

KORONAVÍRUS - GYORSJELENTÉSEK / REPORTS ON THE COVID-19 PANDEMIC IN HUNGARY

Önkormányzatok a koronavírus-járvány kezelésében

Municipal activities during the first outbreak of the COVID-19 pandemic

FINTA ISTVÁN, KOVÁCS KATALIN, PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

FINTA István: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; finta@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>

KOVÁCS Katalin: tudományos főmunkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.; kovacs.katalin@krtk.mta.hu; <https://orcid.org/0000-0003-1690-2570>

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: kutatóprofesszor, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar; 7624 Pécs, Ifjúság útja 6. palne@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

KULCSSZAVAK: COVID-19; reziliencia; válságkezelés; önkormányzatok szerepe

István FINTA: *research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; finta@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>*

Katalin KOVÁCS: *senior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Tóth Kálmán u.4., H-1097 Budapest, Hungary; kovacs.katalin@krtk.mta.hu; <https://orcid.org/0000-0003-1690-2570>*

Ilona PÁLNÉ KOVÁCS: *research professor, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; professor, Faculty of Humanities, University of Pécs; Ifjúság útja 6., H-7624 Pécs, Hungary; palne@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>*

KEYWORDS: COVID-19; resilience; crisis management; role of the local governments

Bevezetés

Jelen tanulmány alapját képező empirikus kutatás a KRTK Regionális Kutatások Intézete kollektívájának együttes vállalkozása volt 2020. április-május folyamán. Az intézet mintegy 20 kutatója¹ közösen alakította ki azt a tematikát, amely alapján a COVID veszélyhelyzet hatásait kívánta értékelni az önkormányzati szférában, jó részt telefonos kérdőíves lekérdezés és egyéb empirikus források segítségével. A lekérdezéssel összegyűlt adatokat, információkat Finta István, Kovács Katalin és



Pálné Kovács Ilona dolgozta fel, a zárótanulmány megtekinthető a KRTK honlapján,² azokkal a külön tanulmányokkal együtt, amelyek egy-egy részterületet dolgoztak fel.

Az empirikus kutatás gerincét a 44 településre kiterjedő telefonos kérdőíves lekérdés alkotta.³ A különböző lakosságszámú, eltérő térségi szerepkörrel rendelkező, az ország településszerkezetének, települési sajátosságainak reprezentálására alkalmas városok és községek vezetői számára 19 kérdést fogalmaztunk meg. A kérdések összeállítása két célt követett: egyrészt elemezni szeretnénk volna a településeken az önkormányzatok szerepvállalását, annak tartalmát, eszközeit, a kialakított kapcsolatrendszereket, másrészt – ahol erre az összegyűjtött információk lehetőséget adtak – törekedtünk tágabb érvényű következtetések levonására is.

A hazai tapasztalatok értékelése azért is tűnt fontosnak, mert a COVID-19 járvány lázba hozta a világ társadalomtudományi műhelyeit is. Nemcsak a társadalmi, gazdasági következmények megismerése és kezelése került a figyelem középpontjába, hanem a válságkezelés kormányzati sajátosságai is. A nemzetközi kutatások fő szempontjait követő vizsgálatok így – akár az összehasonlíthatóság, akár a nemzetközi értelemben vett láthatóság érdekében – különösen fontosak lehetnek bármely veszélyhelyzet nemzeti, vagy európai szintű kezelése tekintetében.

Kézenfekvő elméleti keretet kínál a reziliencia régóta ismert, használt, vitatott és megújuló fogalma (Welsh 2014), amelynek mérésére egyre gyakrabban alkalmaznak mennyiségi módszereket, különböző speciális és komplex indexeket (Sebestyén et al. 2020; Jülich 2017).

A nemzetközi szervezetek is törekszenek valamiféle standard megalkotására, a reziliencia jelszavával az Európai Unió és az ENSZ is hirdetett programokat, összekötve a katasztrófákat a klímavédelemmel, fenntarthatósággal (Welsh 2014). A Világbank 2014-ben publikált definíciója (Sebestyén et al. 2020, 355.) rendszerek, egyének külső körülményekhez való alkalmazkodási, illetve a sokkokkal szembeni ellenállási képességeként írja le a jelenséget.

A reziliencia az utóbbi évtized népszerű tudományos témája a regionális kutatások terén is, hisz a „szereplők” lehetnek régiók, városok, sőt akár a legkisebb települések is. Az evolucionista megközelítés (Boschma 2015) annak megértésére törekszik, hogy miként érinti a sokk a régiót, milyen kapacitásai vannak ahhoz, hogy új fejlődési pályára lépjen, mit jelent a hosszú távú adaptációs kapacitás, emellett fontos a kormányzás minőségének elemzése is. Christopherson és társai (2010) hívják fel a figyelmet arra, hogy nem szabad elkövetni a versenyképességi szakirodalomban azonosított hibát, amely egyoldalúan ugyanazon intézményi modelleket javasolta bevezetni különböző körülmények között, illetve eltérő adottságú térségekben. Más szakértők rámutatnak arra, hogy a reziliencia elsősorban nemzeti, globális, regionális léptékben kerül az érdeklődés fókuszába, melyek mellett a lokális lépték elhalványul, pedig a veszélyhelyzetekhez való alkalmazkodás lokálisan differenciált, s a helyi társadalomnak kitüntetett szerepe lehet azok kezelésében (Jülich 2017).

Még alig csengett le a világban a járvány első hulláma, máris megszületett a terminológia a járvány kormányzási modelljéről. Bouckaert és szerzőtársai (2020) „koronacionalizmusnak” nevezték el a jelenséget, ami szellemesen visszatükrözi a különböző kormányzási szintek szerepét, jelesen a nemzeti kormányzatok erős dominanciáját mind a nemzetközi, mind a helyi szerepvállaláshoz képest.

Az OECD gyorselemzése a városok járvánnyal kapcsolatos reakcióiról (OECD 2020a) kiemeli a két kormányzási szint szoros együttműködésének szükségességét, és bemutatja az újító jellegű helyi kezdeményezéseket, amelyek különösen a legsérülékenyebb társadalmi csoportokat célozták meg közszolgáltatási kedvezményekkel, új gondoskodási formák bevezetésével. Ugyanakkor sok városban már megindult a gondolkodás a válságot követő időszak gazdaságfejlesztési lehetőségeiről.

Egy OECD riport (OECD 2020b), illetve egy brit tanulmány a rurális térségek helyi gazdaságára koncentráló gyorselemzés eredményeit foglalja össze (Phillipson et al. 2020), rámutatva a vidéki térségek speciális hátrányaira, sérülékenységre; kedvezőtlen közlekedési, demográfiai helyzettel, rosszabb internet-ellátottsággal és képzettséggel jellemezhetők, a hiányzó kritikus méret miatt nem tudnak forrásokat mobilizálni, nincsenek megtakarításaik, értékesíthető vagyontárgyaik. Hangsúlyozzák, hogy a kormányzatok akkor követnek el nagy hibát, ha a válság kezelésében is koncentrált megoldásokat alkalmaznak, a válságból való kilábalás ugyanis csak térben differenciált megoldásokkal érhető el.

Németországban egy országos kérdőíves felmérés (Pöhler et al. 2020) alapján arra a véleményre jutottak, hogy a német önkormányzatok jól vizsgáztak a korábbi menekültválság idején, amit a szakértőkkel, más hatóságokkal és önkéntesekkel való együttműködésre alkalmas stabil modelljüknek és tudásuknak köszönhetnek. A menekültválság idején nyitottabbá vált a működésük, és különböző innovációkat vezettek be, melynek során jellemzővé vált a külső és belső szervezeti hálózati tanulás.

A fenti elméleti munkák és empirikus tapasztalatok számunkra azt üzenték, hogy az intézményeknek, a kormányzásnak nagy a jelentősége, és a tapasztalatok szerint a nyitott, kooperatív döntési mechanizmusok tűnnek életképesnek, amelyekben adott a tanulás, a gyors reagálás, a változások menedzselésének lehetősége és a hosszabb távú alkalmazkodási stratégiák szükségességének felismerése. Kutatásunk az önkormányzatokra, a helyi mozgástér adta lehetőségekre, illetve a szintek és szektorok közötti együttműködés sajátosságaira koncentrált.

Az önkormányzati felmérés tapasztalatai

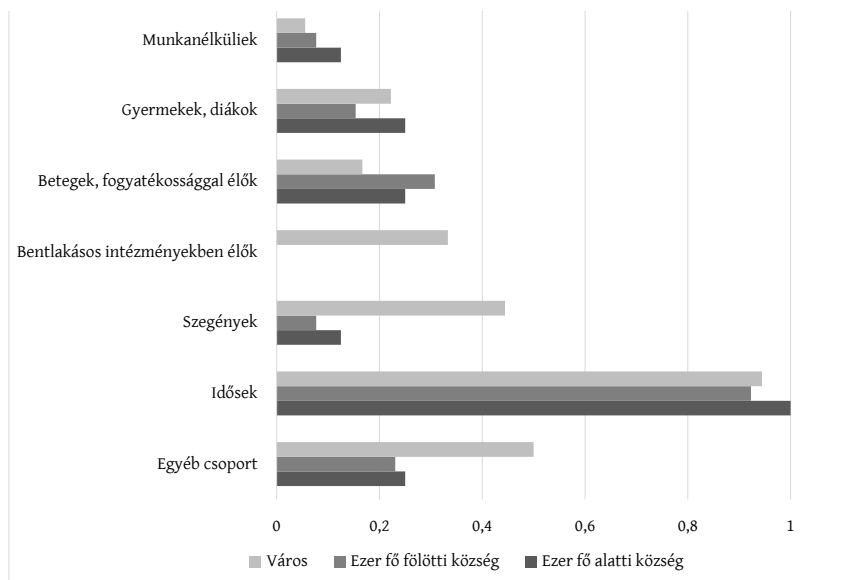
Amikor azt kérdeztük a településvezetőktől, hogy mely lakossági csoportokat tartják a leginkább veszélyeztetettnek, városokban és községekben szinte hajszálponatosan ugyanolyan magas, a száz százalékot közelítő arányban nevezték meg az *időseket*. A COVID-19 által nagymértékben fenyegetettekkel kapcsolatos egyetértés

azonban egyetlen más lakossági csoportra sem volt jellemző: a települések mintegy ötödében említették a betegeket és a fogyatékossgal élők magas kockázatúaknak (a falvakban kicsit többen, mint a városokban), továbbá a gyermekeket, főként az iskolásokat (itt fordítva: a városokban említették magasabb arányban). A hajléktalanokat és a bentlakásos intézményekben élőket, érthetően, csak a városi önkormányzatok sorolták a kiemelten veszélyeztetettek közé, ami a „szegények” esetében, ahol szintén magas az említések városi fölénye, ez nem annyira magától értetődő, hiszen – míg a hajléktalanellátás és a bentlakásos intézmények zöme városokban koncentrálódik – a vidéki szegénység, különösen a leszakadó régiók aprófalvas övezeteiben nagyon is jelen van.

A járvány elleni védekezés során a veszélyeztetett csoportok védelmében történt intézkedésekre a kötelező és az önként vállalt feladatok végrehajtásával kapcsolatos válaszokból következtethetünk. A két intézkedés csoport elválasztása ugyanakkor nem volt mindig magától értetődő a megkérdezettek számára. Bár a járvánnyal kapcsolatos helyi intézkedések túlnyomó részét a központi rendelkezések végrehajtása jelentette, s ebben egyetértés mutatkozott a megkérdezettek között, mégis sokan a kötelező intézkedések egy részét is helyi kezdeményezésként értelmezték, például azért, mert előbb vagy szélesebb körben vezettek be egy-egy intézkedést, mint azt az országos rendelkezések indokolták, vagy éppen nem vezették be, esetleg előbb oldották fel a tilalmakat. Ilyen és hasonló válaszok érkeztek például a kö-

1. ábra: Kik a leginkább veszélyeztetettek? A leginkább veszélyeztetett csoportok említési gyakorisága településméret szerinti bontásban (%) (N=44)

Who are the most threatened by the pandemic? Frequency of mentioning threatened social groups, according to settlement size



Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

telező szájmazsk viselésére, a 65 vagy 70 évesnél idősebb korosztály vásárlói idő-sávjára (amelynek időtartama és pontos időzítése szintén nem volt egységes), a pi-acok be(nem)zárására stb. vonatkozóan.

A kötelező feladatellátással kapcsolatos válaszok alapján azt láttuk, hogy a kisebb településeken kevesebb beavatkozásra volt szükség: összességében az ezer fő alatti falvakban átlagosan 3,5, míg a megyei jogú városokban 6,8 intézkedés bevezetése volt jellemző. A felmerült intézkedések tartalmát tekintve ugyanakkor nem tapasztalható jelentős különbség a településtípusok között. *Tiltó rendelkezések* legnagyobb gyakorisággal a megyei jogú városok kategóriájában fordultak elő, míg legkisebb számban az ezer fő alatti települések tartották fontosnak az ilyen típusú intézkedések említését. *Szolgáltató-segítő típusú intézkedések* legnagyobb számban az ezer fő alatti települések esetén kerültek szóba, míg legkisebb számban a megyei jogú városok válaszai között szerepeltek, bár feltételezésünk szerint ez a különbség inkább a megkérdezettek prioritásait, semmint tényleges aktivitásukat tükrözi. *A szervezésel-átstrukturálással* kapcsolatos feladatok viszonylag kiegyenlített mértékben jelentek meg a különböző település- és térségtípusok esetén, míg a *tájékoztatási tevékenység* a megyei joggal nem rendelkező városok kategóriájában fordult elő legtöbbször.

A 2. ábra és az 1. táblázat mutatja a felmérésben említett 242 intézkedés megoszlását intézkedéstípusok szerint. Az 1. táblázatban az intézkedések százalékos megoszlását falu-város bontásban is megadjuk.

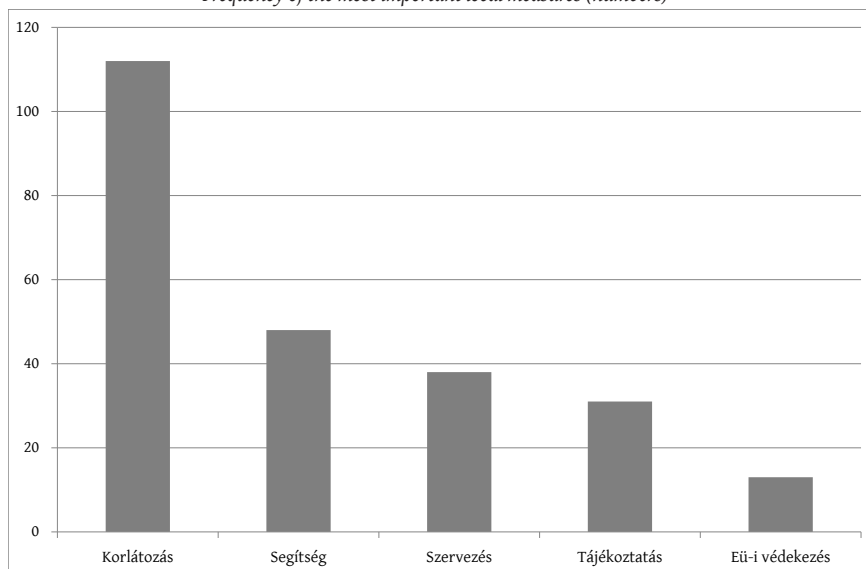
Az önkormányzatok központilag előírt feladatainak végrehajtásával kapcsolatos adataink alapján látható, hogy a központi szabályozás sem tartalmában, megfogalmazásában, sem időzítését illetően nem volt tekintettel az önkormányzatok mozgásterére, kapacitásaira. Ennek ellenére az önkormányzatok összességében jól vizsgáztak.

Korlátozott mozgásterük ellenére az önkormányzatok a beavatkozások prioritási sorrendjét igyekeztek a helyi sajátosságokhoz igazítani. A 2. táblázat jól érzékelteti a helyi önkormányzatok szociális érzékenységét, amelyek azt is felismerték, hogy az egészségügyi intézkedések tekintetében nem lehet döntő szerepük, hiszen nem rendelkeznek az ehhez szükséges intézményi kapacitások felett. A különböző településtípusok között nem volt érdemi különbség az egyes intézkedések fontosságának megítélését illetően, s ez ugyancsak az önkormányzati mozgástér általános, a hatáskörök, eszközök, források elosztásából következő szűkösségére utal.

A megkérdezettek azt is jelezték, hogy a központosított kompetenciák, a tiltó rendelkezések gyakran kontraproduktívak, ha azokat nem sikerül jól kommunikálni helyben. Ugyanakkor éppen a központi kommunikáció, az önkormányzatokkal való együttműködés akadozott, ezért a központi rendelkezések helyi megvalósításában az önkormányzatok nem, legalábbis nem mindenütt tudtak „rásegíteni”.

A 2. táblázatban felsorolt és fontosságuk szerint osztályozott intézkedések nem mindegyike tartozik az önkormányzati feladatok körébe, és megvalósításuk is változó mértékű volt a hiányos kompetenciák, a rendelkezésre álló források szűkössége vagy/és a helyi vezetés tettekrezségében megmutakozó eltérések

2. ábra: A felmérés során említett helyi intézkedések fő típusai és gyakorisága
Frequency of the most important local measures (numbers)



Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

1. táblázat: A felmérés során említett, központilag előírt intézkedéstípusok megoszlása településtípus szerint

Most important measures stipulated by the central government, according to urban/rural typology

	Korlátozás	Segítség	Szervezés	Tájékoztatás	Eü-i védekezés	Osszesen
Falu	42,7	18,8	19,8	17,7	1,0	100,0
Város	48,6	20,5	13,0	9,6	8,2	100,0
Összesen	46,3	19,8	15,7	12,8	5,4	100,0

Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

függvényében. A polgármesterek többségének értelmezése szerint a kötelező feladatellátáson kívül eső, önként vállalt feladatok közé tartozik mindenekelőtt a védőfelszerelések, maszkok biztosítása és a fertőtlenítés is, főként, ha azt nem önkormányzati intézményekben vagy köztereken végezték. Amint fentebb jeleztük, a kötelező önkormányzati feladatok némelyikének megvalósítását több önkormányzat is a veszélyhelyzetre szabva változtatta meg, gyakran egymással ellentétes módon. Jól példázza ezt két kistépülés: az egyikben az érintkezések számának minimalizálása céljából a házi segítségnyújtásból kivették a takarítást és az udvar rendben tartását, míg a másikban, éppen ellenkezőleg, ilyen szolgáltatásokat is elkezdtek végezni az idővédelmi intézkedések keretében. Ugyanilyen példákat hallottunk a falubuszok használatáról: volt, ahol megszüntették a működésüket, volt, ahol sűrítették, és a közeli nagyvárosban szélesebb közintézményi és lakossági kör számára vásároltak be bizonyos áruféleségeket.

2. táblázat: Az önkormányzati feladatok fontossági sorrendje
(1-től 5-ig terjedő skálán értékelve)
Ranking of local measures by urban/rural typology
(evaluated on a scale 1-5, 5 representing the highest importance)

	Osszes település	Városok	Községek
Szociális gondoskodás	4,7	4,8	4,7
Megelőző intézkedések	4,5	4,3	4,7
Védőfelszerelések beszerzése	4,3	4,5	4,1
Fertőtlenítés	4,1	4,3	3,8
Foglalkoztatás	3,8	3,7	3,9
Közüterületi tartózkodás korlátozása	3,6	3,6	3,6
Mentális segítségnyújtás	3,6	3,9	3,3
Helyi vállalkozások segítése	3,4	3,5	3,3
Tesztelés	3,0	2,9	3,1

Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

Hasonlóképpen, bár a szociális segínyt igénylők köre nem bővült számottevően, az igények gyakorisága és jellege azonban igen, s a segínyezés indokai is a járvánnyal álltak összefüggésben. Az elveszített álláshelyek, a tavaszi idénymunkák elmaradása akár a vállalkozói szférában, akár magánszemélyeknél, vagy a vásárlás, a piacozás ellehetetlenülése, a legszegényebb társadalmi rétegeket sújtották. A romákat, mint külön odafigyelést igénylő lakossági réteget több polgármester is megemlíttette, köztük egy olyan dél-dunántúli község polgármestere, ahol a rászoruló roma családok kétszeresére emelkedett segínyigényét is kielégítették. Az interjú adó polgármester hozzátette: „A lakosság egy adott rétege eddig is a nyomor szintjén élt, így rajtuk eddig is kellett segíteni. (...) A mélyszegénység problémáját nem lehet három kiló liszttel megoldani”.

A pénzbeli támogatás mellett több önkormányzat a természetbeni támogatásokat részesítette előnyben, s ez főleg élelmiszersegélyt jelentett. Egy nyugat-dunántúli kisváros módosította szociális rendeletét, így hetente nyújthattak hatezer forintig terjedő élelmiszertámogatást a rászoruló családoknak. Másutt helyi élelmiszerbankot hoztak létre.

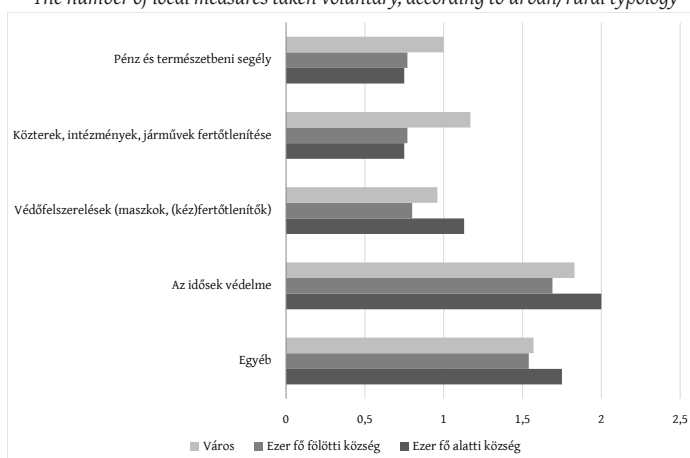
„Amikor láttuk, hogy az emberek bezárkóznak, nem tudnak munkába menni, és ezek között sok olyan volt, aki alkalmi munkából élt (...), elkezdtek jelentkezni segínyért, rendkívüli települési támogatásért. (...) Ha ezt a régi metódus szerint folytatjuk, akkor ezek az emberek itt éhen halnak, mire eljut hozzájuk a segíny. Úgy volt korábban, hogy beadta az igénylést, valamikor összeült a bizottság, a bizottság elbírálta, kiértésítették, hogy ekkor és ekkor bejöhethet, e között két hét eltelt. Ezt ebben a helyzetben nem lehetett megengedni, ezért létrehoztunk egy úgynevezett helyi élelmiszerbankot, ami azt jelentette, hogy bevásárol-

tunk tartós élelmiszerből, a városháza egyik helyiségébe ezt betáraztuk, és aki jött, az azonnal kapott. Telefonált, hogy elfogytak a tartalékai, nincs mit enni. Oké, jöjjön be! Megadták, hogy hányan vannak, ötfős a család, akkor kaptak egy hétre való tartós élelmiszert.”

Sem itt, sem másutt nem tapasztaltak visszaélést: azok kértek a konzervekből, akik rászorultak, és azok folyamodtak segélyért, akik szükségét szenvedtek. A többletkötségeket pedig a költségvetési rovatok közötti átcsoportosítással mindenütt fedezni tudták.

A 3. ábra jól érzékelteti, hogy a COVID-19 által a leginkább veszélyeztetettnek tartott lakossági csoport jelentős támogatást élvezett a járvány idején. Ráadásul az egy községre jutó két intézkedéssel a kistelepülések vitték el a pálmát, ami érthető, ha figyelembe vesszük, hogy itt olyan segítségnyújtási módokra kell gondolni, mint az idősekkel való rendszeres kapcsolattartás, a bevásárlás, gyógyszerkiváltás, csekkbefizetés, ételkiszállítás, vagy az időotthonokban bevezetett látogatási tilalom. Egyedül a legutóbbi intézkedés kötődik inkább városokhoz, az összes többi a kistelepüléseken könnyebben megvalósítható tevékenységet takar, hiszen előnyt jelent ebben a településkategóriában az, hogy az önkormányzati dolgozók ismerik az időseket, nem kell nagy távolságokat megtenni, és rendelkezésre állnak a közvetítők is, főként az önkéntesek, a falugondnokok vagy a közfoglalkoztatottak. Az ezer főnél kevesebb lakónépességet számláló falvak voltak a legaktívabbak a védőfelszerelések elkészíttetésében is: rendszerint az önkormányzatok által vásárolt anyagokból önkéntesek által varrt szájmaszkok háztartásokhoz történő eljuttatásáról tettek említést, bár a mennyiségek kifejezik a helyzet abszurditását: volt olyan település, ahol háztartásonként egy maszkot és egy pár kesztyűt tudtak biztosítani (és ezt sem mindenütt). A kapcsolati tőke egy speciális fajtája ezúttal a kistalvakban

3. ábra: Egy településre jutó, önként vállalt helyi intézkedések száma (%) (N=44)
The number of local measures taken voluntarily, according to urban/rural typology



Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

élőket kedvezményezte, hiszen a segítségnyújtás legkülönbözőbb, az „egyéb” kategóriába gyűjtött válfajai tekintetében is kisteleplési fölény volt tapasztalható. Ezekben az esetekben is az jelentett előnyt, hogy ismerték a bajban lévőket és felismerték a problémát: internet-előfizetést biztosítottak olyan tanulóknak, akik számára nem állt rendelkezésre otthoni internet, vagy vállalták a tananyag nyomtatását és házhoz szállítását, esetleg a kórházból kitett betegek ápolását. A nagyobb községeknél egészen más tevékenységek tartoztak az „egyéb” kategóriába: a járatok ritkítása a helyi közlekedésben, hajléktalanellátás, díjfizetési kedvezmény vagy halasztás a szociális bérlakásokban lakóknak stb. A segélyfizetési kapacitásokat és a közterületek, közlekedési eszközök, lépcsőházak fertőtlenítését illetően ugyan csak a városok fölénye mutatkozott meg.

Felmérésünk fontos eleme volt annak vizsgálata, hogy vajon a *kormányzati szintek közötti viszonyrendszer* miként alakul, feltételezve, hogy a válságkezelésben is nagy szerepet játszik a centralizáció mértéke és a közigazgatási kultúra.

Mint említettük, az önkormányzatok alapvetően sikeresen hajtották végre a központi kormányzati feladatokat, de jeleztek komoly akadályokat is (a megkérdezett városok felében, a községek mintegy 25%-ában). Mindkét településtípus esetén a pénzühiány bizonyult a legfontosabb korlátozó tényezőnek (ezzel a kérdéssel Kovács Sándor Zsolt foglalkozott, lásd Kovács 2020). Az információ és a bizalom hiányát viszont a városokban érezték erősebben (3. táblázat).

3. táblázat: Alapvető korlátok az önkormányzati védekező munkában
(1-től 5-ig terjedő skálán értékelve)

*Most important constraints of measures at municipal level
(evaluated on a scale 1-5, 5 representing the highest importance)*

	<i>Összes település</i>	<i>Városok</i>	<i>Községek</i>
Pénzühiány	3,1	3,4	2,9
Információ hiánya	2,7	3,1	2,2
Bizalomhiány	2,0	2,3	1,8
Szakértelem hiánya	1,8	1,9	1,7
Humánkapacitás gondok	1,7	1,7	1,8
Jogi felhatalmazás hiánya	1,6	1,8	1,5

Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

A megkérdezett önkormányzati vezetők saját teljesítményüket megfelelőnek tartották, ám sokan elégedetlenek voltak a kormányzati segítséggel. Ugyanakkor viszonylag kevesen jelezték, hogy a kormányzati intézkedések végrehajtásához hozzájárult volna a lakosság fegyelmhez és más szervezetek, csoportok segítése is.

A civil felajánlásokat ugyan örömmel vették, de több önkormányzat is megemlítette, hogy a civilekkel, önkéntesekkel való együttműködést inkább pót-, illetve másodlagos megoldásnak tartották, mert – álláspontjuk szerint – velük kevésbé biztosított a végrehajtás, a koordináció, az ellenőrzés lehetősége. A legtöbb nyilatkozó önkormányzat összességében elegendőnek tartotta a saját mozgósítható kapacitásait, elsősorban azért, mert több állandó önkormányzati funkció

tekintetében átcsoportosításokat hajtottak végre, vagy éppen intézményeket zártak be időlegesen, ezért a szükséges saját humánerőforrás is rendelkezésre állt. Volt olyan település, ahol a járvány elején készítettek egy „erőforrástérképet”, annak érdekében, hogy felmérjék a helyi kapacitásokat, beleértve az összes lehetséges szereplőt. Ugyanakkor csak kivételként találoztunk tudatos felkészüléssel, például azzal, hogy felmérjék, hogy rendkívüli helyzetekben milyen partnerségre lehet szükségük.

A lakosság tájékoztatása külön tanulmány tárgya volt (Baranyai, Barsi, Nárai 2020), de ez a kérdés a jelen kutatás során használt kérdőívből sem hiányozhatott (4. táblázat). Mint a táblázat adataiból látható, a kapcsolattartásnak és tájékoztatásnak még a kisebb településeken is uralkodó eszköze volt az internet, ami a járvány természetéből adódóan érthető, bár nem általánosíthatóak a tapasztalatok, hiszen az statisztikai tény, hogy a vidéki térségek internet- és IT eszközellátottsága általánosságban rosszabb.

Azt feltételeztük, hogy az önkormányzatok egymással való együttműködési hajlandósága a veszélyhelyzet kérdéseinek megoldása érdekében kiemelkedő, de legalábbis tapintható lesz, hiszen az együttműködés bizonyos szervezeti keretei több évtizedes múltra tekintenek vissza.

A kérdőíves felmérés során 40 helyi önkormányzat nyilatkozott valamilyen formában az együttműködés kérdéséről. Ezek közül mindössze öt, méretét tekintve különböző önkormányzat jelezte, hogy COVID-19 ügyben egyáltalán nincs semmilyen együttműködése más helyi önkormányzattal. A kapcsolatok intenzitása sem mutatott jelentős különbségeket a település mérete alapján. Ugyanakkor kiemelkedőnek tekinthető a megyei jogú városok aktivitása, amelyek a Megyei Jogú Városok Szövetségének segítségével kivétel nélkül kapcsolatot tartottak egymással. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége ugyancsak aktív volt (Kolin 2020), bár ezt a mi kérdőívünkre adott válaszok nem igazolják.

Lényegesen kevésbé volt jellemző ugyanakkor a városok, nagyobb települések együttműködése a környék kisebb településeivel, s többnyire a kisebbek keresték a nagyobbakat kéréssel, kérdéssel. Előfordult az is, hogy egy járás önkormányzatai szerveződtek meg; ahol a korábbi kistérségi szervezetből még maradt valami, ott az vált együttműködési platformmá. Ahogy az egyik polgármester fogalmazott:

4. táblázat: A községi és városi önkormányzatok által a lakosság tájékoztatására használt eszközök (%) (N=44)
Means of communication used by rural and urban municipalities for keeping the local population informed

	Osszes település	Városok	Községek
Internet	88,6	91,3	85,7
Helyi újság, helyi média	54,5	82,6	23,8
Szórólap, plakát, levél	77,3	78,3	76,2

Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

„Létrehoztunk egy csoportot a járási polgármestereknek. Eddig ilyen nem volt. Ha tanácstalanok vagyunk, egymást kérdezzük. Például óvodai ügyelet – ti, hogy oldjátok meg? Vagy a szájmazsk kérdése. Kaptunk egy árajánlatot – ez sok, vagy reális? Van más forrásotok? Ez jól működik. Így egy kicsit megerősítve éreztem magam.”

Tényleges közös feladatmegoldás azonban nem volt jellemző.

Kérdőívünkben kitértünk arra is, hogy az önkormányzatok szervezetében, működésében milyen változások következtek be, érzékelhető-e a szervezeti innováció, a tanulás a járvány hatására. A válaszokból kiderült, hogy noha elismerték, hogy követtek el hibákat, hogy felkészületlenek voltak, de csak az egyharmaduk szánta el magát bizonyos változásokra (5. táblázat).

5. táblázat: A bizonyos téren felkészületlenséget elismerő és a változtatni szándékozó önkormányzatok aránya településtípusok szerint (%) (N=44)

Rate of rural and urban municipalities where unpreparedness was mentioned and changes were planned to improve preparedness

	Osszes település	Városok	Községek
Igen, felkészületlenek voltak	50,0	56,5	42,9
Igen, terveznek változásokat	31,8	34,8	28,6

Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

Általában az volt a vélemény, hogy erre a rendkívüli helyzetre nem lehetett felkészülni. Említették, hogy létezik ugyan kiürítési tervük, de járványhelyzetre való felkészülés eddig nem volt elvárás, s ezen mindenképpen változtatni kell. Egy nagyvárosi polgármester elismerte, hogy egyáltalán nincs tudásuk a válságmenedzsment terén. Többen az is felvetették, hogy egyáltalán nem lehetett előre látni a lakossági reakciókat.

Volt olyan polgármester, aki kulcsfontosságúnak tartotta a felkészülésben, hogy a krízishelyzet legelején összehívott egy értekezletet, ahol egy intézkedési tervet fogadtak el, ami sokat segített a következő időszakban. Egyetlen polgármester számolt be arról, hogy naplót vezet, amit majd tanulmányozni akar, de még nem jutott oda, hogy mérleget vonjon.

Kevés polgármester törekedett arra, hogy tágabb dimenzióban értékelje az önkormányzat járványkezelő folyamatban betöltött helyét, szerepét. Az egyik kisváros vezetője az alkalmazkodás sikerét nagyrészt a városi gazdaság „válságállóságának” tudta be, és elengedhetetlennek tartotta a tartalékképzést a költségvetésben. Egy másik kisváros polgármestere viszont úgy fogalmazott, hogy azért nem tudtak igazán a közösség erejére támaszkodni, mint például Ausztriában, mert ott valóságos önkormányzatok vannak, és „nem a kormánynak vannak falvai. Krízishelyzetre csak biztos, kiszámítható helyi kapacitásokkal lehet felkészülni”, mondta. Szinte mindenütt új költségvetés megalkotását látták szükségesnek. Volt olyan település, ahol helyi gazdaságfejlesztési program készült, volt olyan, ahol éppen az epertermelők azonnali összehívását tervezték. Néhányan említették csupán, hogy számolnak második hullámmal.

Rákérdeztünk a *döntési mechanizmusok* átalakulására is. Az a körülmény, hogy a kormányzat rendelkezése alapján az önkormányzati testületek szerepét átvehette a polgármester, olyan kihívásnak bizonyult, amire az önkormányzatok különböző módon válaszoltak. A média híradásai szerint a szabályozás életbelépését követő napokban az első reflexek inkább negatívak voltak, általános bizalmatlanság és bizonytalanság volt jellemző. Felmérésünk során néhány polgármester nyomasztónak tartotta a felelősségét, hiszen egyedül kellett döntenie, mások viszont ezt a felhatalmazást jónak tartották a gyors cselekvéshez. A hétvégi intézkedésekre való felhatalmazással kapcsolatban azt is megfogalmazták, hogy a lakosság biztosan nem érti, miért csak hétvégén lesz főnök a polgármester, hét közben pedig nem tehet semmit (a felhatalmazást főleg az üdülő- és kirándulóhelyeken használták ki a polgármesterek, nem is mindig saját lakosságuk, hanem a helyi üdülővendégek és a kirándulók/turisták védelme érdekében). Volt olyan kistélepülési polgármester, aki kifejezetten károsnak tartotta a testületi működés felfüggesztésének lehetőségét, ami a kistélepüléseken jellemző alacsony testületi létszámok miatt nem is életszerű, viszont hozzájárult a bizalmatlanság kialakulásához. Így az a veszély is fennállt, hogy a polgármester támasz nélkül érezte magát, mert sem a központtól, sem helyben nem kapott igazán támogatást.

Voltak olyan városvezetők, akik kezdettől fogva kollektív döntési mechanizmust alakítottak ki, helyi operatív stábot hoztak létre az önkormányzati választott vezetők, képviselők, intézményvezetők, Ezek a változó összetételű testületek rendszeresen működtek nyolc vizsgált városban (a vizsgált városok 35 százaléka), de nem mindig személyes részvétellel, hanem kör e-mailek vagy videokonferenciák formájában. Volt, ahol az eredetileg megalapított „operatív stáb” nem csak az önkormányzati szféra képviselőiből állt (pl. rendőrségi vezető, kórházigazgató is tagja volt), de végül is nem működött a későbbiekben, mert, mint a polgármester fogalmazott: „nem volt rá szükség”.

Több polgármester úgy nyilatkozott, hogy igyekezett a döntések politikai előkészítésébe minden felet bevonni, konzultált a frakciókkal, és a képviselők többsége aktívnak mutatkozott. A nagyobb településeken működtették a bizottságokat is különböző távformákban. Több polgármester jelezte, hogy nem akart visszaélni a felhatalmazásával, mert, ahogy egyikük fogalmazott, az „*később visszaüthet*”. Összhangban a civilek bevonásának korábban már említett, korlátozott mértékével, a településvezetők többsége nem jelezte, hogy a civil szervezeteket rendszeresen bevonták volna a döntéshozásba, ahogy elvétve akadt csak arra példa, hogy helyi vállalkozó is tagja lett volna az operatív stábnak.

Többnyire működött valamilyen konzultációs forma, gyakran formálisan is a kollektív döntéshozás, szavazás volt jellemző, annak ellenére, hogy a döntéseket jogi értelemben a polgármester egy személyben hozta meg. Összességében inkább az a tapasztalat, hogy a döntések természete nem, csak a gyorsasága változott. Kisebbségben voltak az olyan vélemények, melyek szerint a testületi működés kiüresedett, az online formák pedig nem voltak alkalmasak igazi vitákra.

Az bizonyosnak tekinthető, hogy az önkormányzati vezetés és adminisztráció megbarátkozott az e-kormányzás gondolatával és valóságával is, s a legtöbbben az elektronikus ügyintézés, működés további alkalmazását tervezik.

Összegzés

Amint említettük, a felmérés célja elsősorban a COVID-19 vírus okozta járványhelyzetre adott önkormányzati reakciók leírása volt, ám a tapasztalatok alapján néhány általánosabb tanulság is leszűrhető.

- A helyi vezetők felismerték a digitális ügyintézés előnyeit, tehát elképzelhető, hogy az e-adminisztráció hosszú távon a hivatali működés és a lakossággal való kapcsolattartás terén is sokat erősödik. Ahhoz, hogy ez bekövetkezzen, egészen biztos, hogy kormányzati szintű infrastrukturális és képzési programokra lesz szükség.
- A megkérdezettek többsége nem érezte azt, hogy a működésüket, illetve szervezetüket érintően a helyzet megérett a gyökeres változásokra. Összességében a válság rövid távú pénzügyi következményeire koncentrálnak, és a keletkezett hiány visszapótlását is csak a kormányzattól érkező segítség, illetve kompenzáció formájában tudják elképzelni.
- A válaszokban csak nyomokban volt felfedezhető, hogy az önkormányzatok felismerték volna a civil és egyéb külső partnerek bevonásával járó előnyöket, sőt inkább arra törekedtek, hogy a saját kapacitásaikkal oldják meg a feladatokat.
- Hasonlóképpen, és intézményi háttér hiányában érthető módon, csak elvétve működött a térségi önkormányzati együttműködés, „mindenki a maga bajával volt elfoglalva”.
- A szakirodalom, illetve a nemzetközi tapasztalatok rövid bemutatásakor láthattuk, hogy a krízishelyzetekben különösen felértékelődik a szintek közötti együttműködés szerepe. Általánosságban a felmérés nem tükrözte vissza azt a különösen az ellenzéki médiában domináns véleményt, hogy a járvány végképp kielezte a kormányzat és az önkormányzatok közötti kapcsolatrendszerét. Kétségtelen, hogy az információk hiányára, illetve a pénzügyi elvonások súlyos következményeire is sokan panaszkodtak, de arról, hogy (tovább) romlott volna a kormányzattal való kapcsolat, adataink alapján nem beszélhetünk. A vélemények politikai alapállástól függetlenül is meglehetősen homogének voltak, inkább a kistélepülések és nagyobb települések eltérő érintettsége volt differenciáló tényező.
- A válaszokból leszűrhető, hogy az országos hatókörű rendeletek kivételével az önkormányzatokat nem különösebben instruálták sem a kormányzati, sem területi szintről, a helyi sajátosságok figyelembevételével, maguk oldották meg a helyi feladatokat az írásban, illetve online kapott

rendelkezések alapján. Ez egyúttal olyan differenciált megoldásrendszert eredményezett, amely képes volt a helyi adottságokra érzéketlen központi szabályozás hiányosságainak pótlására, az intézkedések hatékonyságának növelésére. A megyei államigazgatás és a megyei önkormányzatok többsége sem mutatott aktivitást a helyi önkormányzatok összefogásában, segítésében.

- Az egyes lakossági csoportok gyakran egyéni szintű problémáinak felismerésében és az adekvát segítségi módok szolgáltatásában a kistélepülések bizonyultak a legsikeresebbnek, a méretükből adódó, kapcsolati és „ismereti” tőkére támaszkodva.
- Tény az is, hogy a járvány kezelése, illetve a védekezés nem vonultatott fel túlságosan gazdag, helyre szabott eszköztárat, ami természetesen összefügg azzal, hogy a járvány lefolyása, hatásai viszonylag hasonló módon érvényesültek mindenütt, legfeljebb a mértékben volt különbség. Ami nyitott kérdés, hogy a járvány második hullámával miként birkóznak meg az önkormányzatok, támaszkodnak-e a felhalmozott tapasztalatokra, illetve tudatosabban készülnek-e fel a várható kihívásokra.

Vélhetően a következmények, hatások kezelése lesz az a kihívás, ami az önkormányzatokat sokkal inkább megmozgatja. A helyi gazdaság életben tartása ugyan az önkormányzatok alapfeladata – bár a megkérdezettek túlnyomó többsége e tekintetben is az állam segítségére számít –, de a települések különböző mértékű járványérintettsége és eszköztára, helyzete nyilvánvalóan eltérő megközelítéseket és politikákat kíván. Fontos lenne, hogy a kormányzat válságkezelő, foglalkoztatást segítő programjai figyelembe vegyék a területi-települési különbségeket, sajátosságokat, ugyanakkor a reziliencia és a hosszú távú fenntarthatóság, szempontjaival is számoljanak.

Kéziratunk zárása idején már benne vagyunk a járvány második hullámában, amelyben a járványkezelés, illetve a következmények, hatások kezelése közpolitikai értelemben „összecsúszott”; a járvány kezelésének módja a várható gazdasági következményekre és társadalmi hatásokra figyelemmel történik. Ha a reziliencia felől közelítünk, akkor nyilvánvaló, hogy a komplexebb gondolkodásmód és eszközrendszer használata ebben a nem tisztán járványkezelő kontextusban nagyobb eséllyel rendelkezik. Sajnos a járvány első hulláma során sem a szervezeti tanulás, a hosszabb távú megoldások keresése, sem a vertikális és horizontális kooperációk nem váltak jellemzővé. A második hullámban az eddigi lépések tükrében az önkormányzatok képessé tétele és partneri bevonása tekintetében sem látszik változás. Úgy tűnik, hogy az önkormányzatok rezilienciája összességében nem fog erősödni, ahhoz ugyanis mozgósítható forrásokra, nagyobb mozgástérre és legalább békés központi-helyi viszonyrendszerre lenne szükség.

Jegyzet

1. A telefonos interjúk elkészítéséért és rögzítéséért a következő kollégáknak tartozunk köszönettel: Baranyai Nóra, Finta István, Gál Zoltán, Hajdú Zoltán, Hardi Tamás, Horeczki Réka, Jóna László, Keller Judit, Koós Bálint, Kovács András Donát, Kovács Katalin, Kovács Sándor Zsolt, Kovács Bence, Lados Mihály, Lennert József, Mezei Cecília, Mezei Katalin (Széchenyi István Egyetem), Németh Krisztina, Póla Péter, Velkey Gábor, Zsibók Zsuzsanna. Dombi Péter összesítette a kérdőíveket és elkészítette az elsődleges elemzéseket. Külön köszönet jár Kovács Sándor Zsoltnak projektszervező munkájáért.
2. http://www.docs.rkk.hu/rkkweb/Palne_etal_onkormanyzati_szerepek.pdf
3. Eredetileg annak az 50 településnek a vezetőjéhez fordultunk, amelyek egy négy évvel ezelőtt megvalósított KÖFOP vizsgálat színterei voltak, hat településről azonban nem sikerült információt kapnunk.

Irodalom

- Baranyai N., Barsi B., Nárai M. (2020): Helyi önkormányzatok online kommunikációja a COVID-19 járvány idején Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 3., 281-294. <https://doi.org/10.17649/TET.34.3.3294>
- Boschma, R. (2015): Towards an Evolutionary Perspective on Regional Resilience. *Regional Studies*, 5., 733-751. <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2014.959481>
- Bouckaert, G., Galli, D., Reiter, R., Kuhlmann, S., Van Hecke, S. (2020): *European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis*. doi:10.1111/puar.13242
- Christopherson, S-M., Jonathan, P. T. (2010): Regional resilience: theoretical and empirical perspectives. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3., 3-10. doi:10.1093/cjres/rsq004
- Phillipson, J., Gorton, M., Turner, R., Shucksmith, M., Aitken-McDermott, K., Areal, F., Cowie, P., Hubbard, C., Maioli, S., McAreavey, R., Souza Monteiro, D., Newbery, R., Panzone, L., Rowe, F., Shortall, S. (2020): *Covid-19 and rural economies*. <https://www.researchgate.net/publication/340840269>
- Jülich, S. (2017): Towards a Local-level Resilience Composite Index: Introducing Different Degrees of Indicator Quantification. *International Journal of Disaster Risk Science*, 8., 91-99. DOI 10.1007/s13753-017-0114-0
- Kolin P. (2020): Önkormányzati összefogás koronavírus-járvány idején. *Önkormányzat*, második negyedév, 9-18.
- Kovács S. Zs. (2020): Települési önkormányzatokat érintő bevételekiesések a járványhelyzetben. *Tér és Társadalom*, 2., 189-194. <https://doi.org/10.17649/TET.34.2.3263>
- OECD (2020a): *Coronavirus (COVID-19): City Policy Responses*. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff/> (Letöltés: 2020.10.05.)
- OECD (2020b): *Policy implications of Coronavirus crisis or rural development*. <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/policy-implications-of-coronavirus-crisis-for-rural-development-6b9d189a/> (Letöltés: 2020.10.05.)
- Pöhler, J., Ruf, V., Schomaker, R. M., Bauer, M. (2020): *Wie krisenfest ist die deutsche Kommunalverwaltung. Erkenntnisse aus einer deutschlandweiten Befragung von Kreis-, -Gemeinde und Stadtverwaltungen*. Working paper No 15. Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis, Speyer https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Lehrstuehle/Bauer/Bauer/Bauer_MW_Poehler_Ruf_Schomaker_2020_Krisenfestigkeit_deutscher_Verwaltungen_WP_15.pdf (Letöltés: 2020.10.05.)
- Sebestyénné Szép T., Szendi N., Nagy Z., Tóth G. (2020): A gazdasági reziliencia és a városhálózaton belüli centralitás közötti összefüggések vizsgálata. *Területi Statisztika*, 3., 352-370.
- Welsh, M. (2014): Resilience and responsibility: Governing uncertainty in a complex world. *Geographical Journal*, 1., 15-26. doi: 10.1111/geoj.12012.