

Scheiring Gábor–Boda Zsolt (szerk.)

GAZDÁLKODJ OKOSAN!

A kiadvány megjelenését az Európai Unió támogatta



© Ámon Ada, Boda Zsolt, Gilly Gyula, Horn Gergely, Klestenitz Tibor,
Scheiring Gábor, Schiffer András, Solymosi Tamás

Szerkesztette Scheiring Gábor és Boda Zsolt

VÉDEGYLET

www.vedegylet.hu

ÚJ MANDÁTUM KÖNYVKIADÓ

www.ujmandatum.hu

Felelős kiadó Németh István
Felelős szerkesztő Székely Beáta
Typo Krauter Tamás

Nyomda Kánai Nyomda
Felelős vezető Kánai József

ISBN 978-963-9609-82-2

GAZDÁLKODJ

A privatizáció és a közszolgáltatások politikája

OKOSAN!

Szerkesztette
Scheiring Gábor és Boda Zsolt

Tartalom

BEVEZETŐ	
Scheiring G.–Boda Zs.: A közszolgáltatások politikája	8
I. RÉSZ – ALAPOK	
Scheiring G.: Privatizáció: elmélet, gyakorlat és politika	22
Scheiring G.: Fenntartható humán fejlődés neoliberalizmus helyett: gondolatok a jóléti állam politikai ökológiájáról	48
II. RÉSZ – POLITIKÁK	
Scheiring G.: A közszolgálat után: GATS	68
Schiffer A.: A GATS és a demokratikus politika vége	88
Klestenitz T.: Szolgáltatások Európában: a Bolkenstein direktíva	96
III. RÉSZ – SZEKTOROK	
Ámon A.: Piacosítás a magyar energiaszektorban	114
Solymosi T.: Az egészségügyi ellátás magánosítása	127
Gilly Gy.: „Állítsátok meg Arturo Ui-t” A társadalmi egészségbiztosítás privatizációja	145
Boda Zs.–Scheiring G.: A vízprivatizáció politikai gazdaságtanáról	169
Horn G.: Piacnyitás Magyarország és Európa vasútjainál	197
IV. RÉSZ – FÜGGELÉK	
A könyvben használt rövidítések	224
A magyar kormány megnyilvánulásai a GATS-ről	226
Globalizáció és GATS – NoL Fórum vita	244
A szerzőkről	257
A Védegylet	259

Bevezető

SCHEIRING GÁBOR–BODA ZSOLT

A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK POLITIKÁJA

A KÖRNYEZETVÉDELEMTŐL AZ ÖKPOLITIKÁIG

Kötetünk azt a munkát dokumentálja, amelyet – másokkal együtt – a Védegy-letnél folytatunk a közszolgáltatások piacosításának kérdésében.¹ De mi köze van egy civil ökopolitikai szervezetnek a közszolgáltatásokhoz? Miért nem elégszik meg a hagyományos környezetvédelemmel? Mert az ökopolitika több mint környezetvédelem. A természet nem „odakint” van, a természet és a kultúra merev szembeállítása egy olyan konstrukció, amelynek megkérdőjelezése az ökopolitika egyik feladata. Amíg a természeti világot környezetként fogjuk fel, nem mozdulhatunk előre a fenntarthatóság felé. A fenntarthatóság politikája az egész társadalmat, a szociokulturális rendszert érinti. A késő modern társadalmaknak nem egy környezetvédelmi minisztériumra van szükségük, ha el akarják kerülni az ökológiai katasztrófát, hanem a kultúra, az intézmények és a gazdaság egészének átalakítására. A gazdasági tevékenységek piszkának eltakarítására és természetvédelmi területek létrehozására koncentráló hagyományos környezetpolitika kifulladt, ennél sokkal többre van szükség. Ez az ökopolitika egyik alapvető üzenete. Az ökopolitika célja az, hogy a fenntarthatóság szempontjai minden egyes gazdasági-társadalmi szektorba integrálódjanak, sőt, a társadalmat darabjaira szabdaló szektorális gondolkodáson túlmutatva a komplex, öntanuló és adaptív rendszerek logikájának megfelelő szerveződést tart kívánatosnak. A fentiek alapján semmi meglepő nincs abban, hogy a „környezetvédelem börtönéből” kiszabadulva az ökopolitika a késő modern társadalom alapproblémáival foglalkozik, melyek között előkelő helyen szerepel a jóléti állam válsága, a közszolgáltatások átalakítása.

KÖZSZOLGÁLTATÁSOK A GLOBALIZÁCIÓ KORÁBAN

A napjainkban zajló globalizációt olyan folyamatnak tekinthetjük, melynek során az üzleti vállalkozások, cégek új területekre terjesztik ki tevékenységüket. A földrajzi terjeszkedésen túl társadalmi értelemben is új szegmenseket igyekeznek meghódítani. Egyre több olyan területet próbálnak meg ellenőrzésük és befolyásuk alá vonni, melyeket nem biztos, hogy kellene: ilyen a környezetvédelem, az oktatás, a kultúra, az egészségügy és számos más olyan

területet, amelyet hagyományosan a közszolgáltatás és a közszféra részének tekintünk, és amely napjainkban egyre inkább piaci szolgáltatássá kezd válni. A folyamatot még problematikusabbá teszi, hogy nemcsak a cégek törekseinek efelé, de a nagy befolyással bíró gazdasági szervezetek is támogatják őket ebben (például a Világbank, illetve az Európai Unió, de különösképpen a Kereskedelmi Világszervezet [WTO – World Trade Organization]).

A jóléti állam válsága és a közszolgáltatások átalakítása a globalizációról zajló nagy jelentőségű vitának egyik fő témája. A neoliberalizmus a kilencvenes években élte világszerte virágkorát, a mögötte álló liberális koalíció az ezredforduló környékén fölbomlott, a „politikai liberálisok” (akiket időnként „institucionalistáknak” is neveznek) elkezdtek kritikailag viszonyulni a „gazdasági liberálisokhoz”, amit jól jelez Amartya Sen, Joseph Stiglitz, James Wolfensohn, Dani Rodrik vagy a közgazdaságtanon túlról Soros György, David Held, illetve Ulrich Beck munkássága, akik a szabadság fő értékére támaszkodva fejtik ki a neoliberalizmus minimális bírálátát, és akkor a radikális demokrata globalizációkritikáról vagy az új marxizmus, új szocializmus megerősödéséről még nem beszéltünk. Jagdish Bhagwati, a Columbia Egyetem professzora – aki egyébként a globalizációkritika kritikusa, mondhatni neoliberalis beállítottságú tudós – azt állítja, hogy a cégek törekvése hogy a WTO-t saját érdekeik szolgálatába állítsák, rendkívül problematikus, és összeegyeztethetetlen még a neoliberalis gondolkodással is. Létezik tehát egy igen széles és heterogén koalíció, amely mérsékeltten vagy éppen élesen bírálja a globalizáció jelenlegi formáját. Ennek eredményeként a privatizációt, liberalizációt és deregulációt hirdető, úgynevezett „washingtoni konszenzus” világszerte háttérbe szorult, helyébe a jó kormányzás és a piacot szabályozó intézményi környezet megteremtése (azaz az állami funkciók megerősítése), a megfelelő időzítés és fokozatosság, az alapvető jogok biztosítása és a minőségi közszolgáltatások hangsúlyozása került mint a gazdasági fejlődés követelményei. A növekedés ökológiai kritikái a vitáknak sajnos csupán mellékszálát képezték, képezik, a fejlődésről szóló beszédben az ökológiai fenntarthatóság meglátásunk szerint még mindig nem kap megfelelő hangsúlyt. A viták a mai napig tartanak, változó súlypontokkal, változó politikai háttér előtt. Magyarországon ez a párbeszéd lényegében elmaradt, a poszt-washingtoni konszenzus irányába való elmozdulás, a politikai liberalizmus reneszánsza és a rendszerkritika megerősödése, a gazdasági libertarianizmus demokráciát elfogadó kritikája sajátos történelmi helyzetünk, útfüggőségeink eredményeként még várat magára. A Védegyeletben megpróbáltunk egy lépést tenni ebbe az irányba.

A kelet-európai országokban a közvélemény alig tud valamit a WTO-ról, a GATS- egyezményről, és hogy ezek mekkora fenyegetést jelentenek a közjavakra és a társadalom egészére. A kormányok sajnos közel sem annyira

átláthatóak és elszámoltathatóak, amennyire az kívánatos lenne. A magyar kormány eladta a teljes energiaszektor, a vízszolgáltatás jelentős hányada privatizált, és rengeteg elképzelés forog közkezen az egészségügy vagy a felsőoktatás piacosításáról. Magyarországon mindez tehát nem csupán fenyegető veszély, de már valóság. A neoliberais globalizáció nemcsak az esélyek társadalmi osztályok és generációk közötti újraelosztása szempontjából fontos, előrehaladtával együtt sorvadnak el a helyi demokrácia, az önrendelkezés és a kisteleplési lét feltételei. Hazánkban a politikai rendszerváltást jelentős hatalom-decentralizáció követte, ugyanakkor a folyamatot kezdetben vezérlő eszmék hamar háttérbe szorultak: a helyi gazdaság fejlesztésének elmaradásával, az erőforrások eláramlásával, a kisteleplési közszolgáltatások leépítésével, az iskolák, postahivatalok bezárásával, a vasútvonalak felszámolásával a helyi társadalom és gazdaság lehetőségei drasztikusan beszűkülnek. A kisteleplésekről a piaci racionalitás elszólítja a postát, az iskolát, a vasutat és a buszokat, de a kormány készül a polgármesteri hivatalok bezárására is. Ahogy Schiffer András írja:² „A technokrata politika 700 ezer ember életformáját tekinti piacképtelennek.”³

A folyamatban lévő, cégek vezette globalizáció mellett létezik egy másik fenyegetés is: a közszolgálati szektor rossz állapota. Különösen aggasztó ez Kelet-Közép-Európa országaiban, ahol az államháztartás súlyos hiánnyal küszködik, s ez nyilvánvalóan privatizációra sarkallja a kormányzatokat. A régóta elhanyagolt tömegközlekedés például csődhelyzetben van Magyarországon, ezért sokan a külső befektetések szükségességére hivatkoznak, melyek nélkül a probléma – állítják – megoldhatatlan. Mintha csak ez a két lehetőség létezne: tétlenül továbbnézni a tömegközlekedés szétesését, vagy külső befektetőket keresni. Ez az érvelés persze a mai helyzetben már nincs híján az igazságnak, még ha a befektetések régóta fennálló hiánya egyfajta összeesküvéstörténetnek tűnik is. A tömegközlekedésbe részben gazdasági okokból, részben politikai döntések folytán nem került pénz. Nehéz ellenállni a csábító összeesküvés-elméletnek: talán éppen azért nem investált az állam bizonyos szektorokba, hogy bizonyítsa azok működésképtelenségét és privatizálásuk elkerülhetetlenségét?

Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a magánbefektetők csak igen korlátozottan jelentenek megoldást a közszolgáltatások forráshiányára. A befektető ugyanis – érthető módon – szeretné visszakapni a pénzét, továbbá hasznot (profitot) is akar realizálni. Ha a közszolgáltatások most is alul vannak finanszírozva, és a bevételek nem elegendőek a gazdaságos működtetésre, akkor hogyan lesznek képesek kitermelni a magánberuházó hasznát? Vagy az árak emelésével (amit a fogyasztók vagy az állam fog megfizetni), vagy pedig a szolgáltatás színvonalának, illetve mértékének csökkentésével, ami praktikusán a hátrányosabb helyzetű, alacsony fizetőképességű rétegeket fogja sújtani. Elvben persze

elképzelhető, hogy a magánberuházó képes lesz hatékonyabban működtetni az adott közszolgálati vállalatot, és így nem, vagy csak korlátozottan kell árat emelnie, szolgáltatást csökkentenie – ebben bíznak a liberális közgazdászok. Számos eset mutatja azonban, hogy a közszolgálati vállalatok olyan speciális piacot jelentenek, ahol a piaci logika csak korlátozottan juthat érvényre. A vállalati szintű hatékonyság valamelyest persze növelhető, de csak bizonyos határig, és félő, hogy a piaci verseny korlátozottsága (ami általában jellemzi a közszolgáltatásokat) nem erre fogja ösztönözni a magánberuházót, hanem inkább az úgynevezett „járadékvadász” magatartásra, ahol is az állami támogatásokból igyekszik többet megszerezni magának, vagy elhanyagolja a rábízott infrastruktúrát, és így csökkenti a költségeket. Minderre számos példát találhatunk a világ különböző országainál: az adott közszolgáltatást romló minőség (szaporodó vonatbalesetek, romló vízminőség stb.), a szolgáltatásból kizárt csoportok, emelkedő árak, növekvő állami támogatás jellemzi a privatizáció után.

Azon mindenesetre mindenkinek el kell gondolkodnia, miként lehet, hogy a magyar bankrendszert a privatizáció előtt közpénzen konszolidáltuk (legalább 1000 milliárd forintot költöttünk bankkonszolidációra). A mindenkori kormányok úgy gondolják, hogy a közszolgáltatásokat nem kell konszolidálni privatizáció előtt, esetükben a magánosítás automatikusan megoldást fog hozni a finanszírozás problémáira. Nincs-e itt valami ellentmondás?

AZ ÁLLAM VÁLTOZÓ SZEREPE

Nemcsak a közgazdaságtan elmélete, de számos valós példa is bizonyítja, hogy megfelelő szabályozórendszer nélkül a közszolgáltatások piacosítása drámai következményekhez vezet. Persze ugyanez igaz a piacra általában is: nemcsak az elméletből, de a gazdaságtörténetből is tudjuk, hogy a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem intézményrendszere vagy a munkajogi törvények nélkül a vállalatok visszaélnének hatalmukkal. Becsapnák vevőiket, még a jelenleginél is jobban szennyeznék a környezetet, kizsákmányolnák alkalmazottait. A közszolgáltatásokra azonban még inkább igaz, hogy hatékony állami szabályozó rendszer (törvények és ellenőrző hatóságok) nélkül a piac nem a társadalom érdekében működik.

Mi ennek az oka? Miért nem tud a közszolgáltatások piaca ugyanúgy működni, mint mondjuk a paradicsom piaca a Nagycsarnokban, ahol a kereslet és a kínálat egyensúlya szabályozza az árat és a megtermelt/eladott mennyiséget, és a fogyasztók autonóm módon döntenek arról, hogy vesznek-e, és ha igen, akkor mennyi paradicsomot, melyik árustól?

E bevezetőben nincs szándékunk és módunk elmélyedni a közgazdaságtan vonatkozó elméleteibe, ezért hadd utaljunk röviden néhány fontos szempontra.

- *Természetes monopólium.* Számos közszolgáltatás ún. természetes monopólium, ahol nincs mód arra, hogy több eladó versenyezzen, vagy csak nagyon korlátozottan. Tipikusan ilyen a vízszolgáltatás: gyakorlatilag képtelenség, hogy több vállalat párhuzamosan vízvezeték-hálózatot építsen ki. A cégek legfeljebb a hálózathasználat elnyeréséért versenyezhetnek, aztán egy vállalat fogja a vizet szolgáltatni – a piac ettől fogva megszűnik működni. Az energiahálózat vagy a vasúti hálózat ugyanilyen természetes monopólium, bár ezen esetekben legalább van arra mód, hogy a hálózatot több vállalat használja, és versenyezzenek egymással. Azonban például a villamos energia piacát is erősen korlátozza, hogy – a közhihedelemmel ellentétben – az áram csak bizonyos távolságig szállítható gazdaságosan, utána a hálózati veszteség túl nagy lesz. Így például hazánkban sosem fognak a dán szélerőművek valódi kihívást intézni a hazai erőművekhez.
- *Nagy beruházásigény.* Az előzőhöz hasonló probléma: a közszolgáltatások többnyire komoly beruházást igényelnek, és ez eleve korlátozza a piacot (csak a nagy, tőkeerős vállalatok tudnak versenybe szállni). De mindennek további gyakorlati következményei is vannak. Például hogy a nagy cégek – amelyek ráadásul sokat investáltak egy erőműbe, egy kórházba stb. – futnak a pénzük után, és mindent megtesznek, akár etikailag kétségsbe vonható lobbizással is azért, hogy a megtérülés biztosítva legyen. A későbbiekben mi is utalunk majd a nagyvállalatok lobbizására a nemzetközi egyezmények kialakítása vagy a hazai szektorok bemutatása során. A nagy beruházásigény ugyanakkor nem csupán pénzügyi szempontból értendő. Mondjuk egy komoly tudományegyetemhez tanárok, kutatók sokévi munkája kell: az egyetem sokkal inkább ez a lassan felhalmozott, nem feltétlenül pénzeshető tudás, mint az épület, amelyben működik. Hasonló analógiák az egészségügyben, a kultúrában, sőt akár a vasútnál is találhatóak. Mármost féltő, hogy a magánbefektetőknek nincs ideje, érdeke létrehozni azt a komplexitást, amelytől egy egyetem az, ami. Csak formalitásokra fognak összpontosítani, az egyetem, az iskola a kórház stb. nem fogja ugyanazt a minőséget megtestesíteni – ugyanakkor a versenyben elvéreznek, tönkremennek a valódi értéket megtestesítő intézmények, melyeket szintén nem lehet pillanatok alatt feltámasztani.
- *Információs aszimmetriák.* Minden piacon jól ismert, hogy a vevő és az eladó között nem egyformán oszlanak meg az információk: tipikusan az eladó tud többet a termékről, amit elad, annak valódi minőségéről, kockázatairól stb. A fogyasztóvédelmi szabályok jórészt éppen ezt igyekeznek mérsékelni, több-kevesebb sikerrel. Mármost bizonyos területeken – tipikusan ilyen az egészségügy, de bizonyos mértékig az oktatás is – az

információs aszimmetria óriási. Ráadásul a lehetséges negatív következmények is igen jelentősek: életünkről, egészségünkről, jövőnkről lehet szó. Ezért a szabályozás ezekben az esetekben sokkal fontosabb, mint mondjuk a paradicsompiac esetén.

- *Rugalmatlan kereslet.* A paradicsomról le tudunk mondani, ha muszáj. A vízszolgáltatásról, a tömegközlekedésről (főleg, ha nincs autónk), az egészségügyi ellátásról (különösen, ha betegek vagyunk), az oktatásról, az energiáról viszont nem, vagy csak iszonyú nagy áron, komoly következményekkel. A fogyasztó a közszolgáltatások esetében tehát többszörösen ki van szolgáltatva az eladónak: az eladó monopolisztikus pozícióban van, komoly információs előnnyel rendelkezik, és a vevő nem tud lemondani a fogyasztásról.

A közszolgáltatások többségéről azt gondoljuk, hogy alapvető jogokat biztosít: az egészségügyi ellátáshoz, vagy az oktatáshoz való jogot nemzetközi egyezmények is leszögezik. De a szabad mozgáshoz való negatív szabadságjog sem biztosítható a pozitív jogosultságok elismerése (magyarán szólva a helyváltoztatás feltételeinek megteremtése) nélkül. A közszolgáltatásokból való kimaradás az emberi jogok sérelmével jár, továbbá alapvető társadalmi értékeket (igazságosság, szolidaritás) veszélyeztet. A közszolgáltatások ugyanis – definíció szerint – mindenki számára rendelkezésre állnak, és ez természetesen elsősorban az alacsonyabb jövedelmű rétegeknek kedvez. Akinek van autója, az nem szorul a közösségi közlekedésre, akinek van magánbiztosítása, kevésbé izgatja fel magát az egészségügy privatizációján, és ennek esedleges költségnövelő hatásán. Alapvető jogok biztosítása, társadalmi szolidaritás és az életminőség alapjai – ezt jelentik a közszolgáltatások. Éppen ezért álláspontunk szerint a közszolgáltatások fogalma alapvető etikai dimenzióval rendelkezik.

Mondhatjuk persze, hogy az életben maradás is alapvető emberi jog, ami nem biztosítható élelem nélkül – a kenyér mégis piaci jószág. Valóban, de itt jön be mindaz, amit fentebb mondtunk: a közszolgáltatások sajátosságai nehezzé teszik a piac működését, a piaci kudarcok pedig ezekben a szektorokban óriási problémákhoz vezethetnek. A fenti, közgazdasági, „technikai” érvek tehát nem azért fontosak, mert – afféle algortimusként – automatikusan körülírnák a közszolgáltatások körét. Nem. Az, hogy mit tekintünk közszolgáltatásnak, olyan politikai döntést igényel, amelynek messzemenően tekintetbe kell vennie a morális, igazságossági megfontolásokat. A fenti közgazdasági megfontolások azonban arra mutatnak rá, hogy társadalmi hatásokkal – tehát etikai következményekkel – jár az, hogy miként próbáljuk megszervezni a jelenleg közszolgáltatásoknak tekintett tevékenységeket.

A szokásos liberális érv szerint a közszolgáltatások piaci megszervezése semmi gondot nem jelent abban az esetben, ha az állam tökéletes szabályozó hatóságként működik. Mármost tudjuk, hogy az állam korántsem képes olyan hatékonyan működni, mint kellene. A rossz, hiányos szabályozórendszer, a gyenge hatóságok, adott esetben korrump hivatalnokok különösen a fejlődő, szegény országokban jelentenek problémát – nem csoda, hogy a közszolgáltatások piacosításának legkomolyabb problémái, nem egyszer emberi életeket követelő drámái éppen ezekben az országokban következtek be. Hogy csak a vízprivatizáció történetéből említsünk néhány példát: drasztikus áremelés és ennek következtében halálos áldozatokat követelő zavargások Bolíviában; a vízellátásból kizárt és a rossz ivóvíz miatt vérhasjárványtól szenvedők Dél-Afrikában. De számos példa bizonyítja, hogy a szabályozás a legfejlettebb országokban sem olyan hatásos, mint kellene. És hazánkban?

Kétségtelen persze, hogy az állam a közszolgáltatások biztosításában sem feltétlenül jeleskedik: rossz minőségű szolgáltatást nyújt, rossz hatékonysággal, sokszor igazságtalanul. Ez a liberális közgazdászok legfőbb érve a piacosítás mellett. Mi sem feltétlenül az állami szektor szószólóiként akarunk fellépni. A problémák az állami szektorral valóságok, de lehet, hogy a piacosítás sem jó megoldás: új, talán még súlyosabb problémákat fog okozni. A demokratikus állam elvben mégis több teret nyújt a köz számára arra, hogy ellenőrizze működését, számon kérje a valós teljesítményt. Továbbá lehetne más, újszerű megoldásokban is gondolkodni – ezekre röviden mi is utalunk, bár kötetünknek nem célja, hogy kidolgozott alternatívákat kínáljon. Egyébként a liberális érvek az állam szerepéről elég ellentmondásosak – hacsak naivan nem gondoljuk azt, hogy a piac valóban, önmagában csodaszer. Kicsit reálisan nézve a tényeket, és ismerve a közgazdaságtan elméletét, el kell ismernünk, hogy hatékony és hatásos állami szabályozásra mindenképpen szükség van, ha piacosítani akarjuk a közszolgáltatásokat. De miért lenne képes az állam hatékonyan szabályozni, azaz a magánvállalatokat ellenőrizni, amikor *állítólag* arra sem képes, hogy saját magát, saját vállalatait ellenőrizze?!

Ráadásul az állam szerepe és a róla alkotott elképzelések drasztikus változásokon mentek át az elmúlt harminc év során. A nagyvállalatok hatalmának növekedésével és az adóbevételek csökkenésével párhuzamosan apadt a kormányzatok képessége arra, hogy szabályozzák, ellenőrizzék a piacot. Egy alapvető ellentmondásba ütközünk: az államnak akkor kellene képesnek lennie az egyre nagyobb vállalatok ellenőrzésére, amikor (éppen gyengülő befolyása és csökkenő forrásai miatt) egyre nagyobb teret enged eme vállalatoknak a társadalmi életben.

De nemcsak a piacok és a politika transznacionalizálódása gyengítette meg az államot, hanem egy belső fragmentáció is. E folyamatot jelzi a „governance” értelmében vett kormányzás fogalmának előretörése a politikatudodo-

mányban. Az állam hagyományos, központosított felfogása és a politikumban betöltött egyeduralkodó szerepe változik. Egyrészt sok, korábban az állam által menedzselte szférát a piac vesz át. Másrészt ugyanakkor a fogalom utal a kormányzás decentralizálására, a társadalmi részvétel új formáinak intézményesülésére is. Olyan új közösségi cselekvési formákról van szó, amelyeknek fontos alkotóeleme a civil szervezetekkel és az állampolgárokkal folytatott aktív párbeszéd. Arra is utal, hogy a tudományos tudás szerepe átértékelődik, a tudomány vagy a kormány az igazság egyetlen birtokosából egyre inkább a „társadalmi párbeszéd” egy résztvevőjévé, új tudások megszületésének egyfajta facilitátorává alakul át. A tudás e decentralizációja lehetővé teszi a technológia átpolitizálódását, ahogy azt Ulrich Beck írja *A kockázattársadalom. Út egy másik modernitásba* című művében. És valóban: egy atomerőmű vagy egy hulladékártató építése, de akár a közelben elhaladó autópálya vagy egy védett területre tervezett katonai radar is olyan ügyet képvisel, amely joggal kelti fel az emberek érdeklődését, vagy váltja ki a tiltakozásukat. A politikai hangsúly ezáltal a nemzeti parlamentekről a hatalom új hálózataira helyeződik át: az állam és az óriásvállalatok hálózatai, a nemzetközi cégbirodalmak, de a civilszervezetek hálózatai is idesorolandóak. A hatalomgyakorlás hagyományos formáinak hanyatlásával (nem eltűnésről van szó!) együtt emelkedik a politizálás új formáinak ereje. Ez némi reményt is adhat: bár az állam befolyása a piac ellenőrzésére csökkent, ezt a szerepet legalább részben a civilszervezetek átveszik tőle.

Meg kell jegyeznünk, hogy maga a *közszolgáltatás* fogalma is némileg félrevezető lehet. Azt a paradigmát tükrözi, amely a társadalmi problémák megoldását csak és kizárólag az államtól, fentről lefelé tudja elképzelni. Ez a kissé autoriter hozzáállás az elmúlt harminc évben elég sokat veszített fényéből. Az állam mindenhatóságába vetett hitet a neoliberalis fordulat és az ökológiai szemléletmód egyaránt megrendítette. E két említett kritikai irány ugyanakkor alapvető eltéréseket mutat. Míg a neoliberalizmus a szabad piac felől fejti ki bírálatát, az ökológizmus a modern társadalom átfogóbb bírálatába ágyazza az állammal kapcsolatos kritikáját, megkérdőjelezve a gazdasági növekedés, a technokrata megközelítés és a megalomán, fentről lefelé építkező „fejlesztések” mindenekhatóságát. Rengeteg kutatás bizonyítja, hogy a közjavak előállítását és menedzselését a társadalom, illetve a helyi közösségek önszerveződő módon is képesek hatékonyan és fenntarthatóan megoldani piaci vagy állami beavatkozás nélkül.⁴ Mindez nem jelenti azt, hogy ne lenne értelme használni a közszolgáltatás kifejezést, de azt jelenti, hogy figyelemmel kell lennünk a fogalomba épített csapdákra. A közjavak előállításának folyamataként értelmezve a közszolgáltatásokat rendkívül sokszínű intézményi lehetőségekre kell gondolnunk, melyek adott esetben túlmutatnak a piac és az állam szigorú dichotómiáján, illetve a vegyes gazdaság fogalmán is.

A politika új formáinak megjelenése egyfelől, illetve a fenntarthatatlanság és a globális igazságosság égető problémái másfelől új kihívások elé állítják a közszolgáltatások és a jóléti állami intézményrendszerét. Az „ökológiai” kihívás a jólét fogalmi alapjainak újragondolását kívánja meg, ami csak egy hosszú távú és kollektív erőfeszítés eredménye lehet. A válaszok kidolgozása még csak most kezdődik, mely folyamatba igyekeznek e könyv a maga szerény eszközeivel bekapcsolódni.

FELADATOK ÉS ALTERNATÍVÁK: ÚJ ÖNKORMÁNYZATISÁG

A politikai lépések elkerülhetetlenek. Az azonban, hogy mindez pontosan hogyan történjen, milyen megoldási javaslatokkal álljunk elő, ha el akarjuk kerülni a közszolgáltatások átgondolatlan privatizálását, és egyben szeretnénk megfelelni az ökológiai fenntarthatóság követelményének, igen nagy kihívást jelent a civil társadalom és a társadalom egésze számára. A Védegylet meggyőződése, hogy nem zárkozhatunk el a piaci megoldásoktól sem! A piac azonban nagyon sokféle lehet, a társadalmilag ellenőrizhetetlen és átláthatatlan globális gazdaságtól az Adam Smith által is vizionált kistermelők és vevők sokaságából álló helyi piacokig. Lehetnek olyan területek, olyan problémák, ahol a piac vagy a vállalatok révén javítható a közszolgáltatások terén tapasztalható helyzet. Ehhez azonban ismernünk kell a piac korlátait és működésének alapfeltételeit, nem szem elől tévesztve azt a közösségi és közjogi szabályozórendszert és a felügyeleti szerveket, amelyek a piac működését hatékonyan befolyásolni képesek. Magyarországon és a régióban sokan használják azt a bizonyosan tarthatatlan, felszínes érvelést, hogy a piac önmagát szabályozza. Ez természetesen nem igaz. A piac mindig a saját érdekeit érvényesíti. Ha a piacosítás mellett döntünk megoldásként, ismernünk és elemeznünk kell az ehhez kötődő problémákat is. A főáramú közgazdaságtan is elismeri a piacot keretező intézmények szükségességét, arról azonban nagyvonalúan hallgat, hogy ezek hogyan teremthetők meg. A gazdasági növekedéssel nem érkezik meg automatikusan a társadalmi önvédelem, önszabályozás és önszerveződés képessége. A hatékonyság fő társadalomszervező elvé válása nem jelenti az emberi jogok hatékonyabb érvényesülését. A személyek szabadsága nem folyománya a gazdasági növekedésnek. Ellenkezőleg: a globális gazdaság látványosan sikeres országainak sora köszönő viszonyban sincs a berendezkedéssel, amely ezt a szabadságot garantálja. Úgy versenyzünk velük, hogy e garanciákat lebontjuk? Van választás: a szabadság garanciáit mi magunk formáljuk, nem a gazdasági növekedés.

Kétségtelen, hogy a jóléti társadalom válságban van. Az ezen társadalmakat jellemző „növekedési konszenzus” a kollektív cselekvést a technológiai

komplexitás és a fogyasztás állandó növelésének mámorába fojtotta, hamar beleütközött azonban saját korlátaiba: a szürkeség és kilátástalanság, majd az ökológiai válság újra életre keltette a rendszer megváltoztatásának szükségét és szándékát. Az ököpolitika célja választ adni erre a kihívásra. A megoldás nem a bezárkózás, hanem a számonkérés és ellenőrzés intézményeinek erősítése, a méltányos kereskedelem, a munkát terhelő adók és járulékok csökkentése az erőforrás-használat terhére, a közszolgáltatások világméretű fejlesztése. De végső soron nem úszhatjuk meg jólétünk fenntartható alapokra helyezését. Egy fenntartható társadalom pedig elképzelhetetlen virágzó helyi gazdaság és az állampolgárok aktív részvétele nélkül.

A nyakló nélküli piacositás alternatívájaként a részvételi tervezés különböző formái egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert világszerte. Latin-amerikai, indiai, európai városok kísérleteznek – sikerrel – a részvételi költségvetéssel; a helyi beleszólás, a környezetvédelem és a szociális biztonság jelentőségéről meggyőződve egyre több helyi önkormányzat fogad el a globális szabadkereskedelem szabályai alól mentesítő határozatokat (GATS-mentes és GMO-mentes⁵ zónák); helyi erőforrásokra és részvételre épülő közmű-alternatívákkal (a helyi szennyvízkezeléstől a hulladékgazdálkodáson át az alternatív energiarendszerekig) váltják ki a pénzigényes, erőforrás-pazarló és fenntarthatatlan közműveket. A felülről elgyengített önkormányzatok így új, alulról jövő energiákkal felöltödvé erősödhetnek meg, kiszélesítve a társadalom demokratizálódását, lehetővé téve a fenntarthatóságot. Egy fenntartható társadalom elképzelhetetlen virágzó helyi gazdaság és az állampolgárok aktív részvétele nélkül. A döntésekben való részvétel legtermészetesebb terepe a helyi közösség, amely nemcsak a demokrácia kiszélesedésének, de a helyi gazdaság új lábakra állításának lehetőségét is kínálja. Így az önkormányzatok és a jövőért felelősséget érző állampolgárok egymás szövetségeseivé válhatnak az új önkormányzatiság jegyében. Ez nem pusztán idealizmus. A világ számos pontján tapasztalható a helyi részvételi folyamatok erősödése, fokozódik az önkormányzatok aktivitása és tudatossága, visszaperelve az elvesztett jogköröket, erőforrásokat és fejlődési lehetőségeket.

A KÖTET FELÉPÍTÉSE

Az alább következő írások stílusukban és terjedelmükben is sokszínűek. Az *Alapok* című rész némileg teoretikusabb írásai egyrészt a piacositás, másrészt a fejlődés alapfogalmait tekintik át, és igyekeznek meghatározni azt a fogalmi keretet, amelyben a kötet többi írásai elhelyezhetőek. Céljuk továbbá, hogy a téma vonatkozásában kijelöljék a Védegylet által követett ököpolitikai megközelítés sarokpontjait. A következő rész a *Politikák* címet

viseli, és a közszolgáltatások piacosítását ösztönző két fontos nemzetközi politikai fejleményt mutatja be: a Kereskedelmi Világszervezet keretében elfogadott szolgáltatás-liberalizálási egyezményt (GATS) és az Európai Unió által kidolgozott, ún. Bolkestein-irányelvet. Ezután a *Szektorokban* néhány közszolgáltatás piacosításának problémáját vesszük górcső alá, különös tekintettel a hazai fejleményekre: az energiaszektorról, az egészségügyről, a vízről és a vasútról lesz szó. Végül a kötethez *Függelék*et csatoltunk, amelyben a Védegyelet tevékenységéhez köthető dokumentumok találhatóak. Egyrészt azok a hivatalos levelek és a rájuk adott válaszok, amelyeket a GATS és a közszolgáltatások piacosításának ügyében a kormányzathoz intéztünk. Másrészt néhány olyan nyilatkozat, amely a kormányzat részéről a médiában elhangzott, és amely közvetlenül utal a Védegyelet GATS-kampányára. Végezetül csatoltunk egy internetes fórumon elhangzott vitát is abban a reményben, hogy könnyen olvasható stílusa is segít megvilágítani a Védegyelet álláspontját a globalizáció és a közszolgáltatások piacosításának kérdéseiben.

Célunk nem egy tökéletesen szerkesztett tudományos kötet közreadása volt. Ez nem egy civil ökopolitikai szervezet feladata. A legújabb tudományos tudásra és morális-politikai érvekre egyaránt támaszkodva a fejezetek a következő elvárásoknak kívánnak megfelelni: dokumentáljuk az egyes közszolgáltatási szektorokban lezajlott intézményi változásokat, a piacosítás folyamatát; feltárjuk, mi lehet a közszolgáltatások jövője, ha a társadalom reagál a fenntarthatóság kihívására; kritikus szemmel körüljárjuk, milyen szerepet játszhat a piac a közszolgáltatások nyújtásában, melyek a magánszféra bevonásának lehetőségei és korlátai. Hosszú távú célkitűzésünk egy olyan alapozó munka megkezdése, amelynek célja a közszolgáltatások konceptuális alapjainak újragondolása, illetve annak feltárása, hogyan illeszkedhet a fenntarthatóság az egyes közszolgáltatási szektorok rendszerébe.

Ezért fogalmaztuk meg e könyv minimális célkitűzéseiként a kritikai közös gondolkodás elindítását, illetve elmélyítését, a közszolgáltatások privatizációjáról folytatott vita kimozdítását a holtpontról, valamint az ökológiai válság, a fenntarthatóság szempontjának beemelését a mindenható állam vs. mindenható piac hamis dichotómiájába beleragadt közbeszédbe. Reményeink szerint egyre többen leszünk, akik sorsunk irányítását magunk kezébe véve, saját magunk kívánunk dönteni egy fenntartható és igazságos helyi fejlődés irányvonalairól.

JEGYZETEK

- 1 A Védegylet alterglob munkacsoportjának honlapja: www.vedegylet.hu/alterglob
- 2 Nyolcadik fejezet.
- 3 Lásd Mihályi Péter kijelentését, mely szerint a 21. században nincs szükség a gazdaságtalan falvakra, és az állam feladata hogy a közszolgáltatások felszámolásával elköltözésre ösztönözze a kistelepülések lakóit. A „Szűnjön meg a falu?” kérdésre az államreform-bizottság tagjának válasza: „Persze. Középkori hagyomány. Miért kéne fenntartani? Egész Nyugat-Európában nincs falu. A magyar települések többsége háromszáz főnél kisebb, életképtelen.” (Részlet a Faluvég című kerekasztal-beszélgetésből, *Magyar Nemzet Magazin*, 2006. május 20. Idézi az indymedia.hu: <http://www.indymedia.hu/cikk.shtml?x=31374>)
- 4 A szakirodalom legismertebb és egyik legátfogóbb munkája Elinor Ostrom (1990) *Governing the Commons* című könyve. A Politikatudományi Enciklopédia szerint a kortárs politikatudomány egyik legtöbbet idézett művéről van szó.
- 5 GMO – Genetically Modified Organism (genetikailag módosított szervezet).