

KATONA MÁRTON–PETROVICS NÁNDOR

Válság és együttműködés

A koronavírus-járvány okozta lehetséges intézményi változások és a kooperatív közszolgáltatások

A napjaink egyik legnagyobb társadalmi és gazdasági kihívását jelentő koronavírus-járvány az intézményi közgazdaságtan számára is releváns kérdéseket vet fel. Tanulmányunkban a kialakult válsághelyzet komisz problémaként való értelmezéséből kiindulva bemutatjuk a kormányzati intézkedések jellemzőit, illetve a külső keresleti és kínálati sokk közszolgáltatásokra gyakorolt hatását. Elemzésünkben arra a kérdésre keressük a választ, hogy ezek a sokkok milyen intézményi változásokat jelentettek a humán közszolgáltatások esetében. Érvelésünk szerint a válsághelyzet következtében egyfajta – sodródásként jellemezhető – változás indulhat el a kooperatív közszolgáltatások irányába. Végül felvetjük a változások tartósságával kapcsolatos lehetséges dilemmákat.*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: B52, H70, O30.

Bevezetés

A 2020-as év vitán felül legjelentősebb társadalmi és gazdasági jelensége az új típusú koronavírus- (Covid-19-) járvány. 2020 januárjában egy, a Lancet folyóiratban publikált tanulmányban jelent meg az első tudományos közlemény a járvány kitöréséről (Wang és szerzőtársai [2020]), amely feltételezhetően 2019 decemberében indulhatott a kínai Vuhan városából. A koronavírus néhány hét alatt több mint száz éve nem látott mértékű járványt okozott, amelyet az Egészségügyi Világszervezet (WHO) 2020. március 11-én világjárvánnyá is nyilvánított.

A világjárvány kitörése óta számos hazai és nemzetközi elemzés, cikk és tanulmány készült, amelyek között kezdetben inkább orvostudományi témájú közlemények

* A publikáció a Széchenyi 2020 program által támogatott, EFOP-3.6.1-16-2016-00013. számú „Intelligens szakosodást szolgáló intézményi fejlesztések a Budapesti Corvinus Egyetem székesfehérvári Campusán” című uniós projekt keretében készült.

Katona Márton egyetemi tanársegéd, Budapesti Corvinus Egyetem Összehasonlító és Intézményi Gazdaságtan Tanszék (e-mail: marton.katona@uni-corvinus.hu).

Petrovics Nándor egyetemi tanársegéd, Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdálkodás és Közpolitika Tanszék (e-mail: nandor.petrovics@uni-corvinus.hu).

A kézirat első változata 2020. október 20-án érkezett szerkesztőségünkbe.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2021.1.76>

voltak olvashatók, azonban a járvány maga, illetve a megfékezése érdekében tett intézkedések okozta sokszerű gazdasági és társadalmi változások, az ezek nyomán széles körben kialakuló válság a közgazdaság-tudomány, illetve a közpolitika és közmenedzsment szempontjából is érdekesnek bizonyult (*Kovács–Hajnal [2020]*). Azt láthattuk ugyanis, hogy a járvány és a legtöbb olyan intézkedés, amelyeket kormányzatok hoztak meg annak érdekében, hogy lassítsák a fertőzést és mérsékeljék az egészségügyi katasztrófát – így a kijárási és utazási korlátozások, az iskolák bezárása, az egészségügyi ellátások átalakítása –, szinte alapjaiban változtatta meg a társadalmak addigi berendezkedését és az emberek mindennapjait.

Cikkünkkel a fennálló járványhelyzet, illetve válsághelyzet értelmezéséről és a lehetséges változásokról szóló vitához szeretnénk hozzájárulni. Tanulmányunkban a közszolgáltatások széles köréből a humán közszolgáltatásokat (oktatás, egészségügy, szociális ellátás) emeljük ki, mivel ezek esetében az általános társadalmi tapasztalat szerint valóban nagymértékű változásokat lehetett érzékelni. Arra a kérdésre keressük a választ, hogy a koronavírus okozta sokk milyen intézményi változásokat indíthat el a humán közszolgáltatások területén. Kutatásunk hipotézise szerint a koronavírus okozta sokk egyértelműen rámutatott a kooperatív közszolgáltatások (*Katona–Rosta [2018]*) jelentőségére, ami már rövid távon is markáns változást indíthat el a szabályozásban.

Tanulmányunkban bemutatjuk a koronavírus-járványra adott főbb intézkedések egy lehetséges csoportosítását, illetve azt, hogy az intézkedések milyen tekintetben változtatták meg a társadalmi szereplők feladatát a közszolgáltatások területén. Ezt követően ismertetjük a kooperatív közszolgáltatások elméletét a humán közszolgáltatásokra vonatkozóan, majd az intézményi változás főbb mozgatórugóit. *Mahoney–Theelen [2010]* keretrendszerét használjuk fel kutatási kérdésünk elméleti megválaszolásához, amelynek empirikus vizsgálatához további kutatásokra van szükség. Tanulmányunk utolsó részében a lehetséges változással kapcsolatos dilemmákat és kérdéseket mutatjuk be.

A koronavírus-járvány jelentette kihívások

A koronavírus-járvány kapcsán kialakult válság egyik legfontosabb társadalmi és gazdasági nehézségét az okozza, hogy egyszerre jelentkezett negatív keresleti és kínálati sokk formájában. Csökkent az emberek lehetősége a munkavégzésre, valamint a vállalatok termelése, de ezzel párhuzamosan csökkent az egyének fogyasztása, illetve a vállalatok beruházásainak volumene is (*World Bank [2020a]*). Becslések szerint 2020-ban a világgazdasági visszaesés nagyobb lehet, mint a 2008–2009-es válság idején, a legutóbbi IMF-becslés szerint az Egyesült Államok GDP-je 2022-ben, míg Olaszországé 2025-ben érheti el a 2019-es szintet (*Economist [2020]*).

A megfelelő döntések meghozatalában az egyik legnagyobb dilemmát egy választási (*trade off*) jelenség okozta, amely kapcsán számos döntéshozó két lehetőséget különített el a járványkezelés kapcsán: vagy életeteket, vagy a gazdaságot kell megmenteni, azaz az emberek egészsége és a gazdaság működőképességének fenntartása, megtartása kerül

szembe egymással.¹ Paul Krugman szemléletesen fogalmazott egyik publicisztikájában, ahol a koronavírus okozta recessziót a kórházi mesterséges kómához („koronakóma”) hasonlította (Krugman [2020]), amely a beteg érdekét szolgálja. Érvéleése szerint azonban az emiatt elveszített jövedelmek pótlásához az állam segítségére van szükség, hiszen „az embereknek addig is kell enniük, amíg nem tudnak dolgozni”.

Ezt a választási jelenséget egy intertemporális döntéshez is hasonlíthatjuk, ahol a válság olyan helyzetet váltott ki, amelyben az egyik oldalon a járvány okozta várható megbetegedések, az ápolás költsége és a halálozás áll, míg a másik oldalon azon kormányzati intézkedések költsége, amelyek célja a járvány megfékezése és kezelése (Susskind–Vines [2020]).

A válság másik általános jellemzője, amely a leginkább nehezíti a megfelelő intézkedések meghozatalát, a bizonytalanság, amely megmutatkozhat a kiváltó okkal, a válság hatásával és a lehetséges eszközök hatékonyságával kapcsolatban, ezenfelül a válság miatti személyes sebezhetőség is arra sarkallja a döntéshozókat, hogy valamilyen módon kezeljék a válságot (Grossman [2018]).

Ahogy az intézkedések csoportosítása kapcsán látni fogjuk, a kormányzatok számára az egyik legnagyobb kihívás most is az, hogy pontosan melyek legyenek a szükséges intézkedések, ki hozza meg, és hogyan hajtják végre őket?

A bevezetett intézkedések kapcsán számos esetben (például a szociális távolságtartásra, a maszkhasználatra vonatkozóan), illetve az általunk vizsgált humán közszolgáltatások esetében is, az állam tűnik kulcsszereplőnek. Ez a centrális pozíció azonban sok esetben csak látszólagos, mert az állam nem rendelkezik elegendő tudással, információval és erőforrással ahhoz, hogy ezeket a kihívásokat kezelje, ezért megoldásukhoz az állampolgárokra is szüksége van, főként akkor, amikor az intézkedések tisztán megfeleltethetők egy kollektív cselekvési problémának. Ezeknek a problémáknak a relevanciáját jelzi, hogy a kormányzással kapcsolatos elméletek utóbbi évtizedben látható dilemmái, a piaci megoldások alkalmazásának kérdései, az állam szerepének és szükséges méretének megvitatása a válságot követően újra a középpontba kerülhet (Brousselle és szerzőtársai [2020]).

Komisz probléma

A koronavírus-járványra adott válaszok a probléma természetéből fakadóan okoznak nehézséget az egyes társadalmak számára. Számos kutatás rávilágít, hogy ezt a járványt komisz problémaként (*wicked problem*) kell kezelnünk (Cohen–Cromwell [2020], Moon [2020], Steen–Brandsen [2020]). A komisz probléma fogalmát Rittel–Webber [1973] klasszikus cikke óta számos szerző mutatta be részletesen, ezért mi csak az intézményi változást, valamint az intézkedések megértését segítő, néhány kulcsjellelmezőt mutatunk be Weber–Khademian [2008], Ferlie és szerzőtársai [2011], Head–Alford [2015], valamint Peters–Pierre [2016] alapján. A komisz problémák

¹ Kalapács és a tánc címmel jelent meg Tomas Pueyo nagy visszhangot kiváltó blogbejegyzése a kormányzati reakciókkal kapcsolatban (Pueyo [2020]).

1. multiszektorálisak, azaz több ágazatot, szakpolitikai területet érintenek, és számos szereplő, csoport, szervezet érintett bennük;
2. struktúrálatlanok, azaz a problémákkal kapcsolatban nem rendelkezünk eleendő tudással, illetve a problémákra vonatkozó tudás vitatott: nem világosak a problémákkal összefüggő oksági kapcsolatok, következésképpen a lehetséges megoldások sem azonosíthatók egyértelműen;
3. értéktelítettek, azaz a problémák által érintett számos szereplő mind-mind különböző értékek alapján ítéli meg a problémák természetét, mibenlétét és ebből adódóan a kívánatos célokat és eszközöket;
4. instabilak, azaz lefolyásuk, alakulásuk iránya és mértéke bizonytalan, illetve a problémákkal kapcsolatban meghozott intézkedések hatásai nehezen számíthatók ki. Jól illusztrálja ezt a bizonytalanságot a 2020. júniusi IMF World Economic Outlook-riport címe: *A Crisis Like No Other. An Uncertain Recovery (IMF [2020a])*.

Megítélésünk szerint a felsorolt jellegzetességek mindegyike jellemző a koronavírus-járvány problémakörére. Mit tehet a kormányzat az ilyen komisz problémákkal? *Head-Alford [2015]* például kiemeli, hogy a kormányzati szervezetek hatékonyak lehetnek a bizonyos mértékben standardizált, rutinszerű problémák megoldásában, azonban számukra kihívást jelent az úgynevezett komisz problémák kezelése, amelyek egyáltalán nem standardizált és nem rutinszerű problémák. *Ferlie és szerzőtársai [2011]* kiemeli a komisz problémáknak a szektorokon és közpolitikai területeken átívelő jellegét, valamint azt, hogy az ilyen problémák kezelése széles körű, szektorális és szervezeti határokon átívelő megoldásokat igényel, amelyek kapcsán kulcsfontosságú az érintettek és az állampolgárok bevonása a közpolitika-alkotás, illetve -megvalósítás folyamatába. A szerzők emellett érvelnek, hogy a komisz problémák megoldása a kormányzati szervezetrendszer töredezettsége miatt nehézkes lehet, és hogy az ilyen problémákat egyetlen szervezet, illetve szereplő nem tudja sikeresen kezelni. Ezekből következően kiemelt szerepet kaphatnak azok a kooperatív megoldások, amelyek a társadalom szereplőit együttműködésre ösztönzik, és bevonják a problémák kezelésébe.

Kormányzati intézkedések

A válságra adott válaszok a legtöbb területen nemzetközi szinten hasonlóan alakultak, így például a távolságtartásra vonatkozóan a legtöbb ország hasonló intézkedéseket hozott meg, idesorolva az iskolabezárást, a munkahelyek lezárását, a közösségi rendezvények eltörlését, a gyülekezések létszámának korlátozását, a közösségi közlekedés korlátozását, a „maradj otthon” intézkedéseket, a hazai és nemzetközi utazásra vonatkozó korlátozásokat. Ezeket a dimenziókat vizsgálva, oxfordi kutatók létrehozták a Covid-19 kormányzati válasz-figyelőt (*Deb és szerzőtársai [2020]*).

Az Oxford Egyetem kutatócsoportja a járvánnyal kapcsolatos kormányzati lépések összegzésére a következő intézkedéseket javasolta: 1. egészségügyi rendszerrel kapcsolatos intézkedések, például közérdekű kampányok, tesztelési eljárások, kontaktuskutatás, 2. elszigetelő és korlátozó intézkedések, például iskolák bezárása,

munkahelyek lezárása, rendezvények betiltása, kijárási korlátozások, illetve 3. gazdasági intézkedések, például jövedelemtranszferek, adósságátcsoportosítások, költségvetési intézkedések (*Hale és szerzőtársai* [2020]).

Hasonló logika szerint mi is igyekeztünk a kormányzati intézkedéseknek – az Oxford Egyetem kategorizálásához képest – egy bővebb csoportosítást adni: 1. közvetlen egészségügyi intézkedések, 2. korlátozó, a járvány terjedését lassító intézkedések, 3. az előbbi intézkedések közszolgáltatásokra gyakorolt hatásait kezelő intézkedések, 4. a korlátozó intézkedések gazdasági hatásait kezelő intézkedések. Az alábbiakban nagyon röviden bemutatjuk a fenti négy kategóriát.

1. *Közvetlen egészségügyi intézkedések*: egészségügyi infrastruktúra, az eszközállomány bővítése, a különálló betegutak kialakítása, átszervezések, illetve az egészségügyi személyzet átvezénylése, gyógyszerfejlesztések.

2. *Korlátozó, a járvány terjedését lassító intézkedések*: hatósági karantén bevezetése, szociális távolságtartás, kijárási korlátozások, illetve kijárási tilalmak bevezetése, intézmények látogatási tilalma (idősothton, óvoda, iskola) (*European Council* [2020]).

3. *Az intézkedések közszolgáltatásokra gyakorolt hatásait kezelő intézkedések*: idesorrolhatjuk a digitális oktatás, távoktatás bevezetését (*OECD* [2020]). Ezek következményével kapcsolatban az UNICEF már a történelem egyik legnagyobb globális oktatási válságáról ír (*UNICEF* [2020]).

4. *A korlátozó intézkedések gazdasági hatásait kezelő intézkedések*: hatalmas gazdasági visszaesés, illetve ugrásszerűen növekvő munkanélküliség jelent meg (*Gopinath* [2020]). Ezekre mind a nemzetállamok, mind pedig az Európai Unió is széles körű gazdaságpolitikai és egyéb intézkedésekkel reagált (*Andersen és szerzőtársai* [2020]), például munkaadói és munkavállalói adó- és járulékcsökkentések, rövidített munkaidő támogatása, törlesztési moratóriumok, államilag garantált hitelnyújtás (*Blanchard–Pisani-Ferry* [2020]). Kiemelt problémát okozott, hogy a gazdasági visszaesés következtében az alacsonyabb jövedelműek közül jelentősebb számban vették el megélhetésüket (*Cajner és szerzőtársai* [2020]), ami tovább növeli a szociális ellátórendszerre háruló feladatokat. Ezek közül a gazdasági intézkedések közül számos várhatóan még sokáig fennmaradhat a veszélyhelyzetet követően is, illetve maga a veszélyhelyzet is hosszasan elhúzódhat.

Ezekkel az intézkedésekkel² összefüggésben több kutatás foglalkozott az egyenlőtlenségre és a szegénységre gyakorolt hatásokkal, ugyanis a koronavírus-járvány megfékezése érdekében tett intézkedések, például a szociális távolságtartásra vonatkozó egyenlőtlenül hatottak, ezáltal növelve a jövedelmi egyenlőtlenséget és a szegénységi rátát (*Palomino és szerzőtársai* [2020]).

A kínálati oldal visszaesését nagyban meghatározza az egyes országok foglalkoztatottsági szerkezete: melyek a meghatározó iparágak az egyes országokban – éppen azok, amelyeket drasztikusan érintettek a korlátozások (például turizmus), illetve a munkakörök szempontjából lényeges kérdés, hogy milyen fokú a távmunkára való

² Az egyes országok intézkedéseinek tételes ismertetése megtalálható az IMF Policy Responses to Covid-19 című összeállításában (*IMF* [2020b]).

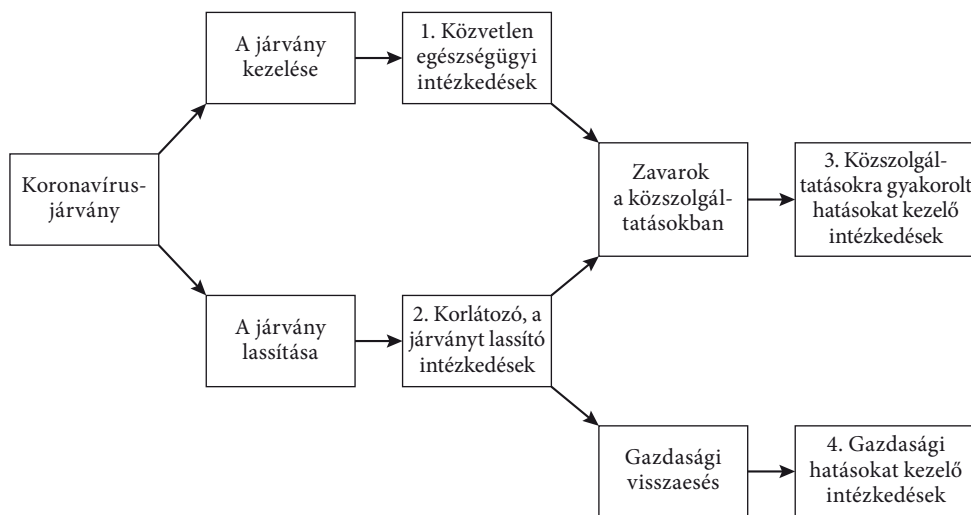
átállítás lehetősége. A jövedelem szintje és a távmunka lehetősége közötti kapcsolat is fontos, ugyanis a magas keresetűeket átlagosan kevésbé érinti a kínálati oldal korlátozása (Susskind–Vines [2020]), és a magasabb jövedelmet nyújtó munkakörök nagyobb arányát lehet távmunkában végezni. Palomino és szerzőtársai [2020] becslése szerint a szegénységi ráta növekedése a 29 európai ország esetén átlagosan 4,9 és 9,4 százalékos között mozog, míg a Gini-index változása 3,5 és 7,3 százalékos közötti.

Az Egyesült Államokban a távmunkában végezhető munkakörök aránya 37 százalékos (Dingel–Neiman [2020]-at idézi Palomino és szerzőtársai [2020]), míg ugyanez az arány nagy eltérést mutat Európán belül is. Az úgynevezett távmunkaindex alapján Magyarország a vizsgált 29 ország közül a 26. helyezést éri el 31 százalékkal, ennél alacsonyabb értékkel csak Szlovákia, Bulgária és Románia rendelkezik (uo.). A keresletcsökkenést hasonlítja össze Andersen és szerzőtársai [2020]: Dánia és Svédország banki tranzakcióit vizsgálva a szerzők bemutatták, hogy – a közvetlen kormányzati tiltás hiányában – a járvány miatt az egyének saját döntésük alapján is visszafoghatják fogyasztásukat, gazdasági aktivitásukat is, vagyis a közvetlen keresleti sokk abban az esetben is fennállt, amikor a kínálati oldalt nem korlátozták.

A fenti csoportosítás szerint rendezett intézkedéseket és azok lehetséges összefüggéseit az 1. ábra mutatja be.

1. ábra

A koronavírus-járvány hatásait kezelni hivatott intézkedések csoportosítása és összefüggései



Forrás: saját szerkesztés.

A fenti összefüggések alapján az látható, hogy a kormányzati intézkedések kezelni kívánták a közvetlen egészségügyi problémát, vagyis magát a járványt, ennek érdekében pedig közvetlen egészségügyi intézkedések születtek, másrészt pedig a kormányzatok igyekeztek lelassítani a fertőzés terjedését annak érdekében, hogy ez a közvetlen egészségügyi probléma lehetőleg minél kisebb mértékű legyen. Ehhez korlátozó,

a járvány terjedését lassítani szándékozó intézkedéseket hoztak. A közvetlen egészségügyi intézkedések és a korlátozó intézkedések zavarokat okoztak a közszolgáltatásokban, amelyekre további intézkedésekkel szükséges reagálni. A járvány közvetlen és közvetett hatásai, valamint a korlátozó intézkedések miatti gazdasági visszaesések kezeléséhez pedig külön gazdasági intézkedéseket kell meghozni.

Átalakuló szerepek a közszolgáltatásokban

A járvány kezelésében az állam szerepét kettősség jellemzi. Az intézkedések kapcsán felmerülő aggodalom, hogy a centralizáltabbá váló döntéshozatallal túlzottan megerősödik az állam olyan területeken is, amelyek kihatnak az állampolgárok szabadságára, miközben – ahogy erre *Steen-Brandsen [2020]* is rámutatott – még sohasem volt ennyire erőtlén a központi kormányzat, és szorult rá az állampolgárok segítségére.

Az állam közszolgáltatásokban való erősödése vagy gyengülése, a közszolgáltatások előállításának módja az 1980-as, 1990-es évek óta a közszférát érintő reformok egyik központi eleme. Míg korábban domináns szerepet töltött be az állam – többek között az új közszolgáltatási menedzsment hatására is –, egyre erőteljesebben jelentek meg a magánszféra, valamint a civil sféra szereplői ezen a területen. Megkülönböztethetünk kiegészítő és helyettesítő kapcsolatot a szereplők között (*Laratta [2010]*).

A centralizáltan szerveződő közszolgáltatások esetében a helyi önkormányzatok és a helyi közösségek mozgásteret drasztikusan csökken, pedig erre válsághelyzetben sok esetben nagy szükség lenne. *Beeri [2020]* Izrael példáján keresztül mutatott rá arra, hogy centralizált berendezkedés esetén az állampolgárok kormányzatba vetett bizalma gyorsan csökkenhet, ahogy érzékelik, hogy a válsághelyzetre adott válaszok a kormányzat hozzá nem értését mutatják, emiatt az önkormányzati vezetők nagyobb mozgásteret és jogokat követelnek maguknak.

A Covid-19-járvány számos jellemzője megerősíti, hogy a sikeres válságkezeléshez – például az egészségügyi rendszer leterheltségének kezeléséhez – az állam és az állampolgárok közötti együttműködés erősítésére van szükség, ugyanis a járvány lassításaért a formális egészségügyi rendszer viszonylag keveset tehet, szemben magukkal a közösségekkel, emiatt több esetben inkább társadalmi, mint egészségügyi beavatkozásra van szükség (*Cepiku és szerzőtársai [2020]*).

Az 1. és 2. típusú kormányzati intézkedések óriási terhet rónak a közszolgáltatásokra, sok esetben anélkül, hogy erre bármilyen előzetes felkészítés történt volna, ezáltal zavarokat okoznak a közszolgáltatásokban. Megfelelő állami kapacitások és azok megfelelő irányú felhasználása szükséges a válság megoldásához, ehhez azonban több területen is elengedhetetlen az állam átalakulása (*Mazzucato [2020]*). Az állam kapacitása egyszerre határozza meg a közszektor képességét a közpolitika – beleértve a közszolgáltatások – megtervezéséhez, valamint a végrehajtáshoz szükséges erőforrásokat. *Mazzucato-Kattel [2020]* szerint az államnak elsősorban az adaptáció és a tanulás, a közszolgáltatások és az állampolgárok szükségleteinek összehangolása, a rugalmas termelési rendszerek kialakítása és az adatokhoz, valamint a digitális platformokhoz kapcsolódó kapacitás területén kell fejlődést elérnie.

Kérdés, hogy a koronavírus kapcsán elindult változások mennyire alkalmasak a szereplők közötti hatalommegosztási elvek hosszú távú módosítására, elindítanak-e egy lassú átrendeződési folyamatot. Általában az állam kapacitását meghatározza az, hogy az intézkedések terén milyen lehetőségek állnak rendelkezésre, de – ahogy Vietnam egészségügyi intézkedéseinek példája mutatta – számos közepes és alacsony jövedelmű ország a kisebb kapacitások ellenére sikeresebb intézkedéseket hozott, mint egyes magasabb jövedelmű országok, például az Egyesült Királyság vagy az Egyesült Államok (*Greer és szerzőtársai [2020]*). *Brousselle és szerzőtársai [2020]* szerint ebben az átalakulásban a kapacitások, valamint a közszolgáltatások ellenálló képességének növeléséhez a kooperatív közszolgáltatások megvalósítására van szükség.

A járvány hatása a humán közszolgáltatásokra

A következőkben a kormányzati intézkedéseknek a közszolgáltatások keresletére, illetve kínálatára, valamint az állam és az állampolgárok szerepére gyakorolt hatásaival foglalkozunk.³ A koronavírus-járvány, illetve az ezzel kapcsolatos intézkedések esetében egy olyan külső tényező hatásáról van szó, amely kettős – egyszerre keresleti és kínálati – sokkot okozott a közszolgáltatások területén, de nem azonos módon érintette az összes közszolgáltatást.

Az *egészségügy* esetében egyrészt a koronavírus-járványban megbetegedettek növelték a keresletet, másrészt a várható további keresletnövekedés miatt más területeken mesterségesen csökkentették a kapacitásokat (például az egészségügyi ellátás átszervezése), ami az igénybevevők szempontjából csökkentette a kínálatot. Ez többek között azzal járt, hogy bizonyos ellátások kivételével lényegében számos kezelés, ellátás nyújtását felfüggesztették, elhalasztották. Továbbá számos egészségügyi magánintézmény is felfüggesztette vagy korlátozta szolgáltatását, illetve a magán-szolgáltatók kapacitásait is bevonták a közellátásba. Ezáltal szűkültek az állami ellátórendszer lehetőségei is. A kínálati oldalon nem lépett be más, például magánpiaci szereplő, ezért a kínálat alacsony maradt.

Az *oktatást* érintette a 2020 tavaszán lezajló globális iskolabezárás, amely világszerte a gyermekek 85 százalékát sújtotta (*World Bank [2020b]*), valamint az oktatási rendszer minden szintjén digitális oktatásra, illetve távoktatásra álltak át. A távoktatás, illetve a bölcsődék, óvodák bezárása (*Sevilla–Smith [2020]*) a közoktatásban önmagában nem jelentené egyértelműen a kínálat csökkenését, de a hozzáférés egyenlőtlensége miatt valójában kevesebben tudják ténylegesen igénybe venni az oktatási közszolgáltatást (*Hermann [2020]*), vagyis a hozzáférés nehézségei miatt a digitális oktatás, illetve

³ A kormányzati funkciók besorolásához az Eurostat a következő kategóriákat alkalmazza: 1. általános közszolgáltatások, 2. védelem, 3. rendvédelem és közbiztonság, 4. (reál)gazdasági ügyek (beleértve az infrastrukturális szolgáltatásokat: közműszolgáltatásokat, közlekedést és kommunikációt), 5. környezetvédelem, 6. építés és közösségi szolgáltatások (beleértve a településüzemeltetést), 7. egészségügy, 8. rekreáció, kultúra és vallás, 9. oktatás, 10. szociális védelem (*Eurostat [2019]*). Természetesen az egyes kategóriák számos különböző, tematikus szempontból mégis összefüggésbe hozható szolgáltatást tartalmaznak.

a távoktatás *de facto* csökkentette a kínálatot. Az oktatás esetében ugyanakkor a járvány, illetve az ezzel kapcsolatos intézkedések hatásai nem növelték a keresletet, ezért ezt változatlanoknak tekinthetjük. A *World Bank* [2020b] összesen öt területet jelöl meg, ahol a válság közvetlen negatív hatást gyakorol az oktatásra. A gazdasági válság következtében az oktatás keresleti oldalán legfőképpen az iskolaelhagyás és a lemorzsolódás növekedése, a kínálati oldalon az oktatás csökkenő minősége, valamint a közvetlen oktatásra fordított kiadások visszaesése és a gyermekek egészségére gyakorolt hatása jelenti a legnagyobb veszélyt.

A gazdasági visszaesés és a munkanélküliség hatásai értelemszerűen nagyban megnövelik a *szociális védelem* iránti keresletet. A szociális ellátás esetében az önkormányzatokra hárult többek között a karanténba helyezett személyek, illetve a kiemelten veszélyeztetett csoportba tartozó idősek házi ellátása, ami így a szociális ellátás körébe tartozó szolgáltatások kínálatának csökkenését és a kereslet növekedését eredményezte.

Kooperatív megoldások a közszolgáltatások területén

Közjavaknak tekintve a közszolgáltatásokat, megállapíthatjuk, hogy a felborult keresleti-kínálati viszonyok miatt hiányzó kapacitás pótlása egyfajta kollektív cselekvési probléma, hiszen az újonnan jelentkező kihívások döntő többsége csak kollektív cselekvés útján orvosolható, amihez szükség van az állampolgárok, a helyi önkormányzatok és civil szervezetek együttműködésére. Ennek során növelni kell a közszolgáltatások rugalmasságát, a felek közötti kommunikációt és bizalmat is (*World Bank* [2020a]).

Azzal, hogy a közszolgáltatások iránti kereslet nagymértékben megnőtt, és világossá vált a kormányzatok számára, hogy ezekkel az új kihívásokkal csak az állampolgárokkal együtt tud megbirkózni, mind az oktatásban, mind az egészségügyben és a szociális ellátásban erősödött az állampolgári részvétel. Az államnak a járvány megfékezéséhez szükséges intézkedésekhez, valamint a járvány negatív hatásainak csökkentéséhez is támaszkodnia kellett az állampolgárokra, valamint az állampolgárok által létrehozott szervezetekre. Egyes közszolgáltatások részben vagy teljes egészében csak azért működhettek/működhetnek, mert nagyszámú civil önkéntesen úgy döntött, hogy részt vesz az állammal való kooperációban.

Az *Ostrom* [1996] által megfogalmazott kooperatív közszolgáltatások (*co-production*) fogalom alapján a szolgáltatás előállítói – a legtöbb esetben az állam vagy a helyi önkormányzat, illetve az állampolgárok és szervezeteik – és a szolgáltatás igénybevevői kénytelenek együttműködni (*Katona-Rosta* [2018]). A kényszer abból fakad, hogy egyik fél sem rendelkezik elegendő tudással és információval ahhoz, hogy a közszolgáltatásokat megfelelő minőségben és hatékonyan szervezzék meg. *Ostrom* [1996] szerint akkor beszélhetünk kooperatív közszolgáltatásról, ha a szolgáltatások inputjához különböző szervezetekben működők járulnak hozzá. Ezen belül megkülönböztethetünk több szakaszt: ez általában a tervezés, végrehajtás és ellenőrzés (*Bovaird* [2007], *Nabatchi és szerzőtársai* [2017]), amelyek közül a járványhelyzetben

markánsan a végrehajtás a domináns, szemben a tervezési vagy ellenőrzési szakasszal (*Cepiku és szerzőtársai [2020]*).

Ezt az együttműködési kényszert, valamint kiegészítő hatást láthattuk a távoktatás kapcsán, ahol nagyban megváltozott az állampolgárok részvétele a gyermekek oktatásában, mivel a szolgáltatás előállításához nagyfokú együttműködésre volt szükség az állami és a civil szereplők között, ami számos nehézségre és veszélyre is rámutatott az egyenlőtlenség erősödése kapcsán. Óriási felelősség és feladat hárult a pedagógusokra, a szülőkre és a gyermekekre egyaránt (*Steen–Brandsen [2020]*).

Az együttműködési kényszert vizsgálva, *Zhao–Wu [2020]* a kínai tapasztalatok alapján három mechanizmust különített el. Az első mechanizmusban az állam és az állampolgárok közötti együttműködés a járvány terjedésének megfékezése kapcsán létrejött lakóbizottságok (*residential committees*) esetében mutatkozott meg. A második és harmadik mechanizmusban az állami és állampolgári együttműködés céljaként az egészségügyi rendszer támogatása és a válság negatív hatásainak csökkentése jelent meg, többek között civil szervezetek és más informális szervezetek bevonásával. A kínai (*Miao és szerzőtársai [2021]*) és az olasz (*Cepiku és szerzőtársai [2020]*) kutatási tapasztalatokhoz hasonlóan Magyarországon is – az állami kapacitások hiányának pótlása céljából – együttműködésbe fogtak az állampolgárok és a civil szervezetek (főként önkéntesként). Ezek a kezdeményezések legmarkánsabban az oktatási, az egészségügyi és a szociális területen jelentek meg.

Kérdés azonban, hogy ez az új típusú közszolgáltatás-nyújtás – amelyben az állam már nem egyedüli előállítóként van jelen, és támaszkodnia kell az állampolgárokra, civil szervezetekre – mennyiben képzelhető el rendszerszinten Magyarországon, ahol többségében inkább a centralizációs törekvések dominálnak (*Kornai [2015]*), és kevésbé a decentralizált vagy policentrikus mechanizmusok (*Ostrom [2008]*), amelyeknek köszönhetően létrejöhet az együttműködés, és amelyek hatékonyabb módon működhetnek, mint a centralizált rendszer.

Az intézményi változás

Elgondolásunk szerint a kettős külső sokk (keresleti és kínálati) hatására valamilyen változás indul el a humán közszolgáltatások területén. A változás elsősorban a közszolgáltatásokkal kapcsolatos intézményi viszonyok megváltozásában ragadható meg, vagyis abban, hogy a válság hatására a kooperatív közszolgáltatások jelentősége felértékelődhetett. Ennek megértéséhez a következőkben röviden ismertetjük a humán közszolgáltatásokhoz kötődő intézményi változások kérdéseit, valamint bemutatjuk *Mahoney–Theelen [2010]* keretrendszerét.

Az intézményi változások gyakran exogén sokkok következményeként indulnak el – ilyen a koronavírus-járvány is –, de számos endogén módon, fokozatosan végbemenő intézményi változás is lehetséges. Az útfüggőség jelentőségét is figyelembe véve, az intézményi változások java része ilyen fokozatos módon zajlik (*Mahoney–Theelen [2010]*).

Az intézményi változás módjait többféle elmélet is magyarázza. A változás kapcsán az egyik klasszikus értelmezés az evolutív elméleté: nincs központi tervező (állam),

amely előidézné az intézményi változást, és hatna mind a formális, mind az informális intézményekre (North [2010]). Az ilyen változás decentralizált folyamatként, véletlenszerűen megy végbe, amely során egyes intézmények megmaradnak, míg mások eltűnnek. Az intézmények kiszorulásának okaként az esetek egy részében a hatékonysági kritériumot és/vagy az alacsonyabb tranzakciós költséget említhetjük (Kingston-Caballero [2009]). Az intézményi változás kapcsán jelentős tényező lehet a technológiai fejlődés: az új technológia megjelenése okozhatja az intézmények változását, ezt az elméletet korábban már az úgynevezett régi intézményi iskola képviselői (Clarence Edwin Ayres és Thorstein Veblen) is kutatták (Klein [1995]).

A változást magyarázó elméletek másik csoportjához tartoznak azok, amelyek az intézményi változást egy előre eltervezett folyamatként írják le. Ezeket kezdeményezhetik a politikai hatalommal rendelkező csoportok (Acemoglu–Robinson [2013]), az állam vagy maga a közösség. Ebből következően az új szabályok e csoportok kollektív cselekvése – tárgyalás, alku – során alakulnak ki (Kingston-Caballero [2009] 155. o.). Az intézmények változásának személetes példáját Roland [2004] adja, amely különbséget tesz a „lassan mozgó” és a „gyorsan mozgó” intézmények között: a kultúra, a társadalmi normák csak fokozatosan, lassan mozdulnak, míg a gyorsan mozgó intézmények sokkal hamarabb tudnak megváltozni (például a formális szabályok).

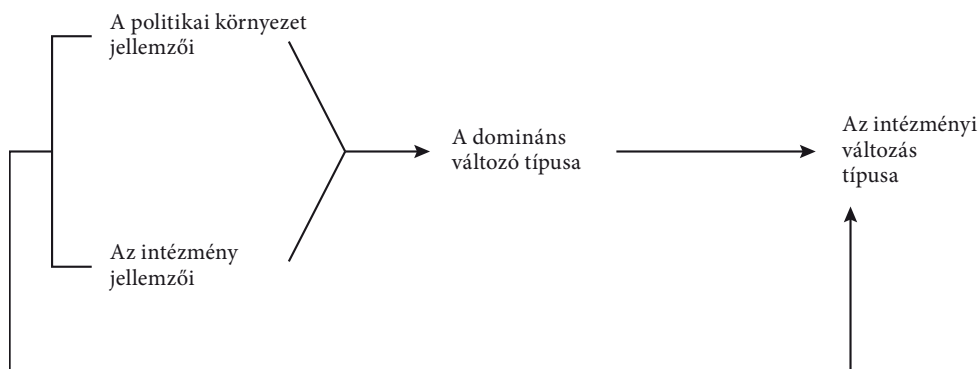
A neoinstitutionalista irányzathoz kapcsolódóan három fő iskolát szokás megkülönböztetni: a szociológiai intézményi, a racionális intézményi és a történeti intézményi megközelítést (Mahoney–Theelen [2010], DiMaggio [1998]). Bár elnevezésük egyes szerzőknél kisebb eltérésekkel jelennek meg, de számos hasonlóság figyelhető meg, ezért az iskolák közötti határok sok esetben elmosódnak.

Az itt említett szerzők összehasonlításához képest Schmidt [2010] élesebb határvonalat húz a három iskola közé, hogy elhatárolhasson egy negyedik irányzatot, a diszkurzív intézményi iskolát, amelynél a magyarázat középpontjában a kalkuláció (racionális intézményi iskola), az útfüggőség (történeti intézményi iskola) vagy a megfelelőség (szociológiai intézményi iskola) helyett a kommunikáció áll. Mind a szociológiai, mind a racionális intézményi iskola az exogén tényezőt emeli ki a változás eredeteként, az utóbbinál az önérvényesítő intézmények jellegéből fakadóan, míg a történeti intézményi megközelítés az intézményi változások kapcsán a politikai (hatalmi) tényezőt állítja a középpontba (Mahoney–Theelen [2010]). A diszkurzív megközelítés markánsan jeleníti meg az ágensek elképzeléseit (Schmidt [2010]), amelyek megalapozzák az intézményi változást. Ehhez hasonlóan vélekedik McCloskey [2016] is: az elképzelések, az etika és az ideológia jelentőségét hangsúlyozza a változások kapcsán.

Kérdés, hogy a koronavírus-járvány mint exogén sokk elindít-e gyors változásokat, illetve elindít-e egy olyan változási folyamatot, amely hosszabb távon érezteti a hatását, mivel ez a válság csak az első, kisebb lépésnek tekinthető. Ebben az összefüggésben lényeges, hogy – az eltérő informális intézmények, kultúra miatt – más léptékű és/vagy irányú változások figyelhetők meg az egyes országokban. Ennek megértéséhez az elméleti keretrendszeren túl szükség van a változó attitűdök megértésére is. Mahoney–Theelen [2010] modelljében (2. ábra) a változás lehetőségét meghatározzák az intézmények alapvető tulajdonságai, ugyanakkor magát a változást az intézmények hatalommegosztási kérdései mozgatják.

2. ábra

Az intézményi változások keretrendszere



Forrás: saját szerkesztés Mahoney–Theelen [2010] 15. o. alapján.

Mahoney–Theelen [2010] keretrendszerében az intézmények és a politikai környezet jellemvonásai együttesen alakítják az intézményi változást, amelynek négy típusát különböztethetjük meg:

1. elmozdítás (*displacement*): a régi szabályok eltörlése, majd új szabályok bevezetése,
2. rétegződés (*layering*): a régi szabály megmarad, ugyanakkor új szabály is megjelenik,
3. sodródás (*drift*): a régi szabályt nem törlik el, és új szabály sem jelenik meg, azonban a régi szabály megjelenési formája a környezet hatására megváltozik,
4. átalakítás (*conversion*): nem törlik el, nem utasítják el, de más módon alkalmazzák a régi szabályt.

Az intézményi változás tekintetében döntő a politikai környezet szerepe, amelyet a modell a vétőlehetőség erejével jellemez, azaz hogy a *status quo* milyen vétőlehetőségeket biztosít a politikai szereplőknek, a megcélzott intézmény engedi-e a mérlegelési jogkör gyakorlását az értelmezés vagy a végrehajtás terén.

Az intézményeket pedig a vétő lehetőség és a mérlegelési mozgáster alapján lehet jellemezni. Erős vétőlehetőség és szűk végrehajtási mérlegelési mozgáster jellemzi a *rétegződést*, míg erős vétőlehetőség és tág végrehajtási mérlegelési mozgáster a *sodródást*. Ezzel szemben gyenge vétőlehetőséget és szűk végrehajtási mérlegelési mozgásteret látunk az *elmozdítás* esetén, és gyenge vétőlehetőséget és tág végrehajtási mérlegelési mozgásteret az *átalakítás* kapcsán.

A jelenlegi koronavírus-járvány okozta helyzet több szempontból is táptalaja lehet a közszolgáltatások megváltozásának. A kormányzatok által hozott intézkedések sok helyen – „földrengésszerűen” (Roland [2004] 117. o.) – beindították vagy felgyorsították az átalakulási folyamatot, máshol megfigyelhető az állampolgárok fokozatos bekapcsolódása a közszolgáltatások nyújtásába.

A közszolgáltatások kapcsán egyértelműen erős vétőlehetősége van a kormánynak, ugyanakkor a koronavírus-járvány is arra mutat rá, hogy az intézményi környezet kihívásaival szemben egyre nehezebben védhető a centralizált működés. Közép- és hosszú távon a kormányzat kénytelen engedni a változtatásokat, és nagy

valószínűséggel *Mahoney–Theelen* [2010] modellje alapján a *sodródás* fogja jellemezni a közszolgáltatásokkal kapcsolatos intézmények helyzetét.

A változtatással kapcsolatban kettősség jellemzi a közszolgáltatásokat: egyes esetekben az alacsony adminisztratív kapacitás miatt a változtatás egyértelműen alulról indul, az állampolgárok és a civil szervezetek kezdeményezésére változnak meg az aktuális szabályok. Számos példát látunk azonban arra is, hogy az állam vagy a helyi önkormányzat – belátva kapacitáskorlátait – önmaga kezdeményezi a szabályok módosítását annak érdekében, hogy új tudást, új erőforrást lehessen bevonni a túlterhelt közszolgáltatások kezelésére. *Lino és szerzőtársai* [2019] korábbi esetekre támaszkodva úgy találta, hogy helyi szinten a külső sokkok hatására az önkormányzat sokkal inkább kooperatív, semmint autoriter vezetői szerepet vállal, ezáltal gyakrabban alakul ki a szereplők között együttműködés. *Miao és szerzőtársai* [2021] kínai tapasztalatok alapján megállapította, hogy a kooperatív közszolgáltatás válsághelyzetekben inkább államilag kezdeményezett és kontrollált módon valósult meg, míg más helyzetekben az alulról vezérelt együttműködés a leggyakoribb a felek között.

A változással összefüggésben szintén előtérbe kerülnek a klasszikus kollektív cselekvési dilemmák: az állam és a helyi önkormányzat, valamint az állampolgárok és a civil szervezetek motivációja, hajlandósága, illetve képessége az együttműködésre. Ezek megszerzése válsághelyzetben erősen függ magától az államtól. Ilyen válsághelyzetekben éles a különbség az autoriter és a demokratikus rezsimek között abban, hogy a szereplők között mennyire szabad az információk áramlása, milyen mennyiségű és minőségű információk állnak a gazdaság szereplőinek rendelkezésére, illetve az egyes intézkedések mennyire hatékonyan kényszeríthetők ki (akár erővel is). Míg az autoriter rezsimekben kevesebb az információ, és sok esetben a kormányzati intézkedések erőteljesebbek és könnyebben kivitelezhetők, addig a demokratikus berendezkedés előnye a bizalmon alapuló légkör és az információk szabad áramlása, ami válsághelyzetekben is kulcskérdés (*Greer és szerzőtársai* [2020]).

Válságban felértékelődik a kormányzás és a kommunikáció szerepe, amelyben kulcsszerep jut a hatásos vezetésnek is: érdekes lehet az elmúlt évek angliai és hollandiai kommunikációjának az összehasonlítása, mivel az állam és az állampolgárok közötti együttműködési stratégia merőben eltérő kommunikációban jelent meg. Míg az elsőben az állampolgárok képessé tétele (*empowerment talk*) és a pozitívumok megjelenítése volt a kommunikáció középpontjában, addig Hollandiában inkább a felelősségvállalást (*responsibility talk*) és a részvétel hiányából fakadó negatívumokat hangsúlyozták. A közszolgáltatások gyenge minőségéért Angliában a kormány magát hibáztatta elsősorban, míg Hollandiában az állampolgárokat, akik nem vesznek részt a folyamatokban (*Verhoeven–Tonkens* [2013]).

További kérdés, hogy mindez miként illeszthető be a közpolitikai változással (*policy change*) kapcsolatos értelmezések közé. A közpolitikai változásokra vonatkozó elméletek egy része – például a megszakított egyensúly (*punctuated equilibrium*) elmélete – arra keresi a választ, hogy a külső sokkok miként idéznek elő rövid időn belül bekövetkező nagymértékű változást („megszakítást”) (*Baumgartner–Jones* [1993]). Elemzésünkben a koronavírus-járványt külső sokként értelmeztük, azzal kapcsolatban pedig, hogy a megszakítást követően visszaáll-e, illetve milyen mértékben áll vissza

a korábbi egyensúly, a következőkben igyekszünk néhány szempontot adni. Az elméletek másik része, így a fokozatosság elve (Lindblom [1994]) a viszonylagos stabilitást, legalábbis a lassú, graduális változást hangsúlyozza, éppen azért, mert a döntéshozói pozícióban lévő szereplők többsége a kisebb kockázattal járó megoldásban, a *status quo* fenntartásában érdekelt. Hasonló módon Mahoney–Theelen [2010] modellje alapján következtethetünk arra, hogy sodródás fogja jellemezni a közszolgáltatásokkal kapcsolatos intézmények helyzetét, illetve az intézményi változás mikéntjét.

A kooperatív közszolgáltatások jövőbeli feltételei

A nemzetközi szakirodalom gyorsan reflektált arra a – talán természetes módon felmerülő – kérdésre, hogy mennyire válnak tartósan jelentőssé a koronavírus-járvány miatt kialakuló új együttműködések, a kooperatív közszolgáltatások.

A neoinstitutionalista irányzatok és az intézményi változások tárgyalása kapcsán úgy véljük, hogy a komisz problémaként jelentkező exogén sokkok esetén – mint amilyen a koronavírus-járvány – még nagyobb jelentősége van az időtáv meghatározásának. A külső környezet drasztikus változása miatt már rövid távon is érzékelhető átalakulás következhet be a közszolgáltatások terén, ugyanakkor, ahogy láttuk, a politikai környezet és az intézmény jellemzői is befolyásolják a változás irányát. Az erős vétőjog azonban nagyban befolyásolja a változás mértékét is.

Steen–Brandsen [2020] szintén a koronavírus-járvány kapcsán vizsgálja a közszolgáltatások átalakulását, azonban a cikkük középpontjában azok fenntarthatósága áll. A szerzők a következő feltételeket fogalmazzák meg a kooperatív közszolgáltatások fenntarthatóságával kapcsolatban: 1. a jogszabályi keretek változása, 2. kiegészítő és nem helyettesítő jelleg, 3. ösztönzők és kölcsönös elköteleződés.

1. A jogszabályi keretek kapcsán a szerzők azt emelik ki, hogy bizonyos eljárásrendek, szabályozások áramvonalasabbá váltak annak érdekében, hogy gyorsabban lehessen reagálni a gyorsan változó járványügyi helyzet diktálta kényszerekre. Lényegében ez a közszolgáltatásoknak a járvánnyal kapcsolatos adaptivitását, alkalmazkodóképességét hivatott növelni. A közszolgáltatások – kiemelten a humán közszolgáltatások – területén változó, hogy mennyire tapintható ki ez a fajta rugalmasság. Ez vélhetően annak tudható be, hogy olyan mértékben voltak felkészületlenek ezek a rendszerek a sokkhelyzetre, ami lényegében a szabályozástól függetlenül kikényszerítette a rugalmasságot és az adaptációt. Emellett fontos, hogy a járvány okozta sokk sok esetben elegendő motivációt jelenthet az állampolgároknak ahhoz, hogy ez a helyzet állandósuljon, amihez viszont a szerzők véleménye szerint támogatni kell az alulról jövő kezdeményezéseket, vagyis egy sokkal nyitottabb és decentralizáltabb működésre van szükség.

A fenntarthatóság szempontjából a kérdés az, hogy az esetlegesen működőképésnek bizonyult innovatív megoldások tartóssá válnak-e valamilyen későbbi szabályozás által, pontosabban: a szabályozások lehetővé teszik-e általában a rugalmas, innovatív, adaptív megoldásokat, vagy pedig ezeket hosszú távon adminisztratív eszközökkel korlátozzák. Jelenleg erre a dilemmára nem olvashatók ki sem a közszolgáltatások „hagyományos” működtetői, sem az igénybevevők, sem a szabályozók irányából egyértelmű szándékok.

2. A kooperatív közszolgáltatások kiegészítő és nem helyettesítő jellege szintén kulcsfontosságú a fenntarthatóság szempontjából. *Steen–Brandsen* [2020] az oktatás kapcsán például amellel érvel, hogy amikor a tanárok és a szülők közösen igyekeznek megoldani az *online* oktatás nehézségeit, akkor a szülők a személyes jelenlétükkel olyan komponensét tudják nyújtani a „közszolgáltatásnak”, amelyet a tanárok értelemszerűen nem. Ez ugyanakkor arra is rávilágít, hogy a kooperációban ez a két szereplő hosszú távon mégsem tudja kölcsönösen helyettesíteni egymást a szolgáltatás valamennyi területén, ezért nem helyettesítésről, inkább egymás mellettségéről, kiegészítő jellegéről van szó, amit a kooperatív közszolgáltatások elmélete is megerősít.

A járványveszély megszűntével, a korábbi működési forma visszaállításával a professzionális szolgáltatásnyújtók jelentősége várhatóan ismét megnövekszik. Ezzel együtt is a kedvező tapasztalatok tartóssá tehetik az ilyen típusú együttműködések. A szülők bevonása az oktatásba, az otthoni ápolás előtérbe kerülése a kórházi ápolás mellett vagy éppen az önkéntesek szociális segítségnyújtása mind-mind erőforrásokat von be ezekbe a közszolgáltatásokba, ezáltal tehermentesíti a professzionális közszolgáltató rendszereket.

3. Végül a *Steen–Brandsen* [2020] által megfogalmazott harmadik feltétel – az ösztönzők megléte és kölcsönös elköteleződés – a kooperatív közszolgáltatások jól ismert tényezője. A kormányzatoknak kulcsfontosságú szerepük van abban, hogy ösztönözzék a kooperatív közszolgáltatásokban érintett szereplőket az együttműködésre és a hosszabb távú elköteleződésre. A koronavírus-járvány kapcsán kialakult, sokszor a kényszer szülte együttműködés olyan „kis győzelmet” jelentett, amely a szereplőket az együttműködés melletti tartósabb elköteleződésre sarkallhatják. Ugyanakkor lényeges lenne valamilyen demonstratív kiállítás az ilyen típusú kooperáció mellett a kormányzat központi és önkormányzati szintjein is. A bevált struktúra hosszú távú fennmaradása érdekében fontos, hogy a kormányzat bátorítsa az állampolgárokat a kooperációra.

Ahogy az intézményi változásokról szóló szakirodalomban is láthattuk, a legnagyobb változások gyakran válságok után következnek be. Feltételezésünk szerint a jelenlegi válsághelyzet is ehhez hasonló, amelyben számos olyan változás indult el, amely már nem visszafordítható, azonban méretüket és ütemüket nagyban befolyásolja a politikai környezet (*Mahoney–Theelen* [2010]). Az állampolgárok sokszor csak lassan változtatják normáikat, szokásaikat (informális intézmények), és e tekintetben a járvány rövid időszaknak számít a közszolgáltatások területén (*Steen–Brandsen* [2020]), és kérdés, hogy az ekkor lezajlott változások milyen mértékben válnak tartóssá hosszú távon.

Összefoglalás

Az elmúlt év legjelentősebb társadalmi és gazdasági kihívásaként megjelenő koronavírus-járvány itthon és külföldön egyaránt markáns kormányzati intézkedéseket indukált, s egyszerre okozott keresleti és kínálati sokkot. Cikkünkben bemutattuk

a koronavírus-járvány okozta válsághelyzet komisz problémaként való értelmezését, amely hozzájárulhat a probléma megoldásához, emellett ismertettük a járványra adott kormányzati intézkedések egy lehetséges csoportosítását és a közszolgáltatásokra gyakorolt hatásukat. Kutatásunkban arra kerestük a választ, a koronavírus-járvány milyen lehetséges intézményi változásokat indíthat el a közszolgáltatások területén. Ehhez *Mahoney–Theelen* [2010] modelljét és az *Ostrom* [1996]-hoz fűződő kooperatív közszolgáltatások elméletét használtuk fel.

A járványhelyzet olyan kihívást jelentett az országok, így Magyarország számára is, amelyre nem álltak rendelkezésre megfelelő állami kapacitások, s e probléma megerősíti az állampolgárokkal és a civil szervezetekkel való együttműködés szükségességét. A koronavírus-járvány egyértelműen rámutatott, hogy a közszolgáltatások területén (például oktatás, egészségügy, szociális ellátás) elengedhetetlen a felek közötti tényleges és valós együttműködés. Ahogy láttuk, az együttműködés létrejöttét és ennek megfelelően a lehetséges intézményi változás irányát és mértékét is nagyban befolyásolja a politikai környezet: a politikai szereplőknek milyenek a vétőlehetőségeik, és a kormányzat mennyire látja be a környezeti kihívások okozta problémákat. A magyarországi közszolgáltatásokat is erősen domináló centralizáció (*Kornai* [2015]) erős vétőlehetőséggel ruházza fel a kormányzatot, azonban a környezeti kihívások, jelen esetben a koronavírus-járvány és az állampolgárok felől érkező igények rövid és középtávon a jelenlegi szabályok (sodródásként jellemezhető) megváltozását jelezhetik előre (*Mahoney–Theelen* [2010]), azonban kérdéses, hogy ez hosszú távon mennyire lesz tartós változás (*Steen–Brandsen* [2020]).

További kutatási kérdésként merül fel, hogy ez a sokk hogyan alakítja át az államok feladatát és szerepét, valamint milyen eltérő változásokat figyelhetünk meg az egyes társadalmakban, ahol a változtatást a politikai kontextus és intézmény jellemzőin túl az informális intézmények és az állampolgárok értékei és ötletei is meghatározzák (*McCloskey* [2016]). A cikkünkben amellett érveltünk, hogy bizonyos feltételek teljesülése esetén és az egyes jó gyakorlatokat vizsgálva a hosszú távú tartós változás is lehetséges, ehhez azonban az erősen centralizált állam akaratára is szükség van.

Hivatkozások

- ACEMOGLU, D.–ROBINSON, J. A. [2013]: Economics versus Politics. Pitfalls of Policy Advice. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27. No. 2. 173–192. o. <https://doi.org/10.1257/jep.27.2.173>.
- ANDERSEN, A. L.–HANSEN, E. T.–JOHANESSEN, N.–SHERIDAN, A. [2020]: Pandemic, Shut-down and Consumer Spending: Lessons from Scandinavian Policy Responses to COVID-19. Cornell University, <http://arxiv.org/abs/2005.04630>.
- BAUMGARTNER, F. R.–JONES, B. D. [1993]: *Agendas and Instability in American Politics*. The University of Chicago Press, Chicago–London, <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226039534.001.0001>.
- BEERI, I. [2020]: Lack of reform in Israeli local government and its impact on modern developments in public management. *Public Management Review*, 1–13. o. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1823138>.

- BLANCHARD, O.–PISANI-FERRY, J. [2020]: Monetisation: Do not panic. VoxEU, április 14. <https://voxeu.org/article/monetisation-do-not-panic>.
- BOVAIRD, T. [2007]: Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, Vol. 67. No. 5. 846–860. o. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>.
- BROUSSELLE, A.–BRUNET-JAILLY, E.–KENNEDY, C.–PHILLIPS, S. D.–QUIGLEY, K.–ROBERTS, A. [2020]: Beyond COVID-19: Five commentaries on reimagining governance for future crises and resilience. *Canadian Public Administration*, Vol. 63. No. 3. 369–408. o. <https://doi.org/10.1111/capa.12388>.
- CAJNER, T.–CRANE, L. D.–DECKER, R. A.–GRIGSBY, J.–HAMINS-PUERTOLAS, A.–HURST, E.–KURZ, C.–YILDIRMAZ, A. [2020]: The US labor market during the beginning of the pandemic recession. National Bureau of Economic Research, Working Paper, No. 2020-58. https://bfj.uchicago.edu/wp-content/uploads/BFI_WP_202058-1.pdf.
- CEPIKU, D.–GIORDANO, F.–BOVAIRD, T.–LOEFFLER, E. [2020]: New development: Managing the Covid-19 pandemic – from a hospital-centred model of care to a community co-production approach. *Public Money and Management*, 1–4. o. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1821445>.
- COHEN, A. K.–CROMWELL, J. R. [2020]: How to Respond to the COVID-19 Pandemic with More Creativity and Innovation. *Population Health Management*. <https://doi.org/10.1089/pop.2020.0119>.
- DEB, P.–FURCERI, D.–OSTRY, J. D.–TAWK, N. [2020]: The Economic Effects of COVID-19 Containment Measures. IMF Working Paper, No. 158. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/08/07/The-Economic-Effects-of-COVID-19-Containment-Measures-49571>.
- DI MAGGIO, P. [1998]: The New Institutionalisms: Avenues of Collaboration. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 154. No. 4. 694–705. o.
- DINGEL, J.–NEIMAN, B. [2020]: How many jobs can be done at home? NBER Working Paper, No. 26948.
- ECONOMIST [2020]: From acute to chronic. The IMF predicts that the world economy will suffer from “long covid”. *Economist*, október 17. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/10/17/the-imf-predicts-that-the-world-economy-will-suffer-from-long-covid>.
- EUROPEAN COUNCIL [2020]: Council actions on COVID-19. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/covid-19-travel-and-transport/>.
- EUROSTAT [2019]: Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics: classification of the functions of government (COFOG). Publications Office, Luxembourg, <https://data.europa.eu/doi/10.2785/498446>.
- FERLIE, E.–FITZGERALD, L.–MCGIVERN, G.–DOPSON, S.–BENNETT, C. [2011]: Public Policy Networks and ‘wicked problems’. A nascent solution? *Public Administration*, Vol. 89. No. 2. 307–324. o. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01896.x>.
- GOPINATH, G. [2020]: Reopening from the Great Lockdown: Uneven and Uncertain Recovery. IMFblog, június 24. <https://blogs.imf.org/2020/06/24/reopening-from-the-great-lockdown-uneven-and-uncertain-recovery/>.
- GREER, S. L.–KING, E. J.–DA FONSECA, E. M.–PERALTA-SANTOS, A. [2020]: The comparative politics of COVID-19. The need to understand government responses. *Global Public Health*, Vol. 15. No. 9. 1413–1416. o. <https://doi.org/10.1080/17441692.2020.1783340>.
- GROSSMAN, P. Z. [2018]: Utilizing Ostrom’s institutional analysis and development framework toward an understanding of crisis-driven policy. *Policy Sciences*, Vol. 52. No. 1. 3–20. o. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9331-7>.

- HALE, T.–ANGRIST, N.–CAMERON-BLAKE, E.–HALLAS, L.–KIRA, B.–MAJUMDAR, S.–PETHERICK, A.–PHILLIPS, T.–TATLOW, H.–WEBSTER, S. [2020]: Oxford COVID-19 Government Response Tracker. Blavatnik School of Government, <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>.
- HEAD, B. W.–ALFORD, J. [2015]: Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, Vol. 47. No. 6. 711–739. o. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>.
- HERMANN ZOLTÁN [2020]: Hány diákhöz nem jut el az online távoktatás? KRTK–KTI, <https://www.mtakti.hu/koronavirus/hany-diakhoz-nem-jut-el-az-online-tavoktatas/12769/>.
- IMF [2020a]: A Crisis Like No Other. An Uncertain Recovery. World Economic Outlook Update, június, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>.
- IMF [2020b]: Policy Responses to COVID-19. Policy Tracker. IMF, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.
- KATONA MÁRTON–ROSTA MIKLÓS [2018]: Önkormányzati bizalom és a kooperatív közszolgáltatások. *Educatio*, 27. évf. 4. sz. 565–580. o. <https://doi.org/10.1556/2063.27.2018.4.3>.
- KINGSTON, C.–CABALLERO, G. [2009]: Comparing theories of institutional change. *Journal of Institutional Economics*, Vol. 5. No. 2. 151–180. o. <https://doi.org/10.1017/S1744137409001283>.
- KLEIN, P. A. [1995]: Ayres on Institutions: A Reconsideration. *Journal of Economic Issues*, Vol. 29. No. 4. 1189–1196. o. <https://doi.org/10.1080/00213624.1995.11505747>.
- KÖRNAI JÁNOS [2015]: U-kanyar Magyarországon. *Élet és Irodalom*, 59. évf. 14. sz. 8–10. o.
- KOVÁCS ÉVA–HAJNAL GYÖRGY [2020]: Governance and policy responses to the COVID-19 pandemic in Hungary: Early experiences and lessons. Special Report on Coronavirus Crisis entitled: The COVID-19 Pandemic: Early Lessons for Public Governance Special Report.
- KRUGMAN, P. [2020]: Notes on the Coronacoma (Wonkish). This is not a conventional recession, and G.D.P. is not the target. *New York Times*, április 1. <https://www.nytimes.com/2020/04/01/opinion/notes-on-the-coronacoma-wonkish.html>.
- LARATTA, R. [2010]: From welfare state to welfare society: Toward a viable system of welfare in Japan and England. From welfare state to welfare society. *International Journal of Social Welfare*, Vol. 19. No. 2. 131–141. o. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2009.00657.x>.
- LINDBLOM, C. [1994]: A kis lépések tudománya. Megjelent: *Stillman, R. J.* (szerk.): *Közigazgatás*. Osiris, Budapest.
- LINO, A. F.–BUSANELLI DE AQUINO, A. C.–DE AZEVEDO, R. R.–BRUMATTI, L. M. [2019]: From rules to collaborative practice. When regulatory mechanisms drive collective co-production. *Public Money & Management*, Vol. 39. No. 4. 280–289. o. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1592909>.
- MAHONEY, J.–THELEN, K. A. [2010]: A theory of gradual institutional change. Megjelent: *Mahoney, J.–Thelen, K. A.* (szerk.): *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press, Cambridge, 1–37. o. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511806414.003>.
- MAZZUCATO, M. [2020]: Capitalism After the Pandemic. *Foreign Affairs*, Vol. 99. No. 6. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-02/capitalism-after-covid-19-pandemic>.
- MAZZUCATO, M.–KATTEL, R. [2020]: COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 36. No. 1. 256–269. o. <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa031>.

- McCLOSKEY, D. N. [2016]: Max U versus Humanomics: a critique of neo-institutionalism. *Journal of Institutional Economics*, Vol. 12. No. 1. 1–27. o. <https://doi.org/10.1017/S1744137415000053>.
- MIAO, Q.–SCHWARZ, S.–SCHWARZ, G. [2021]: Responding to COVID-19: Community volunteerism and coproduction in China. *World Development*, Vol. 137. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105128>.
- MOON, M. J. [2020]: Fighting COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation. *Wicked Policy Problems and New Governance Challenges*. *Public Administration Review*, Vol. 80. No. 4. 651–656. o. <https://doi.org/10.1111/puar.13214>.
- NABATCHI, T.–SANCINO, A.–SICILIA, M. [2017]: Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, Vol. 77. No. 5. 766–776. o. <https://doi.org/10.1111/puar.12765>.
- NORTH, D. C. [2010]: *Intézmények, intézményi változás és gazdasági teljesítmény*. Helikon Kiadó. Budapest.
- OECD [2020]: Education and COVID-19: Focusing on the long-term impact of school closures. OECD, június 29. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/education-and-covid-19-focusing-on-the-long-term-impact-of-school-closures-2cea926e/>.
- OSTROM, E. [1996]: Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, Vol. 24. No. 6. 1073–1087. o. [https://doi.org/10.1016/0305-750x\(96\)00023-x](https://doi.org/10.1016/0305-750x(96)00023-x).
- OSTROM, E. [2008]: Polycentric Systems as One Approach for Solving Collective-Action Problems. *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.1304697>.
- PALOMINO, J. C.–RODRÍGUEZ, J. G.–SEBASTIAN, R. [2020]: Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe. *European Economic Review*, Vol. 129. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103564>.
- PETERS, B. G.–PIERRE, J. [2016]: Forms of governance and policy problems: coping with complexity. Megjelent: *Edelenbos, J.–van Meerkerk, I.* (szerk.): *Critical Reflections on Interactive Governance. Self-organization and Participation in Public Governance*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA.
- PUEYO, T. [2020]: Coronavirus: The Hammer and the Dance. What the Next 18 Months Can Look Like, if Leaders Buy Us Time. <https://tomaspueyo.medium.com/coronavirus-the-hammer-and-the-dance-be9337092b56>.
- RITTEL, H. W. J.–WEBBER, M. M. [1973]: Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, Vol. 4. No. 2. 155–169. o. <https://doi.org/10.1007/bf01405730>.
- ROLAND, G. [2004]: Understanding institutional change. Fast-moving and slow-moving institutions. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38. No. 4. 109–131. o. <https://doi.org/10.1007/BF02686330>.
- SCHMIDT, V. A. [2010]: Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, Vol. 2. No. 1. 1–25. o. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>.
- SEVILLA, A.–SMITH, S. [2020]: Baby steps: The gender division of childcare during the COVID-19 pandemic. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 36. No. 1. 169–186. o. <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa027>.
- STEEN, T.–BRANDSEN, T. [2020]: Coproduction during and after the COVID-19 Pandemic. Will It Last? *Public Administration Review*, Vol. 80. No. 5. 851–855. o. <https://doi.org/10.1111/puar.13258>.

- SUSSKIND, D.–VINES, D. [2020]: The economics of the COVID-19 pandemic: An assessment. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 36. No. 1. 1–13. o. <https://doi.org/10.1093/oxrep/gra036>.
- UNICEF [2020]: 150 million additional children plunged into poverty due to COVID-19. UNICEF, Save the Children say. UNICEF, szeptember 16. <https://www.unicef.org/press-releases/150-million-additional-children-plunged-poverty-due-covid-19-unicef-save-children>.
- VERHOEVEN, I.–TONKENS, E. [2013]: Talking Active Citizenship: Framing Welfare State Reform in England and the Netherlands. *Social Policy and Society*, Vol. 12. No. 3. 415–426. o. <https://doi.org/10.1017/S1474746413000158>.
- WANG, C.–HORBY, P. W.–HAYDEN, F. G.–GAO, G. F. [2020]: A novel coronavirus outbreak of global health concern. *The Lancet*, Vol. 395. 470–473. o. [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(20\)30185-9](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(20)30185-9).
- WEBER, E. P.–KHADEMIAN, A. M. [2008]: Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, Vol. 68. No. 2. 334–349. o. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x>.
- WORLD BANK [2020a]: Protecting People and Economies. Integrated Policy Responses to COVID-19. World Bank, Washington, D. C., <http://hdl.handle.net/10986/33770>.
- WORLD BANK [2020b]: The COVID-19 Pandemic. Shocks to Education and Policy Responses. World Bank, Washington, D. C., <http://hdl.handle.net/10986/33696>.
- ZHAO, T.–WU, Z. [2020]: Citizen–State Collaboration in Combating COVID-19 in China: Experiences and Lessons from the Perspective of Co-Production. *The American Review of Public Administration*, Vol. 50. No. 6–7. 777–783. o. <https://doi.org/10.1177/0275074020942455>.