

**Katona Márton Tamás**

**Kooperatív közszolgáltatások intézményi megközelítésben**

# **Összehasonlító és Intézményi Gazdaságtan Tanszék**

**Témavezető:  
Rosta Miklós, PhD**

2022

© Katona Márton

**Budapesti Corvinus Egyetem**

**Közgazdasági és Gazdaságinformatika Doktori Iskola**

**Kooperatív közszolgáltatások intézményi megközelítésben**

**Doktori értekezés**

**Katona Márton Tamás**

**Budapest, 2022**



## TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS .....	5
1. AZ ÚJ INTÉZMÉNYI ISKOLA .....	8
1.1 Kapcsolat a neoklasszikus közgazdaságtannal és a régi iskolával .....	12
1.2 A kollektív cselekvés egyes kérdései .....	15
1.3 Módszertani kérdések .....	19
1.4 Intézményi változás .....	20
2. KÖZJAVAK .....	25
2.1 Közjóság korai értelmezése .....	26
2.2 A modern közjóság elmélet .....	28
2.2.1 A közjavak kritikus jellemzői .....	30
2.2.2 Új jószág típusok megjelenése .....	31
2.3 Az egyének szerepe és a közjavak .....	34
2.4 Az állam szerepe és a közjavak .....	36
2.5 Közjavakkal kapcsolatos kritikák .....	39
2.6 Összegzés .....	41
3 KOOPERATÍV KÖZSZOLGÁLTATÁSOK - ELSŐ GENERÁCIÓS ELMÉLETEK .....	43
3.1 Előzmények .....	44
3.2 Az állam és az állampolgárok szerepe .....	46
3.3 Konceptualizációs problémák .....	49
3.4 Az együttműködés feltételei .....	51
3.5 Az együttműködés csoportosítása .....	53
3.6 Elvárások és kihívások .....	56
4 KOOPERATÍV KÖZSZOLGÁLTATÁSOK - MÁSODIK GENERÁCIÓS ELMÉLETEK .....	57
4.1 Régi és új kérdések .....	60
4.1.1 Definíciók .....	62
4.1.2 Szakaszok .....	65
4.2 Feltételek és motivációk - állam .....	68
4.3 Feltételek és motivációk – állampolgárok .....	70
4.4 Demokrácia és jóléti állam .....	75
4.5 Összefoglalás .....	78

5	A BIZALOM ÉS A KOOPERATÍV KÖZSZOLGÁLTATÁSOK .....	80
5.1	Politikai intézményekbe vetett bizalom.....	81
5.2	A nemzeti kormány és önkormányzatok közötti különbség.....	82
5.3	Lehetséges magyarázó változók .....	84
5.3.1	Gazdasági mutatók .....	85
5.3.2	Állampolgárok társadalmi-gazdasági helyzete.....	87
5.3.3	Közzolgáltatások minősége .....	88
5.3.4	Állampolgári részvétel .....	89
5.4	Körmechanizmus .....	90
5.5	Összefoglalás .....	92
6	KOOPERATÍV KÖZSZOLGÁLTATÁSOK MAGYARORSZÁGON .....	93
6.1	Az empirikus kutatás módszertana .....	93
6.2	A hazai kontextus.....	97
6.2.1	Állam és önkormányzat.....	97
6.2.2	Állampolgárok és civil szervezetek.....	99
6.2.3	Eredményesség és hatékonyság .....	101
6.3	A formális intézmények.....	103
6.3.1	Pénzügyi források.....	108
6.3.2	Rugalmasság.....	111
6.3.3	Politikai környezet.....	114
6.3.4	Belépési korlátok.....	118
6.4	Az informális intézmények .....	120
6.4.1	Egyéni kapcsolatok és bizalom .....	126
6.4.2	Kommunikáció .....	128
6.5	Hálózatosodás .....	130
6.5.1	Városi Civil Kerekasztal – Kecskemét.....	130
6.5.2	Esélykör – Székesfehérvár .....	132
7	ISKOLAI EGYÜTTMŰKÖDÉS - ESETTANULMÁNY .....	136
7.1	Előzmények .....	142
7.2	Az együttműködés szervezeti szintje.....	144
7.3	Az együttműködés mikro szintje .....	153
7.4	Eredmények, elvárások .....	158
7.4.1	Bővítési perspektívák .....	160
8	ÖSSZEFOGLALÁS .....	163
	HIVATKOZÁSOK .....	168

## TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat A javak négy típusa .....	29
2. táblázat A második generációs elméletek néhány definíciója.....	64
3. táblázat Civil szervezetek létszáma a vizsgált városokban .....	106
5. táblázat Megyeszékhelyek egy lakosra jutó iparüzési adó bevétele (1000 Ft), ..	150
6. táblázat Tóth László Általános Iskola kompetenciamérésre vonatkozó eredményei .....	159

## ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra A társadalmi elemzés szintjei .....	9
2. ábra Az intézményi változás keretrendszere .....	22
3. ábra Önkormányzati bizalompiramis .....	84
4. ábra Kormányzati eredményesség index.....	102
5. ábra Politikai részvétel és elszámoltathatóság indikátor .....	103
6. ábra Petíció aláírási hajlandóság Magyarországon .....	123
7. ábra Törvényes, békés demonstráción való részvételi hajlandóság Magyarországon .....	123
8. ábra Politika iránti érdeklődés Magyarországon.....	124

## **Köszönetnyilvánítás**

A disszertáció megírásához vezető úton rengeteg támogatást, értékes észrevételt, javaslatot és szeretetet kaptam. Szeretném megköszönni témavezetőmnek, Rosta Miklósnak a rengeteg segítséget, támogatást, türelmet és szeretetet, amit az elmúlt években kaptam tőle, mind szakmailag, mind emberileg.

Köszönöm az Összehasonlító és Intézményi Gazdaságtan Tanszék minden munkatársának, hogy a közösség tagja lehettem és mindazon értékes gondolatokat, észrevételeket, javaslatokat és inspirációt, amelyeket az évek során kaptam Tőlük.

Hálás vagyok mindazon bírálómnak, akik különböző hazai és nemzetközi szakmai konferenciákon, illetve a Doktori Iskola konferenciáján hasznos és építő kritikáikkal segítették a disszertáció elkészültét.

Külön szeretném kiemelni az értekezés-tervezethez fűzött hasznos és értékes észrevételeket és javaslatokat, amelyeket a bizottságtól kaptam, különösen Bod Péter Ákosnak, Csillag Istvánnak és Jenei Györgynek.

Végezetül szeretném megköszönni a Családomnak a sok szeretetet, amit Tőlük kaptam, és külön köszönöm Évának, Zsombornak és Mórnak a sok türelmet és támogatást!



## BEVEZETÉS

A dolgozatunk a közjóságok, valamint a közszolgáltatások előállításának kérdéséhez szeretne hozzájárulni, az állampolgárok, a civil szervezetek és az állam együttműködésének vizsgálatával. A közjóság kérdése hosszú múltra tekint vissza a közgazdaságtanban, a problémával A nemzetek gazdagsága című művében Adam Smith is foglalkozott és ma is meghatározó témája minden közgazdaságtani tankönyvnek. A közjavak, közszolgáltatások problémája azonban nem csak szűken az előállítás (Musgrave, 1959; Ostrom és Ostrom, 1977b) és nem csak a hatékonyság (Samuelson, 1954) kérdését érinti, hanem azt is, hogy milyen elvek, milyen értékek (Buchanan és Musgrave, 1999) és milyen morális megfontolások (Sandel, 2013) mentén állítjuk elő ezeket a javakat.

Hosszú évekig meghatározóak voltak azok a klasszikus nézőpontok, amelyek az államra (Pickhardt, 2006) vagy a piacra (Tullock, 2005) bízta volna a közjavak előállítását. Habár már az 1970-es, 1980-as években megszületett, az utóbbi évekig mégis kevésbé jelent meg a főáramú irodalomban az Elinor Ostromhoz (1978;1996) köthető kooperatív közszolgáltatások (coproduction) elmélet, amelyhez a dolgozat leginkább kapcsolódik. Az elmélet Ostrom egész életművének azon tézisének alapszik, amely a közösségek perspektíváját helyezi előtérbe, a szereplők közötti együttműködést és a kollektív cselekvést vizsgálja. A coproduction irodalom fókuszában is a közjóságok, közszolgáltatások előállításban résztvevő szereplők (pl. az állam és az állampolgárok) közötti együttműködése áll.

A coproduction irodalom a közjavak, közszolgáltatások minőségének javítását célozza, amely kapcsán számos más pozitív várakozás is megjelenik. Ilyen többek között a demokrácia, a társadalmi tőke és a bizalom erősítése a társadalomban, illetve a hatékonyság növelése a gazdaságban (Loeffler és Bovaird, 2021).

A problémák, amelyek a közszolgáltatások minőségével kapcsolatosok, illetve a demokráciába és az államba vetett bizalom csökkenése (Rothstein, 2011), az államok hatékonyságának romlása (Pestoff, 2008) a világ számos országában, így Magyarországon is jelen vannak. Nem véletlen, hogy az utóbbi évek egyik

legnépszerűbb kérdésévé vált: Hogyan kellene az állam szerepét újragondolni, átalakítani?

A pozitív várakozások mellett a különböző szereplők, mint az állam vagy a helyi önkormányzat, illetve az állampolgárok és civil szervezetek közötti együttműködés számos nehézséget és problémát is felvet (Parks et al., 1981; Brudney és England, 1983).

A disszertációnk kutatási kérdése, milyen intézményi feltételek szükségesek ahhoz, hogy a közjóságok, közszolgáltatások előállítása során együttműködjenek a szereplők, az állam és az állampolgárok?

Az intézményi feltételek vizsgálata során különösen a formális és informális (North, 2010) intézmények hatását elemezzük. A kutatásunk fókuszja a magyarországi helyzet mélyebb megértésére irányul. A hazai változások, amelyek a közszolgáltatások előállításában, így az önkormányzati szerepek megváltozásában (Pálné Kovács, 2014) és az állam szerepének átalakulásában (Hajnal et al., 2018), valamint a politikai rendszer változásában (Kornai, 2015; Csaba, 2022) végbementek, felvetik a kérdést, hogy vajon ezek mennyiben változtatták meg a szükséges intézményi feltételeket?

A kutatási kérdésünkre a választ az intézményi közgazdaságtan fogalmaival, elméleteinek felhasználásával igyekszünk megadni. Ez azt is jelenti, hogy nem csak a szűken vett gazdasági, illetve technikai feltételek után érdeklődünk. Ahhoz, hogy megértsük a szereplők viselkedését, meg kell értenünk, hogy pontosan mely intézmények és hogyan hatnak az egyénekre (Hodgson, 2003). Abból kifolyólag, hogy ezek az intézmények társadalmanként nagyon eltérhetnek, nem kaphatunk egy általános érvényű, tértől és időtől független megoldást, amely értelmezés a régi és az új intézményi iskola sajátja is (Csaba, 2021).

A disszertációnkat interdiszciplináris nézőpont kíséri végig, ugyanis az állam és az állampolgárokkal létrejövő együttműködési kényszer megjelenésével sem a politikatudományi, sem a közigazgatástudományi eredményektől, sem a történeti kérdésektől nem tekinthetünk el. Myrdal (1978) fontos pillanatként írja le, amikor felismerte, hogy nincsenek gazdasági, szociológiai vagy pszichológiai problémák, csak problémák vannak, amelyeket szükségszerű, hogy történeti nézőpontból vizsgáljunk. Ezért szerinte a komplexitás miatt a fő kérdésünk valójában az, hogy melyek a releváns és melyek az irreleváns feltételek (ibid.) egy adott kérdésben.

A kutatási kérdésünk megválaszolásához a régi közgazdaságtani hagyományban gyakori esettanulmány (Alston, 2008) módszertant, empirikus kutatásunkban készült mélyinterjúkat, tartalomelemzést, adatgyűjtést alkalmazunk.

A disszertációnk felépítése a következő, az első fejezetben ismertetjük az új intézményi iskola legfontosabb fogalmait és eredményeit, összevetve a neoklasszikus, valamint a régi intézményi iskoláéval. A második fejezetben a közjavakkal kapcsolatos legfontosabb irodalmakat és kérdéseket tárgyaljuk történeti áttekintésben, amely ahhoz szükséges, hogy az állam közszolgáltatás előállításban betöltött mai szerepét jobban megértsük. A harmadik és negyedik fejezetben a kooperatív közszolgáltatások irodalmával foglalkozunk, annak két generációját külön-külön bemutatva. Erre azért van szükség, mert az elmélet két hulláma között eltelt nagyjából 25 év számos változást hozott a kérdések, problémák és kutatási irányok között, amelyekre részletesen kitérünk. Az ötödik fejezetben a kooperatív közszolgáltatások és az intézményi bizalom lehetséges kapcsolatát vizsgáljuk meg részletesebben, ennek kapcsán részletesen áttekintjük az intézményi bizalommal foglalkozó irodalmat, valamint bemutatjuk a lehetséges oksági láncolatot.

A hatodik fejezetben a hazai empirikus kutatásunkra, a különböző szereplőkkel (politikusok, bürokrata, állampolgárok) folytatott interjúinkra építve elemezzük két város, Székesfehérvár és Kecskemét példáján keresztül a lehetséges formális és informális intézményi feltételeket. A hetedik fejezetben a coproduction hagyományaira alapozva (Davis és Ostrom, 1991; Ostrom, 1996) bemutatunk egy hazai esettanulmányt, amely az oktatás területén megvalósult együttműködés intézményi feltételeit vizsgálja.

## 1. AZ ÚJ INTÉZMÉNYI ISKOLA

Ahogy a bevezetőben is jeleztük, dolgozatunk megközelítése az alkalmazott módszereket és elméleteket az intézményi iskolához kötik. Ezért a következőkben röviden bemutatjuk a régi (OIE) és új intézményi közgazdaságtani iskola (NIE) főbb jellemzőit, egymáshoz és a főáramhoz való viszonyukat.

A NIE nem szerveződik egy egységes elmélet köré, sokkal inkább egy olyan dinamikusan fejlődő iskola, amelynek tagjai azonos fogalomkészletből indulnak ki. Az iskola egyik emblemikus alakja, Williamson (2008) is inkább a részleges mechanizmusok (Elster, 2011) feltárását tartja iránymutatónak és nem az általános, nagy elméletek létrehozását. Az iskola egyes irányzatait egy-egy irányzatteremtő kutatóval lehet azonosítani.

Az irányzatok, amelyek közös előzményét Coase<sup>1</sup> munkássága jelenti

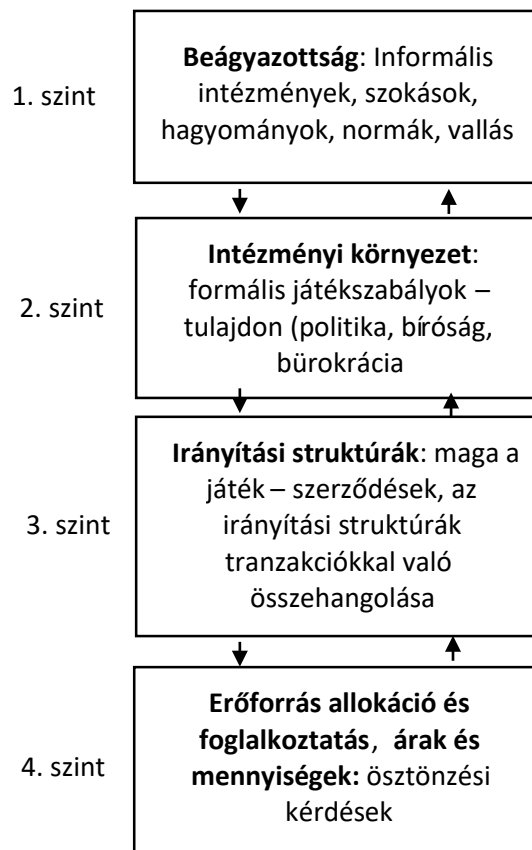
- (i) intézményi környezetre,
- (ii) a tranzakciók és a szervezetek irányítására,
- (iii) a közösségi szerveződésekre és a kollektív cselekvésre fókuszálnak.

Az irányzatok szétválasztásánál használhatjuk a makro és mikro megközelítést is. Míg az (i) tekinthető a makro szintnek, addig a (ii) és (iii) inkább a mikro szinthez van közelebb. (Ménard és Shirley, 2022). Az intézményi iskola egyik elemzési keretét adja Williamson (1998). Ez alapján négy szintjét határozhatjuk meg a gazdasági intézmények elemzésének (1. ábra).

---

<sup>1</sup> Ronald Coase (1910-2013) Közgazdasági Nobel-émlékdíj 1991.

1. ábra A társadalmi elemzés szintjei



Forrás: Williamson (1998), p 26., saját szerkesztés

Joskow (2008) összesítése szerint az új intézményi iskola fémjelezte kutatások<sup>2</sup> 85%-a esik a második és a harmadik szint valamelyikére, vagyis az intézményi környezet, valamint az irányítási struktúrák vizsgálatára. A vizsgált időszakban (2003) a kutatások 10%-a foglalkozott az elemzési keret negyedik szintjével és 5% az elsővel.

Az új intézményi iskolán belül közös alapot jelent North, az „intézmények, mint játékszabályok” (North, 2010) intézményekkel kapcsolatos felfogása.

Pontosabban: „Az intézmények a társadalom játékszabályai, vagy még formálisabban: az emberek közötti interakciót meghatározó, az emberek által kialakított korlátok. Következésképpen strukturálják az emberek egymás közti cserekapcsolatra irányuló törekvéseit, legyenek azok akár politikaiak, akár társadalmi vagy gazdasági kérdések.” (North, 2010, p. 13)

<sup>2</sup> A fiatal kutatók lehetséges kutatási irányjaival foglalkozik Ménard és Shirley (2018)

Ebben a rendszerben az intézmények feladata a bizonytalanság csökkentése, az ösztönzők meghatározása, amelyek hatással vannak az egyének viselkedésére, emellett a tranzakciós költségek csökkentése.

Ilyen játékszabályok lehetnek többek között politikai, társadalmi és jogi szabályok (pl. választási szabályok, tulajdonjogok, szerződéshez való jog), amelyek alapvetőek a termeléshez, cseréhez és elosztáshoz (Davis és North, 1971 idézi: Ménard és Shirley, 2022). Az intézményeken belül megkülönböztethetünk formális és informális intézményeket. Míg a formálisnál (szabályok, törvények) egy autoritással rendelkező harmadik fél a kikényszerítő (általában az állam), addig az informális intézményeket (normák, szokások, konvenciók stb.) a közösség tagjai kényszerítik ki. Az informális intézmények egyik fő forrásának a kultúrát tartják, amely North (2010) értelmezésében a közösség tagjai által egymásnak átadott tudást jelenti. Az informális intézmények és a formális intézmények közötti kapcsolat iránya és típusa is gyakori témája a kutatásoknak. Számos olyan szituáció ismert<sup>3</sup>, amelyben a formális intézmények megléte ellenére az informális intézmények szabályozzák a gazdasági, társadalmi viszonyokat. Helmke és Levitsky (2004 p.727-729) két dimenzió, az informális és formális intézmények kimenetének viszonya (konvergál vagy divergál), valamint a formális intézmények eredményessége (eredményes vagy eredménytelen) alapján. Azok az informális intézmények, amelyek konvergálnak, egy irányba tartanak a formális intézményekkel, kiegészítőnek (ha eredményes a formális intézmény) vagy alkalmazkodónak (ha eredménytelen a formális intézmény) hívjuk. Mindkét esetben a szereplők azt gondolják, hogy a formális intézmények ki vannak kényszerítve pl. az állam által. Ilyen kiegészítő informális intézmények lehetnek a bürokráciában alkalmazott rutinok, működési elvek, amelyek a döntéshozatalt és a koordinációt „olajozzák”. Más esetekben ezek azok az intézmények, amelyek megerősítik a formális szabályokat és hozzájárulnak az eredményesség növeléséhez. Alkalmazkodó informális intézmény esetén a szereplők szándéka szigorúan véve nem ellentétes a formális intézményekkel, de szándékukban áll azt eltéríteni, megkerülni. Itt a szereplők „megtalálják a formális szabályok megkerülésének módját”.

A hatástalan, eredménytelen formális intézmények esetén, azok nincsenek kikényszerítve, ezért a szereplőknek lehetőségük van megtagadni vagy megszegni

---

<sup>3</sup> Helmke és Levitsky (2004) ezek közé sorolja a mexikói választási szabályokat, valamint a japán közigazgatási szabályokat is.

őket. Ha hatástalan formális intézményekkel egy irányba tartanak az informális intézmények, akkor helyettesítő informális intézményről, ha eltérő irányba mutatnak, akkor versengő informális intézményről beszélgetünk. Versengő informális intézményre gyakran a korrupciót említik példaként, valamint a szokásjog és az írott jog közötti ellentéteket. Helyettesítő informális intézmény esetén a szereplők átveszik az állam szerepét és akár bizonyos közfeladatokat, közjóságokat is informális szabályok mentén állítanak elő.

Voigt (2018b) a kikényszerítés módja alapján megkülönböztet belső és külső intézményeket (amelyek hasonlóan a formális-informális felosztáshoz) kapcsolatban vannak egymással. Ebben négy lehetséges kapcsolatot tart elképzelhetőnek: (i) semleges (ii) kiegészítő (iii) helyettesítő és (iv) ellentétes. Ebben a megközelítésben az eltérő irány többek között a bizonytalanságot és a tranzakciós költségek növekedését okozza.

North (2010) továbbá különbséget tesz az intézmények és a szervezetek között. Az utóbbit az egyének egy adott csoportja jelenti, akik különböző közös és egyéni célokkal rendelkeznek, amelyet a szervezetek koordinálnak, amelyek saját szabályokkal és normákkal rendelkeznek, ezáltal a szervezet több, mint az egyes egyének összessége (ibid.)<sup>4</sup>. A másik közös alap az egyének viselkedésére vonatkozó feltevések, amelyet a Simon (1955) fémjelezte korlátozott racionalitás jellemez. A harmadik fontos pont az interdiszciplináris megközelítés alkalmazása.

Az iskola irányzatainak egy lehetséges csoportosítását adja Ménard és Shirley (2022):

- Az első „ág” Northoz<sup>5</sup>, a gazdasági növekedés és fejlődés, valamint ezek tulajdonjogokhoz és tranzakciós költségekhez való kapcsolatának témaköréhez kapcsolódik
- A második, Williamson<sup>6</sup>-hoz köthető ág, a piac és a hierarchia (vállalatok) közötti tiszta esetek közötti különbségekre, tranzakciós költségekre és a köztük lévő alternatívákra (hibrid) fókuszál

---

<sup>4</sup> A szervezetek és az intézmények elhatárolásáról, definiálásáról is szolt a North és Hodgson közti vita, bővebben: Hodgson (2006)

<sup>5</sup> Douglass North (1920-2015) Közgazdasági Nobel-emlékdíj 1993.

<sup>6</sup> Oliver E. Williamson (1932-2020) Közgazdasági Nobel-emlékdíj 2009.

- A harmadik, Ostromhoz<sup>7</sup> köthető ág, a közösségek kormányzására, a közös erőforrások, közjavak és a kollektív cselekvési kérdésekre fókuszál.

A közös fogalmakon túl az iskola alapvetően három kulcselemet: (i) a tranzakciós költségek, (ii) a tulajdonjogok, valamint a (iii) szerződések elmélete köré szerveződik.

### **1.1 Kapcsolat a neoklasszikus közgazdaságtannal és a régi iskolával**

A régi és az új intézményi iskola is megkülönbözteti magát a főáramú neoklasszikus irányzattól. Joskow (2008) a neoklasszikus közgazdaságtan hiányosságai közé sorolja, hogy habár felismerte a kormányzati döntések gazdasági teljesítménnyel való kapcsolatát, azonban a jóindulatú kormányzat és a tökéletes informáltság feltételezése okán, kihagyta az elemzésből azokat a politikai és gazdasági megfontolásokat, az eltérő struktúrákat és viselkedést, amik végső soron az eltérő szakpolitikai döntésekhez vezetnek. Emellett a kutatások középpontjában a profitmaximalizáló vállalat áll, miközben a gazdasági tevékenység jelentős részét állami vállalatok, állami ügynökségek és non-profit szervezetek végzik, ezáltal nem képes figyelembe venni az eltérő kormányzási módok következményeit. Továbbá a megállapítások többsége általános, amelyek azonban, az elmélettel ellentétben, nehezen alkalmazhatók egységesen, hiszen az egyes országok eltérő történelmi és kulturális háttérrel rendelkeznek, amely okán bizonyos intézményi változásokra eltérő válaszokat adnak.

A neoklasszikus közgazdaságtan egyik alapvető feltételezése, hogy a különböző normák létrehozása és kikényszerítése elképzelhető a kollektív cselekvési problémák, a tulajdonjogok elemzése nélkül. Ez azért lehetséges, mert egy zero tranzakciós költséggel működő világban, az egyének közötti összhang kvázi nem ütközik nehézségbe (Furubotn és Richter, 2005). Ezzel szemben az új intézményi iskola (NIE) a pozitív tranzakciós költségek<sup>8</sup> felé mozdult el. Ebben úttörő Coase, aki már 1937-es

---

<sup>7</sup> Elinor Ostrom (1933-2012) Közgazdasági Nobel-emlékdíj 2009. (az első nő, aki elnyerte a díjat)

<sup>8</sup> Disszertációmban a tranzakciós költségek kapcsán a következő Furubotn és Richter (2005) által használt definíciót alkalmazzuk. A tranzakciós költségek magukban foglalják azon erőforrások költségét, amelyeket az intézmények, illetve szervezetek létrehozására, fenntartására, használatára és megváltoztatására használunk fel. Emellett a tulajdon és a szerződéses jogok tekintetében a tranzakciós költségek alatt az eszközök vagy jogosultságok meghatározásának és mérésének a költségét, valamint a meghatározott jogok használatának és kikényszerítésének a költségét értjük. Továbbá, az egyének vagy jogi entitások közötti meglévő tulajdonjogok átruházásánál, átadásánál a tranzakciós költségek magukban foglalják az információk költségeket, a tárgyalási és kikényszerítési költségeket.



cikkében felvetette, hogy a piac működése költséggel jár, ezért ennek kiküszöbölésére, illetve csökkentésére megérheti szervezetet, vállalatot létrehozni. Az eltérő viselkedési előfeltevések okán, mint a korlátozott racionalitás - amely túlmutat többek között a tisztán önérdekkövető magatartáson - lehetővé válik, hogy komplexebb jelenségeket is az elemzése alá vegyen a közgazdaságtan (Joskow, 2008), mint az etikai, morális megfontolások, az altruizmus (Hámori, 2003a, 2003b; Golovics, 2015), illetve a bizalom (Györffy, 2018). Az intézményi iskola nem fogadja el azt a nézetet, hogy ne lenne szükség valamiféle kollektív cselekvésre a szabályok létrehozása és kikényszerítése során (Furubotn és Richter, 2005). Ezáltal a kollektív cselekvés elemzése nélkülözhetlenné válik az intézmények létrehozása és kikényszerítése, illetve a társadalmi tőke vizsgálatok is (Ostrom és Ahn, 2009).

Ez alapján Joskow (2008 p.4); a NIE főbb jellemzőit<sup>9</sup> az alábbiakban látja:

- (i) nem utasítja el teljes mértékben a neoklasszikus közgazdaságtan eredményeit, azonban felismeri a korlátait és hiányosságait
- (ii) nem utasítja el az alapvető elemzési eszközöket, mint a matematikai modellek és ökonometriai elemzések, azonban szélesebb körben alkalmazzák
- (iii) kiegészítik ezeket az eszközöket más módszerekkel, mint az esettanulmányok, kísérletek, amelyek alkalmasak a kérdések komplexebb elemzésére
- (iv) felhasználják és építenek más tudományágak eredményeire, így a történelemre, jogra, politikára, pszichológiára, szociológiára, amelyeket a neoklasszikus irányzat nem igazán - ha egyáltalán – tárgyal
- (v) felismerik, hogy az elméletek nem általánosak és a relevanciájuk függ az egyes országok gazdasági, társadalmi, politikai és jogi jellemzőitől.

Az (v) pontot hangsúlyozza Csaba (2021) a régi intézményi iskola kapcsán, amely szembehelyezkedik azzal az állásponttal, hogy lehet általános érvényű megállapításokat tenni, mert az egyes intézmények társadalmanként változnak, ezért, ami valahol működött, még korántsem biztos, hogy máshol is fog.

---

<sup>9</sup> Az új intézményi iskola jellemzőivel foglalkozik Eggertsson (2013) is

A legfontosabb különbség a régi és az új iskola között, hogy milyen viszonyt ápolnak a főáramú közgazdaságtannal. A régi iskola:

- (i) elutasítja, hogy a piacot a láthatatlan kéz irányítja a keresleten és a kínálaton keresztül, míg az új iskola – korlátok között -, de elfogadja.
- (ii) a régi iskola egyértelműen elutasítja a racionalitási feltételt, míg az új iskola inkább kiegészíti azt
- (iii) az új iskola alkalmazza a neoklasszikus közgazdaságtan elméleti és elemzési eszközeit, szemben a régi iskola leíró megközelítésével. (Ménard és Shirley, 2022).

Ezen felül, ahogy arra Hodgson (1993) rámutat, a piacról, annak kialakulásához való viszonyról, illetve az intézményi változásról alkotott nézetek is eltérnek a két iskola esetén. Míg az új iskola kvázi adottnak veszi a piac jelenlétét és semlegességét, azt egyének és cserék összeségként kezeli, addig a régi iskola elutasítja ezt a nézetet és szervezett, funkcionális egységként, intézményként tekint rá.

Habár a régi (OIE) és új intézményi közgazdaságtani iskola (NIE) is egységesen az intézmények vizsgálatát helyezi a középpontba, azonban a kutatási programok már eltérnek a két iskola esetén. Williamson (2008) alapján a NIE projekt főbb jellemzői a következők:

- (i) a hipotetikus ideálok helyett a tökéletlen, ugyanakkor megvalósítható alternatívákra összpontosít
- (ii) az egyének valóságosabb leírása
- (iii) a szervezetek feketedobozának kinyitása és a belső mechanizmusok feltárása
- (iv) fő elemzési egység vizsgálata (pl. tranzakciók)
- (v) a tranzakciók, a kormányzási struktúrák, a játékszabályok operacionalizálása
- (vi) cáfolható és tesztelhető következtetések megfogalmazása
- (vii) közpolitikai következmények kidolgozása

Ahogy Csaba (2021 p.27) is kiemeli, az alapvetően új intézményi irányzathoz illeszkedő Acemoglu és Robinson (2019) is egyre nagyobb hangsúlyt helyeznek a befogadó intézményeken felül a polgári társadalomra és a kollektív cselekvésre, amely

megakadályozhatja az intézmények kiüresítését. Ennek is köszönhető, hogy az intézményi iskola meglátásai, érvei a közgazdasági területen kívül is megerősödtek, így például a politikatudományi, szociológiai és a jogi kutatásokban (Williamson, 2008)

## 1.2 A kollektív cselekvés egyes kérdései

Az 1960–1970-es évek elméletei azt fogalmazták meg, hogy a kollektív cselekvés paradoxonát az egyének *maguktól* képtelenek megoldani (Gibson et al., 2005), és így ezekben az esetekben a közjavak nem jönnek létre (Olson), vagy ökológiai katasztrófa következik be (Hardin). Ezekre a problémákra két megoldást tudtak elképzelni: vagy privatizálásra (piac), vagy hierarchiára, így az állam beavatkozására van szükség.

A kollektív cselekvés kapcsán North azt vizsgálta, hogyan tudnak az egyének túllépni az egyéni ösztönzőkön. Olson az egyes csoportok előtt álló lehetőségeket kutatta, milyen feltételek szükségesek ahhoz, hogy az egyes tagok hozzájáruljanak a kollektív javakhoz, míg Ostrom az egyes közösségekre fókuszált, akik az előzetes várakozásokkal szemben képesek a közjavak, közös erőforrások előállítására és fenntartására (Keefer, 2018).

Ostrom úgy vélte, nemcsak két megoldás létezik, hanem az adott intézményi környezetben számos megfelelő rendszer képzelhető el, ezért meg kell vizsgálni, melyek azok a szituációk, ahol sikeresen oldották meg a problémát, és melyek azok, amelyekben sikertelenül. A kérdésre adott válaszait 1990-es, *Governing the Commons* (*Kormányozni a népet*) című könyvében találhatjuk. Ostrom a könyvben a közös erőforrásokra (CPR) koncentrál<sup>10</sup>. Arra keresi a választ, hogy milyen feltételek mellett tudnak az egyének megszerveződni a közös haszon érdekében akkor, amikor fennáll a potyautas magatartás, az opportunizmus veszélye.

A következőben röviden bemutatjuk, hogy melyek a leggyakrabban vizsgált változók, amelyek a kollektív cselekvés valószínűségét befolyásolják. Ostrom (2010 pp.157-159) a kollektív cselekvés valószínűségét befolyásoló tényezők közül a következőket emeli ki:

---

<sup>10</sup> Ostrom hozzájárulásáról áttekintést ad Forsyth és Johnson (2014).

(i) résztvevők száma

A résztvevők számánál rendszerint a csoport méretének hatása a kutatások tárgya. Ahogy arra azonban Ostrom rámutat, a korábbi kutatások egy része (pl. Olson) a nagyobb csoportméret az előállítás valószínűségének csökkenését eredményezi, míg más kutatások arra világítottak rá, hogy a csoportméretének befolyásának mértéke egyéb más strukturális változóktól függ.

(ii) hasznok teljesen megosztottak vagy rivalizálóak

A közös erőforrások, illetve a közjóságok esetén más hatása van pl. a csoportméretnek is, míg az előző esetben a rivalizálást erősítheti, addig a másik esetben addicionális erőforrást is jelenthet.

(iii) résztvevők heterogenitása

A szereplők heterogenitása (erőforrások, információk, kifizetések) általában rontja a kollektív cselekvés valószínűségét.

(iv) személyes kommunikáció lehetősége

A személyes kommunikáció a bizalom és a szolidaritás megjelenésén keresztül javíthatja az esélyeit a kollektív cselekvésnek

Ezt a négy feltételt érdemben nem befolyásolja, hogy ismétlődő játékról van-e szó. Amennyiben igen, a következő tényezőknek is lesz hatása:

(v) információk a múltbeli eseményekről

A korábbi eseményekről szerzett információk nagyban befolyásolják az együttműködés valószínűségét.

(vi) az egyének kapcsolatai

Annak a kérdése, hogy az egyének mennyire kapcsolódnak egymáshoz, például valamilyen hálózaton keresztül, amelyben az egyes szereplők hozzájárulása a többi szereplő erőforrásait is befolyásolja.

- (vii) az önkéntes ki- és belépés lehetősége

Amennyiben a múltbéli események tudatában lehetőségük van az egyéneknek megválasztani a többi szereplőt, akkor általában olyan partnereket választanak, akikkel nő az esélye az együttműködésnek.

A korábbi évtizedek elméleteit összefoglalva Keefer (2018 p.10) alapvetően egy rövidebb, négy elemű előfeltétel listát különböztet meg, amelyek a kollektív cselekvést befolyásolják:

- (i) az érdekek homogenitása
- (ii) a költségek és hasznok egyértelmű elosztása
- (iii) potyautas magatartás visszaszorítása
- (iv) megfelelő kommunikáció a tagok között

Az új intézményi iskola a neoklasszikus közgazdaságtan viselkedési előfeltevéseinek megváltoztatásával lehetővé teszi, hogy az együttműködés vizsgálatánál új tényezőket is figyelembe vegyen, így a szolidaritást, altruizmust és a bizalmat. Az informális intézmények vizsgálatával a normák, szokások, konvenciók hatása is a kutatások fókuszába kerül. Az intézményi vizsgálatok egyre nagyobb hangsúlyt helyeznek a kommunikáció és a koordináció kérdéseire, így a technológiai fejlődés (közösségi média), valamint a formális intézmények hatására - gyülekezési lehetőségek, szólásszabadság, médiaszabályozás (Keefer, 2018). Ezeknek a szempontoknak a beemelése már a második generációs kollektív cselekvés elméleteket jellemzi, az első generációt ugyanis az önző és racionális egyén előfeltevése jellemezte (Ostrom és Ahn, 2009).

Az iskola ezen felül számos más elméletre is épít, így elfogadják és részének is tekintik például a közösségi döntések elmélet megközelítését (sőt, ki is egészítik azt). A kormányzati szakpolitikai döntések az állampolgárok és a politika közötti interakciók alapján és nem feltétlen a köz érdekében fellépő jóindulatú kormányzat mentén alakulnak ki, emiatt központi kérdés, hogy az állampolgárok által létrehozott kollektív cselekvés és annak hatása milyen a politikára. Milyen szerepet játszik ebben az intézményi környezet (pl. demokrácia, autokrácia; gyenge vagy erős jogállam), az információs aszimmetria, a bizonytalanság és az opportunizmus (Ménard és Shirley, 2022).

A politikai erő alkalmazása azonban együtt jár a megbízó – ügynök probléma megjelenésével is. A megbízott politikus vajon azt a tevékenységet végzi el, amivel meg lett bízva? Ugyanez a probléma előjön a bürokratánál is, ő vajon mit kell, hogy csináljon. Nagy részben a magas tranzakciós költségek az oka, hogy az állampolgárok nincsenek ennek a tudásnak a birtokában emellett fontos különbség, hogy a kollektív cselekvésre vonatkozó elméletek egy része a racionalitási elméletek közé szerveződik és nem alkalmazza például a kollektív cselekvésre vonatkozó elméleteket (Ostrom,1998). Habár sok esetben a lehetőség sem nyilvánvaló, lásd átláthatósági problémák az önkormányzatoknál, dokumentumokhoz való hozzáférés nehézsége, a tájékoztatás elmaradása, illetve az információhoz való hozzáférésnél is felmerülnek tranzakciós költségek (Kasper és Streit, 2001)

Az információs aszimmetria miatt, ami a politikus és az állampolgárok között van jelen, nem tudjuk pontosan, hogy a politikusok megfelelő lépéseket tettek-e a közjószág biztosítása érdekében. Ennek a megfigyelése sok esetben egyáltalán nem lehetséges, vagy csak nagyon magas tranzakciós költségek mellett lehetséges. Nem véletlen, hogy a közvetlen demokráciák nagyobb lehetőséget biztosítanak az állampolgároknak a preferenciáik kinyilvánítására, így ez nagyobb motivációt is jelent a politikusok számára is, hogy figyeljenek az állampolgárok preferenciáira (Voigt, 2018a)

A gyakran használt “intézmények számítanak” jelentése, hogy az egyének viselkedése eltér az intézmények nélküli világtól, illetve eltér az egyes intézményi berendezkedések esetén is. Voigt (2013) különbséget tesz de jure és de facto intézmények között. Abból kifolyólag, hogy számos olyan formális intézményt hoz létre a politika, amelyek egyáltalán nem, vagy nem teljesen kerülnek kikényszerítésre, ezért ahhoz, hogy az intézmények valós működésével tisztában legyünk, nem elegendő az intézményeket vizsgálni, azok gyakorlati kikényszerítését is mérnünk kell, ami azonban további nehézséget jelent. Az intézmények mérésének nehézségét adja, hogy a klasszikusan az intézményrendszerhez kötött jogállamiság és demokrácia fogalma sem egyetlen intézményt takar, ebből kifolyólag az egyes intézményi változások pontos megértése és mérése további feladatot igényel. (ibid.)

### 1.3 Módszertani kérdések

Az intézményi közgazdaságtan egyik klasszikus elemzési eszközei többek között az összehasonlító intézményi elemzés, a kísérletek, az esettanulmányok, a játékelmélet, ökonometriai elemzések (Ménard, 2001; Ménard és Shirley, 2014, 2022; Brousseau és Glachant, 2008). A gyakran alkalmazott esettanulmányok előnye, hogy a részletek vizsgálatára is lehetőséget ad, segítik a komplex folyamatok megértését (Williamson, 2008), azonban nem minden esetben alkalmas az általánosító következtetésekre (Voigt, 2018a). Az esettanulmány módszertana lehetőséget kínál, hogy az intézményeket meghatározó tényezőket és az intézményi változást is figyelembe vegyük. Az esettanulmányokhoz felhasznált interjúk segítik ezeknek a folyamatoknak a megértését. Azonban fontos, hogy a kutatók megpróbálják az exogén és az endogén elemeket különválasztani és ne csak egy „jó történet” legyen az esettanulmány (Alston, 2008)

A neoklasszikus közgazdaságtan is igyekszik az utóbbi időben az intézményeket számításba venni a modelljeiben, ugyanakkor ezek gyakran egy index használatával korlátozódnak, miközben ez lehetetlenné teszi az egyedi intézmények mérését és figyelembevételét, valamint az informális intézmények hatását a formális intézmények gyakorlati megvalósulására (Ménard és Shirley, 2014). Ez a komplexitás természetesen nehezíti meg és teszi sok esetben kezelhetetlenné a klasszikus modellezés lehetőségét, ezért is van szükség más eszközök, így az esettanulmányok használatára, amely a főáramú közgazdaságtanban továbbra sem általános, miközben az esettanulmányok mindig is fontos szerepet töltek be a közgazdaságtanban, lásd Mandeville és a méhek, Smith és a túmanufaktúra, Walras és az aukciók (Ménard, 2001).

Emellett érdemes megemlíteni az Elinor Ostrom nevéhez köthető intézményi változás és fejlesztés (IAD) keretrendszert. A keretrendszer számos elmélettel kompatibilis, így a közjavak és a kollektív cselekvés elméletével is (Ostrom, 2011). A keretrendszer fókuszában az akcióter áll, amelyet meghatároznak az alkalmazott szabályok, a közösség egyes jellemzői, valamint a fizikai feltételek. Ezáltal kapcsolatot teremtve a jellemzők, a feltételek, az akcióter és az interakciók, valamint a kimenetek között. Polski és Ostrom (1999) négy kérdést tart fontosnak a közösség és az akcióter vonatkozásában: (i) milyen tudással és milyen információkkal rendelkeznek a résztvevők az akció kapcsán (ii) milyen értékekkel és preferenciákkal rendelkeznek a

kimenetet illetően (iii) mi a résztvevők elképzelése a stratégia, az akció és a kimenet közötti kapcsolatáról (iv) mi a résztvevők elképzelése a többi szereplő preferenciájáról?

A kimenetek értékelése történhet (i) gazdasági hatékonyság (ii) horizontális és (iii) vertikális méltányosság (iv) elszámoltathatóság (v) a helyi szereplők értékeivel való illeszkedés, valamint (vi) fenntarthatósági szempontok alapján.

Ezen felül a keretrendszer fontos eleme a szabályok szintjeire vonatkozó osztályozás, amelyben megkülönböztetik (i) az operatív szabályokat, amelyek a mindennapi döntéshozatalt befolyásolják (ii) a kollektív választási szabályokat, amelyek meghatározzák az operatív szabályok megváltoztatását, valamint az (iii) alkotmányos szabályokat, amik a kollektív választási szabályokat határozzák meg.

Az akcióteret is több szabály korlátozza és keretezi a (i) hozzáférési szabályok, amelyek meghatározzák például a résztvevők számát és erőforrásait, a belépés szabályait (ii) a pozíciós szabályok, amelyek meghatározzák az akción belüli szerepeket (iii) autoritásra vonatkozó szabályok, amelyek a szereplők jogosultságait határozzák meg (iv) aggregáló szabályok, amelyek a döntéshozatal módját korlátozzák (v) területi szabályok (vi) információs szabályok és (vii) kifizetési szabályok, amelyek a költségeket és hasznokat határozzák meg (Polski és Ostrom, 1999).

#### **1.4 Intézményi változás**

Ebben az alfejezetben röviden tárgyalunk néhány, intézményi változással kapcsolatos elméletet. Meglátásunk szerint erre azért van szükség, mert az intézményi feltételek vizsgálatakor, majd a következtetések megfogalmazásakor figyelembe kell vennünk a változás mellett és ellen ható tényezőket is.

Az intézményi változások gyakran exogén sokkok következményeként indulnak el, mint amilyen a koronavírus járvány is, de emellett számos olyan intézményi változás is lehetséges, amelyek endogén módon, inkrementálisan mennek végbe. Az útfüggőség jelenségét és annak jelentőségét is figyelembevéve az intézményi változások javarésze ilyen inkrementális módon zajlik (Mahoney és Theelen, 2010).

Az intézményi változás módjai között több elméletet is találunk. Az egyik klasszikus értelmezés, a változás kapcsán, az evolutív elmélet, amely esetén nincs központi tervező (állam), amely előidézné az intézményi változást, amely hatna mind a formális,



mind az informális intézményekre (North, 2010). Az ilyen változás decentralizált folyamatként – szétszórt tudás (Hayek, 1945) – véletlenszerűen megy végbe, amely során egyes intézmények megmaradnak, míg mások eltűnnek.

A kiszoruló intézmények okaként az esetek egy részében a hatékonysági kritériumot és/vagy az alacsonyabb tranzakciós költséget említhetjük (Kingston és Caballero, 2009). Az intézményi változás kapcsán jelentős tényező lehet a technológiai fejlődés, amely esetén az új technológia megjelenése okozhatja az intézmények változását, ezt az elméletet már korábban az ún. régi intézményi iskola képviselői, Ayres és Veblen is kutatták (Klein, 1995).

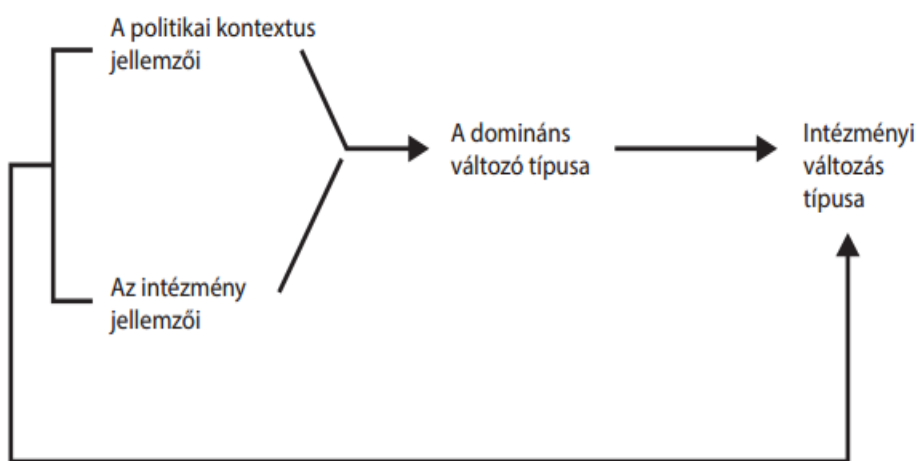
A változás okainak egy másik csoportja azok az elméletek, amelyek az intézményi változást egy előre eltervezett folyamatként fogják fel, amelyet kezdeményezhetnek a politikai hatalommal (Acemoglu és Robinson, 2013) rendelkező csoportok, az állam vagy maga a közösség, amelyből következően az új szabályok ezen csoportok kollektív cselekvése – tárgyalás, alku – során alakulnak ki (Kingston és Caballero, 2009 p. 155). Személetes Roland (2004) példája az intézmények változása kapcsán, ahol különbséget tesz a „lassan-mozgó” és a „gyorsan-mozgó” intézmények között, ahol a lassan-mozgó kultúra, társadalmi normák csak fokozatosan, míg a gyorsan-mozgó intézmények sokkal hamarabb tudnak megváltozni (pl. formális szabályok).

A neo-institucionalista irányzathoz kapcsolódóan három fő iskolát szokás megkülönböztetni: a szociológiai intézményi, a racionális intézményi (racionális választás elmélete) és a történeti intézményi megközelítést (Mahoney és Theelen, 2010; DiMaggio, 1998), amelyek elnevezése egyes szerzők esetén kisebb eltérésekkel jelenik meg például (DiMaggio, 1998). Az egyes iskolák között, ahogy arra DiMaggio (1998) és Schmidt (2010) is rámutat, a markáns különbségeken túl, rengeteg hasonlóság is megfigyelhető, ezért az iskolák közötti határok sok esetben elmosódnak. Habár DiMaggio (1998), illetve Mahoney és Theelen (2010) iskolák közötti 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) és a megfelelés (szociológiai intézményi iskola) helyett a kommunikáció áll.

A szociológiai intézményi iskola és a racionális-választás elmélete is főként az exogén tényezőt emeli ki a változás eredeteként, utóbbinál az önérvényesítő intézmények jellegéből fakadóan, míg a történeti intézményi megközelítés az intézményi változások kapcsán a hatalom-politikai tényezőt állítja a középpontba (Mahoney és Theelen, 2010). A diszkurzív megközelítés markánsan jeleníti meg az ágensek ötleteit (Schmidt, 2010), amely alapjául szolgál az intézményi változásnak, ehhez hasonlóan vélekedik McCloskey (2016) is, aki az ötlet, az etika és az ideológia jelentőségét hangsúlyozza a változások kapcsán.

A változás mélységét és irányát az egyes országokban kialakult kultúrából fakadó informális intézmények is befolyásolják. Ennek megértéséhez, szükség van a változó attitűdök megértésére is. Mahoney és Theelen (2010) modelljében a változás lehetőségét meghatározzák az intézmények alapvető tulajdonságai, ugyanakkor magát a változást az intézmények hatalommegosztási kérdései mozgatják.

2. ábra Az intézményi változás keretrendszere



Forrás: Mahoney és Theelen, 2010 p. 15; saját szerkesztés.

A fenti keretrendszerben az intézmények és a politikai környezet jellemvonásai együttesen alakítják az intézményi változást, amelynek négy típusát különböztethetjük meg:

- (i) elmozdítás (displacement): a régi szabályok eltörlése, majd új szabályok bevezetése
- (ii) rétegződés (layering): a régi szabály megmarad, ugyanakkor új szabály is megjelenik
- (iii) sodródás (drift): a régi szabály nem kerül eltörlésre és új szabály sem jelenik meg, azonban a régi szabály sem marad változatlan, amely elutasításra kerül és a környezet hatására megváltozik a megjelenési formája
- (iv) átalakítás (conversion): a régi szabály nem kerül eltörlésre, sem elutasításra, azonban más módon kerül bevezetésre

Az intézményi változás tekintetében döntő szerepet játszik, hogy milyen a politikai kontextus, amelyet a modell a vétó lehetőség erejével jellemez. Ez leírja, hogy a status quo a politikai szereplőknek milyen vétó lehetőségeket biztosít, valamint, hogy a megcélzott intézmény engedi-e a mérlegelési jogkör gyakorlását az értelmezés vagy a végrehajtás terén?

Az erős vétó lehetőség és az alacsony végrehajtási mérlegelési mozgástér kettőse jellemzi a rétegződést, míg az erős vétó lehetőség a magas végrehajtási mérlegelési mozgástér a sodródást. Ezzel szemben alacsony vétó lehetőséget és alacsony végrehajtási mérlegelési mozgástérrel látunk az elmozdítás esetén és alacsony vétó lehetőséget és magas végrehajtási mérlegelési mozgástérrel az átalakítás kapcsán.

Arra is látunk példát, hogy egyes államok olyan intézkedéseket hoznak, amelyek felgyorsítják vagy beindítják „földrengésként” (Roland, 2004 p. 117) az átalakulási folyamatot, illetve látunk lassabban kibontakozó változást a folyamatokban jelenlévő állampolgárok szerepével kapcsolatban.

A változással összefüggésben szintén előtérbe kerülnek klasszikus kollektív cselekvési dilemmák és kérdések, mint az állam és a helyi önkormányzat, valamint az állampolgárok és a civil szervezetek motivációja, hajlandósága, illetve képessége vannak az együttműködésre. Az együttműködéshez szükséges képességek, információk megszerzése válsághelyzetben nagyban függ magától az államtól.

Az autoriter és a demokratikus rezsimek között éles a különbség válságszituációkban, hogy mennyire áramlik szabadon az információ a szereplők között, milyen mennyiségű és minőségű információk állnak a gazdaság szereplőinek rendelkezésére,

illetve mennyire hatékonyan tudja kikényszeríteni, akár erővel is, az egyes intézkedéseket. Míg autoriter országokban az információk mennyisége alacsonyabb, de sok esetben erőteljesebbek és könnyebben kivitelezhetőek a kormányzati intézkedések (Greer et al., 2020), addig a demokratikus berendezkedés előnye a bizalmon alapuló légkör és az információk szabad áramlása, ami válsághelyzetekben is kulcskérdés.

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 (Baumgartner és Jones, 1993) arra keresi a választ, hogy külső sokkok miként idéznek elő rövid időn belül bekövetkező, nagymértékű változást („megszakítást”). Elemzésünkben a koronavírus-járványt magunk is egy külső sokként értelmeztük, azzal kapcsolatban pedig, hogy a megszakítást

Az elméletek másik része, így az inkrementalizmus gondolata (Lindblom, 1994) a viszonylagos stabilitást, legalábbis a lassú, graduális változást hangsúlyozza, éppen azért, mert a döntéshozói pozícióban lévő szereplők többsége a kisebb kockázattal bíró megoldásban, a status quo fenntartásában érdekelt.

## 2. KÖZJAVAK

A közgazdaságtan egyik legklasszikusabb dichotómiája a piac és az állam (egyes, szervezeti kérdésekben inkább hierarchia (Williamson, 1975) közötti választás. Ha ezt a két végpontot egy számegyenesen ábrázoljuk, ahol a választás *csak* az egyik vagy *csak* a másik, akkor hamar eljutunk a közgazdaságtanban piaci kudarcként (Bator, 1958), valamint kormányzati kudarcként ismert jelenségekhez<sup>11</sup> (Stiglitz, 2008). A közgazdasági tankönyvek (pl. Varian, 2014; Mankiw, 2014; Stiglitz és Rosengard, 2015; Acemoglu et al. 2016) majd mindegyike tárgyalja a piaci kudarcokat és azok lehetséges megoldását, amelyeket természetesen éles viták öveznek, annak tükrében, hogy a megoldás módja mennyiben is jelent drasztikus eltolódást a piac-állam tengelyen. Két meghatározó döntési pont, hogy az államból és piacból *mennyi* legyen, valamint, hogy *az milyen* legyen. Az alábbi fejezetben röviden tárgyaljuk a közjavak kapcsán felmerülő néhány kérdést.

Ahogy a későbbiekben látni fogjuk, ezeket a vitákat jelentős mértékben determinálja, hogy a közgazdászok az elemzésük során milyen előfeltevésekkel élnek az egyes gazdasági szereplőkről és mit gondolnak helyes viselkedésnek, illetve az, hogy milyen elemzési eszköztárral élnek. Az egyes álláspontok javarészt köthetők jelentősebb közgazdaságtani iskolákhoz<sup>12</sup>, amelyeket a későbbiekben még tárgyalunk.

A számos piaci kudarc egyikeként tartjuk számon a közjószág kapcsán felmerülő problémákat, amelyeknek a kérdése a dolgozatunk homlokterében is áll. A fejezetben röviden ismertetjük a közjószág történeti megközelítését majd, valamint a modern közjószág elméletet. Tárgyaljuk a klasszikus jószág csoportosításokat, valamint a legfontosabb jellemzőiket és ezek leggyakoribb kritikáit. Kitérünk az állam, valamint a piac lehetséges szerepére, továbbá a közjószág elmélet kapcsán felmerülő kihívásokra és megoldandó kérdésekre is.

A történeti áttekintésünknek kettős célja van. Illusztrálni szeretnénk, hogy a napjainkat is meghatározó állami szerepvállalás kérdésköre korántsem új keletű. Emellett

---

<sup>11</sup> itt most nem tárgyaljuk azt a kérdést, ha ez a két végpontot a gazdasági rendszerek közti különbségként, így a kapitalizmus és a szocialista rendszer (Kornai, 1993) keretében értelmezzük. Mindkét végpontot a kapitalizmuson belül értelmezzük.

<sup>12</sup> köznyelvi megfogalmazását adja a két végpont valamelyikét *inkább* preferáló táboroknak publicisztikájában Krugman (2009), amikor a „sósvízi” és az „édesvízi” közgazdászok közötti ellentéteket tárgyalja

gondolatébresztő kérdésekkel kívánunk szolgálni az állami beavatkozás, illetve be nem avatkozás kérdése kapcsán.

## **2.1 Közjóság korai értelmezése**

A ma ismert modern közjóság elméletet történetileg a közpénzügyekkel foglalkozó területhez kötik, amelynek középpontjában a közjavak, az állam közkiadási oldalának, valamint ezek adózási elveivel való összehangolásának vizsgálata állt. A probléma megközelítésében azonban merőben eltérő megközelítéseket találtunk. Backhouse és Wagner (2005) két irányt különböztet meg, a kontinentális irányzatot, amelyet az osztrák, német, svéd és német megközelítés alkot, valamint az angolszász (leginkább brit) tradíciót. A legfőbb különbség a két irány között, hogy milyen elméleti keretben közelíti meg a közjóság problémáját. Az angolszász megközelítésben a politika teljesen független létezik a gazdaság mellett. A fiskális kérdéseket és a politikai kérdéseket egymástól függetlenül kell kezelni, a vizsgálat tárgya az állam piaci folyamatokba való beavatkozása. Ezzel szemben a kontinentális megközelítésben a politika és a gazdaság között kölcsönös és egymásra ható kapcsolat van, ezért azt kell vizsgálni, hogy a politikai és pénzügyi intézményeken keresztül milyen kimenetet tudnak elérni az állampolgárok (Backhouse és Wagner, 2005 p. 314).

Az olasz tradícióban a közpénzügyek területe önálló diszciplínaként volt jelen, amelyben központi kérdés volt az államnak a gazdaságba való beillesztése, ahogyan a hasznosság és a profit társadalmi vizsgálata is. Így a XIX. századi olasz hagyományban is előkerült a közjóság kapcsán az állam feladatának meghatározása, a közjóság előállítás mennyiségének kérdése és ezek adózási elvekkkel való összekapcsolása. A főbb olasz kutatók az egyének, valamint az intézmények közötti kapcsolatot helyezték a vizsgálatuk középpontjába. Megkülönböztették az egyéni, valamint a közösségi döntéseket, utóbbinál elismerve, hogy mind a kollektív, mind az állampolgári igények megléte igazolja az állam létét, amelyet a költségvetés segítségével, a közkiadásokon keresztül biztosít (Fausto, 2006).

Az akkori jelentős olasz gondolkodókat, többek között Pantaleonit, Mazzolat vagy de Vitit is foglalkoztatta, hogy állam hogyan képes a társadalom jólétét maximalizálni és ehhez szükség van-e valamilyen kényszerítő erőre, illetve hogyan lehet az állam bevételeit és a közkiadásokat összehangolni, amely tényezők együttes figyelembevétele szintén újszerű megközelítés volt. Jellemző erre az időszakra, az az

olasz hagyomány, miszerint a politikai folyamatokat is erőteljesen be kell illeszteni a közjóságról szóló döntésekbe, ezek értelmezésébe és nem lehet csak az individuumok gazdasági kalkulációiból kiindulni (Medema, 2005). Emellett a modern közjóság elméletében ismert oszthatatlanság elsőként Mazzolánál (1890, idézi: Fausto, 2006) jelent meg.

A német hagyományokat leginkább a kameralizusból (Madarász, 2002) eredeztethetjük, amelyben az államnak meghatározó szerep jut, amely egy komplex és organikus entitásként működik a köz érdekében. Ebben a megközelítésben a közjavak előállításánál is figyelembe kell vennie az államnak azt a közösségi szellemet, amely a társadalom tagjaiban van meg és amely lehetővé teszi, hogy a gazdaság különböző szereplői együttműködjenek és ezáltal megteremtsék a társadalmi kohéziót. Itt jelenik meg legerősebben, hogy az egyéni önérdékkövetés helyett a *mögöttes* komplex folyamatokat kell a középpontba állítani (Kayaalp, 2004). Jelentős gondolkodók az állam közjóságok terén felmerülő kérdésekben Schmoller és Wagner<sup>13</sup>, ahol - hasonlóan az olasz közgazdászokhoz – a kollektív szükségletet kielégítése van a fókuszban. (Backhouse és Wagner, 2005)

A magyar közgazdaságtudományi gondolkodók közül Kautz Gyula által fémjelzett középutas magyar tradíciót érdemes kiemelni, aki a főáramra és az ezzel ellentétben álló német irányzatokra is támaszkodott, főműve a *Theorie und Geschichte der National-Oekonomik*” (A nemzetgazdaságtan elmélete és története) (Bekker et al., 2008). A hazai közgazdaságtudomány másik jeles képviselője, Surányi-Unger Tivadar, aki Kautzcal ellentétben kizárólag a német közgazdaságtani hagyományt követte, valamint meg kell jegyezni Heller Farkas és Navratil Ákos munkásságát. Surányi-Unger szerint az állam elsődleges feladatát figyelembe véve kell a tevékenységének körét meghatározni. „A gazdaságpolitikának azonban tekintetbe kell vennie az állam elsődleges tevékenységét is, és ebből következően gazdaságon kívüli, heteronóm vagy idegen eredetű célkitűzésekkel is kell foglalkoznia, amelyeket az állam hatalmi, társadalom- és kultúrpolitikai elveiből kiindulva lehet meghatározni.” (Hild, 2019 p.168).

---

<sup>13</sup> Wagner és az államról alkotott nézetei a dolgozat későbbi részében részletesebben tárgyalásra kerül.

Az osztrák Sax úgy vélte, hogy közjóságokat nem közgazdasági, hanem intézményi szempontok határozzák meg, amely alapján a közjóságok felett az állam rendelkezik. Saxnál is megjelenik, hogy az adó valójában a közjóságok feletti kollektív értékelésnek a megjelenítője (Neck, 1989). A kontinentális irányzat jelentős svéd gondolkodója, Wicksell adótervet és szavazási rendszert javasolt, amely alapján meghatározhatják az egyének, hogy számukra megéri-e a közjóság vagy sem (Johnson, 2006). Úgy vélte, megerősítheti a demokráciákat, ha az állam a kényszerítés helyett az önkéntesség felé mozdul el. Továbbá foglalkoztak a kormányzati döntésekkel, emellett azzal, hogy hogyan történik az egyes jóságok értékének egyéni, valamint kollektív megállapítása az adózás vonatkozásában.

A korabeli közjóságokkal foglalkozó irodalom egyik legfontosabb kérdése volt, hogy megvalósítható-e az önkéntesség, valamint a haszonelvűség elve, amely alapján mindenki önszántából járul hozzá és akkora mértékben a közöshöz, amekkora hasznosságot a jóság jelent neki. Ebben a megközelítésben az adó nem más, mint a közös jóságért önként fizetett költség, amelyet az egyén hasznossága határoz meg.

Ekkor az egyén preferenciája a politikai rendszeren belül határozódik meg, amely később kollektív döntéssé válik. Ez a típusú egyéni szabadságra és egyéni döntéshozatalra épülő megközelítés megjelenése szorosan kapcsolódik a demokratikus mozgalmak megjelenéséhez (Johnson, 2015) is. Ez a kérdés azonban az idő előrehaladtával mindinkább háttérbeszorult, a kontinentális iskolákban, amely a közjóságok egyes jellemzőinek megváltozásában, valamint az államról alkotott kép módosulásában rejlik (Backhouse és Wagner, 2005).

## **2.2 A modern közjóság elmélet**

A közjóság hangsúlyosan az 1950-es évektől kezdve került be a közgazdasági gondolkodásba. Ez nagyrészt Paul Samuelson (1954,1955) és Richard Musgrave (1939) munkáinak köszönhető, akiket többen az elmélet legfőbb kidolgozóinak tartanak (Hammond, 2015).

A korabeli monográfiák és tanulmányok ellenére Samuelson klasszikus cikkét megelőzően viszonylag kevés figyelem irányult a közjóságok problémájára, kevesebb, mint 5 cikket publikáltak évente. Ezt a trendet változtatta meg drasztikusan az 1954-es publikáció, amelynek köszönhetőn a következő években a publikációk száma évente átlagosan már 20-70 között alakult.



Habár a később használt fogalmak és tipizálások közül több nem itt jelent meg, hanem Samuelson későbbi munkáiban vagy más szerzőknél (pl. Musgrave, 1959; Buchanan 1968)<sup>14</sup>. A közjavakkal kapcsolatos egyik fő következtetést továbbra is innen eredeztetik, miszerint a közjavak szükségszerűen (természetesen a modell feltételei mellett) a hatékony szint alatt lesznek előállítva.

Az általános megkülönböztető szempont a mai napig a magánjavak és közjavak tekintetében a rivalizálás és a kizárhatóság. Ezek alapján közjavaknak tekintjük azokat a javakat, ahol a rivalizálás alacsony, a kizárás viszont nehéz és magánjavaknak azokat, amelyeknél erős a rivalizálás és könnyen kizárhatók a fogyasztók.

1. táblázat A javak négy típusa

Használatból fakadó rivalizálás			
		Magas	Alacsony
A potenciális haszonélvezők kizárásának nehézsége	Magas	<b>Közös erőforrások (common pool resources, CPR):</b> talajvíz, tavak, öntözőrendszerek, halászat, erdőt stb.	<b>Közjavak (public goods):</b> béke, biztonság, tudás, időjárásjelentés
	Alacsony	<b>Magán javak (private goods):</b> étel, ruha, autó stb.	<b>Díjfizető javak (toll goods):</b> színház, napközi otthon

Forrás: Ostrom (2005; 2009 p. 413)

Az idők során a korábban is tárgyalt két tiszta esethez (közjavak és magánjavak) képest két újat láthatunk. A közös erőforrások (Ostrom et al.,1994) , így a talajvíz, legelő, halászat, erdők, amelyek esetén a rivalizálás magas, mivel az egyének fogyasztása, például a fakivágás esetén, csökkenti a mások számára elérhető fa mennyiségét az erdőben, vagy halászat esetén az egyik halász által kifogott hal már nem lesz elérhető a másik halász számára. Ezekben az esetekben a haszonélvezők kizárása nehézségekbe ütközik, ugyanis sok esetben lehetetlen a kizárás (tengerek bekerítése) vagy túl drága a terület lezárása. A másik új kategória, a díjfizető javak (vagy másnéven klub javak), amelyeknél a kizárás lényegében olyan egyszerű, mint a magán javak esetében, ugyanakkor, a közjavakhoz hasonlóan, a rivalizálás alacsony.

<sup>14</sup> Samuelson 1954-es cikkéről és annak utóéletéről jó áttekintést ad Pickhardt (2006).

A fentebbi (1.táblázat) megkülönböztetést alkalmazza a legtöbb sztenderd közgazdasági tankönyv a javak csoportosításánál. Érdekes, ahogy arra Maxime Desmarais-Tremblay (2017) rámutatott, hogy ez a klasszikussá vált, javak tipológiájára vonatkozó ábrázolás először Musgrave és Musgrave 1973-as könyvében jelent meg. Magyar nyelven a javak ilyen típusú csoportosítását találjuk már Bod (1987) monográfiájában is. Azokat az eseteket, amikor mindkét kritérium teljesül vagy nem teljesül (rivalizálás hiánya, kizárhatóság lehetetlensége) szokás tiszta magánjóságnak és tiszta közjóságnak hívni.

### **2.2.1 A közjavak kritikus jellemzői**

Azonban ez a típusú „konszenzus”, amelyet a mai modern tankönyvekben látunk, korántsem egyszerűen jött létre. Míg Samuelsonnál (1954,1955) a közjóságra vonatkozó jellemzők közül a rivalizálás hiánya volt meghatározó, ahogyan Demsetznél (1970) is, addig Olson (1965) és Musgrave (1959) elsősorban a kizárás lehetetlenségére, nehézségére fókuszált. Egy másik, sok esetben megjelenő kritérium a közjóságokkal szemben, hogy minden egyénnek szándékától függetlenül ugyanakkor mennyiségben kell azt fogyasztania, ezáltal nincs lehetőség az egyén számára, hogy kifejezze az ízlését vagy preferenciáját a mennyiséggel kapcsolatban (Pickhardt, 2006).

Ebből következően Ver Ecke (1999) a megközelítéseket három csoportra osztotta. Az első csoport, amely a rivalizálás hiányát jelöli meg fő jellemzőnek, ahol a jóság fogyasztása nem csökkenti a többi egyén által elérhető mennyiséget, szemben a magánjóságokkal. A másik csoport, amely a kizárás lehetetlenségét hangsúlyozza, ekkor minden fogyasztó részesülhet a jóság hasznáiból függetlenül attól, hogy hozzájárult-e annak előállításához. Demsetz (1970) veti fel a problémát, hogy a kizárás nehézségét általában az előállítás *után* vizsgáljuk, azonban meg kell vizsgálni, hogy lehetséges-e ezt az előállítás előtt *ex ante* megtenni. Ez arra ösztönözhetné az egyéneket, hogy kinyilvánítsák a preferenciájukat és hozzájáruljanak a jóság előállításához.

Olson (1965) részben eltérő csoportosítást alkalmazott, inkluzív és exkluzív közjavakat különböztetett meg. A közös vonást a kizárás nehézsége adja, míg a különbséget a rivalizálás jelenti. Abban az esetben, ha jelen van a rivalizálás exkluzív közjóságokról beszélhetünk, míg a rivalizálás hiánya esetén inkluzív közjóságokról.

Olson szerint a legfontosabb különbség, hogy míg az előbbinél a csoportok a csoportméretét megpróbálják a lehető leginkább alacsonyan tartani, addig az utóbbinál éppen a csoportméret növelése a cél (Olson, 1965, Ostrom 2002 p.6).

### 2.2.2 Új jószág típusok megjelenése

A klasszikus magán- és közjószág csoporthoz az idő előrehaladtával több új kifejezés és fogalom is bevezetésre került. Az egyik ilyen Musgrave (1959) munkája, amelyben új típusként vezette be a meritokratikus javak fogalmát.

A meritokratikus javak a társadalom közakarátának olyan megjelenése jószág formában, amelyet a kormányzat biztosít – habár technikailag a piac is biztosíthatná. Teszi ezt azért, mert ezeket a javakat az egyének maguktól egyáltalán nem, vagy nem megfelelő mennyiségben fogyasztják. Itt valójában az egyén választásának korrekciójáról van szó (Musgrave, 1959). Musgrave ilyen jószágnak tekintette az ingyenes egészségügyi ellátást a szegények számára és az olcsó lakhatás biztosítását is. A meritokratikus javak kidolgozásánál hangsúlyosan megjelentek Musgrave esetén a német tradíciók, így Adolf Wagner<sup>15</sup> munkái is, ahol az állami beavatkozásnak a közjószág problémán kívül is teret biztosítottak. Később meritokratikus javak közé sorolták az oktatást, az egészségügyet és a művészetek támogatását is, amely megközelítés politikai körökben is egyre nagyobb népszerűségnek örvendett (Desmarais-Tremblay, 2016).

Ehhez hasonló érvelés jelenik meg Sandelnél (2013), aki a modern közgazdaságtanból a morális és filozófiai kérdéseket hiányolja, amelyeket a közjószágok előállításánál is figyelembe kellene venni. Ebből következően a hatékonyság hajszolásával és így a piaci mechanizmusok túlzott erőltetésével számos nem-piaci normát, fontos közösségi értékeket szorítunk ki a társadalomból (ibid.). A morális megfontolásokat tesztelte Roemer (2010), aki a kanti egyensúly megteremtésében látja a probléma megoldását. Ebben az esetben a szimmetria a döntő, minden szereplő a közjószághoz való hozzájárulásánál azt feltételezi, hogy a másik egyén is ugyanígy fog eljárni. A piac és a morál kapcsolatához szemléletes Buchanan anekdotája Frank Knightről (Buchanan és Musgrave, 1999 p. 84), aki sosem tudott különbséget tenni a piac ellenzői között. Egyesek azért kritizálták a piacot, mert nem működött, mások pedig éppen azért, mert

---

<sup>15</sup> Wagnernél a vallási vagy morális megfontolások is motiválhatják az állami beavatkozást, pl. a szegény emberek segítése, vagy ünnepek szervezése (Desmarais-Tremblay, 2016).

működött. Buchanan szerint, számos közgazdásznak valójában nem is feltétlen a piaccal van problémája, hanem a társadalom ízlésével és választásaival, amelyet a piac képez le (ibid.).

Musgrave (Buchanan és Musgrave, 1999) később, a meritokratikus javakkal kapcsolatos motivációról úgy fogalmazott, mivel az egyén nem elszigetelt szereplőként létezik a társadalomban, hanem a közösség részeként, ezért támogathat olyan közszolgáltatásokat, amelyek a társadalom kulturális örökségét szolgálják és nem csak azokat, amelyek az egyén ízlését szolgálják, ezért kell kilépni a teljesen individualista megközelítésből és figyelembe kell venni a közösségi értékeket is.

A magánjóság-közjóság-meritokratikus javak közötti társadalmi átváltás kapcsán Ver Ecke (1999) a tej példáját említi. A tejet alapvetően, mind rivalizálás, mind kizárhatóság tekintetében magánjóságnak tekinthetjük, azonban elképzelhető, hogy úgy érvelünk: a tej fogyasztást növelni kell a szegények körében. Ezért ebben az esetben már meritokratikus jószágként tekinthetünk rá, míg közjóságként kezelhetjük, ha a társadalom polgárait jó érzéssel tölti el, ha a gyerekek számára ez rendelkezésre áll és ez esetben pozitív externália is kapcsolódik mellé. A példa azt illusztrálja, hogy egy jószágra, akár egyszerre is igaz lehet, hogy hordozza magán egyes jellemzőit az egyes típusoknak.

Egy másik kategóriaként jelent meg Buchanan (1965) klubjóság fogalma, amelyben az egyének önkéntesen hoznak létre olyan közösséget, amelyben csak a csoport tagjai számára biztosítanak bizonyos jószágokat (klubjavak), vagyis a klubjóságok esetén sem jellemző a rivalizálás, ugyanakkor megvalósítható a kizárás. Buchanan az elméletet főként annak reprezentálására dolgozta ki, hogy bizonyos számú csoportok esetén a közjóságokból eredő problémák önkéntes úton is kezelhetőek, kormányzati beavatkozás nélkül. A klubjóságok esetén legtöbbször helyi javakról van szó, amelyeknél könnyebben végrehajtható az önkéntes szerveződés, illetve a klubjóság elmélet feltételezéseiben, megjelenik a tagok azonos ízlése és jövedelme (McNutt, 1999), amelynek hatékonysági kimeneteit többen más előfeltevések mellett is modellezték (Sandler és Tschirhart, 1997). Erre akkor van lehetőség, ha a klub tagjai korlátozzák a hozzáférést a jószághoz, ezáltal biztosítva, hogy csak azok fogyaszthassák ezeket a javakat, akik hozzájárultak annak költségeihez. Klasszikus példaként említhetjük a sportklubokat, valamint az uszodákat, múzeumokat, illetve a

könyvtárakat, de a klubjóság elmélet kiterjeszthető kórházakra és autópályákra is (Marciano, 2013). A klasszikus elhatárolásban később a klubjóságok helyét egyre inkább a díjfizető javak vették át. Hasonlóan átalakult a korábban még Olson által inkluzív közjóságnak hívott kategória, amelyet ma már leginkább Ostrom nyomán, közös erőforrásokként (common-pool resources) mutatnak be a tankönyvek (Ostrom és Ostrom, 1977b), ahogy azt korábban már említettük.

Az utóbbi évtizedekben egyre fontosabb szerepet tölt be a közjavának egy új típusa, amely napjainkban mindinkább a figyelem középpontjába kerül. A globális közjavak alapjaiban megegyeznek a közjavak tulajdonságaival (a rivalizálást és a kizárhatóságot figyelembevéve), azonban kiegészül az osztályzás egy újabb kritériummal, ami a jóságból származó hasznok univerzalitását adja, így a globális közjóságokról akkor beszélhetünk, ha: több, mint egy országot, a népesség több csoportját érinti, illetve, ha több generációt is érint. (Kaul et al., 1999). Miközben a nemzeti szintű közjóságok és közszolgáltatások esetén az állami szerepvállalás az emberek jóléte érdekében igazolható, az erőteljes globalizálódás időszakában nem elegendő már a nemzeti szintet figyelembe venni, be kell vonni a vizsgálódásba a globális szintű közjavak és közszolgáltatások kérdését is.

Globális közjavak közé sorolhatjuk a járványok, vírusok azonosítását, a globális pénzügyi válságok felszámolását, az ökoszisztéma védelmét<sup>16</sup>, a kulturális örökség megőrzését (Buchholz és Sandler, 2021), a tudás és ezen keresztül a nemzetközi szabadalmak kérdését (Stiglitz, 1999; Archibugi és Filippetti, 2015). A sokszereplős játék miatt, a globális térben történő kollektív cselekvés létrehozásához szükséges tranzakciós költségek jelentősen magasabbak, mint nemzeti szinten. Martin (1999) amellett érvel, hogy emiatt a civil szervezetek és az állampolgárok szerepe is felértékelődik, akik hálózatot létrehozva gyorsabbá tehetik mind az információ, mind a tudás átadását, ezáltal is segítve a globális problémák kezelését. Buchholz és Sandler (2021) három szintjét különbözteti meg a globális közjóságok szereplőinek, az egyéneket, az egyes országokat és az országok kollektíváját, akik interakcióban állnak egymással. Napjainkban egyre több kutatás irányul a globális közjavak problémájának

---

<sup>16</sup> A piac és az állam lehetséges szerepével foglalkozik a környezetszennyezés problémáján Kocsis (2002)

a kezelésére és a lehetséges válaszok megértésére, így a globális állam, a globális kormányzás kérdésre (Boda, 2005; Simai, 2006).

### **2.3 Az egyének szerepe és a közjavak**

Mindegyik kritériumnál fontos szerepet töltenek be az egyének, akikről nagyon eltérő feltevéseket fogalmaztak meg a kutatók. Ennek kapcsán érdemes kiemelni Buchanan, Musgrave és Samuelson között húzódó különbségeket. Míg Buchanan esetén a potyautas-magatartás nem norma, hanem az általánostól való eltérés, addig Musgrave és Samuelson megközelítésében a racionális egyén potyautas-magatartást követ. Mivel Buchanan – Wicksell nyomán - szerint az egyének nem mindig potyautasok, ezért a kormányzati beavatkozások is csak akkor szükségesek, amennyiben a kollektív cselekvésre irányuló önkéntes, egyéni erőfeszítések kudarcba fulladtak. Szerinte ez akkor is létrejöhet, ha önérdékkövető egyéneket vizsgálunk és ehhez még altruista magatartást sem kell követniük, hiszen az önérdékkövető egyén is cselekedhet morális elvek szerint. Éppen ezért arra kell helyezni a hangsúlyt, hogy olyan intézményi berendezkedést jöjjön létre, amely elősegíti a kollektív cselekvést. (Marciano, 2013).

Utóbbi esetén a kollektív cselekvés paradoxonával (Olson, 1965) találják szembe magukat, ahol bár a csoport minden egyes tagjának jobb lenne, ha előállítanák a jóságot, a kizárás lehetetlensége miatt, az önérdékkövető egyének potyautasokká válnak és nélkülöznek minden hajlandóságot a kötelezettségeikre nézvést. Ráadásul ebben az esetben a nagy csoportok még több problémába ütköznek, emiatt ezekben az esetekben a közjóság nem fog előállni, vagyis a megfelelő mennyiségű és hatékony közjóság szint a csoport általi előállítás során is problémába ütközhet, bizonyosan kielégítő választ ez sem ad minden esetre (Ver Ecke, 1999). A kollektív cselekvést létrehozni képtelen egyének képét írta le Hardin (1968) a közlegelők tragédiája kapcsán, ahol nem csupán a hatékony szint alatt lesznek előállítva a közjóságok, de a racionális, önérdékkövető egyének ökológiai katasztrófát idéznek elő.

Samuelson a preferencia-feltárás kapcsán állapította meg, hogy a közjóság jellemzői miatt az egyéneknek érdekük olyan jelzéseket küldeni, mintha a közjóság kisebb értéket jelentene számukra, mint valójában. Ebből kifolyólag az adózás haszonelvű megközelítése nem képes feloldani sem a potyautas-magatartás problémáját, sem azt, hogy az egyének hamis információt szolgáltatnak a közjóságokkal szembeni valós preferenciájukról (Marciano, 2013). Ehhez kapcsolódóan Villanacci és Zenginobuz

(2004) az osztársadalmi jólét megközelítés felől vizsgálja a közjóságok problémáját. Cikkükben azzal a kérdéssel foglalkoznak, hogy amennyiben a közjóságok valóban a hatékony szint alatt vannak előállítva és ezért a kormányzat a beavatkozás mellett dönt, amelyet adókból finanszíroz, vajon a közjóságok megnövekedett szintjéből származó hasznok meghaladják-e és ezáltal kompenzálják-e a korábban potyautasként jelen lévő egyének adófizetésből fakadó költségeit.

Samuelson (1954,1955) szerint nem létezhet olyan decentralizált árazó rendszer, amely segítségével optimálisan meghatározhatjuk a kollektív fogyasztás szintjét. Ennek kapcsán az egyes szavazási módszerek mellett számos kutatás irányul annak a megoldására, hogyan lehet mégis mérhetővé tenni az egyének közjóságokkal szembeni valós preferenciáját és mérni a közjóság értékét. Frey et al. (2004), két fő csoportját különbözteti meg az elméleteknek, az egyik a nyilvánított preferencia megközelítés, amelyben az egyének a magánjóságok piacán alkalmazott viselkedésének vizsgálatával ott megvalósult tranzakciókhoz társított értéket próbálják a közjóságokra vonatkozó értékelésre kiterjeszteni, amelyhez figyelembe kell venni a magánjóság és közjóság közötti helyettesítő és kiegészítő kapcsolatot is. A módszer hátránya, hogy ehhez nagyon erős feltételezésekre van szükség és számos nem-mérhető jóságot nem képes az elmélet megragadni. A másik csoport a feltárt preferencia megközelítés, amelyben kérdőíveken, feltételes választás módszereken keresztül próbálják számszerűsíteni az egyének jóságokra vonatkozó értékelését. A cikkben Frey et al. (2004) egy általános elégedettségi megközelítésre tesz javaslatot, amelyben a közjóságokra vonatkozó preferenciákat közvetett módon a boldogságon<sup>17</sup>, szubjektív jóléten keresztül kellene mérni.

Ennek kapcsán érdemes megemlíteni a sokáig a közjóságok klasszikus példájának tekintett világítótornyokra vonatkozó kutatásokat. A közjóságok tankönyvi példaként kezelték sokáig a világítótornyokat, amíg Coase (1974) cikkében be nem mutatott olyan eseteket, ahol a magánpiac állította elő ezt a jóságot. Candela és Geloso (2019), akik a világítótornyok történeti vizsgálatát végezték el, arra a következtetésre jutottak, hogy helyesebb volna a világítótornyot más hajózási jóságok (kikötő stb.) kiegészítőjeként kezelni, Amellett érvelnek, hogy a világítótornyokra sosem volt igaz a nem rivalizáló, nem kizárható jelleg és inkább

---

<sup>17</sup> A boldogság és az intézmények hatását vizsgálta pl. Bjornskov et al. (2010).

tekinthető az előállítás kudarc kormányzatnak, semmint piacnak, ugyanis a kormányzati beavatkozás csökkentette a vállalkozások akaratát, hogy olyan új innovatív megoldásokkal álljanak elő, amelyekkel lehetővé válik a közjóság használatából fakadó kizárás (Candela és Geloso, 2018).

A közjóságok kizárásának problémáját nem lehet elkülöníteni attól az intézményi kontextustól, amelyben az előállítás történik. Az egyik megoldási lehetőség, hogy a jóságot más jóságokkal együtt csomagként kezeljük. Olyanokkal, amelyeknél megvalósítható a kizárás, ezáltal ösztönözve a magán szereplőket is az előállításra (Candela és Geloso, 2018).

A fentebb ismertetett megközelítések korlátait szemléletesen foglalja össze Johnson (2015 p. 16) „A közjóság probléma kapcsán több elméletet is megismertünk, ezek közül melyik a kevésbé valószínű? Samuelson mindentudó döntéshozója, Musgrave jóindulatú politikai szereplői vagy Buchanan önkéntes adófizetője?”

#### **2.4 Az állam szerepe és a közjavak**

Az állami beavatkozás, mint megoldás azonban, hasonlóan a probléma gyökeréhez, megosztotta a közgazdászokat, ezért is fordulhat elő, hogy az egyes társadalmak is más megközelítéseket alkalmaznak sok esetben. (Ver Ecke, 1999).

Az államról alkotott eltérő nézeteiket egy gondolatébresztő előadássorozat keretében fejtették ki egymás előtt, amelyből gyűjtemény is készült (Buchanan-Musgrave, 1999). Buchanan egyik alapvető félelme az állami beavatkozással kapcsolatban, hogy korántsem biztos, hogy a valóságban azt kapjuk tőle, amit előzetesen reméltünk. Ahogy Buchanan fogalmazott (Buchanan és Musgrave, 1999): az egyik fontos különbség kettejük között, hogy míg Musgrave alapvetően bízik a politikusokban (ezt európai gondolkodásnak tartja), emellett optimistább és paternalistább is, mint ő, aki ezzel szemben nem bízik a politikusokban és kevésbé optimista. Buchanan úgy látja (ibid.), hogy ez olyan meghatározó mindkettőjük gondolkodásában, amelytől már soha nem tudnak majd eltekinteni.

Buchanan az externáliák tekintetében is megkérdőjelezte az állam és ezen belül a politikai szervezetek létjogosultságát, a tisztán piaci mechanizmusokkal szemben. Akár externáliáról, akár közjóságról van szó, úgy vélte, ha az valóban problémát jelent az egyének számára, akkor megoldásra juthatnak. Kétkedett benne, hogy a



közjóság probléma minden esetben olyan piaci kudarc, amely állami beavatkozást igényel, ahelyett, hogy az intézményi berendezkedést változtatnánk meg, klubokat hoznánk létre vagy tisztáznánk a tulajdonjogokat (Johnson, 2015 p.20). Buchananhez hasonló álláspontot képvisel Tullock (2005 pp. 6-10), aki a potyautas magatartás jelentőségét elismerve nem tartja ideálisnak a közjóság fogalmát és kételkedik abban, hogy a kormányzatról alapvetően pozitív képünk lehet.

Musgrave szerint az állam növekedését Wagner (1893, idézi Buchanan és Musgrave, 1999) jól látta előre, amikor megjelölte azt a három tényezőt, amely a növekedés okozója lesz, így a gazdaság strukturális változása, a társadalom demokratizálódása, valamint a növekvő aggodalom a társadalmi igazságtalansággal szemben. Emellett az urbanizáció, a technológiai változás, valamint a szektorok közötti egyre szorosabb kapcsolat is a közszolgáltatások növekedését jelezte.

Musgrave szerint a közlekedésre, oktatásra fordított beruházások szintje meghaladja azt, amelyet a magánszektor magától beruházna, így ez a fenntartható gazdasági növekedés szempontjából is stratégiai jelentőségű.

Ennek kapcsán szokás az államilag nyújtott közjavakkal szemben a Baumol költségkört (1963) említeni, mind a jóléti állam, mind az egyes közszolgáltatások fenntarthatatlanságával kapcsolatban. A Baumol szabály alapján az alacsony termelékenynövekedési potenciállal bíró iparágakban is szükségszerű a költségnövekedés, ha meg akarják tartani a nagyobb termelékenységű iparágakba áramló munkaerőt, azonban ehhez – mivel a termelékenység nem nő – árnövelésre/költségvetési támogatásra vagy az output csökkentésére van szükség, ami hosszú távon a közszolgáltatások állandó drágulását eredményezi. Ez a politikai döntéshozókra nyomást helyez, ugyanakkor hiba ebből azt a következtetés levonni, hogy költségvetési megszorításokra van szükség az állam által nyújtott szolgáltatásokban (oktatás, egészségügy), ugyanis ez gátolja és nem segíti a növekedést (Magas, 2017 p. 5.), illetve ahogy Andersen és Kreiner (2016) bemutatta a költségkör mellett is van lehetőség Pareto-javulást elérni, így arra a következtetésre jutnak, hogy az államilag nyújtott közjavak hosszú távon is fenntarthatóak.

Lizzeri és Persico (2011) kutatásában a választási rendszer, valamint a közjóság szintek közötti kapcsolatot modellezték. A modellben a politikai döntéshozók két típusú intézkedés közül választhatnak: vagy közjóságot biztosítanak - ez jellegéből

adódóan minden állampolgár számára elérhető és ugyanakkor mennyiségben – vagy dönthetnek úgy is, hogy a közjóságok helyett, inkább célzott programokat indítanak, amelyeknek leginkább szavazatszerzési célja van (pork-barrel). A demokratikus társadalmak sajátossága, hogy a megválasztott képviselőknek lehetőségük van akár közjóságokat is biztosítani, de kihasználhatják az adóztatási potenciáljukat, ezért dönthetnek úgy is, hogy a közjóságok helyett célzott programokat indítanak.

Mivel az ilyen célzott programoknál lehetőségük van pontosabban meghatározni azoknak az állampolgároknak (szavazóknak) a körét, akik ezeknek az intézkedéseknek a haszonélvezői, a politikusok hajlamosabbak, főként a győztes mindent viszrendszerben ezt a módszert választani és legfőképpen a saját szavazóiknak hasznos és népszerű politikát választani. Ennek egyrészt lehet olyan következménye, hogy a közjóságok a hatékony szint alatt lesznek előállítva, ahogyan azt Samuelson (1954,1955) is hangsúlyozta. Ugyanis míg a közjóságok az átlagos szavazó számára nagyobb hasznosságot jelentenek, addig a szavazatszerző intézkedéseket (vagy közvetlen transzferek) könnyebb célzott csoportoknak eljuttatni. Így itt a trade-off a célozhatóság és a társadalmi hatékonyság között húzódik (Lizzeri és Persico, 2011). Következtetésük alapján, a győztes mindent visz típusú választási rendszer alapján működő államokban a közjóságok előállításának általános szintje alacsonyabb, mint az arányos választási rendszerekben.

Bernauer és Koubi (2013) a közjóság előállítás mennyiségének szempontjából az állam és az állampolgárok közötti erőviszonyt tartják meghatározónak. Az első kategóriába sorolják azt az esetet, amikor az állampolgár áll az állam felett. Ebben az esetben az állam mérete, a közjóságok biztosításának mennyisége kereslet-vezérelt, amely az állampolgárok egészének vagy egy szűk csoportjának igénye szerint alakul. Itt két alkategóriát különböztetnek meg a szerzők, az egyikben az állam az externáliák negatív hatásait csökkenti, a pozitívakat elősegíti, valamint tiszta közjóságokat biztosít, míg a másikban előnyöket és hasznokat biztosít bizonyos érdekcsoportoknak (Bernauer és Koubi, 2013 p. 594).

A második kategóriában az állam áll az állampolgárok felett. Ebben az esetben a kínálati oldal határozza meg az állam méretét, amelyben szerepet játszanak a kormányzati szervezetek ösztönzői abban, hogy az állampolgári kereslet felett állítsanak elő jóságokat. Ebbe a kategóriába sorolják a bürokrácia elméleteket

(Niskanen, 1975) és a Leviatán elméleteket is, amelyek közös meglátása, hogy az állam monopol pozíciójából fakadóan azokat a közjóságokat állítja elő, amelyek leginkább szolgálják a saját preferenciájukat és céljaikat.

## **2.5 Közjavakkal kapcsolatos kritikák**

Éles kritikát fogalmaz meg Malkin és Wildavsky (1991), akik szerint a közgazdászok részéről a közjóság jellegre való hivatkozás egyik legfőbb célja, hogy igazolják és kérjék a kormányzati beavatkozást. Ezzel szemben úgy vélik, a közjóságok attól lesznek azok, hogy a társadalom annak ítéli, tehát ez nem más, mint egy társadalmi konstrukció. A köz- és magán jóság közti határt maga a közösség jelöli ki, eldöntve, hogy azt a közösség biztosítsa az államon keresztül vagy a magánpiac. Malkin és Wildavsky (1991) normatív értelemben tekint a közjóságra (magát az elnevezést nem illetik kritikával), amely társadalmanként változik és főként politikai tartalma van, nem közgazdasági. Ebből kifolyólag a közgazdászok is politikai céllal alkalmazzák azt. Ehhez hasonló megállapításra jutott Elinder és Jordahl (2013), akik svéd adatokat elemezve arra jutottak, hogy a közjóságok (példájukban közoktatás) előállításának módjánál a magán vagy köz általi előállítást leginkább a politikai ideológia és nem a gazdasági vagy hatékonysági szempontok befolyásolják. Malkin és Wildavsky (1991) cikkét több kritika is érte (pl. Cornes és Sandler, 1994; Ver Ecke, 1999), amelyek főként arra irányultak, hogy a közjóság valójában nem egy konstruált fogalom, hanem jól megfogalmazható kritériumok mentén kialakuló distinkció.

A legfőbb különbség a közjóságokkal foglalkozó cikkek kritikái között, hogy míg azok egy jelentős csoportja (pl. Cowen, 1985, 1982; Demsetz, 1970; Tullock 2005) a kritériumok képlékenységére és az ebből következő megoldások helyességére hívják fel a figyelmet, Malkin és Wildavsky főként az állami beavatkozást sürgető szereplőkkel szemben fogalmaznak meg kritikát, ebből kifolyólag szűkítően használják a köz fogalmát – lényegében csak arra az esetre vonatkozhat, amikor az állam az előállító.

Érdekes a közjóságokra vonatkozó a Journal of Economic Literature (JEL) által kidolgozott klasszifikáció, amelynek a közgazdaságtani területen megjelenő publikációk csoportosítása és rendszerezése a célja. A közjóságok alkategória (public goods) a H41-es jelölést viseli, amely a H4 Publicly Provided Goods főcsoport alatt helyezkedik el és külön alkategóriaként (H42) jelenik meg a Publicly Provided Private

Goods elnevezés. A csoportosítás struktúrája érdekes, ugyanis alkategóriaként megkülönbözteti a nyilvánosan (államilag? közösség által?) előállított magánjóságokat, valamint a közjóságokat, amelyek együttesen a nyilvánosan előállított jóságok főcsoport alatt helyezkednek el. Ebből is látszik, hogy a közjóság sok szempontból öszvér és nem egyértelműen jelöli a nyilvános előállítást, ugyanakkor a fő kategória alapján utal rá.

A potyautas magatartással szemben a legfontosabb kritikájuk (Malkin és Wildavsky, 1991), hogy az elmélet nem tesz különbséget a potyautas motivációi alapján. Az elsődleges megközelítés, hogy az egyén hasznot remélhet a közjóságból akkor is, ha ahhoz nem járul hozzá. Azonban, teszik fel a kérdést, mi a különbség abban az esetben, ha az egyén azért nem járul hozzá a jóság előállításához (pl. adó formájában), mert nem szeretné magát a jóságot, mert nem jelent számára hasznosságot. Ekkor ugyanolyan potyautasként kell tekintenünk az egyénre, mint abban az esetben, amikor a hasznok meghaladják a költséget, ugyanakkor ennek ellenére nem járul hozzá annak az előállításához?

Cowen (1991) az intézményi kontextus fontosságára hívta fel a figyelmet, ugyanis a keretrendszerrel függően tekinthetünk egy jóságot köz-, illetve magánjóságnak is, amelyet olyan tényezők befolyásolnak, mint az előállításnál felhasznált technológia, az előállított mennyiség, az elosztási mechanizmus, a kereslet intenzitása, a határegység definíciója, a fogyasztás definíciója és a kizárás pontos értelmezése (ibid, p. 53).

Cowen (1991) az autópályán keresztüli illusztrálja az állítását. Ha hirtelen sok jármű jelenik meg, akár forgalmi dugót is előidézve, rögtön megjelenik a rivalizáló jelleg a fogyasztók között, ezt a jelenséget szokás zsúfoltságnak is hívni. Hasonlóképpen elképzelhető, hogy maguk a fogyasztók akadályozzák egymást (pl. felvonulás), amelynek eredményeként szintén megjelenik a rivalizálás. Ebből kifolyólag a jóság technikai jellemzői, egy autópályánál a sávok hossza és szélessége, az út minősége, valamint a közlekedési szabályok is befolyásolják a rivalizálás meglétét.

Emellett meghatározó a határegység kiválasztása. Előfordulhat, hogy az autópályát nagyobb egységként nézve nélkülözi a rivalizálást, azonban, ha szűkítjük ezt az egységet és az autópályát valamely kisebb szakaszára, valamely négyzetméterére gondolunk, a rivalizálás sokkal könnyebben elképzelhetővé válik. Hasonló példával él

a nemzetbiztonság kapcsán is, ha ezt is kisebb egységekre bontjuk, akkor láthatóvá válik, hogy egy légvédelmi rakéta korlátosan tud ugyanakkor védelmet nyújtani minden állampolgár számára

## 2.6 Összegzés

A közjavakkal és azok előállításával hosszú ideje foglalkozik a közgazdaságtan. A közjavakra jellemző kritériumok közül a kizárás lehetetlensége, valamint a rivalizálás hiánya már a korai irodalmakban is megjelent, amely egyben azt a kérdést is felvetette, hogy ilyen feltételek mellett milyen lehetséges módjai képzelhetőek el a közjóság előállításnak. Mekkora szerepet kell játszania az államnak, illetve a piacnak, valamint mennyiben lehetséges, hogy a közösség maga állítsa elő a közjóságot. A modern közjósággal kapcsolatos irodalmat leginkább Samuelson (1954) cikkéhez lehet kötni, amelyben a hatékony szintű önkéntes közjóság előállítás lehetetlenségére hívta fel a figyelmet, ahol a decentralizált árrendszer nem jelent megoldást, ezért szükségszerűen valamilyen kikényszerítő erőre, például az államra van szükség. Érdekesség, hogy a közjóság elméletet megalapozó néhány oldalas cikk eredeti célja nem feltétlen a közjóságokkal kapcsolatos elmülethez való hozzájárulás volt Samuelson részéről (Pickhardt, 2006) elsődlegesen, sokkal inkább a matematikai eszköztár és a neoklasszikus közgazdaságtani megközelítés bemutatása és népszerűsítése.

Ennek is volt köszönhető, hogy számos kritika érte ezt a megközelítést, azonban kétségtelenül nagy lendületet adott a közjóság problémájával foglalkozó területnek. Az ebből kibontakozó modern elmélet további fontos alakjai Musgrave, Olson, Buchanan és Ostrom. Mindannyian arra a kérdésre keresték a választ, hogy a közjóságra jellemző tulajdonságok mellett, amelyre a fogyasztásból való kizárás nehézsége és a rivalizálás hiánya jellemző, milyen feltételek mellett kerülhet sor mégis az előállításra.

A kritikákat alapvetően két csoportra lehet bontani. Az egyik csoport magával a közjóságra jellemző tulajdonságokkal foglalkozik, mennyiben helytálló és releváns a rivalizálást és a kizárást elsődlegesnek elfogadni, míg a másik csoport a megoldási javaslatokat bírálta. A tulajdonságokkal foglalkozó (pl. Cowen, 1985) kritikák véleményünk szerint abból is fakadnak, hogy a közjóságokat sok esetben viszonylag eltérő absztrakciós szinten kezelik, így állhat elő, hogy sokan mikro megközelítésben az úthoz, világítótoronyhoz hasonló jóságokon illusztrálják a problémát, míg mások

inkább makro megközelítésben a biztonság, az információ (Stiglitz és Rosengard, 2015), valamint a politikai rend (North et al., 2000) kérdését vizsgálják. Ebből fakad, hogy az egyes típusoknál eltérő következtetéseket találunk arra vonatkozóan, hogy mennyire releváns a kizárás lehetetlensége, valamint a rivalizálás hiánya.

Ezért is láthatjuk, hogy a kritikák másik csoportja a lehetséges megoldásokkal foglalkozik. Ez a vita hosszú múltra tekint vissza, Adam Smith is az állam fontosságára hívta fel a figyelmet a közjóságok előállításában és fenntartásában (Klump és Wörsdörfer, 2010), itt említve a közoktatást, mint a felvilágosodáshoz való hozzájárulás egyik kulcsterületét. Az állami beavatkozás mélysége azonban további vitára ad lehetőséget, amely azonban többről szól, mint a Samuelson által középpontba helyezett hatékonyság, ami elfedhet számos más lehetséges célt, például a morális megfontolásokat (Smith, ibid 2010; Buchanan és Musgrave, 1999; McCloskey, 2007; 2016; Sandel 2013).

Emellett fontos megemlíteni azokat a kritikákat is, amelyek az intézményi környezet fontosságára hívják fel a figyelmet, amely megteremti annak a lehetőségét, hogy a közjóság problémát ne csak önmagában vizsgáljuk, hanem az adott társadalomra, az adott intézményi berendezkedésre vonatkozóan (Ostrom és Ostrom, 1977a), amely kinyitja annak a lehetőségét, hogy az általánosan túl egyedi megállapításokat is tegyünk. Ez egyben megteremti a lehetőségét, hogy a megoldási javaslatokat ért kritikákon túllépve az adott helyzetre és problémára releváns következtetések tegyünk. A disszertáció további fejezeteiben is ezt a szemléletet fogjuk követni, amely nem zárja ki sem az önkéntes előállítás lehetőségét, sem a piaci megoldásokat, valamint nem zárkózik el az állami beavatkozástól sem, amennyiben az adott helyzet azt szükségessé teszi.

### 3 KOOPERATÍV KÖZSZOLGÁLTATÁSOK - ELSŐ GENERÁCIÓS ELMÉLETEK

A korábbi fejezetben bemutatott közjavak előállításával kapcsolatos irodalmaknál rendre felmerülő kérdésként került elő, hogy ki az a szereplő, az állam vagy a piac, esetleg az egyének azok, akik megfelelő mennyiségben elő tudják állítani a közjavakat. Ebben a kontextusban egyértelműen meghatározható volt, hogy ki a jószág előállítója és ki a jószág fogyasztója. Mélységében nem került elő azonban kérdésként, hogy a jószág előállítása során szükség van-e az előállító és a fogyasztó között bármiféle kapcsolatra vagy együttműködésre, főleg akkor, ha a két szereplő nem ugyanaz.

Erre a problémára hívta fel a figyelmet cikkében Ostrom és Ostrom (1977b). Meglátásuk szerint a közszolgáltatások tekintetében további tényezőket kell számításba venni. A magánjavak esetén a jószág előállítása, termelése és a fogyasztása a legtöbb esetben könnyen elválasztható egymástól. A közgazdasági elméletekben ezeket a folyamatokat külön is elemezhetjük. A termelés, ahol az inputokból output kerül előállításra és a fogyasztást, ahol az outputból hasznosság jön létre. Azonban a közjavak, közszolgáltatások elemzésénél közel sem ennyire egyértelmű ez az elhatárolás.

Ostrom és Ostrom (1977a), két fő problémát különböztetnek meg, a mérhetőséget és a coproduction<sup>18</sup>. A klasszikus közgazdaságtani modellben a legtöbb termékre és szolgáltatásra igaz, hogy az inputok felhasználásával, de a fogyasztók nélkül állít elő outputot. Ez azonban nem működőképes modell a közjószágok esetén, sőt ahogy arra rámutatnak, ez akár még káros is lehet.

Amennyiben az egyének úgy gondolják, hogy a bűnesetek megelőzéséért, megoldásáért egyedül a rendőrség felel, az egyének sokkal kisebb erőfeszítést tesznek majd saját maguktól, aminek következményeként sokkal magasabb költséget kénytelenek fizetni a bűnözés miatt (Ostrom és Ostrom 1977b p. 9). A belső motiváció és az állami paternalizmus lehetséges kizorító hatására hívja fel a figyelmet Frey (2017).

---

<sup>18</sup> A magyar kifejezésre ad egy lehetséges megoldást Boda (2013) a közösségi koordinációval megszervezett közszolgáltatások fordulattal. Dolgozatunkban magyar kifejezésként a kooperatív közszolgáltatásokat használjuk, azonban egyes esetekben kontextustól függően a könnyebben érthetőség érdekében az eredeti angol kifejezéssel „coproduction/co-production” hivatkozunk az elméletre.

Míg a magánjóságok esetén a mérhetőség sok esetben egyszerűbb (ez sem feltétlen mindig igaz, ahogy arra North (2010) és Williamson (1979) a tranzakciós költségek kapcsán rámutatott), addig a közjóságoknál sokkal nagyobb arányban találkozunk kvalitatív szempontokkal, így az aggregálás is nehezebbé válik, ami tovább nehezíti a közjóságok kapcsán az összehasonlítást. Emellett, ha nem tudjuk pontosan mérni az egyes szereplők hozzájárulását az előállítás kapcsán, akkor a hozzájárulók közötti hasznok szétosztása is problémát jelent (Kieser és Percy, 1980).

### **3.1 Előzmények**

A coproduction elmélet elsőként a Bloomington School Political Theory és Policy Analysis workshopján indult útjára az 1970-es évek végén. Ostrom az elmélet kiváltó okaként az Egyesült Államokban akkor tapasztalt erőteljes centralizációt említi. Ebben az időszakban közkedvelt volt az a nézet, amely szerint a centralizált szervezetek hatékonyan és eredményesen képesek előállítani a közszolgáltatásokat.

A coproduction elmélet először, mint a helyi közszolgáltatások minőségének javítási eszközeként merült fel, amelyben meghatározó szerepet játszott az a felismerés, hogy a fogyasztó szerepe egyre inkább felértékelődik és nélkülözhetetlenné válik. A növekvő figyelemre két okot jelöl meg Parks et al. (1981): a növekvő pénzügyi nyomást, amivel a helyi önkormányzatoknak meg kell küzdeniük, illetve a meglévő közjóság és közszolgáltatás előállítás alacsony hatékonyságát. A megszorító intézkedések jelentőségét hangsúlyozzák mások is (Warren et al., 1984; Brudney, 1987; Morgan és England, 1988), amely lendületet adott a közjóság és a közszolgáltatás előállítás átalakításának, egyidőben a csökkenő bevételekre adott válaszként a privatizáció mellett.

A helyi önkormányzatok pénzügyi nehézségeinek klasszikus megoldásai között szerepel lehetőségként az adóemelés, a kiadások csökkentése, egyes szolgáltatások megszüntetése, illetve használati díjak bevezetése. Nem véletlen, hogy ezek helyett inkább a coproduction elmélet kezd népszerűvé válni, ami a szolgáltatás minőségének javításával, valamint az adók esetleges csökkentésével is kecsegtet (Rosentraub és Warren, 1987). Emiatt nagy várakozásokkal figyelik a lehetőséget a politikusok is, akik egyelőre egyértelműen költségcsökkentő intézkedésként tekintenek az elméletre, ahol a drágább közszektor általi előállítás kiválthatóvá válik az olcsóbb állampolgári előállítással, amely a szereplők között meglévő helyettesítő kapcsolatot erősíti.



Az első generációs elméletek empirikusan leggyakrabban két esetet vizsgáltak és említenek klasszikus példaként. Az egyik az oktatás (Rosentraub és Warren 1987; Kiser és Percy, 1980), ahol az oktatás mennyiségének és minőségének szintjét a tanár erőfeszítésein felül a tanuló erőfeszítései is meghatározzák, amelyet viszont részben vagy egészben a szülők hozzáállása befolyásol. Így az oktatás egy kollektív cselekvési probléma, ahol minden szereplő, jelen esetben a tanár, a diák és a szülő hozzájárulására is szükség van a megfelelő minőségű szolgáltatáshoz. Ahogy arra Davis és Ostrom (1991) rámutatott, az oktatás hatékonyságát és eredményességét nagyban befolyásolja az intézményi berendezkedés is, amely az ösztönzőkön keresztül meghatározza a teljesítményre ható döntések láncolatát (ilyen például a szülők döntése a költözésről és lakhely választásról, állampolgárok döntése a megválasztandó politikusokról, akik eltérő álláspontot képviselnek az oktatásról; az iskola fenntartójának döntése a finanszírozásról, elvárásokról; az iskola vezetésének döntése a teljesítményértékelésről, irányításról; a tanár döntése az tanulási módszerekről; a szülő döntése a gyermek támogatására fordítandó időről; a diákok döntése az erőfeszítéseikről).

A másik klasszikus példa az első generáció esetén, amelyet számos kutatásban vizsgáltak, a rendvédelem. A közbiztonságot, mint közjóságot megfelelő minőségben nem tudja egyedül az állam előállítani, a betöréseket, a problémákat az állampolgárok jelentik, vallomást tesznek, amelyek a felderítést és a bűnüldözést segítik Rich (1981). A közbiztonság területén, ha az állampolgárok nem jeleznek a rendőrségnek, nem tanúskodnak a bíróságnak, illetve tesznek meg szükséges óvintézkedéseket, a rendőrség sokkal nehezebben tudja növelni a közbiztonságot. Ezekből a példákban is láthatjuk, hogy a termékekkel ellentétben a közszolgáltatás előállítása nehezebb, hiszen az output nem csak a termelőtől függ, hanem a szolgáltatás igénybevevőjének az aktív részvételétől is (Boettke et al., 2012).

Ostrom (1996) további példákat említ a coproduction kapcsán a fejlődő országok területéről, így Nigéria, valamint Brazília esetét. Nigériában a kisebb falvakban óriási problémát jelent, hogy a szülők nem igazán motiváltak abban, hogy iskolába küldjék a gyermekeiket, ahol pedig az erőforrás hiány miatt sok esetben áldatlan állapotok uralkodnak. Ebben a helyzetben sem a tanárok, sem az állampolgárok nem tesznek jelentős erőfeszítést az alapfokú oktatás előállításába. Hangsúlyozza az innováció fontosságát, amely elősegítheti ezekben a helyzetekben a minőség javulását. Innovatív

megoldásként említi Brazília példáját, ahol a lakóövezeti csatornarendszer kiépítése zajlott a coproduction elméletben meghatározott elvek szerint. A probléma főként abból eredt, hogy sem megfelelő anyagi, sem elegendő humánerőforrás kapacitás nem állt a városvezetés rendelkezésére a teljes rendszer kiépítéséhez, ezért megteremtették a szabályozási környezetet, a technológiai feltételeket, valamint a személyes kapcsolatot a felek között, annak érdekében, hogy az állampolgárok is részt vehessenek az önkormányzati alkalmazottakkal együtt a rendszer kiépítésében.

Ugyanakkor, ha ez egy kollektív cselekvési problémaként kezelhető, figyelembe kell venni, hogy az egyes szereplők nagyon eltérő motivációval, várakozásokkal és érdekekkel rendelkeznek (Percy, 1983).

### **3.2 Az állam és az állampolgárok szerepe**

Az egyik lehetséges alternatíva, hogy az állam beavatkozik és részt vesz a közjószág előállításában, azonban itt még meg kell fontolni, hogy mikor és hogyan történjen ez a beavatkozás. Ostrom (1993) hiányolja a közösség potenciális szerepének megjelenését, amely egyben azt is jelenti, hogy el kell hagyni azt a megközelítést, miszerint az állampolgárok általánosan segítségre szorúlnak és tehetetlenek. Ezt képviseli az egyirányú modell: a szavazó választáson kinyilvánítja a preferenciáit, majd a megválasztott képviselők döntenek a közjószág előállítás mennyiségéről, ezt követően az állami szervezet előállítja, míg a bürokrata részt vesz a helyi jószágok előállításában, ami végül az ügyfélhez kerül. (Ostrom, 1993). Ezzel szemben a kétirányú modellben ugyanezek a szereplők interakcióban vannak egymással és mindegyik szereplő fel tudja venni a kapcsolatot a másikkal, így lehetősége nyílik az állampolgároknak is, hogy részt vegyenek a közjószág, közszolgáltatás előállításban.

A közjavak elégtelensége esetén az eddigi gyakori felfogás szerint az állam feladata, hogy ezeket a szolgáltatásokat előállítsa és ebben a folyamatban nincs szüksége más szereplőre. Azonban sok esetben az államnak, illetve az állami szereplőnek egyedül nincs meg a megfelelő tudása ahhoz, hogy ezeket a szolgáltatásokat megfelelően előállítsa. Ahogyan azt a közösségi döntések (public choice) irodalom kapcsán is láthatjuk, az állami részvétel egymagában nem elegendő a sikerhez, ugyanis rengeteg kihívással (pl. preferenciák aggregálása, lobbitevékenység, korrupció) kell szembenéznie, ami adódhat az informális és formális intézményi környezetből, amiben tevékenykednek, valamint a szereplők eltérő céljából (Ostrom, 1996).

A coproduction kapcsán meg kell vizsgálni, hogy a közjóság, közszolgáltatás előállításának vonatkozásában milyen kapcsolatban van az állami alkalmazottak és az állampolgárok inputja. Amennyiben helyettesítő kapcsolat áll fent, a választás például köztisztaság előállítása kapcsán, hogy azt egyedül az állam végezze el a személyszállítással vagy az állampolgárnak kell elvinni a szemetet egy kijelölt helyre, Ezt a döntést a racionális elmélet alapján csak a költségek és hasznok fogják meghatározni. Az állam oldalán ott van pl. a bérköltség, míg az állampolgár oldalán az ideje, amit a szállítással tölt. (Ostrom, 1996 p. 1080). Ha kiegészítő kapcsolat áll fenn az előállítás kapcsán, akkor lehetővé válik a szinergiák kiaknázása.

A kiegészítő kapcsolat esetén az arányok egyes országokban nagyban eltérhetnek, így amikor a részvételről dönt az egyén, választhatja, hogy az idejét ajánlja fel vagy a pénzbeli ráfordítását növeli az előállító felé (Kieser és Percy, 1980). Azonban ez a kapcsolat feltételezi azt is, hogy a szolgáltatás minőségének szempontjából irreleváns, hogy az idejét vagy a pénzét áldozza fel az egyén.

Az egyének tekintetében felmerülő kérdés, hogy ebben a partneri kapcsolatban elképzelhető-e, hogy az állam kényszerítést alkalmazzon az állampolgárral szemben annak érdekében, hogy valamilyen formában részt vegyen az előállításban. Rich (1981) és Whitaker (1980) is az önkéntes hozzájárulást hangsúlyozza a coproduction elméletben. Ebben az esetben az állampolgárok döntenek arról, hogy részt vesznek-e a közös előállításban. Számos kutató az önkéntességet, mint nélkülözhetetlen kritériumot említi a coproduction kapcsán, addig mások követendőnek tartanák azt is, ha az elmélet a kötelező hozzájárulást is magába fogadná -hasonló természetű a vita, ahogy azt a közjavaknál az adó esetén láthattuk-, így például Sharp (1980) szerint elfogadható, ha az állam olykor kötelezi az állampolgárokat a közjóság előállítására.

Az egyik releváns kérdés ebben az esetben, hogy milyen motivációi vannak az egyes szereplőknek, miért éri meg számukra létrehozni ezt az együttműködést? Ha Olson érveléséből indulunk ki, akkor a racionális egyének költség-haszon elemzést követően fognak arról határozni, hogy részt vesznek-e a kollektív cselekvésben, illetve adott esetben a szelektív ösztönzők megléte, ami még befolyásolja a szereplők döntését. Figyelembe kell vennünk a korlátozott racionalitás elméletéből fakadó megfontolásokat (Simon, 1955) is. Emellett a kollektív cselekvési problémánál döntő

jelentőségű az intézményi berendezkedés és a tranzakciós költségek mértéke is (Ostrom, 1990).

Whitaker (1980) az előállítás kapcsán a bürokrata, valamint a politikus elhatárolására hívja fel a figyelmet. Míg a közpolitika alkotásban a politikai szereplők a kulcsfontosságúak, addig a coproduction kapcsán az állampolgárok elsődlegesen a bürokratákkal, a közalkalmazottakkal kerülnek kapcsolatba, ezért fontos foglalkozni az ő szerepükkel az együttműködés folyamatában. Ugyanakkor az együttműködés lehetőségeit leginkább azok a nem előíró, hanem korlátozó játékszabályok alakítják, amelyek igazodási pontot jelentenek a szereplők számára, ezáltal kijelölve a választási alternatívákat.

Habár a bürokraták és a politikusok szerepének szétválasztásáról, a különböző pozíciók politikai befolyásáról számos kutatás született, az első szisztematikus, empirikus elemzésnek Aberbach, Putnam és Rockman 1981-es monográfiája bizonyult (Lee és Raadschelders, 2008).

Aberbach et al. (1981) kutatásának központi kérdése, hogy a bürokraták és a politikusok miben különböznek és miben hasonlítanak egymáshoz? Mi magyarázza a különbségeket és hasonlóságokat, valamint ennek milyen hatása van a közpolitika alkotásra (p. viii). A kutatáshoz készült adatfelvétel Nagy-Britanniában, Franciaországban, Németországban, Olaszországban, Hollandiában, Svédországban és az Egyesült Államokban történt. Annak érdekében, hogy egy koherens keretrendszerben értékeljék az eredményeket, négy képet vázoltak fel, amely a lehetséges kapcsolatot illusztrálja.

- (i) A politikus döntéseket hoz, míg a bürokrata végrehajtja azt. Erőteljes a hierarchia és az autoritás, a döntéshozatal egyszerű. A megkérdezett bürokraták 1%-a értett egyet azzal az állítással, hogy a bürokrata tevékenysége csak a törvény pontos végrehajtása. Főként a XIX. század közepének világképe.
- (ii) A politikus és a bürokrata is részt vesz a közpolitika alkotásban, azonban a hozzájárulás módja eltérő. Míg a bürokrata a tényeket, adatokat és a tudást hozza (semleges hozzáállás), addig a politikus az érdekeket és az értékeket. Ebben a világképben a bürokrata rendelkezik csak szakértelemmel. Főként a XX. század első felének világképe.

- (iii) Mind a politikus, mind a bürokrata részt vesz a közpolitika alkotásban és mindketten foglalkoznak politikai kérdésekkel, azonban míg a politikus széles tömegek eltérő érdekeit tartja szem előtt, addig a bürokrata egy szűk kör, az ügyfelek érdekeit közvetíti. Ebben a világképben a politikus szenvedélyes és idealista, míg a bürokrata megfontolt, centrista és pragmatikus. Itt joggal merül fel az érdekek aggregálásának problémája. Főként a XX. század második felének világképe.
- (iv) Hibrid, a fentiek egyfajta keveréke, amelyben nem válnak el egyértelműen a szerepek.

Az eredmények alapján a vizsgált országokban eltérő súllyal voltak megfigyelhetőek az egyes szerepfelfogások, illetve az egyes világképek a közigazgatásban betöltött szinttől is függ. A témában született újabb publikációk főleg a iv. kép specifikálásával és megértésével foglalkoznak (Lee és Raadschelders, 2008).

### **3.3 Konceptualizációs problémák**

Az alábbiakban bemutatjuk, hogy melyek azok a kérdések, így az egyének, a tevékenység kapcsán, ahol számos eltérő álláspont volt megfigyelhető az első generációs elméleteknél is.

A coproduction írja le azt a kapcsolatot, amely a “rendszeres” előállító (pl. rendőrtiszt, tanár, egészségügyi dolgozó), valamint az “ügyfél” között alakul ki, aki a szolgáltatás által biztonságosabb körülmények között élhet, jobban képzett, valamint egészségesebb személy lehet (Ostrom, 1996 p. 1079).

Azonban korántsem egyértelmű, hogy milyen típusú tevékenység esik az elmélet keretei közé, valamint milyen típusú szereplők azok, akik az együttműködésben részt vesznek.

Whitaker (1980) három típusú tevékenységet különböztet meg a coproduction modellben. Az első, amelynél az állampolgár kér támogatást a bürokratától, ilyen lehet a rendőrség, tűzoltóság igénybevétele. A második, amelyben az állampolgár biztosít támogatást a bürokratának, erre példaként lehet említeni a közbiztonság területét, ahol, ahogy korábban már említettük, szükséges az állampolgári erőfeszítés. Ennek a kapcsolatnak önkéntesnek kell lennie, amely nagyrészt azon múlik, hogy az állampolgárok milyen kapacitással rendelkeznek. Míg a harmadik eset, ahol a két

szereplő együttesen vesz részt az előállításban és mindkét szereplőnek rendelkezik döntési kompetenciával a kimenetelre vonatkozóan. Ez nem jelenti viszont egyértelműen, hogy a rendelkezésre álló erőforrások tekintetében is egyenlőség van a szereplők között, a bürokrata az esetek többségében több erőforrással rendelkezik, valamint speciális tudással is bír, ezért nem teljesen egyenlő a kapcsolat az állampolgárral.

Itt Whitaker (1980) megengedi azt az eshetőséget is a coproduction égisze alatt, amikor nem szükségszerűen együttesen állítják elő a szolgáltatást a szereplők. Számos más szerző (Kiser és Percy, 1980; Brudney és England, 1983) inkább preferálja a harmadikat, mint a coproduction-t jelentő tevékenységet, azonban megengedőek a definiálás kapcsán és elfogadhatónak tartják ezt a megközelítést is. Brudney és England (1983) szerint a definiálásnál nem feltétlen azt kell vizsgálni, hogy érvényes-e az adott konceptualizáció, hanem, hogy hasznos-e.

Rosentraub és Warren (1987) is három tevékenységet különböztet meg az előállítás kapcsán, azonban ezeket nem a coproduction részeként, hanem kiegészítve azt. Az első a párhuzamos termelés, az alárendelt tevékenység, valamint a coproduction. A párhuzamos termelés esetén, mind az állam, mind az egyén hozzájárul a szolgáltatáshoz, de nem együttműködve, hanem egymás mellett. A következő tevékenység az alárendelt kategória, ahol az elvárt viselkedés jelenik meg, mint a jogszabályok betartása vagy a bűncselekmény kapcsán a bejelentési kötelezettség.

Az előállító személyek csoportosítása kapcsán Parks et al. (1981) két típusú előállítót különböztet meg, a rendszeres előállítót, valamint a fogyasztó előállítót. A rendszeres előállítók azok, akik jóságokat, valamint szolgáltatásokat kínálnak, amelyet pénzért cserélnek a piacon. Ezzel szemben a fogyasztó előállítók olyan termékekhez és/vagy szolgáltatásokhoz járulnak hozzá erőfeszítésekkel, amelyet maguk is fogyasztanak. Ez a típusú előállítás a közszolgáltatások egy részében szükségszerű is.

A szolgáltatások típusai tekintetében is új tipológiák jelentek meg. Brudney és England (1983) a szolgáltatás jellemzői szerint két típust különböztet meg a „soft” szolgáltatásokat, amelyekben szükség van az állampolgárokra, mivel magának a szolgáltatásnak az állampolgárra is hatása van, ilyen például az oktatás vagy az egészségügy. Továbbá a „hard” szolgáltatásokat, mint például a közbiztonság, ahol az állampolgári részvétel nem elengedhetetlen.

Ahogy láthattuk egységes álláspont nem alakult ki a pontos tevékenységi kör, valamint a definíció körül, de valójába az első generációs szerzők nem is igazán erőltették azt (Percy, 1984).

Az első generációt átívelő elméletben négy definíció volt leginkább jellemző:

- Parks et al. (1981 p.1002): „A coproduction magában foglalja a rendszeres előállító és a fogyasztó termékeny erőfeszítéseit. Ez a keveredés a termelési folyamatban közvetlenül, összehangolt erőfeszítésekkel történhet vagy közvetetten a rendszeres előállító és a fogyasztó független, de egymáshoz kapcsolódó erőfeszítései révén”
- Rich (1981): „Az állampolgárok és a szolgáltatás nyújtójának közös erőfeszítése, amely hatással van a városi szolgáltatások mennyiségére és minőségére.”
- Brudney és England (1983 p.59): „A közszolgáltatás nyújtásban az önkéntesen résztvevő állampolgárok vagy csoportok és a szakértők együttműködése, hogy a szolgáltatás minőségét és/vagy mennyiségét javítsák.”
- Ostrom (1996 p.1073): „Egy folyamat, amelyben a jószághoz vagy szolgáltatáshoz szükséges inputok olyan egyénektől érkeznek, akik nem ugyanabban a szervezetben vannak. Az állampolgárok aktív szerepet játszhatnak a számukra fontos közjóságok és közszolgáltatások előállításában.”

A definíciók mindegyik világos határt húz az állampolgár és az állami szereplő közé, ugyanakkor a csoportok, szervezetek lehetséges részvételét csak Brudney és England említi konkrétan, míg Ostrom utal rá a cikkében. Az együttműködés célját tekintve azonban láthatunk eltéréseket. Míg Rich és Brudney és England egyértelműen a minőség és a mennyiség javítását jelöli meg, addig Parks et al. és Ostrom magát az együttműködést hangsúlyozza. Ez azt a nézetet erősíti, amelyek magát a részvétel/együttműködés megvalósulását és a közös előállítást is értéknek gondolják.

### **3.4 Az együttműködés feltételei**

A coproduction elmélet korántsem jelent univerzális és spontán létrejövő megoldást a közjavak problémájára. Számos feltétel szükséges ahhoz, hogy az együttműködés létrejöhessen.

Ostrom (1979) négy ilyet említ:

- (i) a technológia lehetőséget adjon az inputok közötti kiegészítő kapcsolatra, a fizikai határok és a megvalósíthatóság keretein belül (Kieser és Percy, 1980; Parks et al., 1979, 1981).
- (ii) legyen jogi lehetősége a szereplőknek az együttműködésre. Az együttműködés valószínűsége erősen centralizált rendszerekben sokkal kisebb, mivel az együttműködő szereplőknek kevés ráhatásuk van a szolgáltatás valódi tartalmára, az esetlegesen meglévő szándékot is nagyban lassítja, valamint költségessé teszi.
- (iii) A harmadik feltételként a hiteles elköteleződést emeli ki, ugyanis egymásra utalt felek esetén, valamint kiegészítő kapcsolatban elképzelhető, hogy amennyiben az egyik fél növeli az erőfeszítéseit, a másik fél ezt nem teszi meg, aminek következtében a következő periódusban mindkét fél csökkentheti az erőfeszítéseit. A szereplőknek bízniuk kell egymásban, hogy mindketten hajlandóak erőfeszítést tenni az együttműködés érdekében.
- (iv) Negyedik feltételként a megfelelő ösztönzési struktúra kiépítését jelöli meg.

A technológiával kapcsolatos nehézségre hívja fel a figyelmet Parks et al. (1981), ugyanis bizonyos szolgáltatásoknál (pl. oktatás, egészségügy) nehéz egyértelműen definiálni a megfelelő és szükséges termelési technológiát, amely nehezíti az együttműködés megvalósítását.

A racionális, önérdékkövető egyénre vonatkozó előfeltevések mellett a coproduction feltételeként jelenik meg az egyének által végzett költség-haszon elemzés Rich (1981). Amennyiben az állampolgárok úgy ítélik meg, hogy a költségek meghaladják a hasznaikat nem vesznek részt az együttműködésben. A korlátozott racionalitás feltételezése mellett azonban elképzelhető, hogy a költség-haszon elemzést kísérik más tényezők is, a közösségi normák, az állampolgári kötelezettségek, etikai és morális megfontolások (Schneider, 1987). Az együttműködési hajlandóság nagyobb azokban az esetekben, ha az állampolgár fontosnak gondolja a közjóságot a közösség életében, valamint, ha jó véleménnyel van az állami szervezetről. A szervezetekről, a szolgáltatásról alkotott negatív vélemény pedig csökkenti az együttműködés valószínűségét (Percy, 1984).



### 3.5 Az együttműködés csoportosítása

Sharp (1980) két típusú szolgáltatás előállítási modellt különböztetett meg, a dominánst, valamint a kooperatív (coproduction). A domináns modell legfontosabb jellemzője, hogy ebben az esetben egyértelműen az állam az egyedüli előállítója a közszolgáltatásoknak, amelyet az állampolgárok részére nyújtanak. Ebben a modellben az állampolgár, mint fogyasztó van jelen, aki meghatározza a keresletet a szolgáltatások iránt, emellett pedig lehetősége van visszajelezni a szolgáltatás minőségéről, azonban más téren nincsen beleszólása a szolgáltatás részleteibe, ítélni tud csak felette. A domináns modellben joggal vetődik fel a kérdés, hogy milyen lehetőségei vannak az állampolgárnak, hogy visszajelzést adjon a szolgáltatásról, illetve mennyi információval rendelkezik, amely alapján meg tudná ítélni annak a minőségét.

Ezzel szemben a kooperatív modellben (Sharp, 1980) a szolgáltatáshoz mindkét fél, így az állam és az állampolgár is tevékenyen hozzájárul, azaz nem csak a kereslet jelenti és visszajelzést ad, hanem egyben részt is vesz az előállításban. Sharp kiemeli a tanulási folyamatnak a fontosságát. Úgy véli, hogy a coproduction egyik fontos „mellékterméke”, hogy az együttműködés során az állampolgár is változik, ahogy többet tud meg a jószág előállításról, új ismeretekre és képességekre tesz szert, így összeségében a viselkedése az, ami nagyban befolyásolhatja a közjószág mennyiségét, minőségét. Whitaker (1980) is kiemeli, hogy a coproduction esetén az egyik cél valójában az állampolgár viselkedésének megváltoztatása.

Példaként említi a közparkok előállítását, ahol óriási különbség figyelhető meg azokon a helyeken, ahol az állampolgárok együttműködnek.

Kulcsszereplőként a kormányzati szereplőket, valamint helyi önkormányzatokat jelöli meg, akiknek a feltételeket kell biztosítani az együttműködéshez, amelynél először az állampolgárok meggyőzése a feladat, ugyanis a domináns modell azt a rutint és hozzáállást szilárdította meg az emberekben, hogy nincs értelme aktívan részt venni a szolgáltatás előállításában, mivel jelentős hatást nem lehet elérni. Ugyanakkor a coproduction modell elsődleges ajánlása nem a készségesebb bürokrácia, hanem egy részvételibb állampolgárság megteremtése (Brudney és England, 1983).

Az állampolgárok oldaláról megvalósuló önkéntes tevékenység kapcsán fontos megvizsgálni a politikai kontextust is, amelyben az létrejön, ugyanis az együttműködés hatékonyságát és eredményességét nagyban meghatározzák a politikai intézmények.

Rich (1981) különbséget tesz a kimenet, valamint az állampolgári hozzájárulás tekintetében. A kimenet lehet:

- (a) pozitív, amikor az állampolgár elősegíti a közjószág, valamint a közszolgáltatás mennyiségét és minőségét.
- (b) negatív, amikor az állampolgár szándékoltan rontja a közjószág, közszolgáltatás mennyiségét és minőségét

Míg az állampolgár szerepe lehet:

- (i) aktív, azaz tudatos cselekvés
- (ii) passzív, azaz szándékos vagy nem szándékos tétlenség

Mindkét típusú cselekvés járhat pozitív, valamint negatív következménnyel is.

Egy másik típusú csoportosítás, ahol az igénybevevők köre alapján képzik a csoportokat. Rich (1981) két csoportot különböztet meg, az egyéni és a kollektív együttműködést, míg Brudney és England (1983) három típust, az egyénit, a csoportost, valamint a kollektívet.

1. Egyéni, ahol az állami szereplő egy állampolgárral közösen állítja elő a szolgáltatást. Erre példa az oktatást, ahol a diák és a tanár közötti együttműködés a vizsgálat tárgya. Az állampolgár ebben az esetben is dönthet, hogy részt vesz-e az együttműködésben. Azonban elképzelhető olyan eset, amikor a szabályozás miatt nincs lehetősége teljesen kivonulni a szolgáltatás előállításból (pl. tankötelezettség) ekkor dönthet úgy, hogy aktív vagy passzív szerepben vesz részt az előállításban.
2. Csoportos coproduction, ahol önkéntes és aktív együttműködésre van szükség az állampolgárok egy csoportja és az állam között, ez a legtöbb esetben már formális koordinációs mechanizmust is igényel (ibid, p.63). Ilyen csoportos együttműködésre példa a közbiztonságra figyelő közösségi együttműködés

(neighborhood watch group), amelyeknek a közjóság előállítás hatékonyságának és eredményességének a javítása a célja.

Rosentraub és Warren (1987) a csoportos együttműködés kapcsán a növekvő konfliktus lehetőségét emeli ki, amely a bürokraták és az állampolgárok között lép fel. A konfliktus forrása, hogy kiegészítő és helyettesítő kapcsolat esetén, ha közjóság előállítást már részben vagy egészben az állampolgárok végzik, valamilyen szintű költségvetés csökkentés képzelhető el az állami szervezetben, a kihasználatlan kapacitások leépítése céljából. Niskanen (1975) modelljében a bürokraták célja a költségvetés maximalizálása. Alkuelőnyüket a politikusokkal szemben fennálló információ előnyükre alapozzák. A klasszikus modellben a bürokraták monopol helyzetben vannak az előállítás kapcsán, ugyanis a politikusok csak tőlük tudják megrendelni a szolgáltatást, így ezzel a helyzettel visszaélhetnek, ami az optimálisnál drágább működést eredményezhet. Ha feltételezzük, hogy a bürokraták hatással vannak a szolgáltatás költségeire, akkor elképzelhető olyan helyzet is, amelyben kísérletet tesznek, hogy egy új szabályozással vagy módosítással megdrágítsák az állampolgárok bevonását, ezáltal nehezítve a szolgáltatáselőállításban betöltött szerepük elhagyását, a hozzájárulásuk mértékének csökkentését (Kieser és Percy, 1980).

A csoportos előállításnál elképzelhető, hogy a költségek és hasznok nem egyenlően oszlanak el a csoporton belül, ezzel felvetve az egyenlőtlenség kérdését is.

3. Kollektív coproduction esetén az előállított közjóságok és közszolgáltatások hasznát az egész közösség élvezi (Clary, 1985). Ebből kifolyólag itt jelentősebb problémát jelent az olsoni kollektív cselekvés paradoxon (1965), ahol mindenkinek érdeke lenne a kollektív jószág megszerzése, azonban mindenki jobban örül annak, ha a másik végzi az erőfeszítést. Rich (1981, p.69) a kormányzat egyik fontos szerepét abban látja, hogy segítse az egyén kalkulációját, amikor arról dönt, hogy részt vesz-e az előállításban. Ez két tényezőtől múlhat: (i) a közösség számára a probléma megoldásához rendelkezésre álló erőforrások mennyisége (ii) annak a mérlegelése, hogy a közösség többi tagja milyen valószínűséggel járul hozzá megfelelő mennyiségben az előállításához. Ezért a kormányzatnak elsősorban arra kell törekednie, hogy az együttműködés költségét csökkentse, a kommunikációt javítsa és valós esélyt teremtsen az állampolgári részvételhez.

### 3.6 Elvárások és kihívások

A kooperatív közszolgáltatások első generációs elméletei kapcsán Percy (1984) öt általános várakozást különít el:

- (i) a coproduction pozitívan hat a közszolgáltatások minőségére
- (ii) csökkenő előállítási költségekkel, költségmegtakarítás
- (iii) az együttműködés javít az állami szereplők hozzáállásán és nyitottabbak lesznek az állampolgárok preferenciáira és szükségleteire.
- (iv) a coproductionnak köszönhetően nagyobb tudásra tesznek szert az állampolgárok mind a szolgáltatás tartalmáról, mind a technológiáról és az ehhez kapcsolódó határokról,
- (v) a coproduction elmélet hozzájárulhat más típusú állampolgári részvételhez

Brudney és England (1993) további három várakozást fogalmaz meg:

- (vi) rugalmasabb szolgáltatáselőállítás
- (vii) javuló kormányzási képesség
- (viii) a rendelkezésre álló humán erőforrás növekedése

Wilson (1981) szerint

- (ix) erőteljesebb állampolgári kontroll a szolgáltatás-előállítás során

Rosebraub és Sharp, 1981; Schneider, 1987:

- (x) erősödő demokrácia

A pozitív várakozások mellett azonban számos valós és potenciális veszélyt jelent az együttműködés. Ezek leggyakrabban az egyenlőtlenség és a méltányosság kérdését érintik. Az egyik probléma, hogy nehéz azonos feltételeket és lehetőséget biztosítani az állampolgárok számára az együttműködésben való részvételre. Warren et al., (1984), akik rámutattak, hogy a rosszabb anyagi helyzetben lévő állampolgárok kisebb valószínűséggel vesznek részt az együttműködésben, mint a jobb helyzetben lévők, ugyanis nekik van idejük, kapacitásuk és erőforrásuk arra, hogy aktívan részt vegyenek az előállításban. Azok, akik akaratukon kívül nem tudnak kooperálni, rosszabb minőségű szolgáltatásban részesülnek. Ez leginkább az egyéni és csoportos formánál fordulhat elő, a kollektív esetben ugyanis a kizárhatóság nehézsége miatt a közjóságot minden állampolgár ugyanolyan mennyiségben és minőségben fogyasztja.

#### **4 KOOPERATÍV KÖZSZOLGÁLTATÁSOK - MÁSODIK GENERÁCIÓS ELMÉLETEK**

Az alábbi fejezetben bemutatjuk, hogy a kooperatív közszolgáltatások elmélet milyen eltéréseket mutat az első generációhoz képest, melyek a második generáció főbb kérdései és kutatásai.

Az irodalom első generációja az 1970-es, 1980-as évek első felében született. Az első generáció lezárásának Ostrom 1996-os szintetizáló, összegző cikkét tekintjük. Az irányzat az 1980-as évek második felétől a 2000-es évek közepéig kiszorult a kutatók érdeklődéséből.

Az első generáció és a második generáció között eltelt hosszabb, háttérbe szorult időszak okaként Brudney (2021) az 1990-es éveket egyértelműen domináló Új Közszolgálati Menedzsment (NPM) irodalmat jelöli meg, amelynek alapjaihoz nem jól illeszkedett a kooperatív elmélet, ezért ebben az időszakban a téma kutatói leginkább az önkéntességgel, valamint a non-profit szervezetekkel foglalkozó folyóiratokban publikáltak. A főáramba való visszatérést az NPM egyre inkább háttérbe szorulása mellett a gazdasági válság (2008) is segítette. Nem véletlen, hogy a második generációs elméletek a kooperatív közszolgáltatások kiindulópontjaként többször az NPM hanyatlását jelölik meg (McMullin, 2021).

Mivel az NPM irányzat dominánsan a piaci koordinációt és a piaci megközelítést hangsúlyozza, ezért szükségképpen fogyasztó szerepben látja az állampolgárokat, ami jelentős eltérést mutat a co-production<sup>19</sup> elmélet által képviselt egyéni felfogásától. Ebben a gondolatkörben a co-production megközelítése legfeljebb az állampolgárok és a szolgáltatást nyújtó állam közötti helyettesítő szerepben képzelhető el, amelynek elsődleges célja a költségcsökkentés, a gazdasági racionalitás. Míg a co-production az állampolgárok képessé tételét hangsúlyozza, addig az NPM egyértelmű elhatárolást tesz a menedzserek, szakértők és a felhasználók esetén (többek között a szakértelem miatt) és ezáltal rögzíti a hatalmi egyenlőtlenségeket a felek között. egyik negatívumaként tekintik, hogy leginkább megbízottként, végrehajtóként kezelte a közszekort és az általánosan

---

<sup>19</sup> Érdekes, hogy míg az első generációs irodalomban a coproduction kifejezést használták, addig a második generációban már a co-production verzió az elterjedtebb. Ezért ennél a fejezetnél mi is ezt használjuk.

megfogalmazott közcélok pedig egyáltalán nem a szolgáltatásokat helyezték a középpontba (Loeffler és Bovaird, 2021b). Ennek okán csak nagyon korlátozott lehetőség áll az állampolgárok rendelkezésére, hogy a meglévő zárt rendszereken belül valódi hatást gyakoroljanak a szolgáltatásokra (Strokosch és Osborne, 2021).

Emellett, ahogy bemutattuk a közjóság kapcsán, elképzelhetőek azok az esetek, amikor csak az állam, vagy csak a piac nyújt bizonyos szolgáltatásokat, azonban ezeknek a minősége nem minden esetben találkozik az igénybevevők elvárásaival. Ezeken a területeken a civil szektorra is szükség van, hogy kiegészítse, helyettesítse őket. Ezt emeli ki Szentés (2006 p.43-44) „a piaci kudarcok, mind a kormányzati kudarcok esetén a civil társadalomnak, így a civil szervezeteknek, tömegmozgalmaknak kell betöltenie az „ellensúlyozó szerepet” a gazdaságban. Ez nemcsak nemzeti, de világszinten is feladata, hogy a piacot és az államot is korlátozza és a „megfelelő irányba terelje”.

Ráadásul a hirschmanni megközelítés alapján, míg a korábbi évtizedek trendje a piaci mechanizmusok erősítése, a szolgáltatások kiszervezése leginkább a kivonulást tette lehetővé (Pestoff, 2008). Ezzel szemben a co-production kapcsán a tiltakozás lehetősége is erősödik.

Sem az állami dominanciára és a bürokratikus koordinációra (Kornai, 1983) épülő klasszikus közszolgáltatási modell, sem az NPM típusú, piaci koordinációra épülő modell nem illeszkedik a közösségekre építő kooperatív modell (Davis és Ostrom, 1991; Brandsen és Honigh 2016; Pestoff 2008) feltevéseihez. Loeffler és Bovaird (2021b) is hangsúlyozzák, hogy az együttműködésnek az átláthatóság, az elszámoltathatóság, a méltányosság és a fenntarthatóság figyelembevételével kell megvalósulnia.

Az ostromi intézményi kutatási program egyik fontos tanulsága, hogy az elemzésekben tartózkodni kell az egyes szektorok, így a magán és a közszektor teljes szétválasztásától, valamint csak az egyik szereplőre építő modellektől (Boettke et al. 2015). A kutatási program célja nem az általánosítás, hanem a lehetséges megoldások megtalálása, a kollektív cselekvési problémák és a különböző körülmények mellett meglévő társadalmi problémák vizsgálata. Ezért a heterogenitás és a sokszínűség fontos alkotóeleme a megközelítésnek (Aligica, 2014, 2016; Harris et al., 2020).

Az utóbbi időben a bürokráciával, közpolitikával és közmenedzsmenttel foglalkozó irodalom jelentős része a meglévő modellek és struktúrák újragondolásáról és megújításáról szól (Vigoda-Gadot és Mizrahi 2014; Brandsen és Honigh 2016; Filipe et al., 2017); Wagner et al. 2016).

Ezzel szemben napjainkban az egyik legnépszerűbb kutatási témává nőtte ki magát a co-production elmélet, legfőképpen a közmenedzsment és közpolitika területén. Az elmélet tudományterületi sokszínűségét mutatja, hogy a kezdeti időszakot domináló politikai gazdaságtani megközelítést követően a közmenedzsment irodalmon át a public value iskoláig megjelent kutatási irányzatként (Loeffler és Bovaird, 2021). Ugyanakkor az értékek kapcsán gyakran merülnek fel dilemmák. Amíg a magánjavak esetén könnyen elhatárolható a javak megszerzése által kapott haszon, érték (private value), addig a közjavak, közszolgáltatások esetén a magán és a közösségi értékek (private és public value) megkülönböztetése nem ennyire kézenfekvő (Aligica és Tarko, 2013). Melyek azok az értékek, amelyeket a közösség a magáénak vall? Hogyan válnak egyes magánértékek később közösségi értéké, milyen folyamatnak köszönhetően?

Az újdonsült népszerűség okát Bouckaert (2009) három tényezőben látja:

- (i) Túl nagy a kormányzat aránya a GDP-n belül, a GDP arányos államadósságok magasak. Az államok a költségvetési hiány csökkentését tűzték ki célul.
- (ii) A közszeaktor hatékonysága általánosan alacsony, ennek javításán dolgoznak az államok
- (iii) A másik probléma, hogy viszonylag alacsony az intézményekbe vetett bizalom (Kampen et al., 2006). Az 1980-1990-es években a kormányba vetett csökkenő bizalom táplálta az aggodalmakat a közszolgáltatásokkal kapcsolatban Fledderus et al. (2014).

Osborne et al. (2016) szerint,

- (iv) Az ok a tudáshiány, vagyis az a felismerés, hogy a közszolgáltatást nyújtó szervezetek vannak inkább ráutalva a közösségekre és nem fordítva.

Pestoff (2008) alapján,

- (v) a jóléti állam, a demokrácia válsága irányította a figyelmet az elméletre.

A növekvő népszerűséget mutatja, hogy az Európai Unió is egyre nagyobb hangsúlyt helyez a co-production elméletre, amit a közjóságok és közszolgáltatások „inkluzív” módon történő előállításának tartanak, amelytől a minőség javulását várják különösen a hátrányos helyzetű állampolgárok esetén (Stott, 2018).

#### 4.1 Régi és új kérdések

A következőkben bemutatjuk, hogy melyek azok a kérdések, amelyek megosztják a téma kutatóit, illetve mennyiben változott az első generációban is látott definiálási probléma.

Loeffler és Bovaird (2021) kutatók között húzódó főbb „törésvonalakat” két kérdésben látják:

- (i) Önkéntes vagy kötelező együttműködés?

Az első generációnál is felmerült dilemma továbbra is aktuális a kutatók között, miszerint a co-production által értelmezett állampolgári részvételnek szükségképpen teljesen önkéntesnek kell maradnia, vagy elképzelhető-e a kötelezhetőség? A legtöbb szerző továbbra is az önkéntesség mellett foglal állást. Ez a kérdés azonban szinte egyöntetűen csak az állampolgárok oldaláról jelenik meg, így az ő nézőpontjukból vizsgáljuk a részvételt. Azonban, ha amellet érvelünk, hogy a megfelelő mennyiségű és minőségű közjóság, közszolgáltatás előállítása során mindkét résztvevőt, az állampolgárt és az államot is egyenrangú félként kell kezelnünk, akkor úgy véljük, hogy nem elegendő csak az állampolgárok kérdését felvetni.

Az információs és hatalmi aszimmetria miatt a kötelezhetőség lehetősége szinte teljes egészében – rövid távon mindenképpen – csak az állam számára érhető el. Ebből kifolyólag a kötelezhetőség megengedése szükségszerűen a már jelenleg is meglévő hatalmi és információs aszimmetria erősítését eredményezi, amely ellentétes az elmélet elképzelésével, amely a közszolgáltatás előállításában az egyenlő jogosultságokra épít. Állításunk szerint akkor elfogadható a kötelezővé tétel, amennyiben ez a kikényszerítés mindkét irányban végrehajtható. Ugyanakkor, mivel ez a szereplők közötti információs és hatalmi aszimmetria miatt nem megvalósítható - vagy az egyik félre jelentősen magasabb ellenőrzési tranzakciós költségeket hárít (Furubotn és Richter, 2005) - ezért kooperatív közszolgáltatásról csak akkor beszélhetünk, amennyiben ez önkéntes kollektív cselekvés mentén valósul meg.



(ii) Felülről lefelé vagy alulról felfelé irányuló kezdeményezés?

A co-production-nek egy felülről lefelé vagy egy lentől felfelé történő kezdeményezésnek kell lennie? A legtöbb kutató azon az állásponton van, hogy a fentről lefelé történő kezdeményezés nem megfelelő. Ezzel szemben számos közpolitikai reformnál, egyszerű fentről lefelé zajló menedzsment eszköznek tekintik a bevonást.

Ebben a kérdésben figyelembe kell vennünk az adott ország, az adott társadalom jelenlegi preferenciáit, attitűdjét, az informális és formális intézményeit. Az intézményi változásokról tudjuk, hogy ellentétben az általános neoklasszikus közgazdasági előfeltevéssel, vélekedéssel, amely külsőleg adott egyéneket feltételez, az egyén is folyamatosan formálódik. Ebben a folyamatban is számítanak az intézmények, amelyek új szokásokat és új preferenciákat is hozhatnak. Elképzelhető, hogy az állampolgárok, amit a legjobbnak gondolnak ma, korántsem biztos, hogy megegyezik azzal, amit holnap fognak gondolni (Hodgson,2003 p.173). Ebből kifolyólag el tudunk képzelni olyan állapotot, amelynél a kollektív cselekvés problémája mellett magához kell ragadnia a kezdeményezést az államnak, hogy megakadályozza, hogy a közjószág a hatékony szint alatt legyen előállítva vagy bizonyos közjószágot meritokratikus jószágként kezelünk.

Állításunk szerint nem a kezdeményezés iránya a döntő az együttműködés szempontjából. Mindkét esetben lehet siker és kudarccal egyaránt, ezt az adott helyzet és kontextus dönti el, ezért erre általános érvényű megállapítást szerintünk nem lehet tenni. Ha a sikerében és kudarccában nem is, a fenntarthatóság szempontjából az alulról történő kezdeményezés a kedvezőbb, ugyanis ebben az esetben vélelmezhetjük, hogy ez akár informális intézménnyé is válhat, amelyek tartósabbak, mint a formális intézmények (North, 2010). A kollektív co-production során előálló kihívásokat hangsúlyozza Jackson (2021) is, Olson, valamint a Alchian és Demsetz (1972) csoportos előállításra vonatkozó elmélete alapján.

Ezen felül fontos megemlíteni a társadalmi tőke kérdését<sup>20</sup>, amely az egyik célja lehet az elmélet alkalmazásának és amely új szempontokat vehet fel a megvalósítás irányának tekintetében.

---

<sup>20</sup> A társadalmi tőke egyes definícióiról és mibenlétéről részletes áttekintést ad Adler és Kwon (2002).

A társadalmi tőke, így a bizalom, a normák, valamint a hálózatok létrejötte segítheti a társadalmat, hogy a kollektív cselekvés problémáját megoldja és egyben javítsa az egyének, csoportok közötti koordinációt Putnam et al. (1993). Azonban nem minden esetben nyilvánvaló, hogy az állam hol tud társadalmi tőkét létrehozni, ugyanis az gyakran olyan módon jön létre (pl. történelmi tapasztalatok), amelyek az állam hatókörén kívül esnek. Az állam leginkább az oktatáson, valamint a hatékonyan előállított közjóságokon, tulajdonjogokon, közbiztonságon keresztül képes a társadalmi tőkére hatni (Fukuyama, 2010). Putnam elsősorban az alulról felfelé történő társadalmi tőkeképződést vizsgálta, azonban számos kutatás a felülről lefelé zajló folyamatot vizsgálja, miszerint a formális intézmények, a kormányzati cselekvés hogyan segíti elő vagy éppen akadályozza a társadalmi tőke létrejöttét a társadalomban (Adler és Kwon, 2002). Ez is azt sugallja, hogy nem feltétlen a megvalósítás iránya az elsődleges kérdés.

#### **4.1.1 Definíciók**

A co-production területén gyakran előkerülő kérdés továbbra is, hogy a számos definíciós kísérlet valójában hozzájárul-e az elmélet fejlődéséhez? A másik probléma, hogy az újabbnál újabb definíciók szinte lehetlenné teszik a konszenzus elérését, a jelenlegi trend alapján azt valószínűsítjük, hogy rövid távon továbbra is több definíció párhuzamosan „él” majd az irodalomban. Meglátásunk szerint az egyes definíciók között egyre apróbb eltérések figyelhetők csak meg, ezért hosszú távon talán kialakulhat egy konszenzusos definíció.

Az apróbb eltéréseket mutatja az is, hogy lényegében minden co-production területén született szakirodalom ugyanazt érti a fogalom alatt, ugyanakkor jelenleg még az az igény jelenik meg, hogy a kutatók a szűkebb kutatási kérdésükhöz mindinkább közel álló definíciót fogalmazzanak meg és alkalmazzanak. Loeffler és Bovaird (2021b) a láttelepet jelentő kézikönyvben 14 definíciót hasonlít össze az utóbbi 40 évből, amelyek közül 4 tartozik az általunk használt első generációs irodalom közé, a fennmaradó 11 definíció az utóbbi 15 év eredménye.

Ebből is látható, hogy drasztikusan megnőtt a definíciós kérdéseket is tárgyaló publikációk száma, illetve jelenleg átlagosan majdnem évente tűnik fel vezető folyóiratokban új meghatározás. Az eltérések inkább arra vonatkoznak, hogyan határozzák meg a szereplők körét, például az államot a szakembereken (professionals)

és így az egyéneken vagy inkább az egyes szervezetein (organizations) keresztül ragadják meg. Az állampolgárok kifejezésben szinte teljes konszenzus van a definíciók között. Néhány esetben fordul elő hangsúlybeli eltérés, hogy az állampolgár (citizen) szerep kerül-e középpontba vagy emellett/helyett feltűnik a szolgáltatás igénybevevője (service user) kifejezés is.

A legélesebb különbségek inkább az együttműködés céljában fedezhetőek fel. Egyes esetekben nem kerül elő pontosan, mi a cél, ezekben az esetekben a fókusz a szereplők közötti kapcsolaton van. Azoknál a meghatározásoknál, ahol előkerül a cél, két csoportot különböztethetünk meg. A nagyobb csoport, amelyben az együttműködés célja a szolgáltatás előállítása, míg a másik esetben bizonyos specifikusabb eredmények kerülnek megfogalmazásra, így például a hatékonyság.

Voorberg et al. (2015) irodalom áttekintése az 1987 és 2013 közötti tanulmányokról is azt erősíti meg, hogy a cikkek többsége egyáltalán nem említi, hogy mi az kooperáció célja. A tanulmányok kisebb része az eredményesség, valamint a hatékonyság javítását jelölte meg.

2. táblázat A második generációs elméletek néhány definíciója

<p>A co-production meghatározása szerint rendszeres szolgáltatásnyújtás, rendszeres hosszú távú kapcsolaton keresztül a professzionális szolgáltatásnyújtó és a szolgáltatás felhasználója vagy a közösség más tagjai között, ahol minden fél jelentős erőforrásokat biztosít</p>	<p>Bovaird és Downe, 2008</p>
<p>A co-production a polgárok bevonása a közszolgáltatás nyújtásába és úgy eredményeket elérni, hogy ha kis részben is, de az az egyén viselkedésén is múljon.</p>	<p>Loeffler et al., 2008</p>
<p>A co-production a közszolgáltatások nyújtásának egy kölcsönös és egyenlő kapcsolatra épülő módja a szakemberek és a szolgáltatást használók, az ő családjaik és szomszédjaik között. Ahol a szolgáltatásnyújtás az együttműködés elvén történik, mind a városrészek, mind a szolgáltatások sokkal hatékonyabbá válnak</p>	<p>Boyle és Harris, 2009</p>
<p>A co-production egy partnerség az állampolgárok és a közszolgáltatások között egy értékes eredmény érdekében</p>	<p>Horne és Shirley, 2009.</p>
<p>A co-production, ahol a közszolgáltatások önkéntes és nem önkéntes felhasználói bevonásra kerülnek a tervezésbe, menedzsmentbe, a szolgáltatás nyújtásába és az értékelésbe</p>	<p>Osborne et al.,2016</p>
<p>A közszolgálati szervezetek és az állampolgárok a jobb eredmények (outcome) vagy a nagyobb hatékonyság érdekében használják egymás eszközeit, erőforrásait és hozzájárulását</p>	<p>Loeffler és Bovaird (2021b)</p>

Forrás: saját szerkesztés

#### 4.1.2 Szakaszok

Míg az első generációs elmélet a közszolgáltatás és a közjószág előállítását egyetlen folyamatként írta le, addig a második generáció megkülönbözteti az előállítás egyes szakaszait. Ez az újítás lehetőséget ad arra, hogy a közszolgáltatás előállítás egyes „pillanatait” mélyebb elemzés alá lehessen venni.

Ebben az esetben a közszolgáltatás folyamatáról, láncolatáról beszélünk.

Bovaird (2007) esettanulmányokra épülő cikkében azt vizsgálta, hogy az állami szereplő és a közösség között milyen típusú együttműködés lehetséges, amennyiben az a közszolgáltatásnyújtás tervezési és az előállítási szakaszában történik. Ez alapján az alábbi eseteket különböztethetjük meg:

- (i) Hagyományos szolgáltatásnyújtás - állami szereplő a tervező és az előállító is
- (ii) Közös szolgáltatásnyújtás – állami szereplő a tervező, az előállítást közösen végzik
- (iii) Közösségi előállítás – állami szereplő a tervező, az előállítást a felhasználó/közösség végzi
- (iv) Hagyományos szolgáltatásnyújtás a közösséggel – az állami szereplő és a felhasználó/közösség közösen végzi a tervezést, az előállítást az állami szereplő végzi
- (v) Co-production – az állami szereplő és a felhasználó/közösség közösen tervezi és állítja elő a szolgáltatást
- (vi) Közösségi előállítás II. – az állami szereplő és a felhasználó/közösség közösen tervez, de a felhasználó/közösség az előállító

Később Loeffler és Bovaird (2013) az egyes szakaszokat mélyebb bontásban tárgyalja, így bevezetik a „4 Co's” fogalmát, amely a co-production kifejezésre alapozva nevében is megjeleníti, így külön tárgyalják a szolgáltatás terjedelmének meghatározását, magát a szolgáltatás tervezést, az előállítást és az értékelést. Később (2021) ezt még tovább bontják:

- (a) Co-commissioning
  - 1) Co-planning
  - 2) Co-prioritisation
  - 3) Co-financing
- (b) Co-design,
- (c) Co-delivery
  - 1) Co-management
  - 2) Co-implementation
- (d) Co-assessment
  - 1) Co-monitoring
  - 2) Co-evaluation

Az (a) és (b) tervezési szakaszban az egyik gyakori eszköz a részvételi költségvetés, a polgári gyűlések és a szolgáltatási lab-ek. A (c) szakaszban, a végrehajtásnál (Loeffler és Bovaird, 2021) a közösségi központok, ifjúsági klubok, könyvtárak, „szomszédfigyelők” (van Eijk, 2018) példáját említi, míg a (d) szakaszban az online értékelő felületeket.

Nabatchi et al. (2017) a szakirodalom szintetizálására tett kísérletet, a különböző megközelítések közötti kapcsolat megteremtésével. Úgy látták, a szakaszok tekintetében a fentebb említett (a-d) négyes elhatárolás, a mélyebb szintek említése nélkül, tekinthető konszenzusosnak az irodalomban. Ez alapján az elhatározás szakasz alatt érthetjük a stratégiai irány és cél meghatározását és az igények priorizálását, vagyis arra keressük a választ, kinek mire van szüksége és milyen eredményeket tudunk elérni? Ez a szakasz legtöbb esetben a politikusok és a top menedzserek által végzett tevékenység. A tervezési szakaszban a korábban meghatározott szükségégek alapján kidolgozásra kerül egy stratégia vagy egy terv arra vonatkozóan, hogy miképpen történhet a megvalósítás, ezt követi a megvalósítási szakasz, ahol a korábbi terveknek, stratégiáknak megfelelően lezajlik a végrehajtás. És végül az értékelés/ellenőrzés, ahol a folyamat eredményeit értékelik a szereplők. (Nabatchi et al., 2017).

Ettől eltérő szemszögből határolja el a szakaszokat Strokosch és Osborne (2021), akik nem a co-production-t értelmezik a teljes láncolatot leíró fogalomként, hanem a felhasználói értékteremtés szemszögből, illetve a Közzolgáltatás Logikája (Public

Service Logic<sup>21</sup>) szemszögéből tekintve a részvétel *egy* szakaszaként kezelik. Ez lényeges különbség az irodalom többi cikkéhez képest.

Véleményük szerint ez lehetőséget biztosít egy holisztikusabb értelmezésére az állampolgári részvételnek. Két típusát különböztetik meg a részvétel folyamatának, (a) belsőt és (b) külsőt. A belső részvétel a közszolgáltatás nyújtás egy beágyazott része, ide sorolják a szolgáltatás igénybevétele során gyűjtött tapasztalatokat, amelyek meghatározzák az igénybevevők rövid távú elégedettségét, valamint a szolgáltatás állampolgárokra gyakorolt hosszú távú hatásosságát. A külső részvétel kategória egyik legfontosabb jellemzője, hogy a részvételi folyamatot egy közcélú szervezet kontrollálja, irányítja. Ide sorolják a co-productiont is, amelyben az állampolgárok önkéntesen vesznek részt a közszolgáltatás előállításában, menedzselésében. A belső részvételi folyamat mellett a külső is előállíthat értéket (ami lehet akár negatív is Williams,2016), javíthatja az állampolgárok önértékelését, új készségeket és képességeket fejleszthet, és hatással lehet a közszolgáltatás eredményeinek elérésére (Strokosch és Osborne, 2021. p.125).

Ez alapján a következő szakaszokat különböztetik meg:

- (i) Co- experience
- (ii) Co-construction
- (iii) Co-production
- (iv) Co-design

A fentebb is ismertetett szakaszok azonban felvetik annak a kérdését, hogy az egyes szakaszokban való részvétel már kooperatív közszolgáltatásnak tekinthető-e. Brandsen és Honingh (2016) kiemeli, hogy az egyik lényeges szempont, hogy közvetlen legyen a kapcsolat a résztvevők között bármely szakasról is van szó, emellett fontos, hogy az előállításhoz valamely szakaszon keresztül kell hozzájárulni. Érvelésük szerint ezért az egyszerű érdekképviselés egy testületen keresztül nem tekinthető kooperatív közszolgáltatásnak, mert így nehezen lehetne meghatározni, hogy mi a különbség a részvétel és a kooperatív közszolgáltatás között. Hasonlóan szűkíti a co-production koncepciót Alford (2013), aki a közös tevékenységet a „csinálni valamit” (p.75) elemet hangsúlyozza a közös döntéssel szemben.

---

<sup>21</sup> A keretrendszer bővítéséről lásd Alford (2016) és Eriksson (2019)

## 4.2 Feltételek és motivációk - állam

Voorberg et al. (2015) 122 cikket és könyvet vizsgáltak 1987 és 2013 közötti időintervallumban co-production témakörben. A befolyásoló tényezőket két csoportra osztották az együttműködésben résztvevő szereplők szerint, így az állami szereplőre és az állampolgárokra. A cikkekben előforduló tényezőket gyakoriságuk alapján rendezték.

Az első kategóriában a szervezeti (állami) oldalt befolyásoló tényezők:

- (i) Ez alapján első helyen a szervezet kompatibilitását említik, amelyhez a szervezeti struktúra, a belső folyamatok, valamint az elérhető infrastruktúra tartozik.
- (ii) Második helyen az állami oldal hozzáállása található, amelybe mind a politikusok, mind a bürokraták beletartoznak. Kiemelik, hogy számos ellenérzés tapasztalható a bürokraták, valamint a politikusok oldaláról, főként az állampolgárok megbízhatatlansága és kiszámíthatatlan viselkedése miatt. Emellett a status-quo fenntartása is az okok között szerepel, ugyanis az állampolgárok bevonásával úgy érzik, elveszítenék a hatáskörük, valamint az irányítási lehetőségeik jelentős részét.
- (iii) Harmadik helyen a kockázatkerülést találjuk, amely a szervezeti kultúrának a jelentőségét mutatja. Amennyiben nem része a kultúrának az állampolgári bevonás és a részvételiség, így legtöbb esetben nem tudják elképzelni, hogy az állampolgárok a klasszikus igénybevevői szerepen felül más szerepben is feltűnjenek.
- (iv) A negyedik, utolsó említett kategória az ösztönzők szerepe a folyamatban, amelynek legfőbb oka, hogy az állami szereplők nincsenek annak a tudásnak a birtokában, pontosan milyen előnyeik és lehetőségük származna a co-production koncepcióból, valamint hogyan javulna a szolgáltatás minősége (Voorberg et al, 2015).

Ezt kiegészítve kérdőíves felmérésük kapcsán van Eijk et al. (2019) az általános szervezeti karakterisztika és struktúra helyett a kooperatív kezdeményezéshez közvetlenül kötődő munkafeltételeket és körülményeket (autonómia, bürokratikus korlátok) találták döntőnek. Ez azt is jelenti, hogy a megvalósítás kapcsán nem feltétlen szükséges rögtön az egész szervezeti struktúrának átalakulnia, a megfelelő



feltételek gyorsabban megteremthetőek, ha elegendő a kisebb szervezeti egységre fókuszálni.

Az állam hozzáállása kapcsán elképzelhető, hogy egy nem-állami előállítóra veszélyként tekint az állam, ami befolyásolja az állampolgárokkal meglévő kapcsolatát is, hiszen a megjelenésük az állam hiányosságait emeli ki. Sőt egyes megközelítésekben az állam autoritásának az egyik mutatója is lehet, hogy képes közszolgáltatásokat előállítani, ezért az állam szempontjából egy nem-állami szereplőnek a belépése veszélyként is megjelenhet, hiszen versenytársként azt a látszatot erősítheti, hogy az állam kevésbé vagy teljesen alkalmatlan bizonyos feladatok ellátására (Tsai, 2011). Más elméletekben ez nem a kormányzati kudarc egyik megtestesítője, inkább olyan pozitív externáliákat okozó tevékenység, amely akár javíthatja is az együttműködést az állam és az állampolgárok között (Tsai, 2011).

Amennyiben az államot nem csak a gazdasági racionalitásból fakadó potenciális előnyök motiválják, hanem azok a tényezők is, mint amelyeket a fejezetünk bevezetőjében említettünk, így a bizalom növelése, a demokrácia erősítése, illetve a társadalmi tőke létrehozása, akkor mindenképpen a kooperatív modell felé kell elmozdulnia.

Egyrészt a közszektornak kulcsszerepe van abban, hogy kialakuljon a hálózatos társadalom, ahol kiemelt fontosságú, hogy milyen az adott ország oktatásának a minősége, amely többek között az élethosszig tartó tanulást, a kreativitást és az innovációt helyezi előtérbe, ezáltal elősegítve az állampolgári részvételt a politikai döntéshozatalban (Castells és Cardoso, 2006) is.

További feltételként fogalmazható meg, hogy a szolgáltatást használóknak és a szakembereknek közösen kell fejleszteniük a kapcsolatukat, ami helyenként kockázattal is jár. Az igénybe vevőtől bizalmat követel meg a szakemberek felé, de a szakembereknek is fel kell készülniük arra, hogy megbízzanak a felhasználók döntéseiben és a magatartásukban (Bovaird 2007). További két kiemelkedő feladat az állami hivatalok előtt, hogy nagyobb figyelmet fordítsanak a kulcsszereplőkre és arra, hogy a közszféra mit tud valójában nyújtani az állampolgároknak, ez lényegében felfogható az állami szektor marketing feladataként is. Másodrészt a hivataloknak fel kell készülniük, hogy meghatározó (pl. engedélyező) szerepet töltsenek be a közeljövőben (Bovaird és Downe 2008). Megfelelő állami kapacitások és azok

megfelelő irányú felhasználása is szükséges például a válságok megoldásához, amelyhez az állam átalakulása is szükséges (Mazzucato, 2020). Ez a típusú állami kapacitása egyszerre jelenti a közszektor képességeit, a közpolitikák megtervezéséhez, a végrehajtásához szükséges erőforrásokat, beleértve a közszolgáltatásokat is (Mazucatto és Kattel, 2020). A co-production a közszolgáltatások ellenállóképességének (Brousella et al., 2020) a növeléséhez járulhat hozzá.

Az állam mellett kiemelt figyelem irányul az egyes non-profit, harmadik szektorbeli szervezetekre is, akik katalizátorai lehetnek a közös előállítás folyamatának, azonban ahogy Pestoff (2012) bemutatta, korántsem egyértelmű, hogy minden civil szervezet képes ezt a szerepet betölteni. Ennek egyik oka, hogy a közszektor szervezeteihez hasonlóan, nem rendelkeznek elegendő szervezeti tudással és kapacitással a folyamat megvalósításához, ezáltal egyfajta üvegplafon jelenséget előidézve az állampolgárok számára, akik esetleges akartuk ellenére sem képesek részt venni a folyamatokban.

#### **4.3 Feltételek és motivációk – állampolgárok**

Az állampolgárok részvételét leginkább befolyásoló tényezők a szakirodalomban Voorberg et al. (2015) alapján:

- (i) Első helyen az egyéni jellemzők szerepeltek, így például az iskolázottság, a családi állapot és az értékrend, az állampolgári kötelességtudat.
- (ii) Második helyen említették az állampolgárok szubjektív érzését arról, hogy mennyiben képes a részvételre, illetve az azonosulás mértékét, hogy „sajátjaként” tekint-e a szolgáltatásra.
- (iii) A harmadik tényezőként a társadalmi tőke szerepelt, amelyet a szakirodalom is az egyik legfontosabb kérdésnek tekint a kollektív cselekvés és a co-production kapcsán, emellett az állampolgárok bizalmának szintje jelent meg meghatározó befolyásoló tényezőként.

Ehhez hasonló szempontokat említ van Eijk és Steen (2016), akik hasonlóan három tényezőt különböztettek meg a közszolgáltatásnyújtásban való részvétel kapcsán:

- (i) A közszolgáltatásról alkotott elképzelés és a hozzájáruláshoz szükséges kompetenciák megléte
- (ii) Az egyéni jellemzők
- (iii) önérdék és a közösségközpontú motivációk mértéke

A racionális költség-haszon elemzésen túli motivációval foglalkozik Alford (2009) is, aki három tényezőt említ, a belső ösztönzőket, a társadalmi értékeket, valamint a normatív célokat. A nem materiális belső ösztönzők alatt a szolidaritás és az altruizmus fogalmát, míg a társadalmi értékeknél a más emberekkel történő interakciót, a mások véleményének elfogadását érti. Hangsúlyozza a normatív célokat, mint a részvételiség, a demokrácia erősítésének igénye. Úgy véli, akkor lehet leginkább működőképes a közös előállítás, ha a folyamat mindhárom tényezőre hatással tud lenni.

Verschuere et al. (2012) a belépési korlátok jelentőségére hívja fel a figyelmet. Ebbe beletartozik, hogy milyen lehetőségek állnak az állampolgárok rendelkezésére, mekkora tranzakciós költséggel jár a kooperációban való részvétel. A kooperáció valószínűségét a belépés költsége, valamint az egyéni motivációk együttesen adják.

Bovaird (2007) szerint fontos, hogy a döntéshozók és az állampolgárok is nyitottak és befogadók legyenek az új lehetőségek irányába. A jelenség, hogy a szakpolitika alakítás megszűnt egy tisztán felülről-lefele irányuló folyamatnak lenni és inkább egy tárgyalási folyamattá vált a különböző kölcsönhatásban levő rendszerek között, szintén segítheti a közös gondolkodás és a közös cselekvés elindulását. Ezen felül a co-production megvalósítását sem lehet egyszerűen és tökéletesen általánosítani, valamint másolhatóvá tenni, ugyanis releváns különbségek vannak az egyes országok formális és informális intézményrendszere között. Fontos, hogy az állampolgári oldal is motiválva legyen az együttműködésre, ehhez azonban politikai támogatásra, megfelelő intézményekre van szükség, máskülönben nem lesz sikeres a megvalósítás (Pestoff, 2008).

A motivációs elméletek egyben azt is sugallják, hogy az állampolgárokat nem csak az érdekli, hogy milyen szolgáltatások elérhetőek a számukra, hanem az is, hogy ki állítja elő őket, az állam, egy piaci vagy esetleg valamilyen civil szereplő.

Az együttműködésben két szempontot érdemes külön kezelni, ami a kollektív cselekvési probléma megoldásában segít. A szereplők képességét és hajlandóságát.

A hajlandóság kapcsán az együttműködésben részt vevő felek eltérő motivációit értjük. Az állam részéről gyakran remélik a döntéshozók, hogy az együttműködésből következően az államba, önkormányzatokba és a politikusokba vetett bizalom növekedni fog. Mivel a közjavak és közszolgáltatások minőségével való elégedettség

az egyik legerősebb változó a politikai intézményekbe vetett bizalom esetén (Medgyesi és Boda, 2018).

Az állam gyakran, a magas tranzakciós költségek okán is, időpazarló és olyan tevékenységként kezeli az együttműködést, amely eltereli a figyelmét a hatékony közszolgáltatásnyújtásról, ugyanis az együttműködés létrehozása és működtetése csak felesleges további nehézségeket jelent a számára (Osborne és Strokosch, 2013). Az állampolgárok motivációit vizsgálva sem kézenfekvő, hogy automatikusan, felismerve a tényleges vagy potenciális egymásrautaltságot, részt vesznek a közjavak, közszolgáltatások előállításában. A motivációikat illetően gyakran előforduló érv, hogy az állampolgárokat elégedettséggel tölti el, ha részt vehetnek a folyamatban, valamint azokat az értékeket, javakat, amelyek előállításában ők is részt vettek, magasabbra értékeli (Shand, 2015), az egyéni cselekvés kapcsán hasonló eredményre jutott Norton et al. (2012), amikor az IKEA-hatást vizsgálta.

Az állampolgárok részvételét illetően fontos továbbá, hogy a különböző intézmények milyen ösztönzőt jelentenek a részvételre, melyek azok, amik tudják növelni a szereplők hajlandóságát az együttműködésre és milyen korlátokat állítanak fel az együttműködés szabályozására. A szolgáltatás használóinak általában nincsenek meg a kellő lehetőségei és jogosítványai arra, hogy érdemben hozzájáruljanak és javítsanak a szolgáltatás minőségén, miközben az állampolgárok részéről létezik egy igény az együttműködés felé. A co-production arra ad lehetőséget, hogy az állampolgárok hatással legyenek és változtatni tudjanak (Pestoff, 2008). A formális intézmények jelenthetnek monetarizált ösztönzőt is, ugyanakkor fontosak azok az informális intézmények is, azok a normák, amelyek miatt kialakul az együttműködés, mint természetes magatartás. Emellett fontos megemlíteni, hogy ha ez az együttműködés elkezdődik valahol, akkor ez inkrementális lépéseken keresztül, de megteremtheti a feltételét és a kultúráját a társadalomban az együttműködésre. Ez a folyamat különösen fontos azon társadalmi csoportok körében, akik gyengébb gazdasági és politikai pozícióban vannak (Shand, 2015).

Ahogy korábban utaltunk rá a szereplők inputjainak arányát meghatározza az intézményi környezet és a technológia is, ezek mind befolyásolják a szereplők képességét arra, hogy részt vegyenek az együttműködésben. A technológia kapcsán érdemes megemlíteni a digitalizáció és az új információtechnológia adta

lehetőségeket. Ennek a társadalomra kifejtett hatásával foglalkozik Castells (2010a;2010b;2010c) monumentális trilógiában.

Az utóbbi évtizedben egyre gyakrabban foglalkoznak a digitalizáció és a kooperatív közszolgáltatások kapcsolatával (Meijer,2012; Lember et al., 2019; Larsson and Skjølvik, 2021). Jelentős hozzáadott értéke a technológiai lehetőségeknek (szinkron és aszinkron (Sorrentino et al., 2018), hogy drasztikusan lecsökkenti a keresési és információs tranzakciós költségeket, ezáltal segítve az közjószág előállításban való részvételt is. Ennek köszönhetően sokkal gyorsabban és egyszerűbben kapcsolatba léphetnek egymással a szereplők, ami lehetőséget ad a preferenciák pontosabb megismerésére és ezáltal a szolgáltatások és közjavak méretezésére, személyre szabására is. A pozitív várakozások itt is jelentősek, ezért hívja ezt Lember et al. (2019 p.2) „technooptimizmusnak”, amely során a kutatók csak az előnyökkel és a várt eredményekkel foglalkoznak és ezzel szemben elhanyagolják a veszélyekre, kockázatokra vonatkozó eredményeket.

Az optimizmusnak része az is, hogy az államhoz és a kormányzathoz egyértelműen pozitív kép társul, ezért ehhez nem tartoznak veszélyek és kockázatok. Azonban, ha enyhítünk ezen az előfeltevésünkön (Tullock, 2005), akkor figyelembe kell vennünk azokat az eseteket, amikor az állami szereplő nem feltétlen az állampolgárok érdekében, inkább ellenében használja a technológia adta lehetőségeket (pl. digitális autokráciák (Hou; 2017).

Lember et al. (2019) négy területet ismertet, ahol lehet hatásuk az új technológiáknak:

- (i) A közvetlen kapcsolat létrehozása a szereplők között
- (ii) Motiváció, mind az állampolgár, mind az állami szereplő oldalán
- (iii) Az erőforrás megosztás területén
- (iv) A döntéshozatal megosztásánál

Mindegyik területen más eszközök alkalmazása az előnyös, illetve az egyes eszközök más célokat szolgálhatnak. A technológiák kapcsán (ibid.) megkülönböztetik az érzékelő technológiát (okoseszközök), a kommunikációs eszközöket, az adatfeldolgozó technológiát, valamint a robottechnikát. Az eszközök mindegyike hozzájárulhat a kapcsolat létrehozásához, ugyanakkor az érzékelők, a robottechnika hosszú távon hathat az interakciók csökkenésének irányába is, ha ezek a személyes kapcsolat rovására mennek. A motiváció tekintetében a tranzakciós költségek

csökkentésén, illetve a személyre szabott szolgáltatásokon keresztül jelenthet ösztönzőt. A motiváció csökkenésének irányába hathat, ha az állampolgárok esetén az állam hatalmával szembeni félelemérzet (megfigyelés) növelését eredményezi az új technológiák alkalmazása. Az erőforrások tekintetében a mobilizáción, az időráfordítás csökkenésén, valamint a többletinformációkon keresztül javíthatja az előállítást. A döntéshozatalnál a képességeket és a lehetőségeket jelenthetik az új technológiák (Lember et al.,2019).

A képességet a technológiai háttérrel felül befolyásolhatja a szereplők tudása, hogy részt tudjanak venni a szolgáltatás előállításában, ha ez nincsen meg valamelyik szereplőnek, akkor meg kell vizsgálni, hogy meg lehet-e ezt a tudást szerezni, pl. képzéssel keresztül. Milyen lehetőségei vannak az állampolgároknak, hogy kapcsolatba lépjenek az állammal? A civil szervezetek betölthetnek olyan összekötő szerepet az állam és az állampolgárok között, amivel nagyban tudják csökkenteni a tranzakciós költségeket (Nesbit, 2002), illetve lehetőséget teremthetnek a párbeszéd kialakításához.

Bovaird és Downe (2008) kutatása alapján például az Egyesült Királyságban az emberek több mint negyede szeretne részt venni a helyi testület környezetüket befolyásoló döntéseiben. Mivel a kormány a helyi hatóságokra bízta, hogy meghatározzák a módját az állampolgárok bevonásának, ennek köszönhetően nagyon változatos megoldások születtek

A co-production koncepció témakörében kérdőíves felmérés készült 2008-ban 5 európai ország (Csehország, Dánia, Franciaország, Németország, Egyesült Királyság) részvételével. A kutatás egyik következtetése szerint a vizsgált országokban növekedett a kooperatív közszolgáltatások alkalmazása, egyre inkább látszódik az állampolgárok nagyobb mértékű bevonódása a szolgáltatásnyújtásba. A koncepció megvalósításának előrelépése részben az információtechnológia fejlődésének köszönhető. Az internet nagy előrelépést jelentett, megindult az információ és a tudásmegosztás a szakemberek és az állampolgárok között (Loeffler et al., 2008).

#### 4.4 Demokrácia és jóléti állam<sup>22</sup>

Mind az első, mind a második generációs elméletekkel kapcsolatban megfogalmazódott várakozásként, hogy a kooperatív közszolgáltatások, az állampolgárok és az állam együttműködése végsősoron a demokráciát és a politikai vitákat (Eriksson, 2011) erősíti. Ezen felül a népszerűségét firtató kutatások rendre megjelölik a jóléti állam válságát, amely arra ösztönzi a szereplőket (főként az államot), hogy javítson a szolgáltatásainak minőségén és eredményességén. A célok nem egyszerűen teljesíthetőek.

Pestoff (2008) a demokrácia deficit egyik okának látja, hogy a választás szabadságának előtérbe helyezése a szolgáltatások kapcsán elhanyagolta a demokratikus szempontokat és mindinkább a fogyasztó szemlélet, semmint az állampolgári szerep került előtérbe. Szemléletesen fogalmaz (ibid p.7) az állampolgári részvétel mibenlétéről: „A svéd alkotmány alapján minden hatalom az emberektől ered. Talán módosítani kellene rajta, és most már bizonyos mennyiséget inkább vissza kellene adni.” A civil társadalom, amely kapcsolatban van az állammal, a demokrácia egyik alapköve. Castells (2008) hangsúlyozza, fontos, hogy az állampolgár és az állam közötti kapcsolat ne merüljön ki és korlátozódjon le a választási periódusokra.

A megoldás azonban nem a több, vagy a kevesebb állam. Az új körülményekhez kell igazítani és átalakítani az államot. Ebbe beletartoznak azok az eszközök is, amelyeket a co-production a magáénak tart, így a részvételiség, a bevonás, az innováció és az értékek figyelembevétele (Pestoff, 2008; Castells, 2010a)<sup>23</sup>.

Azonban ezekhez az új körülményekhez való igazítás folyamatában figyelembe kell vennünk az együttműködés lehetséges feltételeit, amelyek közül a legitimációs problémára hívja fel a figyelmet Boda (2013 p.117). A kormányzás eredményességét az állampolgárok és az állam együttműködése növeli. Ennek a kérdésnek a középpontjában a legitimitás, vagyis a kormányzat alkalmasságáról alkotott kép áll. Az oksági lánc klasszikus esete a következő: a kormányzat gyenge teljesítménye

---

<sup>22</sup> A jóléti állam kifejezést még Beveridge sem tartotta megfelelőnek, ugyanis úgy látta az elnevezés a valósággal szemben azt sugallja, mintha az egyén hozzájárulása és felelőssége nélkül lehetne szolgáltatásokhoz jutni (Garland, 2014). Gedeon (2011) ad áttekintést a jóléti államok egyes modelljeiről, ahol a modellek közti elvi különbséget jól jellemzi dekommodifikáció eltérő szintje, amely akkor erős, ha egy személy számára a szolgáltatásokat jogként nyújtják és a piac nélkül is képes a létfenntartásra.

<sup>23</sup> Eriksson (2012), „önkiszolgáló” társadalomnak hívja a co-production által megvalósítandó világot

csökkenti a kormányzattal való együttműködési hajlandóságot, ami további problémákat okoz. Ilyen legitimációs probléma lehet többek között: az output legitimáció, az állam adminisztratív képességei és az intézményekbe vetett bizalom; a politikusok megítélése; a kormányzás méltányosság szempontjából (ibid. p.121), az output legitimációra hívja fel a figyelmet Rothstein (2005), a korrupció és a szegénység elleni harc kapcsán.

A demokrácia és a kooperatív közszolgáltatások közötti kapcsolatot vizsgálta Michels és De Graaf (2010). Négy lehetséges csatornát említenek, amelyen keresztül közvetlenül, illetve közvetetten hathat az állampolgárokkal közös előállítás a demokráciára.

- (i) A bevonás növelheti az egymás iránti nyitottságát az állampolgároknak, ezáltal erősítve a társadalmi tőkét
- (ii) A közös előállítás erősíti az állampolgári erényeket
- (iii) A kollektív cselekvés hatására racionálisabb döntések születnek
- (iv) A közös előállítás folyamata és az így létrejött kimenet növeli a legitimitást

A lehetséges ok-okozati összefüggések feltárásához két holland önkormányzat esetét vizsgálták.

- (i) A bevonás kapcsán gyakran felmerülő kérdés a potenciális hátrányként és veszélyként megjelenő egyenlőtlenség. Az általános várakozásainkat a demokrácia javítását illetően az egész társadalomra vonatkoztatjuk, ahogy azt már az első generációs elméleteknél is láttuk, a közös előállítás folyamatában felülreprezentáltak a felsőfokú végzettséggel és magasabb jövedelemmel rendelkezők. Ugyanerre a megállapításra jutottak a két vizsgált esetben is. Ez egyrészt nehezíti az általános ok-okozati láncok feltárását, mint ahogy a preferenciák feltárását is.
- (ii) A képességek és erények kapcsán megfigyeltek pozitív és közvetlen kapcsolatot, a kísérlet végén mind a képességeik, mind a felelősségérzetük nőtt. Emellett az önkormányzatról kialakított képük is pozitívabb lett azoknak az állampolgároknak, akik részt vettek a közös előállításban.
- (iii) A vizsgált esetben a közös tervezés és előállítás nem változtatta meg az állampolgárok korábbi preferenciáit, így a közös döntési pontok kialakításánál nem érvényesült jobban a racionális megközelítés, mint a



bevonás nélkül lett volna. Itt figyelembe kell vennünk, hogy egy viszonylag rövid távon zajló változást szerettek volna feltárni, ugyanakkor az informális intézmények, normák, szokások és preferenciák változása kapcsán hívja fel a figyelmet Hodgson (2004) az ismétlődés fontosságára és az intézményi változás, valamint a preferenciák kapcsolatára. Példájában a közösségi közlekedés és az autó használat közötti választás nemcsak a preferenciákról, hanem az ismétlődésről is szól. Ha valakinek a közösségi közlekedés volt az elsődleges preferenciája az utazás tekintetében, majd később ennek a szolgáltatásnak a minősége romlik, vagy megszűnik, az egyén alternatíva hiányában elkezd az autót használni a munkába járásra. Hiába volt kezdetben a közösségi közlekedés a preferenciája, ez az ismétlődő autóhasználat folyamatosan erodálódik (Hodgson, 2003).

- (iv) A legitimitás kapcsán nem volt egyértelműen pozitív az eredmény. A szerzők a kimenettel való elégedettségén keresztül ragadták meg a legitimitást, azonban a kísérlet végén nem kerültek többségbe azok, akik pozitívan értékelték a kimentet.

Hasonlóan ambivalens eredményre jutott nagymintás összehasonlításában Voigt és Blume (2015). Kutatásuk fő megállapítása, hogy a demokrácia erősítése és az emberek politikai aktivitása, nyitottsága között nincs egyértelmű pozitív kapcsolat. Az alfejezetben nem tárgyaltuk azokat az eseteket, amelyekben nem demokráciákban vagy eltérő minőségű demokráciákban vizsgálják a közjószág előállítását. Erre tett kísérletet Deacon (2009) a közjószág mennyisége és a politikai rendszerek közötti kapcsolat vizsgálatakor. Ahogy Deacon (2009) bemutatta, még a leggyengébb demokrácia is várhatóan magasabb mennyiségben állít elő közjószágokat, mint az autokráciák, diktatúrák. A különbség jelentős, a környezetvédelem területén több, mint 100%-kal haladja meg a demokráciákban előállított mennyiség a diktatúrákét, míg az oktatás területén ez az arány 25-50% között van. Ezen felül (különböző demokráciára vonatkozó kompozit index alapján) demokráciák között is jelentős különbség lehet a mennyiséget tekintetében.

## 4.5 Összefoglalás

A trend azt mutatta, hogy egyre növekvő érdeklődés övezi a kooperatív közszolgáltatások elméletét. Számos olyan belső kihívás képzelhető el pl. idősödés, amely abba az irányba mutat, hogy az állam egyre erőteljesebben lépjen fel annak érdekében, hogy ezeket a társadalmi problémákat és adott esetben feszültségeket kezelje. Emellett a közszolgáltatások iránti kereslet is növekedett az elmúlt időszakban, amely szintén az állami szerepvállalást erősítette (Lobao et al., 2018). Továbbá láthatunk problémát a jóléti szolgáltatások, a hatékonyság és eredményesség, a bizalom területén is. Ezek a problémák arra vezetnek a döntéshozókat, hogy próbáljanak meg új megoldásokat alkalmazni.

A második generációs elméletek kiindulópontja részben eltér az első generációtól, ugyanis hangsúlyosabban jelenik meg az eddig uralkodó piaci megközelítés kritikája, ezáltal a második generációs szerzők kevésbé foglalkoznak az irányítási struktúrák vizsgálatával.

A másik különbség, hogy míg az első generáció problémáinak jelentős része a közgazdaságtudomány és a politikatudomány területéről került ki, addig a második generációnál már sokkal erőteljesebben van jelen a menedzsmenttudomány, ezáltal a probléma megközelítése is változott. A korábbi időszakban inkább kormányzás szempontú elemzéseket készítettek, addig a második generáció sokkal erőteljesebben szervezeti szempontú problémákat dolgoz fel. Ezért is lehet, hogy klasszikusan inkább public choice megközelítésű cikkeket a második generációban már csak nagyon ritkán találni (kivételesen pl. Jackson, 2021), míg az első generációnál számos ilyen ismertettünk.

Azonban több új elem is megjelenik a második generációban, ami a korábbiakban kevésbé volt jelen. Az egyik ilyen központi téma a bizalom kérdése, amelyet az első generációs irodalom nagyrészt elhanyagolt és nem tekintette kardinális kérdésnek, addig az újabb irodalmak jelentős része foglalkozik a bizalommal. Emellett számos új egymástó viszonylag távol álló empirikus esetek is megjelennek, pl: városfejlesztés (Bartenberger és Szescilo, 2016), a gyermekvédelem (Vamstad, 2012) vagy az innovációs laborok (McGann et al., 2021).

Miller és Wyborn (2018) jó áttekintést ad a co-production elmélet helyzetéről az egyes tudományterületeken. A szerzők három területet különítenek el, ahol megtalálható és használatos az elmélet. A közmenedzsment, közigazgatás területét, a technológiai

tudományok területét, valamint a fenntarthatósággal foglalkozó területet. Mind a közmenedzsment, mind a fenntarthatóság kapcsán az ostromi gyökereket hangsúlyozzák. Ebből is látható, hogy a coproduction szemlélet a mai napig jelen van számos területen, amely lehetőséget nyújt a további fejlesztésekre és kutatásokra a témában.

Fontos különbség, hogy az első generációban a közszolgáltatás előállítási szakaszát értelmezték csak a co-production részeként, azonban a második generációnál már elkülönítik a közszolgáltatások esetén az elhatározás, a tervezés, az előállítás és az ellenőrzés szakaszt, sőt egyes kutatások még részletesebben bontják tovább ezeket (Bovaird és Loeffler, 2021).

A co-production jövőjével és lehetőségeivel foglalkozik cikkében Wagner et al. (2016). A szerzők online Delphi módszerrel vitattak meg 10 lehetséges előrejelzést, 171 német döntéshozóval. Következtetésük szerint a nagyobb önkormányzatok döntéshozóinak jelentős része már felismerte a modell szükségességét, ugyanakkor a kisebb önkormányzatok inkább szkeptikusak (Wagner et al., 2016).

## 5 A BIZALOM ÉS A KOOPERATÍV KÖZSZOLGÁLTATÁSOK<sup>24</sup>

Ahogy az első és második generációs elméletek kapcsán is láthattuk, a bizalom kulcsszerepet játszik mind a kiváltó okok, mind a várható eredmények tekintetében. Ezért az alábbi fejezetben bemutatjuk, hogy milyen lehetséges kapcsolat képzelhető el a bizalom és a kooperatív közszolgáltatások elmélete között és mennyiben reálisak az irodalomban megfogalmazott várakozások.

A legtöbb fejlett demokráciában - eltérő mértékben - a kormányzatba és a politikai intézményekbe vetett bizalom csökkenése volt megfigyelhető az elmúlt évtizedekben (K.Blind 2007). A jelenség pontos leírása, valamint az okok feltárása kifinomultabb módszereket és a valósághoz jobban illeszkedő elméleteket követelt a kutatóktól. Ennek során a figyelem középpontjába került, hogy mely tényezők azok, amelyek befolyásolják az állampolgárok politikai rendszerbe vetett bizalmát (Lidström 2008).

Habár a demokrácia és bizalom pozitív kapcsolatával, illetve a bizalom társadalomban betöltött szerepével már Thomas Hobbes és John Locke is foglalkozott (Newton 2006; Hardin 1999), több mint 300 évvel később sem állíthatjuk, hogy minden kérdést megválaszoltunk ezen a területen. Érdekes látni, hogy miközben az Európai Unió kitüntetett figyelmet szentel az intézményi bizalom kérdésének, a fejlett európai országok is lemaradtak a bizalom kutatása terén (főként annak közpolitikai vonatkozásaival) az Egyesült Államokkal szemben (Boda 2015), van tehát teendő és feladat a terület kutatói előtt.

A fejezetben először áttekintjük a hazai és nemzetközi irodalom alapján azokat a tényezőket, amelyek befolyásolhatják a politikai intézményekbe vetett bizalmat, majd kitérünk a kooperatív közszolgáltatások elméletének főbb jellemzőire. Elsősorban a hazai és a nemzetközi szakirodalom elméleti, valamint empirikus kutatásait összegezve válaszoljuk meg a kutatási kérdésünket. Az elméleti összefoglaláson túl, tanulmányunk további célja, hogy a döntéshozók számára olyan hasznosítható tudást adjon, amellyel akár rövidtávon is pozitív eredményt érhetnek el az önkormányzatokba vetett bizalmat illetően.

---

<sup>24</sup> A fejezet a Katona Márton – Rosta Miklós (2018) Önkormányzati bizalom és a kooperatív közszolgáltatások című *Educatio* folyóiratban megjelent tanulmány szerkesztett változatán alapszik.

## 5.1 Politikai intézményekbe vetett bizalom

A nemzeti politikai intézmények (parlament és kormány) iránti bizalom először az 1970-es években esett vissza, majd az követően 2007 és 2011 között, a gazdasági válság időszakában csökkent jelentősen az Európai Unió legtöbb tagországában (Medgyesi és Boda, 2018 p. 420)<sup>25</sup>. A lehetséges befolyásoló tényezők feltárása érdekében meghatározzuk, hogy mit értünk intézményi bizalom, valamint politikai intézményi bizalom alatt.

A bizalom olyan jövőre irányuló várakozás, amely szerint a bizalom tárgya (jelen esetben intézmény) az elvárt módon fog cselekedni (Medgyesi és Boda, 2018). Tanulmányunkban bizalom alatt ezt a meghatározást alkalmazzuk.

Ezt a rövid meghatározást különböző feltételekkel és jellemzőkkel lehet bővíteni. Ezek közül gyakoriak azok a definíciók, amelyekben az államba vetett bizalom azt az állampolgári hitet is jelenti, miszerint az állam korlátozza a saját hatalmát és a közjó érdekében cselekszik (Györffy, 2018). További feltételként szokott megjelenni az állammal szemben a demokratikus elvekkel összehangolt működés, illetve a pártatlanság követelményeinek betartása (Newton, 2006, Rothstein, 2011). A politikai bizalom szűkebben értelmezve az állampolgárok kormányzattal és a választott politikusokkal szembeni várakozását is tükrözi (Denters, 2002). K. Blind (2007) szerint a politikai bizalom a közvéleménynek a politikáról alkotott érzéseit írja le. Ha a demokratikus intézményrendszerből indulunk ki, akkor tekinthetjük a politikai legitimitáció mutatójának (Rose és Pettersen, 2000), valamint tágabban értelmezve, a demokrácia sikerességét mérő mutatószámának is (Lee és Schachter, 2018).

A politikai intézményekbe vetett bizalom esetén elméleti és gyakorlati kérdéseket is felvet a fogalom operacionalizálása. Az 1970-es évek óta a sztenderdizált Eurobarometer kérdőív tartalmaz ugyan kérdést a demokráciával való elégedettségről, - aminek eredményeire gyakran hivatkoznak a kormányzatba vetett bizalom egyik mérőszámaként - ugyanakkor többek szerint ez a mérőszám messze nem írja le tökéletesen a kormányba vetett bizalom mértékét (Van de Walle et al., 2008). Gyakran felmerülő dilemma, hogy pontosan mit is szeretnénk mérni. Csupán elégedettséget

---

<sup>25</sup> A görög válság hatását vizsgálta Ervasti et al. (2018), ahol habár az intézményekbe vetett bizalom csökkent, az interperszonális (állampolgárok közötti) bizalom nem csökkent.

vagy minőségi szempontokat is szeretnénk figyelembe venni?<sup>26</sup> A mérési nehézségeket különbözőképpen kezelve, de a legtöbb tanulmány továbbra is az Eurobarometerhez hasonló módszertant alkalmaz az intézményi bizalom során. Egyre több azon kutatások száma, ahol a társadalmi tőke, az intézményi bizalom és a gazdasági fejlettség, valamint a közpolitikai eredmények kapcsolatával foglalkoznak, és amelyekben a változók közötti pozitív kapcsolatot vélik felfedezni (Knack-Keefer, 1997; Garen és Clark, 2013). Az állítás, hogy a magasabb bizalmi szint összefüggésben van a gazdagabb régiókkal, a szegényebbek pedig az alacsonyabb bizalmi szinttel, széleskörben elfogadott (Leigh, 2006). Ennek egyik lehetséges magyarázata, hogy a közpolitikák megvalósíthatósága is nagyban függ a bizalomtól (Boda, 2015), de a hosszú távú tervezés és a kiszámíthatóság is inkább a magasabb bizalmi szinttel rendelkező államok sajátja (Gyórfy, 2012), csakúgy ahogy a hatékonyság is (Whiteley et al., 2016).

## **5.2 A nemzeti kormány és önkormányzatok közötti különbség**

A szakirodalom többsége, az intézményi bizalom eredményváltozójának legtöbbször a nemzeti kormányba, rendőrségbe, bíróságokba, illetve egyéb intézményekbe vetett bizalmat érti. Joggal vetődik fel a kérdés, hogy ebben az esetben mennyire lehet az önkormányzatba és a nemzeti kormányba vetett bizalmat szétválasztani, szükség van-e egyáltalán erre a szétválasztásra vagy helyesebb lenne inkább egyként kezelni őket. A tanulmányok többsége az utóbbit választja és csak a nemzeti kormányokba vetett bizalmat vizsgálja részletesebben. Emellett szól, hogy sok esetben a magyarázó tényezőknél is makroszintű jelenségekre vezetik vissza a bizalom csökkenésének / növekedésének okát. Erre példa az intézményi bizalom csökkenése a 2007-2008-as gazdasági válság utáni, illetve ezt erősíti, hogy a nemzeti kormányok és az önkormányzatok iránti bizalom változásának dinamikája is legtöbbször hasonló (Wolak és Palus, 2010).

A fejezetben az önkormányzatba és a nemzeti kormányba vetett bizalmat külön kezeljük és főként az önkormányzati bizalomra fókuszálunk, mert véleményünk szerint a bizalmi szint változásának okai részben eltérők a két intézménynél. Az önkormányzatok gyenge teljesítménye inkább a helyi hatóságokba vetett bizalmat csökkenti, míg a nemzeti szintű körülmények a nemzeti kormányba vetett bizalmat

---

<sup>26</sup> Az ideológia szerepét vizsgálja (Fischer, 2011)

befolyásolják (Fitzgerald és Wolak, 2016), azonban, ahogy a legtöbb országban, a helyi szinten megfigyelt bizalom szisztematikusan magasabb, mint a nemzeti szintű (Denters, 2002).

Emellett az állampolgároknak eltérőek az elvárásaik a helyi önkormányzattal és a nemzeti kormánnyal szemben (Fitzgerald és Wolak, 2016; Wolak és Palus, 2010). A nemzeti kormányba vetett bizalom esetén sokszor a kormány erejének nagysága és a teljesítménye, míg a helyi önkormányzat esetén leginkább a jobb elszámoltathatóság és a hozzáférhetőség (Jennings, 1998) számít. Árnyalja a képet, hogy a helyi és nemzeti kormányzatba vetett bizalom közötti eltérés az önkormányzat méretének növekedésével csökken, vagyis minél nagyobb egy önkormányzat, átlagosan annál kevésbé bíznak benne az állampolgárok (Rose és Pettersen 2000). Ezt a megfigyelést Dánia, Norvégia, Hollandia és az Egyesült Királyság példája is igazolta (Denters, 2002).

Milyen tényezők magyarázhatják az eltérést? Fitzgerald és Wolak (2016) szerint azok a nemzeti kormányok, amelyek több hatalommal rendelkeznek, átlagosan nagyobb bizalmat kapnak az állampolgároktól, mint azok, amelyekben erőteljesebb a hatalommegosztás a szubnacionális és helyi kormányzatokkal. Hasonló irányú jelenséget figyeltek meg a helyi önkormányzatok esetén is. Azokban az önkormányzatokban, amelyek nagyobb politikai hatalommal rendelkeztek (értelemszerűen a nemzeti kormányok kárára), jobban megbíztak az állampolgárok, míg a nemzeti kormányokban kevésbé. Abban a politikai döntéshozói szintben (önkormányzat vagy nemzeti kormány) bíznak átlagosan jobban az állampolgárok, ahol úgy érzik, hogy nagyobb ráhatást tudnak gyakorolni. Így ahol a helyi önkormányzat rendelkezik nagyobb hatáskörrel, ott az önkormányzatokba vetett bizalom magasabb (Roos és Lidström, 2014). A koronavírus járvány kapcsán Izrael példája rámutatott, hogy centralizált berendezkedés során az állampolgárok kormányzatba vetett bizalma gyorsan csökkenhet, ahogy érzékelik, hogy a válsághelyzetre adott válaszok a kormányzat inkompetenciáját mutatják (Beerli, 2020), ennek következtében az önkormányzati vezetők nagyobb mozgásteret és jogokat követeltek maguknak

### 5.3 Lehetséges magyarázó változók

A következőkben a nemzetközi szakirodalom alapján bemutatunk néhány magyarázó elméletet és tényezőt, amelyek befolyásolhatják a politikai intézményekbe vetett bizalmat.

A szakirodalmi áttekintés alapján négy nagyobb csoportra tudtuk bontani a lehetséges magyarázó tényezőket. Az általunk létrehozott csoportosítás kialakítása során alapvetően Lidström (2008) elkülönítését bővítettük, aki a tényezőknek két nagyobb csoportját különböztette meg, a mikroszintűt és a makroszintűt, valamint Boda (2015) csoportosítását, aki két fő dimenzióra vezeti vissza az intézményi bizalmat: az intézmények észlelt eredményességére, teljesítményére és hatékonyságára, illetve az intézmények működésével kapcsolatos normatív, etikai elvárásokra.

Az általunk használt csoportosítás kialakításánál az önkormányzatokba vetett bizalmat helyeztük előtérbe, illetve azt, hogy az egyes magyarázó tényezőket milyen időtávon képesek az önkormányzatok befolyásolni. Az általunk javasolt magyarázó tényezők a következők: (i) gazdasági mutatók, (ii) az állampolgárok társadalmi-gazdasági helyzete, (iii) helyi közszolgáltatások minősége és (iv) az állampolgári részvétel a helyi közszolgáltatások nyújtásában és a közpolitika alkotás folyamatában. Ezen tényezők alapján egy önkormányzati bizalompiramist alkottunk meg.

3. ábra Önkormányzati bizalompiramis



Forrás: saját szerkesztés



A fejezet későbbi részében részletesebben is bemutatjuk az egyes tényezőket, amelyeket az önkormányzatok különböző mértékben tudnak befolyásolni. A tényezők elhelyezkedését az önkormányzatok befolyásolóképesége és az időtáv befolyásolja. A bizalompiramisban alsó szintjén található tényezőre, (i) az állampolgárok részvételének intenzitására, az önkormányzat már rövid távon is hatással lehet. (ii) A közszolgáltatás tartalmától függően annak minőségére is érdemi hatást tud gyakorolni egy önkormányzat, akár már rövid, de főként középtávon. (iii) A helyi lakosok társadalmi-gazdasági helyzetére viszont már inkább csak közép- és hosszútávon, míg (iv) a gazdasági mutatókra – ha egyáltalán – csak hosszú távon. Az időtáv tekintetében az általánosan elfogadott intervallumokat használtuk, így rövid távon 0-3 évet, középtávon a 4-5 évet, míg hosszú távon az 5-10 évet értjük. Az ábrán kiemelve jelöltük azokat a tényezőket, amelyekről úgy gondoljuk, hogy a kooperatív közszolgáltatások elmélet képes közvetlenül befolyásolni.

### **5.3.1 Gazdasági mutatók**

A kormányzatba vetett bizalom változásának kapcsán az egyik nagyobb magyarázó csoportot a különböző gazdasági mutatók adják. Ezek közé tartoznak az általános gazdasági mutatók, GDP, infláció, foglalkoztatottság, jövedelmek változása (Alesina-Wacziarg, 2000; Anderson, 2015). Medve-Bálint és Boda (2015 p. 28) is kiemeli, hogy a gazdaság állapotának megítélése erős pozitív kapcsolatban áll az intézmények iránti bizalommal. Amikor alacsony politikai bizalmat látunk, az állampolgárok gondolhatják, hogy a gazdasági rendszer valamelyik eleme rosszul működik (Lee és Schachter, 2018). Az intézményekbe vetett bizalom ugyanis nem csak jövőre vonatkozó várakozásként jelenik meg, sokkal inkább a kormányzat aktuális teljesítményén és az állampolgárok tapasztalatain (Vigoda-Gadot és Mizrahi, 2014) múlik.

A gazdasági mutatók esetén kiemelt szerepe van az állapot mutatóknak, ugyanakkor úgy gondoljuk, hogy legalább ennyire, ha nem fontosabb, hogy ezekben a mutatókban milyen változást tapasztalnak az állampolgárok. Hiába alacsony egy országban a foglalkoztatottság szintje, ha például az alacsony bázisnak köszönhetően még ezt az

alacsony szintet is nagy emelkedés előzte meg, az emberek úgy fogják érezni, hogy jó eredményt ért el a kormány vagy az önkormányzat.

Ugyanígy fontos, hogy mi pontosan a referenciapont egy társadalmon belül. Sokszor ehhez az általuk választott referenciaponthoz képest ítélik meg az állampolgárok, hogy a kormány vagy önkormányzat mennyire sikeres. Ahogy az elmúlt években Magyarország esetén is láttuk, nem mindegy, hogy Szlovéniához vagy Szlovákiához képest értékeljük a gazdasági mutatóink szintjét és változását vagy Romániához, Bulgáriához, illetve Törökországhoz. Ugyanez természetesen igaz az önkormányzatok esetén is.

Yamamura (2012) tanulmányában a nagyobb kormányzati méret (bürokrácia) csökkentette a bizalmat, Aghion et al., (2010), az országok közötti vizsgálatában találta úgy, hogy az erőteljesebben szabályozó államokban alacsonyabb a bizalom szintje.

Az általános gazdasági mutatókon túl a nagy jövedelmi egyenlőtlenségek (Hardin, 1999), valamint a politikailag polarizált társadalom is negatív hatással van a kormányzatba vetett bizalomra (Rahn és Rudolph, 2005; Zhang és Kim 2018), ahogy a korrupció mértéke is csökkentheti a bizalmat. Híres az 1974-es Miller–Citrin vita, amely arról szólt, hogy a kormányzat felé mutatott bizalmatlanság csupán a hatalomban levő kormánnyal való elégedetlenség eredménye, vagy valójában az egész politikai rezsim elutasítása (Zhang és Kim, 2018).

Tanulmányunkban kiemelten a helyi önkormányzatokba vetett bizalommal foglalkozunk, ezért megkülönböztetünk helyi gazdasági mutatókat, amelyeket az önkormányzatok csak hosszú távon tudnak befolyásolni (pl. helyi munkanélküliségi ráta és a helyi átlagos jövedelem). Ezért gondoljuk úgy, hogy a bizalompiramisban a gazdasági mutatók azok, amelyeket a legkevésbé tudnak rövid távon az önkormányzatok befolyásolni. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ezeknek a megváltoztatására nem kell törekednie az önkormányzatoknak. Üdvözlendő, ha a stratégiaalkotásnál hosszú távú célként szerepelnek ezek a gazdasági mutatók is, mert ezeket a célokat lebontva lehet megfogalmazni azokat az akciókat és programokat, amelyekkel sikeresen javíthatók ezek a mutatók, ezáltal is növelve az állampolgárok bizalmi szintjét

### 5.3.2 Állampolgárok társadalmi-gazdasági helyzete

A kormányzatba vetett bizalom kapcsán több tanulmány az állampolgárok általános jellemzőit, érzékelésüket, illetve magatartását vizsgálja (Christensen és Laegreid, 2005). A tanulmányok kezdetben főleg ezekre a tényezőkre helyezték a hangsúlyt (Medve-Bálint és Boda 2015). Az egyéni jövedelem és az iskolázottság szintje rendre szignifikánsnak mutatkozik a vizsgálatok során, és általában a pozitív kapcsolat miatt a magasabb jövedelem és a magasabb iskolázottsági szint nagyobb bizalmat jelent (Rose és Pettersen 2000; Medgyesi és Boda 2018; Newton 2006), bár a nyugat-európai országokkal szemben a kelet-közép európai országokra vonatkozóan, ez az összefüggés nem áll fenn (Medve-Bálint és Boda 2015).

Az iskolázottsággal összefüggő elmélet mögött sok esetben az a feltételezés áll, hogy az állampolgárok növekvő tudása a nemzeti és helyi kormányzatról, szükségképpen nagyobb intézményi bizalomhoz vezet. Ezért hangsúlyosak az átláthatósággal kapcsolatos elméletek is, amelyek azt mondják, hogy a növekvő átláthatóság hozzájárul az állampolgárok növekvő tudásához, így közvetetten a bizalomhoz is (Grimmelikhuijsen, 2012; Cuccionello és Nasi 2014). A fentebb említettekkel szemben azonban az iskolázottsági szint és a bizalom esetén több tanulmány is negatív kapcsolatot talált (Rose és Pettersen, 2000). Ezekben a kutatásokban a tudás és az iskolázottság az állampolgárok növekvő cinizmusát és az egyre erősödő kritikai hozzáállást idézte elő. Amikor az emberek pontosabb képet kapnak a nemzeti parlamentről, mi folyik bent, sok esetben egyre kritikusabbak és negatívabbak lesznek. Egyesek szerint ez a cinizmus egyre nagyobb részben van jelen a társadalmakban (Lidström, 2008), ami veszélyeket is rejt magában (Rothstein, 2011), ugyanakkor hasznos is lehet (Chanley és Rudolph-Rahn, 2000).

Az iskolázottság kiemelt szerepet kap az állampolgárok egyéni jellemzőit illetően, ugyanakkor az is fontos, hogy állami vagy magánszférában dolgoznak (Lee és Schachter, 2018).

Ezek azok a szempontok, amelyeken az önkormányzatok csak közép- és hosszú távon képesek változtatni. A településen élő állampolgárok társadalmi és gazdasági helyzetét közép- és hosszú távon képes befolyásolni, például a helyi oktatási lehetőségek bővítésével, különböző ösztönző programokkal, új lakók bevonásával. Magyarország esetén ennek a vizsgálatnak külön jelentőséget ad, hogy az elmúlt évek átalakítását

követően az iskolák fenntartása már nem az önkormányzatok feladata, így kérdés, hogy ezáltal mennyiben tudnak az önkormányzatok a helyi oktatási lehetőségeken javítani. Ebből adódóan új típusú megoldásokat kell keresniük az önkormányzatoknak ahhoz, hogy ezeken a tényezőkön érdemben változtatni tudjanak.

### **5.3.3 Közszolgáltatások minősége**

A közszolgáltatások minőségével és az intézményi bizalom pozitív kapcsolatával számos tanulmány foglalkozik (Lidström 2008). Rose-Pettersen (2000) Norvégiában végzett kutatásukban állapították meg, hogy erős kapcsolatot találtak az állampolgárok közszolgáltatásokkal való elégedettsége és a politikai intézményekbe vetett bizalom között. Hasonló eredményre jutott Medgyesi és Boda (2018 p.415), akik többek között az European Quality of Life Surveys (EQLS) adataira alapozva úgy találták a közszolgáltatások minőségével való általános elégedettség az egyik legerősebb változó, ami előre jelezte a politikai intézményekbe vetett bizalmat. Christensen és Laegreid (2005) is hasonló eredményre jutottak, akiknek a felmérésében a közszolgáltatásokkal leginkább elégedettek bíztak legjobban a kormányzatban.

A közszolgáltatások minőségével való összefüggés megjelenése az intézményi bizalom kapcsán új szempontokat jelenthet a nemzeti kormányok és az önkormányzatok esetén is. Ha az önkormányzatok részletesen megvizsgálják a közszolgáltatásaikat, akkor azok javításával akár már rövid távon is eredményeket érhetnek el. A másik szempont, hogy az önkormányzatoknak törekedniük kell arra, hogy meghatározó szereplők legyenek a közszolgáltatások kapcsán, ugyanis ahogy korábban is láttuk, a nagyobb befolyás is jelenthet nagyobb bizalmat, illetve az ezzel járó lehetőség, hogy érdemben változtatni tudnak a helyi viszonyokon. Elméleti szempontból is új lehetőségeket vet fel ez a megfigyelés, hiszen ráirányítja a figyelmet, hogy próbáljuk meg megérteni, mik is azok a közszolgáltatások pontosan és ezekben mit jelent pontosan a minőség?

Az önkormányzati bizalompiramis megmutatta azokat a magyarázó tényezőket, amelyek szerintünk befolyásolhatják az állampolgárok politikai intézményekbe vetett bizalmát. Úgy gondoljuk, hogy a piramis két szintjének (állampolgári részvétel, közszolgáltatások minősége) javítására és erősítésére a kooperatív közszolgáltatások elmélet szemléletével és eszközeivel van lehetőség. Ebben a fejezetben először

röviden bemutatjuk a kooperatív közszolgáltatások (co-production) irányzat elméleti megfontolásait és előzményeit.

Ezért is gondoljuk úgy, hogy fontos eredményeket hozhat, ha részletesebben vizsgáljuk a kooperatív közszolgáltatások elméletét, ugyanis az lehetőséget biztosít a helyi önkormányzatoknak, hogy akár már rövid távon is jelentős eredményeket érjenek el a közszolgáltatások minőségét illetően és így növeljék a beléjük vetett bizalmat.

#### **5.3.4 Állampolgári részvétel**

A bizalompiramisunk első szintjét az állampolgári részvétel és annak intenzitása és minősége adja. A nemzetközi irodalommal egyetértve úgy gondoljuk, hogy az állampolgári részvétel erősítése nagyban hozzájárulhat az önkormányzatba vetett bizalom növekedéséhez. Azokban az országokban, ahol az állampolgárok erőteljesebben be vannak vonva a helyi és nemzeti döntéshozatalba, jobban megbíznak az önkormányzatokban, illetve a kormányokban (Christensen és Laegreid 2005).

Az állampolgári részvétel olyan tevékenység, amelyen keresztül az állampolgár kísérletet tehet a kormányzat befolyásolására, hogy az a számára preferált módon cselekedjen (Lee és Schachter 2018). Az állampolgári részvétellel kapcsolatos elméletek már a korai gondolkodóknál is megjelentek. Így de Tocqueville-nál, aki J. S. Millhez hasonlóan úgy vélte, a helyi közösségekben és az önkéntes szervezetekben való részvétel szolidaritásra, kooperációra és kölcsönösségre tanít, valamint növeli a bizalmat a résztvevőkben, ami nélkülözhetetlen a demokrácia működéséhez (Newton 2006).

Az állampolgárok bevonásával és részvételével kapcsolatos elképzelések már több állam kormányának stratégiájában megjelentek, amitől egyrészt a kormányzati hatékonyság javulását (Cuccionello és Nasi 2014), másrészt a kormányzatba vetett bizalom növekedését várják (Kim és Lee 2012). Érdekes összefüggésre hívja fel a figyelmet Noda (2017), aki a részvétel és a bizalom kapcsán az aktív részvétel jelentőségét találta fontosnak, ami eltér attól az állapottól, amikor az állampolgár csak nyitott az együttműködésre. Ezen felül érdekes visszacsatolási mechanizmus figyelhető meg az állampolgári részvétel kapcsán. Egyrészt az intézményi bizalom tekinthető output változónak is, azonban tekinthetjük input változóként is. Nincs minden kutató között egyetértés abban, hogy a növekvő állampolgári részvételi

hajlandóságot az alacsony intézményi bizalom idézi elő, vagyis a bizalom hiánya, ami ösztönzi az állampolgárokat arra, hogy beleszóljanak a politikai döntéshozatalba (pl. korrupció állam esetén) vagy éppen fordítva: egy nagyobb bizalmi szint az, ami arra motiválja az embereket, hogy aktív állampolgárként igyekezzenek részt venni a döntéshozatalban. Utóbbi esetén a bizalom hiánya az állampolgári apátiát vonja maga után (Lee és Schachter 2018).

Úgy gondoljuk, hogy az állampolgári részvétel erősítése az egyik tényező, amely növelheti az önkormányzatokba vetett bizalmat, ugyanakkor a bizalom sajátossága miatt ehhez már egy adott bizalmi szintre van szükség. Ahhoz, hogy az állampolgárok részt vegyenek a folyamatokban és így aktív állampolgárok legyenek, valamilyen minimális bizalomnak kell lennie a szereplők között, máskülönben az apátia lesz a jellemző a szereplőkre, de ha ez a minimális szint megvan, akkor a részvétel hozzájárulhat ennek a szintnek az erősítéséhez. Ezt a tényezőt helyeztük a legalsó szintre a piramisunkban, mert úgy véljük, hogy ezen az önkormányzatok nagyban tudnak javítani, és különféle eszközökkel mindezt már rövid távon is meg tudják tenni.

#### **5.4 Körmechanizmus**

A kooperatív közszolgáltatások során az állampolgárok egyénenként vagy közösségben (pl. civil szervezeteken keresztül) vesznek részt a közszolgáltatás nyújtásában. Az aktív civil közösség hozzájárulhat a gazdasági fejlettséghez (Putnam et al., 1993), valamint a társadalmi tőke növeléséhez is (Pestoff, 2008; Rothstein 2011). Az állampolgárok aktivitása elengedhetetlen, de ennek kezdeti bizalmi feltételei is vannak. Az állampolgárok sokszor csak abban az esetben hajlandók részt venni a folyamatban, ha azt látják, hogy hasznuk több, mint a befektetett energiájuk.

Ehhez az is szükséges, hogy az állam/önkormányzat hiteles szereplőként jelenjen meg, akinek az ígérete hihető, valamint biztosítja a tényleges beleszólást a szolgáltatás előállításába (Fledderus 2015). A svájci iskolákban a szülők bevonása akkor volt sikeres, amikor valódi beleszólást kaptak az iskola működésébe (Gundelach et al., 2017), Pál (2015) tanulmánya hasonló jelenséget figyelt meg egy budapesti városrehabilitációs program során, ahol a lakosok kezdetben a bizalmatlanságukat jelezték, valamint kételkedtek abban, hogy ténylegesen beleszólhatnak majd a program tartalmi elemeibe. A helyi önkormányzatok esetén kiemelt szerepe van az

önkormányzat vezetőinek, így a polgármesternek is, aki aktivitásával, elhatározásával nagyban hozzájárulhat a folyamat sikeréhez.

A különböző közszolgáltatásokban (lakhatás, környezetvédelem, közlekedés, közbiztonság stb.) való részvétel megvalósításában nagy szerepet kapnak a különböző e-kormányzattal kapcsolatos intézkedések, amik a rendszeres interakció megvalósításával elősegíthetik az állampolgár bevonását, és ezáltal a helyi önkormányzatba vetett bizalmat (Welch et al.,2004; Tolbert és Mossberger, 2006; Cuccionello és Nasi 2014).

A kooperatív közszolgáltatások elmélete közvetlenül két fontos csatornán keresztül is képes az államba és az önkormányzatba vetett bizalom növelésére: az (i) állampolgári részvétel erősítésével (ii) a közszolgáltatások minőségének javításával. Az állampolgári bevonás szükségességének egyik oka, hogy az állam a közszolgáltatásokat ma már csak az állampolgárokkal együtt, közösen tudja előállítani, mert a komplex folyamatok miatt a szolgáltatásokhoz nem áll az önkormányzat és az állam rendelkezésére elegendő tudás. Az együttműködés eredményeképpen az állampolgárok beleszólhatnak a közszolgáltatásokba, ami – ahogy láttuk korábban – hozzájárulhat a bizalom növekedéséhez. A másik közvetlen csatorna a közszolgáltatás minőségének javítása, ami a korábbi felmérések alapján a legfontosabb mérőszáma volt az intézményi bizalomnak. Azáltal, hogy az igénybevevőkre szabott és az ő igényeiknek megfelelő közszolgáltatások valósulnak meg, javul a hatékonyság és a minőség is, ami így hozzájárul a bizalom növekedéséhez.

Azért gondoljuk úgy, hogy a kooperatív közszolgáltatások elméletének gyakorlati alkalmazására van szükség, mert ez az elmélet és ennek eszköztára az, amely az önkormányzatokba vetett bizalom négy tényezője közül éppen az első kettőt, az állampolgárok részvételét és a közszolgáltatások minőségét helyezi előtérbe és ezekre ad megoldást (lásd 3. ábra). Valamint ez az a két tényező az, amelyet az önkormányzatok már rövid távon is képesek javítani.

Az aktív, közvetlen állampolgári részvétel által közvetetten javulhat az önkormányzat és az állami feladatok átláthatósága is, ami szintén növelheti az intézményi bizalmat - természetesen csak abban az esetben, ha minden megfelelően működik. Ez egyben kockázatot is jelenthet az olyan önkormányzatok és

kormányzatok számára, amelyek korrumpáltak, hiszen az állampolgári ellenőrzésen keresztül nő a lebukás veszélye.

## 5.5 Összefoglalás

A fejezetben áttekintettünk néhány főbb a politikai intézményi bizalmat befolyásoló magyarázó tényezőt. Ezek alapján négy csoportot különítettünk el a (i) gazdasági mutatók, (ii) az állampolgárok társadalmi-gazdasági helyzetét, (iii), közszolgáltatások minőségét és (iv) az állampolgárok részvételét.

A tényezőket önkormányzati bizalompiramisba szerveztük. A tényezők piramison belüli elhelyezkedését az határozta meg, hogy az önkormányzatok milyen időtávon tudják ezeket megváltoztatni és milyen befolyásolóképeséggel bírnak ezekre a tényezőkre. Hosszú távon az önkormányzat a helyi gazdasági mutatókat, illetve az állampolgárok társadalmi-gazdasági helyzetét, míg rövid és középtávon a közszolgáltatások minőségét, rövid távon az állampolgárok részvételi intenzitását tudja befolyásolni.

Rávilágítottunk, hogy az önkormányzatok az elmélet alapján éppen a bizalompiramis két alsó szintjére lehetnek hatással. Ez a két tényező az állampolgári részvétel erőssége és a közszolgáltatások minősége, amelyeken akár már rövid távon is tudnak javítani az önkormányzatok. Ezért gondoljuk úgy, hogy az elméletnek gyakorlati, policy alkotási jelentősége is van és ezáltal gyakorlati szakemberek számára is releváns.

A közszolgáltatások eltérőek lehetnek abból a szempontból is, hogy melyik kormányzati szintnek van meg a megfelelő felelőssége és hatásköre ahhoz, hogy javítani tudjon a hatékonyságon és a minőségen. Ugyanez értelmezhető nemzeti szinten, illetve szervezeti szinten is. Az oktatásra gondolva szervezeti szinten megvalósulhat együttműködés akár az iskolai szervezetek/vezetők és a szülők esetén, ahogy Galli et al. (2014) azt bemutatta az olasz iskolai étkeztetés példáján, vagy amikor az oktatásirányítás az állampolgárokkal vagy szervezeteikkel együtt dönt a fejlesztések irányáról és azok megvalósításáról.



## 6 KOOPERATÍV KÖZSZOLGÁLTATÁSOK MAGYARORSZÁGON

### 6.1 Az empirikus kutatás módszertana

Az alábbi fejezetben az általunk készített interjúk, fókuszcsoportos interjúk, workshopok eredményeire támaszkodva mutatjuk be, hogy melyek azok a legfontosabb intézményi feltételek, amelyek meghatározzák a közszolgáltatásnyújtásban az együttműködés létrejöttét. Az általunk vizsgált szereplők az önkormányzat oldaláról helyi politikusok (önkormányzati képviselők, alpolgármester, polgármester), bürokraták (főosztályvezetők, osztályvezetők, önkormányzati munkatársak), valamint az állampolgárok (civil szervezetek vezetői, tagjai, helyi lakosok). Kutatásunk legfőbb helyszínét két megyeszékhely, Székesfehérvár és Kecskemét jelentette. A székesfehérvári helyszínválasztást motiválta, hogy a kutatásunk ideje alatt jött létre a Budapesti Corvinus Egyetem Székesfehérvári Campusa, valamint az itt megvalósuló Intelligens szakosodást célzó EFOP kutatás keretében létrejött Gazdaságelemzési és Közpolitikai Kutatóközpont munkájában vettem részt fiatal kutatóként. A kutatás másik helyszíne Kecskemét, amely Székesfehérvárhoz több jellemző tekintetében is hasonló helyzetben van (pl. civil szervezetek száma), ezért úgy véltük, hogy érdemes bővíteni a vizsgált szereplők körét, és az együttműködés feltételeit hasonló módszertannal Kecskeméten is megvizsgálni.

Az empirikus kutatásunk vezérfonalát, amelyet az interjúkhoz készített kérdéseknél, valamint később az interjú kódolásánál használtunk, három elmélet adta:

- (i) North (2010) informális és formális intézmények elmélete. Célunk a formális és informális hatások, így a leggyakrabban írott és harmadik fél által kikényszerített szabályok, valamint a normák, szokások elkülönítése volt.
- (ii) A kollektív cselekvésre vonatkozó általános feltevések és feltételek (Keefe, 2018; Ostrom 2010), így a különböző hatások megértéséhez felhasználtuk a kollektív cselekvés elméleteinél alkalmazott tényezőket, így pl. heterogenitást, múltbéli tapasztalatok, társadalmi tőke hatását.

- (iii) az Ostrom nevéhez köthető (Ostrom, 2011) intézményi elemzés és fejlesztés (IAD) keretrendszer szabályait, az akcióter szemponyjából releváns kérdéseket.

Mivel kutatásunk kérdése a formális és informális intézményi feltételekre egyaránt vonatkozott, a szabályok mérhetősége, felmérése esetén számos nehézséggel kellett számolnunk Voigt (2018b).

Gyakran alkalmazzák a különböző mintavételi eljárásokat az interjú alapú kutatásokban, a célzott mintaválasztást, a kvóta alapú mintavételt, ahol valamilyen specifikus jellemző vagy csoporthoz való tartozás alapján történik a kiválasztás, valamint a hólabda módszert (Parker et al., 2019). A kutatásunkban vegyesen alkalmaztuk a kvóta alapú mintavételt, valamint a hólabda módszert. A kvóta alapú mintavételnél a betöltött szerepük alapján kerestük meg az interjúalanyainkat, az önkormányzat oldaláról a helyi képviselőket, önkormányzati vezetőket, a bürokraták esetén a releváns főosztályok és osztályok vezetőit és munkatársait, míg az állampolgárok részéről elsősorban helyi civil szervezetek vezetőit és munkatársait. A hólabda módszertan lehetőséget ad a társadalmi hálózatok mélyebb felderítésére, feltárhatjuk vele a helyi kapcsolati rendszert (Noy, 2018), ezért főként a civilek esetén alkalmaztuk ezt a módszert. Így lehetőségünk nyílt a szereplők közötti konfliktusokat és bizalmat részletesebben vizsgálni.

A mintaválasztástól függetlenül az interjúkra épülő módszertannál számos korlátot és kockázatot kell figyelembe vennünk. Egyrészt fontos, hogy mindig figyelembe vegyük ki az, aki mondja, ő ezt milyen pozícióból, milyen céllal és milyen körülmények között teszi (George és Bennett, 2005). A politikusokkal készült interjú esetén felmerülő veszély, hogy a választókra való tekintettel magukat kedvezőbb színben tüntetik fel, a közpolitika alkotásról egy idealizáltabb képet festenek, mint a valóságban (ibid.). A co-production elmélet kapcsán készült empirikus kutatások, amelyek általában jelentős számban épülnek interjúkra, a mi disszertációnkhoz hasonlóan, anonimizáltan teszik közzé az interjú részleteteket, hogy amennyire lehetséges, ennek a „motivációs” tényezőnek a hatását csökkentsék.

(i) Mélyinterjúk

Az adatfelvétel során 26 mélyinterjút (Babbie, 2003) készítettünk, amelyek átlagosan 60-90 percig tartottak. Többségükről, - amennyiben az interjúalany az engedélyét adta - hangfelvételt is készítettünk. Az interjúalanyainknak jeleztük, hogy anonimizáltan fognak megjelenni az elmondottak, ezzel is az interjúkészítő és az interjúalany közötti bizalmat szeretnénk volna növelni. Ez alól az esettanulmány elkészítéséhez felhasznált interjúk jelentenek kivételt (8db), ahol elmondtuk, hogy a visszakövethetőség miatt nem tudjuk biztosítani az anonimitást, ezért engedélyt kértünk az interjú név szerinti felhasználásához. Az interjú idézeteinél a következő kódolást alkalmazzuk: az idézetek mögött található kódok az interjúalany pozíciójára utalnak (P=politikus; B=bürokrata; C=állampolgár), valamint az interjú sorszámára, amely az elkészítés időpontjának sorrendjében került kiosztásra. Azokban az esetekben, ahol nem készíthettünk hangfelvételt, az általunk készített jegyzetek alapján fogalmazzuk meg a megállapításainkat.

A kecskeméti és székesfehérvári interjúkon felül készítettünk 4 interjút minisztériumi osztályvezetőkkel és főosztályvezetőkkel. A Belügyminisztérium, a Miniszterelnökség és az akkori Emberi Erőforrások Minisztériumának (a terület ma már a Belügyminisztériumhoz tartozik) osztályvezetőit, főosztályvezetőit kerestük fel.

(ii) Fókuszcsoporthos interjú

A kvalitatív interjúkon felül Székesfehérváron fókuszcsoporthos interjú módszertanát is alkalmaztuk. Ezen az együttműködés különböző potenciális szereplői (bürokrata, politikus, civil) vettek részt, összesen 7 fő. A fókuszcsoporthos interjúval a célunk az együttműködés intézményi feltételeinek új szempontú megközelítése, esetlegesen új elemek beemelése volt. A fókuszcsoporthos interjú lehetőséget teremt a csoportfolyamatok, a csoportdinamikák vizsgálatára, ami különösen akkor szükséges, ha csoportnormákat szeretnénk kutatni (Vicsek, 2006). A módszertan kapcsán figyelembe kell venni, hogy mik azok a tényezők, pl. helyszín, a biztonságérzet, amelyek befolyásolhatják a résztvevőket. (ibid.)

### (iii) Workshop

A terepkutatás harmadik elemét az általunk szervezett, Székesfehérváron megrendezett két workshop jelentette. Az első az önkormányzat részéről, míg a második az a civil szervezetek részéről vettek részt. A workshopok résztvevői véletlenszerűen kerültek meghívásra. A workshopokkal szembeni várakozásunk volt, hogy amennyiben ilyen csoportos formában kérdezzük a szereplőket, alaposabban vizsgálhatjuk az egyes feltevések dinamikáját (mennyire alakul ki a szereplők közötti interakció, melyek váltanak ki hevesebb vitát), különböző csoportfeladatokat adtunk nekik, amelyekkel kapcsolatban előzetesen előadást tartottunk, felkészítve őket az adott témából. Megpróbáltuk felmérni, hogy az ismertető előadás előtt, valamint után milyen különbségek figyelhetők meg a véleményükben, hozzáállásukban. Ezzel a tudás jelentőségét is szeretnénk vizsgálni.

A fentebb ismertetett eszközöket dokumentumelemzéssel (stratégiák, koncepciók, jogszabályok stb.) és statisztikai adatgyűjtéssel egészítettük ki.

A terepkutatás során keletkezett jelentős terjedelmű hanganyagból szószerinti leíratot készítettünk, amelyet később MaxQDA szoftver segítségével, a három fő elméletre alapozva kialakított kódolási eljárás segítségével elemeztünk.

A fejezetben és az alfejezetekben ismertetett szempontok azok, amelyek a kódolási eljárás alapján a legfontosabb csomópontoknak bizonyultak. A nagyszámú interjú és résztvevő miatt a workshopok, az interjúk és a fókuszcsoport interjúival együtt közel 50 főt kérdeztünk, így a kialakult csomópontok olyanok, amelyeket az interjúalanyok többsége direkt vagy indirekt módon említett.

A hetedik fejezetben a jelenlegi fejezethez hasonlóan interjúkra és dokumentumelemzésre építve mutatjuk be az intézményi feltételeket, ugyanakkor ott nem általánosan egy együttműködésre vonatkozóan, hanem egy konkrét eset elemzése alapján. Az intézményi iskola gyakran alkalmazza az esettanulmány módszertant (Alston, 2008), amelyet mi is alkalmazunk. Az esettanulmányok erőssége, hogy lehetőséget ad a folyamatok mélyebb magyarázatára, megértésére, az ok-okozati összefüggések feltárására, amelyek esetén a statisztikai módszerek és a formális modellek gyengébbek (George és Bennett, 2005; Yin, 1981). Az esettanulmány módszerénél a korlátot sokszor az esetválasztás módja jelenti, amely meghatározhatja a következtetéseket is. Az általunk választott eset kiválasztása hólabda módszerrel

történt és nem kötöttük ki feltételként, hogy sikeres együttműködést szeretnénk vizsgálni. Az esetválasztást így csak az korlátozta, hogy a közszolgáltatásnyújtás valamely fázisában megvalósuló esetet keressünk. Miután több ilyen esetet is találtunk a két településen, ezért ezt követően a szektor alapján választottuk ki az elemzés alanyát. Az oktatási eset választását erősítette, hogy a coproduction irodalomban már az első generációnál is az egyik klasszikus példaként merült fel az oktatás esete és a későbbiekben is számos esettanulmány született a témakörben, ezért az motivált minket, hogy az irodalom ezen részéhez hozzájáruljunk egy magyar eset bemutatásával. Az esettanulmány során az elemzési vezérfonalunkat ugyanaz adta, mint a hatodik fejezetben.

## **6.2 A hazai kontextus**

Az alábbi alfejezetben röviden ismertetjük az együttműködés kulcsszereplőire vonatkozóan az utóbbi időszak legjelentősebb változásait, amelyek fontosak lehetnek a hazai helyzet elemzéséhez.

### **6.2.1 Állam és önkormányzat**

Ahogy korábban bemutatottuk a közjavak, közszolgáltatások kapcsán, az állami, a piaci előállítás, valamint a coproduction esetén többek között a különböző szereplők egymásrautaltsága az egyik döntő kérdés. Mind az első (Parks et al., 1981), mind a második generáció esetén (Bovaird, 2007) a megvalósítás indokakát hangsúlyosan az állam (i) centralizációs törekvései, romló pénzügyi lehetőségek, valamint a (ii) közjószág előállítás hatékonyságának, eredményességének kérdései jelentették. A centralizációval szemben az első generáció az erőteljesebb decentralizált berendezkedés (pl. rendőrség, oktatás) mellett érvelt, amely hatékonyabb és eredményesebb közjószág előállítást jelent, ugyanis ekkor van lehetőség az állampolgárok jelentősebb bevonására, a helyi viszonyok figyelembevételére, valamint a preferenciák kinyilvánítására. Nem véletlen, hogy ezekben a tanulmányokban rendre felmerülnek a decentralizált berendezkedés kapcsán Tiebout (1965) modelljének kérdései is.

A felmerülő előzményekről úgy látjuk, hogy mindkét szempont különösen aktuális a hazai eset tekintetében, főként az állam és az önkormányzatok viszonyában. Az első

tényező, a centralizáció kapcsán az elmúlt évtized egyértelmű trendet mutat (Kornai, 2015), amelyben a fordulópontot a 2010-ben bekövetkezett kormányváltás jelentette. A szolgáltatáselőállításban az addigi inkább dominánsan önkormányzati keretet felváltotta egy központosított, centralizált rendszer. A disszertációmban nem tárgyaljuk részletesen ezen időszak folyamatának az egyes lépéseit, az 1990 és 2014 közötti időszakról átfogó elemzést ad Hajnal és Kovács (2017). Az önkormányzatiság, a területi reformok tekintetében három korszakot különít el Pálné Kovács (2013 p.11): (i) az 1989-1993 (ii) 1994 és 2006, valamint a (iii) 2010 utáni korszakot. Ebből a harmadik korszakról számos elemzés született, amely az egyes szabályok (pl. Alaptörvény, önkormányzati törvény stb.) centralizációs hatását vették górcső alá.

Az önkormányzati pozícióvesztésekről, az állami centralizáció lépéseiről ad áttekintést (Pálné Kovács, 2016). Mind az Alaptörvény módosítás, mind az új önkormányzati törvény úgy alakította az önkormányzatok helyzetét, hogy azok leginkább „a helyi állam egyik szereplői” (ibid. p.590) legyenek, amelyek feladatköre és lehetőségei lényegesen lecsökkentek a korábbi időszakhoz képest. Az új önkormányzati törvénnyel a helyi önkormányzatok jelentős feladatköröket veszítettek, ezáltal mind a politikai szerepük, mind a közszolgáltatásokban betöltött szerepük gyengült, ellenben az állammal, amelyhez a feladaton túl jelentős tudás is vándorolt (Pálné Kovács, 2013; 2020).

Az átalakítás egyik fontos elemeként az önkormányzatok finanszírozása is átalakult. Az 1990-ben kialakított forrásfinanszírozás helyét, ahol az önkormányzatok bevételei kerültek szabályozásra, ezáltal erőteljes decentralizációt megvalósítva, az átalakítást követően a feladatfinanszírozási fókusz váltotta, amely során a finanszírozás alapját az önkormányzatok átlagos kiadása és az elvárt bevételek különbsége adja (Horváth et al, 2014 p.129).

Nem véletlen, hogy az átalakulás kapcsán joggal merült fel kérdésként önkormányzati szerepfelfogás<sup>27</sup> tekintetében, hogy ezt követően milyen típusú politikát akarnak, illetve tudnak képviselni. Az erősebb közösség-szervezés és érdekérvényesítés felé mozdulnak-e, képesek lesznek-e nyitottabb és kooperatívabb politikát folytatni (Pálné Kovács, 2019b p.49)? Ráadásul a feszültségeket tovább növelte, hogy számos, az

---

<sup>27</sup> Az önkormányzatok finanszírozási problémájának időbeli elhatárolását mutatja be Vasvári (2019), aki jelen és a jövő közti ellentétre világít rá az önkormányzati közfeladat ellátás kapcsán.

önkormányzatokat érintő döntés politikai értelemben szelektív volt (Pálné Kovács, 2020 p.69)

Azonban azt sem állíthatjuk, hogy csak a 2010 utáni formális intézményrendszerben bekövetkezett változástól ered a jelenlegi helyzet. Egyrészt az intézmények hosszú távú hatásai (pl. útfüggőség kérdése) is számottevők lehetnek, amelyben a szocialista rendszer is jelentős befolyással bír, ahogy arra az informális intézmények kapcsán még kitérünk.

Ahogy Jenei és Vári (2000) rávilágított, már korábban, az 1990-es években is voltak egyedi kísérletek arra, hogy legalább a stratégiaalkotás területén kiépüljön valamilyen kapcsolat a helyi szereplők között, azonban számos tényező nehezítette már akkor is az ilyen típusú együttműködéseket, a főként paternalizmussal jellemezhető hazai döntéshozatal, az állami szervezetek passzivitása, az együttműködési kultúra hiánya, valamint a szereplők közötti alacsony bizalom.

### **6.2.2 Állampolgárok és civil szervezetek**

Az önkormányzatok szerepének változásán túl a hazai előzmények terén röviden említést kell tennünk az állampolgári oldal, így a civil szervezetek körüli változásokról is. A harmadik szektorral kapcsolatban két nézet domináns, az egyik szerint a szektor a civil társadalom leképeződése, amely a demokratikus kultúrában gyökerezik és a társadalmi szerepvállaláson alapszik, míg a másik nézet szerint a szektor nem más, csak az állam, illetve az önkormányzat kiterjesztése a szolgáltatások területén (Jenei és Kuti, 2008).

A civil szervezetek fejlődését nehezíti, hogy már a korábbi időszakokban sem rendelkeztek elegendő humán-, illetőleg anyagi erőforrással, amelyek a sikeres együttműködésekhez, a civil társadalom megerősödéséhez szükségesek. A civil terület fejlődése kapcsán Jenei és Kuti (2003) kiemelik, hogy a piacgazdaságra való áttérés és az intézményi változás két lehetséges formája képzelhető el az állami szerepvállalás tekintetében. Az első esetben az állam csak támogató szerepet tölt be, a változás maga alulról, organikus módon szerveződik, míg a másik esetben az állam tekinthető főszereplőnek, aki a fő mozgatója az átalakulásnak.

A magyar rendszerváltás inkább a második típussal jellemezhető, amely jelentős nehézséget jelentett a civil társadalom, az önkormányzatiság, valamint a közsze

kiépítése szempontjából. Ennek következményeként az alulról jövő kezdeményezések sporadikusan fordulnak csak elő és az állampolgárok számára sem adták a feltételek, hogy kifejezzék érdekeiket (ibid.). Például a civil szektorral kapcsolatos kezdeti megosztottságot mutatja, hogy a várakozások és a veszélyek egyszerre voltak jelen a társadalomban (Kuti, 1996). Ez egyrészt érintette a civil szektorban rejlő lehetőségeket, például a szociálpolitika területén és ezzel párhuzamosan az ebből fakadó veszélyeket. Hasonló párokat figyelhetünk meg a civil kezdeményezésekkel kapcsolatban, ahol a jótékonyág és segítőkészség áll szemben az önérdkekkel, valamint a hatékonyság a szakszerűtlenséggel (ibid, p.906).

Nem véletlen, hogy Boda (2013) is kiemeli, hogy a társadalmi részvételi folyamatok tekintetében mind a keresleti, vagyis az állampolgárok és a civil szervezetek felőli igény, mind a kínálati oldal, vagyis az államigazgatás felőli igény gyenge. Egyik szereplő sem törekszik kellőképpen egyrészt a bevonás kikényszerítésére, másrészt annak megvalósítására.

Ez visszavezethető az elmúlt időszak történéseire is, valamint a szereplők közötti konszenzus hiányára is. Az állam és a civil társadalom kapcsolatára, a kettejük viszonyát érintő kérdésekben – a társadalomban jelenlévő tartós értékbeli eltérések miatt ugyanis elsősorban az alkotmányos elrendezések kialakítására kell törekedni (Csaba, 2002 p.276). Ahogy arra Gedeon (1994) rámutat, a piac és az állam fejlődéséről szóló gondolatok Kelet-Közép-Európában sok esetben ellentétes módon érvényesek, mint példájában a hayeki elmélet a spontán fejlődésről, amely itt nálunk az állam gazdasági szerepvállalásában ölti formáját, míg az államtalanított piaci gazdaság modellje jelentheti a konstruktivista kísérletet (p.89).

A korábban az önkormányzatok esetén említett polarizáció erősödését, valamint a civil szektort érintő hátrányos változásokat elemzi Kákai és Glied (2017) is, akik ennek kapcsán a civil szektor jövőjének viszonylagos kilátástalanságára mutatnak rá. Ezt a kilátástalanságot nagyban befolyásolta az Ágh (2016) által hármas válságként azonosított jelenség. Ahol a transzformációs válság, az EU-hoz való csatlakozás utáni válság, illetve a globális válság mindegyike hatással volt a civil társadalom gyengeségére, a társadalom megosztottságára. Habár ebben a változásban szerepet játszik a kormányzat civil szervezetekkel szembeni attitűdje, amely szemben pl. a balti államokkal, amelyek a bevonás felé tesznek erőfeszítésekkel (Kákai, 2020) leginkább



a szigorításról, a túlszabályozottságról és az állam felől megjelenő bizalmatlanságról szólt<sup>28</sup>. Ezen túlmenően a szabályozások változása a civil szervezetek bizonytalanságát növelte. (ibid).

### **6.2.3 Eredményesség és hatékonyság**

A coproduction irodalom motivációi kapcsán a második, hatékonyságra és eredményességre vonatkozó szempontokat is tekinthetjük aktuálisnak a hazai kontextusban. Az általános vélekedés (Loeffler és Bovaird, 2021), hogy a szereplők, az állam és az állampolgárok együttműködése, mind az egyes szolgáltatások esetén, mind a kormányzati teljesítményre pozitív hatással lehet. A kormányzati teljesítménnyel, minőséggel kapcsolatos kutatások sokrétűek, az uniós integráció szempontjából (Rezessy és Benczes, 2013), a közigazgatási átalakítások fényében (Hajnal et al., 2018) is vizsgálhatóak. Az alábbiakban csak illusztratív jelleggel kívánunk megmutatni néhány tendenciát, amely véleményünk szerint a coproduction elméletek felé történő kitekintést teszi aktuálissá.

Átfogó mutatók közül az egyik leggyakrabban alkalmazott a Világbank gondozásában készülő kormányzás minőségét, színvonalát mérő World Governance Indicator (WGI), amely hat különböző dimenzióban méri az országokat: (i) politikai részvétel és elszámoltathatóság (ii) politikai stabilitás és erőszakmentesség (iii) kormányzati eredményesség (iv) jogbiztonság (v) a szabályozás minősége (vi) korrupciós kontroll. Ebből az indikátorból külön csak kettőre, a kormányzati eredményességre, valamint a politikai részvételre és elszámoltathatóságra térünk ki.

A kormányzati eredményesség ugyanis a közszolgáltatások minőségével szembeni érzékelést, a politikai nyomástól függetlenül működő közigazgatást, a közpolitika alkotás és végrehajtás minőségét, valamint a kormányzat hitelességét foglalja össze. Mivel az indikátor a gazdasági szereplők percepcióit, érzékelését ragadja meg, ezért a kormányzás output oldali értékelésének tekinthető elsősorban.

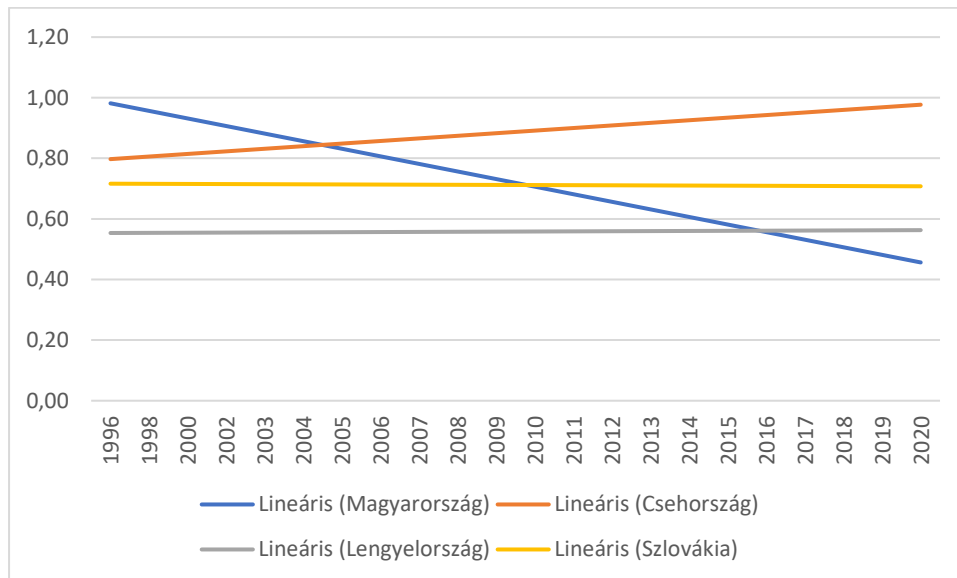
Az ehhez hasonló percepcióra épülő indikátorokkal (pl. a Transparency International Korrupció Érzékelési Indexe is) szemben gyakran felmerülő ellenérv a válaszadók

---

<sup>28</sup> Nagy (2016) hét problémát jelöl meg, amelyek a civil szektort negatívan érintették az elmúlt évtizedben: nonprofit szabályozás hibái, autonómia felszámolása, finanszírozás romlása, összefonódások megjelenése, civil ethosz kiforgatása, bürokrácia növelése és a bűnbakkeresés.

szubjektivitása (Martin, 2020). A módszertani vitába nem belemenve, ezért mi az adatgyűjtés kezdete (1996) óta eltelt időszak eredményeinek csak lineáris trendjét mutatjuk be, a visegrádi országokra vonatkozó adatok tükrében. Az adatok trendje markánsan csökkenő, szemben az összehasonlítást adó többi országgal.

4. ábra Kormányzati eredményesség index

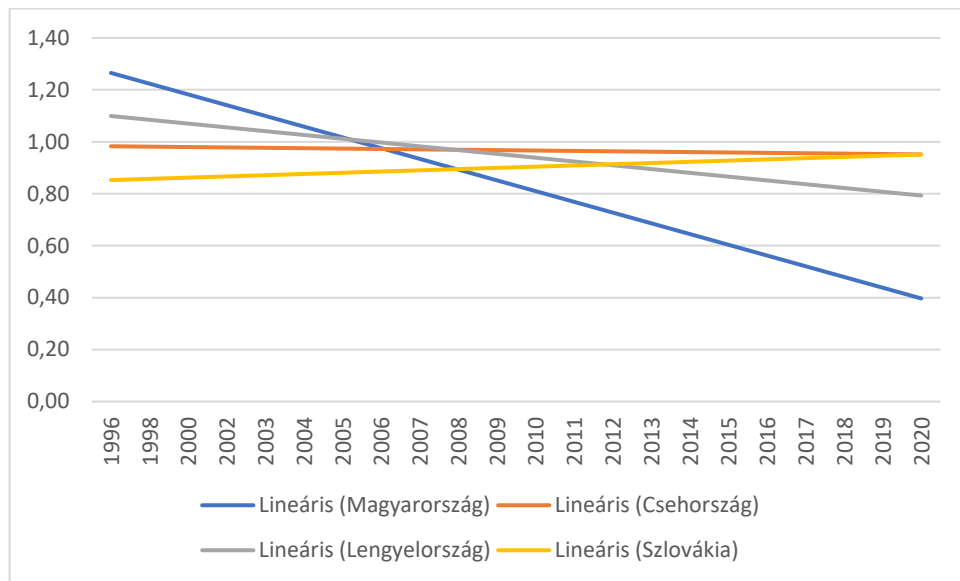


Forrás: WGI, saját szerkesztés

Kirívónak mutatkozik a magyar trend, amely felhívja a figyelmet többek között a közszolgáltatások minőségének problémájára.

A politika részvétel és elszámoltathatóság indexet azért emeljük ki az indikátorok közül, mert a másik gyakran előkerülő összefüggés a coproduction kapcsán, az állampolgárok szerveződéshez való joga, a szólásszabadság kérdése. Ennél az indikátornál is hasonlóképpen jártunk el, a visegrádi országok teljesítményének tükrében ábrázoljuk az értékekre illesztett lineáris trendet.

5. ábra Politikai részvétel és elszámoltathatóság indikátor



A korábbihoz hasonlóan a magyar adatok trendje jelentősen eltér a visegrádi országokhoz képest, amely hasonlóan az előző mutatóhoz a kormányzati minőség jelentős romlását mutatja.

Ahogy arra Hajnal et al. (2018) rámutatott más kormányzati minőséget mérő indikátorok esetén is, mint például a Bertelsmann Stiftung által összeállított Fenntartható Kormányzás Indikátor (SGI), amelyen belül a nyílt és átlátható kormányzás indikátor alapján, amely az állampolgárok elszámoltathatósági lehetőségeit hivatott mérni, valamint a társadalmi konzultáció indikátor tekintetében is utolsó helyen szerepel Magyarország az Európai Unió összehasonlításban (Bertelsmann, 2021).

Ez egyben azt is jelenti, hogy érdemes részletesebben megvizsgálni, hogy a pozitív eredményekkel kecsegtető új elméletek mennyire és milyen feltételek mellett lehetnek életképesek, illetve milyen a jelenlegi helyzet.

### 6.3 A formális intézmények

Az alábbiakban a formális intézményrendszer helyben megjelenő hatását mutatjuk be. Fontos vizsgálati szempontunk az is, hogy az egyes szereplők hogyan reagálnak a nemzeti szintű, valamint a helyi szabályokra. A szereplőket külön vizsgáljuk, ugyanis az önkormányzat pozícióját és lehetséges szerepét, valamint az állampolgárok

lehetőségeit is eltérő szabályok alakítják. Ezen felül fontos megkülönböztetnünk az IAD keretrendszernek megfelelően a különböző szintű szabályokat is. Míg a nemzeti szintű szabályokat a helyi együttműködés szempontjából kezelhetjük exogén változóként, addig a helyi szintű szabályok, amelyeket az önkormányzat alkot, inkább endogén jegyeket visel (ez függ attól is, hogy pontosan hogyan kerülnek kialakításra ezek a szabályok, például a helyi állampolgárok és civil szervezetek számára ez ugyanúgy lehet külsőleg adott is).

Sokszor felmerül kérdésként, hogy milyen szerepe van, illetve milyen lehet a formális intézményeknek a kollektív cselekvés, az együttműködés létrejöttében. Egyes szerzők amellet érvelnek, hogy a formális intézmények hatástalanok ennek tekintetében, sőt inkább károsnak tekinthetők (pl. Fuller 1981, idézi Ostrom és Ahn, 2009). Azonban az intézményi felfogásban, amelyet mi is követünk, a formális intézmények jelentős szerepet játszhatnak, azaz akadályozhatják és elő is segíthetik az együttműködés létrejöttét. „A jogállamiság, a demokratikus berendezkedés és a jól strukturált kormányzat fontos tényező a társadalmi tőke kapcsán” (ibid. p29).

A formális intézményrendszerrel kapcsolatban kettős elvárást emlegethetünk. Az egyik a stabilitás, a tartósság, amelyek a bizonytalanság csökkentését, a kiszámíthatóság növelését szolgálják. A másik elvárásunk a rugalmasság, amely lehetővé teszi, hogy az új kihívásokra tudjanak az intézmények reagálni.

Az önkormányzati törvény, ahogy röviden már utaltunk rá, alapjaiban változtatta meg a települések közszolgáltatásokhoz való viszonyát. A feladatok elkerülése mellett a források jelentős része is elkerült a településektől, ez a változás csak 2010 és 2012 között már egyharmadával csökkentette az önkormányzati kiadások részarányát a GDP-n belül, emellett a „feladatok ellátásának központi szintre helyezése egyben a forráselosztás nyitottságát is korlátozta” (Horváth et al.,2014 p.125). Ez a fajta nyitottság, amely a feladatok terén már sokkal kevésbé van jelen, az állampolgárokkal, civil szervezetekkel való kapcsolatot is befolyásolta. Az egyik ilyen következmény az önkormányzati nyitottság csökkenésében érhető tetten, ahol sem forrás, sem kapacitás nincs feltétlen a nem kötelező feladatok ellátására.

K: És az ötlet az mindig a civilektől jön?

B: Nyilván a civil világból érkezik az ötlet. Mert mi el vagyunk, így is a saját kötelező dolgainkkal látva(...) . Az önkormányzat mindig így gondolkodik, hogy megnézi az ember a törvényt, hogy ott van-e a 13.-ik paragrafusban, hogy mi a feladat, hát, ha nem, akkor szevasz. (B8)

Ez a megközelítés érhető tetten a kötelező feladatok tekintetében is. Az együttműködés, a co-production elméletből ismert szakaszok tekintetében (Nabatchi et al.,2017), leginkább az előállításra korlátozódik.

„Az ilyen nagykaliberű együttműködéseknel a 0. lépés az az önkormányzati törvény. A törvény a 0. lépés, ahol olyan 13 oldalon keresztül felsorolja a feladatokat. Az a 0. lépés, hogy megnézzük, hogy mik a feladatok és ki tudná jól megcsinálni. Én nem emlékszem olyanra, hogy bekopogott volna hozzánk egy civil, (...), hogy „itt van egy törvényi feladat és akkor mi elvinnénk”. (...) Többnyire mi keressük meg őket, illetve létezik valamiféle kommunikációs struktúra.” (B4)

Az egyik potenciális együttműködési lehetőség a kötelező feladatok előállításának tekintetében van. Azonban ez a típusú előállítás sokkal inkább jellemezhető a helyettesítési viszonytal, semmint a kiegészítővel (Ostrom, 1996; Laratta, 2010). Az önkormányzatok motivációja az önkormányzati törvény keretei között egyrészt a kötelező feladatokra való összpontosítás, valamint a feladatellátás színvonalának, legtöbb esetben olcsóbb előállítása felé mozdult el. Az együttműködésre való hajlandóságot a formális intézmények sikeresen ki is kényszeríthetik, amelynek köszönhetően akár más szakaszokban is lehetővé teszik az együttműködést. A jelenlegi önkormányzati törvény is tesz utalást hasonló elvárássra:

6. § A helyi önkormányzat feladatai ellátása során: a) támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt (2011. évi CLXXXIX. törvény).

Azonban abban, hogy ez a típusú kapcsolat hogyan valósul meg, már sokkal nagyobb szerepe van a helyi intézményeknek is. A civil szervezetekre vonatkozóan, illetve az együttműködés szempontjából a politikai interjúalanyaink is a nemzeti szabályok jelentőségének tekintetében a civil törvényt (2011. évi CLXXV. törvény) említették, amely hatással van a tevékenységükre, illetve egyes vélemények szerint egy új típusú modellt igyekeznek megvalósítani.

„A régi civiltörvény egy alá - fölérendelt viszonyt determinált, hogy az állam volt a forrásosztó, mert üres volt a civil szektor, kellett egy erőteljes behatás. De elavult 2011-re és ezt a pénzosztó szerepet kell leépíteni. Ez az új irány, nyitni kell a civil szervezeteknek más források felé és már nem csak az önkormányzat, állam, EU tud pénzt adni. (P1)

Ezzel szemben a helyi civil szervezetek világára inkább a működés nehezítése és a szervezetek megszűnése volt a döntő. A civil szervezetek 2012 óta tapasztalható számának csökkenését Kákai (2020) is az új civil törvényhez köti, amely jelentős adminisztratív, illetve szervezeti kihívásokat támaszt a szervezetekkel szemben.

3. táblázat Civil szervezetek létszáma a vizsgált városokban

	Egyesület	Alapítvány
Székesfehérvár	490	276
Kecskemét	387	272

Forrás: bíróság.hu (lekérdezve 2022. július 20.)

„Nagyon sokan megijedtek az új civiltörvénytől is, én is azt éreztem, és ezáltal a civil aktivitás is mint hogyha nem az, hogy háttérbe szorult volna, csak nem olyan markáns. Ebben szerintem nagy szerepet játszott az is, hogy nagyon kevés információval rendelkezett a civil szervezetek többsége.” (C10)

Az „ijedtség” azonban a számok fényében nem csak ijedtség maradt. Arról megoszlanak a vélemények, hogy a helyi közösségekben mennyire szelektáltan ment végbe a lemorzsolódás, azonban többen kiemelték, hogy elsősorban azok a szervezetek hagyták ott a szektort, akik számára például a beszámolók elkészítése, valamint az ügyek online intézése nehézséget jelentett.

„(...) látok egy olyan folyamatot, hogy az utóbbi évek szabályozása és az elektronikus adatkezelés, beszámolók, pályázatkezelő rendszerek a civil szféra idősödése valóban azt mozdítja elő, hogy a civilek inkább lemondanak és azt mondják, hogy elég volt, mert ezt úgy sem fogom megtanulni és feladják” (C7)

Habár az új civil törvény alapján lenne lehetőség olyan nem intézményesült formában is működni, mint a civil társaság, az önkormányzatok az ilyen típusú közösségekkel való együttműködést (nem csak az előállítási szakaszban) nem pártolják.

„Most a civil törvény is lehetővé tesz, hogy nem feltétlenül kell, de tulajdonképpen én az önkormányzati székben ülve, én neki nem tudok támogatást adni, ha ő valamilyen programot szeretne, de amúgy tudnék, mint személynek, csak ő azután adózni fog és így merülnek fel a kérdések, de egy civil szervezetként sokkal egyszerűbb működni”  
(B2)

A nemzeti szabályokon túl akár a helyi szabályozásnak is lehet ösztönző szerepe, amúgy keretezi a szereplők viselkedését és egyben korlátozza is azt. A helyi szabályok jelentőségét főként a bürokraták ismerték el, azonban egyik interjúalanyunk sem emelte ki vagy éppen említette, hogy mely helyi szabályt érzik olyannak, amely az állampolgárokkal való együttműködést kifejezetten ösztönözné. A helyi sajátosságok kevéssé a könnyen kikényszeríthető szabályokban, sokkal inkább az önkormányzat által készített stratégiákban, koncepciókban jelennek meg. Erre az általunk vizsgált városokban is van példa. Székesfehérváron az úgynevezett Civil Koncepció (126/2001 (III.29.)) az a dokumentum, amely megjelöli az együttműködés lehetséges formáját, valamint az elérni kívánt célokat. Hasonló dokumentum készült Kecskeméten is, például a Középtávú Civil Koncepció (166/2012. (V.31.)). Mindkét dokumentum helyzetértékeléssel és a lehetséges együttműködéssel foglalkozik, valamint kitér az eddigi jó gyakorlatokra. Mindkét koncepció kiemelt jelentőséget tulajdonít a civilekkel történő partnerségnek.

„(...) Mindig teletömjük lózungokkal a dokumentumainkat, nem csak mi, hanem a minisztérium, az unió is... kedvenc szavunk a partnerség, de az tényleg úgy van fontos ügyekben, hogy mi a civileket abszolút a partnerünknek tekintjük, és pont nem vitatjuk el, hogy jobban értenek hozzá, mint mi. Ezt úgyesen be is hízelegjük nekik és komolyan is gondoljuk mindemellett. Jól esik és tényleg szakmai partnerként tekintünk rájuk, de olyanokként, akik jobban tudják mit kell csinálni, mint mi. Mi üldögélünk itt fönt, ők meg a terepen vannak, azért az nagyon nem mindegy.” (B7)

Ezen felül számos ágazat (kultúra) vagy célcsoport (ifjúság) specifikus stratégia készül a településeken, azonban a formális intézmények fogalmához kapcsolódó kikényszeríthetőség, amelyet ráadásul valamilyen harmadik fél, autoritás, leggyakrabban az állam kényszerít ki, az ilyen típusú dokumentumokhoz nehézkesen kapcsolódik. Az itt célként megjelenő partneri viszony, amely egyeztetést, döntési jogosultságot is jelenthet, ha ennek betartatása pl. állampolgári oldalról vagy lehetetlen, vagy csak nagyon magas tranzakciós költségek mellett képzelhető el, nem jelent valós korlátot az önkormányzat számára. Hasonló helyzetet láthattunk a nemzeti szabályok esetén, ahol ahogyan a nemzetközi felmérésekből láthattuk is, a de jure

szabályok de facto érvényesülése alapján a társadalmi részvételben nem jelenik meg automatikus.

Ebből következően egyre inkább felértékelődnek az informális intézmények, a felek közötti kapcsolatok, amelyeket a kollektív cselekvés irodalom is kiemelten kezel.

„Van ennek (az együttműködésnek: beszúrás tőlem: KM) dokumentált háttére is, de a magánvéleményem szerint ez kevésbé a dokumentált háttéren múlik.” (B4)

Azt láthatjuk, hogy közvetlenül a szereplőkre vonatkozó nemzeti szabályok, illetve helyi szabályok sem jelennek meg az akcióterben egyértelműen meghatározó működési szabálynál. Ezzel szemben a közvetett szabályok, valamint a nemzetközi szabályok, így az Európai Unió elvárások, jelentősen befolyásolják az együttműködés mélységét és formáját. Ezek egyik megjelenési formája a pályázatokhoz köthető.

### **6.3.1 Pénzügyi források**

„Úgy súlyoznám, hogy vannak együttműködési megállapodások, ami kötelező önkormányzati feladatellátásra van. Vannak egyéb támogatási jellegű együttműködések, ezek nem kötelező önkormányzati feladatok, de fontosok és segítjük leginkább a pénzzel. A civilek nagyon nem is akarnak mást, helyes is, mert megvan a saját ötletük, elgondolásuk, ennél komolyabb beavatkozás nem is kéne. Kár túl paternalizálni az ügyet. Szerintem érdemes törekedni, hogy legyen meg a civil függetlenség, amennyire csak lehet, mi meg ott a háttérben adunk pénzt, a polgármester meg megnyitja, ez elég is.” (B8)

Az leginkább befolyásoló szabályok csoportjai azok, amelyek valamilyen pénzügyi támogatást érintenek. Ezen belül fontos csoportot képeznek az Európai Unió források, amelyek jelentős részénél kötelezően elvárt, hogy a projektet civil szervezetekkel közösen végezze el az önkormányzat.

„Benne van a pályázati kiírásokban is az önkormányzati – civil együttműködési kötelezettség, ami nagyon helyes. Ha nem lenne benne, akkor azt is csinálnánk, de így, hogy benne van, motiválva is vagyunk”. (B6)

„Nem feltétlen, van a törvényi kötelezettség, mert a kötelező önkormányzati feladatokhoz nincs köze az EU-nak, azt meg kell csinálni és kész. A másik nagy motiváció az EU-s források, (...) maga a pályázati kiírás rá szokott mutatni arra, főleg az ESA-nál szinte mindig, hogy társadalmisítás álnéven vonjunk be civil szervezeteket, amiből én se szoktam titkot csinálni” (B4)

Az ilyen típusú együttműködések, annak ellenére, hogy a direkt együttműködést célozzák, az ösztönzési hatást egyes esetekben inkább csak az önkormányzatnál fejtik ki, a civil szervezeti oldalon nem. Az önkormányzat szempontjából egyértelmű



motivációt jelent az így elérhető források nagysága. Ebben a tekintetben az együttműködés alapját egyértelműen az újonnan megjelenő pénzügyi lehetőségek jelentik, amit nagyban elősegít az alapvetően forráshiányos állapot. Vagyis azt láthatjuk, hogy a formális intézményrendszer egyik legjelentősebb ösztönző szerepe a plusz források megjelenése, amelyet az önkormányzat egymaga nem tudna megszerezni, ezért szükségük van a civil szervezetekre is. Ez a típusú motiváció a coproduction elméletek első generációjánál is megfigyelhető volt (Rosentraub és Warren, 1987), amely azt is jelentheti, hogy az így elért bevétel növekedés vagy kiadás csökkentés, főként a helyettesítési viszony mentén, akár helyi adócsökkentést, így a politikusok számára népszerűség-növekedést is eredményezhet.

Az elméletnek ezt a szempontját a kutatásban résztvevő politikusi interjúk is megerősítették, akik többször, visszatérően hangsúlyozták, hogy az egyik legfontosabb motivációt az így elérhető támogatások jelentik.

„A civil szektor máshonnan is vonjon be forrást, mert akkor lehet költségcsökkentést elérni. A civil forrásokat tudjunk megszerezni! Sajnos, itt még nem tartunk.” (P1)

A civil szervezetek tehát a szabályozás hatására egy új szerepet, a forrásgyűjtőt jelentik a közszolgáltatás előállításban. Az alapvetően forráshiányos hazai rendszerben nem csak az önkormányzat számára jelent motivációt, de a civil szervezetek számára is. E tekintetben az egyik legfontosabb hatás, hogy a civil szervezetek annak érdekében, hogy képesek váljanak betölteni a forrásgyűjtő szerepüket, professzionalizálódniuk kell. Azonban a támogatás elnyeréséhez szükséges szigorú jogszabályi kötelezettségeket kevés szervezet tudja teljesíteni, így ez egyben azt is jelenti, hogy nagyon erősen leszűkül azoknak a szervezeteknek a köre, akik képesek a közös szolgáltatás-előállításra.

Mivel az együttműködéshez professzionális, sok esetben vállalathoz hasonló működésre van szükség a civil szervezetektől, az önkormányzat is abban lesz érdekelt, hogy ez megvalósuljon.

„Ahogy én látom, az uniós források ezt a folyamatot csak erősítik, hiszen uniós pályázatokban nagyon sok pénzt tudtak behozni civil szervezetek is települési szinten. Amely önkormányzat ezt felismerte és időben kapcsolt, azt mondja, hogy „civilek, szükségem van rátok és hozzátok be ezt a pénzt, mert én erre mint önkormányzat nem tudok pályázni, de ti mint civilek tudtok”. (C7)

Ezzel egyidőben a forrásgyűjtő szerep hátrányai is megjelennek a civilek oldalán. Azzal, hogy sok esetben az elvárások csak erre a szerepre korlátozódnak, a szektoron belüli konfliktusok is erősödhetnek.

„Hát nem tudom, kicsit azt tartom, hogy ha meg tudnak felelni a jogszabályoknak, tudnak pályázni, tudnak mindent, de vannak öncélú szervezetek. Azért vagyunk, mert valamikor megalakultunk, de most azért vagyunk, hogy fenntartsuk az irodát, hogy ki legyen fizetve az adminisztrátor, legyen egy pályázatírónk. De nincs. Elszakad a célcsoporttól ez az egész. Illetve a pályázatok nem minden esetben összeegyeztethetők a vízióval. Egy kicsi szervezet, mondjuk 10-20 milliós költségvetésű szervezet, beleugrik egy 200 milliós EU-s projektbe. És így pénzügyileg is megborít és szét fog esni az egyesület, mert a tagok nem fogják azt érteni, hogy itt van 200 millió, nekem meg be kell fizetni 500 Ft-t a kirándulásra, vagy egyáltalán nincs is ilyen program... Hova tesztitek a pénzt. (...) projekt. Ott is azt mondják, hogy inkább vezesd be a vizet, minek ez a sok hülye oktatás. Na és ez szétfeszíti belülről a szervezeteket. Utána pedig nagyon nehéz visszahozni. Ti ketten-hárman jól éltek, jó fizetés... Ez egy nagyon, nem értik a problémát, és mindenhol beleugranak, mert a pályázatot meg tudják csinálni, csak nincs hatás, nincs stratégia, nem illeszkedik sehova az a tevékenység. Nincs haszna a tagoknak például.” (C2)

„Amikor már megjelenik a pénz a rendszerben, ott már nem a klasszikus civilségről beszélünk, amikor valaki egy cél mellett elköteleződve akart tenni, nem azért, hogy fizetést kapjon, hanem hogy a gyerekek tudjanak helyben focizni. Most nagyon sok olyan kistélepülés van, ahol a focipálya létrejött, de nem engedik be a gyerekeket mert, hogy tönkremegy a pálya. Pont az a közösségi lét, amit a civilszervezetek tudtak adni, az valahogy átalakult. Már nem szívesen teszik bele a tudásukat, szabadidejüket, mert tudják, hogy erre van több millió forintos támogatásuk. Egy kicsit ilyen intézményibb szervezetté, struktúrává alakult át.” (C5)

„Egyébként azon is gondolkodtam, miközben beszéltek (a fókuszcsoporthoz tartozó interjú – beszúrás tőlem: KM), hogy tök furcsa, hogy próbálunk afelé az irány felé haladni, hogy közszolgáltatást nyújtunk, de mindemellett mennyit rontott az az egész szektor azon, hogy itt van ez a rengeteg projekt és egyfelől a gazdasági fejlődést hozta, de rengeteg szolgáltatást adtak ingyen, amiért most már elvárják, hogy fizessenek. Hozzászoktatsz cégeket és önkormányzatokat is, hogy te ezt ingyen szolgáltatod [pályázatból], hogy az indikátor meglegyen, utána pedig elvárjuk, hogy varázsütésre ez megváltozik, mindenki agya átfordul és egyszer csak teljesértékű partner lesz. Az biztos, hogy nem segíti a közszolgáltatások bevezetését, hogy teljesen más irányt kommunikáltunk és üzentünk a cégeknek és mindenkinek az elmúlt években és ennek nyilván nincsen vége, 1-2 év még ezeknek a forrásoknak várható, de hogy ez innentől kezdve nagyon nehéz lesz felállni, ráadásul úgy, hogy a civilekben is benne van egy olyan gondolat, de ezt nagyon nehéz átfordítani egy gazdasági gondolkodásra azt, ha valaki civil gondolkodású.” (C12)

Kérdés, hogy (i) a formális intézmények eredményeként az együttműködés egy közbenső lépés a forrás elnyerése érdekében, ahol így például a költségcsökkentés, bevételnövekedés a szempont, vagy (ii) maga az együttműködés a cél, amelyhez a közbenső lépés a forrás, ahol a bizalom növekedése, a demokrácia erősítése és az

értékelőállítás a kimenet. Ez a dilemma nem új az irodalomban sem, vajon mennyire idealizált kép, hogy maga az együttműködés eredményezi a hozzáadott értéket, szemben a racionálisabb költség-haszon elemzésen alapuló első megközelítéssel. Ha ebben a megközelítésben, vagyis a cél felől elemezzük az együttműködést, akkor az interjúk nagyobb hányada utalt az első szempontra.

### **6.3.2 Rugalmasság**

A forrásbevonáson felül a formális játékszabályok szemszögéből a legtöbbször megjelenő kérdéskör a hatékonyság, ezen belül a rugalmasság volt. Ez visszavezet minket ahhoz a kérdéshez, amelyet az alfejezet elején említettünk. Milyen elvárásaink lehetnek a formális intézményrendszerrel szemben? A hatékonyság az intézményeknél leggyakrabban a tranzakciós költség alapú értelmezést jelenti (Kingston és Caballero, 2009).

A rugalmasság tehát egyben jelentheti az alkalmazkodóképességet is. Az alkalmazkodóképesség szempontja a Williamson (1975,1979) nevéhez köthető irányítási struktúrák kérdésénél döntő szempont, ugyanis ez jelenti az alapját a piac vagy hierarchia döntésnek. Melyik struktúra az, amelyik alacsonyabb tranzakciós költség mellett képes az intézményi környezet változásaihoz adaptálódni.

K: „Itt látod a különbséget (civil szervezet és önkormányzat között – beszúrás tőlem: KM): a rugalmasság a kulcskérdés meg a jogi háttér.”

V: „Így van. Tehát a (...) nem tudna úgy működni, mintha egy önkormányzati intézmény szervezné. Sokkal jobban működik úgy, ha nem bürokratikus struktúrában gondolkodunk. Mert azt mondom, hogy “Gyerekek, ide kell menni a kocsival”, tehát be van osztva minden, itt mire alá lenne minden írva, hogy menetlevél meg a többi, addigra lehullanának a levelek, tehát sokkal egyszerűbben működik” (B4)

Itt a rugalmasság egyértelműen az alacsony tranzakciós költségekkel való összekapcsolást jeleníti meg, amely azonban leginkább a szereplőkre vonatkozó jogszabályokból, törvényi előírásokból következik. Közvetetten a szigorúbb törvényi előírás kikényszerítheti az előállítás során történő együttműködést abban az esetben, ha az egyik félnél ez magasabb tranzakciós költséget jelent. Az együttműködés célja tehát nem változott, az ugyanúgy pénzügyi oldalról közelíti meg a kérdést, csak nem a bevétel növelése, hanem a kiadás csökkentése szempontjából.

„Hogyha civil szervezetben gondolkodunk, az meg a költségkímélőbb feladatellátás. (...) a másik, hogy nagyon sok önkéntest tudnak bevonni a munkába. Önkéntesnek a bevonása az ugye nem pénz” (B6)

A rugalmasságnak egy másik formája is megjelent a kutatásunkban. Ennek alapját leginkább a de jure és a de facto szabályok közötti hézag nagyságának szempontjából lehet értelmezni. A szereplők szempontjából, amennyiben ez a hézag nem létezik vagy kicsi, akkor rugalmatlan szabályértelmezésről, ha nagy, akkor rugalmas értelmzésről beszélhetünk. Ugyanis ezek a formális szabályok, kisebb vagy nagyobb részben eltérhetnek azoktól a szabályoktól, amelyeket a közösség a mindennapjai során alkalmaz (Ostrom és Ahn, 2009).

„Tehát abszolút nem kezeli a rendszer, se a jogszabályi rendszer, se ez az egész bürokrácia rugalmasan a kérdéseket. Mi úgy kezeljük. De csak azért, mert én nem jogász vagyok (...) Hogyha jogász lennék, akkor lehet, azt mondanám, hogy nem lehet. Kész. Mint, a minisztériumi helyettes államtitkár, hogy el van kaszálva, nem lehet.” (B4)

Itt a rugalmasság egyben az együttműködés valószínűségének növekedését is eredményezi. Ez a típusú megközelítés rávilágít arra, hogy a formális intézményrendszer mennyiben más csatornákon tudja befolyásolni a szereplők viselkedését. Azok az esetek képzelhetőek el, amelyekben a szabályok explicit módon tisztázzák a szereplők céljait, máskülönben nem jelenik meg a nyitottság a rendszerben. A két megközelítés párhuzamosan jelen volt mindkét megfigyelt településen. A bürokratákkal készített interjúinknál, formális intézményrendszerre vonatkozó kérdéseknél többen is azt hangsúlyozták, hogy azt a feladatot végzik el, amit kell, míg mások úgy fogalmaztak, azt a feladatot végzik el, amit lehetne. A kell és a lehetne fontos különbség, ugyanis megmutatja, hogy a formális szabályok részletezettsége különböző hatást válthat ki a szereplőkre nézve. Amennyiben az együttműködés valamely formája elvárt és kikényszerített, akkor nagyobb valószínűséggel történik meg, mint azokban az esetekben, amikor nincsen specifikusan lefektetve, ugyanakkor a lehetőség meg lenne rá.

A megközelítések okai leginkább az egyes szereplők felfogásában érhetőek tetten. Melyek azok a hiedelmek, preferenciák, amelyek az egyes szereplőket jellemzik, amikor létre akarják hozni a kollektív cselekvést? Mennyire gondolják a szereplők feladatuknak, hogy rugalmasan kezeljék a szabályokat?

A rugalmasság ebben az értelmezésben jelentheti azt is, hogy a politikai szereplők mennyire engedik, mennyire támogatják az együttműködést.

„Meg hogy ennek mi az oka? Egyrészt ennek az az oka, civilekkel sokkal rugalmasabban tud működni. Ez az egyik, Önkormányzaton belül a bürokrácia miatt - bocsánat, hogy ezt mondom, úgyis rajta lesz (a felvételen – beszúrás tőlem: KM)- Meg egyfajta szakmai dilettantizmus miatt nem tudnak úgy működni a dolgok. Mert az egy dolog, hogy bizonyos emberekkel, bizonyos politikusokkal, bizonyos vezetőkkel meg tudjuk értetni, egy adott úgymond projekteknek a lényegét, hogy arra miért van szükség, de csomó más mindenkivel meg nem. Ezt nevezem én egy picit ilyen szakmai dilettantizmusnak, mondjuk szakemberként a miénket, szajkózzuk, ők viszont azt valahogy nem tudják beilleszteni a politikai érdekeikbe. Most akár hiúságból, akár politikai érdekből, tökmindegy, hogy miről beszélünk” (B5)

Az egyes szereplők céljai ugyanis sok esetben nagyon eltérőek, amely az eltérő szerepfelfogásukban is megjelenik. Ezt a szerepfelfogást befolyásolja az intézményi környezet, amelyben a szereplők mozognak, ezáltal az intézmények hatása jelentkezik a viselkedésükben is.

„Természetesen azt mondom, hogy kezdeményezők és nyitottak vagyunk. Mit is mondhatnék mást? (nevet) (P1)

„Hát azt gondolom, két feladat van. A forrás megteremtése a támogatásokhoz. A másik a személyes kapcsolat, személyes jelenlét a közgyűlési tagok által a szervezetekben, hogy mutassuk, elérhetőek vagyunk a számukra, mert egymást kell segítenünk valamilyen szinten.” (P2)

Visszatérő elem, hogy nem feltétlen a szabályok rugalmas értelmezésén, hanem a másik partner kompetenciáin, hozzáállásán és nyitottságán múlik az együttműködés. Olyannyira, hogy egyes vélemények szerint az önkormányzat által tanúsított kezdeményezésre mindenképpen nyitottan és elfogadóan kell állnia az állampolgári oldalnak, a civil szervezeteknek.

„Azt, hogy ha kapnak egy nyitottságot egy intézmény önkormányzat részéről, akkor ezzel élniük kell” (P2)

Ez a felfogás nagyban hasonlít a korábban ismertetett angol és holland esetre (Verhoeven és Tonkens, 2013, amelyben a holland kormány nem a képessé tételét, hanem a felelősség hangsúlyozását helyezte a középpontba. Hasonló megközelítést láthatunk a vizsgált esetben is, ahol a politikus szerint leginkább az állampolgári oldalnak, a civil szervezeteknek kell változniuk.

„Azt próbáljuk folyamatosan sulykolni, hogy nem alá- és fölérendelt szerepben kell, hogy működjön az önkormányzat és a civil szervezet közötti kapcsolat, hanem partnerinek. Én abban látom hibát, hogy ott egy olyan megkövesedett gondolat alakult

ki a civil szervezetekben, ami nehezen tudnak feloldani tehát hogy kinek mi a szerepe. Hanem egy az összes többi ötszáz mellett, egy szervezet, aki esetleg tud forrást adni, de ez egy, de partnerségben kell vele együtt egy szinten. És ez így nagyon nehéz. A lelkekben és a fejekben megvalósuljon, hogy az önkormányzat csak egy partner” (P1)

A megkérdezett bürokraták között nem volt egyetértés abban, hogy pontosan milyen szerepet is gondolnak helyénvalónak a saját szempontjukból. Az egyik vélemény szerint a cél nem az, hogy kezdeményezőként lépjen fel az önkormányzat, ugyanis az éppen ezt a kerülni kívánt alá-fölé rendeltséget erősíti.

„Nem csak a felelőségek, hanem a munkáját is az önkormányzatra. Ez azért okoz nehézséget, mert ugye az önkormányzatnak alapvetően nem a civilségnek a szervezése és ennek az életben tartása a feladata. (...) A miénk adminisztratív feladat, de valójában mi kapcsolatban vagyunk a szervezetekkel. (...) Nem szabad azt mutatni, hogy mindig az önkormányzat kezdeményez, mert akkor az alá- és fölérendeltség viszonyt erősíti.” (B2)

„A fő ellenállás oka... jó kérdés, szerintem egyrészt a szemléletbeli különbség, ugye teljesen máshogy szemlélete van egy civil szervezetnek meg más az önkormányzati szférában dolgozó közalkalmazottnak. Ez most tök mindegy, azt gondolná az ember, hogy szociális munkás- szociális munkás, de nem így van”.

### 6.3.3 Politikai környezet

A politikai intézmények és az állampolgárok, a civil szféra közötti kapcsolatra Kornai (2016 p.1090) is kitért, ahol a demokráciákban a kormánnyal szembeni civil ellenállásnak nincs törvényi korlátja, de a civil szféra erős, míg autokráciákban ugyanez a civil szféra gyenge. Habár elemzésünknek nem tárgya a politikai intézményrendszer ilyen típusú vizsgálata, azonban rá szeretnénk világítani, hogy a nemzeti és helyi politikai környezet milyen csatornákon keresztül tudja befolyásolni a formális intézmények működését, és ez hogyan hat helyi szinten a civil szférára, valamint az együttműködésekre.

A politikai környezet tekintetében az egyik fontos tényező a hazai kormányzat viszonya a civil szervezetekhez. Ahogy arra már korábban utaltunk a hazai kontextus alfejezetben, az utóbbi években számos olyan intézkedés született, amely a szektor megítélésére negatív hatással volt.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Az egyik példa erre a 2017. évi LXXVI. törvény, ami a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szól. Amely alapján az Országgyűlés tiszteletben tartva, hogy az egyesülési jog alapján létrejött szervezetek a társadalmi önszerveződés megnyilvánulásai, működésük hozzájárul a demokratikus ellenőrzéshez és a közügyek nyilvános megvitatásához, valamint, hogy e szervezetek meghatározó szerepet töltenek be a közvélemény formálásában, hangsúlyozva, hogy az egyesületek

„A korábbi (2010 előtt, beszúrás tőlem: KM) nem tudom, megmondom őszintén. A civil szektornak azért az országos sajtó miatt most van egy nagyon pejoratív olvasata is, hogy ők civilek, biztos lopnak. De, akik valamilyen szolgáltatással találkoznak (...), egészen más a benyomás és a megítélés.” (C11)

Az országos intézkedések mellett hasonló lenyomatot vehetünk észre egyes esetekben a helyi politikai környezet vizsgálata kapcsán is. Az egyik felmerülő kérdés, hogy az együttműködésben résztvevő szervezetek, személyek esetén mekkora szerepet játszanak a politikai hovatartozással összefüggő tényezők.

„Csomó dolog közrejátszik, mostanában nem lehet tudni, milyen irányba tolódik a civilek megítélése, ezek azért erős dolgok és sajnos olyanról is tudunk, aki egyébként szakmailag tök jól lenne, de nem azt gondolja, amit éppen a helyi önkormányzat képviselője. Ezek meg olyan dolgok, amiket nem tudsz kikerülni és lehet, hogy valaki tök jól tudná csinálni ezt a szolgáltatást, de különböző érdekütközések miatt ezek nem kerülnek valós megállapodásokba, pedig van egy tök jó apparátusa, infrastruktúrája, szakmai tudása, csak éppen nem úgy fekszik.” (C12)

Ebben az érzékenyebb kérdésben figyelembe kell azt is vennünk, hogy az interjúalanyaink elbeszélésére alapozva nem lehet egyértelmű következtetéseket megfogalmazni, azonban annak a jelentőségét, hogy ez a szempont is felmerül a döntéseknél, a bürokratákkal készítette interjúinkban is előkerült.

„A korábbi (2010 előtt, beszúrás tőlem: KM) nem tudom, megmondom őszintén. A civil szektornak azért az országos sajtó miatt most van egy nagyon pejoratív olvasata is, hogy ők civilek, biztos lopnak. De, akik valamilyen szolgáltatással találkoznak (...), egészen más a benyomás és a megítélés.” (C11)

Az országos intézkedések mellett hasonló lenyomatot vehetünk észre egyes esetekben a helyi politikai környezet vizsgálata kapcsán is. Az egyik felmerülő kérdés, hogy az

---

és az alapítványok társadalmi szerepvállalására tekintettel átláthatóságukhoz kiemelt közérdek fűződik, felismerve, hogy az egyesülési jog alapján létrejött szervezeteknek ismeretlen külföldi forrásból juttatott támogatások alkalmasak lehetnek arra, hogy külföldi érdekcsoportok e szervezetek társadalmi befolyásán keresztül saját érdekeiket, nem pedig közösségi célokat érvényesíthessenek Magyarország politikai és társadalmi életében, továbbá figyelemmel arra, hogy ez veszélyeztetheti az ország politikai, gazdasági érdekeit, a törvényes intézmények befolyásmentes működését, valamint hozzájárulva a pénzmosás elleni küzdelem nemzetközi erőfeszítéseihöz. A törvénnyel kapcsolatban 2017. július 13-án az Európai Bizottság (EB) kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen. A 2020. június 18-án kihirdetett Bizottság kontra Magyarország (Az egyesületek átláthatósága) ítéletben (C-78/18) a Bíróság nagytanácsa helyt adott az Európai Bizottság által e tagállammal szemben benyújtott, kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetnek. 2021. évi XLIX. törvény a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról szóló törvény végül kimondta, hogy „9. § Hatályát veszti a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény.” Ezen kívül még számos példát lehet említeni, Kákai (2020) ide sorolja a Lex CEU-t és a Norvég Alap és az Ökotárs Alapítvány elleni 2013-as intézkedéseket is.

együttműködésben résztvevő szervezetek, személyek esetén mekkora szerepet játszanak a politikai hovatartozással összefüggő tényezők.

„Csomó dolog közrejátszik, mostanában nem lehet tudni, milyen irányba tolódik a civilek megítélése, ezek azért erős dolgok és sajnos olyanról is tudunk, aki egyébként szakmailag tök jól lenne, de nem azt gondolja, amit éppen a helyi önkormányzat képviselője. Ezek meg olyan dolgok, amiket nem tudsz kikerülni és lehet, hogy valaki tök jól tudná csinálni ezt a szolgáltatást, de különböző érdekütközések miatt ezek nem kerülnek valós megállapodásokba, pedig van egy tök jó apparátusa, infrastruktúrája, szakmai tudása, csak éppen nem úgy fekszik.” (C12)

Ebben az érzékenyebb kérdésben figyelembe kell azt is vennünk, hogy az interjúalanyaink elbeszélésére alapozva nem lehet egyértelmű következtetéseket megfogalmazni, azonban annak a jelentőségét, hogy ez a szempont is felmerül a döntéseknél, a bürokratákkal készítette interjúinkban is előkerült.

Azért azt a városvezetés javára merném írni, hogy első körben a témát nézik, meg hogy a városnak jó-e. Azt viszont nem szeretném eltitkolni, hogy rögtön utána második körben a káderezés az megvan, de nem befolyásolja a döntést (nevet). De valahogy mégis megvan és valahogy eldöntik, hogy ki hova tartozik, azt nem tudom, milyen alapon. (B8)

Egyes interjúink a 2019-es önkormányzati választás évében készültek, ami indirekt módon is azt eredményezte, hogy az interjúkban a választás hatását is megpróbáltuk értelmezni. Ezzel kapcsolatban az interjúinkban két megközelítés, egy civil, valamint egy bürokrata merült fel. A civil megközelítésben a választás értelmezhető veszélyként a jelenlegi együttműködésekre, valamint jelenthet lehetőséget is új kapcsolatok kiépítésére. Ezen felül a másik szempont inkább az állampolgárok csoportjai közötti konfliktusra tért ki. Ahhoz, hogy sikeres együttműködések lehessen létrehozni a felek között és ahhoz, hogy a kollektív cselekvés a helyi lakosság körében megvalósuljon, a szereplők érdekei közötti homogenitásra (Keefler, 2018) is szükség van. A választás azonban éppen ezzel ellentétes hatást vált ki, felerősíti az érdekek különbözőségét. Ahogy azt már számos kutatásban megerősítették, a magyar politikában nagyon erős a polarizáció, amely jelenség 1990-től egészen napjainkig megfigyelhető, ahogyan Körösenyi (2012 p.293) fogalmaz: a magyar politikában 1990–2010 között fokozatosan egyre erősödő, és a 2010-es választásokat megelőző fél évtizedben extrém mértékű politikai polarizáció alakult ki a bal-jobb dimenzióban. Ez a polarizáció a politikai elitek és az állampolgárok körében egyaránt végbement.”



A polarizáció helyi szinten is akadályozhatja az együttműködést, amelyet a választások csak felerősítenek, azonban az azt követő időszak tartósodó állapota is nehezítheti a közös érdekek megtalálását.

„Azt várom már, hogy vége legyen a választásoknak (az interjú 2019 szeptemberében készült). És utána meg tudjunk mozdulni, olyan ügyek mentén, amelyek tényleg befolyásolják az itt élő emberek életét, mert most ketté vannak szakadva és ezt most nem tudom megváltoztatni. Ez a hosszú távú terveket tönkre teszi, mert attól, hogy vége a választásoknak, nem fognak még együtt dolgozni.” (C2)

Adott esetben a civilek és az önkormányzat közötti ellentét is alapulhat politikai ellentéteken, amelyek hatással lehetnek a közszolgáltatások minőségére is.

„Egy-egy környezetvédelmi fejlesztés kapcsán megpróbáltuk bevonni a civil szervezeteket, de akkor egy-két egyeztetés után rájöttünk, hogy nyilván lehet ezt, de nem biztos, hogy előre viszi az ügyet. Mert világosan látszik, hogy ennek a csoportnak egy része egy másik politikai garnitúrához tartozik és a mi koncepciókkal teljesen ellentétes dolgot szerettek volna. De bevontuk őket és most úgy látjuk, hogy elkezdik magukénak is érezni a fejlesztést. Ezek ilyen furcsa folyamatok.” (P4)

Tanulságos megfigyelni, hogy a politikus érzékelésében egyértelműen összekapcsolódik, hogy egy fejlesztésben más koncepció mellett kardoskodó csoport feltehetően azért vallja magáénak ezt az álláspontot, mert más „politikai garnitúrához tartozik”, ami habár elképzelhető, láttelel is a hazai polarizációról, amelyben az egyes preferenciák közjóságok, közszolgáltatások esetén *csak* azért lehetnek olyanok, mert más a politikai szimpátia, illetve azt is mutatja, hogy ez egy figyelembeveendő szempont a csoportok értékelésénél.

A másik megközelítés a bürokrata szemszöge, aki a már kialakult együttműködésekre leselkedő veszélyt érzi jelentősebbnek.

„Most lehet, hogy így csúnyát fogok mondani, de ilyen szempontból az önkormányzatnál nem biztos, hogy az a jó, hogy ha bizonyos folyamatok, amik elindultak, utána van egy politikai váltás. És most senki mellett nem kardoskodok, hanem egész egyszerűen, amikor köztisztviselőként, szakmai emberként el tudsz indítani egy folyamatot végre mondjuk, mert küzdöttél érte három, négy, tíz évig, hogy ez meglegyen és utána jön mondjuk egy éles váltás, akkor ott minden borul. Pár váltást már megéltem és nincs annál rosszabb, mikor egy következő garnitúra elkaszált egy előtte levőt, csak azért, mert egy másik csinálta, mert az nem jó gyakorlat. Ha ilyen történik, akkor azon kell dolgoznunk, hogy na öreg, ezért ne kaszáld már el, hogy a vívmányokat legalább megtartsuk” (B4)

Ennek megértésében újra alkalmazhatjuk a tranzakciós költség megközelítést, amelyben (Williamson, 1996) kiemelt jelentősége van a specifikus beruházások szerepének. Specifikus beruházás esetén a felek érdekeltek az együttműködés folytatásában, ugyanis amennyiben az megszakad, a beruházás érdekében tett erőfeszítések jelentős részben vagy teljes egészében elvesznek. Ugyanezt a folyamatot szemlélteti a bürokrata hozzáállása, aki a korábbi időszakok erőfeszítéseit, költségeit tartja szem előtt, amelyek egy változás esetén – várakozása szerint – elvesznének.

#### **6.3.4 Belépési korlátok**

Az IAD keretrendszerben (és a CPR problémáknál is) megjelenő fontos szabályként jelennek meg a hozzáféréssel kapcsolatos szabályok, amelyek korlátozzák, illetve lehetővé teszik a belépést az új szereplők számára.

Ezek a szabályok fontosak a szereplők közötti együttműködés feltételeinek vizsgálatakor is. Itt is érdemes megjegyeznünk, hogy a belépési korlát vizsgálatánál figyelembe vesszük a formális szabályokat, valamint azokat az egyéb tényezőket, amelyek befolyásolják a szereplők be- és kilépését. A kollektív cselekvés elmélet alapján az együttműködések létrejöttét nagyban befolyásolják az információk a múltbeli eseményekről és az ez alapján megvalósuló önkéntes ki- és belépés lehetősége (Ostrom, 2010). A hozzáférési szabályokra irányuló kérdéseink célja a mindennapokban működő gyakorlat megértése, illetve ezeknek az elmélettel való összekapcsolása.

A szervezetekkel való együttműködés esetén az önkormányzatok formális szabályai, bizonyos feltételek mellett lehetővé teszik, hogy a közszolgáltatásnyújtás valamely fázisában részt vegyenek. Általános álláspontnak bizonyult, hogy nem ezeken a közvetlen feltételeken múlik, hogy kik azok, akik részt vesznek az együttműködésben.

Az egyik ilyen szempont az elméletben is említett múltbeli információk jelentőségét mutatja. A legtöbb esetben megjelent az útfüggőség a szereplők részéről, azok, akik már korábban is részt vettek valamilyen együttműködésben, sokkal nagyobb valószínűséggel vesznek részt a jövőben is.

„Különösen fura a time-management az önkormányzati világban. Egész konkrétan nekem lett kiadva, hogy mivel én sok civilt ismerek, szedjek össze párat. Gyorsan megnéztem a kiírást, hogy milyen tevékenységeket kell csinálni és akiket mi ismerünk és már bejáratott partnereink, rájuk gondoltunk. Ennek ugye az a baja, hogy lehet van

egy csomó általunk nem ismert civil szervezet, csak nem tudunk róluk semmit, így nyilván nem őket fogjuk hívni, hanem azokat, akiket ismerek. Amiben nekem a világban semmi előnyöm nincs, tehát ez nem korrupció, hogy a 40-50 millióból 4 és fél az enyém, hogy ügyesen meghívtam. Egyszerűen őket ismerem, régóta együtt dolgozunk. Nem tudom, hogy mások jók-e. (B8)

„Hellyel közzel azért azt gondolom, hogy van már annyi tapasztalatunk itt, hogy ki tudjuk választani, hogy kivel érdemes dolgozni.” (B5)

Az önkormányzati megközelítést nagyban befolyásolja, hogy milyen információkkal rendelkezik a szereplőkről, illetve ezeknek az információknak a megszerzése milyen költségekkel jár. Érdekes kérdés, hogy ezeket a keresési költségeket melyik félnek kell állnia. Ahogyan azt Kasper et al. (2012) bemutatta, ezt az adott piac fogja eldönteni. Attól függően, hogy az eladók vagy a vevők vannak többségben, elválik, hogy kinek kell az információs költségeket felvállalnia. Ezt az elméletet átültetve a jelen példákra, azt mutatja, hogy az önkormányzatok nem vállalnak extrém magas költségeket az új szereplők megtalálásában, így kérdés, hogy ez kölcsönös hozzáállás-e. Az önkormányzat álláspontja szerint igen.

K: Tehát ezeknek a szervezeteknek már van történetük (...) És olyan, aki teljesen új és úgy akar belépni a piacra?

V: „Nyugodtan jöhetne, de azért azt nem mondanám, hogy ránk szaggatják az ajtót. Nem feudális itt a világ, tehát nyugodtan jöhet szereplő, de azt nem mondanám, hogy van.” (B7)

„Megszoktuk azért kérdezni, nincsen nagy válaszadási hajlandóság, arányaiban, 100 civil szervezetnek kérdőívet és visszaküldte mondjuk 21. Az összes többi nem is válaszolt, pedig nagyon egyszerű kérdőív volt, csak szerettem volna tudni, hogy mit gondolnak ők. Mert az, hogy én mit gondolok, az persze remek, csak azt, hogy ők... annyira nem szakadt szét a gépem a visszaérkező választóktól. Azt is el kell mondanom, mert a civil tényleg csibész, elég jó, ha pénzért kell bejönni, akkor telefonálunk és 3 percen belül itt vannak, ekkor azért gyorsabb a reakcióidő. Ez van. Ezt nem bántásból mondom, mert megértem, nyilván fontosabb, mint az én hülyeségeimre válaszolni, de azért olyankor hirtelen mindenki meg tud jelenni, mikor alá kell írni a szerződést.” (B8)

A civilek oldaláról, főként a régi szereplőkéről is megfigyelhető egy szándék arra vonatkozóan, hogy az új belépőkre nincs feltétlen szükség.

„azt szerintem régóta működő civil szervezet gondolja magáról, a másik oldalon az önkormányzatnál is van egy ilyen hallgatóságos megegyezés, hogy az újakat ne vonjuk

be, mert még nem ismerjük, nem tetteket le semmit az asztalra. Várjuk meg és akkor a régebb óta működőket próbáljuk meg bevonni. Visszakanyarodva a bizalomra, szerintem ez ugyanaz a téma, hogy azért egy környezetvédelmi koncepció előkészítésébe egy újonnan bejegyzett társaságot nem engednek be. A lehetősége neki is megvan, hogyha az önkormányzat társadalmi vitára bocsájtja, de tevélegesen lehet, hogy a már 20 éve működő környezetvédelmi szervezetet fogja behívni.” (C11)

Ugyanakkor az új belépők hiányának az információs problémán túl strukturális okai is vannak. Az egyik, hogy mindkét városban viszonylagos statikusság figyelhető meg a szereplők körét érintően. Ez azt eredményezi, hogy egyes területeken az aktív szervezetek zöme már évek, évtizedek óta jelen van, ami magasra teszi a belépés költségeit, ugyanis, ahogy láthattuk az alapvetően forráshiányos szektorban, relatív magasak a belépési költségek azok körébe, akik az önkormányzatokkal képesek együttműködni. A szervezeteken túl a személyek is statikusnak mondhatók. Főként a székesfehérvári interjúalanyaink emelték ki a személyközpontúságot.

„(...) sokszor szervezetekről beszélünk, de itt is a személyek a meghatározóak. Egyszer valaki mondta, hogy Fehérváron nem is civil szervezetek vannak, hanem emberekhez köthető civil szervezetek, ami persze életképes, mert egy szervezetet nem lehet megszólítani, hanem csak egy személyt.” (C5)

Ez átvezet minket az intézmények egy másik jelentős csoportjára, az informális tényezők szerepére.

#### **6.4 Az informális intézmények**

Már Putnam et al. (1993) híressé vált olasz régiós különbségekről szóló monográfiája is rámutatott az informális intézmények, a társadalmi tőke jelentőségére a gazdaságban. Az „intézmények számítanak” kapcsán kialakuló konszenzus nem csak a formális informális intézményekre, de az informális intézményekre is vonatkozik (Voigt, 2018b). Ugyanennek jelentőségére hívja fel a figyelmet Ágh (2016) is, aki szerint az informális intézmények, különösen itt, Közép-és Kelet-Európában, váltak kiemelten fontossá a demokrácia válságát, valamint a civil társadalom vizsgálatát illetően (p.9). Ahogy korábban bemutattuk, az informális és formális intézmények közötti kapcsolat iránya sem egyértelmű minden esetben. Ugyanez igaz a magyar viszonyokra is. A nemzeti és a helyi formális intézmények is gyakran hangsúlyozzák az együttműködés kapcsán, hogy nyitottak az állampolgárokra, akikkel partneri viszonyt szeretnének kiépíteni. Kérdés azonban, hogy ez az állampolgári aktivitás mennyiben jelenik meg a társadalomban normaként?

„De az állampolgárok és a civil szervezetek részéről is, amit tapasztalhatunk, amit én a 1990-től eltelt 20-22 év számlájára írok, ami elszoktatta ezt az aktivitást és itt akkor nem csak a civil szervezetekről beszélünk, hanem úgy az állampolgárok bevonásáról, a strukturált párbeszédéről” (P1)

A legtöbb interjúalanyunk egyetértett abban, hogy az aktivitás alapvetően alacsony a helyi társadalom körében, amelynél többen a történelmi múltat, a korábban kialakult viselkedési mintázatot tartják felelősnek (útfüggőség), azonban abban nem volt egyetértés, hogy ki mit érzékel a helyi viszonyok aktuális helyzetét, változását illetően. Egyesek szerint az aktivitás egyértelmű csökkenést mutat, főként a civil szervezetek részéről.

„ (...) Annyira gyenge az aktivitás, én úgy láttam, hogy ez előtti években, marhára működtek a közösségek, pörgött az önkéntesség, csinálták a dolgukat, tök jó volt. Kevésbé voltak szervezettek, kevésbé voltak projektek és folyamatok szerint működőek. Most ezt a részét megtanulták, mert tudnak mindenféle pályázatnál projektszervezetként működni, De a közösség elveszni látszik. (C2)

A lakosság aktivitásán belül külön kiemelve, hogy a fiatalabb generáció számára a klasszikus civil szervezeti működés már nem jelent motivációt, ezért az ő megszólításuk nehezebb is sok esetben. Ezért is probléma a szférára jellemző idősödés.

Az Esély és Részvétel Közhasznú Egyesület, a Miniszterelnökség, valamint az egyes megyei Civil Közösségi Szolgáltató Központok által összeállított Civil Kézikönyv is kiemeli, többek között a Bács-Kiskun megyei helyzetértékelésükben, hogy a szűkös források, a kisebb településeken alig létező civil társulások, az előregedő civil szervezeti tagság, valamint a problémás generációváltás jellemző (Civil Kézikönyv, p.168). Hasonló problémák jellemzik a Fejér megyei szervezeteket.

Azonban a tendenciákat többször a civilek és a politikusok máshogy érzékelik.

„(...) Látjuk azt, hogy most már egy nagyobb igény van, tehát én ebből azt gondolom, hogy a passzivitás kezd feloldódni”. (P2)

Ez nagyrészt attól függ, hogy ki melyik időszakot gondolja referenciapontnak az összehasonlításhoz, ugyanis többen a közéleti aktivitást a rendszerváltást követő időszakhoz képest viszonyítják, míg mások csak az elmúlt 10-12 évvel összehasonlítva érzékelnek javulást. A referenciapont kérdésén túl abban is egyetértés mutatkozott, hogy az aktivitásra vonatkozó megállapításokat nehezíti az is, hogy mind az önkormányzat, mind az állampolgárok részéről további fontos tényező, hogy milyen területen vizsgáljuk az együttműködést.

„Meglátásom szerint alapvetően a téma határozza meg, hogy mennyire aktív a lakosság, illetve a civil szervezetek köre.” (B1)

Találhatunk olyan területeket, amelyeken javult, míg más területeken inkább romlott az aktivitás erőssége. Ez azt az álláspontot igazolja, amelyet a bizalom és az állampolgári részvétel kapcsán láttunk, ahol például egyes ágazatokban inkább a bizalom hiánya, ami az aktivitást kiváltja, míg más területeken éppen a magas bizalom az, ami hozzájárul az állampolgárok aktivitásához.

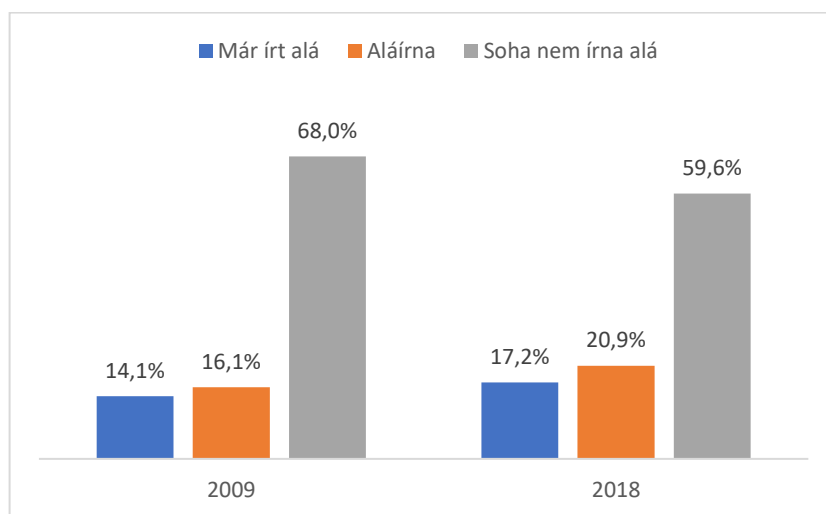
Az eltérő helyzetérzékelés egy másik oka lehet az is, hogy milyen típusú aktivitásra gondolnak a szereplők. Elképzelhető, hogy egyes területeken, egyes településeken nagyobb ütemben fejlődtek azok a típusú megoldások, amelyek az új technológiák megjelenését kihasználva tették lehetővé az aktivitás növelését, míg azokon a területeken, ahol ezeket nem tudták sikeresen implementálni, nem figyelhető meg ez a tendencia.

„(...) azt gondolom, hogy a tömegkommunikációs eszközök pedig azért egyéb lehetőséget nyitottak ki az elmúlt az elmúlt években (az aktivitást illetően - beszúrás tőlem: KM)” (P3)

Több felmérés is azt mutatja, hogy az állampolgárok részéről inkább az a vélemény jelenik meg, amely fontosnak gondolja, hogy legyen valamilyen bevonás az állam részéről. Például egy 2011-es reprezentatív felmérés során a „a kormány jobban végezné a munkáját, eredményesebb lehetne, ha jobban odafigyelne az emberek, a szakmai és civil szervezetek véleményére” állításra a lehetséges 10-es skálán 7,72 pont lett az eredmény, vagyis egy jelentős többség fontosnak gondolja a szereplők közötti együttműködést (Boda, 2013 p. 132).

Azonban együttműködéshez szükséges aktivitás, valamint az ehhez szükséges normák számszerűsítése nem kézenfekvő, ezért csak illusztratív példának említjük a World Value Survey (WVS) három kérdését, amely feltételezésünk szerint mutathat kapcsolatot az állampolgári aktivitással. Az első a petíciók aláírására, mint politikai akcióra vonatkozik, ahol a válaszadók három lehetőség közül választhatnak, aláírtak-e már, aláírnának, vagy soha nem írnának alá petíciót. Az utóbbi 2 hullám alapján azt láthatjuk, hogy Magyarországon nőtt azoknak az arány, akik aláírtak, illetve azoké, akik aláírnának.

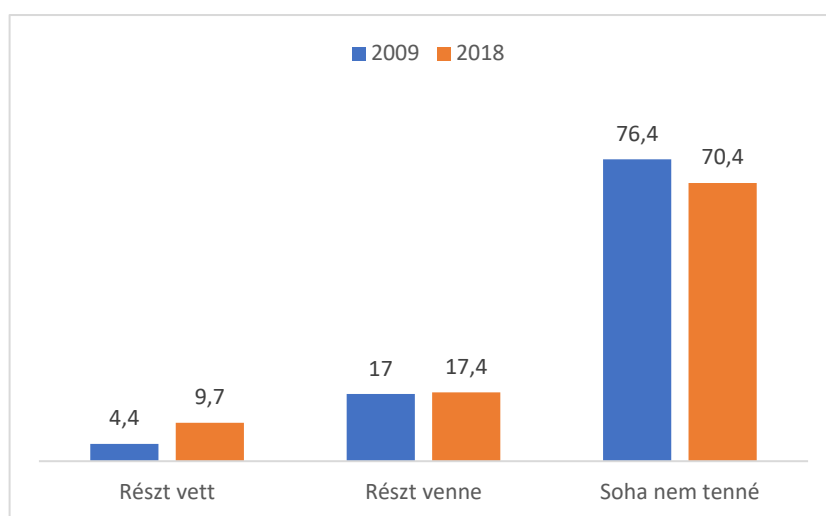
6. ábra Petíció aláírási hajlandóság Magyarországon



Forrás: World Value Survey; V96, Q209

A második illusztrációnk a jogszerű, békés demonstráción való részvételre vonatkozó kérdés, amelyben hasonlóan az előzőhöz növekedett azoknak az aránya, akik részt vennének, vagy már részt is vettek demonstráción.

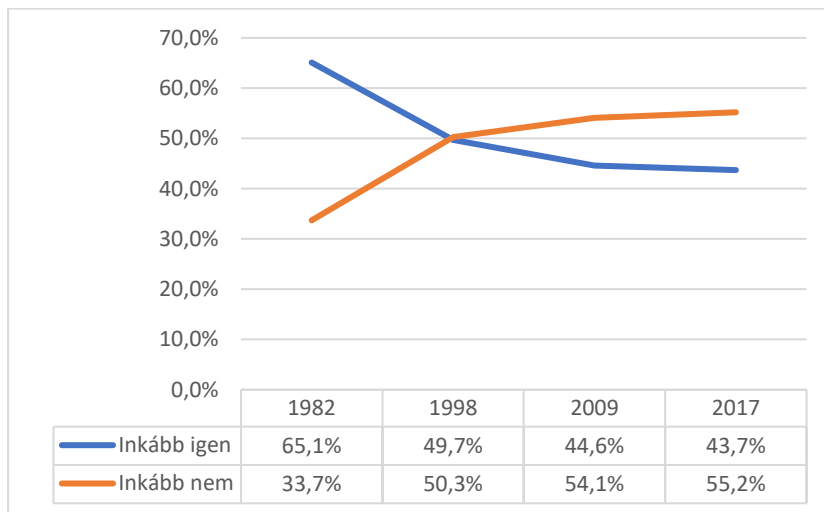
7. ábra Törvényes, békés demonstráción való részvételi hajlandóság Magyarországon



Forrás: World Value Survey, V98, Q21

Míg a harmadik a politikai érdeklődést mutatja, ahol azonban az aktivitásra vonatkozó kérdésekkel ellentétben az utóbbi évtizedekben a passzivitás növekedése figyelhető meg. A helyi közösségeket illetően beszélhetünk polgári közömbösségről is (Pálné Kovács, 2020). A fentebbi illusztratív attitűdökre, szokásokra vonatkozó kérdések feltehetően összefüggésben vannak a korábban már részletesen tárgyalt intézményi bizalommal is.

8. ábra Politika iránti érdeklődés Magyarországon<sup>30</sup>



Forrás: World Value Survey, V117, V95, Q199

Az aktivitás megítélésében az is fontos, hogy az állampolgárok számára adott-e a lehetőség, hogy – amennyiben szeretnének – részt vehessenek a közszolgáltatás előállításban. Ebben ugyanis fontos szerepe van az önkormányzati oldalnak is, ahol a normák, szokások ugyanúgy szerepet játszanak. Ahogy azt az irodalmi áttekintésük is mutatta, az állam oldaláról korántsem egyértelmű, hogy támogatóak -e az állampolgárok részvételével kapcsolatban.

„Érkezik (visszajelzés az állampolgárok részéről, beszúrás tőlem: KM), de nyilván ugye a hátránya is a. nyilván akár egy fejlesztés vagy bármi más esetében. Most már azért azt látjuk, hogy nemcsak a tízmillió futballedző országa vagyunk, hanem a tízmillió útépítő és beruházó és szúnyogirtó és minden országa is vagyunk” (P2)

A politikusok hozzáállásával kapcsolatban egyes bürokraták úgy vélték, hogy a képviselők nagyon szelektíven közelítik meg a részvételt és leginkább a saját céljaikkal összhangban támogatják vagy nem támogatják azt.

„Már bocsánat, de le van szűkülve bizonyos politikai köröknek az agya. Ezt teljesen kivétel nélkül mondom, mindegyiknek. Senki más nem fontos, csak az a réteg, akit képvisel, ez mindenkire igaz” (B3)

Mások az aktivitás meglétét inkább az állampolgárok oldaláról vizsgálják és e tekintetben, azért nem része a mindennapoknak az együttműködésre való hajlandóság,

<sup>30</sup> Az egyes hullámokban eltértek a válaszlehetőségek, egyes esetekben volt lehetőség „nem tudom” választ is megjelölni. Mivel a „nem tudom”, illetve a nem válaszolt lehetőségek átlagosan 1%-ot tettek ki, ezért egységesen sehol nem jelenítettem meg ezeket. Ebből adódik, hogy az inkább igen, illetve az inkább nem válaszok nem mindenhol teszik ki a válaszok 100%-át. Az inkább igen csoporthoz a nagyon érdeklődik, valamint a részben érdeklődik, míg az inkább nem csoporthoz a nem igazán érdeklődik, valamint az egyáltalán nem érdeklődik válaszlehetőségek tartoznak.



mert a lakosság többsége minden kezdeményezéshez negatívan áll hozzá, ráadásul rendszerben nem tudnak gondolkodni, illetve a tendenciákat nem érzékelik, így tulajdonképpen semmilyen előnyét nem látják annak, ha bevonnák az embereket különböző fázisaiba a közszolgáltatásnyújtásnak.

„Az a baj, hogy a lakosoknak nagyon nagy része nem tud rendszerben gondolkodni (..) Lehet, hogy simán megkérdezzük, hogy milyen az út minősége ott, ahol mondjuk a múlt héten megcsinálták. Biztos azt mondja, hogy pocsek, pedig már nem török ki a kereke. Azért nagyon nehéz, mert elmozdult a világ egy ilyen negatív személet felé, bár lehet, hogy ez csak ránk magyarokra jellemző és ezért nagyon nehéz a lakossággal kommunikálni arról, ami nekünk fontos. Mi látunk bizonyos tendenciákat, a lakosság nem látja és nem is érdekli őket.” (B5)

Emellett több bürokrata is említette, hogy az aktív lakosság, az aktív civil szervezetek sokszor csak többletmunkát jelentenek számukra, főként amiatt, mert az az elképzelésük, ha jelentkeznek egy ötlettel, akkor az önkormányzat azt automatikusan végrehajtja és el is várják, hogy ezt elvégezzék. Ekkor pedig maga az önkormányzat belső működése lesz az, aki igyekszik az aktivitásra való hajlandóságot csökkenteni.

„az elmúlt időszakban egy aktívabban lépnek fel, egyre kezdeményezőbbben, de én még mindig úgy látom, hogy a kezdeményezés az általában csak ötlet szintig ér el (...) és azt várják utána, hogy az önkormányzat valósítsa meg, tehát se kidolgozás, se pedig munka. Kisebb ügyekben még inkább elvégzik a rájuk eső részt, de nagyobb feladatoknál áttolják a felelősséget és a munkát is az önkormányzatra.” (B1)

„az önkormányzat rendkívül pénzügyi és gazdasági szemléletű, nem erős oldala a humanizmus” (B8)

Az aktivitásban ezen felül jelentős szerepe van annak is, hogy az együttműködésnek ki a kezdeményezője. Többben úgy értékelik, hogy azok az együttműködések sikeresebbek, amelyeket az önkormányzat kezdeményez. Sőt a politikai vezető aktív részvétel is növeli az együttműködés hitelességét, ami egyben az elköteleződést is mutatja.

„Nyilván, amikor egy tisztán lakossági kezdeményezés volt, akkor is jöttek össze, de nem annyian, csak a töredéke, (mint amikor az önkormányzat – beszúrás tőlem: KM) (C1)

„Odáig kéne eljutnunk, hogy a városvezetést meggyőzzük arról, hogy mondjuk egy ilyen összejövetelen legyen ott valami komoly városvezető és azt mondja: emberek, nekünk ebben kéne segítség. De az nagyon fontos, hogy legyen olyan városvezető, aki azt mondja, hogy ez fontos, mert különben megette a fenét” (B8)

„Másrészt pedig attól függ, milyen jellegű a program. (...) Lehet olyan program, olyan együttműködés, ahol azt gondolom, abban nagyon fontos dolog, hogy kik hirdetik meg.

Nyilván a komolyságát és presztízst növeli például, ha egy önkormányzat kezdeményezi.” (C5)

Ez azonban rávilágít arra, hogy mivel a formális intézmények nem strukturálják kellően a helyi együttműködésekre vonatkozó szerepeket, folyamatokat a siker és a lehetőség, az aktivitás eredményessége a szokásokon, a bizalmon, az ismertségen és az egyéni kapcsolatokon múlik.

#### **6.4.1 Egyéni kapcsolatok és bizalom**

A személyes kapcsolatok, a helyi társadalmi tőke az eredményeink alapján fontos területként jelent meg az együttműködések létrejötté, a lehetőségek megteremtése szempontjából. Ennek része az is, hogy mennyire bíznak meg egymásban a szereplők. A kollektív cselekvés irodalma alapján is fontos szempont, hogy milyenek az egyéni kapcsolatok. Az egyik ilyen feltétel, hogy a nyitottság mindkét fél oldaláról megjelenjen az együttműködésre vonatkozóan.

„Ezért is jó, ha tényleg az önkormányzat is akar valamit, vagy ott van egy kapcsolatunk, aki ugyanazt akarja, amit mi akarunk, mert akkor csak könnyebb a szervezés, motorozás, (...), ha nem csak mi akarjuk.” (C8)

Azonban a nyitottság maga korántsem elegendő, ugyanis a szereplők között meglévő bizalom szintje fogja meghatározni, hogy ezt a nyitottságot vagy az egyes szereplők tevékenységét hogyan értékelik a potenciális részt vevő felek. Például, ha a feleknek már volt egymással valamilyen rossz tapasztalatuk, akkor annak az egymás közötti bizalomra gyakorolt negatív hatása meghatározza a potenciális jövőbeni kapcsolat minőségét is.

„Igen, ezt abszolút én is így érzem, (...), nem szavaznak automatikus bizalmat, de nem lehetetlenítik el a munkát, ez sincsen, de már mindenki égette meg magát, önkormányzat a civil szervezettel, a civil szervezet pedig az önkormányzattal” (C3)

Ehhez hasonlóan a bizalommal függ össze, hogy ki milyen szándékot lát a másik fél cselekedetei mögé. Vajon azt feltételezem a másiktól, hogy jó szándékú vagy, akár az opportunizmust is elképzelhetőnek gondolom?

Erre világitanak rá azok a példák, amelyek azt mutatják, a bizalom hiánya nem csak az együttműködés valószínűségét ronthatja, hanem a felek közötti rivalizálást is kiválthatja.

„Arról szól a program, hogy megkérünk egy-két mozgássérültekkel vagy gyengénlátókkal foglalkozó civil szervezetet, hogy előadásokat tartsanak az iskolákban

és ezáltal, hogy a gyerekek találkozhatnak velük, ez egy kicsit közelebb hozza őket. Most ott tartunk, hogy mi (önkormányzat – beszúrás tőlem KM) tartjuk az órákat, mert a szervezetek elkoptak és közben fel is háborodtak, hogy mi bemegyünk az ő területükre. Ez egy bizalmi válság is egyébként.” (P2)

A rivalizálás<sup>31</sup> arról szól, hogy a közös szolgáltatáselőállítás helyett, amely a bizalom hiánya miatt nem jön létre, inkább párhuzamosan kezdenek el előállítani szolgáltatásokat a civil szervezetek és az önkormányzat is. Ennek lehet pozitív olvasata is, ha azt gondoljuk, ezáltal az állampolgároknak több választási lehetőségük van, ugyanakkor ha a hatékony és jó minőségű szolgáltatáshoz mindkét félre szükség lenne, akkor pedig az együttműködés hiánya inkább káros.

„De érdekes módon volt valami szembenállás az egyesület és az önkormányzat között. Az önkormányzat is csinált például szolgáltatást és az egyesület is.” (C7)

A rivalizálással kapcsolatos vélemények sem egyértelműek, ahogyan arra rámutattak interjúink, míg magát a rivalizálást a civil szervezetek egy ellenséges lépésként élték meg, addig az önkormányzat részéről az volt a megközelítés, hogy valójában ez nem rivalizálás, inkább kiegészítés.

„Sokan úgy gondolják, hogy lenyúlták az ő programjukat. Most az a tipikus nehézség van, hogy az egyik oldalon lenyúlták, másik oldalon kiegészítették” (C10)

A helyi együttműködések terén nagy jelentősége van, hogy a szereplők között milyenek az egyéni kapcsolatok, amelyet többen is hangsúlyoztak, hogy valójában kevésbé a szabályozás, sokkal inkább ezek a kapcsolatok, az egyes szereplők elköteleződése az, ami meghatározza az együttműködések sikerét. Ebben a kérdésben egyetértés bontakozott ki mind a bürokraták, mind az állampolgárok részéről.

K: „Jól látom, hogy itt a személy a kulcskérdés?”

V: „Szerintem ez mindenhol így van. Én nekem ez fontos ez az ügy. Azt gondolom, hogy én mindenbe belemászok, mert én látom ezt az összefüggést. Fontos, hogy valaki szívügyének érzi ezt. Mindig van egy kulcsfigura, akit meg lehet fűzni egy kicsit.” (C2)

„Ami én szerintem nagyon-nagyon fontos, az kifejezetten a személyi kapcsolatok témaköre.” (B7)

K: Mi volt szerinted a legfontosabb az együttműködésnél?

---

<sup>31</sup> Az egyes területeken megjelenő szereplők közötti rivalizálás, mint az együttműködés ellenpéldája a két település közül Székesfehérvári interjúinkban került elő.

V: „Nem tudom, személyes szimpátia esetleg, azt gondolom, hogy az emberi kapcsolat nagyon fontos volt minden tekintetben, de a hitelesség is talán.” (C4)

„Szerintem itt nagyon hosszú és régi barátságok vannak. Nagyon sok a személyesség, bármelyik polgármesterrel mi együtt tudunk működni, mindegy, hogy ki volt a polgármester, nekünk az a dolgunk, hogy vele együtt működünk. Nem az az érdekes, hogy ő milyen, hanem hogy mi mit tudunk vele kezdeni.” (C3)

#### **6.4.2 Kommunikáció**

Egy másik fontos tényező a kollektív cselekvés szempontjából a kommunikáció formája és módja, valamint a felek közötti konfliktusok megléte.

A korábbiakban azt láthattuk, hogy felek között bizalomra van szükség, azonban ennek erősítéséhez valamilyen személyes kommunikációra van szükség. Azonban, ha ez a bizalom nincs meg, akkor a felek közötti kommunikáció sem magától értetődő.

„Többször volt rá példa, hogy megpróbáltuk a vezetőket összehozni, elérhetőségeket konkrétan megadtuk, hogy üljenek le egy asztalhoz, mert sokkal könnyebb lenne mindenkinek, ha ők tudnának egymásról és együttműködni. De nem sikerült.” (B1)

Az egyeztetés nehézsége mind az önkormányzat, mind az állampolgárok oldaláról előkerült

„Mi egyébként évek óta próbálkozunk ezzel, hogy (...) egy asztalhoz ültetjük az önkormányzat képviselőit és a civil szervezeteket, hogy mondják meg, hogy „mi meg hogy”. Mindig nagyon szép gondolatok sülnek ki, csak a gyakorlati megvalósítása a dolgoknak szépen lassan elsiklik.” (C6)

Ezeknek a kudarcoknak egy jelentős része arra vezethető vissza, hogy a felek nem rendelkeznek kellő tudással arról, hogy az együttműködést hogyan és milyen területen lehetne megvalósítani, illetve arról sem, hogy ennek milyen előnyei lehetnek, miért is van szükség a másik félre. Erre vezethetőek vissza azok a problémák, amelyek azzal kapcsolatosak, hogy a szereplők mindig a másiktól várják, hogy elmondják, pontosan miben és hogyan is tudnának együttműködni.

„civilek ilyenkor dölyfösen megharagudnak, hogy az önkormányzat nem akar együttműködni, mert nem mondta meg, hogy milyen területeken. Az önkormányzat pedig azt mondta, hogy hát a civilek nem mondtak semmit, hogy miben tudnának együttműködni, így hát akkor nem tud mit csinálni és mindenki pfujol a másikra” (C6)

Az sem mindig egyértelmű, hogy kinek is kellene kommunikálnia egymással. Ez a kérdés sokszor az önkormányzat felől jelenik meg, akinek nincs elegendő kapacitása, szándéka arra, hogy minden állampolgárral és minden civil szervezettel tárgyaljon.

Ezért az önkormányzat felől megjelenik az elvárás, hogy az egyes területeknek legyen valamilyen felelőse vagy legyen valamilyen egységes álláspont a civil szervezetek, az állampolgárok oldaláról. Ennek előnye, hogy csökkennek a tranzakciós költségek, hiszen sokkal kevesebb szereplővel kell tárgyalni.

„Ez van helyi szinten, de állami szinten is. Mindig mi az első reakció a közszférának, hogy „akkor mondjátok meg, hogy kivel tárgyalhatunk. Küldjétek ide egy embert vagy bizottságot és akkor...” Utána van felbuzdulás a civil szektorban, hogy akkor csináljunk bizottságot, de akkor hosszú-hosszú egyeztetés történik, hogy ki legyen benne a bizottságban... nagyon nyögve nyelős dolgok.” (C10)

Azonban ebben az esetben egy együttműködésnek két rétege alakul ki. A felső réteg, amely az állampolgárok és az állam/önkormányzat között merül fel, valamint egy alsó réteg, amely az állampolgárok és a civil szervezetek között jelenik meg. Itt ugyanis az együttműködés sikeréhez már egy korábbi szinten is meg kell oldaniuk a szereplőknek a problémát, amely hasonlóan a felső réteghez korántsem kézenfekvő. Az egyik nehézség, hogy a szereplők érdekei sokszor eltérőek, amelyeknek az összehangolása szükséges előfeltétel. Több civil szereplő azt gondolja, hogy valójában ez az együttműködési kényszer hasznos és szükséges is lenne, azonban ezt sokszor gátolják az egyéni érdekek, valamint a személyes konfliktusok, a kommunikáció hiánya.

„(...) erős egoizmus van bizonyos szintig, hogy nem tudják lerakni azt, hogy mi az a közös cél, amiért úgy tudnánk artikulált formában az állam felé nyitni, legyen akár az önkormányzat fele, ami egyébként egy közös célt fogalmaz meg és félreteszik a közös ellentétet, félreértést azért, hogy ezt meg tudjuk valósítani” (C2)

Annak ellenére, hogy sok olyan szereplő van, akik csak azt gondolják, hogy eltérő érdekeik vannak, de valójában nem feltétlen, így a párhuzamosságok csökkentése kerülhet előtérbe.

„Hogy mondjam, attitűd szempontból nem kell, azért kéne, mert van egy csomó párhuzamosan folyó ügy, amit lehet érdemesebb lenne ésszerűsíteni, mert így elmennek az erőforrások egymás mellett. Inkább csak ez a gond, jó lenne picit koordináltabban csinálni a dolgokat, mert mindenki csinálhatja a maga ügyét, és nem feltétlenül tudja, hogy más is hasonlóat csinál és érdemes lenne talán egyesíteni az erőket.” (B4)

Vagy azok az esetek, ahol az eltérő stratégiák, tevékenységek nagyon jól szintetizálhatóak lennének, amely a szektor erősödését eredményezné. Ennek az összehangolása is azonban kommunikációt, bizalmat igényel.

„Ezeket felül éri az a motiváció, hogy én nagyon hiszek benne, hogy ez csak így tud működni, hogy ha valami változást, előrelépést tudunk, csak egy ilyen (és minden, hogy

nevezzük), de valami kooperációnak kell lenni a szervezetek között. Mert különben csak szanaszét futnak ezek a dolgok teljesen értelmetlenül, meg ilyen egymásnak feszülve különböző szervezetek, szóval az is egy ilyen nagy misszió. Teljesen más dolgokat csinálnak. Őket, ha valahogy össze lehetne hozni. Mert annyira jól kiegészítenék egymást, hogy az hihetetlen. Én nagyon hiszek abban, hogy az egész szektornak a fejlődése, az előrelépése, hogy legyen egy tökös civil társadalom itthon, az ez.” (C2)

A civil szereplők összefogása egyben hozzájárulhat ahhoz is, hogy a későbbi együttműködésben sikeresebben tudja érvényesíteni az érdekeit.

„És azt is tudom, hogy hogyan sikerült lenyomni az önkormányzatot és a megyei önkormányzatot a különböző döntéseiket és hogy tudtuk átvenni, milyen volt az a támogatottság, ami e mögött állt. Ez teljesen szétment, holott mindenki erre vágyik, hogy legyen kooperáció és legyünk újra erősek. Nekem nagyon érdekes azt is figyelni, hogy gyengül az érdekérvényesítő képessége a szektornak.” (C2)

## 6.5 Hálózatosodás

Az önkormányzat oldaláról megjelenő igény, hogy a civilek között már jöjjön létre egy előzetes együttműködés, a hálózatok jelentőségére világít rá. A következőkben röviden bemutatunk a két vizsgált településről egy-egy esetet, amely a civil szervezetek közötti együttműködést segíti elő. Az esetek bemutatása során az általunk készített interjúkat, valamint nyilvánosan elérhető dokumentumokat használtuk fel.

### 6.5.1 Városi Civil Kerekasztal – Kecskemét

Kecskeméten 2007-ben<sup>32</sup> több civil szervezet együttműködésének köszönhetően jött létre, az akkor 114 szervezetet számláló Városi Civil Kerekasztal. Az ötlet és a szervezetek közötti együttműködés kialakítása azonban ennél korábbra nyúlik vissza.

„Az is hatalmas előnyünk, hogy 1999-ben az akkor kialakuló civil házak (megyei civil házak) pályázatát megnyertük. Ez nagyban hozzájárul ahhoz, hogy egy olyan erős civil hálót ki tudtuk alakítani. Akkor gondoltam, hogy csinálni kéne civil kerekasztalokat is” (RKÉ<sup>33</sup>)

A jelenlegi formáját 2007-ben nyert el. Önmeghatározásuk szerint „A Városi Civil Fórum a valós szükségletekre alapozva, politikamentes értékeket képviselve, rugalmas

---

<sup>32</sup> A kerekasztal létrejötténél egyes dokumentumok a 2006-os dátumot szerepeltetik, azonban az interjúalanyaink és a legújabb dokumentumok mindegyike a 2007-es dátumot tartja a megalakulás évének.

<sup>33</sup> Rigóné Kiss Éva, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat dél-alföldi regionális ügyvezetője, a Szeretetszolgálat kecskeméti csoportjának alapítója és vezetője, a Városi Civil Kerekasztal egyik gesztora.

és gyors reagálással és információátadással, fejlesztő szemlélettel szolgálja a kecskeméti civil együttműködést, annak érdekében, hogy széleskörű partneri együttműködés alakuljon ki az egyes szervezetek és az önkormányzati döntéshozók között.”<sup>34</sup>

A Kerekasztal működésének egy fontos rendezvénye az évente megrendezésre kerülő városi civil fórum, amelynek keretében a kerekasztalok mindig megújulnak. Ezeknek egyik fontos célja a szervezetek közötti információátadás és a kapcsolat kiépítése.

Az önkormányzattal való kapcsolat formalizálásában előrelépést jelentett a 2008-ban megkötött együttműködési megállapodás<sup>35</sup>, amely 2020-ban került aktualizálásra.

„A dokumentált háttér az egy együttműködési megállapodás, amit mi kötöttünk meg a városi Civil Kerekasztallal. Az egy nagy ernyőszerület, olyan 100-120 helyi civil szervezet a tagja. Rendkívül szerteágazó tevékenységi körük van, a városi Civil Kerekasztalnak 8 szak-kerekasztala van.” (LZ<sup>36</sup>)

A kezdetben létrejött szakmai kerekasztalok a következők voltak (i) Egészségügyi Civil Kerekasztal (ii) Gyermekek, Ifjúsági és Oktatási Civil Kerekasztal, (iii) Kulturális és Hagyományőrző Civil Kerekasztal, (iv) Műszaki, Tudományos és Innovációs Civil Kerekasztal (v) Nő- és Családvédelmi Civil Kerekasztal, (vi) Nyugdíjas Civil Kerekasztal (vii) Sport és Szabadidős Civil Kerekasztal (viii) Szociális Civil Kerekasztal.

A Civil Kerekasztal a 2019-es beszámolójában már új szakmai kerekasztal csoportok jöttek létre így (i) Egészségügyi kerekasztal (ii) Fenntartható Fejlődés kerekasztal (iii) Hagyományőrző kerekasztal (iv) Közművelődési és Ismeretterjesztési kerekasztal (v) Kulturális kerekasztal (vi) Műszaki, Tudományos és Innovációs kerekasztal (vii) Nyugdíjas kerekasztal (viii) Szociális kerekasztal.

Az Önkormányzat az együttműködési megállapodás keretében vállalta többek között, hogy a szakmai szolgáltatások, feladatok ellátásába lehetőség szerint bevonja az adott szakmai területen működő civil szervezeteket, valamint a döntés-előkészítési folyamatokba lehetőség szerint beépíti a Városi Civil Kerekasztal véleményét. A Civil

---

<sup>34</sup> <https://varosicivilkerekasztalkecskemet.webnode.hu/>

<sup>35</sup> 292/2008 (VI.24) számú határozat

<sup>36</sup> Libor Zoltán a Polgármesteri Hivatal Humánszolgáltatási Iroda Társadalompolitikai Osztályának főtanácsosa

Kerekasztal ezzel párhuzamosan vállalta, hogy segíti az önkormányzati feladatok hatékonyabb ellátását, szakmai véleményével támogatja a döntés-előkészítési munkát.

A Kerekasztal megkönnyíti az együttműködés létrejöttét azzal, hogy formalizált keretben van lehetőség a kommunikációra a szervezetek és az önkormányzat között.

K.: Őket ismeritek, a 100-120-at?

LZ: Őket azért elég jól mert, ha a 8 szakágazatban leosztjuk, akkor 15 jut egyre, így elég sokat személyesen is ismerünk.

Ahogy láttuk korábban, a személyes kapcsolatok az egyik fontos feltétele annak, hogy az együttműködés megvalósulhasson. A hátrány, ami felmerülhet, hogy az Önkormányzat nem feltétlen lát rá a Kerekasztalon kívüli civil szervezetekre. Ha az a működési elvük, hogy a Kerekasztalon keresztül érik el a szervezeteket, akkor ki vannak szolgáltatva a Kerekasztalnak, hogy ők mely szervezeteket veszik fel a tagjaik sorába.

K: Ha most jön egy új civil szervezet, hogy kerül be?

RKÉ: Ez úgy van, hogy minden februárban van egy fórum. Innen gesztorként kiküldünk 4-500 meghívót, aki oda eljön, beregisztrál, az alkotja az az évi közösséget

A Kerekasztal a vélemények artikulálásában és a közszolgáltatásnyújtás tervezési szakaszában tud leginkább részt venni. Azonban, ahogy a formális intézmények kapcsán érintettük, még a formalizált megállapodás ellenére is elképzelhető, hogy ez végül nem valósul meg, azonban a hálózat létrejöttének köszönhetően ennek a valószínűsége nagyobb.

## **6.5.2 Esélykör – Székesfehérvár**

Az Esélykör Székesfehérvár Megyei Jogú Város területén működő fogyatékos ügyekkel foglalkozó nyolc civil szervezetének együttműködése, amely 2016-ban jött létre. Az Esélykör működésének célja, hogy az összehangolja a tevékenységeit a fogyatékos ügyekkel foglalkozó civilszervezeteknek és ezek együttműködését az önkormányzattal, illetve a helyi vállalkozásokkal.

Az Esélykörben nem csak fogyatékos ügyekkel foglalkozó szakmai civil szervezetek vannak, hanem két olyan szervezet is, amelyek a bevont civilszervezetek fejlesztésével és mentorálásával foglalkozik. Ezek közül a Civil Centrum Közhasznú Alapítvány



tevékenysége különösen kiemelendő, mint ötletgazda és koordinátor. Összesen tehát tíz szervezet alkotja az Esélykört.

Az Esélykör létrehozására azért volt szükség, mert a fogyatékos ügyek hatékony és eredményes megvalósítása akadozott, az önkormányzat a különböző, de átfedő tevékenységet folytató civil szervezetekkel nehezen tárgyalt, nem értette az érdekeiket, illetve nem kívánt a közöttük is fennálló különböző érdekekkel foglalkozni. Az Esélykörön keresztül egycsatornás kommunikáció jön létre a civil szervezetek és a helyi önkormányzat között, ezáltal jelentősen csökkentve a tranzakciós költségeket.

Az Esélykör főbb tevékenységei: a társadalom érzékenyítése a fogyatékosággal élő embertársaik problémái iránt. A hálózat szolgáltatásokat nyújt a székesfehérvári fogyatékosággal élő polgárok számára, a hálózat tagjai az Esélykörön keresztül közös érdekérvényesítést végeznek. Kimondott célja az Esélykörnek, hogy hozzájáruljon a fogyatékosággal élők foglalkoztatási lehetőségeinek bővítéséhez Székesfehérváron. Az Esélykör a céljait közös programok szervezésével és információs csatornák üzemeltetésével valósítja meg.

Az Esélykör tagszervezetei jelentős szaktudással rendelkeznek a siketek és nagyothallók, a mozgásukban korlátozottak, a látássérültek és a mentális problémákkal rendelkező állampolgárokkal kapcsolatban.

Az Esélykör víziója: „Az Esélykörben egy jól működő, élhető, emberséges világ megteremtéséért dolgozunk annak érdekében, hogy a nehézséggel élők is megtalálják a helyüket egy együttműködésre és elfogadásra nyitott társadalomban.” (Esélykör stratégia, 4. old.)

Az Esélykör missziója: „Az Esélykör a Székesfehérváron működő fogyatékosügyi szervezetek hálózata, melyben közös programok, rendezvények szervezésével, partnerségek generálásával segítjük elő a szemléletformálást, a foglalkoztatást, valamint figyelemfelkeltő kampányokat szervezünk, információs csatornákat működtetünk a helyi társadalom különböző szereplői számára. Az Esélykör tagjai az egyes szervezetekben rejlő lehetőségek kihasználásával növelik a társadalmi hatásukat az általuk képviselt emberek érdekében.” (Esélykör stratégia, 4. old.)

Az előző illusztrációval szemben az Esélykör hálózat egyik legnagyobb kihívása a különböző szereplők meggyőzése volt a hálózat előnyeiről. Ehhez szükség volt a személyes kapcsolatra, valamint a különböző szervezetek fejlesztésére.

„Őket is kellett egyesével győzködni, hogy de ez fontos és az érdekérvényesítés az érdekképviselet, az ügy miatt, sok minden miatt, hogy tömörüljünk. Végül aztán tényleg sikerült meggyőzni a kulcsszervezeteket. Elkezdtük felmérni az egyes szervezeteket. Elkezdtük a fejlesztéseket végezni. Ez a legkülönbözőbb, volt szolgáltatás-menedzsment, kommunikáció, tehát sokféle fejlesztés volt, hogy a hálózati tagok erősödjenek. A leggyengébb pontokat próbáltuk támogatni. Ezzel párhuzamosan rábólintottunk, hogy legyen egy hálózati stratégia és az egy nagyon nehéz meló volt” (FJ<sup>37</sup>)

„A 0. lépés az volt, hogy ezek a szervezetek önmagában az együttműködés kultúrájáért kellett fejleszteni, mert nagyon sokszor mindenki a saját célcsoportja mellett volt, mindenki a saját problémájával volt elfoglalva. Az, hogy nyitni kell a másik problémájára, az egy baromi hosszú folyamat volt, míg egy stratégiát egy informális közösségnek elindítsanak. Én azt mondom, hogy itt az ügy volt erősebb és talán az önkormányzat részéről is az ügy volt erősebb. Az biztos, hogy ez egy nagyon kemény munka és sokat kell segíteni, koordinálni szervezeteket, hogy ők egyáltalán megtalálják a közös útjukat. Ez 2 évig tartott.” (FJ)

A fogyatékosággal élőket támogató civil szervezetek előtte nem alkottak hálózatot, hanem önállóan vették fel a kapcsolatot a különböző szereplőkkel, így az önkormányzattal, vagy vállalkozásokkal. Az Esélykör hálózatosan összekapcsolta ezen szervezeteket, amelyeket az Esélykör hálózati adminisztrátor szervezete (NAO), a Civil Centrum Alapítvány (CiCe) fog össze. A belső hálózat szervezetei (fogyatékosággal foglalkozó szakmai szervezetek) a CiCe-n keresztül tartják a kapcsolatot a külső szereplőivel a hálózatnak.

Az Esélykör példájánál is azt láthatjuk, hogy egyenként a szervezetek nem voltak képesek az önkormányzattal eredményes együttműködést kialakítani, azonban a hálózat létrehozását követően már lehetőségük nyílt az együttműködésre. Ehhez szükség volt egy elkötelezett kezdeményezőre, valamint egy koordináló szervezetre, aki a hálózatot létrehozza és fenntartja.

A korábbiakban alkalmazott csoportosítás alapján ez egy csoportos együttműködés, ahol az önkormányzat a fogyatékosággal élők csoportjával közösen állítja elő a

---

<sup>37</sup> Farnady Judit, Civil Centrum Alapítvány

közszolgáltatást. Az Esélykör esetében elsősorban két szakaszban, a tervezés és a megvalósítás szakaszában van jelenleg együttműködés.

A tervezési szakaszban az Esélykör tagjai az önkormányzati stratégiaalkotásban tudnak részt venni, ennek érdekében az önkormányzat bevonta a szervezetet a Tervtanácsba is, ahol az akadálymentesítés megtervezésében tudnak együttműködni. A megvalósítási szakaszban az Esélykör és az Önkormányzat közösen szervezett a helyi lakosok számára érzékenyítő és ismeretterjesztő rendezvényeket, valamint a helyi fogyatékossgal élők számára is nyújtanak szolgáltatásokat, amellyel hozzájárulhatnak a foglalkoztatási lehetőségei bővítéséhez.

## 7 ISKOLAI EGYÜTTMŰKÖDÉS - ESETTANULMÁNY

A co-production irodalomnak az egyik jellemző területe az oktatással kapcsolatos kérdések, amelyek már az első generáció irodalmában is központi helyet foglaltak el (Davis és Ostrom, 1991; Ostrom, 1996). Az alábbi esettanulmányunkkal ehhez a területhez szeretnénk hozzájárulni.

A jelen esetünk a kecskeméti egyik hátrányos helyzetű területéhez, azon belül is a helyi oktatáshoz kapcsolódik. Ahogy a kecskeméti integrált településfejlesztési stratégia (ITS) is fogalmaz, a szegregáció és az oktatási szegregáció kérdése fontos és jelentős kérdés a városban.

„Az oktatási szegregáció jelensége Kecskeméten is érzékelhető. A roma tanulók iskolai szegregációja Kecskeméten és az egész járásban erőteljes (93. ábra). A szegregációs index számítások szerint – néhány évvel ezelőtt – országos szinten mérve a városban igen magas szegregációs értékek mutatkoztak.” (Kecskemét ITS, p. 317)

Az általunk bemutatott kooperáció helyszínét jelentő Tóth László Általános Iskola is érintett a szegregációban.

„A szegregált iskolai képzés vesztesei a rossz szocioökonómiai státuszú gyerekek, akik között kiugróan magas a cigány származásúak számaránya, a kiválasztás tehát általában egy etnikailag egyenlőtlen elosztást eredményez a különböző iskolák között. A 2013 szept. 1-től érvényben lévő HH és HHH definíciók figyelembevételével, különösen magas az aránya a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeknek a Vörösmarty Mihály, a Damjanich János, a Kertvárosi és a Móricz Zsigmond Általános Iskolákban. A HH-s tanulók aránya meghaladja az 50%-ot a Tóth László és a Móra Ferenc Általános Iskolákban is. A HH (hátrányos helyzetű) és HHH (halmozottan hátrányos helyzetű) tanulók arányait megyei összehasonlításban vizsgálva, az ezen intézményekben tanuló hátrányos helyzetű gyermekek száma kiugróan magas.” (ibid. p.318).

Az általunk vizsgált Tóth László Általános Iskolában a 2021-es adatok alapján pl. 6. évfolyamban 11 tanuló között 5 SNI, 1 BTMN és 4 HHH tanuló<sup>38</sup>, míg ugyanez a 8. évfolyamon 17 tanulóból 4 SNI, 5 BTMN és 10 HHH tanuló volt.

A város önkormányzata által készített Anti-szegregációs Terv is azt mutatja, hogy elkötelezett amellett, hogy a hátrányos helyzetű lakosságot felzárkóztassa, ezért innovatív megoldásokat is támogat a hátrányos helyzetű gyermekek felzárkóztatása érdekében. Az egyik ilyen innovatív megoldás a Tóth László Általános Iskola által a Pressley Ridge Alapítvány támogatásával megvalósított menedzsment program.

A szereplők (helyi önkormányzat, központi államigazgatási szerv, iskola, egyház, civil szervezet) közötti együttműködés célja, többek között, hogy modern oktatási módszertan segítségével elősegítse a hátrányos helyzetű gyermekek tanulását, fejlődését, felzárkózását.

A szegregáció, illetve a szelektivitás problémája nem egyedi probléma Kecskeméten, ahogy arra rámutat Radó (2018) tanulmánya is:

„A magyar közoktatás szelektivitásának mértékénél nem kell sokáig időznünk, ugyanis régóta tudjuk, hogy a miénk Európa egyik leginkább szelektív iskolarendszere. E tekintetben a nemzetközi összehasonlítást lehetővé tevő indikátorok közül a legfontosabb, hogy egy ország közoktatási rendszerében mért tanulási eredmények szóródását milyen mértékben magyarázzák az iskolák közötti és az iskolákon belüli különbségek. Ha az iskolák közötti különbségek a dominánsak, akkor szelektív, ha az iskolákon belüli különbségek a dominánsak, akkor integráló oktatási rendszerről beszélhetünk. A 2015-ös PISA-mérés természettudomány eredményei alapján a miénknél csupán egyetlen szelektívebb rendszert működtető európai ország akadt.” (Radó, 2018 p.31)

---

<sup>38</sup> Hátrányos helyzetű (HH) az a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre (RGYK) jogosult gyermek, nagykorúvá vált gyermek vagy fiatal felnőtt, aki esetében az alábbi körülmények közül egy fennáll: a szülő vagy a családba fogadó gyám alacsony iskolai végzettséggel rendelkezik, alacsony foglalkoztatottságú, vagy a gyermek elégtelen lakókörnyezetben, illetve lakáskörülmények között élő gyermek vagy fiatal felnőtt.

Halmazottan hátrányos helyzetű (HHH) az, aki esetében a HH-ként meghatározott körülmények közül legalább kettő fennáll, továbbá a családjából kiemelt, szakellátást nyújtó intézményekben elhelyezett, nevelésbe vett gyermek, valamint az utógondozói ellátásban részesülő, tanulói, hallgatói jogviszonyban álló fiatal felnőtt.

A szelektivitás okait illetően 8 szempontot emel ki (ibid. p.34):

- A különböző társadalmi egyenlőtlenségek miatt az iskolákra nehezedő nyomás mértéke
- A pedagógiai gyakorlat által meghatározott szeparációs nyomás mértéke, az ebből fakadó érdekeltségek
- A mért tanulási eredményekben kimutatható teljesítménykülönbségek mértéke
- Az iskolaszervezet jellegzetességei, formális szelekciós pontok működtetése
- Az iskolahálózat jellemzői, a főlösleges iskolai kapacitások mennyisége
- Szülői aspirációk és döntések
- A kormányzás eszközrendszerének jellemzői
- A rejtett és nyílt oktatáspolitikai elvárások hatása

Az általános iskolai szegregáció kérdése természetesen korántsem újkeletű. A mechanizmusokra, a szegregáció okaira és következményeire, így a rendszerváltás utáni átalakításokra világít rá Kertesi és Kézdi (2005; 2009).

Az alábbiakban bemutatott eset során az együttműködés leginkább a pedagógiai gyakorlatot, valamint a szülői aspirációkat érintik. Először egy rövid áttekintést adunk az együttműködés releváns szereplőiről, a projekt előzményeiről. Ezt követően az intézményi elemzés, valamint a kollektív cselekvés elméletek kapcsán releváns tényezőket tárgyaljuk.

Az esettanulmány elkészítéséhez az együttműködésben résztvevőkkel készített 60-90 perces félig-strukturált interjúkat, valamint az esethez kapcsolódó nyilvánosan elérhető dokumentumokat használtuk fel<sup>39</sup>. Interjút készítettünk az iskola igazgatójával, a Polgármester Hivatal Társadalompolitikai Osztály munkatársaival, az egyházközösség munkatársával, a tankerület vezetőjével, a Hajnalsillag Tanoda munkatársával, a város polgármesterével és alpolgármesterével. Az interjúkra 2019-ben, valamint 2020 tavaszán került sor, amelyek többségén hangfelvételt, majd arról szószerinti leiratokat készítettünk. Azoknál az interjúalanyainknál, ahol nem készíthettünk hangfelvételt, az általunk készített jegyzeteket használtuk fel.

Az interjúk célja az együttműködés előzményeinek, az egyes szereplők motivációinak, a valós vagy vélt előnyöknek, valamint a lehetséges kockázatoknak a

---

<sup>39</sup> Több interjúalanyunkat kétszer, illetve háromszor is felkerestük, amelyek mindegyike a 60-90 perces interjút jelentett, emellett helyenként emailben is kerestük őket további információkért.

felmérése. Az interjúfonál kidolgozása során, valamint az interjúk elemzésekor, ahogy korábban is, a kollektív cselekvés elméletből (Olson, 1965; Keefer 2018), valamint az IAD keretrendszerből indultunk ki.

Az együttműködésben fontos szerepet betöltő tagok: Pressley Ridge (Nobadkid) Magyarország Alapítvány, Tóth László Általános Iskola, Hajnalcsillag Tanoda és a Pancsinelló Játsház, Református Egyház (Kecskeméti Református Egyházközösség), Kecskeméti Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának Társadalompolitikai Osztálya, Kecskemét Város Önkormányzata, Kecskeméti Tankerületi Központ, Kecskeméti Belvárosi Zrínyi Ilona Általános Iskola (Tóth László Általános Iskola ennek tagintézménye), HEKS (Svájci Protestáns Egyházak Segélyszervezete), érintett gyerekek, szüleik, tanárok az általános iskolában és nyugdíjas tanárok a tanodában.

A következőkben röviden bemutatjuk a főbb szereplőket, valamint az együttműködés célját.

- (i) Pressley Ridge alapítvány célja a súlyosan problémás fiatalok és családjaik segítése, a problémás viselkedésű gyerekek és fiatalok beilleszkedésének, teljesítményének javítása innovatív szolgáltatások nyújtása útján minden lehetséges szinten: közösségen belül és otthon, bennlakásos intézményekben és nevelőszülőknél. Az e célokra irányuló szolgáltatások kutatásában, fejlesztésében innovatív, kezdeményező, élenjáró szerep vállalása. A Pressley Ridge intervenciók modelljének alapját a Nicholas Hobbs által az 1960-as években kidolgozott, úgynevezett Re-EDucation „Az érzelmi zavarokkal küzdő fiatalok viselkedés- és magatartási mintáinak újra tanítása” módszertana adja. A Re-ED a gyerekek és fiatalok közvetlen környezetét szem előtt tartó és a fiatalok erősségeire koncentráló intervenciók rendszer. Az alapítvány által kidolgozott program elemeinek a bevezetése az alábbi közoktatási intézményekben indult el: Dominó Általános Iskola, Budapest; Kornis Klára Gyermekotthon és Szakiskola, Budapest; Salgótarján Központi Általános Iskola és Diákotthon; Kossuth Lajos Általános Iskola, Győr és Tóth László Általános Iskola, Kecskemét.

- (ii) Tóth László Általános Iskola: Az iskola épülete már 1893 óta tölti be oktatási funkcióját. A 2007-es iskolai átszervezések az iskolát is érintették, ekkor alakult meg 2 óvoda és 6 általános iskola integrációjából a Belvárosi Óvoda és Általános Iskola, majd 2013-tól a Kecskeméti Belvárosi Zrínyi Ilona Általános Iskola tagintézménye lettek.

Az iskolai oktatás mellett kiemelt hangsúlyt fektetnek az életre nevelésre is, ezért a 2018/19-es tanévtől kezdődően bevezették a Pressley Ridge menedzsment programot.

„25% az SNI-s tanulónk, 45% a BTNM-es tanulónk és ehhez tartozik, ahonnan ők jönnek, hogy 37%-a 3H-s, 12%-a 2H-s tanulónk és 52%-uk rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt kap, ami már mutatja, hogy milyen háttérrel rendelkeznek, ha tudjuk, hogy mit jelent a 2H és 3H kritérium. Na most a gyerekeinknek több, mint a fele olyan helyről jön, ahol se WC, se konyha, se ablak csak egy függöny” (igazgató)

- (iii) Kecskeméti Tankerületi Központ
- (iv) Kecskeméti Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának Társadalompolitikai Osztálya és a Város Önkormányzata: Az osztály ellátja az önkormányzat személyes gondoskodást nyújtó szociális és gyermekjóléti szolgáltatásokkal, továbbá az egészségügyi, ifjúságpolitikai, bűnmegelőzési, drogprevenciós, idős- és civil ügyekkel kapcsolatos szervezéssel és koordinálással összefüggő feladatait. Előkészíti az önkormányzat szociál- és társadalompolitikai, egészségügyi, ifjúságpolitikai, bűnmegelőzési, drogprevenciós, idős- és civil ügyekkel, valamint az esélyegyenlőséggel kapcsolatos stratégiai dokumentumait. Az Osztály kapcsolatot tart az egyházakkal, a civil szervezetekkel, és koordinálja az önkormányzat és ezen szervezetek együttműködését.
- (v) Kecskeméti Református Egyházközség: A rászorulókkal való törődés igen fontos területe a Kecskeméti Református Egyházközség küldetésének. A gyülekezet vezetése elkötelezte magát, hogy segít a halmozottan hátrányos helyzetű roma fiataloknak és gyermekeknek. 2014 őszén, a HEKS (Svájci Protestáns Egyházak Segélyszervezete) támogatásával indult a játszóház és a tanodai szolgáltatás is.
- (vi) Hajnalcsillag Tanoda és a Pancsinelló Játszóház: 2019-ben nyílt meg a Kecskeméti Református Egyházközség Missziós Háza, melyben helyet kap a



hátrányos helyzetű gyerekek és családok integrációját szolgáló Hajnalsillag Tanoda és a Pancsinelló Játsszóház. A Tanodába járó gyerekek jelentős része a Tóth László Általános Iskola diákja. A Pressley Ridge magatartásmódosító menedzsment programjának bevezetése folyamatban van a Tanodában is.

Ahogy az Általános Iskola pedagógiai programja fogalmaz: „A Pressley Ridge Magyarország (NoBadKid) Alapítvány , a Kecskeméti Tankerületi Központ valamint a Kecskeméti Belvárosi Zrínyi Ilona Általános Iskola Tóth László Általános iskolája között kialakult együttműködés keretében a 2018/19-es tanévben az egész iskolában bevezetésre kerül a Re-Education nevelési filozófiára épülő, magatartás- és viselkedési nehézséggel küzdő gyerekek oktatási és nevelési képzési szolgáltatását célzó programja (röviden Pressley-Ridge módszer).

Ez egy olyan komplex nevelési-oktatási program, mely a magatartás- és viselkedés zavaros, beilleszkedési és tanulási nehézséggel küzdő gyerekek támogatására nyújt megoldást. A programban szereplő tudásanyag elsajátítása után a Tóth László Általános Iskola pedagógusai képesek a bajban levő és ezért bajt okozó, magatartási nehézségekkel küzdő gyerekeket eljuttatni arra a szintre, hogy sikeresen integrálódni tudjanak hagyományos tantervvel és módszerekkel működő iskolába. Majd az itt megtanult segítségével a mindennapi felnőtt életben a társadalom teljes jogú tagjaivá váljanak.

A program hosszú távú célja:

- a programban résztvevő, főleg tanulási és magatartási nehézséggel küzdő, gyakran hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetű tanulók életének sikeressé tétele, társadalmi beilleszkedésének elősegítése
- a projektben résztvevő pedagógusok és valamennyi iskolai dolgozó szemléletének pozitív irányba való elmozdítása a problémás gyerekek ill. családjaik irányában
- a tanulók elsajátítsák azokat a képességeket, részképességeket, melyek alkalmassá teszik őket hagyományos iskolai keretek között tanulni, majd beintegrálódni bármilyen, kisebb-nagyobb társadalmi közegbe
- a projektben résztvevő tanulók képesek legyenek pozitívan gondolkodni és jövőképet kialakítani saját maguk számára
- a projektben résztvevő tanulók képesek legyenek csoportban gondolkodni és együttműködni a másikkal

- a projektben részvevő tanulók későbbiekben sikeresen tudjanak beilleszkedni a munkaerőpiacra
- csökkenjen a tanulóink között az antiszociális, deviáns viselkedés
- csökkenjen az igazolatlan hiányzások száma
- csökkenjen a korai iskolaelhagyás a túlkorosság miatt
- a projektben részvevő tanulók családjainak szemléletét pozitív irányba terelni az iskoláról és a tanulásról, hogy a szülői háttér támogassa őket tanulmányaik előre jutásában” (Pedagógiai program p.1526)

## **7.1 Előzmények**

Az oktatási program, innováció megvalósításában kulcsszerepet játszott az iskola igazgatója, Tóth Bettina (TB), aki kezdeményezte a Pressley Ridge módszertan bevezetését az iskolában. A pedagógiai program módosításához, valamint pedagógusok képzésének megvalósításához szükséges jóváhagyást, az anyagi és szakmai támogatást elsősorban a Tankerületi Központ vezetője, Zsámboki Anna (ZSA) és az Önkormányzat biztosította.

Az innováció első lépését az iskola vezetője tette meg, aki újonnan a szervezetbe kerülve érzekelte, hogy a meglévő pedagógiai program nem alkalmas maradéktalanul az iskola céljainak megvalósításához. Az iskola a megszűnés felé vezető úton volt, csökkenő gyermekszámmal, tanárihiánnyal, romló tanulmányi eredményekkel.

A gyermekek oktatása jelentős kihívást jelentett az oktatók számára, mert olyan környezetben szocializálódtak, amely nem jutalmazza a tudást és a tanulást, illetve a figyelem megszerzése érdekében a gyermekeket igen szélsőséges viselkedés jellemezte, gyakoriak voltak a magatartásbeli problémák. Az oktatás a co-production egyik klasszikus területe (Rosentraub és Warren 1987; Kiser és Percy, 1980), ahol a kollektív cselekvés problémájával néznek szembe a szereplők, ezáltal szükség van a pedagógus, a diákok és szülők együttműködésére is. Az alábbi esetben a kollektív cselekvés, valamint az együttműködés két szintjét: a szervezetek közötti (mezo), valamint az egyének közötti (mikro) szintet mutatjuk be.

Az új igazgató, az iskola pedagógiai módszertanát új alapokra helyezte azzal, hogy bevezette a Pressley Ridge módszertant. E módszertan már több helyen bizonyított,

Magyarországon is volt már jó gyakorlat, a példa a győri Kossuth Lajos Általános Iskola volt, amely tudásátadással szintén tagja az innovációs hálózatnak

„Na hát akkor mondtam, hogy ezt vagy tökéletesen csináljuk, vagy sehogy sem és elkezdtem az elején módszereket keresni, hogy hogyan lehetne őket megmenteni. A tanárok ki voltak égve, idegesek voltak, frusztráltak, nem bírtak a gyerekekkel, tehát valami kaotikus állapot volt. És szeptemberben felmentem egy integrációs-deszegregációs konferenciára Pestre és ott vagy 20 iskola elmesélte, hogy hogyan boldogul az ilyen gyerekekkel.(...) délutáni előadók között volt egy hölgy, Papp Gyöngyinek hívták, aki a győri Kossuth iskolának a vezetője és ő elkezdte mondani, hogy milyen az iskolája, milyen gyerekek járnak oda, milyen a hangulat és hogy milyen módszerrel dolgoznak most a gyerekekkel. És ültem ott a hatalmas előadóteremben és azt gondoltam, hogy ez a nő rólunk beszél. Ez az én iskolám: ugyanaz a gyerekanyag, ugyanazok a balhék, ugyanolyan tanári gondok vannak. Tehát minden arról folyt az előadásban, és én felvettem vele a kapcsolatot és ő adta meg nekem a magyarországi Pressley Ridge elérhetőségét, hiszen eszerint a módszer szerint oktattak akkor már és így kerültünk kapcsolatba a Pressley Ridge Magyarországgal” (TB)

„És akkor azt mondták, hogy jó, látnak bennünk fantáziát. 2 évig tartott a szemléletformálásunk, az, hogy a tantestület újból rábólintson erre a dologra, mert egy év után én megírtam a vezetői pályázatomat, abba már ezt a módszert beleírtam, hogy ezzel tudnánk megmenteni az iskolát és erre alapozom ezt az 5 évet, amiben benne vagyok, de hiába volt ez meg, mielőtt belevágtunk, az előtt én csináltam egy szavazást a tantestületben” (TB)

Az alapítvány által tartott képzések finanszírozásához és a program elindításához szükséges volt, hogy belépjenek további szereplők, így a Tankerület és az Önkormányzat, emellett az Iskola által bevezetett program is kiterjesztésre került a városban. Ehhez csatlakozott később Hajnal Csillag tanoda (interjúalany: Somogyi Tímea (ST)), ahová elsősorban általános iskolás, szakiskolás gyerekek járnak tanulni.

Tehát az érintett iskolában kerestünk megoldási lehetőségeket gyakorlatilag és ekkor került föl az ottani tagintézmény vezető részéről, aki kapott valamilyen információkat már erről a módszerről, és ő ezt elém tárta. Én azt mondtam, hogy valamit el kell indítanunk. És ha már ezzel a módszerrel találkozott a vezető és ő el tudja képzelni, hogy ez megoldást jelent az iskola számára a tanulók hátrányos helyzetét enyhítve, a szociális hálót javítva, akkor én belevágnék ebbe. És akkor kerestünk támogatókat hozzá, többek között a városi támogatási program kézenfekvő volt itt Kecskemét városában, hogy kérjünk tőlük támogatást. De sikerült alpolgármester urat is megnyerni, aki szintén segített támogatást szerezni.” (ZSA)

Az elinduláshoz szükséges támogatás fontosságára és a pozitív hozzáállást említette az elindulás kapcsán az iskola igazgatója is, ezáltal meghatározva az Alapítványon

kívül azoknak a körét, így a tankerületet és az önkormányzatot, akiknek a legnagyobb szerepük van a iskolai program megvalósításában.

„hihetetlen módon ott vannak mellettünk és akarják (az önkormányzat és a tankerület – beszúrás tőlem: KM.) Tehát pozitívan álltak hozzá én úgy gondolom. Ez sehogy máshogy nem jöhet össze, csak ha a tankerület is pozitívan és elismerően áll mellénk és az önkormányzat is, bár semmi közünk az önkormányzathoz már, de azért az ő támogatásuk is nagyon-nagyon kell.” (TB)

A program elindulását követően mind a Tankerület, mind az önkormányzat garantálta, hogy támogatni fogja az iskolai programot, amely egy hosszú távú stratégia mentén valósul meg. Ennek a hosszútávú stratégiának a kidolgozása is a Pressley Ridge Alapítvány segítségével történt, akik nemcsak a program elindításában, de annak fenntartásában is részt vesznek.

„És úgy gondolom, hogy az alapítvány képviselői, akik konkrét dolgokat tudtak nekünk mondani, lefektették lépésről lépésre évekre lebontva. Ami azt mutatta, hogy nekünk ez egy járható út, tehát az alapítvány részéről is kaptunk olyan információkat, olyan tájékoztatást, segítséget, példákat. És konkrét olyan segítségadás, ami mai napig is megvan szinte minden héten, egy kolléga, aki helyileg mentorálja, a kapcsolatot tartja. Itt van az iskolában. Tehát nemcsak elindítják, hanem folyamatában is segítik ezt a programot megvalósítani.” (ZSA)

Az elmúlt évben már létrejött az iskola alapítványa is, amely lehetőséget ad a támogatások (önkormányzat, vállalkozások) közvetlenebb becsatornázására, illetve a pályázati források elérésére. Ennek azért is van jelentősége, mert átalakítja a korábban az önkormányzattal kialakított viszony keretét, akikkel így formálisan is szorosabb kapcsolat jön létre.

## **7.2 Az együttműködés szervezeti szintje**

Az iskolai együttműködés szervezetek közötti szintjén négy kulcsszereplőt azonosítottunk, az iskolát, a helyi önkormányzatot és a program bevezetését támogató civil szervezetet, valamint a tankerületet.

Az akciótérben a négy szereplő eltérő várakozásokkal és lehetőségekkel rendelkezik az erőforrásokat, a világállapotról alkotott képet, tudást és információt illetően.

### **(a) Az iskola és a civil szervezet**

Az iskola rendelkezik a legközvetlenebb tudással a gyerekek és a pedagógusok tudásáról, a problémákról, valamint a nehézségekről. Ennek is köszönhető, hogy

esetünkben maga a kezdeményezés is elsősorban az iskola igazgatójától érkezett, akinek egyértelmű motivációja a gyermekek tanulási helyzetének, valamint személyes életének fejlesztése. A civil szervezet, esetünkben alapítvány rendelkezik a modell bevezetéséhez és fenntartásához szükséges tudással.

„És ebből fakad az, hogy a gyerekeik agresszívak, verekedősek, hangosak, mert ugye csak úgy hallják meg otthon a hangját, ha ordít, ha felhívja figyelmet. És ugye mi ezzel valamit kezdeni akartunk. Ugyanis mi vagyunk kimondatlanul is egy olyan elszívó iskola, akik a problémás gyerekekkel foglalkoznak. Mi viszont abban hiszünk és azt a módszert kezdtük el, hogy van problémás gyerek, de nem azért problémás, mert kiabál, hanem meg kell látni mögötte a problémát” (TB)

Az iskola célja mind a rövid, mind a hosszú távú nevelési célok teljesítése, amelyhez elegendő információval rendelkezik, azonban az ehhez erőforrásai, tudása sok esetben hiányzik. Ilyen erőforrás lehet a pedagógus, amelyből hiány van, illetve ilyenek lehetnek a szűkös anyagi erőforrások is, amelyek a program megvalósításához szükségesek. Ahogy arra Radó (2018 p. 43) felhívja a figyelmet, a 2013 utáni mechanizmus okán az iskolák már nem végeznek gazdálkodást, sokkal inkább elosztják a számukra kiosztott pénzt, amelynek következtében a rendelkezésre álló kapacitások mértéke adminisztratív döntések eredménye.

„27 tanár van. Nem, már csak 24 tanár van, mert a többi óraadóval oldom meg. Nyelvszakosom nincs, 5 évig nem volt angolszakos tanárom például, mindig innen-onnan jöttek. Biológia vagy földrajz szakosom, amíg még gyese volt a kolléganő, úgy volt, hogy jött egy nap, következő nap már nem jött. Jött a következő, egy hétig volt, aztán többet nem jött. Tehát így kaotikus helyzetek vannak. Tavaly az egész évet úgy tanítottam végig angolból, hogy március 15-én lett angol szakosom. Kémia szakosom március 1-jén lett, addig mi tanítottunk kémiát és angolt” (TB)

„Persze így nagyon nehéz, mert szponzori támogatás vagy van, vagy nincs. Majd megmutatom az iskolai boltot is, jó? Mi élményt akarunk adni a gyerekeknek, az élmény meg pénzbe kerül. Pl. kirándulás, ezek azok az élmények, amikor együtt vagyunk. Van, amikor pénzbe kerül, van, amikor nem kerül pénzbe. Pl. 1000 dabrát fizet egy óra beszélgetésért akármelyik tanárnénivel, akit ő kiválaszt. Van olyan, hogy Jóska bácsival focizni egy órán keresztül. Tehát vannak, amik nem kerülnek pénzbe, de nagyon szerettük volna őket elvinni kirándulni, hiszen Kecskemét határán kívül ők nem nagyon mozdulnak ki, sőt metró, mint olyan számukra felfoghatatlan. Vagy a nagyváros, vagy egy mozgólépcső, ami nekünk hétköznapiak tűnik, mert már jártunk nagyvárosban. Az, hogy most 120 km-re menjek el autóbusszal, az olyan hatalmas nagy dolog, hogy csak csuda. Tavaly megmászta a 8.-osok a Rám-szakadékot. Hát már az elején ki voltak akadva és nem is tudták elképzelni, hogy ez a hegy. Tehát olyra csodálkoznak rá, ami az én gyerekeimnél abszolút hétköznapi és tudják. És ezekhez az élményekhez kell a pénz és itt jött az önkormányzat, aki a városi lemorzsolódásos projektbe vett bele

bennünket, és azt mondta, hogy pénzzel is támogat és ebből tudtuk ezeket a kirándulásokat mondjuk megvalósítani, vagy azt, hogy év végén jutalmat kaptak a gyerekek. Roller, ugráló kötél, labda, minden olyan, amit itt az iskolában használnak, osztály szinten kapták ezeket a dolgokat, és itt osztály szinten, bent használják az épületben” (TB)

Az új modell bevezetéséhez szükséges tudás sem áll az iskola rendelkezésére, ahhoz egy külső szereplő bevonására van szükség. A tudáshiány több helyen is jelentkezik, az egyik magával a programmal, annak pontos feltételeivel, bevezetéséhez szükséges feltételekkel kapcsolatos. Ezen felül a szervezeten belüli tudás átadás (pl. új belépőknek) sem megoldott. Mind a tudás megszerzéséhez, mind a tudás átadásához igénybe kell venni egy másik szereplő erőforrását.

„mielőtt belevágtunk, az előtt én csináltam egy szavazást a tantestületben: Akarjátok vagy nem? Ha akarjátok, akkor együtt elindulunk, de akkor közös akarat. Ha nem akarjátok, akkor kalap kabát és júniusban keresem majd az utamat, ahol tudom a saját akaratomat vinni és a tantestület letette a voksát a rendszer mellett, mert ők is látták már benne. De ehhez kellett győri iskolalátogatás, szemléletformálás, ehhez kellett alapképzés. Tehát rengeteg mindenen mentünk már addig keresztül, tehát egy picike kis tudásbázis már volt bennünk és még utána döntöttük el, hogy akarjuk ezt a módszert” (TB)

„És azt kell, hogy mondjam, hogy mi a 4 év alatt agymosáson mentünk keresztül. Tehát én pedagógus voltam eddig is, meg azt gondoltam, hogy milyen jó vagyok és mennyire tudom vezetni a gyerekeket és én az a tyúkanyó típus voltam világ életemben és nagyon jó vagyok a szakmámban, de amiket ők formáltak rajtunk, az valami hihetetlen. És az a szemléletváltás, ahogy én a gyerekhez szólok vagy nyúlok és megnézem, hogy mit tud a gyerek vagy mit nem tud, az valami iszonyatos pluszt ad mind a tanári, mind a mindennapi életben.” (TB)

Az együttműködés és a kollektív cselekvés tekintetében kulcskérdés a civil szervezet által betöltött szerep, a kommunikáció módja és rendszere. Ezért is fontos, hogy mind az iskola, mind a tankerület kiemelte az Alapítvány nyitottságát és a pontos stratégiai tervezést. Nagyban segíti az együttműködés kialakítását és fenntartását, hogy a releváns szereplőkkel, mind a program elindításakor, mind a program fenntartása közben rendszeres és legtöbbször személyes kapcsolatot tart. Az együttműködés mélységét mutatja, hogy az iskolában is van egy olyan munkatárs, aki csak az Alapítvánnyal való kapcsolattartásért, adminisztrációért felel, illetve az is, hogy az Alapítvány és a fenntartói jogokat gyakorló Tankerületi Központ között is gyakori a kapcsolattartás.

„(...) olyan félévente, találkozunk az alapítvány képviselőivel, akik elmondják a az előrehaladást, meg azt is, hogy mivel látják a problémát, miben tudok én segíteni, esetleg fenntartóként” (ZSA)

Ez a típusú együttműködés, amely a rendszeres kommunikáción és stratégián alapszik nagyban hozzájárult a bizalom megteremtéséhez.

Az adminisztrátori szerepkörön kívül fontos, hogy van egy mentori szerepkör is, aki az iskola részéről bármikor elérhető nem csak az igazgató, de a többi pedagógus által is. Ez lehetőséget teremt arra, hogy mindenki akár az egyedi problémáival, nehézségeivel segítséget kérjen, ehhez nincs szükség egy lineáris döntési láncon végigmenni. A civil szervezet és az iskola között az eseti mentorálás mellett, rendszeres, hetenként zajló (várhatóan a későbbiek ritkuló) mentori találkozók is az információ és a tudás átadását, a problémák átbeszélését hivatottak elősegíteni.

K: És bármikor fel tudjátok hívni őket? És van is folyamatos kommunikáció a tanárokkal, vagy csak veled?

TB: „Igen, bármikor. A mentornak a telefonszáma és az email címe kint van. Ő külön-külön is dolgozik a pedagógusokkal és hogy ha egy nehezebb kérdéskör vagy szituáció merül fel, akkor ők külön tartják a kapcsolatot, de bármikor fel lehet hívni, bármikor lehet neki üzenetet írni vagy email-t írni neki és mindig válaszol, tehát nem engedi el a kezünket és nem csak a szerdai nap az övé, hanem amikor csak úgy érezzük, hogy szükségünk van rá és többször mondták már kollégák, és felhívták (a mentort – beszúrás tőlem KM) és beszélgettek”.

A döntési lehetőséget tekintve az iskolának szüksége van számos más területen felül a pedagógiai program kapcsán is a fenntartóval való együttműködésre. Ugyanis az Nkt.<sup>40</sup> 83§ (2) értelmében a fenntartó értékeli a nevelési-oktatási intézmény pedagógiai programjában meghatározott feladatok végrehajtását, a pedagógiai-szakmai munka eredményességét, i) ellenőrzi a pedagógiai programot, a házirendet, valamint az SZMSZ-t. Emellett az Nkt. 85§ (1) A fenntartónak, ha egyetértési joga van a köznevelési intézmény SZMSZ-e, házirendje, pedagógiai programja tekintetében, az egyetértés kialakítására harminc nap áll a rendelkezésére.

A mozgásterét, az iskola pozícióját nagyban befolyásolja, hogy a Tankerület hogyan alkalmazza a szabályokat, mennyire ad önállóságot az és szabadkezet az intézményeknek, vagyis milyenek a hatáskörrel kapcsolatos szabályok.

---

<sup>40</sup> 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről szóló törvény

„Tehát minden iskola más. És én is bízom abban a szakmai döntésben, amit az iskolában a helyi vezetők vallanak, tehát ők ismerik legjobban az iskolájukat, ha azt mondja, hogy a Pressley sokkal jobb neki, mint egy másik módszer, akkor én azt elfogadom.” (ZSA)

A Tóth László Általános Iskola helyzete a döntési, hatásköri kompetenciák tekintetében annyiban is eltér, hogy nem önálló intézmény, hanem a Kecskeméti Belvárosi Zrínyi Ilona Általános Iskola tagintézményeként működik<sup>41</sup>. Ez azonban azt is eredményezi, hogy a többi együttműködő partner mellett még egy szereplőre szükség van egy új kezdeményezés megvalósításához. A többszintű irányítási mód azonban az együttműködésen túl lehetőséget ad konfliktusok kialakulására is, amelynek valós és/vagy lehetséges mozzanatára a kutatás során több szereplő is felhívta a figyelmünket. Az egyik lehetséges konfliktusforrás a döntéshozatali mód tekintetében, míg a másik az információáramlás kapcsán figyelhető meg.

Ahogy a Tankerület vezetője is jelezte, számos olyan döntési szituáció lehetséges a szabályrendszerben, amely lehetőséget ad arra, hogy egy potenciális tagintézmény-vezető, valamint intézményvezető közötti konfliktus a mindennapokban is megjelenjen.

„Ebből adódhatnak problémák. Ezek helyi konfliktusok lehetnek, aminek meg kell oldódnia, mire az intézményvezető elér hozzám. Mondok egy példát: van egy igénylőprogramunk, ami annyit jelent, hogy valamit vásárolni szeretne, akár árut vagy szolgáltatást beszerezni az intézmény. (...) De a tagintézményi kérés addig nem mehet tovább, amíg az intézményvezető nem hagyja jóvá, így elképzelhető, hogy valami nem jut el idáig. Tehát, ha valami elhal, azt én nem fogom látni. Van, ami nem jut idáig, mert jobb esetben, ahol önálló intézmény van, ott feltöltik és akkor az igazgató továbbítja számunkra, indítjuk a procedúrát és végig mehet a beszerzési folyamat. A tagintézmény egyel lejjebb van, de mi csak intézményben tudunk gondolkodni (a beszerzés kapcsán – beszerzés tőlem KM).” (ZSA)

Mivel a feladat és hatáskörök telepítése leginkább az intézményekhez köthető, egyes esetekben elképzelhető, hogy bizonyos információk nem azonnal jutnak el a tagintézményhez, amely a gyors reagálást nehezíti és a függő viszonyt erősíti.

Az országos/regionális és az intézményi szinten meghozott döntéseket tekintve Magyarországon kimagasló az aránya az országos szintű döntéseknek. Az OECD alapján (idézi: Radó, 2022), míg 2011-ben az intézményi szintű döntések aránya 63%

---

<sup>41</sup> Az interjú készítésekor (2019 ősz) még 7 tagintézmény tartozott az Iskolához, ez 2021.09.30 óta már csak 6, a Kecskeméti II. Rákóczi Ferenc Általános Iskola kiválásával (Forrás: oktatás.hu). A kiválás módjáról az Nkt. 84 § (7) bekezdése rendelkezik.



volt szemben a 27% helyi és 10% országos/regionális szintű döntésekkel, addig az oktatásirányításban bekövetkezett változások hatására az országos/regionális szintű döntések aránya 71%-ra nőtt, míg az intézményi szintűeké 29%-ra csökkent.

(b) A helyi önkormányzat és a tankerületi központ

A szereplők áttekintésében a Polgármester Hivatalt, valamint az Önkormányzatot is a helyi önkormányzat részeként kezeljük, azonban megkülönböztetjük majd a bürokrata és a politikus szerepeket.

A helyi önkormányzat célja a motivációi, a stratégiái és akciótervei alapján, hogy az innovatív megoldások, az új módszerek megvalósításával javítsák a hátrányos helyzetű gyerekek felzárkózását, valamint csökkentsék a szegregációból fakadó hátrányokat. Az ehhez szükséges képességeiket nagyban meghatározza, hogy milyen anyagi lehetőségei vannak az adott településnek, valamint milyen feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek a helyi oktatásszervezést illetően.

Ebben radikális változás történt, amelyet a 2011-es Köznevelési Törvény alapozott meg. Ennek megfelelően az addig önkormányzat által gyakorolt tulajdonosi jogok átkerültek az államhoz. Ezt követően az iskolák által használt épületek még önkormányzati tulajdonban maradtak, amelyhez azonban nem tartoztak döntéshozatali jogosultságok, míg a működési kiadások finanszírozása 2015-ben került át az államhoz, amellyel kvázi lezárult az önkormányzat és állam közötti tulajdonos, fenntartó váltás az iskolák tekintetében. A korábbi állapot, amelyben a magyar iskolák autonóm intézményekké váltak, 1985-től, míg az önkormányzathoz csatolt tulajdonosi jogok az 1993-as közoktatási törvény óta álltak fenn (Ercse és Radó, 2019 p.11).

Az átalakítás után az iskolák, a pedagógusok is a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ „alá” kerültek (KLIK), amely nem sokkal az átalakítás után, 2016. december 31-én megszűnt. Ezt követően 2017. január 1-től létrejött a Klebelsberg Központ, amely felváltotta a korábbi rendszert, így egy csökkentett számú (jelenleg 60 darab), ugyanakkor bizonyos kérdésekben nagyobb önállóságot jelentő, saját gazdasági szervezettel rendelkező, önálló költségvetési szervekként létrejött tankerületi központokat felügyeli és irányítja.

A formális intézményrendszer átalakításból kifolyólag a helyi önkormányzat leginkább anyagi erőforrásokat, valamint politikai támogatást tud nyújtani a konkrét

projekt kapcsán. Ahogy láthattuk korábban is, az anyagi támogatás fontos előfeltétele volt a modell megvalósulásának, illetve annak fenntartásának. Ez viszont rámutat, az együttműködések egyediségére, valamint a terjesztés nehézségeire. A helyi önkormányzatok nagyon eltérő lehetőségekkel rendelkeznek, így nagyon változó, hogy egyáltalán képesek-e egy-egy ilyen projektet támogatni. A korábban már bemutatott helyi önkormányzatok forrásaira vonatkozó szabályozás miatt, a helyi adóbevételek mértéke drasztikusan lecsökkent, az egyik legjelentősebb tétel, az iparüzési adóbevétel maradt. Az alább táblázatban a hazai megyeszékhelyek iparüzési adóbevétele található egy lakosra vetítve. Nagyon szűk azoknak a településeknek a köre, akik képesek további forrásokat biztosítani az iskoláknak.

4. táblázat Megyeszékhelyek egy lakosra jutó iparüzési adó bevétele<sup>42</sup> (1000 Ft),

<b>Település</b>	<b>2011</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Székesfehérvár	104	113	131	154	171	186	202	178
Győr	124	133	149	169	178	165	161	159
Budapest	56	115	125	132	140	157	174	152
Veszprém	59	75	77	91	93	104	105	121
Szombathely	64	83	97	101	106	116	127	117
Kecskemét	44	66	69	78	81	95	110	107
Tatabánya	53	68	74	79	94	98	114	99
Zalaegerszeg	63	55	74	71	67	69	86	80
Debrecen	40	49	57	60	61	75	83	79
Szekszárd	47	57	62	67	67	76	83	78
Nyíregyháza	44	53	58	58	67	72	82	73
Miskolc	37	47	56	59	63	71	77	72
Eger	47	51	56	59	62	64	77	69
Szolnok	43	54	59	61	60	68	78	68
Szeged	41	46	53	55	56	63	71	63
Békéscsaba	37	47	52	54	54	58	66	63
Pécs	38	44	47	48	51	56	68	60
Kaposvár	33	40	42	46	49	56	62	54
Salgótarján	27	28	32	34	34	37	40	38

Forrás: TEIR, saját szerkesztés

<sup>42</sup> Az arányokat jól szemlélteti, hogy az úgynevezett szolidaritási adó esetén (az önkormányzatoknak szolidaritási hozzájárulást kell fizetniük az iparüzési adó százalékában) a 6 „sáv” csoportban a 0%-os kulcs felső határa 22 000 forint egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képesség, míg a legmagasabb 6. sáv már a 120 000 forint felett érvényesül.

Az önkormányzat motivációja a célok teljesülésén túl a választói elégedettség növelési is lehet. Az önkormányzati választáson rendre felmerülő téma a közszolgáltatások minősége, amely a bizalmon túl (Medve-Bálint és Boda, 2015) a választói elégedettséget is meghatározza. Emiatt az önkormányzat beavatkozása racionális lépés lehet, ha úgy gondolja, a választói elégedettséget ez közvetlenül vagy közvetve növelheti.

„Tehát azért valljuk meg, hogy lehet, hogy egyes esetekben jó, hogy az állam átvette az intézményeket, de mondjuk egy Kecskemét méretű városnak nem jó. Tehát az, hogy választási kampányban azzal kell az önkormányzatnak mosakodni, mert az iskola hogyan néz ki, az baromság, mert hogy nem az önkormányzat a felelős a fenntartásáért. De egy politikai ellenfél ezt nagyon szépen, ezt a labdát le tudja ütni. Még akkor is, hogyha nem az önkormányzat a hibás ebben.” (B1)

Az önkormányzatnak a támogatás módjánál és mikéntjénél további szempontokat is mérlegelnie kell. Egyrészt a pénzügyi támogatás meghatározásánál a várható hasznok valamint a horizontális méltányosság elvének figyelembevétele. Abból kifolyólag, hogy az önkormányzat már nem fenntartóként biztosít forrásokat az iskola részére, hanem „külső” szereplőként felmerülhet a kérdés, hogy a döntés meghozatalakor milyen szempont szerint döntenek egyik vagy másik iskola támogatása mellett. Ha a pénzügyi lehetőségek korlátozottak és, ezért ezek a támogatások szelektívek mennyiségükben eltérőek, valamint nem tisztán megfogalmazottak a kritériumok, akkor ez potenciális konfliktus forrás lehet az iskolák vezetői és az iskolák között. Ez ugyanis azt az érzetet erősítheti, hogy a források odaítélése csupán az iskolák lobbiján vagy a politikusi preferenciákon múlik.

Hasonlóan ehhez, a helyi kötődés fontosságát emelte ki a Tankerület vezetője is az önkormányzattal ápoltságában, amely motivációs elem szintén befolyásolhatja az önkormányzat támogatását:

„Hogy minden önkormányzattal, mert elég sokkal kapcsolatban vagyunk. Az önkormányzatok partnerek ebben, nem felejtik azt el, hogy ide például kecskeméti gyerekek járnak (...) és segítségét nyújtja például az önkormányzati pályázatok területén” (ZSA)

Ebben az együttműködésben fontos még megemlíteni a politikai támogatást is. Ahogy azt többen kiemelték, az iskola tevékenységét nyomon követte és követi a körzet

egyéni önkormányzati képviselője, egyben a város alpolgármestere, Szeberényi Gyula Tamás.

„De sikerült Szeberényi Gyula Tamás alpolgármester urat is megnyerni, aki szintén segített támogatást szerezni” (ZSA)

„Ha azt nézem, akkor nagyon szerencsés helyzetben vagyunk, mert Szeberényi Gyula Tamás alpolgármester ennek a körzetnek a képviselője, szívében viseli a területnek sorsát, és ő volt az első, aki jelentkezett, hogy hallotta, hogy mit csináltok, meséljétek róla. És szerintem az ő révén jutottunk be az önkormányzatba, minthogy azt saját magunknak, meg a munkánknak köszönhetnénk. (...). Én úgy gondolom, hogy mivel mi az ő környezete vagyunk, nagyon nyitott füllel meg szemmel jár és ő az, aki értesült rólunk, nem pedig mi voltunk, akik hírül adták, hogy itt ilyen oktatás folyik vagy ilyen fajta módszer folyik” (TB)

Ez azonban arra is rámutathat, hogy a tulajdonosi jogok elkerülésével, ha nem történik személyes megkeresés a Tankerület részéről, vagy nincsen szoros munkakapcsolat a két szervezet között (tankerület és önkormányzat), akkor az önkormányzat nem feltétlen értesül az iskolákban zajló változásokról. Racionális előfeltevés mellett különösen akkor csökken a kapcsolatfelvételre vonatkozó motiváció, ha a várható hasznok, például pályázati forrás, egyéb támogatás csökken. Ettől a stratégiától akkor várható eltérés, ha más szempontokat is figyelembe vesz a fenntartó, mint a hosszú távú partneri kapcsolat ápolása, vagy a személyes ismertségből fakadó normák.

Az önkormányzat együttműködésben betöltött szerepének súlyát és jelentőségét az állami szabályokon túl, a helyi szokások és normák befolyásolják leginkább. Ezért is fontos megemlíteni az önkormányzat és a tankerület kapcsolatában, hogy milyen múltbéli információkkal rendelkeznek egymásról, amelyek meghatározzák az egymáshoz való viszonyukat. Egyrészt befolyásolja a kettejük kapcsolatát a korábban is említett tulajdonosváltás, amely meghatározza, hogy kinek milyen a pozíciója és milyen az információáramlás. Azonban nemcsak az önkormányzat motivációjánál kell figyelembe vennünk a helyi közösség jellemzőit, de a Tankerület esetén is. Úgy látjuk, hogy az esetben nagyon fontos ismerv, hogy a Központ vezetője is rendelkezik kecskeméti gyökerekkel. Korábban intézményvezetői pozíciót töltött be a városban, valamint aktív a megyei diáksport területén is, ebből kifolyólag mind az önkormányzati, mind az iskolai szereplőket jól ismeri.

„Én nem látom, hogy nekem kötelezni kéne. Én amikor elvállaltam a tankerületi vezetést akkor végig gondoltam, hogy a négy járásból kik tartoznak ide. Nagyon kevés olyan hely maradt, ahol nem ismertem személyesen valakit. Azt gondolom, hogy ez erősített meg engem abban, kialakítsak egy olyan kapcsolatrendszert, ami az iskolákért, a gyerekekért van.” (ZSA)

Ez azért is lehet döntő jelentőségű, mert a centralizált hazai irányítás nagy szabadságot ad, mind az államnak, mind a közvetlen fenntartónak a szabályok módosításában és azok alkalmazásában. Ha egy másik szervezet vezetője más légkört, kultúrát alakít ki, valamint máshogyan alkalmazza a szabályokat akkor az együttműködés eredménye is eltérő lesz. Ahogyan interjúalanyunk is fogalmazott „központi irányítás van, de bizonyos határokon belül meghagyjuk az iskolák döntését”, ezek a határok azonban sokszor helyi szinten „saját eljárásrendet alakít ki”, amelyek az emberi kapcsolatokon keresztül jönnek létre és nem közvetlenül vezethetők le az országos szabályokból. Az együttműködés elemzésében fontos, hogy megállapításra kerüljenek azok a célok és eredményességgel kapcsolatos kérdések, amelyek meghatározzák a program megítélését.

### **7.3 Az együttműködés mikro szintje**

A szervezetek között is fennálló egymásra utaltságon felül a közszolgáltatás közvetlen résztvevői, így a diákok, tanárok és szülők közötti együttműködés vizsgálata is szükséges. Brudney és England (1983), majd Nabatchi et al. (2017) csoportosításában egyéni co-production akkor történik, ha az állami szereplő, az oktatás esetén például a tanár a diákokkal közösen tervez, hajt végre és ellenőriz. Az egyéni szintű co-production és az oktatás kapcsolata hosszú múltra tekint vissza (Ostrom, 1996), a közös szolgáltatásnyújtásban az egyik legfontosabb kérdés, hogy a tanár, diák, szülő hármassal hogyan tud együttműködni, ugyanis ez egyrészt hatással van az együttműködésben résztvevők hatékonyságára és eredményességére, ugyanakkor az oktatás externális hatása miatt nem csak a közvetlen szereplőket, hanem a társadalom egészére is. Ezért is fontos, hogy az egyes módszertanoknál megvizsgáljuk azok milyen mértékű és milyen minőségű kooperációt, együttműködés képes léterhozni a szereplők között. Ahogyan láttuk már korábban is ezt az egyéni együttműködést nagyban befolyásol az intézményi környezet, a formális és informális intézmények.

Az alapfokú oktatás és a co-production kapcsolatát vizsgálta Honingh et al. (2020) is, aki egy szisztematikus szakirodalom keresés által vizsgálták a legfontosabb kérdéseket, amelyek a megvalósítás kapcsán felmerülnek. Rámutattak, hogy nincsen egy általánosan végrehajtható megközelítés, mindegyik iskolai programot az adott szervezetre kell kialakítani. Esetünkben is, habár az Alapítvány biztosítja a módszertani keretet, az egyes iskolák között, amelyek eszerint oktatnak felfedezhetünk különbségeket.

„Igen, ez a két iskola (a győri és a kecskeméti – beszúrás tőlem: KM) összehasonlításába megy, tehát olyan értelemben, hogy mi egész másképp csinálunk dolgokat, mint amit ők csináltak 10 évvel ezelőtt. Egész másképpen hirdetünk dolgokat vagy adminisztrálunk dolgokat. Ők (az alapítvány – beszúrás tőlem: KM) csak az alapot adják és mindenki a saját iskolájára, saját szájízére formálja és ott van a szabadságuk, hogy bármit megtehetünk az adott keretek között. Lehet, hogy ez vagy ez nekem ez fontosabb, mint a másoknak.” (TB)

A szakirodalom keresés alapján az empirikus cikkek főbb kérdéseit Honingh et al. (2020 pp. 9-12) öt téma köré lehet csoportosítani:

(i) A szülő bevonásának előzményeinek és lehetőségeinek kérdése

A szülői részvétel típusát és minőségét, valamint annak okait kutatják. Az részvétel mértékének okait illetően a legtöbb kutatás a szülők társadalmi tőkéjének mértékét említi, amely az egyik legfontosabb befolyásoló tényező. Ahogy azt Lannert (2004, idézi: Radó, 2018) is bemutatta a szülői és tanulói döntéseket meghatározó két legfontosabb faktor a szülők iskolázottsága és a tanulmányi eredménye volt.

„A családi háttérnek tehát meghatározó súlya van a továbbtanulási döntésekben: részben közvetlenül, a szülői aspirációk eltérő mintái révén, részben közvetetten, a családi háttér tanulási eredményekre gyakorolt erős hatása miatt. A továbbtanulási döntések erős státuszkötöttsége azt jelzi, hogy a szülők egyes számú prioritása a státuszörzés. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a legmagasabb státuszú szülők számára a legmagasabb elérhető iskolai végzettség megszerzéséhez vezető tanulási út az egyetlen megfontolható lehetőség” (Radó, 2018 p. 42).

(ii) Szülő és tanár kapcsolat

A kapcsolatot vizsgáló cikkek a két fél kapcsolatának eredményével, a tanárok viszonyával és hozzáállásával a szülői részvételhez (amely sok esetben negatívan viszonyulnak a tanárok), valamint a rendelkezésre álló eszközökkel foglalkozik

(iii) Tanárok képzése

A képzés kapcsán azokat a módszereket és technikákat vizsgálják, amelyek lehetővé teszik a tanárok számára, hogy olyan képességekkel, készségekkel és tudással rendelkezzenek, amelyek a co-production megvalósításához szükséges. Az eredmények azt mutatják, hogy ezek a programok általában sikeresek és pozitív változás tapasztalható a tanárok hozzáállásában, valamint tudásában.

(iv) A co-production eredménye

Az eredmények tekintetében a legtöbb kutatás a számszerűsíthető tudásban mért haladással foglalkozik, amely a különböző tantárgyakban (matematika, szövegérté) elért pontszámokra irányul. Csak egy szűk része foglalkozik az együttműködésnek köszönhetően javuló szociális eredményekkel, ami a beilleszkedést, a társadalomban való helyállást, az aktív és felelősségteljes fiatalok képzését jelenti.

(v) Az iskola szerepe a szülői részvételben

Annak a kérdése, hogy az iskola számára milyen lehetőségek állnak rendelkezésre, hogy a szülőket képezze és olyan tudás birtokába jussanak, amely az együttműködéshez szükséges. A kutatások többsége pozitív kapcsolatot talált a képzések és a későbbi szülői bevonás mértéke között.

A diák, szülő és tanár kapcsolat tekintetében az esetünk jól illeszkedik az empirikus irodalmak kérdéseire. A Tóth László Általános Iskola példája is mutatja, hogy az oktatásban a felek közötti interdependencia abból áll, hogy a hatékony és eredményes szolgáltatáshoz mind a klasszikus előállító (tanár), mind az igénybevevőre (diák) szükség van. Az általuk bevezetett új módszertan is azt a célt szolgálja, hogy a felek együttműködése javuljon. Ebben kiemelt szerepe van a tervezésnek, a szabályoknak és az elvárásoknak. Ehhez szükség van arra, hogy a diákok a pedagógussal együttműködve megállapítsanak egy egyéni magatartási, illetve egy egyéni tanulmányi célt. Ezek az egyéni célok kísérik végig egész évben a diákokat és ez alapján is történik a diákok értékelése. Az egyéni célok felül meghatározásra

kerülnek csoportcélok is, amelyet osztályszinten kell a diákoknak megállapítaniuk és betartaniuk.

„Minden osztálynak van egy csoportcélja, amit 45 perc alatt teljesíteni kell. Meg minden tanulónak van egy egyéni magatartási célja meg egy egyéni tanulmányi célja. Ezt minden egyes órán, ha bemegyek, akkor jelentés, ahogy a nagykönyvben meg van írva és akkor kérdezem, hogy „Gyerekek, mi a csoportcélotok?” Pl.: „Az a csoportcélunk, hogy minden órára elő legyen készítve a felszerelés.” Mert van olyan csoport, aki ezzel küzd. Megvan? Elő van készítve? Szuper! Akkor mindenki megnyerte a 10 zabráját, mert már a csoportcél teljesítették. Ha egy valaki is kilóg a sorból, akkor senki nem kap a csoportcéllért semmiféle elismerést. Ugyanez van a magatartási céllal is. Az a magatartási célja mondjuk az egyik gyereknek, hogy csendben, fegyelmzetten vagyok itt az órán. És megkérdezem, hogy mit jelent az? „Hát, nem kelek fel a helyemről, nem hagyom el a termet, nem kiabálok bele az órába, csak ha jelentkezem.” Tehát ezt így elisméltetjük vele. „A tanulmányi célod mi?” „Hát az, hogy legalább kétszer hozzászólok az órához, de olyat, ami odaillik.” (TB)

A célok kapcsán fontos, hogy közel hozva egymáshoz a tevékenységet és a célokat, azok kiértékelése közvetlenül már az órák után történik. A diákok által így megszerzett úgynevezett dabrak az iskolában használatos virtuális fizetőeszközként funkcionálnak. Az egyes célok meghatározáshoz szerződés is tartozik, amelynek megkötésében mind a három szereplő (diák, tanár, szülő) részt vesz, ezáltal is növelve a legitimitást. Ezek a szerződések egyénre szabottak.

Az áttekintésben is bemutatott témák nagyrésze a szülők és a tanár lehetséges kapcsolatával, az együttműködés formájával foglalkozik. A szülők bevonása a kecskeméti esetben sem volt kezdetben egyszerű. Az egyik kihívás az úgynevezett beszélgetőkörök (hétindító, napindító) kapcsán merült fel, amely azt a célt szolgálja a gyerekek az iskolára ráhangolódjanak, amelyet a tapasztalatok alapján nagyban nehezít, hogy az iskolába járó diákok egy része nem tudott enni hétfvégén és a legutóbbi étkezése péntek délután volt vagy alvási problémákkal küzdenek, mert rosszak az otthoni körülmények. A szülők felől érkező visszajelzések alapján kezdetben fenntartásokkal kezelték a beszélgetőköröket, ugyanis attól tartottak, hogy ez csak azt a célt szolgálja, hogy az iskola kiderítse mi zajlik a háztartásában, mit csinálnak a szülők, amit támadásként értékelték.



„Hogy mi a csoport és a magatartási célja nem ilyen egyszerű. Egy hónapunk telik el, mire megtaláljuk. Ugye akinek már tavaly is volt, azon picit alakítunk és már jó. Az 1. és az 5. midig a bajos, hogy mit találjunk meg nekik. A piciknél általában egyfajta cél van, a nagyoknál már személyre szóló. És amikor már mi ezt megtaláljuk, a szülővel közösen találjuk meg. Leültetjük a szülőt, megbeszéljük vele és a gyerekkel is és szerződést írunk róla, mint a nagybetűs életben, hogy ez a gyerekem magatartási célja, ez a tanulmányi célja, ezért azt vállalom, hogy... én, mint szülő, én pedig, mint pedagógus azt vállalom, hogy... És akkor erről minden gyereknek külön szerződése van, ami vagy falon, vagy egy mappában van. És hogy hogyan értékeljük őket azon túl, hogy 1-5-ig osztályozzuk őket és dolgozatokat íratunk meg felelünk, ezeket a célokat minden órán úgynevezett dabrával értékeljük” (TB)

A szülők bevonását célozza a gyerekek előrehaladásáról szóló rendszeres, havi tájékoztató, valamint a szerződéskötés kapcsán szükséges személyes megjelenés, valamint a diákkal, szülővel közös aláírás.

„Az első két hét azzal telik el, hogy ezen így rágódunk, visszajön mindig osztályfőnöki órákra, beszélgetünk róla és szeptember 15-ig kell írásba foglalni a célokat és a csoportcélokat és utána még van két hetük a szülőknek, hogy bejöjjenek gyerekeivel együtt, amikor a tanár ad fogadóórát és írjuk meg a szerződést és ott tettünk pontot a végére. És gyakorlatilag szept 15-től már megvan a magatartási cél meg a tanulmányi cél, de október 1.-től csak úgy vásárolhat a gyerek az iskolából, ha a szerződése alá van írva, amíg a szülők alá nem írják, addig csak gyűjti a dabrát” (TB)

Az új módszer azonban nem csak a szülőktől és a diákoktól követel meg új szokásokat, de a képzés és a módszertan alkalmazása a pedagógusoktól is jelentős ráfordítást igényel. Ennek is köszönhető, hogy a bevezetés kezdeti szakaszán megnőtt a tanári karban a fluktuáció mértéke.

Ez egyben a programmal egyik hátráltató tényezője is, hogy minden egyes új tanárt be kell tanítani a Pressley Ridge módszerre. Mindaddig, amíg nem tanulták el a módszertant, nem képesek az órákat önállóan tartani. Általában az adott osztály osztályfőnöke segít ilyenkor az új tanárnak. Csak nagyon elkötelezett oktatói gárda képes a módszert jó színvonalon alkalmazni. Az iskola eddigi tapasztalatai alapján a fiatalabb kollégák jobban nyitottak a módszer elsajátítására. Fontos az elköteleződés, mert a betanítás időigényes és pénzigényes, így a fluktuáció komoly kockázat az iskola számára.

Szintén hátráltató tényező, hogy a szülők meggyőzése komoly nehézség. Sok szülőt a saját gyermeke győzi meg arról, hogy érdemes elköteleződni a módszertan mellett. A

szülő szerződésben vállalja – a gyermek mellett -, hogy a közösen kitűzött célok eléréséért mindent megtesz.

#### **7.4 Eredmények, elvárások**

Az IAD keretrendszerének és a co-production elméletnek is központi kérdése, hogy milyen hatások, milyen eredmények figyelhetők meg, illetve milyen viselkedésbeli változást (Whitaker, 1980) eredményezett a kooperatív előállítás bevezetése.

Az iskola által tapasztalt problémák az elmulasztott órák száma, a hiányzások, a magatartásbeli és tanulmányi nehézségek voltak, amelyek megoldását várták a programtól. A program értékelésének nehézségét jelenti, hogy éppen a bevezetést és az interjúkat követő két évben megjelent koronavírus járvány miatt bevezetett távoktatás az eredményességet nagy mértékben befolyásolja, a program legfőbb pontjait maradéktalanul átültetni az online térbe nagyon nehéz, ha nem lehetetlen. Ráadásul éppen a hátrányos helyzetű gyermekek vannak leginkább kiszolgáltatva, mind a technikai, mind az otthoni körülmények okán, ezáltal a hozzáférés egyenlőtlensége még inkább érinti őket (Hermann, 2020; Steen és Brandsen, 2020) Nem véletlen, hogy az ENSZ (2020) már az iskolabezárás kezdetén a történelem egyik legnagyobb globális oktatási válságról beszélt.

Mivel az interjúk még a koronavírus járvány előtt készültek az eredmények és a várakozások számbavételekor annak negatív hatásaival nem számolhattunk.

Az rövid távú célok alapján a hiányzások száma a második tanévre már 4000 órával csökkent, ami mutatja, hogy a módszernek köszönhetően a diákok motiváltsága feltehetően nőtt, amely közvetve hozzájárul a jobb tanulmányi eredményekhez is. Ebben fontos szerepe van a nagy népszerűségnek örvendő iskolaboltnak is, ahol a diákok az iskolához szükséges felszerelést, illetve szórakozással kapcsolatos termékeket vásárolhatnak. Abban az esetben, ha nincs meg valamilyen kötelező felszerelése (radír, füzet, toll) akkor olyat vásárolnia kell a megszerzett dabrákból. Ha mindene megvan vásárolhat pl. mozijegyet, távirányítós autót stb.

Az értékelés másik nehézségét adja, hogy a bevezetett módszertani igazán felmenő rendszerben érzékelteti hatását, azoknál a diákoknál, akik már az első évüktől kezdve eszerint kapták az oktatást, így a számszerűsíthető eredmények szükségképpen

töredékesek és nem minden esetben állják ki az egyértelmű ok-okozat közötti összefüggést.

Az alábbi táblázatban mutatjuk a kompetenciamérés eredményeit 2015-től kezdődően. A telephelyi jelentésben (KIR) elérhető adatokból csak a minimum szintet el nem érő tanulók arányát vizsgáltuk. A minimum szint matematika és 6. és 8. évfolyamon a 2. képességszintet, szövegértés tárgy esetén a 3. képességszintet mutatja.

5. táblázat Tóth László Általános Iskola kompetenciamérésre vonatkozó eredményei

A minimum szintet el nem érő tanulók aránya (%)								
Mérési terület	Évf.	Minimum szint	2015	2016	2017	2018	2019	2021
Matematika	6	2. képességszint	79,4	88,9	90,5	79,4	55,6	60
Matematika	8	3. képességszint	60,2	58,3	77,8	100	88,9	100
Szövegértés	6	2. képességszint	48,3	77,8	63,5	44,1	33,3	40
Szövegértés	8	3. képességszint	45,3	62,6	66,7	50	55,6	52,7

Forrás: KIR, saját gyűjtés

A kompetencia mérés eredményeiben látható pozitív változás egyértelműen a 6. évfolyamon látszik, ahol mind a matematika, mind a szövegértés eredmények javultak a program bevezetése óta. Azonban ez a kedvező trend a 8. évfolyamon egyelőre nem érzékelhető. Ennek lehetséges okait (kompetencia mérés problémái) most nem tárgyaljuk.

Egy másik indikátor lehet a továbbtanulás eredménye, amely az utóbbi két évben (2019 és 2021) rendre 100% volt azoknak az aránya, akik szakképző iskolában folytatják tanulmányaikat. A 2018-as évben az is előfordult, hogy a tanulók 30% nem tanult tovább.

A módszertan eredményeinek tekintetében a magatartásra és a társadalmi integrációt emeltet ki a Tankerület vezetője és az igazgató is.

„Az utolsó 2 év, akik most kimentek tőlünk, tőlük pozitív visszajelzéseket kapunk, visszajönnek úgy, mint egy normális iskolába, elmesélik, hogy mi van velük, próbáljuk őrizgetni őket, volt egy nagy fiúnk tavaly, 17 éves volt, nem akartam elengedni, azt akartam, hogy kijárja a 8.-at, mert most lett volna 18 éves, de hát a törvények nem teszik lehetővé, katasztrófa volt őt elengedni, mert megérdemelte volna. És olyan leveleket ír az osztályfőnöknek és az osztálynak, hogy együtt sírnak, együtt zokognak.” (TB)

„Számomra siker az is, hogy elmegyek az iskolába és látom a változást. Például, amikor a tanulók avatása volt. Ott láttam a szülőket, akik eljöttek a az iskolai avatásra, például, hogy integettek a saját gyerekeiknek és boldogok voltak. És az, hogy amikor a pedagógus azt mondja, hogy most a vonal mögé kell állni, akkor a vonal mögé álltak a gyerekek. Porta előtt vár egy ünneplőbe öltözött fiatalember, aki köszön nekem és oda vezet, ahova éppen kell, hogy mit fogok most megnézni és Persze az ünneplőt nem biztos, hogy ők hozták az ünneplőt, hanem egy ünneplő ruhatár, amit kiadnak, de korábban még ez sem volt természetes. (...) Tehát szinteket léptek meg velük.” (ZSA)

A hosszú távú sikereket még nehezebb mérni, ezt egy nyomkövetési rendszerrel érdemes egy későbbi kutatásban részletesen megvizsgálni, ugyanis több interjúban is visszaköszönt az a várakozás, hogy az új együttműködésen alapuló módszertan nem feltétlen rögtön a kezdeti tanulmányi eredményekben lesz látható, hanem az iskolához, a tanuláshoz való hozzáállásban, ami sok gyermek számára nem „készen kapott”. Ennek egyik jele lehet a szakiskolai teljesítménye is, ugyanis korábban attól tartottak a pedagógusok, hogy a lemorzsolódás veszélye az általános iskolából kikerülve a szakiskolákban hatványozottabban jellemző. Ennek a kapcsolatnak a feltárására azonban jelen kutatásunk nem alkalmas, ugyanakkor a várakozások jelentősek.

#### **7.4.1 Bővítési perspektívák**

Az eredményeken belül meg kell különböztetnünk azokat a közpolitikai folyamatokat és változásokat, amelyeket részben vagy egészben, de a vizsgált iskola is inspirált. Ezek a folyamatok rámutatnak, hogy az együttműködések milyen tovagyűrűző hatást eredményezhetnek a helyi szereplők körében. Mivel az Önkormányzat számára a cél, hogy később a felzárkózási program, valamint az anti-szegregációs terv mentén lehessen javítani az iskolából kikerülők élethelyzetén, további intézményekkel való együttműködést is kezdeményeztek. Részben ezért is került bővítésre és átalakításra a Református Egyházközösség által a Pressley Ridge módszertani alapokon a Tanoda, ahova főként az Általános Iskola tanulói járnak

„a Hajnal csillag tanoda, ami azt jelenti, hogy általános iskolás gyerekek és szakiskolás gyerekek és most már lassan édesanyák is jönnek ide tanulni. Általános iskolás anyagban tudunk segíteni. Januárban indultunk. Előtte is működött a „Pancsi” nevű játszótér 0-3 éves korig nyújtott egész kicsiknek olyan programot, amely lehetővé tette az ő szociális fejlődésüket és hogy játszanak. A cél az volt, hogy egy olyan közösséget alkossunk, ami összefogja a szülőket és a gyerekeket.” (ST)

A Tanoda egyházi működtetésű, a Református Egyházközösség a fenntartó, amelynek finanszírozásában a svájci segélyszervezet (HEKS) is részt vesz.

„Ahhoz, hogy a gyerekek majd könnyebben boldoguljanak az életben, ehhez kell végezni az iskolát. Ehhez olyan iskola kell, ahova szívesen járnak és eredményeket tudnak, ahol szeretik őket. Van egy módszer az iskolában, ezt mi is átvettünk és elmentünk képzésre, hogy ezt tudjuk itt folytatni és ne kétféleképpen tanítsuk és foglalkozzunk a gyerekekkel, hanem ugyanaz alapján”

A szervezet létrehozásában, valamint az együttműködés létrejöttében itt is kulcsszerepet játszanak azok az alapítók, akik elhivatottak a gyerekek felzárkózása iránt. Ezáltal ez sem, ahogy az iskolai átalakulás sem egy felülről kezdeményezett átalakítás, azonban a szabályozás, valamint a szűkösen elérhető pénzügyi lehetőségek mindkét esetben szükségessé tették partnerek bevonását. A tanoda esetén ez a svájci segélyszervezet által kiírt pályázat jelentette. Az önkormányzattal való együttműködés megnyilvánul például a közös felzárkózási stratégiaalkotásban, annak végrehajtásában. Ehhez illeszkedik a Tanoda, valamint az óvodai projekt is, amelyek együttesen az iskolával képzik a felzárkózási pályáívet.

Az intézményi berendezkedést vizsgálva látható, hogy a folyamat különböző pontján más szereplők gyakorolják a fenntartói jogokat, önkormányzat, egyház, állam, így ennek a koordinálása nem kézenfekvő. Meglátásunk szerint ebben a résztvevők személyes elhivatottságán túl fontos szereplő az önkormányzat, aki a szervezetekkel való együttműködést katalizálja és koordinálja is.

\*

A fejezetben mélyinterjúkra, fókuszcsoportos interjúkra és dokumentumokra támaszkodva bemutattuk a kecskeméti Tóth László Általános Iskola esetét, ahol egy új, innovatív oktatási módszertan bevezetését hajtották végre az elmúlt években. A szakirodalom alapján ez az oktatási program a co-production elmélet által is vizsgált oktatási terület esetei alá tartozik, amelyben fókuszban áll a szereplők közötti együttműködés. Az együttműködés során megkülönböztettünk két szintet, a mezo szinten található szervezetek közötti együttműködést, amelyben az iskola, az önkormányzat és a tankerület vesz részt, valamint egy mikro szintet, amely az egyéni co-production egyik példája, amikor a szülő, a diák és a tanár közösen vesz részt a szolgáltatás előállításában. Az esetben az IAD keretrendszer és a kollektív cselekvés

elméletek megközelítése alapján tekintettük át a szereplők erőforrásait, a közösség jellemzőit, valamint az együttműködést formáló szabályokat.

## 8 ÖSSZEFOGLALÁS

Disszertációnkban arra kerestük a választ, hogy melyek azok a formális és informális intézményi feltételek, amelyek befolyásolják az állam és az állampolgárok közszolgáltatás előállításban megvalósuló együttműködését.

A co-production elmélet alapján a közjavak jellemzői miatt (rivalizálás hiánya, kizárás nehézsége), valamint a közszolgáltatásoknál megfigyelhető előállítás és fogyasztás szétválasztásának lehetetlensége miatt mindkét fél, az előállító és a fogyasztó együttműködésére szükség van. Az együttműködési kényszer főként abból fakad, hogy a közszolgáltatás minősége nem csak az előállítón múlik. Ez azonban kinyitotta azt a kérdést is, hogy a legtöbb esetben az állam által előállított szolgáltatások területén ez milyen változást követel meg az állami szereplőtől és milyen feladat hárul ezzel párhuzamosan az állampolgárokra?

A dolgozatunkban az intézményi megközelítést alkalmaztuk a feltételek vizsgálata során, ezért az első fejezetben röviden áttekintettük, hogy melyek az új intézményi iskola főbb jellemzői és miben mutatkoznak a legjelentősebb eltérések a neoklasszikus, valamint a régi intézményi iskolához képest. Tárgyaltuk a kollektív cselekvés problémájával kapcsolatos főbb tényezőket, az intézményi változás egy lehetséges értelmezését, valamint az intézményi változás és fejlesztés keretrendszerét. Ezek azok az elméleti alapok, amelyekre az empirikus kutatásunk során leginkább támaszkodtunk.

A második fejezetben a közjavakkal kapcsolatos irodalom mentén bemutattuk, hogy az állami szerepvállalás és az ezzel kapcsolatos megfontolások hogyan változtak az idők során, illetve melyek azok a kérdések, amelyek az egyén és az állam szerepét illetően felmerülhetnek.

A harmadik és negyedik fejezetben mutattuk be részletesen a kutatásunk központi elméletét jelentő kooperatív közszolgáltatások (co-production) elméletét. Az elmélet újszerű, generációs alapon történő szétválasztásával szerettünk volna hozzájárulni az irodalom fejlődéséhez. Úgy látjuk, hogy az első cikkek, valamint a napjainkban egyre nagyobb népszerűségnek örvendő megközelítés között, habár van kontinuitás, jelentős eltéréseket is felfedezhetünk. A hasonlóság, hogy az alap témafelvetés a szereplők együttműködését illetően nem változott. Azonban az állami szerepről való gondolkodás, valamint az alkalmazott módszerek is jelentős változáson mentek

keresztül. Többek között egyre inkább előtérbe kerültek a demokráciával, bizalommal, innovációval foglalkozó kutatások, míg az első generációnál számos tanulmány alkalmazta például a közösségi döntések elméletének megközelítését is. Az eltérések egy része annak is köszönhető, hogy az elmélet népszerűségének okai részben eltérőek. Míg az első generációnál főként az erőteljes állami centralizáció, a rossz minőségű szolgáltatások és az erőteljes költségcsökkentési politikák, addig a második generációban a piacosítási trendekkel az államba vetett bizalom csökkenése a gazdasági válságokra való válaszként került újra reflektorfénybe az elmélet. A harmadik és negyedik fejezetben ezeket a jellemzőket az együttműködési feltételeken keresztül vizsgáltuk és mutattuk be.

Az ötödik fejezetben az intézményi bizalom és a kooperatív közszolgáltatások egy lehetséges oksági kapcsolatát ismertettük. Kitértünk a legfontosabb intézményi bizalommal foglalkozó elméleti és empirikus kutatásokra, amelyek alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a co-production által befolyásolható tényezők hozzájárulhatnak pl. az önkormányzatba, államba vetett bizalom növekedéséhez.

A hatodik és hetedik fejezetben mutattuk be az empirikus kutatásunkat. A hatodik fejezetben tárgyaltuk két hazai településen, Székesfehérváron és Kecskeméten végzett kutatásunk eredményeit. Ennek keretében a hatékony és eredményes közszolgáltatásnyújtásban kulcsszerepet játszó szereplőkkel, helyi politikusokkal, önkormányzati képviselőkkel, alpolgármesterekkel és polgármesterekkel, helyi állampolgárokkal, civil szervezetek tagjaival és vezetőivel készítettünk mélyinterjúkat, fókuszcsoporthoz tartozó interjúkat és workshopokat. Ezekre, valamint dokumentumelemzésre és adatgyűjtésekre támaszkodva tártuk fel azokat a hazai viszonyok között megfigyelhető formális és informális intézményeket, íratlan szabályokat, valamint a szereplők által követett szabályokat és így a kollektív cselekvés szempontjából fontos tényezőket is, amelyek meghatározzák a közös közszolgáltatásnyújtást. A hetedik fejezetben egy oktatási esettanulmányt ismertettünk, ahol a közszolgáltatás előállítás mezo szintjén közösen vesznek részt a szervezetek, míg mikro szinten együttműködik a tanár, a diák és a szülő. Az esettanulmány felépítésénél is az intézményi feltételekre kerestük a választ.



A kutatásunk alapján a következő főbb megállapításokat tehetjük.

A második generációs irodalomban megjelenő közszolgáltatásnyújtás szakaszai tekintetében a vizsgált településeken a négy szakasz közül aktív és rendszeres együttműködést csak az előállítási szakaszban találunk, míg a tervezés esetén esetlegesen, addig az elhatározás és ellenőrzés szakaszában szinte egyáltalán nem. Ennek okát abban találtuk, hogy az önkormányzatok alapvetően helyettesítő kapcsolatként tekintenek az állampolgárokra, így az előállításnál egy gyártani vagy venni (make or buy) típusú kérdésként merül fel az együttműködés, amelynek az egyik célja például a költségcsökkentés. Ebben nagy szerepe van a hazai önkormányzati rendszer jellemzőinek, az utóbbi évek átalakításainak, amely eredményeképpen egy alapvetően forráshiányos és egyre szűkülő környezetben kénytelenek működni az önkormányzatok.

A forrás kérdése átvezet a következő megállapításunkra. Az irodalomban az együttműködés sokszor célként jelenik meg, amely a demokrácia erősítését, az értékek erősítését, a bizalom növekedését eredményezni. Az általunk vizsgált esetekben az együttműködés inkább eszköz, amelyre a források elnyeréséhez (pl. Európai Unió) van szükség. Ezáltal az Európai Unió formális intézmények kikényszerítik az önkormányzat és a civil szervezetek közötti együttműködést, de emögött nem feltétlen az húzódik meg, hogy ezzel új tudásra tesznek szert a szereplők. A civil szektor egy forrásgyűjtő szerepet kap, akire azért van szükség, hogy új forrásokat lehessen a településre hozni. Ez azonban azt is szükségessé teszi, hogy a civil szervezetek rendelkezzenek kellő tudással és kompetenciával, hogy betölthessék ezt a forrásgyűjtő szerepet.

A következő megállapításunk a rugalmassággal kapcsolatos. A rugalmasság és az együttműködés viszonyában három típusú rugalmasságot különböztettünk meg.

- (i) A költség alapú rugalmasság: a tranzakciós költség elméletnek megfelelően az alkalmazkodóképességet és a hatékonyabb működést jelenti a rugalmasság. Az együttműködés feltétele, hogy a tranzakciós költségek várhatóan csökkenjenek.
- (ii) A szabály alapú rugalmasság: de jure és a de facto szabályok közötti hézag nagysága, amely a szereplők szabályértelmezésének különbségén, a „kell és a lehet” közötti eltéréseken alapuló konfliktust jelenti. Ahhoz, hogy

létrejöhesse az együttműködés ennek a hézagnak nagyobbak kell lennie, mint 0. Ez annak köszönhető, hogy a nemzeti szintű formális szabályok egyáltalán nem kényszerítik ki a szereplők közötti együttműködést, ezért, ha az önkormányzat csak azt teszi, amit kell (a hézag 0), akkor nem fog létrejönni az együttműködés, ha rugalmasan kezeli a szabályokat és azzal is foglalkozik, amivel akár lehetne (hézag>0), akkor létrejöhet együttműködés.

- (iii) A politikai rugalmasság: A politikusok nyitottságát, a szerepfelfogásukat és az ehhez kapcsolódó döntéseiket meghatározó rugalmasság. Az önkormányzati szereplőkön belül az együttműködés létrehozásában a politikus a kulcsszereplő, az ő szándéka nélkül nem jönnek létre az együttműködések. Az együttműködés fenntartásánál azonban már a bürokrata szerepe értékelődik fel.

Az együttműködés létrejöttét befolyásolja a politikai környezet. Azokban az esetekben, ha a közösségen belüli polarizáció nagy, az együttműködés kisebb valószínűséggel jön létre. Ebben nagy szerepe van az állami döntéseknek, hozzáállásnak, amely a jelenlegi környezetben, ahogy azt az indikátorok, törvények kapcsán bemutattuk, nem az együttműködés kiterjesztése irányába hatnak.

Ezen felül befolyásolja az együttműködést, hogy milyenek a belépési szabályok, mekkorák a belépési költségek. Megfigyelésünk alapján a kollektív cselekvés irodalmában is megjelenő múltbéli információk döntő fontosságúak. Az együttműködés nagyobb valószínűséggel jön létre régi, mint új szereplőkkel. Ennek egyrészt az is az oka, hogy az önkormányzat nem feltétlen ismer minden potenciális szereplőt és nem is akar/tud elérni másokat, ezért az együttműködésben résztvevő partnerek köre szelektált. Itt az információ szempontjából felértékelődik a bürokrata szerepe.

A kutatásunk arra mutatott rá, hogy az informális intézmények, a bizalom, az egyéni kapcsolatok jelentős befolyással bírnak az együttműködés szempontjából. Ezt azt is jelenti, hogy amennyiben nincs meg a bizalom a szereplők között vagy esetleg erőteljes konfliktus is fennáll, az együttműködés nem fog létrejönni. Az együttműködéseknel a formális intézmények hiányosságai miatt felértékelődik a személy szerepe. Az iskolai együttműködés kapcsán láthattuk, hogy a döntő tényezőt

az egyes szervezetek vezetőinek elköteleződése, valamint kezdeményezőkézsége jelentette.

Befolyásoló tényező az is, hogy milyen a civil szervezetek piacának szerkezete. Amennyiben az egyes területeken nagyon tagolt és szétaprózódott, sokkal kisebb a valószínűsége, hogy létrejön az együttműködés. Ez a megállapítás megfelel az olsoni elméletnek csoportméretre vonatkozó következtetéseivel.

A kutatásunk következtetéseit két településen gyűjtött információkra alapoztuk, ezért az általánosíthatósága, főként az informális intézmények szerepe miatt, nem egyértelmű. Azonban úgy véljük, hogy a formális intézményekre vonatkozó összefüggések a centralizált hazai rendszerből kifolyólag sokkal inkább feleltethetők meg más hazai esetre is.

Az intézményi változás lehetséges iránya kapcsán a kutatás alapján amellet érvelünk, hogy Mahoney és Theelen (2010) modellje alapján a sodródás (drift) fogja jellemezni a közszolgáltatásokkal kapcsolatos intézmények helyzetét, illetve az intézményi változás mikéntjét.

## HIVATKOZÁSOK

- Aberbach, J.D., Putnam, R.D., Rockman, B.A., 1981. Bureaucrats and politicians in Western democracies. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Acemoglu, D., Laibson, D.I., List, J.A., 2016. Microeconomics, Global edition. ed, The Pearson series in economics. Pearson, Boston Columbus Indianapolis New York San Francisco Hoboken Amsterdam Cape Town Dubai London Madrid Milan Munich Paris Montréal Toronto Delhi Mexico City São Paulo Sydney Hong Kong Seoul Singapore Taipei Tokyo.
- Acemoglu, D., Robinson, J.A., 2013. Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice. *Journal of Economic Perspectives* 27, 173–192. <https://doi.org/10.1257/jep.27.2.173>
- Adler, P.S., Kwon, S.-W., 2002. Social Capital: Prospects for a New Concept. *AMR* 27, 17–40. <https://doi.org/10.5465/amr.2002.5922314>
- Ágh, A., 2016. A védekező társadalom, avagy a civilek hatalma: töprengések a magyar civil társadalom helyzetéről. *Civil Szemle* 13, 5–29.
- Alchian, A., Demsetz, H., 1972. Production, Information Costs and Economic Organisation. *American Economic Review* 62, 777–795.
- Alesina, A., Wacziarg, R., 2000. The Economics of Social Trust, in: Pharr, S., Putnam, R. (Eds.), *Disaffected Democracies*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Alford, J., 2016. Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending public service-dominant logic. *Public Management Review* 18, 673–691. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111659>
- Alford, J., 2013. Engaging Citizens in Co-producing Service Outcomes, in: *Putting Citizens First: Engagement in Policy and Service Delivery for the 21st Century*.
- Alford, J., 2009. *Engaging public sector clients: from service-delivery to co-production*. Palgrave Macmillan, Basingstoke [England] ; New York.
- Aligica, P.D., 2016. Neither Market nor State Domain: Nonprofits From the Ostroms' Theoretical Perspective. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 45, 43S-60S. <https://doi.org/10.1177/0899764016651727>

- Aligică, P.D., 2014. Institutional diversity and political economy: the Ostroms and beyond. Oxford University Press, Oxford ; New York.
- Aligica, P.D., Tarko, V., 2013. Co-Production, Polycentricity, and Value Heterogeneity: The Ostroms' Public Choice Institutionalism Revisited. *American Political Science Review* 107, 726–741. <https://doi.org/10.1017/S0003055413000427>
- Alston, L.J., 2008. The “Case” for Case Studies in New Institutional Economics, in: Brousseau, É., Glachant, J.-M. (Eds.), *New Institutional Economics: A Guidebook*. Cambridge University Press, Leiden, pp. 103–121.
- Andersen, T.M., Kreiner, C.T., 2017. Baumol's Cost Disease and the Sustainability of the Welfare State. *Economica* 84, 417–429. <https://doi.org/10.1111/ecca.12221>
- Anderson, J.E., 2015. The Economic Crisis and its Impact on Trust in Institutions in Transition Countries. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2652265>
- Archibugi, D., Filippetti, A., 2015. Knowledge as global public good. *The handbook of global science, technology, and innovation* 477–503.
- Babbie, E., 2003. *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Balassi K., Budapest.
- Backhaus, J.G., Wagner, R.E., 2005. From Continental Public Finance to Public Choice: Mapping Continuity. *History of Political Economy* 37, 314–332. [https://doi.org/10.1215/00182702-37-Suppl\\_1-314](https://doi.org/10.1215/00182702-37-Suppl_1-314)
- Bartenberger, M., Sześciło, D., 2016. The benefits and risks of experimental co-production: The case of urban redesign in Vienne: assessing experimental co-production. *Public Administration* 94, 509–525. <https://doi.org/10.1111/padm.12233>
- Bator, F.M., 1958. The Anatomy of Market Failure. *The Quarterly Journal of Economics* 72, 351–379.
- Baumgartner, F.R., Jones, B.D., 2009. *Agendas and Instability in American Politics*, Second Edition. University of Chicago Press. <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. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1823138>

- Bekker, Z., Hild, M., Horváth, L., 2008. Magyar közgazdasági gondolkodás története= History of economic thought in Hungary. OTKA Kutatási Jelentések| OTKA Research Reports.
- Bernauer, T., Koubi, V., 2013. Are bigger governments better providers of public goods? Evidence from air pollution. *Public Choice* 156, 593–609. <https://doi.org/10.1007/s11127-012-9916-1>
- Bjørnskov, C., Dreher, A., Fischer, J.A.V., 2010. Formal institutions and subjective well-being: Revisiting the cross-country evidence. *European Journal of Political Economy* 26, 419–430. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2010.03.001>
- Boda, Z., 2015. Intézményi bizalom és a közpolitikák eredményessége, in: Boda, Z. (Ed.), *Bizalom És Közpolitika - Jobban Működnek-e Az Intézmények, Ha Bízunk Bennük?* Budapest.
- Boda, Z., 2013. Legitimitás, bizalom, együttműködés: kollektív cselekvés a politikában. *Argumentum: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, Budapest.*
- Boda, Z., 2005. A környezeti közjavak válsága és a globális kormányzás kihívásai. *Politikatudományi Szemle* 14, 5–19.
- Boda, Z., Scheiring, G., 2010. A közszolgáltatások politikai értelmezéséről. *Politikatudományi Szemle* XIX, 45–64.
- Boettke, P.J., Lemke, J.S., Palagashvili, L., 2015. Polycentricity, Self-governance, and the Art & Science of Association. *Rev Austrian Econ* 28, 311–335. <https://doi.org/10.1007/s11138-014-0273-9>
- Boettke, P.J., Lemke, J.S., Palagashvili, L., 2012. The Relevance of the Municipality Debate for the Solution of Collective Action Problems. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2175628>
- Bouckaert, G., others, 2009. Public sector reform in Central and Eastern Europe. *Halduskultuur* 10, 94–104.
- Bovaird, T., 2007. Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public administration review* 67, 846–860.

- Bovaird, T., Downe, J.D., 2008. Innovation in public engagement and co-production of services.
- Bovaird, T., Loeffler, E., 2012. From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *Voluntas* 23, 1119–1138. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9309-6>
- Boyle, D., Harris, M., 2009. The challenge of co-production. *London: new economics foundation* 56, 18.
- Brandsen, T., Honingh, M., 2016. Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review* 76, 427–435. <https://doi.org/10.1111/puar.12465>
- Brousseau, É., Glachant, J.-M., 2008. *New Institutional Economics: a Guidebook*. Cambridge University Press, Leiden.
- 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* 63, 369–408. <https://doi.org/10.1111/capa.12388>
- Brudney, J.L., 2021. Co-production in Political Science and Public Administration, in: Loeffler, E., Bovaird, T. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*. Springer International Publishing, Cham, pp. 61–77. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0_3)
- Brudney, J.L., 1993. Volunteer Involvement in the Delivery of Public Services: Advantages and Disadvantages. *Public Productivity & Management Review* 16, 283. <https://doi.org/10.2307/3380871>
- Brudney, J.L., 1987. Coproduction and Privatization: Exploring the Relationship and its Implications. *Journal of Voluntary Action Research* 16, 11–21. <https://doi.org/10.1177/089976408701600303>
- Brudney, J.L., England, R.E., 1983. Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review* 43, 59. <https://doi.org/10.2307/975300>
- Buchanan, J.M., 1999. The demand and supply of public goods, *Collected works of James M. Buchanan*. Liberty Fund, Indianapolis.

- Buchanan, J.M., 1965. An Economic Theory of Clubs. *Economica* 32, 1. <https://doi.org/10.2307/2552442>
- Buchanan, J.M., Musgrave, R.A., 1999. Public finance and public choice: two contrasting visions of the state. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Buchholz, W., Sandler, T., 2021. Global Public Goods: A Survey. *Journal of Economic Literature* 59, 488–545. <https://doi.org/10.1257/jel.20191546>
- Candela, R.A., Geloso, V., 2019. Why consider the lighthouse a public good? *International Review of Law and Economics* 60, 105852. <https://doi.org/10.1016/j.irle.2019.105852>
- Candela, R.A., Geloso, V.J., 2018. The lightship in economics. *Public Choice* 176, 479–506. <https://doi.org/10.1007/s11127-018-0573-x>
- Castells, M., 2010a. End of millennium, 2nd ed., with new preface. ed, Information age. Blackwell Publishers, Oxford ; Malden, MA.
- Castells, M., 2010b. The power of identity, 2nd ed., with a new preface. ed, The information age: economy, society, and culture. Wiley-Blackwell, Malden, MA.
- Castells, M., 2010c. The rise of the network society, 2nd ed., with a new pref. ed, The information age : economy, society, and culture. Wiley-Blackwell, Chichester, West Sussex ; Malden, MA.
- Castells, M., 2008. The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616, 78–93. <https://doi.org/10.1177/0002716207311877>
- Castells, M., Cardoso, G. (Eds.), 2006. The network society: from knowledge to policy. Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations, Washington, DC.
- 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 & Management* 1–4. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1821445>
- Chanley, V.A., Rudolph, T.J., Rahn, W.M., 2000. The Origins and Consequences of Public Trust in Government. *Public Opinion Quarterly* 64, 239–256. <https://doi.org/10.1086/317987>



- Christensen, T., Laegreid, P., 2005. Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography. *Public Performance & Management Review* 28, 487–511. <https://doi.org/10.1080/15309576.2005.11051848>
- Clary, B.B., 1985. Designing Urban Bureaucracies for Coproduction. *State & Local Government Review* 17, 265–272.
- Coase, R.H., 1974. The Lighthouse in Economics. *The Journal of Law & Economics* 17, 357–376.
- Coase, R.H., 1937. The Nature of the Firm. *Economica*, 4 386–405.
- Cornes, R., Sandler, T., 1994. Are Public Goods Myths? *Journal of Theoretical Politics* 6, 369–385. <https://doi.org/10.1177/0951692894006003006>
- Cowen, T. (Ed.), 1999. *Public goods and market failures: a critical examination*, 2. print. ed. Transaction Publishers, New Brunswick.
- Cowen, T., 1985. Public Goods Definitions and their Institutional Context: a Critique of Public Goods Theory. *Review of Social Economy* 43, 53–63. <https://doi.org/10.1080/00346768500000020>
- Csaba, L., 2022. Unorthodoxy in Hungary: an illiberal success story? *Post-Communist Economies* 34, 1–14. <https://doi.org/10.1080/14631377.2019.1641949>
- Csaba, L., 2021. Az intézményi gazdaságtan megújulása. *Közgazdasági Szemle* 68, 14–31. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2021.1.14>
- Csaba, L., 2002. Az átalakulás fejlődéselmélete. *Közgazdasági Szemle* 49, 273–291.
- Cucciniello, M., Nasi, G., 2014. Transparency for Trust in Government: How Effective is Formal Transparency? *International Journal of Public Administration* 37, 911–921. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.949754>
- Damme, J.V., Caluwaerts, D., Brans, M., 2016. Coproduction in Health Planning: Challenging the Need for “Open” Policy-Making Processes. *International Journal of Public Administration* 1–11. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1186180>
- Davis, G., Ostrom, E., 1991. A Public Economy Approach to Education: Choice and Co-Production. *International Political Science Review* 12, 313–335. <https://doi.org/10.1177/019251219101200405>

- Deacon, R.T., 2009. Public good provision under dictatorship and democracy. *Public Choice* 139, 241–262. <https://doi.org/10.1007/s11127-008-9391-x>
- Demsetz, H., 1970. The Private Production of Public Goods. *The Journal of Law and Economics* 13, 293–306. <https://doi.org/10.1086/466695>
- Denters, B., 2002. Size and Political Trust: Evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy* 20, 793–812. <https://doi.org/10.1068/c0225>
- Desmarais-Tremblay, M., 2017. Musgrave, Samuelson, and the Crystallization of the Standard Rationale for Public Goods. *History of Political Economy* 49, 59–92. <https://doi.org/10.1215/00182702-3777158>
- Desmarais-Tremblay, M., 2016. A genealogy of the concept of merit wants. *The European Journal of the History of Economic Thought* 24, 409–440. <https://doi.org/10.1080/09672567.2016.1186202>
- DiMaggio, P., 1998. The New Institutionalisms : Avenues of Collaboration. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 154, 696–705.
- Džinić, J., Svidroňová, M.M., Markowska-Bzducha, E., 2016. Participatory Budgeting: A Comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 9, 31–56. <https://doi.org/10.1515/nispa-2016-0002>
- Eggertsson, T., 2013. Quick guide to New Institutional Economics. *Journal of Comparative Economics* 41, 1–5. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2013.01.002>
- Elinder, M., Jordahl, H., 2013. Political preferences and public sector outsourcing. *European Journal of Political Economy* 30, 43–57. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2013.01.003>
- Elster, J., 2011. A társadalom fogaskerekei. Magyarázó mechanizmusok a társadalomtudományokban.
- Ercse, K., Radó, P., 2019. A magyar közoktatásban zajló privatizáció és annak hatásai. *Iskolakultúra* 29, 8–49.

- Eriksson, E.M., 2019. Representative co-production: broadening the scope of the public service logic. *Public Management Review* 21, 291–314. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1487575>
- Eriksson, K., 2012. Self-service society: Participative politics and new forms of governance. *Public Administration* 90, 685–698. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01996.x>
- Eriksson, K., 2011. Co-Production as a Political Form. *World Political Science* 7. <https://doi.org/10.2202/1935-6226.1107>
- Ervasti, H., Kouvo, A., Venetoklis, T., 2018. Social and Institutional Trust in Times of Crisis: Greece, 2002–2011. *Social Indicators Research*. <https://doi.org/10.1007/s11205-018-1862-y>
- Faguet, J.-P., 1999. Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia, Policy Research Working Papers. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-2516>
- Fausto, D., 2006. The Italian approach to the theory of public goods. *The European Journal of the History of Economic Thought* 13, 69–98. <https://doi.org/10.1080/09672560500522843>
- Filipe, A., Renedo, A., Marston, C., 2017. The co-production of what? Knowledge, values, and social relations in health care. *PLOS Biology* 15, e2001403. <https://doi.org/10.1371/journal.pbio.2001403>
- Fischer, J., 2011. Living under the ‘right’ government: does political ideology matter to trust in political institutions? An analysis for OECD countries (MPRA Paper No. 33344). University Library of Munich, Germany.
- Fitzgerald, J., Wolak, J., 2016. The roots of trust in local government in western Europe. *International Political Science Review* 37, 130–146. <https://doi.org/10.1177/0192512114545119>
- Fledderus, J., 2015. Building trust through public service co-production. *International Journal of Public Sector Management* 28, 550–565. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2015-0118>

- Fledderus, J., Brandsen, T., Honingh, M., 2014. Restoring Trust Through the Co-Production of Public Services: A theoretical elaboration. *Public Management Review* 16, 424–443. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.848920>
- Forsyth, T., Johnson, C., 2014. Elinor Ostrom's Legacy: Governing the Commons and the Rational Choice Controversy: Legacy: Elinor Ostrom. *Development and Change* 45, 1093–1110. <https://doi.org/10.1111/dech.12110>
- Frey, B., 2017. Policy consequences of pay-for-performance and crowding-out. *Journal of Behavioral Economics for Policy* 1, 55–59.
- Frey, B.S., Luechinger, S., Stutzer, A., 2004. Valuing Public Goods: The Life Satisfaction Approach. CESifo.
- Fukuyama, F., 2001. Social capital, civil society and development. *Third World Quarterly* 22, 7–20. <https://doi.org/10.1080/713701144>
- Furubotn, E.G., Richter, R., 2005. Institutions and economic theory: the contribution of the new institutional economics, 2nd ed. ed, Economics, cognition, and society. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Galiani, S., Gertler, P., Schargrodsky, E., 2008. School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics* 92, 2106–2120. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.05.004>
- Galli, F., Brunori, G., Di Iacovo, F., Innocenti, S., 2014. Co-Producing Sustainability: Involving Parents and Civil Society in the Governance of School Meal Services. A Case Study from Pisa, Italy. *Sustainability* 6, 1643–1666. <https://doi.org/10.3390/su6041643>
- Garen, J.E., Clark, J.R., 2013. Trust and the Growth of Government. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2366081>
- Garland, D., 2014. The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government. *Arch. eur. sociol.* 55, 327–364. <https://doi.org/10.1017/S0003975614000162>
- Gedeon, P., 2011. Rivális elméletek a jóléti államról. *Politikatudományi Szemle* 20, 7–30.
- Gedeon, P., 1994. Hayek és a magyar reformközgazdaságtan. *POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE* 3, 85–91.

- George, A.L., Bennett, A., 2005. Case studies and theory development in the social sciences, BCSIA studies in international security. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Gibson, C.C. (Ed.), 2005. The samaritan's dilemma: the political economy of development aid. Oxford University Press, Oxford ; New York.
- Golovics, J., 2015. Korlátozott racionalitás és altruizmus: behaviorizmus a közgazdaságtudományban. *Hitelintézeti szemle* 14, 158–172.
- 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* 15, 1413–1416. <https://doi.org/10.1080/17441692.2020.1783340>
- Grimmelikhuijsen, S., 2012. Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment. *International Review of Administrative Sciences* 78, 50–73. <https://doi.org/10.1177/0020852311429667>
- Gundelach, B., Buser, P., Kübler, D., 2017. Deliberative democracy in local governance: the impact of institutional design on legitimacy. *Local Government Studies* 43, 218–244. <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1261699>
- Gyórfy, D., 2018. Trust and crisis management in the European Union: an institutionalist account of success and failure in program countries, 1st edition 2018. ed. Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland.
- Gyórfy, D., 2012. Intézményi bizalom és a döntések időhorizontja. *Közgazdasági Szemle* 59, 412–425.
- Hajnal, G., Kádár, K., Kovács, É., 2018. Public administration characteristics and performance in EU28 : Hungary. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/doi/10.2767/507616>
- Hajnal, G., Kovács, É., 2017. Hungary's Central State Administration 1990- 2014, in: Nemeč, J., Špaček, D. (Eds.), 25 Years of Public Administration Developments and Reforms in V4 Region. Masaryk University, Brno, Czech Republic.
- Hammond, J.D., 2015. Paul Samuelson on Public Goods: The Road to Nihilism. *History of Political Economy* 47, 147–173. <https://doi.org/10.1215/00182702-2007-3130487>

- Hámori, B., 2003a. Érzelemgazdaságtan: a közgazdasági elemzés kiterjesztése. Kossuth kiadó.
- Hámori, B., 2003b. Kísérletek és kilátások Daniel Kahneman. *Közgazdasági Szemle* (Economic Review-monthly of the Hungarian Academy of Sciences) 50, 779–799.
- Hardin, G., 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162, 1243–1248. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
- Hardin, R., 1999. Do we want trust in government?, in: Warren, M.E. (Ed.), *Democracy and Trust*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 22–41. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511659959.002>
- Harris, C., Cai, M., Murtazashvili, I., Murtazashvili, J., 2020. *The Origins and Consequences of Property Rights: Austrian, Public Choice, and Institutional Economics Perspectives*, 1st ed. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108979122>
- Hayek, F.A., 1945. The Use of Knowledge in Society. *The American Economic Review* 35, 519–530.
- Hermann, Z., 2020. Hány diákhöz nem jut el az online távoktatás?
- Hild, M., 2019. Surányi-Unger Tivadar és a német közgazdasági hagyomány: Történetek a két világháború közötti magyar közgazdaságtanról, in: Havran, D., Klement, J., Nagy, D.G. (Eds.), *Eszmék – Történetek – Elméletek. Tanulmányok Madarász Aladár Tiszteletére*. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, pp. 140–183.
- Hirschman, A.O., 1995. Kivonulás, tiltakozás, hűség: Hogyan reagálnak vállalatok, szervezetek és államok hanyatlására az érintettek?, *Osiris Könyvtár Közgazdaságtan*. Osiris, Budapest.
- Hodgson, G.M., 2006. What Are Institutions? *Journal of Economic Issues* 40, 1–25. <https://doi.org/10.1080/00213624.2006.11506879>
- Hodgson, G.M., 2004. Reclaiming habit for institutional economics. *Journal of Economic Psychology* 25, 651–660. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2003.03.001>

- Hodgson, G.M., 2003. The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory. *Cambridge Journal of Economics* 27, 159–175. <https://doi.org/10.1093/cje/27.2.159>
- Hodgson, G.M., 1993. Institutional Economics: Surveying the “Old” and the “New.” *Metroeconomica* 44, 1–28. <https://doi.org/10.1111/j.1467-999X.1993.tb00786.x>
- Honingh, M., Bondarouk, E., Brandsen, T., 2020. Co-production in primary schools: a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences* 86, 222–239. <https://doi.org/10.1177/0020852318769143>
- Horne, M., Shirley, T., 2009. Co-production in public services: a new partnership with citizens. London: Cabinet Office 1–72.
- Horváth M, T., Péteri, G., Vécsei, P., 2014. A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012. *Közgazdasági Szemle* 61, 121–147.
- Hou, R., 2017. Neoliberal governance or digitalized autocracy? The rising market for online opinion surveillance in China. *Surveillance & Society* 15, 418–424.
- Inglehart, R., Haerpfer, C., Moreno, A., Welzel, A., Kizilova, K., Diez-Medrano, J., Lagos, M., Norris, P., Ponarin, E., Puranen, E., 2014. World Values Survey: All Rounds - Country-Pooled Datafile Version. Madrid: JD Systems Institute.
- Jackson, P.M., 2021. The Political Economy Foundations of Co-production, in: Loeffler, E., Bovaird, T. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*. Springer International Publishing, Cham, pp. 79–94. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0_4)
- Jenei, G., Kuti, E., 2008. The third sector and civil society, in: Stephen P. Osborne (Ed.), *The Third Sector in Europe*. Routledge, pp. 21–37.
- Jenei, G., Kuti, É., 2003. Duality in the Third Sector: The Hungarian Case. *Asian Journal of Public Administration* 25, 133–157. <https://doi.org/10.1080/02598272.2003.10800412>
- Jenei, G., Kuti, É., Horváth, Á., Palotai, Z., 2005. Local Governments, Civil Society Organizations and Private Enterprises – Partnerships in Providing Social Services: The Case of Eger, Hungary. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 7, 73–94. <https://doi.org/10.1080/13876980500084709>

- Jenei, G., Vári, A., 2000. Partnership Between Local Government and the Local Community In The Area of Social Policy: An Hungarian experience. *Public Management: An International Journal of Research and Theory* 2, 239–250. <https://doi.org/10.1080/14719030000000012>
- Johnson, M., 2015. Public Goods, Market Failure, and Voluntary Exchange. *History of Political Economy* 47, 174–198. <https://doi.org/10.1215/00182702-3130499>
- Johnson, M., 2006. The Wicksellian Unanimity Rule: The Competing Interpretations of Buchanan and Musgrave. *J Hist Econ Thought* 28, 57–79. <https://doi.org/10.1080/10427710500509755>
- Johnson, N.D., Koyama, M., 2017. States and economic growth: Capacity and constraints. *Explorations in Economic History* 64, 1–20. <https://doi.org/10.1016/j.eeh.2016.11.002>
- Joskow, P.L., 2008. Introduction to New Institutional Economics: A Report Card, in: Brousseau, É., Glachant, J.-M. (Eds.), *New Institutional Economics*. Cambridge University Press, pp. 1–20. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511754043.003>
- K. Blind, P., 2007. Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues.
- Kákai, L., 2020. Kettős szorításban a magyar civil szervezetek. *polusok* 1, 1–30. <https://doi.org/10.15170/PSK.2020.01.02.01>
- Kákai, L., Glied, V., 2017. Sketch of the Hungarian non-profit sector after regime change. *Civil Szemle* 14, 13–34.
- Kampen, J.K., Walle, S.V.D., Bouckaert, G., 2006. Assessing the Relation Between Satisfaction with Public Service Delivery and Trust in Government. The Impact of the Predisposition of Citizens Toward Government on Evaluations of Its Performance. *Public Performance & Management Review* 29, 387–404. <https://doi.org/10.1080/15309576.2006.11051881>
- Kasper, W., Streit, M.E., 2001. *Institutional economics: social order and public policy*, Reprint 2005. ed, The Locke Institute. Elgar, Cheltenham.
- Kasper, W., Streit, M.E., Boettke, P.J., 2012. *Institutional economics: property, competition, policies*, 2. ed. ed. Elgar, Cheltenham.



- Katona, M., Rosta, M., 2018. Önkormányzati bizalom és a kooperatív közszolgáltatások. *Educatio* 27, 565–580.
- Kayaalp, O., 2004. The national element in the development of fiscal theory. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Kecskemét MJV, 2012. Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatának Középtávú Civil Konceptiója 2012-2015.
- Keefer, P., 2018. Collective action and government: still a mystery, in: *A Research Agenda for New Institutional Economics*. Edward Elgar Publishing, pp. 9–19. <https://doi.org/10.4337/9781788112512.00008>
- Kertesi, G., Kézdi, G., 2009. Általános iskolai szegregáció Magyarországon az ezredforduló után [Primary school segregation in Hungary at the turn of the century]. *Közgazdasági Szemle (Economic Review-monthly of the Hungarian Academy of Sciences)* 56, 959–1000.
- Kertesi, G., Kézdi, G., 2005. Általános iskolai szegregáció, I. rész. Okok és következmények. *Közgazdasági Szemle* 52, 317–355.
- Kim, S., Lee, J., 2012. E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government. *Public Administration Review* 72, 819–828. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02593.x>
- Kingston, C., Caballero, G., 2009. Comparing theories of institutional change. *Journal of Institutional Economics* 5, 151–180. <https://doi.org/10.1017/S1744137409001283>
- Kiser, L.L., Percy, S.L., 1980. The Concept of Coproduction and its Implications for Public Service Delivery, in: *1980 Annual Meetings of the American Society for Public Administration*.
- Klein, P.A., 1995. Ayres on Institutions: A Reconsideration. *Journal of Economic Issues* 29, 1189–1196.
- Klump, R., Wörsdörfer, M., 2010. An Ordoliberal Interpretation of Adam Smith. *ORDO* 61, 29–52. <https://doi.org/10.1515/ordo-2010-0105>
- Kocsis, T., 2002. Állam vagy piac a környezetvédelemben?-A környezetszennyezés-szabályozási mátrix. *Közgazdasági Szemle* 49, 889–892.

- Kornai, J., 2015. Hungary's U-Turn. *Capitalism and Society*, 10 1–24.
- Kornai, J., 1993. *A szocialista rendszer: kritikai politikai gazdaságtan*. HVG RT, Budapest.
- Kornai, J., 1983. Bürokratikus és piaci koordináció. *Közgazdasági Szemle* 1025–37.
- Körösényi, A., 2012. A politikai polarizáció és következményei a demokratikus elszámoltathatóságra, in: Körösényi, A., Boda, Z. (Eds.), *Van Irány*. pp. 284–309.
- Kuti, É., 1996. A nonprofit szervezetek szerepe a kilencvenes évek magyar társadalmában és gazdaságában. *Közgazdasági szemle* 18, 905–919.
- 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* 19, 131–141. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2009.00657.x>
- Larsson, K.K., Skjølsvik, T., 2021. Making sense of the digital co-production of welfare services: using digital technology to simplify or tailor the co-production of services. *Public Management Review* 1–18. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2010402>
- Lee, Y., Schachter, H.L., 2018. Exploring the Relationship between Trust in Government and Citizen Participation. *International Journal of Public Administration* 1–12. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1465956>
- Leigh, A., 2006. Trust, Inequality and Ethnic Heterogeneity. *Economic Record* 82, 268–280. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.2006.00339.x>
- Lember, V., Brandsen, T., Tönurist, P., 2019. The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation. *Public Management Review* 21, 1665–1686. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619807>
- Lidström, A., 2008. Political Trust and the Local Business Climate: Evidence from Sweden. *Scandinavian Political Studies* 31, 384–407. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2008.00214.x>
- Lindblom, C., 1994. A kis lépések tudománya, in: Richard Stillman (Ed.), *Közigazgatás*.
- 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* 39, 280–289. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1592909>

- Lizzeri, A., Persico, N., 2001. The Provision of Public Goods Under Alternative Electoral Incentives. *American Economic Review* 91, 225–239. <https://doi.org/10.1257/aer.91.1.225>
- Lobao, L., Gray, M., Cox, K., Kitson, M., 2018. The shrinking state? Understanding the assault on the public sector. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11, 389–408. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsy026>
- Loeffler, E., Bovaird, A.G., 2021a. The Palgrave handbook of co-production of public services and outcomes.
- Loeffler, E., Bovaird, T., 2021b. User and Community Co-production of Public Services and Outcomes—A Map of the Current State of Play, in: Loeffler, E., Bovaird, T. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*. Springer International Publishing, Cham, pp. 3–30. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0_1)
- Loeffler, E., Bovaird, T., 2021c. User and Community Co-production of Public Value, in: Loeffler, E., Bovaird, T. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*. Springer International Publishing, Cham, pp. 31–57. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0_2)
- Loeffler, E., Bovaird, T., Salvador, P., Van Ryzin, G., 2008. Citizens and the co-production of public services.
- Madarász, A., 2002. Kameralizmus, történelmi iskola, osztrák gazdaságtan. *Közgazdasági Szemle* 49, 838–857.
- Magas, I., 2017. William J. Baumol (1922-2017): A költségkór (cost disease) és a támadható piac (contestable markets) fogalmak megalkotójának emlékére. *Külgazdaság* 61, 3–7. <https://doi.org/10.47630/KULG.2017.61.5-6.3>
- Mahoney, J., Thelen, K.A., 2010. A theory of gradual institutional change, in: Mahoney, J., Thelen, K.A. (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press, Cambridge ; New York, pp. 1–37.
- Malkin, J., Wildavsky, A., 1991. Why the Traditional Distinction between Public and Private Goods Should be Abandoned. *Journal of Theoretical Politics* 3, 355–378. <https://doi.org/10.1177/0951692891003004001>

- Marciano, A., 2013. Why Market Failures Are Not a Problem: James Buchanan on Market Imperfections, Voluntary Cooperation, and Externalities. *History of Political Economy* 45, 223–254. <https://doi.org/10.1215/00182702-2082694>
- Marjainé Szerényi, Z., 2001. A természeti erőforrások pénzbeli értékelése. *Közgazdasági Szemle* XLVIII. évfolyam, 114–129.
- Martin, J.P., 2020. Olajozza vagy csikorgatja a fogaskerekeket? A NER korrupciós és gazdasági teljesítménye nemzetközi összehasonlításban, in: Kolosi, T., Szelényi, I., Tóth, I.G. (Eds.), *Társadalmi Riport*. Budapest.
- Martin, L.L., 1999. The Political Economy of International Cooperation, in: Grunberg, I., Stern, M.A., Inge Kaul (Eds.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford University Press, New York, pp. 51–64.
- Mazzucato, M., 2020. Capitalism After the Pandemic. *Foreign Affairs* 99.
- Mazzucato, M., Kattel, R., 2020. COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy* 36, S256–S269. <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa031>
- McCloskey, D.N., 2007. *The bourgeois virtues: ethics for an age of commerce*, Paperback ed. ed. Univ. of Chicago Press, Chicago, Ill.
- McGann, M., Wells, T., Blomkamp, E., 2021. Innovation labs and co-production in public problem solving. *Public Management Review* 23, 297–316.
- McMullin, C., 2021. Challenging the necessity of New Public Governance: Co-production by third sector organizations under different models of public management. *Public Admin* 99, 5–22. <https://doi.org/10.1111/padm.12672>
- McNutt, P., 1999. Public Goods and Club Goods. *Encyclopedia of Law & Economics* 0750.
- Medema, S.G., 2005. “Marginalizing” Government: From la scienza delle finanze to Wicksell. *History of Political Economy* 37, 1–25. <https://doi.org/10.1215/00182702-37-1-1>
- Medgyesi, M., Boda, Z., 2018. Intézményekbe vetett bizalom Magyarországon és az Európai Unió országában. *Társadalmi Riport* 15.
- Medve-Bálint, G., Boda, Z., 2015. Az egyenlőtlenség és a jövedelem hatása az intézményi bizalomra, in: Boda, Z. (Ed.), *Bizalom És Közpolitika - Jobban Működnek-e Az*

Intézmények, Ha Bízna Bennük? Argumentum–MTA TK Politikatudományi Intézet, Budapest.

- Meijer, A., 2012. Co-production in an Information Age: Individual and Community Engagement Supported by New Media. *Voluntas* 23, 1156–1172. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9311-z>
- Ménard, C., 2001. Methodological issues in new institutional economics. *Journal of Economic Methodology* 8, 85–92. <https://doi.org/10.1080/13501780010023243>
- Ménard, C., Shirley, M., 2018. *A Research Agenda for New Institutional Economics*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788112512>
- Ménard, C., Shirley, M.M., 2022. *Advanced introduction to new institutional economics, Elgar advanced introductions*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA.
- Miller, C.A., Wyborn, C., 2020. Co-production in global sustainability: Histories and theories. *Environmental Science & Policy* 113, 88–95. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.01.016>
- Musgrave, R.A., 1959. *The theory of public finance : a study in public economy*. McGraw-Hill, New York.
- Musgrave, R.A., 1939. The Voluntary Exchange Theory of Public Economy. *The Quarterly Journal of Economics* 53, 213. <https://doi.org/10.2307/1882886>
- Myrdal, G., 1978. Institutional economics. *Journal of economic issues* 12, 771–783.
- Nabatchi, T., Sancino, A., Sicilia, M., 2017. Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review* 77, 766–776. <https://doi.org/10.1111/puar.12765>
- Nagy, Á., 2016. A magyar állam civil társadalommal szembeni hét halálos bűne, in: Antal, A. (Ed.), *A Civilek Hatalma: A Politikai Tér Visszafoglalása*. Noran Libro, Budapest, pp. 146–161.
- Neck, R., 1989. Emil Sax’s Contribution to Public Economics. *Journal of Economic Studies* 16. <https://doi.org/10.1108/01443588910136700>

- Nesbit, B., 2002. Catalysts for Democracy: Non-profit Organizations Facilitating Citizen Coproduction of Government Services, in: Institutional Anal. Dev. Mini-Conference TransCoop Meet. URL: [Http://Hdl. Handle. Net/10535/9318](http://hdl.handle.net/10535/9318).
- Newton, K., 2006. Institutional Confidence and Social Trust: Aggregate and Individual Relations, in: Political Disaffection in Contemporary Democracies Social Capital, Institutions and Politics. Routledge.
- Niskanen, W.A., 1975. Bureaucrats and Politicians. *The Journal of Law & Economics* 18, 617–643.
- Noda, Y., 2017. Trust in the leadership of governors and participatory governance in Tokyo Metropolitan Government. *Local Government Studies* 43, 776–797. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1333428>
- North, D.C., 2010. *Intézmények, intézményi változás és gazdasági teljesítmény*. Helikon Kiadó, Budapest.
- North, D.C., Summerhill, W., Weingast, B., 2000. Order, disorder and economic change: Latin America vs. North America. *Governing for prosperity* 19.
- Norton, M.I., Mochon, D., Ariely, D., 2012. The IKEA effect: When labor leads to love. *Journal of Consumer Psychology* 22, 453–460. <https://doi.org/10.1016/j.jcps.2011.08.002>
- Noy, C., 2008. Sampling knowledge: The hermeneutics of snowball sampling in qualitative research. *International Journal of social research methodology* 11, 327–344.
- Olson, M., 1965. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Harvard Univ. Press, Cambridge, Mass.
- Osborne, S.P., 2018. From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review* 20, 225–231. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>
- Osborne, S.P., Radnor, Z., Strokosch, K., 2016. Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review* 18, 639–653. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927>

- Osborne, S.P., Strokosch, K., 2013. It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives: It takes Two to Tango? *British Journal of Management* 24, S31–S47. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12010>
- Ostrom, E., 2011. Background on the Institutional Analysis and Development Framework: Ostrom: Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal* 39, 7–27. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>
- Ostrom, E., 2010. Analyzing collective action: Analyzing collective action. *Agricultural Economics* 41, 155–166. <https://doi.org/10.1111/j.1574-0862.2010.00497.x>
- Ostrom, E., 2009. Beyond Markets and states: Polycentric Governance of complex economic systems.
- Ostrom, E., 2008. Polycentric Systems as One Approach for Solving Collective-Action Problems. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1304697>
- Ostrom, E., 2002. Type of Goods and Collective Action.
- Ostrom, E., 1998. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997. *American Political Science Review* 92, 1–22. <https://doi.org/10.2307/2585925>
- Ostrom, E., 1996. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development* 24, 1073–1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Ostrom, E., 1993. A communitarian approach to local governance. *Nat Civic Rev* 82, 226–233. <https://doi.org/10.1002/ncr.4100820305>
- Ostrom, E., 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action, The Political economy of institutions and decisions*. Cambridge University Press, Cambridge ; New York.
- Ostrom, E., 1979. Productivity in the Urban Public Sector, in: *Conference on Comparative Urban Policy Research*.
- Ostrom, E., 1978. Citizen Participation and Policing: What Do We Know? *Journal of Voluntary Action Research* 7, 102–108. <https://doi.org/10.1177/089976407800700110>

- Ostrom, E., Ahn, T.K., 2009. The Meaning of Social Capital and its Link to Collective Action, in: Handbook of Social Capital. Edward Elgar Publishing, p. 3804.  
<https://doi.org/10.4337/9781848447486.00008>
- Ostrom, E., Gardner, R., Walker, J., 1994. Rules, games, and common-pool resources. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Ostrom, E., Ostrom, V., 1977. Public Economy Organization and Service Delivery, in: Financing the Regional City, Project Meeting of the Metropolitan Fund.
- Ostrom, V., Ostrom, E., 1977. Public Goods and Public Choices.
- Ostrom, V., Tiebout, C.M., Warren, R., 1961. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. Am Polit Sci Rev 55, 831–842.  
<https://doi.org/10.2307/1952530>
- Pál, G., 2015. Mi legyen a falakkal? A Magdolna-negyed esete, in: Boda, Z. (Ed.), Bizalom És Közpolitika - Jobban Működnek-e Az Intézmények, Ha Bízunk Bennük? Argumentum–MTA TK Politikatudományi Intézet, Budapest.
- Pálné Kovács, I., 2020. Az önkormányzás álma és valósága Magyarországon: 1990–2020, in: Gyergyák, F. (Ed.), A Magyar Önkormányzatok 30 Éve : Tanulmányok, Adatok, Tények a Helyi Önkormányzatok Három Évtizedéből. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Budapest, pp. 56–74.
- Pálné Kovács, I., 2019a. A helyi önkormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon, in: A Helyi Önkormányzatok Fejlődési Perspektívái Közép-Kelet Európában: Gyakorlat És Innovációk. Budapest, 2019. 03.05-03. 06. Belügyminisztérium, Önkormányzati Koordinációs Iroda, pp. 238–253.
- Pálné Kovács, I., 2019b. Bizalom és helyi kormányzás : Elméleti és hazai dilemmák. Politikatudományi szemle 28, 31–53.  
<https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.3.31>
- Pálné Kovács, I., 2014. Jó kormányzás és decentralizáció. Székfoglalók a Magyar Tudományos Akadémián. Budapest, MTA.
- Pálné Kovács, I., 2013. Miért hagytuk, hogy így legyen?: A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon. Politikatudományi Szemle 22, 7–34.



- Parker, C., Scott, S., Geddes, A., 2019. Snowball sampling. SAGE research methods foundations.
- Parks, R.B., Baker, P.C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S.L., Vandivort, M.B., Whitaker, G.P., Wilson, R., 1981. Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. *Policy Studies Journal* 9, 1001–1011. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x>
- Percy, S.L., 1984. Citizen Participation in the Coproduction of Urban Services. *Urban Affairs Quarterly* 19, 431–446. <https://doi.org/10.1177/004208168401900403>
- Percy, S.L., 1983. Citizen Coproduction: Prospects for Improving Service Delivery. *Journal of Urban Affairs* 5, 203–210. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.1983.tb00035.x>
- Pestoff, V., 2012. Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 23, 1102–1118. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9308-7>
- Pestoff, V.A., 2008. A democratic architecture for the welfare state, *Routledge studies in the management of voluntary and non-profit organizations*. Routledge, London ; New York.
- Pickhardt, M., 2006. Fifty Years after Samuelson’s “The Pure Theory of Public Expenditure”: What are we Left With? *J Hist Econ Thought* 28, 439–460. <https://doi.org/10.1017/S105383720000941X>
- Putnam, R.D., Leonardi, R., Nanetti, R., 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Radó, P., 2022. Az oktatás alkalmazkodását szolgáló kormányzás intézményi feltételei öt kelet-európai országban. *IQ* 32, 3–30. <https://doi.org/10.14232/ISKKULT.2022.4.3>
- Radó, P., 2018. A közoktatás szelektivitása mint a roma szegregáció általános kontextusa, in: Fejes, J.B., Szűcs, N. (Eds.), *ÉN VÉTKEM - Helyzetkép Az Oktatási Szegregációról*. Motiváció Oktatási Egyesület, Szeged.
- Rahn, W.M., Rudolph, T.J., 2005. A Tale of Political Trust in American Cities. *Public Opinion Quarterly* 69, 530–560. <https://doi.org/10.1093/poq/nfi056>

- Rezessy, G., Benczes, I., 2013. Kormányzás Európában, trendek és törésvonalak. Pénzügyi Szemle 58, 136–150.
- Rich, R.C., 1981. Interaction of the Voluntary and Governmental Sectors: Toward an Understanding of the Coproduction of Municipal Services. *Administration & Society* 13, 59–76. <https://doi.org/10.1177/009539978101300104>
- Richter, R., 2015. *Essays on new institutional economics*. Springer, Cham.
- Roemer, J.E., 2010. Kantian Equilibrium. *Scandinavian Journal of Economics* 112, 1–24. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2009.01592.x>
- Roland, G., 2004. Understanding institutional change: Fast-moving and slow-moving institutions. *Studies in Comparative International Development* 38, 109–131. <https://doi.org/10.1007/BF02686330>
- Roos, K., Lidström, A., 2014. Local policies and local government legitimacy. The Swedish case. *Urban Research & Practice* 7, 137–152. <https://doi.org/10.1080/17535069.2014.910920>
- Rose, L.E., Pettersen, P.A., 2000. The legitimacy of local government — What makes a difference? Evidence from Norway, in: *Research in Urban Policy*. Emerald (MCB UP ), Bingley, pp. 25–65. [https://doi.org/10.1016/S1479-3520\(00\)80006-9](https://doi.org/10.1016/S1479-3520(00)80006-9)
- Rosentraub, M.S., Sharp, E.B., 1981. Consumers as producers of social services: Coproduction and the level of social services. *Southern Review of Public Administration* 4, 502–539.
- Rosentraub, M.S., Warren, R., 1987. Citizen Participation in the Production of Urban Services. *Public Productivity Review* 10, 75. <https://doi.org/10.2307/3380088>
- Rothstein, B., 2011. *The quality of government: corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press, Chicago ; London.
- Rothstein, B., 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge University Press, Cambridge. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490323>
- Samuelson, P.A., 1955. Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics* 37, 350. <https://doi.org/10.2307/1925849>

- Samuelson, P.A., 1954. The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics* 36, 387. <https://doi.org/10.2307/1925895>
- Sandel, M.J., 2013. Market Reasoning as Moral Reasoning: Why Economists Should Re-engage with Political Philosophy. *Journal of Economic Perspectives* 27, 121–40. <https://doi.org/10.1257/jep.27.4.121>
- Sandler, T., Tschirhart, J., 1997. Club theory: Thirty years later. *Public Choice* 93, 335–355. <https://doi.org/10.1023/A:1017952723093>
- Schmidt, V.A., 2010. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism.’ *European Political Science Review* 2, 1. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>
- Schneider, A.L., 1987. Coproduction of Public and Private Safety: An Analysis of Bystander Intervention, “Protective Neighboring,” and Personal Protection. *The Western Political Quarterly* 40, 611. <https://doi.org/10.2307/448252>
- Shand, W., 2015. Exploring institutional change The contribution of co-production to shaping institutions.
- Sharp, E.B., 1984. “Exit, Voice, and Loyalty” in the Context of Local Government Problems. *The Western Political Quarterly* 37, 67. <https://doi.org/10.2307/448326>
- Sharp, E.B., 1980. Toward a New Understanding of Urban Services and Citizen Participation: The Coproduction Concept. *Midwest Review of Public Administration* 14, 105–118. <https://doi.org/10.1177/027507408001400203>
- Simai, M., 2006. A „láthatatlan kéz”, az állam és a globalizáció. *Köz-gazdaság* 1, 47–62.
- Simon, H.A., 1955. A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics* 69, 99–118.
- Sorrentino, M., Sicilia, M., Howlett, M., 2018. Understanding co-production as a new public governance tool. *Policy and Society* 37, 277–293. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1521676>
- Steen, T., Brandsen, T., 2020. Coproduction during and after the COVID -19 Pandemic: Will It Last? *Public Administration Review* 80, 851–855. <https://doi.org/10.1111/puar.13258>

- Stiglitz, J.E., 2008. Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation. <https://doi.org/10.7916/D82F7V5C>
- Stiglitz, J.E., 1999. Knowledge as a global public good, in: Inge Kaul, Grunberg, I., Stern, M.A. (Eds.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford University Press, New York, pp. 308–325.
- Stiglitz, J.E., Rosengard, J.K., 2015. *Economics of the public sector*, Fourth edition. ed. W. W. Norton & Company, Inc, New York.
- Stott, L., 2018. Co-production Enhancing the role of citizens in governance and service delivery. ESF Transnational Platform Technical Dossier no. 4.
- Strokosch, K., Osborne, S.P., 2021. Co-production from a Public Service Logic Perspective, in: Loeffler, E., Bovaird, T. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*. Springer International Publishing, Cham, pp. 117–131. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0_6)
- Szentes, T., 2006. Az állam szerepe a felgyorsult globalizáció korában. *Köz-gazdaság* 1, 15–45.
- Tiebout, C.M., 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy* 64, 416–424.
- Tolbert, C.J., Mossberger, K., 2006. The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. *Public Administration Review* 66, 354–369. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00594.x>
- Tsai, L.L., 2011. Friends or Foes? Nonstate Public Goods Providers and Local State Authorities in Nondemocratic and Transitional Systems. *St Comp Int Dev* 46, 46–69. <https://doi.org/10.1007/s12116-010-9078-4>
- Tullock, G., 2005. *Public goods, redistribution and rent seeking*. E. Elgar Pub, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA.
- United Nations, 2020. *Policy Brief: Education during COVID-19 and beyond*.
- Vamstad, J., 2012. Co-production and Service Quality: The Case of Cooperative Childcare in Sweden. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 23, 1173–1188. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9312-y>

- Van de Walle, S., Van Roosbroek, S., Bouckaert, G., 2008. Trust in the public sector: is there any evidence for a long-term decline? *International Review of Administrative Sciences* 74, 47–64. <https://doi.org/10.1177/0020852307085733>
- van Eijk, C., 2018. Helping Dutch Neighborhood Watch Schemes to Survive the Rainy Season: Studying Mutual Perceptions on Citizens' and Professionals' Engagement in the Co-Production of Community Safety. *Voluntas* 29, 222–236. <https://doi.org/10.1007/s11266-017-9918-1>
- van Eijk, C., Steen, T., 2016. Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence. *International Review of Administrative Sciences* 82, 28–46. <https://doi.org/10.1177/0020852314566007>
- van Eijk, C., Steen, T., Torenvlied, R., 2019. Public Professionals' Engagement in Coproduction: The Impact of the Work Environment on Elderly Care Managers' Perceptions on Collaboration With Client Councils. *The American Review of Public Administration* 49, 733–748. <https://doi.org/10.1177/0275074019840759>
- Varian, H.R., 2020. *Intermediate microeconomics: a modern approach*.
- Vasvári, T., 2019. Decentralizáció és költségvetési korlát. Miért fontos, hogy a haszonélvezők viseljék a költségeket? *Közgazdasági Szemle* 66, 932–959. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.9.932>
- Ver Eecke, W., 1999. Public goods: An ideal concept. *The Journal of Socio-Economics* 28, 139–156. [https://doi.org/10.1016/S1053-5357\(99\)00004-9](https://doi.org/10.1016/S1053-5357(99)00004-9)
- Verhoeven, I., Tonkens, E., 2013. Talking Active Citizenship: Framing Welfare State Reform in England and the Netherlands. *Social Policy and Society* 12, 415–426. <https://doi.org/10.1017/S1474746413000158>
- Verschuere, B., Brandsen, T., Pestoff, V., 2012. Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas* 23, 1083–1101. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9307-8>
- Vicsek, L., 2006. *Fókuszcsoport*. Osiris, Budapest.
- Vigoda-Gadot, E., Mizrahi, S., 2014. *Managing democracies in turbulent times: trust, performance, and governance in modern states*. Springer, Heidelberg, Germany.

- Villanacci, A., Zenginobuz, Ü., 2004. Pareto Improving Interventions in a General Equilibrium Model with Private Provision of Public Goods. SSRN Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.637662>
- Voigt, S., 2018a. Institutional economics: an introduction, 1 Edition. ed. Cambridge University Press, New York.
- Voigt, S., 2018b. How to measure informal institutions. *Journal of Institutional Economics* 14, 1–22. <https://doi.org/10.1017/S1744137417000248>
- Voigt, S., 2013. How (Not) to measure institutions. *Journal of Institutional Economics* 9, 1–26. <https://doi.org/10.1017/S1744137412000148>
- Voigt, S., Blume, L., 2015. Does direct democracy make for better citizens? A cautionary warning based on cross-country evidence. *Const Polit Econ* 26, 391–420. <https://doi.org/10.1007/s10602-015-9194-2>
- Voorberg, W.H., Bekkers, V.J.J.M., Tummers, L.G., 2015. A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review* 17, 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Wagner, S.A., Vogt, S., Kabst, R., 2016. The future of public participation: Empirical analysis from the viewpoint of policy-makers. *Technological Forecasting and Social Change* 106, 65–73. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.02.010>
- Warren, R., Rosentraub, M.S., Harlow, K.S., 1984. Coproduction, Equity, and the Distribution of Safety. *Urban Affairs Quarterly* 19, 447–464. <https://doi.org/10.1177/004208168401900404>
- Welch, E.W., 2004. Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15, 371–391. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui021>
- Whitaker, G.P., 1980. Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review* 40, 240. <https://doi.org/10.2307/975377>
- Whiteley, P., Clarke, H.D., Sanders, D., Stewart, M., 2016. Why Do Voters Lose Trust in Governments? Public Perceptions of Government Honesty and Trustworthiness in Britain 2000–2013. *The British Journal of Politics and International Relations* 18, 234–254. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.12073>

- Williams, B.N., Kang, S.-C., Johnson, J., 2016. (Co)-Contamination as the Dark Side of Co-Production: Public value failures in co-production processes. *Public Management Review* 18, 692–717. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111660>
- Williamson, O., 1998. *Transaction Cost Economics: How It Works; Where It is Headed*. Berkeley Olin Program in Law & Economics, Berkeley Olin Program in Law & Economics, Working Paper Series 146.
- Williamson, O.E., 2008. Foreword, in: Brousseau, É., Glachant, J.-M. (Eds.), *New Institutional Economics*. Cambridge University Press, pp. xxiii–xxxviii. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511754043.001>
- Williamson, O.E., 1996. *The mechanisms of governance*. Oxford University Press, New York.
- Williamson, O.E., 1979. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law & Economics* 22, 233–261.
- Williamson, O.E., 1975. *Markets and hierarchies, analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization*. Free Press, New York.
- Wilson, R.K., 1981. Citizen Coproduction as a Mode of Participation: Conjectures and Models. *Journal of Urban Affairs* 3, 37–49. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.1981.tb00016.x>
- Wolak, J., Palus, C.K., 2010. The Dynamics of Public Confidence in U.S. State and Local Government. *State Politics & Policy Quarterly* 10, 421–445. <https://doi.org/10.1177/153244001001000407>
- Yin, R.K., 1981. The Case Study as a Serious Research Strategy. *Knowledge* 3, 97–114. <https://doi.org/10.1177/107554708100300106>
- Zhang, Y., Kim, M.-H., 2018. Do Public Corruption Convictions Influence Citizens' Trust in Government? The Answer Might Not Be a Simple Yes or No. *The American Review of Public Administration* 48, 685–698. <https://doi.org/10.1177/0275074017728792>

## A SZERZŐ TÉMÁBAN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓI

- Katona, M., Petrovics, N., 2021. Válság és együttműködés. A koronavírus-járvány okozta lehetséges intézményi változások és a kooperatív közszolgáltatások. *KÖZGAZDASÁGI SZEMLE* 68, 76–95. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2021.1.76>
- Katona, M., 2020. Tranzakciós költségek, in: Szabó, K., Bara, Z., Hámori, B. (Eds.), *Intézményi közgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest.
- Gedeon, P., Katona, M., 2020. Kollektív cselekvés és érdekcsoportok, in: Szabó, K., Bara, Z., Hámori, B. (Eds.), *Intézményi közgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest
- Katona, M., Rosta, M., 2018. Önkormányzati bizalom és a kooperatív közszolgáltatások. *EDUCATIO* 27, 565–580. <https://doi.org/10.1556/2063.27.2018.4.3>

\*

- Jørgensen, N.A., Arundel, A., Rosta, M., Katona, M., 2021. The effects of user co-creation on innovation outcomes in the public sector: a QCA analysis of survey data, in: Luis, R. (Ed.), *Value Co-Creation and Innovation in the New Service Economy*. Fundación General de la Universidad de Alcalá, Madrid, pp. 136–137.
- Fuglsang, L., Katona, M., Merlin-Brogniart, C., Magnussen, S., Peralta, A., Rønning, R., Rosta, M., Scupola, A., 2021. Public Service Innovation Network for Social Innovation: A european overview, in: Luis, R. (Ed.), *Value Co-Creation and Innovation in the New Service Economy*. Fundación General de la Universidad de Alcalá, Madrid, pp. 91–93
- Katona, M., Merlin-Brogniart, C., Rosta, M., Liefoghe, C., 2021. The role of the State in the emergence and scaling-up process of social innovation networks, in: Luis, R. (Ed.), *Value Co-Creation and Innovation in the New Service Economy*. Fundación General de la Universidad de Alcalá, Madrid, pp. 77–79.
- Drótos, G., Kiss, N.T., Katona, M., Le, M., Révész, É.E., Rosta, M., Takács, P., 2019. The role of case managers in an IT-based co-production service for public space improvement (jarokelo.hu). Presented at the Abstracts and Presentations of the 23th IRSPM Conference, pp. 1–18.

\*

- Katona, M., 2019a. Examining the institutional conditions of cooperative public services through the example of Kecskemét and Székesfehérvár. *Innovation networks in regional development The role of entrepreneurs, universities, municipalities and NGOs*, Székesfehérvár, 2019.11.29,
- Katona, M., Rosta, M., 2017a. Coproduction of public services: enabling and constraining factors. *Public Service Innovation Conference (PUBSIC 2017)*, November 15th – 17th 2017, Lillehammer, Norway,
- Katona, M., Rosta, M., 2017b. Co-production of public services: enabling and constraining factors. *IRSPM, 21st Annual Conference*, Budapest, Hungary, 19-21 April 2017,