereg iparban, beleértve a légiforgalmat (Davies, 1971), a tűzvédelmet (Ahlbrandt, 1973) és a szilárd hulladékok eltakarítását (Bennet és Johnson, 1979). A tulajdonjog felfogása a természeti források menedzseléséről példát nyújt az elmélet alkalmazására. Ebből a nézőpontból tekintve, a köztulajdon elkerülhetetlenül elvezet ahhoz, amit Garret Hardin (1968) a „közlegelők tragédiájának” nevezett. Egyesek — racionális nyereségvágytól indítva — megrongálják és végül tönkreteszik a legelőket, míg saját tulajdonukat gondosan óvják. Eképpen a nyilvános legelők és erdők értelemszerűen sokkal mostohább bánásmódban részesülnek, mint a magántulajdonban tartott erdők és földek. Sőt, azok az állami felügyelőségek, amelyek a készletek fölötti gazdálkodást irányítják, mint a Forest Service, növekvő terjeszkedési politikájukkal eltékozzák az értékeket. Következésképpen a közterületek privatizációja egyben jobb karbantartást és hatékonyabb használatot is jelent. A környezet privatizációjának programja előirányozza a szövetségi földek — köztük a nemzeti parkok — eladását magánbefektetők részére, vagy legalább átadásukat olyan magánszövetségek számára, mint az Audubon Society (Smith, 1982); ugyanez a szerző még a veszélyeztetett állatfajták problémájának megoldására is azt javasolja, hogy új tulajdonokat kell kialakítani a vadállatok világában.

Röviden, a közösségi választás iskolája, az emberi viselkedésnek egy individualisztikus modelljéből kiindulva egy sereg empirikus megállapítást tesz, nevezetesen:

1. hogy a demokratikus politikák természetes velejárói a kormányok rendkívül nagygyá növekedő költségvetései;
2. hogy a kiadások növekedése az önérdéktől vezérelt választók, politikusok és bürokraták koalíciójának következménye;
3. hogy az állami vállalkozások teljesítménye szükségképpen kevésbé hatékony, mint a magánvállalkozásoké.

A közösségi választás iskolájának alapos elemzése önmagában egy teljes könyvre rúghatna, ám a kritika általános irányait azért vázolhatjuk. Először is, míg ez az elmélet a választókat úgy mutatja be,

mint akiket szűk magánérdekeik irányítanak, jelentős bizonyítékok vannak arra nézve, hogy a választók még a gazdasági megoldások kérdésében is inkább azonosítják saját érdekeiket a gazdaság összesített teljesítményével, mint hogy egyszerűen magántapasztalataikból kiindulva válasszanak (Orren, 1987; Kelman, 1987). Más szavakkal: a választók képesek arra, hogy saját érdekeiken túl kollektív érdekeiket is felismerjék. Valójában a „vitákkal való kormányzás” gondolatának éppen az a lényege, hogy fel kell fedezni és kifejezésre kell juttatni azokat a kollektív érdekeket, amelyeket a magánszféra csak nehezen tud megfogalmazni vagy megvalósítani; a közösségi választás elmélete pedig egyszerűen nem vet számot a politikai demokráciának ezzel a preferenciákat formáló funkciójával. Figyelmen kívül hagyja egyébként a liberalizmus architektúrájába beleépített korlátokat is. Az elmélet, miközben kimondja hogy a kormány szisztematikusan pazarol és növeli a kiadásait, azt már nem veszi tudomásul, hogy a kormány ágazatain belül és egyes ágazatai között ellenőrző vizsgálatok és pénzügyi mérlegek működnek. (Példa erre azoknak a vizsgálatoknak a sora, amelyeket a Kongresszus Költségvetési Bizottsága szokott lefolytatni a kiadási programokkal kapcsolatban.) Az elmélet szerint a kiadási programok azért fogadhatók el inkább, mert a bevételek koncentrálnak, a kiadások pedig szétterülnek, ám ugyanezek az érvek a speciális érdekből adott adókedvezményekre is vonatkoztathatók. E „pénzügyi illúziók” szimmetrikusak kell legyenek a folyamat mindkét — adó és kiadások szerinti — aspektusából, és nem tudják megmagyarázni az emeltebb adószintek felé mutató hosszú távú tendenciákat. A „Leviathán-elmélet” képviselői — ahogy Richard Musgrave nevezi őket — felnagyítják a magasabb kormányzási kiindulások történelmi trendjét; ám az adatok nem mutatnak gyorsuló növekedést a nemzeti jövedelem arányában (Musgrave, 1981.)

Az állami és magánszervezetek hatékonysági összehasonlításának empirikus tapasztalatai egyébként sokkal bonyolultabb képet mutatnak, mint azt a közösségi választás és a tulajdonjogok iskolái tudomásul veszik. Hogy megint a természeti források fölötti gazdálkodásból vegyük példánkat, idézzük Carlisle Ford Runge (1984) szavait, aki kimutatta, hogy az adatok szerint a szövetségi tulajdonban lévő legelők jobb állapotban vannak, mint a nem szövetségi legelők. Azon kevés releváns tanulmányok egyike, amelyeket az erdőségekről írtak, egy Minnesotában elvégzett felmérés rámutat arra, hogy a köztulajdonban lévő erdőségek rendkívül kis létszámú magánfelvásárlója a legcsekélyebb erőfeszítést sem tette azok fenntartása érdekében (Ellefson, Palm és Lothner, 1982). A „közlegelők tragédiájának” tétele összekeveri a köztulajdonban lévő erőforrásokat az állami tulajdonban lévő erőforrásokkal, és nem fogadja el azt a feltételezést, hogy a demokratikus folyamat vagy a szakmai menedzselés a választók, politikusok és hivatalnokok jövővel kapcsolatos attitűdjét más alapokra tudná helyezni, mint amilyenek a piaci viszonyok között uralkodnak. Számos megfigyelő szerint az amerikai menedzserek általában hajlamosak arra, hogy a rövid távú profitra koncentrálnak; a tulajdonjogi iskola ezzel szemben bátran kinyilvánítja, hogy a magáncégeknek elegendő indítékuk van arra, hogy a vadon élő állatok világát és az ősparkokat megőrizték a jövő nemzedékek számára.

A közösségi választás iskolájának retorikája egyfajta „keményfejű”

realizmus. Az elmélet naivitásként utasítja el az olyan polgári ideálokat, mint a köz szolgálatának gondolata, tagadja, hogy a választók vagy a politikusok képesek lennének arra, hogy saját nagyratörő vágyaikon túlmutató, szélesebb nemzeti érdekek alapján cselekedjenek. A demokratikus politikákkal való szembenállása kicsit olyan, mint a marxizmusé, és azt állítja, hogy a magasabb célkitűzések igénye csak megtévesztő porhintés. És a marxistákhoz hasonlóan, túllépve az államról alkotott korábbi romantikus és idealizált felfogáson, önmagát a tudományos haladás-megszemélyesítőjének tekinti. Ám ahelyett, hogy ez az álláspont az intuitív magatartáshoz képest előrehaladást jelentene, a közösségi választás iskolája éppen azokhoz szól, akik intuitív alapon ragaszkodnak ahhoz a meggyőződésükhöz, hogy bármit is tenne a kormány, a privát szektor azt jobban meg tudná tenni. A tulajdonjog és a közösségi választás iskolái együtt azt bizonyítják, hogy ha az emberi viselkedésnek egy tisztán individualisztikus modelljéből indul ki, és a politikát a piac halvány utáztatának tekinti csak, akkor a demokráciának valóban semmi értelme.

## 2. számú gazdasági modell: A privatizáció mint a gazdasági funkciók áttelepítése

A jobboldali iskolákhoz képest, amelyek az állami szektort gyógyíthatatlanul hatástalannak tartják, a konvencionális mikroökonómiában kiképzett elemzők az állami intézményekről sokkal árnyaltabb, bár még mindig nagyon kritikus felfogást vallanak magukénak. Ők az állami szervezetek teljesítményeit nem azoknak az ösztönzőknek tulajdonítják, amelyeket az állami tulajdon *per se* alakított ki. A főáramlatba tartozó politikaelemzők általában úgy vélik, hogy a helyes ösztönzőket az állami szervezetek keretein belül kell megtalálni. Természetesen széles a konszenzus arra vonatkozóan, hogy a versengő piacokon a magántulajdon hatékonyabban állítja elő a magánjavakat. Aligha hallani mértékadó véleményt amellet, hogy nagy teljesítményű sportkocsikat gyártó üzemek állami tulajdonban legyenek. Mindazonáltal az uralkodó állásponton belül is eltérőek a nézetek arról a szerepről, amelyet az állami intézmények töltenek be a közjavak termelésében és természetes monopóliumok menedzselésében. Azok, akik neoklasszikus képzettségben részesültek, és a versenyt tekintik a kulcskérdésnek, hajlanak arra, hogy a privatizációt részesítsék előnyben, ha az elmozdulást jelent a verseny irányába, olyan feltételek között, amelyek biztosítani tudnák a piac eredményes működését. Az utóbbi években a piaci hatékonyság igényét mindenestre sokkal liberálisabban fogják fel, miközben az állami vállalatok reputációja figyelemreméltóan lehanyaglott. A gazdasági és politikai analízisekben uralkodó konszenzus pedig több rokonszenvet tanúsít a privatizáció iránt, mint két vagy három évtizeddel előbb.

Míg a tulajdonjogokról alkotott felfogás szűkszavú és egyértelmű az állami és a magántulajdon közötti különbségek alapjainak elemzésében, a konvencionálisabb megközelítés több olyan elméletből tákolódik össze, amelyek a piac, az állam és a non-profit szektor nem hatékony teljesítményeinek feltételeit kutatják. Hagyományosan a piac csődjének elméletét veszi történeti kiindulópontul. Az örökölt neoklasszikus

hagyomány szerint a tökéletlen információ, a külső gazdasági hatások, a növekvő skálahozadék és (néhány verzióban) a vagyoni egyenlőtlen-ségek akadályozzák a piacot abban, hogy optimális teljesítményt nyújtson; innen már rövid — bár nem feltétlenül megteendő — lépés vezet ahhoz, hogy kimondjuk: ahol a piac kudarcot vall, az állami tulajdon vagy reguláció valamely formája indokoltá válik. (Az elmélet nem említi a reguláció és a tulajdon közötti választás kérdését.) Két nem-régiben megfogalmazott elméleti fejlemény azonban több óvatosságra int az állami intervenciókat illetően. A piacon először is nem kell tökéletes versenynek lenni, elegendő, ha az adott piac megtámadható; és ez a követelmény könnyebben teljesíthető, mint a tökéletes verseny (Baumol, Panzar és Willing, 1982). Másodszor, a közösségi választás elmélete sikeresen fogalmazta meg azt a kihívást, hogy ahol a piac csődbe jut, ott az állami beavatkozás is kudarcot vallhat, sőt, az elmélet azt sugallja, hogy az állam ilyenkor még alkalmatlanabbá válik. Ezzel párhuzamosan Charles Wolf Jr (1979) a nem piaci bukások bekövetkezésének egy csomó előfeltételét sorolja fel.

A piaci és nem piaci csődről szóló ikerelméletek mindegyike szerepet szán a non-profit szektornak; mert ha az államoknak és piacoknak nehézségeik támadnak, a filantrópia talán betöltheti a felleépő űrt (Douglas, 1983). Lester Salamon (1986) nem egyszerűen nem tekinti reziduálisnak a non-profit szektort, hanem azt írja, hogy az Egyesült Államokban a társadalmi szolgáltatásokat döntően a non-profit mechanizmusok állítják elő, és a kormányprogramok egyszerűen csak választ jelentenek arra az esetre, ha a nonprofit szektor csődöt mond. A végeredmény egy elméleti ötvözet, amely meghúzza a három szektor határait, és kimutatja, hogy a különféle tevékenységek milyen formákban szervezhetőek meg a leghatásosabban. Ha ebből a perspektívából tekintjük át, a privatizáció mód arra, hogy e kevésbé hatékony tevékenység hatékonyabb módon valósuljon meg, vagyis inkább a gazdasági korrekcióknak, semmint a radikális átrendezésnek az eszköze (Brodkin és Young, 1989).

A szektorális csőd kibővített elmélete az intézményi választás egyfajta ökológiai megközelítése. A különféle szektorok alternatív környezetet jelentenek egymásnak, az eldöntendő probléma pedig az, hogy egy bizonyos feladathalmazt vajon egyik vagy másik helyszínen lehet-e legjobban végrehajtani? Az elmélet egyébként nem rendel hozzá minden tevékenységet egy bizonyos szektorhoz. Egyik szektor sem kap jó osztályzatot olyan feladatok ellátására, amelyekkel kapcsolatban csak szegényes információk állnak rendelkezésre. Az elmélet ugyanakkor történelmietlen is; nem veszi tekintetbe azt a holt tőkét, amit egy szervezeti kapacitás kiépítése emésztett fel. Egy iparágat egy másik szektorba áthelyezni végül is nem költségmentes dolog. Mindezekon túl, a megközelítés legkomolyabb hibája az, hogy — mint minden gazdasági modell — mindenekelőtt a hatékonysággal törődik, és kevés mondanivalója van a szervezeti konstrukciónak más értékekre gyakorolt hatásáról.

Egy szervezetet a piaci erőknél kitenni azt jelenti, hogy az adott szervezetet a részvénytulajdonosok jövedelmének maximalizálására szorítjuk rá. Ezzel a szóban forgó jövedelmek talán hatékonyabb módon lesznek előállítva, ám ahogy George Yarrow (1986) megjegyezte, egyes tevékenységeket éppen azért vontak az állami szektorba, hogy

megvédjék őket az efféle nyomásoktól. Hogy ez ésszerű választás-e, erre a gazdasági modellek nem tudnak választ adni.

### A privatizáció mint közösségfejlesztés

Az érvek egy másik csoportja, amelyet nem elsősorban a hatékonyság foglalkoztat, a privatizációnak egy sokkal szociologikusabb elméletéből indul ki, amely nagy súlyt helyez a közösségek fejlesztésére. Ennek az álláspontnak egyik legfigyelemreméltóbb kifejezését Peter Berger és Richard Neuhaus (1977) adta; ők azt javasolják, hogy a kormány erősítse meg az önkéntes szervezeteket, a közösségi szervezeteket, az egyházakat, az önszervező csoportokat és más, kevésbé formális „közvetítő” intézményeket, amelyek az egyének és a társadalom „elidegenítő megastuktúrái között” helyezkednek el. Véleményük szerint a modern liberális állam ezeket az „értékteremtő”, „emberszabású” intézményeket aláaknázza azzal, hogy funkcióikat átruházta saját bürokratikus hivatalaira. Berger és Neuhaus nem ellenzik a társadalmi jólétről való gondoskodást, de azt ajánlják, hogy ahol lehet, az államigazgatásnak támaszkodnia kell ezekre a közbülső intézményekre az államilag finanszírozott szolgáltatások „kiközvetítésében”.

Az a nézet, hogy a privatizáció nem más, mint a hatalomnak a közösségek kezébe való áthelyezése, homlokegyenest ellentétes azzal a koncepcióval, amely szerint a privatizáció a tulajdonjogok kiterjesztését jelenti. Berger és Neuhaus kategorikusan visszautasítják az emberi motivációk túlságosan szűkre szabott szemléletét. Sőt, éppen azért bírálják a liberalizmust, mert az az egyén jogait a társadalmi csoportok saját értékeik érvényesítésére szolgáló jogaival szemben is védelmezi; a szerzők kiállnak például amellett, hogy a lakótelepek közttereire „demokratikus úton eldöntött” értékeket, azaz vallási szimbólumokat lehessen állítani. Kijelentik továbbá, hogy azok, akik az önkéntes szolgáltatások ideáját támadják, annak a kapitalista mentalitásnak a térhódítását segítik elő, amely minden dolgot pénzben akar kifejezni, aszerint, hogy mennyi dollárt ér, mert csak az képvisel értéket, amire ráragasztották az árcédulát. Nem a profitról szóló tanok kiterjesztése a céljuk, hanem inkább a társadalmi gondoskodás helyi jellegű, szűkebb körben értelmezett megerősítése. Ez a privatizáció emberarcú, és némi hasonlóságot mutat fel a közösségi szervezetekkel és szövetkezetekkel kapcsolatban kialakított baloldali állásponttal (Donnison, 1984).

Noha én a közösségek hatalommal való felruházását sokkal vonzóbbnak tartom, mint a tulajdonjogok perspektíváját, mégis cáfolnom kell Berger és Neuhaus állítását, hogy a liberális állam aláaknázza a közbülső intézményeket. A szerzők ugyanis nem veszik figyelembe az állam és az intézmények között lévő történelmi partneri kapcsolatot. A szociális gondoskodás története az Egyesült Államokban valójában nem vált hűtlenné az önkéntes intézmények érdemeihez. Salamon (1986) hangsúlyozza, hogy századunkban a szociális kiadások kiszélesedése az Egyesült Államokban nagyjából annak a szervezetnek a megnövekedését jelenti, amelyet a szerző a „harmadik fél” kormányának nevez (a harmadik félhez éppen úgy hozzátartoznak a helyi önkormányzatok, mint a magán, non-profit szervezetek). Számos non-profit közösségi intézmény életben maradása a kormány támogatásától függött. Rá-

adásul, ma sok helyütt találhatunk munkamegosztást az állami és az önkéntes szektor között. A non-profit szektorra való nagyobb fokú támaszkodás komoly problémák elé állíthatja az önkéntes intézményeket. Egy sor társadalmi szolgáltatás privatizációja történik napjainkban, de főként csak új profitérdekeltségű szervezetek növekednek, amelyek távol állnak azoktól a helyi, „emberléptékű” intézményektől, amelyek Berger és Neuhaus elképzeléseiben élnek. Köztük egyesek, mint például az elfekvő kórházak országos hálózata, semmivel sem kevésbé elidegenítőek, mint más korporatív „megastruktúrák”. Valószínűleg illúzió volna azt hinni, hogy ha egy nagy lépést teszünk a magánszféra szociális szolgáltatásai felé, az a közösségi szervezetek elszaporodásához fog vezetni; már csak azért is, mert a magánintézményeknek több tőkére volna szükségük, mint amennyivel tradicionálisan rendelkeznek. És ha az állam nem biztosítja a tőkét, akkor azt a tőkepiacokon kell beszerezni. Az egészségügyben a tőke iránti igény az egyik legkényyszerítőbb indoka annak, hogy a non-profit szervezetek — gyakran országos szinten is — kereskedelmi szervezetekké váljanak. Lehet, hogy a közösség hatalommal való felruházása jó eszmének bizonyul, de ha ez egyáltalán be fog következni, akkor az az egyre gyakoribb kormány-beavatkozások miatt fog megtörténni, és nem a privatizáció következménye lesz.

### A privatizáció mint a kormány túlterheltségének csökkenése

Végül van egy — a privatizálás jogosságát bizonyítani akaró — elmélet, amely szerint a privatizáció azért kívánatos, mert másfelé tudja terelni az állammal szembeni elvárásokat, vagy legalábbis csökkenti azokat. A hetvenes években egyes kritikusok azt állították, hogy a nyugati demokráciák a rájuk gyakorolt túlzott nyomás alatt szenvednek, és ez az oka a túlzott költsékezésnek és a gyenge gazdasági teljesítményeknek (Huntington, Crozier és Watanuki, 1975). Ebben a felfogásban a privatizáció egyike annak a sokféle politikának, amely ösztönzést ad a hanyatló remények ellenforradalmának. Hasonló gondolatmenetet követve, Stuart Butler — a Heritage Foundationtól — amellelt érvelt, hogy a privatizáció úgy gyógyíthatja meg a költségvetés deficitjeit, ha letöri azokat az állami kiadásokat terhelő koalíciókat, amelyeket a közösségi választás elmélete ír le. Ebből a nézőpontból a kormányvállalatok és állami szolgáltatások privatizálása az aspirációkat visszatereli a piac felé, és bátorítja a vállalkozó tudatot (Butler, 1985).

A privatizáció e politikai felfogásának több egymást átfedő eleme van. Először is, a vállalatok privatizációja a munkaviszonyok privatizációját is jelenti. A privatizáció hívei azt remélik, hogy az alkalmazottak bérköveteléseit eltéríthetik az adóztatás és kölcsönfelvétel sok lehetőségével rendelkező államkincstártól a magánmunkaadók felé, akik feltehetően keményebben fognak a bérköveteléseknek ellenállni. Az elmélet hívei ezenfelül abban reménykednek, hogy az újonnan privatizált menedzserek a vállalatok tulajdonosi státuszát lassan átszívárogtatják a dolgozóknak; ez az oka annak, hogy a privatizálók gyakran az egész vállalatot, vagy legalább a részvények egy részét el akarják adni a dolgozóknak, ráadásul igen kedvező áron. Amikor pedig a kormány a magánvállalkozó felé fordul — akkor is, ha csak néhány

kiemelt esetben teszi —, valójában keményebb vonalat fog követni a bértárgyalásokon, ezzel is gyengítve az állami tisztviselők szakszervezeteit.

Másodsor, a privatizálásnak ezek a hívei azt remélik, hogy a kedvezményezettek követeléseit is privatizálhatják. Azt szeretnék, hogy — amikor rosszul mennek a dolgok — a kedvezményezettek ne a kormányhivatalok előtt tüntessenek, hanem rohamozzák meg a magánszolgáltatásokat, vagy ami még jobb, egyszerűen csak váltsanak át más szolgáltatókra. Más szavakkal, a privatizáció nagyarányú eltolódást jelenthet — Hirschmann kifejezésével élve — a „tiltakozástól” a „kivonulás” felé, amint ezt az elégedetlenséggel való küzdelem kedvelt és szokásos taktikája előírja (Hirschman, 1970).

Harmadsor, az állami tulajdon és a vállalatok privatizációja egyben a vagyon privatizációját is jelenti. Olyan hívei, mint Margaret Thatcher, azért akarják a privatizációt, hogy növekedjék a részvényesek arányszáma a lakosság soraiban, és ennek következtében sokkal pozitívabb nézeteket valljanak a profítképzésről. A „népi kapitalizmus” régi eszme, de hogy ennek megvalósulását az állami vagyon privatizálása segítse elő, az teljesen új. Ezen túlmenően, egyéb vagyonok, mint például az állami lakások és a Társadalombiztosítási Alap privatizálásával a privatizálók remélik, hogy azok, akik korábban követeléseket fogalmaztak meg az állammal szemben, maguk is tulajdonosokká válnak, ami a kapitalizmus iránti erősebb azonosulást vált ki belőlük. Azt remélik, hogy az a dolgozó, aki a nyugdíját egy magántársaságtól vagy egyéni nyugdíjszámláról veszi fel, konzervatívabb nézetet alakít ki a világról, mint az, akinek egzisztenciája minden hónapban a lakbértámogatástól és a kormány által kialakított csekkktől függ.

A privatizációnak ez a politikai elmélete — akárcsak a gazdasági és szociológiai elméletek — éppen úgy tartalmaz tapasztalatokon alapuló előrejelzéseket, mint normatív ítéleteket. Az előrejelzések a privatizációnak a politikai öntudatra és cselekvésre gyakorolt esetleges hatását illetik; a normatív ítéletek az állami ellátás politikai alapjainak meggyengítésére irányulnak. Empirikusan nem tűnik valószínűnek, hogy a „kiszereződés” intézménye, a jóléti csekkek és a magánszolgáltatók kifizetésére vonatkozó más megoldások csökkentenék a kormánykiadásokra gyakorolt nyomást; a vállalkozók ugyanolyan valószínűséggel fognak lobbyzni a nagyobb kiadásokért, mint ahogy azt a közalkalmazottak is teszik (Starr, 1987). A privatizáció néhány egyéb formája ugyanakkor valóban változtathat az alapvető politikai értékeken, a megértési készségen és a társadalmi cselekvés képességén. Az állami lakások bérlőiből lakástulajdonosokat csinálni, állami alkalmazottakból magánalkalmazottakat, a társadalombiztosításban részesülőkből magán nyugdíjszámlák investorait csinálni nagyon is megváltoztathatja társadalmi és politikai gondolataik szerkezetét. Ezek a kilátások különféle kiutakat mutatnak a privatizáció hatékonyságáról szóló szokásos vitákból; arra szólítanak fel, hogy a privatizáció jelentését ne csak mint elméletet, hanem mint politikai gyakorlatot is tekintsük.

### **A privatizáció mint politikai gyakorlat**

Korábban azt mondtam, hogy az állami szervezetek, politikai rendszerek és országos kontextusok strukturális változatossága megnehezíti,

hogyan az ember bármilyen általánosításra törekedjen az állam és a magánszféra különbözőségéről és a privatizáció hatásairól. Az általánosítás feladatát még az is bonyolítja, hogy a privatizáció formái olyannyira változóak. Ezzel összefüggésben most megpróbálok felmutatni néhány tényezőt és a kritikai választásokat, amelyek megvilágítják, hogy a privatizáció mit is jelent a gyakorlatban, és megmagyarázzák, hogy a politikai gyakorlat miért ütközik oly gyakran az elmélettel.

### A politikai kontextus és a privatizációs szokások

A privatizáció jelentősége a gyakorlatban az adott nemzetnek a világgazdaságban elfoglalt pozíciójától függ. A gazdagabb országokban könnyű a privatizációt csupán belpolitikai kérdésnek tekinteni. Ahol azonban a reménybeli vásárlók külföldiek, mint a harmadik világban, az állami vállalatok privatizálása gyakran jelent egyben elnemzetietlenedést is — az ellenőrzés átengedését a külföldi befektetők vagy menedzserek kezébe. Mivel az állami tulajdonba vétel eredetileg gyakran a nemzeti önérvényesítés kivívásával kapcsolódott össze, olybá tűnik, mintha a privatizáció — nemzetközi nyomás hatásaként — viszszalépést jelentene. Ebben az értelemben a privatizáció jelentését a nemzeti emlékezet színezi. Még az Egyesült Államokban is másképpen értelmeznék a privatizációt, ha az eladásra szánt állami vagyont netán az oroszok vagy a japánok vennék át. Minél jobban függ egy nemzet a külföldi beruházásoktól, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy a privatizáció csökkenteni fogja a szuverenitás esélyeit, és felkelti a nacionalizmus szenvedélyét. Ahol a privatizáció ilyen kikutakat kínál, ott az út gyakran eltorlaszolódik, vagy az állampolgárok és a belföldi cégek számára exkluzív jogokat tartanak fenn az állam által felkínált vagyron, részvények vagy szerződések elnyerésére. Sok nyugati országban az állami tulajdon kezdettől fogva többet köszönhetett a nacionalista, mint a szocialista érzelmeknek; ebből következően aligha meglepő, hogy a nacionalizmus alkalmas lehet arra, hogy zátonyra futtassa vagy eltorzítsa a privatizációs törekvéseket.

A világban mindenütt, a katonai vagy gazdasági jelentőséggel bíró vállalatok privatizációja különösképpen érzékeny kérdéseket vet fel a szuverenitással és biztonsággal kapcsolatban. A legtöbb olajkitermelő országban például aligha valószínű, hogy egy kormány állami olajtársaságokat privatizáljon, a várható belpolitikai reakciók miatt. Még Angliában is politikai vihart kavart, amikor egy amerikai cégnek el akartak adni egy helikoptertársaságot. A Reagan-adminisztráció a szabad piac iránti elkötelezettség ellenére 1987-ben közbelépett, azt megakadályozandó, hogy egy fontos, félvezetőket hadi megrendelésekre is gyártó magáncéget eladjanak egy japán korporációnak. Másrészt viszont a Reagan-adminisztráció privatizálni akarta néhány NASA műhold fellövését, abban a reményben, hogy ezzel részben meg tudja erősíteni az amerikai űripar magánszektort az európaival való versengésében. Ez az eset is csak alátámasztja azt az általános megállapítást, amely szerint a konfliktus a privatizáció és a nemzeti érdekek között az államnak a világrendszerben elfoglalt viszonylagos pozíciójától függ; minél gyengébb az állam, annál valószínűbb a konfliktus. Gazdaságilag erős nemzetek, amelyek tudják, hogy nem kockáztatják szuverenitásukat, amikor privatizálnak, oktatják ki a gyengéket az ál-

lami vállalatokkal járó veszélyekről és a beruházások visszafogásáról.

A nemzeti érdekekhez hasonlóan, a politikailag domináns faji és etnikai csoportok még szűklátókörűbb érdekei is megzavarhatják a privatizációs terveket. Sok országban — mint például Kelet-Afrikában a hinduk — az állami vagyon megvásárlói között aránytalan számban szerepelnek az etnikai kisebbségek. Amikor egy ország bürokrata és vállalkozói rétegének különféle etnikai összetétele van, a privatizáció úgy is értelmezhető, mint a hatalomnak és vagyonnak egyik csoportról a másikra való átruházása — és ezért politikai ellenállást vált ki. Még ha el is fogadják a privatizációt, az esetleges vásárlók mozgástere annyira lecsökken, hogy az a nyereség, amit egy hatékonyabb vezetés elér, szinte elpárolog.

Tágabb értelemben megállapítható: az „eltorzító hatásoknak e példatára azt bizonyítja, hogy a magánszektor nem csupán az elvontan értelmezett magántulajdon jellemzi. Az állami vagyon potenciális magántulajdonosai és a közszolgáltatásokra vállalkozó magántársaságok specifikus érdekeket és csoportokat képviselnek. Valószínűtlennek tűnik, hogy a privatizáció véghez vihető legyen, ha ezeket a társadalmi tényeket figyelmen kívül hagyják.

A privatizáció politikai gyakorlatának általában az a velejárója, hogy kompromisszumokat kell kötni az óhajtott hatékonysági célkitűzések rovására. A kormányok, amelyek sietve adják el az állam birtokában lévő vállalatokat, engedményeket tesznek a vállalatok addig működő vezetőségének, mivel az ügylet lebonyolításában nagy szükségük van együttműködésükre. A privatizáció ily módon alkalmat nyújt arra, hogy a menedzsment megvédje a helyét és meggazdagodjék. Szembetűnő, hogy Nagy-Britanniában, Franciaországban és más országokban, ahol állami tulajdonban lévő vállalatokat privatizálnak, ez a vezetésben jóformán semmi változással nem járt. Sőt, a kormányok általában vállalatokat és állami vagyonokat kínálnak fel eladásra politikai szövetségeseiknek. Egyes ilyen tulajdonok, mint a rádió- és tévéállomások, nemcsak gazdasági, hanem politikai vagyonok is. Hogy a politika mit nyer, az nyilvánvaló, hisz a médiát szövetségesei birtokolják. Ezek a módszerek a közszolgáltatásokkal kapcsolatos szerződéseknél már régóta érvényben vannak, sőt, a bérleti szerződéseket általában a politikai adok-vezetek klasszikus esetének tekintik. Még az eladások nyilvános meghirdetése sem mentes a politikától. Amikor a kormányok alulértékelt áron kínálják a részvényeket — mint tudjuk, Angliában rendkívül gyakran alkalmazták ezt a módszert (Mayer és Meadowcroft, 1987) —, akkor emögött nemcsak az a szándék húzódik meg, hogy a privatizáció sikeresen megtörténjék, hanem lehetőséget akarnak biztosítani a szerencsés részvényeseknek arra, hogy a következő választásokon kifejezhessék hálájukat a kormánynak. Valójában, fonák módon, a közösségi választás analízise egész súlyával a privatizáció ellen fordítható: a koncentrált nyereségek és diffúz kiadások logikája együttesen azt teszi valószínűvé, hogy a privatizáció diffúz hatékonysági nyereségét fel fogják áldozni abban az igyekezetben, hogy kielégítsék a nagy tettek birtokosait, az érintett politikusokat, hivatalnokokat, szövetségeseiket és támogatóikat.

A politika által inspirált privatizáció annál is valószínűbb, mert nemcsak azoknak a közigazdászoknak a támogatását nyeri el, akik érdekek nélkül hisznek a liberalizált piacban, hanem egy privatizáló lobby

támogatását is; ez bankszakmai cégek beruházóiból, a kormánnyal szerződéses viszonyban álló vállalkozókból és más korporációkból áll, és nyeresége attól függ, hogy az állami szektor átengedi-e számára a területet. A privatizáció nemhogy kiutat jelentene az érdekcsoportok befolyása és a készletek felhasználásának átpolitizálása elől — éppen ellenkezőleg, mintha mindeme dolgok prototípusa volna.

Nem akarom azonban azt állítani, hogy a politika még a privatizáció esetén is csak a saját önző érdekeit képviseli, és mindent magához ragad és befolyásol. A privatizáció az egész világra kiterjedő politikai mozgalom, amelynek jellegét az objektív erők, egyfajta utánzási folyamat, és a pénzügyi támogatás kombinációja határozza meg. Sok országban, ahol az állami szektor határozottan megnövekedett az elmúlt évtizedben, most azzal az ellenállással kell szembenézni, amelyet a növekvő adósságok és megemelkedett adók váltanak ki. Az állami tulajdonban lévő cégek privatizálása némi anyagi fellelegezés reményét ígéri, különösen ott, ahol a kincstárnak keményen szubvencionálnia kellett azokat a vállalatokat, amelyek nem hoztak profitot. A privatizáció egyaránt segíthet abban, hogy véget vessenek a költsékezésnek, és abban, hogy megemelkedjék a bevétel; és az adósságok értékpa-pírrá alakításával az államok úgy javíthatják meg a gazdaság átfogó pénzügyi struktúráját, hogy közben csökkenthetik a még kevésbé elfogadható szükségintézkedések bevezetésére irányuló nyomást. A privatizáció nem az egyedüli lehetséges válasz, de mint más, intézményeket alakító-formáló mozgalmakban is — ahogy például a háború után történt, amikor az állami vállalatok gombamód szaporodtak el — a szervezeti formák utánzással jönnek létre. Az intézményi modellek pedig különféle politikai rendszereken keresztül és a nemzetközi hitelintézetek közvetlen befolyására terjednek el. A privatizáció ma egyike azoknak a politikáknak, amelyeket a fejlődő országokban a Nemzetközi Pénzügyi Alap kölcsönökkel támogat.

A privatizáció szószólói természetesen tanulási folyamatként, nem pedig utánzásként vagy kikényszerítésként értelmezik a privatizációt. Szerintük az állami vállalatok csekély teljesítményéből és általában az állami szektor túlterjeszkedéséből egyszerűen levonható a tanulság: a privatizálásnak igenis értelme van. Am a tapasztalat soha sem ilyen egyértelmű: még ott is, ahol az állami vállalatok teljesítményeiről általában véve megállapítható a rendkívül gyenge hatékonyság, nem feltétlenül a privatizáció volna a megfelelő orvosság. Sőt, néhány állami tulajdonban lévő vállalat teljesítménye — például Malaysiában és Franciaországban — egészen kiváló volt, és az egyszerűen nem felel meg a valóságnak, hogy az állami szektor növekedésével párhuzamosan esnek lefelé a gazdasági mutatók (Saunders, 1986; Kuttner, 1984). A központi tervgazdálkodás teljesítménye valóban lehangoló, de ezt a tényt nem lehet egyszerűen minden állami tulajdonban lévő szervezetre extrapolálni, különösképpen olyan országokban nem, amelyekben az állami szektor menedzselésének önállóbb formái vannak, és a struktúra decentralizáltabb.

A tulajdonjogi felfogás előreljelzései a politikailag kikényszerített csekély hatékonyságot egyedül az állami tulajdon rovására írják. Az állami szektor és az állam tulajdonában lévő vállalatok világszerte tapasztalható empirikus változatossága azonban ezzel szemben azt sugallja, hogy teljesítményük egyaránt függhet a politikai kultúrától, az állam struk-

túrájától, és a kormánynak az állami vállalatokkal szemben kialakított politikájától is. Néhány országban az állami menedzselés szakértelemmel, magas színvonalon működik, és valódi tekintélye van, míg másutt a hatalmon lévő párt csakis a saját embereit akarja minden szinten pozíciókhoz juttatni. Az állami szektor fölötti kontroll minősége a politikai-adminisztratív viszonyok struktúrájának is függvénye. Ebben a kontextusban hiba volna az államot egységes szereplőnek tekinteni. Az állami szektor gyakran állami tulajdonban lévő szervezetek széles skáláját foglalja magában, és köztük jónéhány — mint például az Egyesült Államokban az állami egyetemek — csak lazán kapcsolódik a politikai döntéseket hozó központhoz. Nagyszámú intézményi eszköz (mint az állandó tagsággal és kiemelt finanszírozással működő független kormányzó testületek) áll rendelkezésre ahhoz, hogy az állami szervezeteket elszigeteljék a politikai beavatkozásoktól. Jogi státuszuk szerint az állami szervezetek nagyfokú változatosságot mutatnak. Vannak, amelyek közvetlen politikai befolyás alatt állnak; vannak független hatóságok, amelyek az állam törvényeinek hatálya alatt működnek; vannak állami tulajdonban lévő vállalatok, amelyeket magántörvények igazgatnak; és vannak magántársaságok is, amelyekben a kormány valamilyen résztulajdonnal rendelkezik. A jogi különbségek természetesen vagy számításba jönnek, vagy nem; az autonómiát sosem garantálják tisztán csak formális struktúrák. Végül, taktikai lépésként, a kormányok vagy megkövetelik, vagy nem követelik meg a speciális állami vállalatoktól, hogy üzletszerű alapon, kommerciális módon működjenek. A privatizációnak kevés befolyása lehet olyan szervezetek hatékonyságára, amelyek már eleve kereskedelmi alapokon működnek; a jobban „átpolitizált” szervezetek privatizációjának hatása pedig azok előzetes politikai használatától függ, amelyek közül egyik-másik kifejezetten védhető is lehet.

Politikai kultúra és korábban már meglévő adminisztratív képességek nem is ésszerűtlen alapok ahhoz, hogy választani lehessen állami vagy magántulajdon között. Ahol az állam az egyetlen olyan belföldi intézmény, amely a külföldi hitelezők tartós bizalmát élvezheti, avagy széles körű vállalkozásokra képes, és egyúttal igazgatási kompetenciát demonstrál, ott az állami vállalatok mellett nagyon is erős érvek szólnak. Másrésztől, a politikai beavatkozásra való hajlam bizonyos rendszerekben krónikusan felduzzasztott apparátusokat, rossz ipartelepítést, extravagáns munkabéreket és a piaci árszinttől távol eső árakat eredményez. Mint az alkoholisták, akik képtelenek abba hagyni az ivást, hacsak nem hagynak abba mindent egyszerre, e kormányok mintha nem tudnák megállni, hogy ne züllesszék szét ezeket az állami vállalatokat, hacsak nem privatizálják mindegyiket. Egyébként sok helyen a világban az állami vállalatok túl erős hatalmat adnak a civil társadalom fölött uralkodó elit kezébe. Az argentin katonaságról például azt mondják, hogy céljai érdekében ipari vállalatok hatalmas rendszerét használja fel mint a patronálásnak és hatalom gyakorlásának az eszközeit. Ilyen esetekben a privatizáció nagyon is indokolt lehet, mert hozzájárulhat ahhoz, hogy a társadalom megszabaduljon a bürokrácia uralmától. (...)

Fordította: Bíró Zsuzsa

## Jegyzetek

1. Az állami és magánszervezetek besorolásával kapcsolatos ellentmondásokat lásd Mulsolf és Seidman (1980) munkájában; az állami hatóságok az Egyesült Államokban tapasztalt kétarcúságára vonatkozó gondolatokat lásd Walshnál (1980).

2. Savas a privatizációt mint a kormány szerepének csökkentésére szánt intézkedést definiálja, vagy mint olyan folyamatot, amely megnöveli a magánszektor cselekvési körét, illetőleg növekvő tulajdonosi szerepet ruház rá (Savas, 1987). Ebben a tág meghatározásban én semmi rosszat nem látok, ha tekintettel vagyunk arra, hogy egyes akciók, miközben csökkentik a kormány valamilyen szerepét, más szerepeit ugyanakkor felerősítik. Például az állam tulajdonában lévő közművek eladása a közművésítés regulációjának új rendszerét eredményezheti (ahogy ez Angliában történt). Az oktatásban vagy a lakásfinanszírozásban bevezetett utalványrendszer a magániskolák erőteljesebb szabályozásához vezethet. Más szavakkal, a privatizációs politika az állami beavatkozás olyan új dimenzióit idézi elő, amelyeket nem lehetett előre betervezni.

3. William Glade (1986) a „szimulált privatizáció” kifejezést használja, amikor egy állami vállalatnak kereskedelmi alapokra való helyezéséről beszél.

## Irodalom

- Ahlbrandt, Roger S. Jr.: Efficiency in the Provision of Fire Services. *Public Choice*, 1973. 1—15.
- Alchian, Armen: Some Economies of Property Rights. II Politioo, 1965. 816—829.
- de Alessi, Louis: Property Rights and Privatization. In: Hanke, 1987.
- Baumol, William J.—Panzar, John C.—Willig, Robert D.: Contestable Markets and the Theory of Industry Structure. San Diego, Harcourt Brace, 1982.
- Bendick, Marc Jr.: Privatization of Public Services: Recent Experience. In: Harvey Brooks et al. 1982.
- Bennet, John T.—Johnson, Manuel H.: Public versus Private Provision of Collective Goods and Services: Garbage Collectin Revisited. *Public Choice*, 1979. 55—64.
- Berger, Peter—Neuhaus, Richard J.: To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy. Washington, American Enterprise Institute, 1977.
- Borcherding, Thomas (ed.): Budgets and Bureaucrats: The Source of Government Growths. Durham, Duke University Press, 1977.
- Brittan, Samuel: The Politics and Economics of Privatisation. *Political Quarterly*, 1985. 109—127.
- Brodkin, Evelyn—Young, Dennis: The Political Economy of Privatization. In: Kameron, Sheila B.—Kahn, Alfred J.: Privatization and The Welfare State. Princeton Univ. Press 1989.
- Butler, Stuart M.: Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Deficit. New York, Universe, 1985.
- Davies, David G.: The Efficiency of Public Versus Private Firms: The Case of Australia's Two Airlines. *Journal of Law and Economics*, 1971. 149—165.
- Demsetz, Harold: Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*, 1967. 347—359.
- Donnison, David: The Progressive Potential of Privatisation. In: Le Grand, Julian—Robinson, Ray (eds.): Privatisation and the Welfare State. London, Allen and Unersin 1984.
- Douglas, James: Why Charity? Beverly Hills, Sage, 1983.
- Ellefson, Paul—Palm, Sally—Lothner, David: From Public Land to Nonindustrial Private Forest: A Minnesota Case Study. *Journal of Forestry*, April 1982.
- Ferrara, Peter J.: Social Security and the Super IRA: A Populist Proposal. In: Ferrara, J. P.: Social Security: Prospects for Real Reform. Washington, Cato, 1985.
- Fontana, André: Armed Forces and Neo-conservative Ideology: State-shrinking in Argentina. In: Glade, 1986.
- Furubotn, Eirik G.—Pejovich, Svetozar: Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature. *Journal of Economic Literature*, 1972. 1137—1182.
- Furubotn, Eirik G.—Pejovich, Svetozar: The Economics of Property Rights. Cambridge, Ballinger, 1974.
- Galbraith, John K.: The Affluent Society. Boston, Houghton Mifflin, 1958.
- Glade, William P. (ed.): State Shrinking: A Comparative Inquiry into Privatization. Austin, Insitute for Latin American Studies, 1986.
- Goodman, John C.: Private Alternatives to Social Security: The Experience of Other Countries. In: Ferrara, 1985.
- Hanke, Steve H. (ed.): Prospects for Privatization. New York, Academy for Political Science, 1987.
- Hardin, Garrett: The Tragedy of the Commons. *Science*, 1968. 1245—1248.
- Hirschman, Albert O.: Exit, Voice and Loyalty. Cambridge, Harvard Univ. Press, 1970.
- Horwitz, Morton J.: The History of the Public/Private Distinction. *University of Pennsylvania Law Review*, 1982. 1423—1428.
- Huntington, Samuel P.—Crozier, Michel—Watanuki, Joji: The Crisis of Democracy, New York Univ. Press, 1975.
- Kay, John—Mayer, Colin—Thompson, David (eds.): Privatisation and Regulation: The UK Experience. Oxford, Clarendon Press, 1987.
- Kelman, Steven: Why Public Ideas Matter. In: Reich, 1987.
- Krutilla, John V. et al.: Public Versus Private Ownership: The Federal Lands Case. *Journal of Policy Analysis and Management*, 1983. 548—558.
- Kuttner, Robert: Economic Illusion: False Choices Between Prosperity and Social Justice. Boston, Houghton Mifflin, 1984.
- Mayer, Colin—Meadowcroft, Shirley: Selling Public Assets: Techniques and Financial Implications. In: Kay—Thompson, 1987.
- Musgrave, Richard A.: Leviathan Cometh—Or Does He? In: Ladd, Helen F.—Tideman, Nicolaus T. (eds.): Tax and Expenditure Limitations. Washington, Urban Institute Press, 1981.

- Musolf, Lloyd D.—Seidman, Harold: *The Blurred Boundaries of Public Administration. Public Administration Review*, 1980. 124—130.
- Niskanen, William: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine-Atherton, 1971.
- O'Higgins, Michael: *Public-private Interaction and Pensions Provision*. In: Rainwater, Lee—Rein, Martin (eds.): *The Public-private Interplay in Social Protection*. Armonk, M. E. Sharpe, 1986.
- Orren, Gary: *Beyond Self-interest*. In: Reich, 1987.
- Reich, Robert (ed.): *The Power of Public Ideas*. Cambridge, Ballinger, 1987.
- Runge, Carlisle F.: *The Fallacy of „Privatization“*. *Journal of Contemporary Studies*. Winter, 1984.
- Salamon, Lester M.: *Partners in Public Service: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations*. In: Powell, W. W. (ed.): *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, Yale University Press, 1986.
- Saunders, Peter: *Public Expenditure and Economic Performance in OECD Countries. Journal of Public Policy*, 1986/5.
- Savas, E. S.: *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, Chatham House, 1987.
- Smith, Robert: *Resolving the Tragedy of the Commons by Creating Private Property Rights in Wildlife*. *Cato Journal*, 1981. 507—517.
- Smith, Robert, J.: *Privatizing the Environment. Policy Review*, 1982. 11—50.
- Starr, Paul: *The Limits of Privatization*. In: Hanke, 1987.
- Starr, Paul: *Television and the Public Household*. In: Rice, M. (ed.): *Television in America's Future* (sajtó alatt)
- Walsh, Annmarie H.: *The Public's Business: The Politics and Practices of Government Corporations*. MIT Press, 1980.
- Wolf, Charles Jr.: *A Theory of Non-Market Failures. The Public Interest*. 1979. 114—133.
- Yarrow, George: *Privatization in Theory and Practice. Economic Policy*. 1986. 324—377.
- Young, Michael—Willmott, Peter: *The Symmetrical Family*. New York, Pantheon, 1973.