

A közszféra szerepe a régió versenyképességének növelésében

Dinya László¹

A régiók versenyképességének alakulásában a közszféra fejlettsége fontos szerepet játszik, de ennek pontosabb kifejtéséhez tisztázni kell egyrészt terminológiai kérdéseket, másrészt a szerepvállalás különféle területeit. A cikk áttekinti a legfontosabb terminológiai problémákat, és javaslatot tesz a közszférával kapcsolatos alapvető fogalmak értelmezésére. Ezt követően rendszerezi az állami szerepvállalás főbb területeit a regionális versenyképesség fejlesztésében. Reprezentatív lakossági felmérés alapján egy kiválasztott térségben megvizsgálja, hogy milyen a lakossági elvárások és az állami szerepvállalás összhangja.

Kulcsszavak: közszolgáltatás, közigazgatás, regionális versenyképesség

1. Bevezető

Több éve foglalkozunk a közszféra szervezeteit, ezen belül a közszolgáltatási menedzsmentet érintő kihívások vizsgálatával, és ugyancsak tanulmányozzuk e szervezetek versenyképességének stratégiai kérdéseit (Dinya 1996, 1999). Ennek során evidenciaként jelent meg számunkra – akárcsak mindenütt a fejlett országokban –, hogy egy szűkebb, vagy tágabb értelemben vett régió versenyképessége legalább annyira függvénye adott helyen a közszférának, mint az üzleti szférának (sőt a civil szférának is).

A *közszféra szerepét* egy régió életében, szűkebben véve annak versenyképességében akkor határozhatjuk meg közelebbről, ha tudjuk, hogy:

- milyen tevékenységek, szervezetek sorolhatók a közszférához (a besorolás nem is olyan egyszerű, mert a klasszikus primer, szekunder és terciér szektorok megkülönböztetése erre alkalmatlan, és a jelenlegi statisztikai osztályozás sem ad elegendő útmutatást),
- a tevékenységek (szervezetek) elhatárolása sosem lehet éles, mert sok az átfedés, nem tiszták a profilok, időben is változó egy-egy tevékenység szerepe, megítélése.

Nem kevés kapcsolódó hazai és külföldi szakirodalom feldolgozása alapján világosan látszik, hogy a közszférával összefüggő *fogalmak körében van még tisztázandó*

¹ Dr. Dinya László, a mezőgazdasági tudomány kandidátusa, tanszékvezető egyetemi tanár, SZTE Gazdaságtudományi Kar Marketing-Menedzsment Tanszék (Szeged)

táznivaló. Például gyakran keverednek a közhasznú, közcélú, közérdekű, nonprofit jelzők, esetenként szinonim módon, máskor viszont teljesen eltérő összefüggésben használva őket (nem pontos, illetve hiányzik a pontos definíciójuk, nem beszélve arról, hogy a nonprofit jelző nem is szerencsés, mert „negatív” definíció: nem arra utal, hogy egy tevékenység – vagy szervezet – mivel foglalkozik, hanem arra, hogy mivel nem). Hasonló problémák vannak a közszféra kapcsán gyakran említett *tevékenységek* megnevezésével: a közigazgatás, közszolgáltatás, közszolgálat, közüzem, közfeladat, közösségi szektor, közszektor, stb. kifejezések gyakran többé-kevésbé átfedik egymást, nehezítve így a tudományos megközelítést is. Fejtegetésünket ezért terminológiai kérdésekkel kezdjük.

2. Terminológiai kérdések

A társadalmi igények kielégítése bármelyik országban három nagy szféra (üzleti, civil és közszféra) közreműködésével történik, amelyek között fejlett gazdaságokban a hatékonyság elvét maximálisan követő, rugalmasan változó szereposztás, és fejlett, sokirányú együttműködés érvényesül. Ha valamelyik szféra teljesítménye egy bizonyos igény kielégítésében nem megfelelő, akkor belép a másik – a többi – szféra. Pl. a rendőrség – mint közszolgáltatás – teljesítményével kapcsolatos elégedetlenség miatt megjelenhet ezen a területen az üzleti szféra – vagyonvédők, riasztóberendezéseket gyártók stb. – vagy a civil szféra – polgárőrség stb. Ennek megfelelően az említett szférák nem határolhatók körül egyértelműen, bizonyos mértékű átfedés mindig fennáll. Átmeneti gazdaságban a szereposztás (szerepvállalás) is átalakulóban van, többek között azért, mert az egyes szférák fejlődése (fejlettsége) között fáziskülönbség mutatkozhat. Például hazánkban a privatizáció, a gazdasági rendszerváltás nyomán az üzleti szféra szükségszerű átalakulása gyakorlatilag megtörtént, míg a „túlsúlyos” közszféra paradigmaváltása hátravan. A civil szféra fejlődése pedig még csak a kezdeteknél tart (legalábbis a fejlett országokkal összevetve).

Ha a régiók versenyképességének és a közszférának az összefüggéseit vizsgáljuk, akkor el kell döntenünk, hogy a közszférát *milyen széles értelemben* fogjuk fel, és ettől függően más-más eredményre juthatunk. Legtágabb megközelítésben vizsgálható a nem üzleti szféra szerepe (értve ezalatt a civil- és a közszféra együttesét). Ennél szűkebb kört érint, ha csak a közszférát vizsgáljuk, még további szűkítést jelent, ha az állami szféra szerepét elemezzük, és ezen belül is egy kisebb – noha a régiók szempontjából különösen fontos – terület az önkormányzati szféra lehetséges szerepe, hatása a régió versenyképességére.

A közszféra fogalmát sokféleképpen értelmezzük, mi a magunk részéről a következő tartalommal használjuk: *közszféra* a közszükségletek (közösségi, illetőleg kollektív igények) kielégítését biztosító szervezetek összessége.

A közszükséglet pedig egy sajátos társadalmi igény, amely a társadalom tagjainak többsége részéről felmerül, pontosabban *közszükséglet* az az igény, amelyet közösségi (politikai) döntés közösségi igénynek minősít, és ezért alapvetően (nem feltétlenül teljes mértékben) közpénzekből finanszírozzák kielégítését.

A közszolgáltatás a szolgáltatások speciális fajtája: *közszolgáltatás* a közszükségletek kielégítése, és ezen belül *közfeladat*, ha nonprofit jellegű, illetve *közérdekű szolgáltatás*, ha profitorientált jelleggel végzik.

A régiók versenyképességével kapcsolatos álláspontok kritikai áttekintése alapján az OECD és az EU dokumentumokból az alábbi definíció emelhető ki (Lengyel 1999): *versenyképesség* a vállalatok, iparágak, régiók, nemzetek és nemzetek feletti régiók képessége relatíve magas jövedelem és relatíve magas foglalkoztatottsági szint létrehozására, miközben a nemzetközi versenynek ki vannak téve.

Ehhez csak annyi hozzáfűzni való lehet, hogy természetesen értelmezendő a *verseny célja* (= minél nagyobb részesedés a korlátozott forrásokból), *jellege* (= a forrásokhoz jutás játékszabályai, kritériumai, döntéshozói), *terepe* (= lokális, regionális, országos, nemzetközi – attól függően, hogy az áhított források hol találhatóak), és a *versenytársak* köre (= akik ugyanazokért a forrásokért versenyeznek). Az így specifikált versenyképessége egy régiónak természetesen függvénye egyebek között az említett három szféra fejlettségének (lásd a Porter-féle „rombusz-modellt”, Porter 1990), és a köztük levő együttműködésnek is.

3. A közszféra lehetséges szerepe

A közszférán belül az elmondottak alapján két szűkebb terület, az állam, illetve az önkormányzatok szerepvállalása kiemelkedően fontos az alábbiak miatt:

- a fejlett országokban egyértelmű a felismerés, hogy az állam a gazdasági és társadalmi fejlődés központi jelentőségű tényezője, de nem elsősorban különféle szolgáltatásai, hanem segítő-közreműködő-ösztönző, azaz katalizátor szerepének betöltésével (Jenei 1998, 1985. o.),
- a korábbi időszakhoz képest sokkal nagyobb szerep és felelősség hárul az önkormányzatokra egy település, megye, vagy régió problémáinak kezelésében, fejlesztésének menedzselésében,
- saját lakossági felméréseink is alátámasztják (lásd később!), hogy éppen a civil szféra relatív fejletlensége és a szokások tehetetlenségi ereje miatt javarészt az államigazgatás szereplőitől várják a problémák megoldását.

Ismert *paradoxon*, hogy az ún. jóléti állam folyamatosan növekvő szerepvállalása az állami összkiadások egyre nagyobb arányával párosul az adott országok GDP-jében (ez a 90-es években a fejlett országok átlagában mintegy 50 %-ot jelentett, míg a fejlődő országokban csak kb. 25 %-ot), miközben folyamatosan növekszik a lakosság elégedetlensége az állam teljesítményével szemben (Jenei 1998).

Ennek is köszönhető egyfajta *paradigmaváltás a közszférában*, amely érvényes a központi államigazgatási tevékenységre éppúgy, mint az önkormányzatokra. Az egyes változtatásokat jellemző megfogalmazások szándékainknak megfelelően sarkítottak, és a jelenlegi helyzet jellemzőivel szembeállítva még karakteresebben illusztrálják a váltás irányát (Dinya 1999).

Nem célunk a fenti paradigmaváltás részletes elemzése (a hivatkozott forrás ezt megteszi), pusztán arra szeretnénk utalni, hogy:

- hazai vonatkozásban a közszféra még előtte áll ennek a váltásnak, és az ilyen irányú kutatások jelentőségét emiatt nehéz lenne túlbecsülni,
- az állami szerepvállalást a régiók versenyképességének fejlesztésében ebben a kontextusban célszerű megfogalmazni.

Az *állami szerepvállalás* tulajdonképpen *szerepváltást* (is) jelent az előbbieket szellemében, amely igényli egyrészt a *szelektálást* (= aszerint hogy mely területekre koncentrálódjék, illetve honnan vonuljon ki), másrészt a *tudatosítást* (= aszerint, hogy az összes érintett szereplő ma mennyire van tisztában szerepének esetleges változásával, és kinek mi a teendője, hogy ezek a szerepek ne maradjanak gazdátlanul). A szelektálás során három kiemelt területre célszerű koncentrálni az állami szerepvállalást:

1. az alapvető szolgáltatások formálására, fejlesztésére, amelyek hiánya (hiányossága) egy régió potenciális versenyképességét behatárolhatja,
2. a gazdasági szabályozásra, amely egyfajta „éjjeliőr” szerep betöltését igényli,
3. és a kritikus területek kiemelt kezelésére, amelyek a versenyképességhez kapcsolódó speciális, az adott régióban különösen szembetűnő területeket jelentik.

A tudatosítás – összhangban a vázolt paradigmaváltással – az érintett szereplők mobilizálását, bevonását jelenti a feladatok megoldásába, aminek a megszokottól eltérő technikája (és kultúrája!) van, de jelenti az állami szervezet eddigi működésének átalakítását is. A jelenlegi felfogás és rögzült szemléletmód ilyen irányú változtatásának leghatékonyabb módja lehetne ezekről a kérdésekről avatott szakértők bevonásával koncepciók készítése, majd erre alapuló konzultációk, tanácskozások szervezése.

Az *önkormányzatok szerepe* a régió versenyképességében hasonlóan fontos, de jellegében eltér az állami szerepvállalástól, mert gazdasági szereplőként is érdekelt. Vannak *kötelező* szerepek, amelyek elől nem térhet ki (pl. alapellátás biztosítása, jogszabályilag előírt szolgáltatások stb.), vannak *kulcsfontosságú*, de nem kötelező érvényűek (pl. fejlesztési stratégia készítése stb.) és vannak *fakultatív* jellegűek, amelyek vállalása az aktuális prioritás függvénye (pl. szociális ellátás fejlesztése) (Szász 1998).

A *gazdaságfejlesztés* (mint már az állami szféra esetében is láttuk) nem kizárólag az üzleti szféra feladata, ebben az önkormányzatra több elkerülhetetlen szerep hárul. A szerepek betöltéséhez szükséges eszközrendszer kétségtelenül korlátozott, de nem elhanyagolható. Ugyanakkor az állami szférához hasonlóan itt is alapelv a különbségtétel a direkt beavatkozás, és a háttérből való részvétel között.

Amikor a közsféra lehetséges szerepét elemezzük, a szerepvállalásban mozgásteret befolyásoló tényező a *lakossági elvárás* is. A korábbi megállapítás érvényessége, miszerint hazánk a magas kultúra terén – tudomány, művészetek – kiemelkedően, míg gazdaságilag közepesen fejlett, addig a hétköznapi kultúra – általános értékrend, mentalitás, munkamorál, életmód – terén elmaradott ország, ma is aktuális (Hankiss 1983). A hétköznapi (mindennapi) kultúra és a civil szféra fejlettsége (fejletlensége) között nehéz lenne tagadni az összefüggést, így a régiók versenyképességének alakulása, a közsféra „versenyképessége” és a lakosság mobilitásának sem teljesen függetlenek egymástól.

Sajátos kép rajzolódik ki egy általunk végzett lakossági felmérés (Csongrád megye, 1000 fős reprezentatív lakossági minta, 1999. évi felvétel) alapján erről a kérdésről:

- A *gazdasági helyzettel* való elégedettség (különböző összetevőire adott válaszok átlaga) meglehetősen alacsony szintű, ismereteink szerint a hasonló jellegű országos felmérés eredményeitől nem tér el lényegesen.
- A *közszolgáltatások* (különböző fajtáinak) színvonalával való elégedettség az előzőtől lényegesen kedvezőbb képet mutat, jóllehet itt sem beszélhetünk kifejezett elégedettségről.
- Miután „pillanatfelvételtől” van szó (1999. október), a vélemények változásának tendenciájáról nincs ilyen adatszerű információ. A gazdasági helyzettel kapcsolatos korábbi és jelenlegi országos elemzések azt mutatják, hogy – összefüggésben a gazdasági mélyponttól (infláció, munkanélküliség, recesszió stb.) való fokozatos távolodással – a lakossági vélemények érzékelhetően javulnak. Más oldalról viszont ismerve a közszolgáltatásokkal kapcsolatosan felhalmozódó problémákat (Dinya 1999), az elhúzódó reformokat és a szolgáltatások színvonalának ebből következő erózióját, kevésbé valószínű, hogy a közszolgáltatások pillanatnyilag relatíve kedvezőbb megítélése mögött hasonlóan emelkedő tendencia húzódik meg. Ha pedig e két szféra lakossági megítélésében *ellentétesek a tendenciák* (és a közszférával szembeni egyre erősödő kihívásokra továbbra sem érkeznek meg – vagy nem eléggé hatásosak – a reformját jelentő válaszok), csak idő kérdése, hogy mikorra cserél helyet a gazdasági és a közsféra a lakossági megítélésben.
- Másként szólva, a közszolgáltatásokkal kapcsolatos relatíve kedvezőbb lakossági vélemény pusztán némi *időhaladéket* jelent, hogy az elodázhatatlan reformokat még azelőtt végrehajtsák, mielőtt a maradék presztízs is elvész (ez egyfajta óvatos-pesszimista interpretáció).

A regionális versenyképesség szempontjából oly fontos *lakossági aktivitás* is sajátos képet mutat a felmérés alapján:

- Az *életszínvonal* kedvezőbb alakulásában potenciálisan szerepet játszó tényezők lakossági megítélés szerinti súlyozása (jelentős – közepes – kicsi hatás) azt mutatja, hogy ebben a lakosság szerint legnagyobb szerepe a közszférának lenne (parlament, képviselők, önkormányzat stb.), legkevesebbet a civil szférától várnak.
- Érdekes módon az üzleti szférának, sőt a lakosság saját magának is jóval kisebb szerepet tulajdonít, mint a közszférának. Ez lehet a realitások felismerése, elfogadása, ami igen szomorú lenne, hiszen a közszféra ilyen túlsúlya – túlreprezentáltsága – egy polgári társadalomban az üzleti, vagy éppen a civil szférával szemben nem lehetne jellemző. De lehet egyfajta „*latens paternalizmus*” jelenléte is a társadalomban (mi inkább erre gondolunk), amely a korábbi reflexek továbbéléséből fakad. Bármelyik esetről legyen is szó, a lakosság mobilizálhatósága és a régió versenyképességének ilyen oldalról történő korlátozottsága miatt fontos információ a jövőbeli teendőkre nézve.

Az elmondottak természetesen a minta alapján Csongrád megyét reprezentálják, de ismerve a dél-alföldi régió (Bács-Kiskun, Békés, Csongrád megyék) gazdasági, szociológiai jellemzőit, nem követünk el nagy hibát, ha megállapításainkat kellő mértéktartással az egész *régióra is kiterjesztjük*.

4. Összefoglaló megjegyzések

A fentiekben áttekintettük a közszféra és a régiók versenyképességének néhány összefüggését. A téma sokkal átfogóbb annál, hogy teljességre törekedjünk, de néhány főbb megállapításunk *további gondolkodásra* ösztönözhet, másrészt alátámasztja e terület eddigiénél sokkal alaposabb vizsgálatának fontosságát. Világosan látszik, hogy egy régió versenyképességének megalapozása nem az üzleti szféra „magánügye”, privilégiuma, hanem ebben *számolni kell a közszférával* is, mégpedig két aspektusból:

1. konkrétan tisztázni kell másra át nem ruházható feladatait, és ennek kapcsán a terminológiai kérdéseket is,
1. a régió versenyképességének növelésében betöltendő szerepének optimális ellátása érdekében meg kell határozni a közszféra szükségszerű reformjának teendőit (a versenyképes régió egyik feltétele a versenyképes közszféra).

Nem vizsgáltuk különösebben, de feltételezhető, hogy hasonló megfontolások lennének érvényesek a civil szférára is (fontos jövőbeli feladat a kutatás ilyen irányú kiterjesztése). Meggyőződésünk, hogy egy régió versenyképességének megtartása, növelése a három nagy szféra (üzleti-, köz- és civil szféra) egymással *összehangolt fejlődésén* (fejlesztésén) is múlik, és ez érvényes nemcsak egy régióra, de helyi (települési), vagy országos szinten egyaránt.

Fontos tisztán látni, hogy a közsféra hagyományos szerepét (szerepvállalását) a jövőben át kell értékelnünk a vele szemben felmerülő újszerű igények (kihívások) és a korlátozott lehetőségek közötti táguló szakadék, valamint a növekvő verseny (versenyképességi elvárások) miatt. Az ennek kapcsán felvetődő kérdések mielőbbi intenzív kutatómunkát igényelnek.

Felhasznált irodalom

- Dinya L. 1996: Kihívások és dilemmák: a magyar felsőoktatás modernizációja. *Magyar Felsőoktatás*, 4. 8-10. o.
- Dinya L. 1999: Stratégiai feladatok a közszolgáltatási menedzsment területén. In „*Felzárkózás és értékrendváltás...*” Nemzetközi Konferencia, Miskolc, máj. 12-14. konferenciakötet, 364-375 o.
- Dinya L. 1999: Marketing és közszolgáltatások. *Marketing és Menedzsment*, 5. 8-10. o.
- Hankiss E. 1983: *Társadalmi csapdák (Diagnózisok)*. Magvető Kiadó, Budapest.
- Jenei Gy. 1998: Az állam és a közszolgálat szerepvállalásának új tendenciái Kelet és Közép Európában a 90-es években. In Temesi József (szerk.): „*50 éves a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem*”. *Jubileumi tudományos ülésszak*. 3. kötet. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest, 1983-2009. o.
- Lengyel I. 1999: *Régiók versenyképessége (A térségek gazdaságfejlesztésének főbb közgazdasági fogalmai, alap gondolatai, tényezői az EU-ban)*. Kézirat, JATE Gazdaságtudományi Kar, Szeged.
- Osborne, D. – Gaebler, T. 1992: *Reinventing Government*. Addison-Wesley, Reading.
- Porter, M. E. 1990: *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press, New York.
- Szász A. 1998: Az önkormányzat szerepvállalása a gazdaságfejlesztésben. *Marketing és Menedzsment*, 4. 11-17. o.