

Teljesítményorientáltság az önkormányzatok döntéshozatalában

DOBÓ MARIANNA

Eszterházy Károly Katolikus Egyetem
Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar
Társadalomismereti Tanszék
Egészségház u. 4., Eger 3300
dobo.mariann@uni-eszterhazy.hu

A települési önkormányzatok hozzák azokat a döntéseket, amelyek a közszolgáltatásokat biztosítják, ezek mentén nyílik lehetőség a társadalmi haszon, a hatékonyság és a méltányosság valamilyen mértékű egyensúlyának létrehozatalára. A helyi társadalmak az egyénekhez hasonlóan viszonyítási (vonatkoztatási) csoportokban gondolkodnak, saját önkormányzatuk teljesítményét más települések önkormányzataihoz mérik, vagy az előző ciklus eredményeihez, érdekeikhez, vágyaikhoz, elvárásaikhoz, esetleg (kampány)ígérettekhez. A teljesítmény-központúság végigkíséri a mindennapokat éppúgy, mint a tervezési folyamatokat – normál időszakban és válságok idején is.

Tanulmányom fókuszában a teljesítmény önkormányzati „meghatározása” több szabályozási struktúra mentén, a társadalmi haszon értelmezése, az azokhoz kapcsolódó döntéshozatali szemléletek, valamint a teljesítményképzészek állnak.

Kulcsszavak: társadalmi haszon, döntéshozatali szemléletek és megközelítések, a teljesítmény mérőszámai

1. Társadalmi haszon a teljesítmény értékelésében

A **társadalmi haszon** fogalma szorosan kötődik a *társadalmi költséghez*. A közgazdasági elemzésekben visszatérő megközelítés, hogy a befektetés költségei ne haladják meg annak eredményeit, azaz a nyereség legyen egyértelmű. Ez a társadalmi befektetések esetén nehezebben mérhető, mivel az önkormányzati működés eredménye sokféle lehet, amelyek a szervezetten kívül, a település társadalma felé hasznosulnak. Ezért az objektív mérése akadályokba ütközhet: (a) a javak közé a közösség által elvárt szolgáltatások tartoznak

(érték- és érdekezvérelten is); (b) a piac, a kereslet és a kínálat helyszíne az önkormányzatok esetében maga a település vagy a választópolgár; (c) a helyi kormányzás eredményei ugyan pénzben mérhetők, ezt a költségvetés szakaszról szakaszra bemutatja, itt azt veszik figyelembe, hogy mennyibe került egy szolgáltatás, de a szubjektíven értékelhető haszon nem mérhető egzakt módon, pl. a lakosságnak mekkora részét érték el (*Hajnal*, 2007).

Leggyakoribb kérdés a döntéshozatali folyamatban, hogy *megéri-e a „befektetés”, megtérül-e mindez*. Az eredményt és ebből kiindulva a teljesítményt is leginkább a befektetett energia (input) és a megtérülés (output) alapján számolják, így a hatékonyság olyan irányítívá válik, amellyel támogatást kívánnak biztosítani. A hatékonyságot mindenki igényli, azzal a feltétellel, hogy a jogok ne sérüljenek, az igazságosság megmaradjon. A javak elosztásánál azonban konfliktus léphet fel, hiszen nem mindenki részesedhet egyenlően azokból. Általános az a vélekedés, miszerint a versengés inkább kapcsolódik a hatékonyság eszméjéhez, mint a méltányossághoz, viszont ez az ellentmondás feloldható azzal, hogy akkor lehet a méltánytalanságot felróni a döntéshozóknak, ha a pozíciók elérését különböző feltételekhez kötik (*Jenei–Gulyás*, 2002). A hatékonyság biztosításánál kiindulópont, hogy a rendelkezésre álló erőforrások korlátozottak, és a döntéshozók ezekből állítják elő a lehető legjobb választ (*Stone*, 2002).

Deborah Stone a *Közpolitika paradoxona* című könyvében azonban azt írja, hogy a „hatékonyság mint közpolitikai cél önmagában nem értelmezhető”, mindig viszonyításra és értékek rendszerére van szükség az igazi eredmény felismeréséhez (*Stone*, 1998: 55).

A hatékonyságot mindenki igényli azzal a feltétellel, hogy a jogok ne sérüljenek, és az igazságosság megmaradjon. A javak elosztásánál azonban konfliktus léphet fel, hiszen nem mindenki részesedhet egyenlően azokból. A választópolgár és a politikus számára is prioritást élvez az *eredményesség*, ezt kéri számon a döntéshozókon: „A hatékony választással a legtöbb hasznossághoz jutunk.” (*Stone*, 1998: 35) Az egyén részt vehet a döntési folyamatban szakértőként, valamilyen érdekcsoport képviselőjeként is. Az egyén szerepe meghatározza azt, hogy milyen értékítéleteket jeleníthet meg. A neoklasszikus közgazdasági elméletben használt értékfogalom a helyi szintű politika értékelésében nehezen alkalmazható, mivel az értékben nem az adott javaknak az egységes működésében betöltött szerepét (funkcionális értékét) tükrözi, hanem az embereknek az irányukban kinyilvánított preferenciáin alapul, azon az elven, hogy a lakosok a saját érdekeinek megfelelően dönthetnek a helyi társadalom felől.

2. Közösségi döntések szemlélete – hatása a teljesítmények megítélésében

A szervezeti döntéshozatalnak több modellje ismert. Ezek abban térnek el egymástól, hogy más előfeltevésekkel élnek a döntéshozókra, valamint a döntéshozók szervezeti kapcsolataira vonatkozóan (*Allison*, 1987). A szervezeti modellben több döntéshozó

is szerepet játszik, akik egy közös célért tevékenykednek, de azért vannak saját céljaik is. Olyan kognitív korlátokkal rendelkeznek, amelyek miatt korlátozottan racionális döntéshozóként nyilvánulnak meg, ez feltételezi azt, hogy nem lehet minden szükséges információt beszerezni. A problémák általában túl komplexek, magas a bizonytalansági szintjük, a szervezet céljainak a kielégítő megoldások is megfelelnek. A kielégítő közelítőmóddal észszerű ráfordítás mellett általában jó eredményt lehet elérni (Allison, 1987).

Az alábbiakban arra keresem a választ, hogy *a különböző szemléletek milyen módszereket indukálnak, és vajon alapvetően meghatározza-e ez a végeredményt.*

A modellek eltérő szemléleten alapulnak: filozófiai, közgazdaságtanin, szervezeti vagy korlátozott racionalitáson, de azt explicit módon el kell fogadni, hogy már a szemlélet kiválasztása is értékrendet tükröz. A **közgazdasági szemlélet** az egyik leggyakoribb megközelítésmód az önkormányzatok döntéseinél, mert a hasznosságot, az eredményességet nemcsak a döntéshozók, hanem a polgárok is igénylik. A klasszikus közgazdasági modell a gazdálkodó ember igaznak tételezett döntéshozói magatartására épül. Taylor szerint a korai klasszikus döntésemélet alapjai azok, amelyek elmaradhatatlanok a folyamatból: egy adott változat választása esetében valamennyi eredmény bizonyosan bekövetkezik, valamint a döntéshozó rendelkezik a szükséges információkkal (Taylor, 1965). Ezek az eredmények egy értékskálán rendezhetők, és a döntéshozó azt a változatot választja, amelyik a számára fontos értéket maximalizálja. Ennek a megközelítésnek a használata a leggyakoribb az önkormányzatoknál. Ahogy azt majd a költségvetési döntéshozatalnál is látni fogjuk, a település működtetésében a befektetés-megtérülés vizsgálata a legjellemzőbb vizsgálati szempont. Alapja a közgazdasági szemléletnek, hogy létezik egy, az emberi értékek alapján mérhető halmaz a „piacon” megjelenő termékekből és szolgáltatásokból, amelyek között a felhasználó képes prioritást felállítani. Az emberek készek áldozatot hozni megszerzésükért, ami mutatja, hogy ezek értékkel bírnak, ezeket az értékeket számszerűsíthetjük pénzbeli kifejezés formájában. A döntéshozó több cselekvési változat (alternatíva) között választhat. Mindegyik változat, ha megvalósítják, bizonyos eredményekhez vezet, és mindegyik eredménynek valamilyen értéke van a döntéshozó számára. Ezt a közgazdászok *hasznosságnak* nevezik, a szociálpszichológusok *valenciának* (Zoltayné, 2002). A hasznosság a hatékonyságot és az eredményességet is tartalmazza. Az eredményesség azt mutatja, hogy a szervezet mennyire érte el a kitűzött célját, a hatékonyság fogalmába az tartozik, hogy ráfordítással mekkora eredményt lehet elérni. Az értékelésen kívül mindegyik eredményt még annak a valószínűsége is jellemzi, hogy a szóban forgó eredmény bekövetkezik egy bizonyos változat választásakor és megvalósításakor. Egy bizonyos cselekvési változat teljes értéke az egyes eredmények értékének és ezek valószínűségének valamilyen függvénye.

Az önkormányzati döntéshozatalban a hasznosság elve egyértelmű, a döntéshozó a több cselekvési változó között az egyes összetevőkből az összesített érték alapján választja a számára leginkább értékeset. Ez a módszer valóban hatásosnak bizonyult,

hiszen előrejelzéseket is igényelt és adott. Azonban a vizsgálatok azt bizonyították be, hogy a gyakorlatban nem csupán a ráfordítás-megtérülés elv dominál, hiszen óriási befolyásoló hatásuk van a döntésekre a társadalmi intézményeknek, a szokásoknak, a hagyományoknak, az emberek eltérnek a hasznosságmaximalizálás elvének következetes érvényesítésétől. Az eredményességben az eredmény és az elvárt eredmény közötti különbség mutatkozik meg. A klasszikus közgazdasági döntéelméleti felfogás gyakran nem célravezető, hiszen a cselekvési alternatívák nem mindig állnak rendelkezésre, hanem azokat meg kell alkotni. Az eredményekre vonatkozó információk erősen hiányosak, és az információkat keresni kell (információszerzés), azonban az információszerzés költséges. Tovább nehezíti, hogy az információk nem egységes egészként vannak jelen, nem egyértelműek, és ez az eredmények várható értékének (hasznosságának) bizonytalanságához vezet.

Filozófiai közelítésmódban központi kérdés, hogy egy adott cselekvés vagy döntés *helyes-e*, ezt a kérdést gyakran dilemma formájában fogalmazták meg. Lényeges jellemzője volt a közelítésmódnak, hogy a döntések ismertnek tételezett helyzetek alapján születnek. A döntéshozók többnyire az egyén problémájával foglalkoznak, amikor azt vizsgálják, hogy hogyan kell cselekedni a „jó élet” megvalósításához, de nem kizáró az sem, ha egy közösségi döntés esetén fordulnak ehhez a módszerhez. Alapvető volt, hogy a szabad, nem akadályozott döntéshozó egyént tételezték fel, aki szabadon választja meg az elérni kívánt értékeket, s aki racionális döntéseket hoz céljai elérése érdekében. Kialakult a döntések operatív filozófiája, melynek keretében a döntés „jó” voltának mértéke az lett, hogy a döntés eredménye milyen mértékig képes kielégíteni a döntéshozó céljait. Ebben a megközelítésmódban a célcsoportnak a helyi társadalmat nevezik meg, de valójában a döntéshozó lép előre, az ő céljai valósulnak meg, amiben a helyi társadalom ugyan benne található, de terepként és eszközként. (Zoltayné, 2002)

Az **adminisztratív modell** két tudományterület szintéziseként született meg. Az egyik gyökere a vezetéselméletben található meg, a másik pedig a pszichológiából származik. A pszichológiai vonások az eredmények bekövetkezési valószínűségének és az eredmények értékének kérdéseivel foglalkoznak. Ezeknek nem a tényleges, hanem az észlelt nagysága a fontos. Nem az a lényeges, hogy egy eredménynek mekkora a bekövetkezési valószínűsége vagy az értéke, hanem az, hogy a döntéshozó mekkorának észleli ezeket az értékeket. Mindezeket a valóságban megfigyelhető tényleges döntések vizsgálatából származó feltevésekkel ötvözték (March és Simon, 1965).

Az adminisztratív modell szerint a döntéshozó sajátos módon kezeli az információk bizonytalanságával és költségével kapcsolatos problémát: a bizonytalanság csökkentése érdekében azokra az eredményekre fordítja figyelmét, amelyek várható értéke kvantitatív vagy félig kvantitatív formában kifejezhető. Inkább nem foglalkozik azokkal az eredményekkel, amelyek nem számszerűsíthetők valamilyen ismert skálán. A bizonytalanság csökkentése érdekében a rövid időn belül bekövetkező eredményeket veszi figyelembe,

és az információszerzés és -értékelés költségeit a döntéshozó folyamatosan igyekszik csökkenteni. Az egyszerű információkkal és számításokkal dolgozik, a bonyolult kutatási programokat és nagyon komplex információrendszereket lehetőleg kerüli. Nem maximalizálásra, hanem kielégítésre törekszik, addig alkot változatokat és addig gyűjt információt, amíg egy kielégítő változatot nem talál, vagyis nem az optimális, hanem a már megfelelő változatot keresi. A döntéshozónak van egy sztereotip elgondolása arról, hogy milyen a kielégítő változat, s amint ezt meglelte, kiválasztja, és a további kereséstől már eltekint, viszont ha újabb nehézséggel találja magát szembe, akkor újabb megoldást keres az akkor rendelkezésre álló információk alapján.

A **Skinner-féle modell** vagy más néven a szigorú megerősítés modellje nem tagadja, hogy az emberek gondolkodnak és vannak elvárásaik, de azzal érvel, hogy nem mindig térül meg, ha ennek alapján próbáljuk megmagyarázni az emberek viselkedését és döntését (*Skinner, 1965; Bolles, 1971*). A megerősítés modellje szerint fel kell tárnunk azokat a pozitív eredményeket, amelyek a múltban bizonyos döntések megerősítéséhez vezettek. A döntések megerősítést nyernek, ha olyan eredményekkel járnak, amelyeket a döntéshozó nagyra értékel: „azt a viselkedést vagy magatartást, amely jutalomhoz vezet, az emberek megismétlik, míg azt, amely nem vezet jutalomhoz, sőt büntetést vonhat maga után, nem ismétlik meg” (*Zoltayné, 2002*).

A Skinner-féle döntéseméleti modellel bebizonyítható, hogy a leghatékonyabb és legeredményesebb döntéstámogatók azok, amelyek közvetlen kapcsolatban vannak a döntéssel, mind a döntés és az erősítés között eltelt időtartam vonatkozásában (minél rövidebb ez az időtartam, annál jobb), mind pedig a döntéshozó legintenzívebb szükségletei tekintetében. Szociológusok és a politikatudomány szakértői dolgozták ki a **fokozatos hozadék** modelljét, melyet a szabályozott anarchia modelljének is neveznek (*Lindblom, 1993*). Ez a modell azt állítja, hogy a gyakorlatban olyan nagyszámú és komplex eredmény fordul elő, s a cselekvési változatok és eredmények kapcsolatáról olyan keveset tudunk, hogy nem lehetséges a cselekvési változatok összehasonlítása egymáshoz viszonyított hasznosságuk alapján, még akkor sem, ha csak kielégítő döntésekre törekszünk. Az egyedüli reális lehetőség a cselekvési változatok egyenkénti összehasonlítása azokkal a tényleges eredményekkel, amelyek a múltban az adott változathoz nagyon hasonló cselekvési változatok megvalósításából származtak. Amennyiben korábban már született egy, a megoldáshoz vezető döntés, akkor azt a módszert gyakran felhasználják az újabb döntéseknél. Ezek szerint a cselekvési változatok csak csekély mértékben különböznek a múltban tapasztaltaktól. Nagy pozitívumának a lépések közötti újabb döntési lehetőséget tartják, azaz ebben az esetben az ún. nagy hiba kiküszöbölhető, és a döntést nem eleve elrendeltnek tekintik. Az önkormányzatok gyakran élnek ezzel olyan döntéseknél, amelynek az összes információját az adott időpontban nem ismerik, vagy a döntéshozók érdekei heterogének. Lehetőséget kell adni arra, hogy a különböző érdekcsoportok szóhoz jussanak a döntés során, a döntéshozó nemcsak az egyén lehet,

hanem a csoport is. A fokozatos hozadék modellje a hagyományos cél-eszköz sémát kritizálja mint előfeltevést. Az „először tűzzük ki a célokat, majd keressük meg az elérésükre szolgáló eszközöket” séma ugyanis bonyolult döntési helyzetekben nem használható. Ezekben az esetekben a célok és eszközök szétválaszthatatlanul összefonódnak.

A szemetekosár döntési modellben a problémák a megoldások, a résztvevők (döntéshozók) és a választási lehetőségek gyűjtőhelyeként értelmezhetőek, ahol a résztvevőknek az a dolguk, hogy a problémákat és a megoldásokat összekapcsolják, vagyis döntéseket kell hozniuk (Cohen, 2000). Azt állítja, hogy a döntéshozók figyelme megoszlik, és a döntések nem egy lineáris folyamat eredményeképpen születnek. Központi szerep jut az időnek mint fontos befolyásoló tényezőnek, ami szinte automatikusan szervezi rendszerbe a döntési folyamatokat. Ugyanazon időben kell rendelkezésre állnia a döntéshozatal összes elemének ahhoz, hogy egy döntés megszülethessen, a szereplők, a megoldások, a problémák és a döntési lehetőségek találkozásából alakulnak ki a döntések. Gyakran a tévedéstől való félelem mozgatja a döntéshozókat, azaz a döntési helyzetben nem kapcsolódnak választási lehetőségek a problémához, többnyire rossz megoldást választanak, lényegében nem oldják meg a problémát. A választási lehetőséggel egy időben merül fel a probléma, rendelkezésre állnak lehetséges megoldások, a döntés megtörténik, és a probléma megoldódik. Abban az esetben, ha a választás meghaladja a döntéshozók energiáját, a meg nem oldott problémák elérhetnek egy olyan kritikus tömeget, amely a szervezet összeomlását vonja maga után.

A szemetekosár döntési modell hatékonyságának mérésére három indikátort lehet alkalmazni: a probléma aktivitását, a probléma lappangását, a döntési időt (March, 2000). *A probléma aktivitása az az idő, amennyit a probléma megoldatlanul a szervezetben tölt, ez utal a szervezeti konfliktus nagyságrendjére. A probléma lappangása az az idő, amennyit a problémák inaktív állapotban töltenek a szervezetben anélkül, hogy felismernék őket, ez azt jelzi, hogy a szervezet mennyire fogékony a probléma felismerésére. A döntési idő az az idő, ami a választás, a döntés megszületéséig terjed, ez a szervezet hatékonyságát méri.*

Az **optimális döntések elmélete** feltevésekre épül: ha a döntéshozó ismeri az összes lehetséges cselekvésváltozatot, és biztosan tudja, hogy az egyes cselekvési változatoknak mi lesz az eredményük, továbbá ha biztosan meg tudja állapítani az eredmények preferencia-sorrendjét, akkor az optimális döntés kiválasztása elvileg könnyű feladat. *A klasszikus racionális modell* arra az elgondolásra épült, hogy a döntéshozók hasznosságmaximalizáló döntéseket hoznak, bizonyos korlátok létezése mellett, ismertek a döntéshozó célja, a hasznosságok és a preferenciafüggvények (Simon, 1957). Ezek lehetővé teszik, hogy a döntéshozó rangsorolja az összes lehetséges alternatívát. Három kritikai észrevétel fogalmazható meg a racionális modellel szemben: az emberek nem képesek minden lehetséges alternatíva azonosítására, az egyéneknek nincsenek pontosan kitűzött céljai, és nem képesek az alternatívák rangsorolására, ráadásul a valóságban a véges számú alternatíva és következmény fogalma nem értelmezhető (Zoltayné, 2002).

Herbert Simon az *objektív racionalitás* elnevezést használta arra az esetre, ha a döntéshozó valóban kielégítette az optimális előfeltevéseket – kimutatta azonban, hogy az előfeltevések csak igen ritkán teljesülnek. Mivel az objektív racionalitás feltételei nem teljesülnek, ezért Simon egy másik elvet vezetett be, és ezt a *korlátozott racionalitás* elvének nevezte el. A kielégítő döntések elméletében az objektív racionalitás harmadik feltételének (egyetlen cél létezésének) valós tényét vonja kétségbe. A korlátozott racionalitás és a többcélúság folytán a legtöbb komplex döntési helyzetben a döntéshozó egyszerűsíti a döntési folyamatot azzal, hogy a maximalizálás helyett a kielégítő megoldásra törekszik. A kielégítő megoldás elfogadása révén csökkenti az alternatívák felkutatására fordított erőfeszítéseket. Az emberek megkísérlik elkerülni az új, ismeretlen, bizonytalan alternatívákat, és inkább a korábban már megfelelőnek bizonyult megoldásokat választják.

A kis lépések politikája néven ismertté vált modell explicit módon figyelembe veszi, hogy bizonyos célok egymással nyílt konfliktusba kerülhetnek egy-egy döntési helyzet megoldása közben (Lidblom, 1959). Olyan stratégiák közül kell választani az önkormányzati döntéshozónak, amelyek a konfliktusban álló célok különböző keverékeit tartalmazzák, ilyenkor az értékek csak az adott helyzet kontextusában kapnak konkrét értelmet. Mivel nem végezhető el egy cél-eszköz vizsgálat, és mivel az értékekben az emberek általában nem tudnak egyetérteni, a jó választás egyetlen ismerve az, ha az érintettek magával a választással egyetértenek. A változó célok, a környezet, a preferenciák figyelembevételéről van szó, ez a korábbi döntéstől csak kismértékben eltérő választást eredményez.

Normatív és a leíró döntésemelések azzal foglalkoznak, hogy miként lehet a döntéseket jobbá tenni abban az értelemben, hogy segítséget nyújtsanak a döntéshozónak az előzetesen felállított követelményekhez vagy szabályokhoz való igazodásban. Itt a „hogyan kell dönteni” kérdésen van a hangsúly, a leíró azzal foglalkozik, hogy hogyan döntenek az emberek a valóságban. Ezt az irányzatot deskriptív döntéseméleti irányzatnak is nevezik. Mindkét irányzat foglalkozik a felismert érték mérésének kérdéseivel, az értéket olyan fogalmakkal hozzák kapcsolatba, mint a motiváció, a jutalom és büntetés, a preferencia, az attitűd, a cél. Az értéknek a döntésekben játszott központi szerepe különösen a normatív döntési modellekben tűnik ki. A normatív modellek megmondják a döntéshozónak, hogyan kell döntenie abban a döntési osztályban, amelyikre a modell vonatkozik, feltéve, hogy a döntéshozó ismeri az általa elérni kívánt értéket.

A normatív modell jól használható megközelítésmód az önkormányzati döntéseknél: a települések ezekben a helyzetekben más települések gyakorlatát és szemléletét nézhetik, és az alapján akarják azt eldönteni, hogy a megoldási mód adaptálható-e rájuk – számos esetben így más önkormányzatok szemlélete best practise-ként hatott rájuk. Megállapíthatjuk, hogy az optimális döntésekre vonatkozó elmélet a normatív döntésemelésekhez tartozik, a kielégítő döntések elmélete a leíró döntésekhez. A normatív döntések elmélete

objektíven racionális (akárcsak az optimális döntések elmélete), de a teljes információ tekintetében kevésbé szigorú, a következetesség feltételeit azonban szigorúan fogalmazza meg. A normatív döntésemélet olyan modelleket szolgáltat, amelyek segítik a döntéshozókat a következetlenség elkerülésében vagy legalábbis csökkentésében.

3. A teljesítés folyamata és kényszere

Miközben az önkormányzati vezető és a helyi önkormányzat új kezdeményezéseket tervez vagy végrehajt, nem szabad megfeledkezni azokról, akiknek a szolgáltatásokat szánják. Általánosan elfogadott nézetté vált, hogy a közösség részvétele javíthatja az új kezdeményezések tervezési és fejlesztési folyamatát, valamint későbbi legitimitációját. James Cohen célja egy olyan teória felállítása, amelyben a helyi önkormányzatok döntéseinek elindulását, funkcióit magyarázza. Cohen – bár azokat az alapelveket is sorra veszi, amelyben az állami feladatok átadásának hogyanját és miértjét magyarázza, mégis – a szereplőfüggőségben látja a folyamat kiindulópontját: a helyi vezetőkben megfogalmazódó gondolat indíthatja el (Coleman, 2004). A végrehajtáshoz biztosítani kell a megfelelő anyagi háttérrel, ami azonban gyakran hiányzik. *Ki végezze a szolgáltatást? Maga az önkormányzat, vagy kiszervezhető?* (Megjegyzés: amennyiben a felettes jogszabály nem rendelkezik másként.) Mi adja a nagyobb társadalmi hasznot és eredményt?

Azzal, hogy a szolgáltatások biztosítása hogyan lehet hatékony, számos szakértő foglalkozott. George Hamilton amellet érvelt, hogy jelenleg a magánszektor lehet a válasz a közszektorban megjelenő problémákra (Hamilton, 2004). Mások a hálózatok létrehozatalát javasolták, Gilmour, Saarelaein mindemellet felhívja arra a figyelmet, hogy az ún. teljes hálózatok működtetése kevésbé rugalmas, helyette a tematikus vagy specifikus kapcsolatrendszer a helyi jó kormányzás alapfeltétele (Provan & Milward, 2001; Ostrom 2001; Gilmour & Saarelaein, 2003).

Az összes szolgáltatás kiszervezését ugyanakkor Cohen veszélyesnek ítélte (Coleman, 2001). A szolgáltatások kiszervezésének vagy működtetésének sikerét befolyásolja a település, illetve a hálózat nagysága. Kutatások hangsúlyozzák, hogy a hálózatokban működtetett szolgáltatás méretgazdaságossága a mennyiségi és minőségi szempontoknak is képes megfelelni a tranzakciós költségek féken tartásával (Provan és Milward, 2001). Azonban Linna és Pikhala felmérései alapján, amennyiben az egy hálózathoz tartozó települések száma növekszik, és egyre inkább a pályázatokhoz fordulnak, akkor az bizonytalanságot jelenthet a településeknek a közszolgáltatások biztosíthatósága terén (Linna és Pikhala, 2007).

Több önkormányzati döntéshozatalban manifesztálódott az a félelem, hogy ebben az esetben már nem a testületek vannak tulajdonosi és meghatározói szerepkörben, sőt több esetben érzékelhetővé vált az ellenőrzési jog megtartása érdekében a szolgáltatás

kiszervezésének önkormányzati akadályozása vagy lassítása. A Józsa Zoltán által is hivatkozott OECD-dokumentum ajánlásokat fogalmaz meg a kiszervezés eredményessé tétele érdekében. (OECD PUMA Policy Brief No. 2. February 1997. hivatkozva Józsa 2006) Célszerű a szolgáltatást végző szervezet képességéről, belső erőforrásairól pontos képet kapni, és a döntéshozatali folyamat során pontos tájékoztatást adni a lakosságnak és az érintett munkavállalóknak. A konfliktusmentes működést biztosítani lehet a végrehajtás során azzal, hogy a szerződésben az ellenőrzési jogköröket megtartják az önkormányzatok. A gyakorlatban ez az ellenőrzés redukálódott a beszámolási és a tájékoztatási kötelezettségre évente egyszer. Ezeken a beszámolókon a képviselőtestület tagjai minden esetben elfogadták ugyan a tájékoztatást, de a helyzettől és a szolgáltatás súlyától függően több kérdés is elhangzott, és többször megfogalmazódott az az igény, hogy célszerű lett volna korábban alaposabban vizsgálni ezt a lehetőséget.

4. Konklúzió – és útkeresések

A települési önkormányzatoknál a társadalmi haszon szubjektivitása összekapcsolódik a gazdaságfejlesztési politika erősítésével. A költségvetési nehézségek hatásainak elkerülése érdekében a helyi önkormányzatoknak kezdeményezni kell a fejlesztési stratégiák alkalmazását, és ezen túlmenve mindent meg kell tennie, hogy a lakosok számára nyújtott szolgáltatások hosszú távon stabilak legyenek (*Peterson, 1981*). A tervezés kiindulópontját leggyakrabban a *lakossági elvárások* adják, és ezek jelentős mértékben befolyásolták a célok és ebből következően a feladatok meghatározását. Föl kell tenni a kérdést a tervezés során, hogy olyan-e az elvárás, amely reálisan megvalósítható: a fenntartást és a finanszírozást egyszerre vizsgálva.

A viták ebből következően arról zajlanak, hogy az egyenlőtlenséget és a hatékonyságot hogyan lehet a leoptimalisabban vegyíteni, illetve melyikből kell áldozni a különböző dimenziókban. A konfliktus feloldása az, hogy az egyenlőtlenség és a hatékonyság viszonyát nem zéró összegű játéknak kezeljük, és Robert Kuttner nézete alapján (*Kuttner, 1984*) azt mondhatjuk, hogy az egyenlőséget és a gazdasági teljesítményre irányuló törekvéseket össze lehet békíteni, sőt meg kell találni azokat a helyzeteket, ahol az egyenlőség–hatékonyság–méltányosság triumvirátusa sajátos komplexitásként létezhet és szolgálhatja a közjó érdekét.

Nagyon fontos alapelv és követelmény, hogy az önkormányzatok tegyék lehetővé a kötelezően előírt feladatok finanszírozhatóságát, és ezzel teremtsenek kiszámítható feltételeket a helyi közösségek által önként vállalt és saját erőből finanszírozott programok megvalósítására, mert ezek objektív és szubjektív teljesítményként is értékelhetők.

Továbblépés ebből az elméleti alapvetésből egyrészt a teljesítmények fogyasztói–vállalkozói–küldetésorientált hármasságának vizsgálata a probléma és a megoldási szemléletek

kontextusában (Stone, 2002). A másik lehetőség a válságok idején történő önkormányzati működés teljesítményérdekeltségének vizsgálata, az, hogy ez mennyiben hozhat instabilitást, választópolgári elégedetlenséget és szervezeten belüli konfliktust. Harmadik nagy területe lehet az elemzéseknek a nem szokásos vagy nem rutinszerű társadalmi mozgások sorozata, amelyeknél a reakciók azonnalivá kell hogy váljanak, illetve az, hogy milyen egyéb erőforrások mozgósítását indikálja a szervezeten belül és a helyi társadalmak irányában is.

Hivatkozások

- BARAKONYI KÁROLY (1999): *Stratégiai tervezés*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- BERNSTEIN, H. (ed.) (1978): *Underdevelopment and development: the third world today*. New York, Penguin Books.
- BOHMAN, J. – REHG, W. (1992): *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Massachusetts Institute of Technology.
- BUTLER, G. (2006): *Sustainable communities: the important role of local governments in building social capital*. Political Studies Association Annual Conference Papers.
- COLEMAN, J. (1990): *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Belknap.
- COLEMAN, J. (1994): Társadalmi tőke. In: Lengyel György – Szántó Zoltán (szerk.): *A gazdasági élet szociológiája*. Budapest: Aula Kiadó. pp. 99–129.
- DAHL, R. (1996): *A pluralista demokrácia dilemmái*. Budapest, Osiris Kiadó.
- FARAGÓ LÁSZLÓ (2005): *A jövőalkotás társadalomtechnikája: a közösségi tervezés elmélete*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- GULYÁS GYULA – JENEI GYÖRGY (2002): *Összehasonlító közpolitika*. Budapest: Aula Kiadó.
- HAJNAL GYÖRGY (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz* (“Advancing available knowledge on Hungarian policy failures”). Budapest, KSZK
- HORVÁTH M. TAMÁS (2005): *Közmenedzsment*. Dialóg Campus tankönyvek. Institutiones juris. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- HUELSBERG, N. – LINCOLN, W. (1985): *Successful Negotiating in Local Government*. ICMA International City/County Management Assotiation.
- JENEI GYÖRGY (2008): *Közintézményi menedzsment*. Századvég Kiadó.
- JONES, G. and STEWART, J. (1983): *The Case for Local Government*. London, George Allen and Unwin.
- KING, D. – PIERRE, J. (ed) (1990): *Challenges to Local Government*. SAGE Modern Politics Series Volume 28.
- LIDBLOM, C. (1959): *The science of mudding trough* „Public Administration Review”.
- NAISBITT, J. (1982): *Megatrends: The New Directions Transforming Our Lives*. New York.

- OSBORNE, D. – GAEBLER, T (1994): *Új utak a közigazgatásban*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- PAGE, E. (1992): *Political Authority and Bureaucratic Power*. A Comparative Analysis. Harvester Wheatsheaf.
- PERRY, J. – KRAEMER, K (1986): *Research Methodology in the "Public Administration Review," 1975-1984*. Public Administration Review. Vol. 46. No. 3. pp. 215–226.
- ROGERS, S. (1990): *Performance Management in Local Government*. LONGMAN. LGTB.
- STEWART, J. (1986): *The New Management of Local Government*. Institute of Local Government Studies. University of Birmingham.
- STONE, D. – KUTTNER, R: (2002) *The Economic Illusion: False Choices Between Prosperity and Justice* (Boston: Houghton Mifflin, 1984.) 267.p.
- STONE, D.: *A közpolitika paradoxona*. Köszolgálati Tanulmányi Központ. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem.
- ZOLTAYNÉ PAPRIKA ZITA (2000): *Döntéelmélet*. Budapest: Alinea Kiadó.