

Önkormányzati szerepek a koronavírus járvány kezelésében

Műhelytanulmány

**Baranyai Nóra, Barsi Boglárka, Finta István, Kovács Katalin, Kovács Sándor Zsolt,
Nárai Márta és Pálné Kovács Ilona**

Kutatásvezető, szerkesztő: Pálné Kovács Ilona

Technikai szerkesztő: Dombi Péter

KRTK Regionális Kutatások Intézete

1. Bevezetés

A zárójelentés alapját képező empirikus kutatás a KRTK Regionális Kutatások Intézete kollektívájának kollektív vállalkozása volt 2020. április-május folyamán. Az intézet mintegy 20 kutatója¹ közösen alakította ki a tematikát, jórészt kollektív munka volt a telefonos kérdőív összeállítása és maga a lekérdezés is. A lekérdezéssel összeállt adatokat, információkat Finta István, Kovács Katalin és Pálné Kovács Ilona dolgozta fel. Külön kutatási blokk volt az önkormányzati honlapok elemzése (Baranyai Nóra, Barsi Boglárka és Nárai Márta), illetve Kovács Sándor Zsolt az önkormányzati költségvetéseket érintő problémákat dolgozta fel. Mindkét témában külön jelentések készültek és kerültek publikálásra. Jelen műhelytanulmány a kutatás valamennyi elemét tartalmazza annak érdekében, hogy átfogó képet kapjunk az önkormányzatok szerepvállalásáról a 2020. március közepe és május vége közötti időszakban.

A kutatás körülményei, módszertana

A kutatás empirikus gerincét a 44 településre kiterjedő telefonos kérdőíves lekérdezés alkotta (1. és 2. táblázat). A települések kiválasztása elsősorban egy korábbi intézeti ÁROP (Helyi

¹ Köszönettel tartozunk a következő kollégáknak a telefonos interjúk elkészítéséért és rögzítéséért: 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 a kérdőíveket összesítette és elkészítette az elsődleges elemzéseket.

közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása, 2014) illetve KÖFOP (Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program, 2018) kutatás (ÁROP 2014, KÖFOP 2018) során elemzett településkörre (50) támaszkodott, abból a megfontolásból, hogy ott a kollégáinknak nagyobb helyismerete volt, és rendelkezésre álltak a helyi infrastruktúráról, közszolgáltatásokról az alapvető információk. Sajnos nem sikerült minden települési vezetőt (polgármestert, alpolgármestert, jegyzőt, kabinetvezetőt, kirendeltségvezetőt) újra szóra bírni, ezért kismértékben változott a települések köre.

1. táblázat. A felmérésben részt vevő települések száma jogállás, önkormányzati típus és méret szerint

		0 - 1000 fő	1000 - 2000 fő	2000 fő felett
Községek (21)	Önálló önkormányzati hivatal (3)	–	–	3
	Közös önkormányzati hivatal székhely település (13)	4	5	4
	Közös önkormányzati hivatal tag település (5)	4	1	–
		0 - 10 000 fő	10 000 - 100 000	100 000 fő felett
Városok (23)	Megyei jogú város (5)	–	3	2
	Járásshékhely (13)	3	10	–
	Nem járásshékhely (5)	3	2	–

2. táblázat. A felmérésben részt vevő települések száma településkategóriák és régiók szerint

		Dunántúl	Alföld és Észak	Közép-Magyarország
Funkcionális várostérség	Fővárosi agglomeráció (3)	–	–	3
	Országos jelentőségű város térsége (5)	4	1	
	Regionális jelentőségű város térsége (12)	9	3	–
	Hagyományos kisvárosias térség (14)	12	2	–
	Mezővárosias térség (4)	–	3	1
	Aprófalvas térség (5)	4	1	–
	Tanyás térség (1)	–	1	–
	Hátrányos helyzet	Kedvezményezett járáshoz tartozó település (8)	4	3
Fejlesztendő járáshoz tartozó település (7)		3	4	–
Jelentős munkanélküliséggel sújtott település (7)		5	2	–
Speciális helyzet	Turisztikai vonzerővel rendelkező vagy üdülőtelepülés (7)	5	2	–
	Határ menti település (6)	5	1	–
	Városhiányos térség települése (7)	7	–	–

A lekérdezés a mellékletben lévő kérdőív alapján telefonon vagy személyesen zajlott. A kérdezők a beszélgetésről kiegészítő feljegyzéseket is készítettek, illetve releváns, rendelkezésre bocsátott dokumentumokat is felhasználtak.

A kérdések összeállítása két célt követett. Egyrészt regisztrálni, leírni, részben elemezni szeretnénk volna a településeken az önkormányzatok szerepvállalását, annak tartalmát,

eszközeit, a kialakított kapcsolatrendszereket. Ugyanakkor a következő fejezetben vázolt elméleti keretek között törekedtünk tágabb következtetések levonására is, ahol az összegyűjtött információk erre lehetőséget adtak.

2. Elméleti keretek dióhéjban: Reziliencia és válságkezelés (Pálné Kovács Ilona)

A COVID-19 járvány lázba hozta a világ tudományos műhelyeit, s nem csak a koronavírushoz kapcsolódó természet-, illetve élettudományi kérdések megválaszolása érdekében. A közgazdasági, szociológiai elemzések szükségessége aligha vitatható a társadalmi, gazdasági következmények megismerése és kezelése szempontjából. De ugyancsak fontos értékelni a válságkezelő lépéseket a kormányzás mindegyik (globális, nemzeti, regionális és helyi) metszetében, ahhoz, hogy a hosszabb távú hatásokat és lépéseket a felhalmozott tapasztalatokra, és a tényleges feltételekre szabhassuk.

A természettudományos és társadalomtudományi megközelítések a reziliencia fogalma alatt értelemszerűen kapcsolódtak össze abban a korszakban, amikor a katasztrófák elhárításában, pontosabban megelőzésében, és a külsődleges hatásokhoz való rendszerszintű alkalmazkodásban növekvő szerepet vállalnak a kormányzatok. Ugyanakkor a plurális közelítés egyben elengedhetetlen, még akkor is, ha a fogalom a nagyon sokfajta elméleti tudományterületi platform okán erősen vitatott, újabb fogalmak, például a panarchia bevezetésével (Welsh, 2014). A társadalomtudományos kutatások már hosszabb ideje foglalkoznak a különböző típusú válságok, katasztrófák kezelésével, kormányzási megoldásaival, a sérülékenység, alkalmazkodóképesség, katasztrófaelhárítás, kockázatmenedzsment fogalmait, megközelítéseit alkalmazva. Az utóbbi időszakban ezek az irányok a komplex módon értelmezett reziliencia fogalma alatt kapcsolódtak össze, például a panarchia fogalma segítségével elsősorban a hálózatos kormányzásra és a (globális) léptékre koncentrálnak (Welsh, 2014:17). Egyre gyakrabban alkalmaznak mennyiségi mérési módszereket, különböző speciális és komplex indexeket (Sebestyén et al. 2020, Jülich, 2017).

A reziliencia fogalma nem csak tudományos viták tárgya, nemzeti kormányok és 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). Sebestyén és szerzőtársai említett tanulmányában idézik a Világbank 2014-ben publikált definícióját (Sebestyén, 2020:355), amelyik rendszerek, egyének külső körülményekhez való alkalmazkodási, illetve a sokkokkal szembeni ellenállási képességeként írja le a jelenséget. Ehhez kapcsolódva jelent meg a fenntarthatóság igénye, már nem csak környezeti, hanem gazdasági, társadalmi értelemben is.

Ha a reziliencia képességét társadalmi rendszerekhez, szervezetekhez, közösségekhez kötjük, akkor válik különösen fontossá a tanulás szerepe. Azt feltételezhetjük, hogy a válságok menedzselése során az érintett intézmények jó esetben megtanulnak alkalmazkodni, együttműködni, folyamatokat szabályozni, generálni. A szervezeti tanulás végbemegy egyedi szervezeti keretekben, de a rendszer egésze szintjén is értelmezni kell a tanulást. Szisztematikus elemzésekre van szükség ahhoz, hogy a következő válságokra felkészültebbek legyenek a szereplők, illetve a hosszú távú alkalmazkodóképességük (reziliencia) is javuljon, és fenntartható működést biztosítson a változások bizonytalansága ellenére.

A reziliencia az utóbbi évtized népszerű tudományos témája a regionális kutatások terén is. A vizsgált „szereplők” lehetnek régiók, városok, sőt a legkisebb települések is. Amikor Boschma (2015) a regionális reziliencia fogalmának megalkotására törekszik, rendkívül kiterjedt szakirodalmat dolgoz fel, és sorolja, milyen katasztrófák, traumák, krízisek mentén foglalkozott már a szakirodalom a rezilienciával, tehát azzal, hogy milyen módon képes megbirkózni a világ, egy ország vagy egy régió, az egyén vagy szervezet a váratlan helyzetekkel, a terrortámadástól a természeti katasztrófákon át a gazdasági világválságig, ami különösen jelentős érdeklődést váltott ki a kutatók körében. A reziliencia természetesen nem új fogalom, illetve jelenség, hiszen a történelem során számtalan hirtelen, gyakran váratlan esemény következett be, amire az érintetteknek válaszolnia kellett. A kérdés az Boschma szerint, hogy a válasz során a korábbi állapothoz való visszatérés, vagy valamilyen megújulás következik-e be. Az evolucionista megközelítés inkább arra törekszik, hogy megértse, milyen feltételek mellett képes egy régió hosszú távon fenntartható pályán maradni a rövid távú sokkok ellenére. Ebben a felfogásban a reziliencia egy folyamatos alkalmazkodási folyamat, amelyiknek nem valami régi vagy új equilibrium fenntartása a célja, és sikerét nem a múltbeli sikereire alapozza. Boschma szerint ez a megközelítés a történeti örökséget negatívumként fogja fel (útfüggőség), ami több szempontból sem szerencsés. Az a feladat, hogy megértsük, hogyan érinti a sokk a régiót, és milyen kapacitásai vannak új fejlődési pályára lépni, mit jelent a hosszú távú adaptációs kapacitás.

Boschma kiemeli a tudáshálózatok szerepét, sok egyéb gazdasági, gazdaságföldrajzi stb. tényező mellett. Ugyancsak fontosnak tartja az intézmények szerepét. Megemlíti, hogy Detroit a példa arra, amikor a hagyományos ipari szervezetek és a politikai elit ellenáll a változásoknak, s ezzel sodorja válságba a régiót. Ennek ellenére Boschma szerint azok a régiók rendelkeznek nagyobb adaptibilitással, amelyek történetileg beágyazottak, s a történeti gyökerek ismerete segít az alkalmazkodási stratégiai megválasztásában, tehát nem csak korlát, hanem lehetőség is. Az intézményeknek és a hálózatoknak kiemelt szerepe van abban, hogy változásokat generáljanak a gazdasági szerkezetben is. Fontos a kormányzás minőségének elemzése is, illetve annak megértése, hogy melyek a fejlődés, változás vezető szereplői. Christopherson és társai (2010) hívják fel ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a kormányzatok szerepének értékelésében sem szabad elkövetni azt az egyoldalúságot, ami a versenyképességgel foglalkozó szakirodalmat jellemezte, nevezetesen, hogy ugyanazon sajátosságokat, modelleket várta el, tartotta helyesnek nagyon különböző körülmények között, illetve térségekben.

Vannak olyan tudományos elemzések, amelyek lokális szinten törekszenek a rezilienciát értelmezni és mérni. Jülich (2017) olyan kutatásról számol be, amelyben az alkalmazkodás (akció), a tanulás és a kapacitások, források közötti összefüggéseket elemezték és számszerűsítették. Ugyan a szerző elsődleges célja módszertani fejlesztés, nevezetesen bizonyos indikátorok tesztelése, de azért fontos a számunkra, mert rámutat arra, hogy a reziliencia elsősorban nemzeti, globális, regionális léptékben az érdeklődés fókusz, miközben a lokális lépték elhanyagolódik, pedig a veszélyhelyzetekhez való alkalmazkodás lokálisan differenciált. A szerző például kiemeli a helyi társadalom szerepét, rámutatva a helyi közösség belső kohéziójának szerepére, például a településen lakás idejének hosszát, illetve a lakosság múltbeli tapasztalatait, veszélyre való tudatos felkészültségét értékelve. A helyi társadalom tudása, kapacitásai, támogató attitűdje nagyon sok elemzés szerint a kormányzás hatékonyságát növelő tényező. A helyi közösségekhez, városokhoz kötött reziliencia értelmezések betölthetnek populista, politikailag mobilizáló rendszerváltó politikai célokat is, (amilyen például az ún. transition towns mozgalom), áthárítva a felelősséget a közhatalmi rezsimektől az egyénekre és közösségekre (Welsh, 2014).

A reziliencia irodalom nagyon vázlatos áttekintése számunkra azzal a fontos tanulással jár, hogy az intézményi, kormányzati rendszerek sokkokhoz való alkalmazkodási képessége nagyon komplex tényezőrendszer mentén elemezhető, s a válságkezelés maga sem korlátozódhat az akut válsághelyzetek konkrét intézkedéseire. Az is egyértelmű, hogy az

intézményeknek, a kormányzásnak nagy jelentőséget tulajdonítanak, s általános felismerés, hogy a válságok menedzsmentje is sokszintű és sokszektorú. Valamennyi elméleti megközelítés ugyanakkor nyitott, kooperatív döntési mechanizmusokat preferál, amelyekben adva van a tanulás, a gyors reagálás, a változások menedzselésének lehetősége, és a hosszabb távú alkalmazkodási stratégiák szükségessége.

3. Néhány nemzetközi kutatási eredmény a COVID-19 járvánnyal kapcsolatban (Pálné Kovács Ilona)

Még alig csengett le 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, jelesül a nemzeti kormányzatok erős dominanciáját mind a nemzetközi szerepvállaláshoz, mind pedig a helyihez képest. A német, francia, belga és olasz válságkezelés négy hónapját elemző tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy noha voltak közös sajátosságok, mégis érvényesült az egyes országok kormányzási kultúrája, centralizált vagy decentralizált felépítése, az állam és társadalom viszonyrendszere is.

Noha túl korai a megtett intézkedésekről értékelést adni, a folyamatok leírása is visszatükrözi az unió és tagállamok aszimmetrikus hatalmi helyzetét, amiről a hivatkozott tanulmány szerzőinek véleménye, hogy a nacionalista logika nem volt tökéletes megoldás, miközben tény, hogy a folyamatok dinamikája gyors döntéseket igényelt, a koordináció akadályokba ütközött, elsősorban azért, mert noha a világ és az európai országok is átéltek az utóbbi évtizedekben egészségügyi és egyéb válsághelyzeteket, mégsem voltak felkészülve a járvány kezelésére.

Az OECD is készített egy gyorselemzést a városok járvánnyal kapcsolatos reakcióiról (OECD, 2020a). A tanulmány a városi önkormányzatok szerepét egyrészt a központi kormányzati intézkedések helyi végrehajtásában, hangsúlyozva a két kormányzási szint szoros együttműködését, másrészt viszont kifejezetten újító jellegű, bottom up kezdeményezések elindításában jelölte meg, különösen a legsérülékenyebb társadalmi csoportokat célozva meg. A több tucat városról készült gyorselemzés alapján hat aktivitáscsoportot különítettek el: (1) kommunikáció, a tudatosság, fegyelem növelése, (2) munkahelyek megőrzése, ingázás segítése, (3) a távolságtartás ellenőrzése, a szabályok

finomhangolása, (4) célzott intézkedések a veszélyeztetett csoportok irányában, (5) helyi közszolgáltatások, különösen víz és szemétszállítás, (6) gazdaságtámogatás.

Természetesen az egyes városok kapacitásai nagyon különbözőek nem csak országok között, hanem egyes országokon belül is. Különösen sok újítás, változás jelent meg a digitális, online technológiák alkalmazásában. Fontos tapasztalat volt, hogy sok város már a válság idején is gondolkodott a válság utáni feladatokkal és következményekkel. A kormányzatokkal való együttműködés mindenütt nagyon szoros volt, függetlenül a decentralizáció mértékétől. Ez a megállapítás látszólag ellentmond az előbb említett európai összehasonlító kutatásnak, de az OECD tanulmányban a hangsúly inkább azon volt, hogy a két szint együttműködik, de ennek mértéke, módja árnyaltabban került elemzésre Bouckaert és társai tanulmányában.

A helyi kommunikációban a polgármesterek vezető szerepet játszottak, de gyakran bevontak népszerű személyiségeket is. Sok városban hoztak létre online adatbázisokat a fertőzés alakulásáról, illetve osztották meg tapasztalataikat a többi várossal. Trentóban olyan honlapot fejlesztettek, ahol minden fontos információt egy helyen lehetett elérni, sok helyen figyeltek a többnyelvű informálásra is. Számos esetben a Facebook vált a fő információs platformmá a honlapok helyett. Volt város (Lima), ahol szinte a járvány megjelenésével egyidőben tért át a képviselő testület az online ülésre.

Sok önkormányzat a maga személyzete tekintetében távmunkát rendelt el, de a helyi vállalkozásokat is támogatta ebben már jóval előbb, mint ahogy ezt országosan bevezették. A szociális távolság betartása érdekében is sok olyan intézkedést vezettek be, amelyekre csak később került sor országosan.

A veszélyeztetett csoportokkal (betegek, idősek, hajléktalanok) való foglalkozás tipikusan önkormányzati feladata éppen a közelség miatt. Sok helyen felfüggesztették a bérletfizetési kötelezettséget, élelmiszer bankokat, új ideiglenes szálláshelyeket, tisztálkodó helyeket hoztak létre, speciális segélytelefon vonalakat működtettek, enyhe fertőzötteknek speciális gondozókat rendeztek be, bevásárlásokat bonyolítottak (Ljubljanában például a buszsofőrök csinálták), az egészségügyi személyzetet segítették speciális szállásokkal, pihenőkkel stb. Sok városban ezekbe a szolgáltatásokba bevonták a civil szervezeteket is.

A különböző közszolgáltatásoknál voltak változások, különösen a szemétszállításban. Több helyen derül ki, hogy nincs például speciális szabályozás a vészhelyzetekre a szemétszállításban.

Sok önkormányzat adott pénzügyi segítséget helyi vállalkozásoknak, tanácsadó szolgáltatásokat indítottak kisvállalkozások számára, Milánóban az önkormányzat kezdeményezett saját forrásokból nyújtott támogatással egy kölcsönös segítői alapot (már az elő napon 800.000 euró került a közös kasszába) a vállalkozások számára. Máshol adózási halasztásokat, kedvezményeket adtak.

A riport mellékletben sorolta fel azokat a nemzetközi szervezeteket, önkormányzati szövetségeket, amelyek segítették tagjaikat a járvány idején.

Egy brit tanulmány a rurális térségek helyi gazdaságára koncentráló gyorselemzés eredményeit foglalja össze (Phillipson et al, 2020). A szerzők arra utalnak, hogy a helyi közösségek rezilienciájára már a korábbi krízishelyzetek is rámutattak (pl. 2001 száj és körömfájás, 2007-2008 gazdasági válság). A ritkábban lakott térségek, ahol jellemző továbbá az otthon végzett munka, ellenállóbbnak mutatkoznak járvány idején. Ugyanakkor a közlekedési korlátozások hátrányosabbak lehetnek a vidéki térségek számára, ahol minden szolgáltatás és a munka is csak nagyobb távolságból érhető el. Nem lehet tehát uniformizált véleményt alkotni az egyes térségek pozitív vagy negatív érintettségéről.

A vidéki térségek gazdasága leghátrányosabban azokban az ágazatokban érintett, amelyekben a terméket nem helyben fogyasztják, illetve ahol a kormányzati közegészségügyi restrikciónak a legközvetlenebbül jelentkezik. Ugyancsak a leghátrányosabb helyzetbe kerülnek azok a vállalkozások, amelyek munkaerő-intenzívek. Az agrárágazatban azok a vállalkozások érintettek a leginkább, ahol idény-, vendégmunkára nagymértékben támaszkodnak.

Társadalmi szempontból a vidéki térségek előregedett népessége nagyobb veszélyt jelent és fokozottabb gondoskodást igényel. A távmunka lehetősége is korlátozottabb a rosszabb digitális infrastruktúra (sávszélesség) miatt. De ez érinti a vidéki iskolákat is.

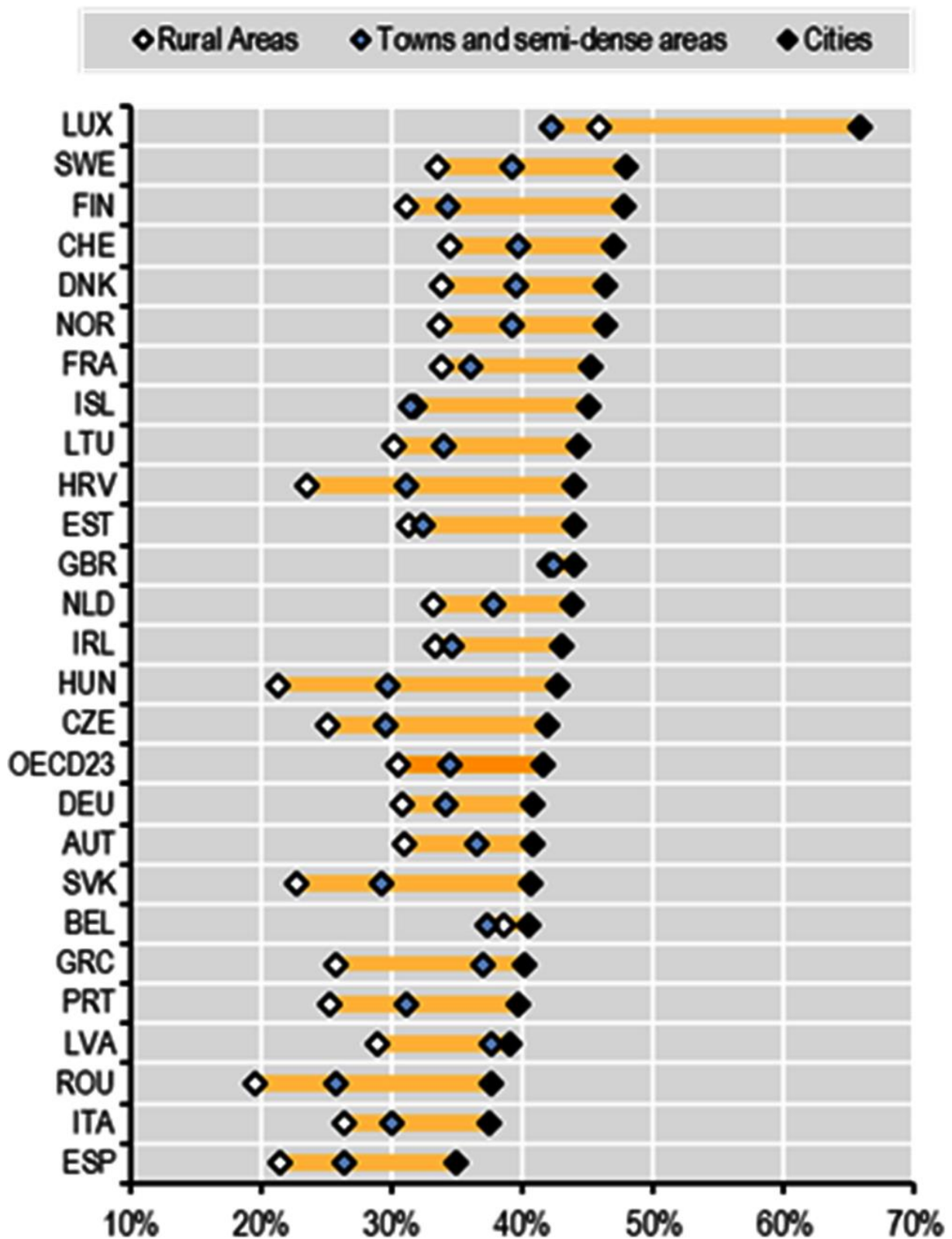
A korlátozott kommunikáció az egyedül élő, idős népességgel, amelyik már eleve szociális gondoskodásra szorul, súlyos mentális problémákhoz vezet. A fiatal korosztály izoláltsága egyelőre rejtett, de súlyos sérülésekkel járhat. Az „idegenekkel”, turistákkal szembeni konfliktusok is kiéleződhetnek. Sajátos hatások észlelhetők a vidéki önkéntes, civil szektorban, miután pénzügyileg nagyon jelentős veszteségeket szenvednek el, éppen azok, amelyek nem rendelkeznek a kritikus mérettel a vidéki térségekben. Hasonló pénzügyi krízishelyzetbe kerülnek a községházak, kocsmák, amelyek vidéken lényegében közösségi intézmények.

A vidéki gazdaság és közösségek azért sérülékenyek és kevésbé képesek alkalmazkodásra, mert a kritikus méretet nem érik el, nem tudnak mobilizálni forrásokat, nincsenek megtakarításaik, értékesíthető vagyonuk. Az alkalmi munkavállalók ugyancsak erősen veszélyeztetettek. Ennek ellenére természetesen várható, hogy vidéki térségekben is megjelennek dinamikus innovációk.

A kormányzatoknak tehát különösen figyelni kell a vidéki térségek speciális problémáira, és a beavatkozásokat is méltányosan kell térben elosztania, s ehhez korrekt módon követni, ellenőrizni kell a helyzetet a helyi önkormányzatok segítségével. A kormányzatok akkor követnek el nagy hibát, ha a válság kezelésében is koncentrált megoldásokat követnek, hivatkozva az érintettek nagyobb számára. Arra is figyelni kell, hogy a támogatásokhoz való hozzájárulás mechanizmusai kezeljék az esélyegyenlőtlenségeket ezen a téren. Különösen fontos lenne a vidéki civil társadalmi szerveződések segítése, a háztartásokra való hosszú távú hatások elemzése. A tanulmány legfontosabb tanulsága, hogy a válságból való kilábalás is csak térben differenciált megoldásokkal érhető el.

Egy másik OECD tanulmány a COVID-19 riportok körében szintén a vidéki térségekkel kapcsolatos specialitásokat tekintette át (OECD, 2020b). A rurális térségek járvánnyal kapcsolatos érintettségének a következő legfontosabb jellemzőit sorolja fel: magasabb a veszélyeztetett népesség aránya, nem diverzifikált a gazdaság, foglalkoztatottak sokkal kisebb része tud home office formában dolgozni (ld. 1. ábra), kisebb a népesség megtakarítása és jövedelme, az egészségügyi intézmények minőségük miatt nincsenek felkészülve a járványra, nagyobb a távolság a kórházaktól, rosszabb az internet ellátottság. A jelentés megállapítja, hogy ugyan a vidéki térségek sérülékenyebbek, de ugyanakkor a krízis felgyorsíthatja a technikai innovációt és hozzájárulhat a kooperációs készségek javulásához. A járványt követően a következő intézkedéseket látják a jelentés készítői a legfontosabbaknak a vidéki térségekben: digitális infrastruktúra fejlesztése, a távgondoskodás technikáinak kialakítása, pénzügyi és szakmai segítség a helyi közösségi vállalkozásoknak, a fenntarthatósági kritériumok következetes beépítése az intézkedésekbe, a társadalmi szolidaritási hálózatok erősítése. A nemzetközi tapasztalatok alapján különösen fontosnak tartják a helyi, regionális és központi szintek szerepeinek és eszközeinek az összehangolását, a képzést, felkészítést a távoktatásra, digitális ügyintézésre, és az állampolgári részvétel digitális eszközökkel való segítését.

1. ábra: Távmunkában is ellátható munkahelyek aránya vidéki, városi és nagyvárosi térségekben (%)



Note: The number of jobs in each country or region that can be done remotely as the percentage of total jobs. Information on the degree of urbanisation is only available for 28 EU countries. Forrás. OECD, 2020

Németországban egy országos kérdőíves felmérést végeztek községek, városok, járások körében 2019 második felében (Pöhler et al, 2020) azt kérdezve, vajon milyen a német önkormányzatok „krízisfelviselő képessége”. A felmérés során a szerzők arra a véleményre jutottak, hogy a német önkormányzatok jól vizsgáztak a korábbi menekültválság idején, amit annak köszönhetnek, hogy szilárd szerkezetük és tudásuk van az együttműködésre szakértőkkel, más hatóságokkal, önkéntesekkel stb. Ez a tudás tükröződött vissza sok tekintetben a koronavírus-járvány idején is. Föderális állam lévén a tartományok és a szövetség közös stratégiát dolgoztak ki kb. egy hét alatt, amihez képest néhány tartományban szigorúbb és átfogóbb intézkedésekre került sor. Ettől függetlenül az önkormányzatok a maguk hatáskörében már korlátozásokat vezettek be, rendezvényeket tiltottak be stb., érzékelték tehát, hogy az önkormányzatok maguk is felkészültek voltak a lépésekre.

A korábbi menekültválság bizonyította, hogy nem csak a válság kezelésére voltak képesek az önkormányzatok, hanem még pozitív hatás is származott belőle, ahogy a 2020-as felmérés bizonyítja. A megkérdezettek úgy nyilatkoztak, hogy nyitottabbá vált a működésük, és különböző innovációkat vezettek be. Különösen kiemelték a külső és belső szervezeti hálózati aktivitásban bekövetkezett tanulást. Nemcsak az egészségügyi hatóságok és a kereskedelem működött együtt az önkormányzatokkal, hanem az önkéntes szervezetek is, „egymást segítve”.

Az együttműködés mellett a korrekt információáramlást tartják fontosnak, a kormányzati, tartományi hivatalos honlapok mellett a helyi önkormányzatok is nagyon gyorsan reagáltak és alakították ki a tájékoztatási fórumokat.

A pandémia kezelésének nemzetközi tapasztalatairól szóló szemelvények nagyon változatos példákkal szolgálnak, s nyilvánvalóan kiütköznek az urbanizált, demográfiai és településfunkciók szerint speciális helyzetben lévő települések szerinti különbségek, mint ahogy a különböző kormányzati szintek szerepének eltérő érvényesülése. Ugyanakkor tény, hogy a válság kezelésében nagy mozgástér nem volt, a bevethető intézkedések köre jórészt determinált és ezért uniformizált. Amiben nagyobb különbségek tapasztalhatók, az a szereplők együttműködésének mértéke, módja. Ezért is kapott a mi lekérdésünkben is ez a témakör kiemelt szerepet. Továbbá az, hogy a rendelkezésre álló információk és kapacitások egyáltalán milyen szerepkört, reziliencia képességet alapoznak meg az önkormányzati szférában.

4. A KRTK-ban folytatott önkormányzati felmérés tapasztalatai

4.1 A kötelező feladatok végrehajtásának értékelése (Finta István)

Országunk krízishelyzetekre adott válaszainak hatékonysága alapvetően függ attól, hogy a központilag meghatározott kötelező intézkedések milyen eredményességgel hajthatók végre helyi szinten. A kérdőíves felmérés éppen ezért azt is fontosnak tartotta, hogy az önkormányzatokra háruló, a járványügyi helyzetet valamilyen formában kezelni hivatott, kötelező feladatokat értékelje. A kérdőíves felmérés során a kötelező feladatokra vonatkozó információgyűjtés nyilvánvalóan nem azt a célt szolgálta, hogy megismerkedjünk a központilag meghatározott kötelező feladatokkal, hiszen azok hiteles forrása maga a központi jogalkotó. Más tekintetben az is valószínűsíthető, hogy egyetlen megkérdezett tisztségviselő sem nyilatkozott volna úgy, hogy valamely, egyébként kötelező feladatot nem látják el az adott településen. Az értékelés alapját az olyan tartalmú válaszok képezték, amelyekben a megkérdezettek a veszélyhelyzettel kapcsolatos, kötelezően ellátandó helyi önkormányzati feladatokról nyilatkoztak. A válaszok lehetőséget biztosítottak egy olyan szempontrendszer kialakítására, amely alapján aztán további következtetések, javaslatok megfogalmazására nyílt lehetőség. Az értékelési szempontok az alábbiak szerint alakultak:

- A kötelező feladattal kapcsolatos intézkedések területi-települési típusra eső fajlagos átlaga, amely alapján a központi szabályozás területi differenciálási képességére tehetők megállapítások. (Az eredmények alapján közvetlenül is számszerűsíthető mutatók is képezhetők.)
- Az intézkedés típus szerinti csoportosítása szintén biztosít némi számszerűsítési lehetőséget, azonban itt önmagában a besorolás lehet tanulságos, míg a számszerűsített eredmények alapján nem célszerű messzemenő következtetéseket levonni
- A központi szabályozás jellege – mely lehet keret jellegű, vagy kizorító-részletező – alapvetően meghatározza a többszintű szabályozás – és ezzel együtt a többszintű kormányzás – lehetőségét, a helyi szint mozgásterét.

A szabályozás reziliencia képességgel való összefüggései különösen az alábbi szempontok alapján értékelhetők:

- értelmezhetőség;
- végrehajthatóság;
- a tájékoztatás.

A kötelező feladattal kapcsolatos intézkedések területi-települési típusra vonatkozó mutatói

A kötelező feladatok megkérdezettek által történő nevesítése leginkább azt a célt szolgálta, hogy megismerhetővé váljon, hogy az adott település-térségtípus képviselői mit tartanak leginkább fontosnak. Az egyes feladatok előfordulásának gyakorisága arra enged következtetni, hogy az említett feladatok a település-térség szempontjából biztosan fontosak voltak. Ha – elsőként – kizárólag a gyakoriságot vizsgáljuk, akkor a fajlagos mutatók alapján az állapítható meg, hogy érdemi különbségek az egyes település-, vagy térségtípusok között (egy kivételtől eltekintve) nem igazán tapasztalhatók. (3. táblázat)

3. táblázat. A kötelező feladatellátás mutatói

Kötelező intézkedések említése			
Lakosságszám	Településszám	Intézkedések száma	Egy településre eső átlagos db szám (fajlagos érték)
1000 fő alatti községek	8	28	3,5
1000 fő feletti községi jogállású település	13	69	5,3
Nem megyei jogú városok	18	112	6,2
Megyei jogú városok	5	34	6,8
Kedvezményezett járások települései	8	48	6

Az ezer fő alatti településekre irányuló kötelező feladatok, illetve az ezzel összefüggésben álló alacsonyabb értékű fajlagos mutató csekélyebb értéke magától értetődőnek tűnik, hiszen a központilag meghatározott kötelező feladatok jelentős része valamilyen intézmény (iskola, óvoda, művelődési ház, könyvtár, uszoda stb.) bezárására vonatkozik, az intézmények zöme az ezer fő alatti települések jelentős részében nem az önkormányzatokhoz tartozik. A járások fejlettségi szempontú besorolása alapján (290/2014. (XI. 26.) kormányrendelet) a kedvezményezett körbe tartozó települések közé szintén tartoznak olyan városok, ahol a kötelező feladatok száma felfelé tolja az átlagot. Ez tehát azt is jelenti, hogy a kötelező feladatok tekintetében a területi fejlettség alapján nem tehető különbség a különböző kategóriákba tartozó járások között. (Egy másik kategóriába – „fejlesztendő járások” – tartozó települések adatait is elemeztük, itt azonban olyan kevés volt az értékelhető válasz, hogy azok

eredményeinek bemutatása nem tűnt célszerűnek, illetőleg azokból megalapozott következtetések nem lettek volna levonhatók.)

Az intézkedések típusai

A krízishelyzet következtében helyi szinten végrehajtott intézkedések a rendelkezésre álló információk szerint az alábbi csoportokba sorolhatók:

- restriktív, tiltást jelentő intézkedések (a központilag meghatározott feladatok többsége ilyen tartalmú);
- segítő, valamilyen szolgáltatást biztosítani hivatott intézkedések (megjegyezhető, hogy e típus esetén gyakori az áthajlás, összerosódás az önként vállalt intézkedésekkel, melynek természetes oka, hogy helyben, a helyi sajátosságoknak megfelelően kívánják kiegészíteni a központilag előírt feladatokat);
- szervezés-átszervezési feladatot meghatározó intézkedések, amelyek leginkább az intézmények, vagy valamilyen szolgáltatás megváltozott biztosításával kapcsolatosak;
- csekély számban említett tájékoztatást szolgáló intézkedések;
- fertőtlenítéssel, konkrét egészségügyi védekezéssel kapcsolatos intézkedések, melyek a legkisebb számban kerültek említésre.

A kötelező feladatellátással összefüggésben felmerült intézkedések tekintetében nincsenek – és talán nem is lehetnek – jelentős tartalmi különbségek a település-térségtípusok között. Az intézkedések típusgyakorisága tekintetében – vagyis egy adott kategóriába hány intézkedés tartozik, milyen típusú intézkedéseket jeleztek leggyakrabban az egyes település-térségtípusok esetén – már figyelemre méltó különbségek tapasztalhatók (4. táblázat). A kötelező feladatokkal összefüggésben a 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. A szolgáltató-segítő típusú intézkedések legnagyobb számban az ezer fő alatti települések esetén kerültek szóba, míg legkisebb számban a megyei jogú városok válaszai között szerepeltek. (Ez alapján természetesen nem állítható, hogy bármely településtípus a valóságban nem kívánt segítséget nyújtani, és az sem, hogy nagyon sok segítséget nyújtott, de a válaszok gyakoriságából következő fontossági sorrend azért nem hagyható figyelmen kívül.)

4. táblázat. A kötelező intézkedések típus szerinti csoportosítása

Lakosságszám	Intézkedések típusa				
	Restriktív	Segítő	Szervező	Tájékoztató	Egészségügyi védekezéssel, megelőzéssel kapcsolatos
1000 fő alatti községek	barlang lezárása óvoda bezárása intézmények bezárása	étkeztetés idősek ellátása óvodai ügyelet biztosítása	Háziorvosi szolgáltatás átalakítása Védőnői szolgáltatás átalakítása óvoda ügyeleti rendben nyitvatartása iskolabezárás miatt ügyelet megszervezése	Felhívások, információk közzététele	–
1000 fő feletti községi jogállású település	Idősávós vásárlási korlátozás Kijárási korlátozás meghosszabbítása iskola bezárása óvoda bezárása Községi Könyvtár bezárása Műfüves futballpálya lezárása Kondicionáló terem bezárása nagyobb rendezvények 1 évvel történő elhalasztása közterületi korlátozások üzletek nyitvatartási korlátozása/zárása	Idősek, betegek ellátása Közétkeztetés biztosítása a szociálisan rászorultak, és a felügyeletben lévő gyermekek részére Segítségnyújtás a gyógyszer- és élelmiszervásárlásnál, napi egyszeri melegétkeztetésnél	Orvosi vizsgálatok átszervezése Védőnői tanácsadások átszervezése Polgármesteri Hivatal ügyfélfogadásának módosítása	Kijárási korlátozásról a lakosság tájékoztatása Jelentések, tájékoztatók küldése	Fertőtlenítés

Lakosságszám	Intézkedések típusa				
	Restriktív	Segítő	Szervező	Tájékoztató	Egészségügyi védekezéssel, megelőzéssel kapcsolatos
Nem megyei jogú városok	<p>Ünnepség lemondása, Ügyfélszolgálati korlátozások Óvodák, bölcsődék bezárása (III.14) Mozi, Műv. Kp, Könyvtár, Városgondozási Zrt bezárása, Önkéntes hálózat megszervezése Önkormányzati tulajdonú intézmények/terek bezárása Városháza ügyfélszolgálatá bezárása Parkoló lezárása</p>	<p>70 év felettiellátása, hatósági karanténban lévők ellátása közétkeztetés, idősek gyerekek, szociális rászorultaknak Koronavírus Védelmi Alap létrehozása Idősek ellátása (ebédkihordás, gyógyszerkiváltás) A 60 év felettiellátás és a 2-3 H-s gyerekek csomagot kaptak</p>	<p>Dolgozók 4 órára történő átállítása Lakbéremelés felfüggesztése Hivatal ügyfélfogadása, feladatellátás módja (elektronikus ügyintézés) Bölcsődei beiratkozás módja Óvodai beiratkozás módja</p>	<p>Folyamatos lakossági tájékoztatások Adatkezelési tájékoztató egyes országokból érkezők utazási információjának gyűjtésével megvalósuló adatkezelési tevékenységéről</p>	<p>Védőfelszerelés az intézményi és hivatali dolgozóknak Közterek, utcabútorok fertőtlenítése Játszóterek, közterületek, autóbusszmegállók, közösségi terek fertőtlenítése A fertőtlenítés minden intézményben biztosított A rászorulóknak maszkot és fertőtlenítőt kaptak Önkormányzati intézmények, orvosok részére védőeszközök, fertőtlenítő szerek vásárlása</p>

Lakosságszám	Intézkedések típusa				
	Restriktív	Segítő	Szervező	Tájékoztató	Egészségügyi védekezéssel, megelőzéssel kapcsolatos
Megyei jogú városok	Óvodák, bölcsődék bezárása Uszoda bezárása látogatási tilalom az önkormányzati fenntartású szociális otthonokban helyben biztosított étkeztetés megszüntetése az önkormányzati fenntartású intézményekben és iskolákban önkormányzati fenntartású múzeum, könyvtár, művelődési központ bezárása kijárási korlátozás bevezetése	A 70 év feletti ellátásának megszervezése a házi segítségnyújtás bázisán egészségügyi dolgozók számára a helyi közösségi közlekedés ingyenes biztosítása parkolás ingyenessé tétele Iparüzési adókötelezettségek teljesítésével kapcsolatos könnyítések rászoruló gyermekek étkeztetése	Három ügyeletes óvoda és egy ügyeletes bölcsőde kijelölése közétkeztetés átalakítása az alapellátás átszervezése Óvodákban és a bölcsődékben a gyermekek felügyeleti ellátása Több intézmény és városi cégek lezárása, home office elrendelése, munkaerő átcsoportosítás	Információs vonalak, felületek létrehozása különös tekintettel az idősgondozásra	Közüntézmények, idősothonok fokozott figyelme az alapos takarításra
Kedvezményezett járások települései	Ünnepség lemondása, Intézkedések a sportban Ügyfélszolgálati korlátozások Játszóterek bezárása Kijárási korlátozások Vendéglátóhelyek korlátozása Közterületek lezárása Óvoda szüneteltetése Fitneszterem bezárása Könyvtár bezárása Múzeum bezárása	70 éven felüliek számára bevásárlás biztosítása egészségügyi dolgozók számára a helyi közösségi közlekedés ingyenes biztosítása Idősek segítése	Bölcsődék, óvodák ügyeleti rendjének kialakítása Helyi „operatív csoport” új határozatai a hivatali és intézményi nyitva tartás korlátozásáról (az országos rendeleteknek megfelelően) Orvosi vizsgálatok átszervezése Védőnői tanácsadások átszervezése Polgármesteri Hivatal ügyfélfogadásának módosítása	Látogatási tilalmak, egészségügyi protokollok ismertetése helyi szinten Folyamatos lakossági tájékoztatások a Szakképzési Központ, a kórház és más intézetek (színház, mozi, múzeumok, könyvtár, sportlétesítmények, egyházak) közreműködésével	Fertőtlenítés

A szervezéssel-átszervezéssel kapcsolatos feladatok viszonylag kiegyenlített mértékben jelentek meg a különböző település-térségtípusok esetén, míg a tájékoztatási tevékenység a nem megyei jogú városok kategóriájában fordult elő legtöbbször.

A feladatellátásra vonatkozó válaszok egy része kétséget ébresztő volt a tekintetben, hogy a jelzett feladat amúgy is kötelező önkormányzati feladatnak számít, a veszélyhelyzettől függetlenül. A kétségek eloszlatása érdekében a válaszok utólagos ellenőrzésére került sor, amelyek alapján tisztázhatóvá vált, hogy pl. szociális étkeztetés, vagy szociális gondoskodás esetén mi az a többlet, amelyet az önkormányzatok a veszélyhelyzettel kapcsolatosan biztosítottak.

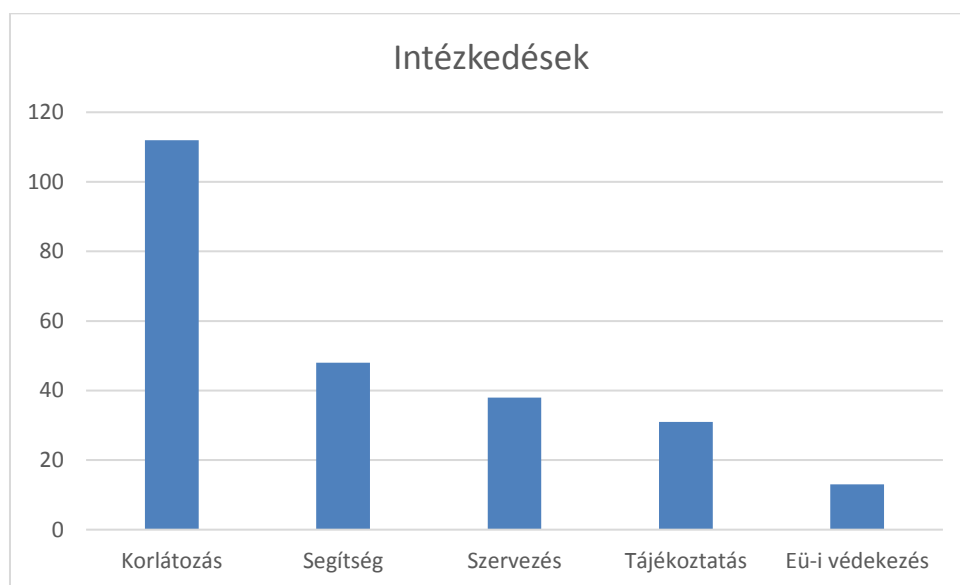
A több ízben említett szociális ellátás, illetve idősek gondozása ténylegesen a 46/2020. (III. 16.) kormányrendelet 2.§. (2) bekezdésével állt összefüggésben, amely szerint, ha a 70. életévét betöltött személy vállalja az otthonmaradást, és erről az önkormányzatot tájékoztatja, az ellátásáról való gondoskodás a települési önkormányzat polgármesterének feladata. Az ellátandók körébe tehát nem kizárólag a szociálisan rászoruló személyek tartoztak, hanem akár az egyébként jó anyagi körülmények között élő, megfelelő egészségi állapotú, ám egyedülálló hetven év feletti személyek is. A megkérdezettek szerint viszonylag csekély számban jelentkeztek ilyen igénnyel az érintettek, mivel – a tapasztalatok szerint – az ellátást inkább a családtagok, rokonok, szomszédok, jó barátok segítségével oldották meg. A tényleges ellátás biztosítása, megszervezése tekintetében a vidéki települések (legalábbis azok egy része) inkább előnyösebb helyzetben voltak, mivel ez az ellátás nagyon hasonlít, vagy azonos a falugondnokok által nyújtott szolgáltatásokkal (bevásárlás, gyógyszerkiváltás, ebédkihordás). Ezzel szemben a városokban falugondnoki szolgáltatás nem működik, ezért ott ezt a típusú ellátást meg kellett szervezni, ami – a rendelkezésre álló információk szerint – nem okozott nehézséget.

A gyermekétkeztetés szintén több ízben szerepelt, mint kötelezően ellátandó feladat, melynek biztosítása alaphelyzetben is önkormányzati kötelezettség. Jogszabály szerint csak az intézményt látogató gyermekek részére köteles az önkormányzat az étkeztetést biztosítani, és csak ilyen esetben igényelhet az önkormányzat központi támogatást. A veszélyhelyzetben azonban épp a jelenlét volt tiltott, ennek ellenére a vizsgált önkormányzatok döntő többsége – jóhiszeműen, és inkább önként vállalt feladatként értelmezhetően – biztosította a gyermekétkeztetést. (A kisebb települések esetén ki is hordták az ételt, a nagyobb városok –

amelyek erre nyilván nem voltak képesek – biztosították az étel eldobható edényekben történő átvételét.)

A 2. ábra és 5. táblázat mutatja a felmérésben említett 242 intézkedés megoszlását intézkedéstípusok szerint. Ha a korlátozó és átszervező rendelkezéseket összefoglalóan adminisztratív intézkedésnek tekintjük, akkor elmondható, hogy az összes említett intézkedés 62%-a adminisztratív természetű volt. Az intézkedési statisztikát illetően kiemelhető még, hogy az összes említésnek csak mintegy 5%-a tekinthető közvetlen egészségvédő (legtöbbször fertőtlenítést vagy védőfelszerelés használatát biztosító) rendelkezésnek. Az 5. táblázatban az intézkedések százalékos megoszlását falu-város bontásban is megadjuk. Látható, hogy a két csoportban nagyjából hasonló volt az intézkedések megoszlása.

2. ábra: A felmérés során említett intézkedéstípusok megoszlása



5. táblázat. A felmérés során említett intézkedéstípusok megoszlása településtípus szerint

	Korlátozás	Segítség	Szervezés	Tájékoztatás	Eü-i védekezés	Összesen
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

Kétszintű szabályozás kialakulása

A kétszintű szabályozás lehetősége alapvető fontosságú lehet bármely krízishelyzet gyors, rugalmas, a helyi sajátosságokat figyelembe vevő kezelése során. Ha a központi szabályozás keretjelleget, illetőleg egyenesen felhatalmazza a helyi önkormányzatokat a helyi viszonyoknak megfelelő rendelkezések kialakítására, akkor a kétszintű szabályozás valós szerepet tölthet be egy veszélyhelyzet következményeinek kezelésében. Ha a központi szabályozás a legapróbb részletekig meghatározza a végrehajtás elemeit, akkor ezzel kizorítja, valójában ellehetetleníti a helyi szintű jogalkotót. Ezzel együtt meghiúsul a helyi szint – jogi szabályozáson alapuló és a helyi igényekre választ adó – reagálási lehetősége.

A veszélyhelyzet időszaka alatt alkotott, az önkormányzatokat érintő központi jogszabályok tartalma többségében inkább keretjelleget tekinthető, a konkrét végrehajtást többnyire a helyi szintre bízta. Bizonyos esetekben (a hétvégére vonatkozó kijárási korlátozással összefüggésben meghozható önkormányzati intézkedésekről szóló kormányrendeletek) a központi jogalkotó kifejezetten felhatalmazta a helyi önkormányzatokat, a központi szabályozástól eltérő – igaz csak szigorítható – rendelkezések időszakos kialakítására.

A jövőbeni lehetséges krízishelyzetek kialakulása, kezelése során különösen fontos lenne fenntartani, kialakítani olyan sztenderdeket, ahol a központi és helyi jogalkotói arányok igazodnak a helyzet által megkívánt intézkedésekhez.

A szabályozás rezilienciaképességgel való összefüggései

Kétségtelen, hogy már a szabályozás többszintűségének kérdése is kapcsolódik a rezilienciaképesség fogalmi köréhez, azonban létezhetnek olyan területek is, amelyek esetén sokkal szorosabb az összefüggés a válaszadási, alkalmazkodó, vagy éppen ellenállási képesség, és a szabályozás alkalmazhatósága, alkalmassága között. Ilyen fontos területek lehetnek különösen a következők.

- **Az értelmezhetőség**

Amennyiben a központi szabályozás értelmezése helyi szinten problematikus, akkor – a krízishelyzetben különösen fontos – reakcióidő növekedhet a kritikus pont fölé. Az eltérő értelmezés persze a tekintetben is problémát okozhat, hogy a különböző végrehajtási gyakorlatok területileg olyan ellentmondásokhoz is vezethetnek, amelyek – szélsőséges esetben – nemhogy csökkentik, de akár növelhetik a veszély fokát (a vírus terjedését). Éppen ezért a központi jogszabályok megalkotása során különösen

fontosnak tűnik az egyértelműsége történő törekvés, ami nyilván akkor lehet a legeredményesebb, ha az érintettek értelmezése/véleménye már a megalkotás pillanatában ismert. (Ehhez persze létezniük kellene olyan élő csatornáknak, amelyeken keresztül az információk reális időn belül befolyhatnak, áramolhatnak. Ilyen csatornáknak a hazai jogalkotási mechanizmus híján van.)

A jelenlegi (COVID-19 első hullám) krízishelyzet ugyan jogértelmezés tekintetében nem járt katasztrofális következményekkel, de kisebb értelmezési nehézségek ebben az időszakban is adódtak. Ilyennek tekinthető például egy EMMI államtitkári leirat, amelyben az önkormányzatokat arra kérték, hogy „azon gyermekek számára, akiknél ez indokolt, helyben, optimális módon kell biztosítani az étkezés lehetőségét”. Az „akiknél ez indokolt” meghatározás tekintetében számos önkormányzat értelmezést kért a tárcától, de nem kapott.

A megyei védelmi bizottságok olyan felmérést kértek a helyi önkormányzatoktól, amelyben számot adnak a „speciális törődést” igénylő lakosokról. A speciális törődés jelentéstartalma iránt szintén tudakozódtak a polgármesterek, ezúttal is eredménytelenül.

- A végrehajthatóság

Bármely különleges helyzet kezelése alapvetően függ a központilag megalkotott jogszabályok helyi végrehajthatóságától. A végrehajthatóságnak természetesen rendkívül sok értékelhető eleme lehet, ezek közül – az empirikus vizsgálatok tapasztalatai alapján – csupán néhányra kívánjuk felhívni a figyelmet.

E tekintetben az egyik fontos tényező az idő, pontosabban a helyi szint számára szükséges idő a végrehajtás feltételeinek megteremtéséhez. Az a jövőben semmiképp nem tűnik követendő jogalkotási gyakorlatnak, hogy például csütörtökön megjelenik egy kormányrendelet arról, hogy pénteken a helyi önkormányzat határozhatja meg a helyi kijáráskorlátozási feltételeket. Idő híján nehezen biztosítható a lakosság tájékoztatása, vagy épp a végrehajtáshoz szükséges infrastrukturális feltételek megteremtése (pl. lezáráshoz kordon).

Bizonyos esetekben a központi szabályozás tartalma helyben nem értelmezhető (a helyi bolt kicsi, az 1,5-2 m-es távolság betartása fizikailag kizárt), ilyen esetekben a józan helyi döntések képesek pótolni a központi szabályozás differenciálatlanságát, felülírni azok életidegenségét (a boltban csak egy vásárló tartózkodhat, így teljesen mindegy, hogy ő épp hány éves).

A reziliencia szempontjából talán sokkal fontosabbnak tűnik annak az intézményrendszernek a léte vagy hiánya, amely a végrehajtást, pontosabban a központilag meghatározott jogszabályok betartását hivatott szavatolni. Hazánkban a tiltó jogszabályok rendelkezéseinek alapvetően a rendőrség volt hivatott érvényt szerezni. A tapasztalatok szerint a rendőrség önmagában messze nincs felkészülve egy veszélyhelyzettel kapcsolatos, igen nagy kapacitást igénybe vevő központi jogszabály betartására (pl. kijárási korlátozás rendelkezéseinek érvényesítése).

Járványügyi szempontból egy járásban létezik egy járványügyi főorvos. Helyi szinten az önkormányzatok nem rendelkeznek sem értékelhető rendészeti, sem pedig járványügyi kapacitásokkal. Az a speciális intézményrendszer, amely egy járványügyi krízishelyzetre a betarthatóság-ellenőrzés tekintetében hatékony válaszokat képes adni, szinte teljesen hiányzik hazánkban, vagy legalábbis szaktudása, humán kapacitásai, infrastrukturális háttere alapvetően hiányos. Olyan végrehajtható terv, illetőleg egy végrehajtható tervnek az időszakos alkalmazása, amely képes pótolni a hiányosságokat, – a jövő biztonsága érdekében – elengedhetetlennek tűnik. (Az osztrák-német gyakorlatban léteznek jó példák a lakosság, az önkéntesek mozgósítására, de más államok – USA, Izrael – gyakorlata is figyelmet érdemelhet.)

- A tájékoztatás

A tájékoztatás kérdésköre sok más fontos területhez is kapcsolódik (pl. a fentebb ismertetett végrehajthatóság kérdéséhez is), azonban egy krízishelyzet esetén a rezilienciához való kapcsolódása tekinthető leglényegesebbnek. A tájékoztatás során – ahol jelen esetben kiemelt szerepet játszik a probléma, a megengedhető és a nem megengedhető tevékenységek megértése, megértetése, tudatosítása – különösen fontos a helyi szereplők tevékenysége, és azoknak a csatornáknak a léte, működő- és „áteresztő” képessége, amelyek a központi és helyi szint között nem csupán az egyoldalú tájékoztatást, hanem a konstruktív kommunikációt is szolgálni képesek.

A vizsgált veszélyhelyzetben a helyi szint alapvetően a központi jogszabályokból, az operatív törzs tájékoztatásaiból, majd – némi fáziskéséssel – a megyei önkormányzattól értesülhetett a megteendő lépésekről, intézkedésekről. Helyben nem igazán volt más feladat és lehetőség, mint a központi tájékoztatók továbbadása.

A központi kormányzat különböző adatigénylés formájában szintén tájékozódott a helyi viszonyokról, igaz, arra vonatkozóan kevésbé létezett visszacsatolás, hogy a felvitt adatok miként hasznosulnak, nyernek értelmet a központi rendszerben.

Fontos hangsúlyozni, hogy a tájékoztatás, a tájékozódás nem egyenlő a konstruktív kommunikációval. Ez utóbbi intézményesített csatornái vagy egyáltalán nem léteznek, vagy „eltömődött, berozsdásodott” állapotban vannak (érdekegyeztetés rendszere), kultúrája részben ki sem alakult, részben pedig a múlt homályába vész.

„Békeidőben” – az itt nem részletezett – konstruktív kommunikáció hiánya nem feltétlenül okoz látványos és azonnal érzékelhető károkat. Veszélyhelyzet esetén azonban szükség lenne az olyan csatornák kialakítására és működtetésére, amelyek meghatározó szerepet játszhatnak a veszély elleni védekezés során.

4.2 A veszélyhelyzet során tett intézkedések prioritizálása (Finta István)

A helyi önkormányzatok – olykor összemosódó – kötelező és önként vállalt feladatainak elemzése során célszerűnek tűnt megvizsgálni azt is, hogy mely feladatokat, milyen mértékben tartanak fontosnak. A feladatok fontossági sorrendjét bemutató 6. táblázat jól érzékelteti a helyi önkormányzatok szociális érzékenységét, mert – a felmérés eredményei szerint – a veszélyhelyzetben első helyen a helyi lakosság szociális igényeinek biztosítását tartották legfontosabbnak. Ez azért is figyelemre méltó, mert egy olyan járványügyi helyzetről van szó, ahol a védekezést az egészségügyi intézkedések szolgálhatják leginkább. A megkérdezett önkormányzatok azonban nem estek szereptévesztésbe (nem gondolták, hogy ők lennének a járványügyi megoldások kulcsszereplői), de egyik legfontosabb alapküldetésüket sem adták fel, mely egyébként is a helyi önkormányzatok egyik kötelező feladatát képezi. A józan prioritizáláshoz természetesen az is hozzájárult, hogy a helyi önkormányzatok kezében semmilyen érdemi egészségügyi eszköz (infrastruktúra, humánerőforrás) nem volt, bár ezt nem is igényelték.

Az is megállapítható, hogy a különböző településtípusok között nem volt érdemi különbség az egyes intézkedések fontosságának megítélése tekintetében. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy településtípusok szerinti tipizálásra nem nyílt lehetőség, arra azonban igen, hogy néhány kérdés megítélése tekintetében – ahol a válaszok azonosságot, vagy nagy hasonlóságot mutattak – kiemelhetővé váljon a helyi döntéshozók értékrendjének néhány sajátossága. Ez egyúttal arra is lehetőséget biztosít, hogy magyarázza, megfelelő kontextusba helyezze a táblázatban szereplő értékeket, az önkormányzati véleményeket.

6. táblázat. Egyes önkormányzati feladatokhoz rendelt fontossági értékek átlagai
(Likert-skála: 1-nem fontos, ..., 5-nagyon fontos)

	Összes településen	Városokban	Községekben
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
Közterületi tartózkodás korlátozása	3,6	3,6	3,6
Foglalkoztatás	3,8	3,7	3,9
Mentális segítségnyújtás	3,6	3,9	3,3
Helyi vállalkozások segítése	3,4	3,5	3,3
Tesztelés	3,0	2,9	3,1

A kontextusba helyezés különösen fontos akkor, ha önmagában az értékelési pontszámok a valósághoz képest más – alapvetően téves – megállapításokra engednének következtetni. Ilyen típusú kérdésnek tekinthető a második legalacsonyabb pontszámot kapott „helyi vállalkozások segítése”. A megkérdezett önkormányzatok mindegyike – kivétel nélkül – fontosnak tekintette a helyi vállalkozások segítségét, azonban meghatározó többségük azt is hozzá tette, hogy ez nem helyi önkormányzati feladat, mert ehhez sem eszközük, sem forrásuk nincs, erről az államnak szükséges gondoskodnia. A feladatot tehát fontosnak tekintik, és csak azért kapott alacsony pontszámot a prioritási sorrendben, mert azt nem érzik sajátjuknak. (Egyetlen esetben került sor egy ún. veszélyalap létrehozására, amely a helyi vállalkozások támogatását volt hivatott biztosítani. Más esetben bérleti díj mérsékléssel, esetleg adókönyítéssel igyekeztek az önkormányzatok a piaci szereplők helyzetén javítani.)

A legalacsonyabb pontszámú „tesztelés” esetén is hasonló okok vezettek a feladat megítélésnek alakulásához. Az önkormányzatok többsége ebben az esetben sem helyi önkormányzati, hanem központi feladatnak tekintette a tesztelést, annyiban kiegészítve, hogy a többségnek erre egyáltalán nem volt sem forrása, sem szakmai háttere. Ahogy az egyik

polgármester fogalmazott „érdemes lenne tesztelni, de csak kb. 25 tesztre van pénz, 600 darabra lenne igazán szükség, és azokat is meg kellene ismételni”. Ennek ellenére néhány település – igaz viszonylag szűk körben – végzett ilyen tevékenységet is.

A mentális segítségnyújtás feladatához – azontúl, hogy annak fontosságát szintén nem kérdőjelezte meg senki – érdemi megjegyzéseket nem fűztek a megkérdezettek. A foglalkoztatás esetén viszont többen hangsúlyozták, hogy a közmunkaprogramon keresztül mindenkinek képesek lennének segíteni, ha arra igény mutatkozna. A válaszadók jelentős része viszont arról számolt be, hogy a településükön a foglalkoztatásban nem okozott érzékelhető változást a járványhelyzet (különösen a mezőgazdasági profilú, kisebb lélekszámú településekre volt ez igaz). Figyelemre méltó ugyanakkor az is, hogy az önkormányzati alkalmazottak esetén egyetlen egy esetben sem került sor elbocsátásra. Volt, ahol átszervezéssel oldották meg a problémákat, de sok esetben semmilyen változtatásra nem került sor.

A fertőtlenítéssel kapcsolatos feladatok értelmezése meglehetősen tág tartományban mozgott a válaszadó önkormányzatok között. Volt olyan település, amely az önkormányzati intézményeken túl a közterületek fertőtlenítését is vállalta, és volt olyan település, amely ezt nem tekintette feladatának. (Tipizálásra itt sem nyílt lehetőség, mert némely – jelentős igénybevételű közterületekkel rendelkező – nagyváros végzett közterület-fertőtlenítést, míg más nagyváros esetén ilyen nem fordult elő. A községek tekintetében hasonlóképp akadt példa a közterület-fertőtlenítésre és annak hiányára is.)

A megelőző intézkedések és a védőfelszerelések beszerzése a gyakorlatban tartalmilag nem különbözött érdemben egymástól. A megelőzést kifejezetten fontosnak vélték a megkérdezettek, amelynek eszközeit elsősorban a védőfelszerelések jelentették, pontosabban a szájmascok. Egyes önkormányzatok arról számoltak be, hogy a beszerzés nem okozott problémát, míg más esetben komoly beszerzési nehézségekről beszéltek. Tipizálásra ebben az esetben sem nyílt lehetőség, mert minden településkategóriában volt ilyen s olyan példa is. A maszkok beszerzésében, előállításában számos esetben komoly szerepet játszott a helyi társadalom (vállalkozói felajánlások, helyi varrodák segítsége, óvodában, bölcsődében dolgozó alkalmazottak munkája, egyes családok önkéntes segítségnyújtása) s több esetben a nemzetközi – partneri, testvértelepülési – kapcsolatok is.

Külön kategóriát jelent azon intézkedések köre, amelyben az állami szerepvállalással szemben a megkérdezettek kiemelten fontosnak vélték a helyi kompetenciákat, és döntési lehetőségeket

biztosítását. E körbe tartoztak egyes olyan központosan megállapított tilalomfák is, amelyek – a helyi döntéshozók szerint – kifejezetten kontraproduktív hatást fejtettek ki. Egyes esetekben ilyen ellenkező hatást jelentett a 65 év felettiekre, és a 65 év alatti lakosokra vonatkozó vásárlási korlátozás. A tapasztalatok szerint ugyanis – erre négy város képviselője is felhívta a figyelmet – korábban az idősek jellemzően otthon maradtak, a korlátozást követően viszont – a számukra engedélyezett időszakban – akkor is megjelentek a közterületeken, ha arra – több mint valószínűsíthetően – nem volt szükségük.

A kijárási korlátozással kapcsolatban a megkérdezettek többsége amúgy is úgy nyilatkozott, hogy a központi szabályozáshoz képest semmilyen többletszigorításra nem került sor helyben. Volt, aki felhívta a figyelmet arra, hogy „az intézkedés csak annyit ér, amennyit be lehet belőle tartatni”, „naponta 2 rendőr tud megfordulni a faluban: naponta egyszer, 30 perc alatt végigjárják a falut, ami messze nem elegendő az intézkedések betartatására”. Az olyan településeken, ahol működik polgárőrség, illetve közterület-felügyelet, ott az állam képviselőin túl e szereplők is képesek voltak közreműködni a szabályok érvényesítésében.

A jelenlegi veszélyhelyzetben a fő cél a lakosság irányába a tudatosítás, a probléma súlyának megértetése volt, míg ez a helyi, vagy – kizárólagos hatáskör esetén – a központi döntéshozó irányába a probléma valós súlya szerint történő kezelését, indokolt esetben pedig a differenciált szabályozás fontosságának felismerését követeli meg.

Ami a tudatosítást illeti, egyik megkérdezett jelezte, hogy „a lakosság eleinte nem vette komolyan a helyzetet – ezért jóval több üzenetre, szórólapozásra, hangosbemondós hirdetésre, internetes kampányra, fokozott televíziós híradásra volt (van) szükség.” Egy más esetben azt emelték ki, hogy „az idő előrehaladtával egyre kevésbé maradtak házon belül az emberek, így az időkorlátok betartatása is egyre nagyobb gond”.

Ami a differenciált szabályozás, a kompetenciák helyi önkormányzatokkal történő részleges megosztása által biztosított lehetőségek értékelését jelenti, az egyik megyei jogú város képviselője rámutatott, hogy „Túltoltuk. A parkok, erdők bezárása indokolatlan volt.” Ugyanakkor más – idegenforgalmilag frekventált – település arra hívta fel a figyelmet, hogy a „fővárosból érkezők – velük volt baj, őket kellett felszólítani, hogy ne csoportosuljanak (+ szemeteltek) – emiatt hétfévente lezárjuk a kirándulóhelyeket, azóta ezzel sincs probléma.”

A veszélyhelyzet természetesen minden település számára új volt, és nem biztos, hogy helyben mindig a helyzet súlyának megfelelő döntéseket tudtak hozni, különösen, ha ahhoz

hiányzott a megfelelő információ. Ettől függetlenül a helyi kompetenciák léte – ahogy azt a tapasztalatok mutatják – fontos tényező egy veszélyhelyzet kezelése során.

Ami a veszély valós súlyának megfelelő kezelését illeti – helyi, de különösen központi szinten – talán az egyik legnagyobb horderejű, és legnagyobb kockázatú kérdés. A veszély elbagatellizálása komoly, súlyos és akár helyrehozhatatlan következményekkel járhat, míg az indokolatlan, eltúlzott óvatosság olyan szinten teheti hiteltelenné a központi-helyi döntéseket, hogy valós veszély esetén már senki nem fogja őket komolyan venni és betartani. Ahogy az egyik polgármester nyilatkozott: „legnagyobb nehézség a fegyelem fenntartása, hiszen mindenki tudja a városban, hogy egyetlen fertőzött sincs, így az intézkedések többségét feleslegesnek tartják.” A „farkast kiáltó”, hitelét veszített kommunikáció és szabályozás egy későbbi járványügyi helyzetben óriási károk okozására képes. (Figyelemre méltó a szájmáskra vonatkozó hivatalos kommunikáció² a járvány felfutásának időszakában, majd pedig a lemenő szakaszban megjelent általános viselési kötelezettség inkoherenciája. Az mindenesetre bizonyosnak tűnik, hogy az EMMI tájékoztatásában szereplő tények azóta sem változtak.)

A helyzet súlyának felismerése, és az annak megfelelő döntés kialakítása tehát komoly kihívás, ami szoros összefüggésben áll a kompetenciák központi-helyi megosztásának kérdésével is. Fontos kérdés, hogy a központi döntéshozó képes-e annak helyes megítélésére, hogy mikor, és milyen mértékben indokolt a döntéseket megosztani a helyi szinttel, mikor, és milyen mértékben képes ezzel javítani, és nem pedig rontani a kialakult helyzeten, illetőleg a prognosztizálható trendeken.

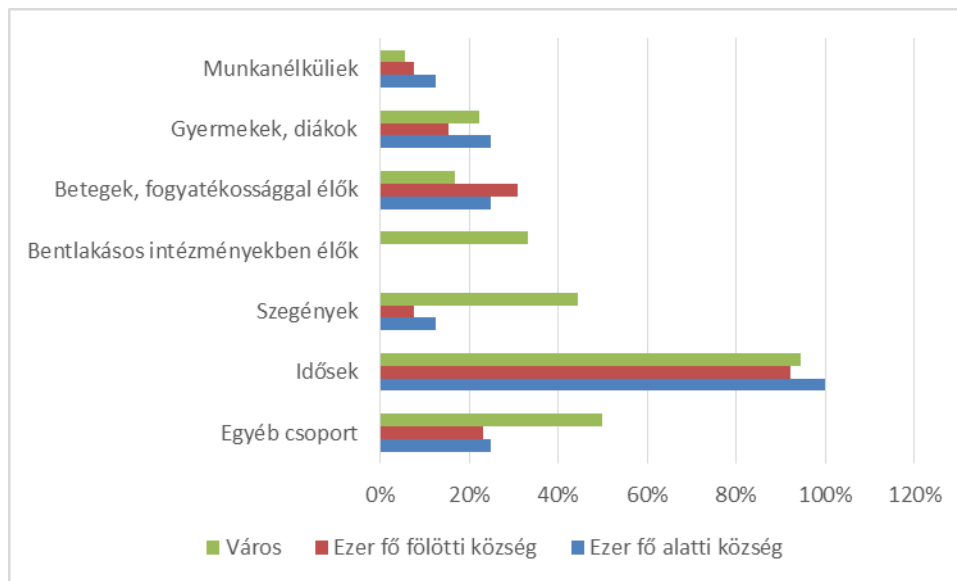
4.3 Önkormányzati kezdeményezések járvány idején (Kovács Katalin)

Amikor azt kérdeztük a településvezetőktől, hogy mely lakossági csoportokat tartják a leginkább veszélyeztetettnek, városokban és községekben szinte hajszálpontosan ugyanolyan magas, a száz százalékot közelítő arányban sorolták *az időseket* ebbe a csoportba. A COVID-19 által nagymértékben fenyegetettekkel kapcsolatos egyetértés azonban egyetlen más lakossági rétegre sem volt jellemző: a települések mintegy ötödében említették a betegeket és a fogyatékossgal élőket 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,

² https://www.nnk.gov.hu/attachments/article/547/COVID19_maszk_vedelem_EMMI_20200313.pdf
https://www.ogyei.gov.hu/osszefoglalo_az_arcszajmaszk_gyartok_illetve_forgalmazok_szamara_20200316

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 hajléktalan-ellátás és a bentlakásos intézmények zöme városokban koncentrálódik –, a vidéki szegénység, különösen a leszakadó régiók aprófalvas övezeteiben nagyon is jelen van.

3. ábra: Kik a leginkább veszélyeztetettek? Az egy településre jutó említések száma (%) N=44



Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

Ami a járvány elleni védekezés során a veszélyeztetett csoportok védelmében történt, arra 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 kötelező szájmász-k viselésre, a 65+-os vagy 70+-os korosztály vásárlói idősávjára (amelynek időtartama és pontos időzítése szintén nem volt egységes), a piacok be(nem)zárására stb.

A fentebb, a 4. 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 szükségessége vagy/és a helyi vezetés

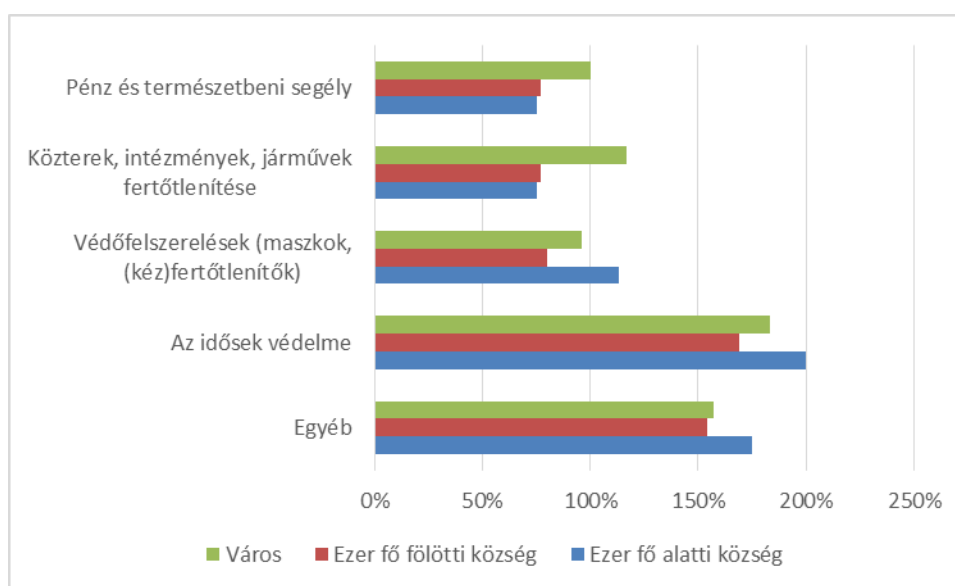
tetre készségében megmutatkozó eltérések függvényében. A polgármesterek többségének értelmezése szerint a kötelező feladat-ellátáson kívül eső, önként vállalt feladatok közé tartozik mindenképp előtérbe a védőfelszerelések, maszkok biztosítása, s a fertőtlenítés is, főként ha azt nem önkormányzati intézményekben vagy köztereken végezték. Amint fentebb jeleztük, a kötelező önkormányzati feladatok némelyikének megvalósítását is számos önkormányzat a veszélyhelyzetre szabva változtatta meg, gyakran egymással ellentétes módon. Jól példázza ezt két kistérség, ahol a házi segítségnyújtásból kivették a takarítást és az udvar rendben tartását az érintkezések számának minimalizálása céljából, míg másutt éppen ellenkezőleg, ilyen szolgáltatásokat is elkezdtek végezni az idős-védelmi intézkedések keretében. Ugyanilyen példákat hallottunk a falubuszok használatáról: volt, ahol megszüntették a működésüket, volt ahol sűrítették és szélesebb közintézményi és lakossági kör részére vásároltak be bizonyos áruféleségeket a közeli nagyvárosban.

Hasonlóképpen, bár a szociális segélyt igénylők köre nem bővült számottevően, gyakorisága és jellege azonban igen s a segélyezés indokai is a járvánnyal voltak kapcsolatosak, mint az elveszített álláshelyek, a tavaszi idénymunkák elmaradása akár a vállalkozói szférában, akár magánszemélyeknél, vagy a vásárolás, piacozás ellehetetlenülése; ez utóbbiak mind a legszegényebb társadalmi rétegeket sújtották. A romákat, mint külön odafigyelést igénylő lakossági réteget több polgármester is megemlítette. *„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”* – nyilatkozta egy dél-dunántúli község polgármestere.

A pénzbeli támogatás mellett több önkormányzat a természetbeni támogatásokat preferálta, ez főleg élelmiszer-segélyt jelentett. Egy nyugat-dunántúli kisváros módosította szociális rendeletét, így hetente nyújthattak hatezer forintig terjedő élelmiszer-támogatást rászoruló családoknak. Másutt helyi élelmiszer-bankot hoztak létre. *„Amikor láttuk, hogy az emberek bezárkóznak, nem tudnak munkába menni, és ezek között sok olyan volt, aki alkalmi munkából élt (...) elkezdtek jelentkezni segélyért, rendkívüli települési támogatásért (...) ha ezt a régi módszer szerint folytatjuk, akkor ezek az emberek itt éhen halnak, mire eljut hozzájuk a segítség. Úgy volt korábban, hogy beadta az igénylést, valamikor összeült a bizottság, a bizottság elbírálta, kiértékelte, hogy ekkor és ekkor bejöhét, ... e között két hét eltelt. Ezt ebben a helyzetben nem lehetett megengedni, ezért létrehoztunk egy úgynevezett helyi élelmiszerbankot, ami azt jelentette, hogy bevásároltunk tartósélelmiszerből, a városháza egyik helyiségébe ezt betároltuk, és aki jött, az azonnal kapott. Telefonált, hogy elfogytak a*

tartalékai, nincs mit enni. Ok, jöjjön be, megadták, hogy hányan vannak, 5 fő 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 többletköltségeket pedig a költségvetési rovatok közötti átcsoportosítással mindenütt fedezni tudták.

4. ábra: Egy településre jutó, önként vállalt helyi intézkedések száma (N=44) (%)



Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

A 4. ábra jól érzékelteti, hogy a COVID-2019 által a leginkább veszélyeztetettnek tartott lakossági csoport milyen 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, étel-kiszállítás vagy az idősotthonokban bevezetett látogatási tilalom. Egyedül a legutóbbi intézkedés olyan, amelyik inkább városokhoz kötődik, 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 és a falugondnokok vagy a közfoglalkoztatottak. Ugyancsak az ezer főnél kevesebb lakónépességet számláló falvak voltak a legaktívabbak a védőfelszerelések elkészíttetésében: rendszerint az önkormányzatok által vásárolt anyagokból önkéntesek által varrt szájmaszkok háztartásokhoz történő eljuttatásáról történt említés, 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 kistelepülésekben élőket kedvezményezte, hiszen a segítségnyújtás legkülönbözőbb, az „egyéb” kategóriába gyűjtött válfajai tekintetében is kistelepülési fölény volt tapasztalható. Ezekben az esetekben is a bajban lévők közvetlen ismerete, egyáltalán a probléma felismerése jelentett előnyt, amikor például internet-előfizetést biztosítottak olyan tanulóknak, akik számára nem állt rendelkezésre otthoni internet, vagy a tananyag nyomtatását és házhoz szállítását, esetleg a kórházból kített betegek ápolását vállalták. A nagyobb községeknél egészen más tevékenységek tartoztak az „egyéb” kategóriába, úgymint a járatok ritkítása a helyi közlekedésben, hajléktalan ellátás, díjfizetési kedvezmény vagy halasztás a szociális bérlakásokban lakóknak stb. Ugyancsak a városok fölénye mutatkozott meg a segély-fizetési kapacitások és a közterületek, közlekedési eszközök, lépcsőházak fertőtlenítésének tekintetében.

4.4 Az önkormányzati és központi kormányzati kapcsolatrendszerek jellemzői (Pálné Kovács Ilona)

Kérdőíves vizsgálatunknak fő célja az volt, hogy felmérje az önkormányzatok szerepvállalását, konkrét intézkedéseit a járvány helyi kezelésében, de arra is irányult, hogy felmérje, milyen viszonyrendszer alakult ki a kormányzati szinttel. Abból indultunk ki, hogy természetesen mindenütt a rendkívüli helyzetek a kormányzati szint szerepét erősítik fel, ahogy szellemesen elnevezték a jelenséget „koronacionalizmusnak” (Bouckaert et al, 2020).

Ugyanakkor abban már nagyon változatos lehet a kép, hogy az egyes kormányzási szintek hogyan működnek együtt, egyáltalán milyen hatékony a központi intézkedések helyi végrehajtása. Az együttműködés formái, hatékonysága, a kialakult munkamegosztás, a helyi szint mozgásterét nem csak a konkrét válságkezelési helyzet mentén formálódik, hanem jelentős determinációt jelent a normális működésre kialakított kormányzási rendszer modellje. Az egyes felmérések azt mutatják, hogy szerepe van a szintek közötti együttműködésben annak, hogy mennyire centralizált vagy decentralizált a kormányzási rendszer, illetve a politikai, közigazgatási kultúra is szerepet játszik. Eredményeink visszaigazolták a kormányzási kontextus szerepét.

Kérdőívünkben a viszonyrendszerek feltérképezése érdekében először arra kérdeztünk rá az önkormányzatoknál, hogy mennyiben sikerült a központi kormányzati elvárásokat teljesíteni, illetve milyen akadályokba, problémákba ütköztek a járványkezelés állami feladatainak teljesítésében (7. táblázat).

7. táblázat: Képesek voltak-e maradéktalanul végrehajtani a kormányzati intézkedéseket helyben?

	Összes településen, %	Városokban, %	Községekben, %
A végrehajtás sikeres volt	86,4	73,9	100,0
A végrehajtásban akadályok voltak	38,6	52,2	23,8

A feladatrendszerben a járvánnyal kapcsolatos feladatok jelentették a prioritást („a védekezés felülírt mindent”), de igyekeztek minden feladatukat továbbra is ellátni, kivéve a bezárt intézményeket. Jelentős kihívás volt, hogy a bezárt intézmények miatti hiányt, ellátatlanságot valahogy helyben kezeljék. A válaszolók túlnyomó többsége saját szerepét fontosnak értékelte, és úgy vélte, hogy sikerült végrehajtani az előírt feladatokat. Ugyanakkor a megkérdezettek több mint fele szerint a végrehajtást nehezítette az információhiány, többen az irányítást egyenesen kaotikusnak tartotta. Falvakban is és városokban is a pénzhiány bizonyult a legfontosabb korlátozó tényezőnek. Az információ hiányát és a bizalom hiányát is a városokban érezték erősebben (8. táblázat).

8. táblázat: Alapvető korlátok fontosságának megítélése az önkormányzati védekező munkában (Likert-skála: 1-nem fontos, ..., 5-nagyon fontos).

	Összes településen	Városokban	Községekben
Pénzhiány	3,1	3,4	2,9
Információ hiánya	2,7	3,1	2,2
Bizalom hiány	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

Elhangzott olyan vélemény is, hogy már a kormányzati elvárásokat megfogalmazó rendelkezések sem voltak mindig egyértelműek, ami néha helyben konfliktusokat generált. Nehezítették néha a végrehajtást a különböző szintű és funkciójú intézmények (központi, megyei, járási) ellentmondó rendelkezései, ami szükségessé tette a helyzet tisztázását. Többen panasztak, hogy ellentmondásba kerültek a szóban bejelentett, majd írásban kiadott elvárások, szabályok. Ellentmondásos volt az önkormányzatoktól megkövetelt információszolgáltatási igények megfogalmazása, ami jelentős helyi adminisztratív terheket jelentett, és sokan meg is kérdőjelezték az információadás indokoltságát.

Ugyancsak végrehajtási problémaként jelezték, hogy a helyi vezetés mozgásteré, felhatalmazása is korlátozott volt, illetve késett. Szóvá tették ugyanakkor azt is, hogy a kormányzat többször áthárította a felelősséget az önkormányzatokra (hétvégi kijárási, közterületi korlátozások), de úgy, hogy a tényleges intézkedésekhez nem kaptak elegendő felkészülési időt. Voltak önkormányzatok, amelyek már előbb léptek a kormányzati rendelkezésekhez képest.

4.5 A helyi kapacitások (Pálné Kovács Ilona)

Megkérdeztük, hogy elegendőnek tartották-e a mozgásteret, felhatalmazást a feladatok végrehajtásához. Volt olyan vélemény is, hogy a kormányzat bizalmatlan a polgármesterekkel szemben, ami megnyilvánult abban, hogy ki akarták kerülni az önkormányzatokat, és a védelmi bizottságokra bízni a feladatokat. De szerencsére erre nem került sor.

Kevesen tértek ki a válaszukban arra, hogy a helyi végrehajtás minősége függött a helyi személyzet, vezetés alkalmasságától, rugalmasságától vagy éppen benutságától is. Egyetlen utalás sem volt arra (érthetően), hogy a helyi végrehajtás során esetleg kijátszották, szabotálták volna a központi intézkedéseket.

Különösen nagy akadálynak minősítették a válaszolók a forráshiányt, amit egyes önkormányzatok képesek voltak a tartalékok mozgósításával kompenzálni, de sok önkormányzat nyilatkozott úgy, hogy veszélybe került az egész évi likviditásuk és a kötelező feladataik teljesítése. De el kellett vonni a forrásokat az önként vállalt feladatokról is, ami szociális feszültségeket eredményezhet.

A válaszokból néha visszaköszöntek a helyi sajátosságok, mint a központi intézkedések végrehajtását befolyásoló tényezők. Például a határmentén lévő települések vezetői

helyzetüket súlyosabbnak tartották az átlaghoz képest (pl. az ingázók problémái, hatósági karantén ellenőrzése). Ugyanakkor a kisebb települések eleve úgy értékelték, hogy a járvány számukra kisebb veszélyt és kevesebb új feladatot jelentett.

Néhány polgármester említette, hogy fontos közművállalatok (vízmű), intézmények (kórház) kerültek „katonai irányítás alá”, bár ezekkel közvetlen kapcsolatuk egyébként sem volt. Gondot jelent a nagyobb városüzemeltetési vállalkozásoknál, hogy a kieső bevételek miatt nem tudják például a személyszállítást, közterületek tisztántartását megoldani. Sok településen kellett beruházásokat megszakítani vagy elhalasztani.

Nagyobb városokban, de turisztikailag frekventált kisebb települések is nagy veszteségként élik meg a nagyobb rendezvények, fesztiválok elmaradását. Az idegenforgalomban erősebben érintett települések a gazdasági következményeket, a foglalkoztatási problémákat tartják a legnagyobbak, kevésbé a konkrét önkormányzati adóbevételek csökkenését. Elvértve volt olyan polgármester, amelyik nem csak a saját városára tért ki, hanem a térségi léptékű problémákat is felemlítette. Ugyancsak kevesen emlékeztek meg a várható szociális problémákról, bár kétségtelen, hogy erre a kérdőív külön kérdést szentelt.

A polgármesterek tudtak a különleges gazdasági övezetté nyilvánítás hátrányos következményeiről, de olyan település nem volt a mintában, amelyik közvetlenül érintett lett volna.

Amikor a helyi kapacitások és feltételek alkalmasságára és mozgósítására kérdeztünk, érdekes módon viszonylag kevesen hivatkoztak arra, hogy a kormányzati intézkedések végrehajtásához hozzájárult a lakosság fegyelmezettsége és más szervezetek, csoportok segítsége is. Inkább jellemző volt a „hárítás”, például gyakori válasz volt, hogy a lakossági bizalom hiánya akadályozta a munkát, többen viszont a kormányzat önkormányzatok iránti bizalmát hiányolták. De felmerült a pártok, ellenzék és kormányzó pártok közötti bizalomhiány is, mint komoly akadály. Ugyanakkor nagyon kevesen vélték úgy, hogy hiányzott a saját szakértelmük, adminisztratív kapacitásuk a feladatok végrehajtásához. Nagyobb településeken még katasztrófavédelmi referens is segítette a munkájukat.

Tömegesen volt jellemző, hogy a bezárt intézmények dolgozóit a járvánnyal kapcsolatos többletfeladatok ellátásába vonják be. Néhányan számításba vették, hogy bizonyos szünetelő közszolgáltatásokban alkalmazottak elvesztése következhet be, illetve a szabadság kiadása lesz nehezen megoldható (pl. óvodák). Néhányan említették, hogy a falugondnokok és

szociális munkások nagyon leterheltek, és sok helyen van gond az egészségügyi alapellátással, bár ezt már nem is kötötték kifejezetten a járványügyi helyzet speciális problémáihoz.

Kisebb településeken volt olyan polgármester, aki bevallotta, inkább kevesebb feladatuk volt, mint normálisan. Sokan említették, hogy a beruházások, fejlesztések, pályázatok terén volt leginkább visszaesés. Nagyvárosban említették, hogy a teljes nemzetközi kapcsolatrendszer lebénult.

4.6 A gazdálkodás, pénzügyek feltételeinek változása (Kovács Sándor Zsolt)

A gazdasági visszaesést (is) eredményező helyzetek, így a koronavírus járvány is kihatással van a helyi önkormányzatok gazdálkodására. Demográfiai differenciáik tovább mélyíthetik a gazdasági különbségeket, hiszen a pandémia által generált többletfeladatok aránytalan mértékben róhatnak költségeket a nagyobb gyermek-, vagy időskorú lakosságárányal bíró településekre (Warner, Aldag és Kim, 2020).

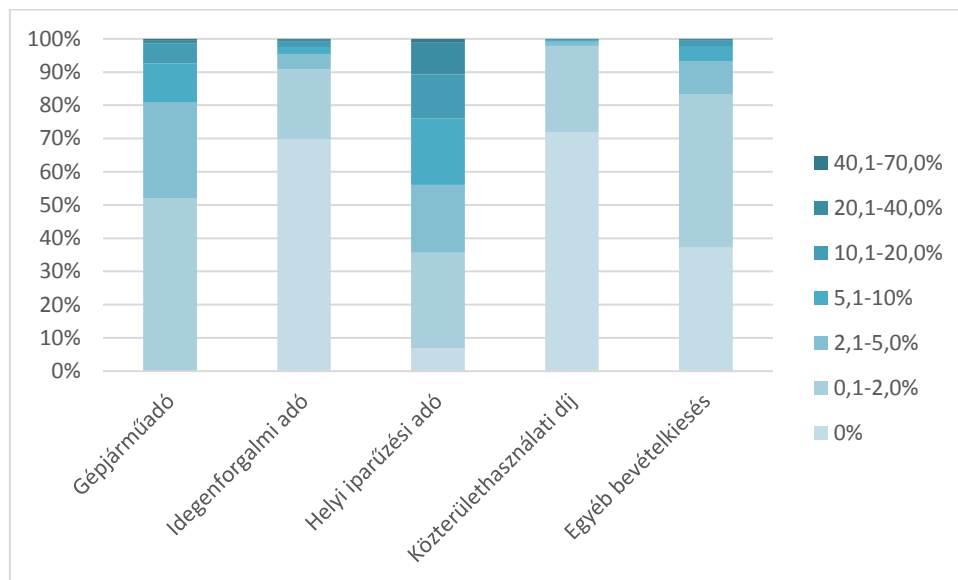
A magyarországi veszélyhelyzet kihirdetését követően több olyan kormányzati rendelkezés született, amely a helyi önkormányzatokat hasonlóan érintette. Ezek közül néhány a járványhelyzet elleni védekezésbe vonta be a helyi szintet (pl. idős, szociálisan rászorulóknak segítése, óvodai ügylet fenntartása stb.), míg mások a költségvetésüket érintették. Utóbbiak közé sorolhatók például a 87/2020 (ingyenes közterületi parkolás), a 92/2020 (gépjárműadó eddig helyben maradó 40 százalékanak központosítása) és a 140/2020 (idegenforgalmi adó felfüggesztése) Kormányrendeletek okozta kiesések (Kovács, 2020).

A bevételkiesések elemzésére a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) készített két kérdőíves felmérést a tagjai körében, saját eredményeink bemutatása előtt ezért röviden értékelnénk ezeket is. Az első TÖOSZ felmérés kifejezetten a gépjárműadóra koncentrált, eredményei alapján az 553 kitöltő 63,7 százaléka érez azonnali likviditási problémát a feladatellátásban, a költségvetés szerkezetében pedig a legnagyobb részt ez a bevétel a kistépüléseknél jelentette (toosz.hu). Második felmérésük szélesebb spektrumban vizsgálta az önkormányzatok pénzügyi helyzetét, ez esetben tagságuk 400 települése vett részt a felmérésben. A gépjárműadó kiesése mellett ebben a kérdőívben kitértek az idegenforgalmi adó 2020. évre való felfüggesztésére az iparüzési adó prognosztizált csökkenő volumenére, a közterület-használat díjmentesítésére és az egyéb típusú bevételkieséseire (pl. térítési,

helyiségbérleti, parkolási díjak stb.) is. Az 5. ábra alapján látható, hogy a legjellemzőbb tétel mindezek közül a gépjárműadó és a helyi iparüzési adó (toosz.hu).

Intézetünk kérdőíves felmérésének eredményei alátámasztják a TÖOSZ vizsgálati spektrumait, további bevételi típusok csökkenése markánsan nem rajzolódott ki a mélyinterjúk alapján. Néhány „klaszter” kialakítható, úgymint a turisztikailag jelentős térségekben az ágazat jelentős visszaesése, vagy másutt a nagyvállalati leállások miatt jelentkező fiskális problémák. Találkoztunk egyedi esetekkel is, volt, ahol az önkormányzati gépjárműpark bérbeadásából származó bevételek maradtak el a szolgáltatás igénybevétele híján, másutt a nyereségesre tervezett rendezvények elmaradása is kiadásként került nyilvántartásra. A közterület-használati díjak nullázása mellett néha a helyiség bérleti díjakat is csökkenteni kellett, hiszen az még így is bevételt jelent, mintsem, ha a partner felmondja a bérleti szerződését likviditási problémái miatt. Összességében az egyik városi vezető szavaival élve: „minden önkormányzatot azonos döntések érintettek, azonban azok hatása a település gazdasági erejétől, méretétől függően más.”

5. ábra: A helyi önkormányzatok működési költségvetésében várt visszaesés mértéke bevételi típusok szerint

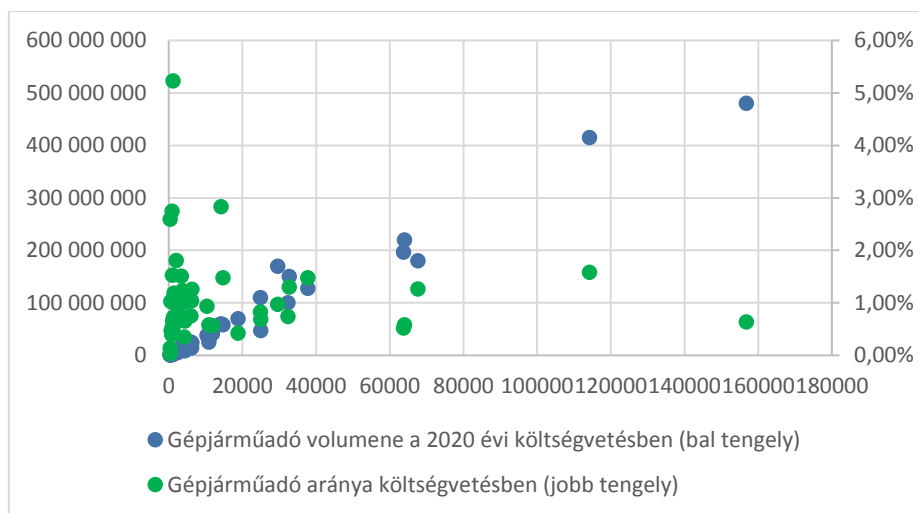


Forrás: TÖOSZ adatok alapján saját szerkesztés

Eredményeinkből érzékelhető, hogy az egyik-másik forrás elapadása mellett nagy problémát jelentett a bizonytalanság, az attól való félelem, az eddig nem látszó változások fontossága.

A konkrétumokat tekintve, kérdésünkre minden esetben első helyen került említésre a gépjárműadó bevételek kiesése, a válaszok diverzitása miatt (pontos érték, nagyságrend, költségvetési arány megjelölése) azonban célszerű volt az érintett települések 2020. évi költségvetésének áttekintése kontrollvizsgálat gyanánt. Azt érzékelve, hogy ez a típusú kiesés mindenhol realizálódott, elmondható, hogy volumenében a település méretével növekvő trend mutatható ki, míg a költségvetésekben betöltött szerepe alapján a kistelepüléseknél betöltött szerepe érzékelhető (6. ábra).

6. ábra: A gépjárműadó szerepe a lekérdezett települések költségvetésében



Forrás: Települési költségvetési rendeletek alapján saját szerkesztés

Az idegenforgalmi adó volumenét vizsgálva a megyei jogú városok és néhány járásszékhely emelkedik ki, viszont költségvetési arányát tekintve a kisebb vízparti és egyéb turisztikailag fontos településeknek is problémát jelent a kiesése. Pontosabban az IFA kiesése a problémának csak egy kis része, a nagyobb gondot az idegenforgalom önmagában való visszaesése okozza, ezért kalkulálni kell a például a strand- és jegybevételek, a vendéglátás bevételeinek jelentős csökkenésével is. Az elmaradó turizmussal részben összefügg a nagyrendezvények, színházi, színpadi előadások elmaradása, a múzeumok, tárlatok, állat- és növénykertek zárva tartása okozta bevételkiesés is.

Néhány alanyunk konkrét mérleget vont: így például egy másfél ezres falu esetében a mintegy 3 millió forint elvesztése az idei több száz méteres útjavítás, kátyúzás terveit lehetetlenítette el, egy középváros esetében az éves járdafelújítási alappal megegyező az elvesztett forrás.

A válaszadók mintegy 20–25%-a külön felhívja a figyelmet a normatívák csökkenésére is, így például a gyermekétkeztetés területén, ahol a csökkenő igénybevétel miatt kevesebb az állami

hozzájárulás, viszont a higiéniai és egyéb járványügyi szabályok miatt a költségek jelentősen emelkedtek (rövidebb munkaidő, több alkalmazott, egyszer használatos ételhordók stb.).

Több interjúban is megfogalmazódott az intézkedésekkel kapcsolatos aggály, miszerint a helyi szintre lettek delegálva a védekezés helyi feladatai, ezáltal azok többletköltségei is, mégis tőlük vonnak el forrásokat, vagyis a mérleg elbillen az egyensúlyi helyzetből.

Érdekesség, hogy azon települések esetében, ahol korábban volt már lokális gazdasági sokk – pl. egy nagyvállalat kivonulása – ott gyorsabban és konkrétabb intézkedések, forgatókönyv indult el a bevételkiesés okozta problémák enyhítésére.

A megnövekedett védekezési kiadásokkal és az elmaradó bevételekkel összefüggésben merült fel kérdésünk, hogy mindez mivel kompenzálható, milyen plusz forrásokkal tudtak számolni a veszélyhelyzetben a települési önkormányzatok. A válaszok egyértelműen, nagyrészt megerősítik az állami kompenzáció, kiegészítő forrás teljes hiányát, eddigi elmaradását. Egy község, és egy nagyközség esetében került említésre, hogy pályáztak kiegészítő forrásokért, további két esetben bíznak egy későbbi kompenzációban, illetve szintén elenyésző számban került megjegyzésre, hogy az Államkincstár kérésére alszámla nyitásra került sor, s oda terhelik a plusz kiadások számláit, egy jövőbeli visszatérítés reményében. Így összességében a megkérdezettek mintegy 9 százaléka jelezte kormányzati segítség megvalósulásának reményét. A válaszok a városok esetében valamivel pozitívabbak, 13 százalékot tett ki a pozitív hozzáállás (9. táblázat). Az állami kompenzáció létjogosultságát növeli a TÖOSZ felmérés eredménye is, mely szerint a felmérésben résztvevő mintegy 400 település több mint 50%-a legfeljebb 2 hónapra elegendő pénzügyi tartalékkal rendelkezik, s míg 73 önkormányzat egyáltalán nem rendelkezik tartalékkal, mindössze 54 számolt be arról, hogy több mint fél év működésére elegendő tartalékkal rendelkezik (toosz.hu).

Az általunk lekérdezett települések mintegy negyede nyitott (vagy tervezte a nyitást az interjú készítésekor) alszámlát magánadományok gyűjtésére, hasonló koreográfiával: az önkormányzat vezető tisztségviselői felajánlottak kisebb-nagyobb összegeket, majd nyilvánossá tették a lehetőséget. A felhasználás módja már különbözik, egyes települések a védekezés közvetlen költségeit fedezik (tisztítószeres és védekezéshez használt felszerelések, fertőtlenítési munkák stb.) az alapból, míg mások a rászorulókat, a járványhelyzet miatt munkanélkülivé vált lakosok segítségét célozzák meg.

9. táblázat: Honnan érkeztek többletforrások, adományok?

	Összes településen, %	Városokban, %	Községekben, %
Kormányzat	9,1	13,0	4,8
Vállalkozók	56,8	65,2	47,6
Külföld	4,5	8,7	0,0

Forrás: Saját szerkesztés

A magán és civil szféra szerepvállalása az adományozáson kívül megjelenik a tárgyi adományozásban (eszközök, alapanyagok) és az önkéntes munkában is. Utóbbi a felmért kistélepülések esetében már-már evidencia, helyi önkénteseknek hála a vizsgált falvak szinte teljes lakossága házilag varrt maszkokkal lett ellátva. Nagyobb települések esetében inkább a piaci forgalomban is kapható maszkok felajánlása volt jellemző, illetve szintén a városok esetében jelentek meg a helyi vállalkozások adományai is nagyobb arányban. Három település esetében kínai testvér- vagy partnertelepülés tárgyi adományai is segítették az önkormányzat védekezését (9. táblázat). Két településen jelezték az államtól kapott védőfelszerelések megérkezését, azonban azok minősége silány, mennyisége 1-2 napi felhasználásra elegendő. Megjegyezték eközben, hogy a szomszédos országokba viszont jelentős szállítmányokat küldött a kormány adományként, miközben a helyi szint egyre inkább kiszolgáltatottá válik.

A megkérdezett településvezetők felszabadult forrásként megemlítették a legtöbb esetben az elmaradt rendezvények eddig ki nem fizetett tervezett költségeit is.

A nemzetközi szakirodalomban az érintett forráskiesésekkel kevés cikk foglalkozik, az azzal összefüggő lehetséges stratégiák már megjelennek, Maher, Hoang és Hindery (2020) eredményei alapján a helyi hatóságok elsősorban a diszkrecionális kiadásaikat fogják vissza, karbantartási és tőkeköltségeiket ütemezik át, csökkentik a munkavállalói óraszámokat és befagyasztják bérleti kiadásaikat. Ezzel szemben a legkevésbé nyúlnak az adó- és díjmelések gyakorlatához, elbocsátásokhoz, egyes szolgáltatások szüneteltetéséhez.

Tekintve, hogy a forráselvonások egyes elemei minden településre kihatnak, várható a helyi költségvetési rendeletek módosítása, bár ezt minden interjúalany nem jelentette ki egyértelműen. Ezen felül számos a költségvetés egyensúlyát fenntartó intézkedés és stratégia is előkerült: több esetben pályázatok vagy önköltséges beruházások halasztása, elmaradása

várható, a kiadások újbóli átgondolása, felülvizsgálata, egy esetben került említésre a hivatali, vagy intézményi létszámcsökkentés lehetősége.

A tervezett beruházások felülvizsgálata, halasztása széles körben megnevezett stratégia, kisebb települések esetében rendezvényekkel kapcsolatos beszerzések, kisebb útjavítások kerültek említésre, de városi körben már nagyobb volumenű, 100 millió forint nagyságrendű panelház felújítási program, vagy éppen járdaépítések maradnak el az idén. A szabályoknak megfelelően a veszélyhelyzet alatt elmaradtak a települési rendezvények, a válaszokból azonban az is kiderült, hogy több önkormányzat ezt követően sem tervez (őszig, karácsonyig) rendezvényeket, egyrészt megelőzési céllal, másrészt költséghatékonysági megfontolásból.

Általában a kisebb, közös hivatal tagjaiként nyilvántartott települések nyilatkozták, hogy kisebb módosításokkal, nagyon feszesen, de tudják tartani a költségvetésüket, tartalékaik fedezik a plusz kiadásaikat. A TÖOSZ vizsgálatában feltárt tiszteletdíj-megvonások, csökkentések a lekérdezésünk folyamán nem merültek fel, mint takarékosági stratégia, nem tervezett ingatlaneladás is csak egy település esetében történt.

A járványhelyzet összességében való megítélésakor a falu-város eltérések mellett még egy dualitás érzékelhető a válaszok alapján, mégpedig a településvezetés politikai hovatartozása (szimpátiája) mentén kialakult eltérések. A kormánypárti vezetésű települések inkább élték meg az elvonásokat a közös teherviselés missziójában való részvételként, mintsem sarcolásként, az önkormányzatok kizsigereléseként. Érdekes, hogy bár a lehetőség megvolt, a pénzügyi vonatkozások meghozatalában a legtöbb esetben nem döntött egyedül a felhatalmazással bíró polgármester, hanem kikérte a képviselőtestület véleményét is.

4.7 Közszolgáltatási, szervezeti újítások, döntéshozási mechanizmusok (Pálné Kovács Ilona)

A válságkezelésekkel foglalkozó szakirodalom gyakran említi, hogy a szereplők szokatlan eljárásrendet követhetnek, és olyan közpolitikai vagy szervezeti újítások is megjelennek, amelyek hosszabb távon is hozzájárulnak a kormányzás minőségének javulásához, tehát tényleges szervezeti tanulás zajlik.

Mi is rákérdeztünk arra, hogy jelentek-e meg, s milyen újítások a járvány kezelésében, a közszolgáltatások megszervezése, illetve a hivatali munka során (10. táblázat).

10. táblázat. Új, szokatlan, de hasznosnak bizonyult megoldásokat vezettek be?

	Összes településen, %	Városokban, %	Községekben, %
Igen, volt ilyen	72,7	78,3	66,7

A megkeresett települések többségében voltak ilyen újdonságok, természetesen a leggyakrabban a távmunka, az online oktatás és ügyintézés került szóba, amivel kapcsolatban sokan említették, hogy akár hosszabb távon is alkalmazni fogják. A digitális, illetve írásos ügyintézés vált dominánssá („*eleinte az informatikusokon volt a világ szeme*”). Egy városban említették, hogy az átálláshoz nagy számban kellett számítógépet beszerezni, ami fontos tanulság a jövőre nézve is.

Kifejezetten áttörésnek érezték, hogy könnyebben, nagyobb lakossági kört értek el, egyik válaszoló ezt kétharmadosra becsülte³. A hivatali munkát is át kellett szervezni, sokan nem az eredeti munkakörüket látták el, hanem bekapcsolódtak a közvetlen járványügyi feladatok végrehajtásába (maszkvarrás, ételkihordás stb.).

Természetesen sokan az újítások alatt a szigorúbb higiéniai protokollokat értették, amelyek néha sokkal szigorúbbak voltak a központi kormányzat előírásaihoz képest, helyi, intézményi kezdeményezések mentén. Említettek olyan megoldást is, amelyik kifejezetten eltért az országosan elvárt gyakorlattól azzal, hogy nem zártak le közterületeket, az emberek bölcsességében bízva. Erre nyilván a kisebb településeknek nyílt lehetősége.

Többen említették, hogy a pénzügyi megszorítások hatására kiderült, hogy vannak a kommunális vállalkozások terén megtakarítási, észszerűsítési lehetőségek. Volt olyan kistélepülésen megfogalmazott vélemény, mely szerint itt az alkalom, hogy a nagyobb városok is észszerűsítsék a gazdálkodásukat.

Természetesen újításnak tartották az önkormányzati vezetők különböző feladatok önkéntes vállalását, amit tanulmányunk elején mutattunk be (segélyek, élelmiszerosztás, termelői piac nyitása, piaci, illetve bolti termékek házhoz szállítása, polgárőrség, könyvtári könyvek házhoz vitele, maszkok gyártása stb.). Ezek az akciók gyakran civil, önkéntes kezdeményezésre, illetve részvétellel zajlottak. Volt olyan vezető, aki azt mondta, hogy közelebb kerültek az

³ A helyi kommunikáció, az önkormányzati honlapok elemzése az 5. fejezetben kerül részletes bemutatásra

emberekhez, személyre szabottabb ellátást szerveztek meg. Más településeken viszont a civilek, önkéntesek nem kerültek igazán az önkormányzatok partnerei közé.

Nyilvánvalóan a feladatok átrendeződése a szervezeti működés, döntéshozás rendjére is hatással volt. Kérdőívünk kitért a döntési mechanizmusok változásaira is.

Azzal, hogy a kormányzat rendelkezése alapján az önkormányzati testületek szerepét a polgármester vette át, olyan kihívás volt, amire az önkormányzatok különböző módon válaszoltak. A szabályozás életbelépését követő napokban az első reflexek inkább negatívak voltak, bizalmatlanság volt jellemző. Néhány polgármester a felelősségét nyomasztónak tartotta, hiszen egyedül kellett döntenie, mások viszont ezt a felhatalmazást jónak tartották a gyors cselekvéshez. Azt is megfogalmazták, hogy a lakosság biztosan nem érti, miért csak hétvégén lesz főnök a polgármester, hét közben pedig nem tehet semmit. Volt olyan kistéleplési polgármester, aki kifejezetten károsnak tartotta a testületi működés felfüggesztését, ami a kistéleplési alacsony testületi létszámok miatt nem is életszerű, viszont hozzájárult a bizalmatlansághoz. Így a polgármester egyedül érezheti magát, mert sem a központtól, sem helyben nem kapott igazán támogatást. Kevés polgármester említette meg a többi önkormányzattal való együttműködés szerepét.

Voltak polgármesterek, akik kezdettől fogva kollektív döntési mechanizmust alakítottak ki, helyi operatív stábot létrehozva az önkormányzati választott vezetők, képviselők, intézményvezetők, stb. Ezek a változó összetételű testületek rendszeresen működtek sok helyen, 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 (rendőrség, kórházigazgató stb.), de végül is nem működött a későbbiekben, mert, mint a polgármester fogalmazott: „nem volt rá szükség”.

Néhány nagyobb város polgármestere is úgy nyilatkozott, hogy igyekezett a döntések politikai előkészítésébe minden felet bevonni, konzultált a frakciókkal, és a képviselők többsége aktívnak mutatkozott. Ahol kabinetrendszer működik, ott a koordináció, konzultáció a kabinetre hárult. A nagyobb településeken működtették a bizottságokat is különböző távformákban. Több polgármester mondta, hogy nem akart visszaélni a felhatalmazásával, ahogy egyikük fogalmazott, mert az „később visszaüthet”.

A polgármesterek személyisége is fontosnak bizonyult abban, hogy milyen módon használta a felhatalmazását. Voltak olyan polgármesterek, akik arra hivatkoztak, hogy a kormányzat

kifejezetten tiltotta, hogy másokat bevonjanak a döntéshozásba, nem is hívtak össze online üléseket. Egyikük úgy fogalmazott, hogy „nem teketóriázok, hanem döntök”. Volt polgármester, aki szerint viszont nem volt indokolt a hatalmat a polgármesterre koncentrálni. A polgármesteri döntésekről egyébként külön kimutatást kellett készíteni, és tájékoztatni a testületet, valamint a kormányhivatalt. A jegyzők azonban a legkoncentráltabb döntéshozási praxisban is a polgármesterek partnerei voltak.

Különösen kisebb településeken a polgármester informális előkészítési megoldásokról beszélt, alkalmasszerűen kikérve szakemberek, intézményvezetők véleményét, de kistérségeken a testülettel való telefonos kapcsolattartás is jellemző volt. Többször említették, hogy a kistérségi polgármesterek rendszeresen egyeztettek egymással, ugyanakkor a nagyobb városok nem vállaltak nagyobb szerepet a térségük összefogásában. Civil szervezeteket nem említették, hogy rendszeresen bevonták volna őket a döntéshozásba, mint ahogy csak elvétve volt arra példa, hogy helyi vállalkozó is részese volt az operatív stábnak.

Mindenesetre valamelyik konzultációs forma többnyire működött, gyakran még formálisan is kollektív döntéshozás, szavazás volt jellemző, annak ellenére, hogy a döntéseket jogi értelemben a polgármester egy személyben hozta. Összességében inkább az volt a vélemény, hogy a döntések természete nem változott, csak a gyorsasága, kisebbségben volt olyan vélemény, hogy a testületi működés kiüresedett, az online formák nem voltak alkalmasak igazi vitákra. Lényegesen kisebb súllyal érvényesültek általában is a protokolláris feladatok, amit a polgármesterek többsége inkább pozitív változásnak értékelt.

4.8 Az önkormányzati partnerségek (Pálné Kovács Ilona)

Külön kérdés volt a legfontosabbnak bizonyult partnerek köre, miután a partnerség nem csak a formális döntéshozásban valósulhat meg. A kérdésben használt „legfontosabb” jelző okán a válaszadók jellemzően az állami „partnereket” (járási hivatal, kormányhivatalt, országgyűlési képviselőt, rendőrséget, katasztrófavédelmet, Belügyminisztériumot, államkincstárt) említették, vélhetően azért is, mert a „koronacionalizmus” nálunk különösen jellemző modelljében valóban az állami, közhatalmi és központi kormányzati szereplők dominanciája egyértelmű volt.

Igazán formalizált együttműködési fórumok nem voltak jellemzőek, egyetlen polgármester említett egy, a megyei vezetéssel rendezett videokonferenciát. Megjegyezzük, hogy egyébként sem sok olyan interjú volt, ahol a megyei önkormányzat egyáltalán megemléződött.

Volt viszont, aki jó szolgáltatásnak tartotta a megyei önkormányzat által hetente összeállított hírlevelet, ami minden fontos információt egy helyen tartalmazott, mások telefonos kapcsolattartásra emlékeztek. Összességében a vélemények semlegesek voltak, kifejezetten a kormányzattal és államigazgatási szervekkel szembeni kritikus vélemény alig fogalmazódott meg, bár az információk posztolásán túl nem kaptak külön segítséget a megkérdezettek.

Több helyi vezető említette, hogy a szomszédos polgármesterekkel segítették egymást információval, illetve egyéb módokon, nyilván különösen azokkal, amelyekkel közös önkormányzati hivatal tartanak fenn. Néhányan említették a helyi kisebbségi önkormányzatokat. Egy polgármester említette meg a TÖOSZ segítségét az információk továbbításában. Ez azért érdekes, mert egyébként a TÖOSZ, amelyik a legtöbb önkormányzati taggal rendelkezik, nagyon aktív volt a járvány idején (Kolin, 2020).

Érdekes volt a civil szervezetekkel kapcsolatos magatartás a megkérdezettek körében. Miközben a civilek ajánlásait örömmel vették, de több önkormányzat is arra hivatkozott, hogy a civilekkel, önkéntesekkel való együttműködést inkább pót-, illetve másodlagos megoldásnak tartották, azzal indokolva, hogy velük nehezebb a végrehajtás, a koordináció, az ellenőrzés lehetősége. A legtöbb nyilatkozó önkormányzat összességében elegendőnek tartotta a saját mozgósítható kapacitásait, elsősorban azért, mert több funkció tekintetében átcsoportosítások történtek, ezért a saját személyzet is rendelkezésre állt. Volt olyan település, ahol a járvány elején készítettek egy „erőforrás térképet”, annak érdekében, hogy felmérjék a helyi kapacitásokat minden lehetséges szereplőt beleértve. De sajnos ez kivételnek számított, mint ahogy azzal sem találkoztunk, hogy az önkormányzatok tudatosan felkészültek volna arra, hogy felmérjék, a rendkívüli helyzetekben milyen partnerségre is lehet szükségük.

Az egyházakat csak néhány településen említették, volt, ahol éppen az aktivitásukat hiányolták, viszont a Máltai Szeretetszolgálatot többször említették.

Nem találkoztunk a mintában olyan településsel sem, ahol az önkormányzatok szerepet vállaltak volna például adománygyűjtésben, ezt úgy tűnik, a civil szférára hagyták (ez derült ki a honlapok elemzéséből egyébként).

A lakosság tájékoztatása külön fejezet tárgya, de a kérdőívben is rákérdeztünk erre (11. táblázat). Mint látjuk, a kapcsolattartásnak és tájékoztatásnak még a kisebb településeken is uralkodó eszköze volt az internet, ami a járvány természetéből adódóan természetes, de arra is utal, hogy a digitális szakadék valóban felszámolódni látszik.

11. táblázat. Milyen eszközöket használtak a lakosság tájékoztatására?

	Összes településen, %	Városokban, %	Községekben, %
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

4.9 A helyi önkormányzatok közötti együttműködések körülményei, területei és tapasztalatai (Finta István)

Ha egy krízishelyzet nem csupán egyetlen települést, és nem is csak egy térséget, hanem egy egész országot, vagy akár kontinenst sújt, akkor magától értetődőnek tűnhet az, hogy a helyzet hatékony kezelése kizárólag a legelemibb szereplők összehangolt együttműködése esetén lehet sikeres. Ez a legelemibb „részcseke” a társadalom esetén az egyes ember, illetve a család lehet, míg a közjogi szereplők világában a helyi önkormányzatok képezhetik a helyi társadalom szervezésére, összefogására alkalmas, legelemibb közhatalmi szervezeti egységet. Mindebből az következhet, hogy egy COVID-19 okozta veszélyhelyzetben a helyi önkormányzatok összehangolt együttműködése természetes, hiszen egyetlen önkormányzat nem birkózhat meg a problémával, más szemszögből pedig akár egyetlen önkormányzat helytelen magatartása is veszélyeztetheti, a többi önkormányzat egyébként áldozatos tevékenységét.

Veszélyhelyzet esetén tehát a helyi szintű együttműködés ugyan magától értetődőnek tűnhet, azonban a tényleges együttműködést nagymértékben befolyásolják, alakítják olyan tényezők, mint az együttműködési készség, hajlandóság, az együttműködést ösztönző, motiváló központi szabályozási keretek, fiskális, infrastrukturális eszközök, az együttműködési kultúra, az együttműködés hagyományai, vagy épp ezek hiánya. Egy kérdőíves felmérés ilyen mélységű, a felsorolt tényezőkre kiterjedő részletes elemzést ugyan nem tesz lehetővé, azonban még e vizsgálati módszer esetén is léteznek olyan értékelési szempontok, amelyek segítségével sok minden megtudható a helyi önkormányzatok együttműködési rendszeréről, veszélyhelyzet esetén.

Ilyen szempontok különösen az együttműködés

- ténye (létezik együttműködés, vagy nem létezik),
- intenzitása,
- típusa,
- formális-informális jellege, illetve történeti előzményei,
- területe, tárgya.

Az együttműködés ténye

A kérdőíves felmérés során 40 helyi önkormányzat nyilatkozott valamilyen formában az együttműködés kérdéséről. Ezek közül mindössze öt önkormányzat jelezte, hogy COVID-19 ügyben egyáltalán nincs semmilyen együttműködés más helyi önkormányzattal. Az együttműködésben részt nem vevő önkormányzatok között jogállás, településméret szerint nem tehető különbség, mert az együttműködés hiánya éppúgy tapasztalható kistelepülés, mint valamely nagyobb város esetén. Korábbi kutatási eredmények⁴ azt jelezték, hogy a települések méretével párhuzamosan csökkent az együttműködési hajlandóság, részint mert a település képes volt lakosainak a közszolgáltatások teljes, vagy csaknem teljes körét biztosítani, részint pedig – méreténél fogva – kapacitásait jelentős mértékben saját ügyeinek intézése kötötte le. Minél kisebb egy település, annál inkább rá van utalva más települések segítségére, az együttműködésre, mert a feladatkörébe tartozó szolgáltatásokat csak ilyen formában képes biztosítani a helyi lakosság számára. A veszélyhelyzettel kapcsolatos kérdőíves felmérés a vázolt összefüggéseket nem erősítette meg, igaz, a vizsgálati módszer erre kevésbé tűnt alkalmasnak.

Az együttműködés intenzitása

Azon településeknél, amelyek számot adtak valamilyen fajta együttműködésről, rendkívül eltérően alakult az együttműködés intenzitása. Ez lehetett igen laza, és inkább ad hoc jellegű: „Egy esetben hat közeli településsel hoztunk közös korlátozásokat egy hétvégére vonatkozóan. Ezen kívül nem volt jellemző a közös gondolkodás.” Ugyanakkor volt példa ennek az ellenkezőjére is, amikor arról számoltak be, hogy az „együttműködés nagyon jó, folyamatosak a megbeszélések, egyeztetések, a 14 önkormányzat odafigyel egymásra”.

⁴ ÁROP-1.1.22-2012-2012-0001 „Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása”

Az együttműködés intenzitása tekintetében a felmérés eredménye nem mutatott érdemi különbséget a különböző településtípusok között. Voltak olyan kistelepülések, ahol az intenzitás nagyon csekélynek mutatkozott, és volt olyan járásközpont város, ahol a polgármester azt is jelezte, hogy már szinte minden település vezetőjével beszélt a kialakult helyzetről (egy 28 településes járásról volt szó).

Az együttműködés típusa

A helyi önkormányzatok közötti együttműködés lehet horizontális, ami jelen esetben a hasonló lélekszámú és jogállású települések egymás közötti kapcsolatait jelenti, és lehet vertikális, amikor az eltérő, illetve jelentősen eltérő lélekszámú és jogállású települések (pl. megyei jogú város és a közeli néhány száz fős település) közötti kapcsolatáról van szó.

A felmérés tanúsága szerint az esetek 90%-ban horizontális együttműködések alakultak ki, vagyis az önkormányzatok leginkább a hasonló méretű, jogállású települések kapcsolatait keresik abból az egyszerű és érthető megfontolásból, hogy esetükben azonosak, vagy hasonlóak a problémák, amelyekkel szembe kell nézniük, és leginkább a hasonló helyzetű társaik képesek jó ötletekkel, megoldási javaslatokkal szolgálni. (Így legalább három-négy horizontális önkormányzati réteg rakódott egymásra – kistelepülések, mikrotérségi központok, illetve pár ezres települések, kis-közép városok, megyei jogú városok –, és e rétegek között csak ritka esetben alakult ki – vertikális – kapcsolat.) A horizontális együttműködés tekintetében kiemelkedő a megyei jogú városok aktivitása, ugyanis az összes megkérdezett megyei jogú város állította, hogy – a Megyei Jogú Városok Szövetségének segítségével – kapcsolatot tartanak egymással. „A megyei jogú városok polgármestereivel volt rendszeres egyeztetés arról, hogy milyen korlátozások bevezetését látják indokoltnak, valamint az önkormányzati költségvetést érintő, a vészhelyzet miatt kieső bevételek és központi intézkedések okozta problémák kapcsán”. Ugyanakkor épp a megyei jogú városok részéről hangzott el egy olyan – akceptálható – megállapítás, mely szerint „A megyén belül nehéz másik olyan önkormányzattal, jegyzővel konzultálni, aki hasonló méretű feladatrendszerrel bír.”

Vertikális együttműködésre két járásközpont (Komló, Mórahalom) esetén volt csupán példa. Ahogy a megkérdezettek fogalmaztak, „A szomszédos falvakkal is jó az együttműködés, a polgármesterek munkája így térségi szinten is átlátható és összehasonlítható. Bejárattott és

példás...”. „Mivel a megye második legnagyobb városa vagyunk, így csak a kisebbek kerestek, de azok kerestek is, mint pl. Siklós, Harkány, kizárólag a megyén belül.”

Az együttműködés formális-informális jellege, illetve történeti előzményei

Országos léptékű, intézményesített, és a COVID-19 helyzet során ténylegesen is működtetett hálózattal egyedül a megyei jogú városok rendelkeztek, a kérdőíves felmérés eredményei szerint: „A Megyei Jogú Városok Szövetségének van egy jól működő szervezete, amelyben minden szakterület tartja egymással a kapcsolatot.”

Természetesen más országos önkormányzati szövetségek is léteznek, azonban ezek esetén – legalábbis a felmérés tanúsága szerint – nem alakult ki egy olyan platform, amely a veszélyhelyzet kihívásaihoz, feladataihoz kapcsolódó együttműködést erősítette volna. Ez persze nem jelenti azt, hogy kisebb területi léptékben ne kerülhetett volna sor egy valamilyen mértékben formalizált együttműködés kialakítására. Ahogy az egyik polgármester fogalmazott, „létrehoztunk egy csoportot a járási polgármestereknek. Eddig ilyen nem volt. Ha tanácstalanok vagyunk, egymást kérdezzük. Pl. óvodai ügyeletet ti hogy oldjátok meg? Vagy a szájmaszk kérdése. Kaptunk egy árajánlatot – ez sok, vagy reális? Van más forrásotok? Ez jól működik. Így egy kicsit megerősítve éreztem magam.”

Az esetek többségében az együttműködés inkább informális, illetőleg rögtönzött módon alakult ki. Idézve az egyik polgármestert, „Inkább a személyes, informális kapcsolatok működtek; a környező önkormányzatokkal. Az idősoththonokkal kapcsolatos rendelkezések betartatása kapcsán volt kapcsolat (a szociális ellátásban működik még a kistérség!), de a szociális étkeztetést mindenki maga végzi.”

Az is megállapítható, hogy a kapcsolatok intenzitására, minőségére nagy hatást gyakoroltak azok a történeti előzmények, amelyek a helyi önkormányzati együttműködések korábbi (formalizált) időszakára nyúlnak vissza. Olyan esetekben, amikor a helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulása részben vagy egészben fennmaradt, még mindig létezik egy olyan formalizált rendszer, melynek segítségével a szereplők közösen képesek reagálni valamilyen közös problémára. (Ennek hatékonysága, minősége természetesen eltérő lehet, de mindenképp létezik nagyobb – adott esetben járási – léptékű intézményesített keret, amely tartalommal bővíthető, fejleszthető.)

Ismeretes, hogy a korábbi kistérségi társulások működési feltételeinek támogatása úgy szűnt meg, hogy helyébe lényegében nem lépett semmi. A jogi szabályozás jelen pillanatban sem ösztönzi, támogatja érdemben az önkormányzati együttműködések kialakítását, fenntartását. A helyi szintű együttműködések hiánya pedig nem erősíti, hanem éppen gyengíti azt az ellenállóképességet, amelyet egy ország tanúsíthat bármilyen, egész területét és lakosságát érintő veszélyhelyzet esetén.

Az együttműködés területe, tárgya

A kérdőíves felmérés kizárólag a veszélyhelyzettel kapcsolatos együttműködés területére irányult, melyen belül természetesen léteztek további különböző, és egymástól eltérő részterületek, amelyek a védekezést kívánták szolgálni. Legnagyobb közös többszörösként, vagyis a szinte minden esetben előforduló együttműködési területként a tapasztalatcsere nevezhető meg. Bizonyos – és meglehetősen ritka – esetekben „az együttműködés széleskörű volt, a tapasztalatcserén kívül például a közétkeztetés megszervezése is közös ügy volt, illetve például a maszkok gyártásánál is össze tudunk fogni.”

Az esetek többségében azonban csak egy-egy szakterületre korlátozódott az együttműködés (pl. az önkormányzati költségvetést érintő, a vészhelyzet miatt kieső bevételek és központi intézkedések okozta problémák), és az is leginkább csak információszerzést szolgált.

Egyetlen esetben jelezték, hogy az együttműködés a jogszabályok közös értelmezésére irányult.

A legszűkebb körű együttműködés – a tapasztalatok szerint – csupán egy területre, a kijárási korlátozások egyeztetésére terjedt ki.

Össességében megállapítható, hogy az önkormányzati együttműködések leginkább a tájékozódást, az információszerzést, tudásmegosztást szolgálták, ritka esetben került sor közösen végrehajtott, koordinált tevékenységre. Meggondolandó, hogy még „békeidőben” célszerű lenne létrehozni olyan platformot, amely képes lehetőséget biztosítani a közös tevékenységek kialakítására, illetőleg az önállóan végzett tevékenységek esetén azok összehangolására. Mindehhez természetesen szükség lenne azoknak az együttműködési minimum követelményeknek rögzítésére is, amelyek veszélyhelyzet esetén irányadóak lehetnek a helyi önkormányzatok közötti hatékony kapcsolatok alakítása során. Az is

valószínűsíthető, hogy a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti hierarchikus kapcsolatrendszer nem pótolhatja a helyi önkormányzatok közötti partneri együttműködéseket, amelyek – legalábbis a veszélyhelyzet kezelése tekintetében – messze nem tűnnek ideálisnak.

4.10 Szervezeti tanulás, előrettekintés (Pálné Kovács Ilona)

A szervezeti tanulás nyomába eredve, rákérdeztünk arra, hogy visszatekintve a járvány idejére, milyen hibákat követettek el, mit csinálnának másképpen (12. táblázat).

12. táblázat. Voltak-e felkészületlenek valamilyen területen? Terveznek-e változásokat, intézkedéseket meghozni?

	Összes településen, %	Városokban, %	Községekben, %
Igen, felkészületlenek voltak	50,0	56,5	42,9
Igen, terveznek változásokat	31,8	34,8	28,6

A válaszok tükrében általánosnak mondható, hogy a helyi vezetés elégedett volt önmagával. Általában az volt a vélemény, hogy a rendkívüli helyzetre nem lehetett felkészülni, még soha nem éltek át ilyen helyzetet (ami „120 évenként fordul elő”, mondta az egyik interjúalany), ezért folyamatosan tanulták a teendőket. Említették azt is, hogy noha kiürítési tervük van, de járványhelyzetre való felkészülés eddig nem volt elvárás, amin mindenképpen változtatni kell. Egy nagyvárosi polgármester ismerte el, hogy egyáltalán nincs tudásuk a válságmenedzsment terén. Felvetődött az is, hogy egyáltalán nem lehetett előre tudni a lakossági reakciókat.

A felkészületlenség ellenére zömmel úgy értékelték a helyi vezetők, hogy nem követtek el jellemzően hibákat. A sok egyszavas, pozitív válasz mellett az alábbi bőbeszédűbb választ tükrözi ezt az elégedettséget: „Szerintem az önkormányzat lekövetett mindent, amit a kormányzat kért. Lelkiismeretesen tettük a dolgunkat. Én is, a kollégák is. Néhány önálló kezdeményezésnek is neki tudtunk futni. Gyorsan döntöttünk. Időben léptünk. Időben mondtunk le rendezvényeket. Közben, aminek menni kell, gyógyszerész, orvosi ügyelet, ez

megy rendben. Árukészlet a boltokban folyamatosan volt. Szerintem rendben vagyunk.” Az egyik polgármester kulcsfontosságúnak tartotta felkészülésben, hogy már nagyon az elején összehívott egy értekezletet, ahol pontokba foglalt intézkedési tervet fogadtak el, ami sokat segített a rákövetkező időszakban. Mások szerint mindenki felkészületlen volt, amit például a nepperek ki is használtak a védőfelszerelések piacán. Az is felmerült, hogy országosan kellett volna megszervezni a maszkok gyártását, és nem az ismeretlen külföldi piacról beszerezni. (Mint tudjuk, inkább helyi léptékben indult meg a manufakturális vagy teljesen barkács szintű maszkgyártás.) Többen a korrekt és folyamatos informálást, szakmai segítséget hiányolták, ami miatt időhiánytól is szenvedtek. Szinte általános volt az a vélemény, hogy a pénzügyi bizonytalanság különösen nehezítette, hogy gyorsan lépjenek, nem tudták felmérni a következményeket és költségeket.

Egy polgármester számolt be arról, hogy naplót vezet, amit majd tanulmányozni akar, de még nem jutott oda, hogy mérleget vonjon, egy másik nagyvárosi polgármester még messzebb látott, úgy fogalmazott, a probléma még nem múlt el, és azt is elismerte, hogy az egészségügyi alapellátást feltétlenül meg kell erősíteni. Volt, aki a fertőtlenítők és maszkok raktározását fontosnak tartotta a jövőre nézve. Szintén nagyvárosi polgármester viszont úgy látta, hogy túlbuzgók voltak, nem kellett volna lezárni a hétvégére a parkerdőt, a másik polgármester viszont úgy látta, ha lett volna elég ideje, már nagypénteken be kellett volna zárni.

Kevés polgármester törekedett tágabb dimenzióban értékelést adni. Az egyik kisváros vezetője az alkalmazkodás sikerét nagyrészt a városi gazdaság „válságállóságának” tudta be, és a költségvetésben a tartalékképzést tartotta elengedhetetlennek. Egy másik kisváros polgármestere viszont úgy fogalmazott, hogy azért nem tudtak igazán a közösség erejére támaszkodni, mint ahogy például Ausztriában, mert ott valóságos önkormányzatok vannak és „nem a kormánynak vannak falvai”. Krízishelyzetre csak biztos, kiszámítható helyi kapacitásokkal lehet felkészülni.

Voltak kérdéseink a járvány utáni időszakra való készülődéssel kapcsolatban. Elég tipikus válasz volt, hogy egyelőre várnak arra, hogy mit lép a kormány („attól függ minden, hogy mit mond hétfőn a miniszterelnök”), mások inkább a félelmeiket sorolták: eladósodás, forráshiány, elvándorlás, munkanélküliség. A dimenziók különbségét érzékeltető említjük, hogy volt helyi vezető, aki hálaadó, ünnepi koncertet tervez a pandémia végére, bár hozzátette, szeretné, ha tanulnának a krízisből. Volt, ahol ütemterv készült az intézmények

fokozatos megnyitásáról. Többen úgy látták, hogy bizonyos intézményeiknek most volt ideje a felújításra, rendrakásra, ezért amikor újraindulnak, szebb és jobb lesz sok minden.

Többen az oktatási intézményekkel összefogva nyári programterveket dolgoztak ki a gyerekek számára, bár általában a rendezvények megtarthatóságát tekintve nagy volt a bizonytalanság.

Volt település, ahol helyi gazdaságfejlesztési program készül, volt, ahol az epertermelők azonnali összehívását tervezik.

Általános véleményként érzékelhető volt a nagyobb óvatosság és mértékletesség igénye. Néhányan említették, hogy számolnak második hullámmal. Szinte mindenütt új költségvetés alkotását látták szükségesnek.

5. Az önkormányzatok kommunikációs aktivitásának fő sajátosságai (Baranyai Nóra, Barsi Boglárka, Nárαι Márta)

Ebben a fejezetben azt kívánjuk bemutatni, hogy ebben a krízishelyzetben az önkormányzatok milyen módon kommunikáltak különböző online felületeken (települési honlapok, települési és polgármesteri Facebook-oldalak⁵) a lakossággal. Milyen információkat szolgáltattak, biztosítottak-e megjelenést más helyi szereplőknek, használták-e adományok és önkéntesek toborzására a felületeket, milyen visszacsatolást, oda-vissza kommunikációt tettek lehetővé a lakossággal, illetve mennyire jelentek meg a járványhelyzettel kapcsolatos, önkormányzatot érintő problémák, konfliktusok (akár helyi, akár központi kormányzattal szemben fennálló).

Elemzésünk összesen 54 településre terjed ki, ezek túlnyomó részt fedik a kérdőívvel felkeresett települések körét. Ezek közül 10 megyei jogú város, 19 város (13 járásszékhely, 6 egyéb város) és 25 község. A vizsgálat során a települések honlapjait és Facebook-oldalait tekintettük át 2020. március elejétől, azaz nagyjából az első magyarországi COVID-19 fertőzöttek regisztrálásától egészen 2020. április 30-ig, ami csaknem megegyezik a korlátozások „vidéki” (Budapesten és Pest megyén kívüli) enyhítésének kezdetével. Az elemzésbe bevont települések körét két korábbi, nagyjából azonos mintán elvégzett kutatás adta, amelyeknél a kiválasztás komplex szempontrendszer alapján, a településhálózati,

⁵ A települések hivatalos Facebook-oldalai mellett azért tartottuk szükségesnek a polgármesterek oldalait is áttekinteni, mivel ezek sokszor sokkal részletesebb információt tartalmaztak, és jóval nagyobb volt a látogatottságuk, a polgárok visszajelzése, hozzászólása.

földrajzi helyzetből, megközelíthetőségből adódó sajátosságok figyelembevételével történt. Jelen vizsgálat során néhány cserére kényszerültünk, ezekben az esetekben mindig törekedtünk arra, hogy a mintába újonnan bekerülő a kiesett településsel hasonló adottságokkal rendelkezzen.

Megyei jogú városok

A megyei jogú városok a korábban már bevált csatornákat használták a járványhelyzet alatti kommunikációra, így nem csak az online felületeket, de a hagyományos, elsősorban papíralapú tájékoztatást is (szórólapok, helyi újságok) alkalmazták. Tapasztalatok szerint az 50 év alatti korosztály nagyon aktív volt az online felületeken, viszont az idősebb generáció igényelte az online felületeken kívüli tájékoztatást is, még hozzá a korábbinál gyorsabb és rugalmasabb formában.

Valamennyi megyei jogú város esetén megjelentek (Győr esetén nem egyértelműen) az önkormányzat honlapján a járvánnyal kapcsolatos információk jól látható helyen. Voltak olyan városok, ahol elsősorban az országos hírek domináltak (pl. Nyíregyháza), és olyanok is, ahol a helyi információk (pl. Dunaújváros). Sajnos a hírek között egyetlen honlapon sem lehetett keresni, vagy szűrni, így az országos és helyi híreket is tartalmazó oldalakon nagyon nehezen lehetett megtalálni az adott településre vonatkozó információkat.

Nagy változatosságot mutattak az egyes honlapok a tekintetben is, hogy külön fület (pl. Békéscsaba, Kaposvár, Kecskemét, Nyíregyháza, Pécs, Szolnok, Veszprém) szentelnek-e a járványnak, vagy sem. Külön fül esetén a járványhoz kapcsolódó információk általában könnyebben áttekinthetőek. Győr és Sopron esetén kifejezetten nehéz volt megtalálni a koronavírussal kapcsolatos információkat.

Kifejezetten a településre vonatkozó járványinformációkat a honlapok nem közölnék, ennek oka az, hogy az önkormányzatok ilyen információkkal nem rendelkeztek. Néhány honlap közölte a megyére vonatkozó adatokat (miután azok már nyilvánosak lettek), illetve a házi karanténban lévők számát. Győr esetén pedig egyszer megjelent, hogy hány fertőzésgyanús eset volt.

Az önkormányzat, háziorvosok, más fontos hivatalok elérhetőségeinek feltüntetése nem történt meg minden városban. Sok esetben csak hosszús keresgélés után található meg ezek az információk, különösen meglepő, hogy az orvosok telefonszáma nincsen feltüntetve. Győr,

Kaposvár, Nyíregyháza, Szolnok és Veszprém honlapján viszont könnyen megtalálhatóak a fontos közérdekű telefonszámok.

Az önkormányzatok mindegyike tájékoztatta a lakosságot a települést érintő, az országostól eltérő intézkedésekről. Ezeknek az intézkedéseknek a tartalma nagy változatosságot mutat, és nagymértékben függ a település vezetőinek habitusától, valamint attól, miként tekintenek a településükön élőkre. A döntéseket alapvetően úgy kellett meghozniuk, hogy az azokhoz szükséges információkkal, így a települést érintő járványhelyzetre vonatkozó adatokkal nem rendelkeztek. A döntések meghozatala során ennek ellenére kevés önkormányzat esetén merült fel nyilvánosan problémaként az információhiány. Kecskemét honlapján szerepel egy március 23-án kelt bejegyzés, hogy kért területi adatokat a fertőzöttekről és azt az információt kapta, hogy nem állnak rendelkezésre területi adatok, de az információ visszatartását nem kritizálja. Pécs polgármesterének facebook oldalán jelent meg egyedül kifejezetten hangsúlyosan: „az információ hiánya bődületes döntési hibákat hozhat”. Voltak olyan önkormányzatok, akik a piaclátogatás rendjének meghatározásán kívül (zömmel szűkebb vásárlási időszáv biztosítása a 65 éven felüli lakosok részére) semmilyen más korlátozást nem tartottak szükségesnek (pl. Békéscsaba), még a játszóterek lezárását sem, alapvetően a lakosság józan belátására bízták a város köztereinek használatát. A legtöbb város viszont lezárta a játszótereit és a szabadtéri sportpályáit. Azokon a hétvégéken, amikor a kormány erre felhatalmazást adott, egyéb korlátozásokat is bevezettek. Kecskemét városa ment el a legmesszebb, ahol éjszakai kijárási korlátozást vezettek be. Budapest közelsége most nem előnyként, hanem riasztó tényként jelent meg a polgármester szemében, és a nagyon szigorú korlátozások mellett foglalt egyértelműen állást.

A legtöbb honlap tartalmaz beszámolót helyi fejleményekről, hírértékű információkról, kivéve Nyíregyházát és Sopront. Veszprémben is csak a meghozott intézkedésekről van tájékoztatás. A legbővebb honlap ebből a szempontból Pécs város oldala volt, melyen nagyon sok, részletes hírértékű bejegyzést közöltek. Ez volt az egyetlen honlap, amelyen angol nyelven is találhatóak információk, hogy az ott tanuló számos külföldi diákot is tájékoztatni tudják. Pécs volt az, mely az érettségik rendjéről is beszámolt. Szintén egyedülálló, hogy a politikusok mellett szakember (virológus orvos) ad tanácsokat a lakosságnak kis videók formájában.

Meglepő, hogy habár szinte valamennyi, a vizsgálatunkban szereplő város hozott létre valamiféle segélyalapot, adománygyűjtésre kevesen használták a városok honlapjait. Több helyen csak közvetett módon derül ki az alap létrehozása (Dunaújváros, Kecskemét), kevés

olyan város van, amelyik közvetlen módon, felhívással gyűjt adományokat, vagy toboroz önkénteseket a honlap segítségével (pl. Győr, Kaposvár, Veszprém, Pécs). Veszprém honlapja volt az egyetlen olyan áttekintett oldal, ahol nagyon egyértelműen kéri az emberek segítségét. Van olyan város (pl. Dunaújváros), amely a város facebook oldalát használja inkább az adományok gyűjtésére.

A kommunikáció szempontjából nagyon fontos lenne a kétoldalúság, a visszacsatolás, interaktivitás lehetősége, hogy legyen lehetőség kérdéseket feltenni, panaszokat jelezni, javaslatokat tenni. A megyei jogú városok honlapjain erre nagyon ritkán van lehetőség. Dunaújváros honlapján van lehetőség kérdezni, van egy „kérdézz-felelek” fül a honlapon, ahol válaszolnak a feltett kérdésekre, nem csak a járványra vonatkozóan, de több kérdés jelent meg azzal kapcsolatban is. Győr esetén egy e-mail cím és telefonszám van megadva, tehát magán a honlapon keresztül nincs erre lehetőség. Veszprém esetén szintén egy e-mail cím lett megadva, ahová lehet írni, „ha segítségre, információra, iránymutatásra van szüksége”. Pécs városa egy különleges módot biztosított az interaktivitásra. A polgármester az „Online Városinfo” keretén belül az interneten válaszolt a pécsieket foglalkoztató kérdésekre a koronavírus-veszélyhelyzet kapcsán hozott helyi döntésekkel, a vírus terjedésének pécsi körülményeivel és egyéb más városi ügyekkel kapcsolatosan. A polgármester első, március 25-én tartott városinfójára közel kétszáz pécsi küldte el kérdéseit, videóját pedig 44 ezren látták (a megtekintés idejéig, tehát április végéig). Az Online Városinfót a veszélyhelyzet ideje alatt többször is megismételték.

A városi és a polgármesteri facebook oldalak természetüknél fogva kínálják az interaktivitás lehetőségét, és ezzel a legtöbb város esetén élnek is a polgárok (voltak olyan városok, ahol mind a város, mind a polgármester oldalán sok reakció volt, és olyanok is, ahol csak a polgármester oldalán szóltak hozzá a lakosok). A kiválasztott városok többségében a facebook oldalon a lakosok élénk eszmecsere folytattak, viszont válasz, reakció nem mindig érkezik az ott felvetett problémákra.

Az egyik legélénkebb vita Kecskemét esetén bontakozott ki a közterületek lezárása és az éjszakai kijárási korlátozás kapcsán. A kritikai hangok erőteljesebb megjelenése talán a város polgármesterének sokszor igen drámai kijelentéseinek is köszönhető volt („ne feledjük, a koronavírus észrevétlenül fertőz”, „Budapest közel van”, „ha minden szabályt betartunk, akkor megmaradunk”, „ez a tét, nem kevesebb”, „Életben kell maradnunk ahhoz, hogy a járvány után újra megölelhessük szeretteinket”).

A kiválasztott megyei jogú városok honlapjain a kormánypárti polgármesterek esetén semmilyen kritika nem fogalmazódik meg, legtöbbször még tárgyilagos hír formájában sem szerepel az önkormányzatokat érintő elvonások ténye, nem jelenik meg információ arról, hogy a megyét, a várost mennyire érinti a járvány, sem arról, hogy gazdasági életre milyen hatással van, vagy lehet. A kritika itt nem a kormánnyal szemben fogalmazódik meg, hanem a többi várossal, polgármesterrel kapcsolatban.

Kritikai hangok Dunaújváros, és még élesebben Pécs esetén jelentek meg, mind az önkormányzatoktól elvont források, mint az információhiány kapcsán. Pécs esetén a központi kormánnyal és a helyi szereplőkkel kapcsolatos konfliktusok is érzékelhetőek voltak.

Járásszékhelyek és egyéb városok

A vizsgált járásszékhelyek és egyéb városok mindegyike folytatott online kommunikációt a járványhelyzettel kapcsolatos hírek, információk, intézkedések megosztása érdekében, használták az internet adta lehetőségeket. Egy részükre (pl. Budaörs, Cegléd, Gyöngyös, Komárom, Monor, Siófok, Tata) intenzív tájékoztatás volt jellemző mind a települési/önkormányzati honlapon, mind a Facebookon (települési és polgármesteri Facebook oldalakon is). Mások a honlapon visszafogottabb tájékoztatást valósítottak meg, ugyanakkor intenzíven használták a közösségi médiát, A vizsgált városok közül csupán egyetlen település esetében (Kenderes) nem találtunk a város honlapján semmilyen információt sem a koronavírus-járvánnyal kapcsolatban, ugyanakkor a Facebook oldalt itt is használták információk nyújtására.

A honlapok tekintetében csupán néhány vizsgált város (Cegléd, Gyöngyös, Monor, Kapuvár, Tab, Budaörs) esetében volt jellemző, hogy külön menüpontot, illetve aloldalt is létrehoztak, ahol egy helyen összegyűjtve elérhetőek (voltak) a koronavírussal kapcsolatos információk, tudnivalók, tájékoztatók. Ugyanakkor ez sem volt garancia a megfelelő színvonalú tájékoztatásra (pl. Kapuvár), ahol csak a járvány kapcsán hozott polgármesteri határozatok, illetve a koronavírussal kapcsolatos fontos tudnivalók (pl. tünetek, óvintézkedések, telefonszámok) elérhetőek. De arra is találunk példát, hogy bár márciusban létrehozott az önkormányzat külön felületet, önálló bannert a koronavírussal kapcsolatos naprakész tájékoztatás érdekében, és ígéri is ennek naprakész frissítését, a korlátozó intézkedések enyhítésével ez a menüpont eltűnt. Ellenben kifejezetten pozitív példaként említhetjük Gyöngyös önkormányzatát, amely weboldalán professzionális tájékoztatást valósít meg, szinte önálló koronavírus honlapot létrehozva a város honlapján belül, áttekinthető

menüfelülettel, gyakorlatilag mindenre kiterjedően. Nemcsak a koronavírussal kapcsolatos tájékoztatók, tudnivalók, elérhetőségek, illetve a helyzet kezelésére vonatkozó helyi hírek találhatóak itt, hanem elérhetők a fertőzöttségi adatok helyi, megyei, országos és világviszonylatban is, naprakész állapotban (az adatok ilyen mértékű részletezettsége és megosztása egyedülálló volt a vizsgált települések között), de olvashatók nemzetközi hírek, cikkek is, és online kapcsolattartásra is van mód. A honlap mellett a Facebookot is intenzíven használja az önkormányzat és a polgármester a tájékoztatásra.

A vizsgált városok nagy részében ugyanakkor a település honlapjának nyitóoldalán semmi sem árulkodik a járványhelyzetről. Voltak olyan honlapok (pl. Encs, Komló, Mórahalom), ahol kulcsszavas kereséssel (koronavírus, járvány/járványhelyzet, COVID-19, humánjárvány szavak) jutottunk csak el koronavírussal kapcsolatos információkhoz, a járványhelyzet kapcsán kialakult helyzettel kapcsolatos intézkedésekről szóló tájékoztatókhoz vagy közleményekhez. A települések felénél általában a honlapon a Hírek (Aktuális hírek, Kiemelt hírek) menüpont alatt jelentek meg, illetve voltak visszakereshetőek a koronavírussal kapcsolatos tájékoztatások. Összességében nagy változatosságot mutatott az elérhető anyagok, információk mennyisége, szélességi körsége, a nagyon kevésből/szűk körűből a szinte információs cunamiig széles spektrumon mozogtunk.

A legelső tájékoztatások néhány kivétellel mindenhol március első felében voltak, Sárvár, Kerekegyháza, Budaörs már február utolsó napjaiban közölt, illetve megosztott koronavírussal kapcsolatos információkat. A legelső információk a legtöbb település esetében vagy bizonyos intézmények megváltozott látogatási szabályaival, vagy események, rendezvények elmaradásával kapcsolatos tájékoztatások voltak. Ezzel párhuzamosan általában a koronavírusra vonatkozó tudnivalók (pl. helyes kézmosásról, a koronavírus-fertőzés tüneteiről, teendőkről, a lehetséges óvintézkedésekről, viselkedésről) jelentek meg a járványhelyzettel kapcsolatos kezdeti helyi online kommunikációban. Ezek az első hírek általában tartalmazták az országos tájékoztató felületek elérhetőségeit is (pl. zöld számok, webcímek: www.koronavirus.gov.hu; www.nnk.gov.hu) és a helyi elérhetőségeket is (telefonszámok, e-mail címek).

A tájékoztatásokban, közleményekben főként lokális információk szerepelnek, országos viszonylatban szinte általános a veszélyhelyzet kinyilvánítására vonatkozó kormányrendelet megosztása, elérhetővé tétele, illetve a kijárási korlátozással kapcsolatos intézkedésekre vonatkozó tájékoztatás. A tájékoztatók fontos elemeit képezték a helyi intézmények

működésével, ellátások, köz- és kereskedelmi szolgáltatások biztosításával és a közterület-használattal kapcsolatos korlátozó intézkedések közzététele, információk megosztása. Több településnél van példa rendőrségi felhívások vagy pl. horgászatra vonatkozó előírások megosztására, de van, ahol a megváltozott istentiszteleti/miserendről is tájékoztatnak, vagy online misét osztanak meg. Több településen hangsúlyos a piac nyitva tartásának vagy éppen bezárásának (pl. Mezőberény, Monor, Mórahalom) kérdése. Találunk példát arra is, hogy az önkormányzat a településen működő éttermek, vendéglátóhelyek ételkiszállítással kapcsolatos információit is közzétette honlapján és/vagy Facebook oldalán, így segítve mind a vállalkozóknak, mind a lakosságnak (pl. Gyöngyös). A piaci szféra helyi szereplőinek támogatása érdekében Monor is tett kommunikációs lépéseket, egyrészt a piac bezárása után online piac szervezését támogatta információk megosztásával, hogy a helyi termelők és a vevők piactér hiányában is egymásra tudjanak találni, április második felétől pedig ingyenes megjelenési lehetőséget biztosított online felületein a helyi vállalkozások bemutatkozására. Az érettségivel kapcsolatosan csak néhány település esetében jelent meg információ, illetve került elő a járványhelyzettel összekapcsolva ez az esemény (pl. Mezőberény, Nyírbátor, Siófok). Vannak települések, ahol a lakosság egészségügyi tájékozódását segítették a koronavírussal kapcsolatos szakorvosi ajánlások, videók, prezentációk megosztásával (pl. Komárom, Mezőberény, Siófok). A komáromi önkormányzat nemcsak az egészséggel kapcsolatosan, hanem a jogi lehetőségekről (a járványhelyzet miatt elmaradt/visszamondott utazások, szállásfoglalások, illetve a munkavállalás, munkahely elvesztésére vonatkozóan) is közzétett tájékoztató videóanyagot.

Védelmi alapot, adománygyűjtő számlát számos helyen hozott létre az önkormányzat (Encs, Gyöngyös, Kapuvár, Kenderes, Komárom, Mezőberény, Sárvár, Siófok, Tata), vagy alszámlát különített el (pl. Budaörs), ezekről és egyéb adományozási lehetőségekről – többen a gyűjtés eredményéről is –tájékoztatták a lakosságot és a település egyéb aktorait a honlapon és a Facebookon is. A települések vezetői között többen is voltak, akik a hozott intézkedésekről és történésekről többnyire rendszeres gyakoriságú tájékoztatók közreadása mellett feladatuknak érezték egyrészt azt is, hogy ne csak az intézkedéseket adják közre, hanem némi magyarázattal is szolgáljanak azokkal kapcsolatosan. Másrészt próbálták eloszlatni a különböző tévhiteket, félreértéseket, például, hogy a hatósági vagy önkéntes karanténban lévő betegek lennének (pl. Cegléd), a maszkviseléssel kapcsolatos negatív vélekedéseket (felesleges, nem ér semmit – pl. Kenderes, Siófok), vagy az idősek ellátásának önkormányzat általi biztosításának ingyenességét (több polgármester jelezte, hogy az idős emberek egy része

azt gondolta, hogy a bevásárlás, étkezés, gyógyszerkiváltás költségeit átvállalja az önkormányzat – pl. Siófok).

Több helyütt felhívták a lakosság figyelmét arra is, hogy csak hiteles forrásokból tájékozódjanak, ne terjesszenek álhíreket, kerüljék a pánikkeltést. A helyi vezetők törekedtek arra, hogy adatokkal szolgáljanak településük érintettségéről. Az információáramlás nehézségei ellenére számos település vezetője megpróbálta korrekt módon tájékoztatni a lakosságot az általa hozzáférhető adatok alapján, így például a hatósági és/vagy önkéntes karanténban lévők számáról (Gyöngyös, Kadarkút, Kenderes, Mezőberény, Sárvár, Siófok), illetve arról, hogy van (pl. Budaörs, Monor, Mórahalom) vagy nincs tudomásuk fertőzött személyről a településen. Az adatok közlése azonban általában esetleges ott is, ahol van erre vonatkozó tájékoztatás, a honlapon folyamatosan elérhető és frissülő módon a vizsgált városok közül csak két településen teszik azt közzé (Gyöngyös – nem csak helyi adatokat, Kadarkút – de csak április 22-től). Országos adatok megosztása Gyöngyöst kivéve nem jellemző.

A járványhelyzet első időszakában (március) többnyire gyakoribb volt a tájékoztatás, a vizsgált városok egy részében akár napi szinten vagy egy-egy napon belül több hírelés, információmegosztás is történt, majd később általában ritkult és csökkent a megosztott információk, bejegyzések száma. Több városban jellemző volt, hogy nemcsak írásban tették közzé a tudnivalókat, intézkedéseket, hanem polgármesteri videóüzenetek, videófelvételek (pár percestől akár a fél órásig) is készültek, vagy a helyi média bevonásával készítették és közvetítették a polgármesteri tájékoztatókat, beszámolókat. Volt, ahol elindítottak erre külön műsort is, amely a járványhelyzet legelső időszakában naponta, később heti két alkalommal jelentkezett (pl. Monor: Első kézből), vagy meglévő adásba csatornázták be a polgármesterrel való rendszeres beszélgetést (pl. Nyírbátor: Nyílt tér), vagy rendszeres sajtótájékoztatókat tartottak (pl. Cegléd). Akár TV-felvétellel, akár rendszeres videóüzenetekkel jelentkezett a polgármester, azok általában mind a honlapon, mind a Facebook oldalakon is megosztásra, kipoztolásra kerültek (pl. Budaörs, Komló, Mezőberény, Monor, Nyírbátor, Sárvár, Siófok, Tab).

A települések többségében a tájékoztatásban is különös hangsúlyt fektettek az idősekre, az idősek megóvására, kiemelkedő volt ebből a szempontból Monor, Kapuvár és Mórahalom, az utóbbi városban az összes 65 éves és annál idősebb lakót próbálták telefonon is elérni, akit nem sikerült, őket önkéntesek segítségével személyesen keresték fel, hogy

megbizonyosodjanak arról, el tudják-e látni magukat a veszélyhelyzet alatt vagy segítségre szorulnak. Van, ahol a települési újság egy-egy lapszámát szánták a vírushelyzettel összefüggő hírek, intézkedések, fontos tudnivalók közzétételére (Gyöngyösi Újság, Siófoki Hírek, Strázsa újság [Monor]), hogy azokhoz is eljussanak az információk, akik számára az infokommunikációs felületek nem elérhetők.

Sok helyütt fontos eleme volt a tájékoztatásoknak a szolidaritás, együttműködés, összefogás, segítségnyújtás („Együtt sikerülni fog”; „Együtt képesek vagyunk kezelni a rendkívüli helyzetet is!”), illetve a fegyelmezettség, szabályok betartásának, az állampolgárok felelős viselkedésének hangsúlyozása („...élünk az eddigieknél sokkal fegyelmezettebben!”). A polgármesteri tájékoztatók szinte mindegyikében az első perctől fogva meghatározó volt a köszönetnyilvánítás és az otthon maradásra való felszólítás is. A polgármesterek kisebb hányadának kommunikációjában erőteljes érzelmi töltet is fellelhető: „...könyörgök az embereknek, maradjanak otthon, hatalmas veszély leselkedik ránk”; „Harcolnunk kell minden egyes emberéletért! Megpróbálunk megmenteni minden bajba került magyart. Megharcolunk értük.”; „...az életünkről van szó, azzal játszunk”.

A tájékoztatók, beszámolók általában hivatalos hangvételűek a polgármesterek Facebook oldalain is, ez utóbbi felületen néhol kicsit személyesebb (pl. Siófok). Pozitívum, hogy több esetben nemcsak a meghozott intézkedések elmondása, leírása történik meg, hanem magyarázatokat, alátámasztásokat is olvashatnak a lakosok, hogy mit miért kellett elrendelni. A tájékoztatók, hírek csupán elenyésző hányadának és nagyon kevés helyen volt politikai töltete (pl. Siófok: elvont gépjárműadó és elvont idegenforgalmi adó kapcsán), ennél érzékelhetően erőteljesebb volt Budaörs esetében (szolidaritási adó, elvont gépjárműadó, illetve a kórházi ágyfelszabadítás miatt hazaküldött betegek kapcsán). Konfliktusra utaló elemek/jelek is csupán a vizsgált városok némelyikében érződtek (pl. Komló: polgármester – képviselőtestület, Siófok: polgármester – nyaralóingatlanokkal rendelkezők).

Kevés kivételtől eltekintve a honlapok nem adnak lehetőséget az interaktivitásra, azaz arra, hogy az elérhető hírekhez, tájékoztatókhoz az azokat olvasó nagyközönség hozzászólhasson, vagy online felületen jelezze például igényeit, szükségleteit, észrevételeit. A települési honlapok között kivételszámba ment, ahol a lakosság véleményének becsatornázására, megismerésére irányuló online lehetőség felmerült, ebből a szempontból kiemelhető Gyöngyös, amely a vizsgált városok közül egyedülként lehetővé tette online felületen a segítőnek (önkéntesnek) való jelentkezést és a segítségkérést, valamint a

véleménynyilvánítást. De említhető még Cegléd is, ahol minden hír, közlemény alatt volt/van lehetőség hozzászólásra és Facebook-megosztásra. A Facebook oldalak lehetőséget adnak a tájékozódók számára hozzászólások, kommentek írására, e tekintetben nagyon vegyes képet kapunk, vannak települések, ahol nagyon élénk volt a megosztásokhoz a lakossági hozzászólás a város hivatalos Facebook oldalán (is), de többnyire nem ez volt a jellemző. A polgármesterek Facebook oldalán a legtöbb esetben lényegesen aktívabbak voltak az emberek, ugyanakkor kommentjeikre csak kevés település esetében érkeztek érdemi reagálások a város vezetői/önkormányzat részéről.

Községek

A kutatás során vizsgált kistelepülések legtöbbje – kettő kivételével – élt az internet adta lehetőséggel, s a járvánnyal kapcsolatban meghozott döntésekről, intézkedésekről a település honlapján, valamint a település/polgármester/települési intézmények Facebook-oldalán adott tájékoztatást.

A községek egy része a weboldalon egyáltalán nem, vagy csak minimális mértékben tett közzé információkat. Ennek háttérében számos ok és motiváció állhat, amelyek közül az alábbiakra találtunk példát: a település honlapja nem elérhető (Mike), a járvány során a kommunikáció elsődleges felülete a Facebook volt (Alibánfa, Babócsa, Gutorföldre, Iszkaszentgyörgy), a településen a járvánnyal kapcsolatos online tájékoztatás nagyon alacsony szintű (Abaújvár), a településnek turisztikai honlapja (is) van, a helyiek tájékoztatása ezen belül (Hollókő), illetve a másik (a közös önkormányzati hivatal) honlapon (Orfű) hiányos.

A honlapokon részletesebb tájékoztatást nyújtó települések információközlése, s annak jellege szerint is találtunk különbségeket. A legtöbb község a hírek között tette közzé a járvánnyal kapcsolatos tudnivalókat, ám néhányan (Jászládány, Magyarkeszi, Pocsaj, Szászvár, Szigliget, Tar) önálló menüpontot, külön aloldalt hoztak létre a koronavírussal összefüggő híradásnak. Általában helyi információk szerepelnek a honlapokon, országos híreket többnyire nem tesznek közzé a települések, amik mégis megjelennek, azok az általános, a helyi önkormányzatok mozgásterét is meghatározó intézkedések (pl. kijárási korlátozás), valamint figyelemfelhívások, szigorú értelemben vett tájékoztatások, ismeretterjesztő anyagok. Akadt azonban a vizsgáltak között olyan település (Pocsaj), amelyik a fő trenddel ellentétben alig hozott nyilvánosságra helyi információkat, viszont rengeteg térségi információt közölt.

A Facebook-felületeken nagyobb hangsúly került a helyi információk közzétételére, a közösségi oldal jellegénél fogva azonban igény szerint rengeteg tájékoztató anyagot és figyelemfelhívó plakátot („Maradj otthon”, idősek védelme, kijárási korlátozás) is meg tudtak osztani az önkormányzatok. Jóllehet, a Facebook-oldalak gyors elérést és visszacsatolási lehetőséget is biztosító interaktív felületek, nem minden település (Hollókő, Jászládány, Orfű, Pocsaj, Szigliget, Tar) állította hadrendbe ezeket a járványügyi kommunikációban. Néhány eset azonban jól példázta, hogy megfelelően használva, mértékletes, de releváns tartalommal (Alibánfa) élve a személyesebb és aktuális tájékoztatás lehetőségével (Iszkaszentgyörgy) nagyon hatékony és bizalomépítő információs felületté tudott válni.

Az internetes felületeken alapvetően kétféle helyi tájékoztatási stratégiával találkoztunk. Az egyik felfogás az aktualitásokra helyezte a hangsúlyt, azaz a friss információkat a lehető legrövidebb időn belül közzétették a honlapon, Facebook-oldalon. A másik szemlélet a kiszámíthatóságra összpontosított, s bizonyos időközönként (pl. hetente) adtak tájékoztatást az időközben ismertté vált információkról és elfogadott intézkedésekről. Mindkét stratégiának vannak előnyei és hátrányai, döntéshozói és befogadói oldalon is alkat kérdése, melyik közlésmód testhezállobb. A tájékoztatás rendszerességével kapcsolatban azonban szinte általánosságban kijelenthető, hogy a kezdeti lendület – valószínűleg a pánikkal párhuzamosan – jelentősen visszaesett, s április közepétől már nagyságrendekkel kevesebb hír jelent meg az internetes felületeken, mint korábban. Nyilvánvaló, hogy a fontos intézkedéseket a járványhelyzet elején kellett meghozni, s aztán ezzel már kevés a teendő, mégis, mintha elmaradoznának a döntésekről szóló tájékoztatások, a beszámolók, sőt, sok esetben a korlátozások oldásának bejelentése is hiányzik.

A járvány helyi adatait kevés önkormányzat tette közzé, s bár ennek oka elsődlegesen abban keresendő, hogy a polgármestereket kormányzati döntés értelmében szándékosan nem tájékoztatták saját településük járványügyi helyzetéről, nyilvánvaló az is, hogy a kistelepüléseken a fertőződés, karantén alá helyezés kevéssé eltitkolható. Találkoztunk olyan rendszeres beszámolókkal (Fülöpjakab, Gutorfölda, Iszkaszentgyörgy, Pilisszentiván), alkalmi bejegyzésekkel (Alibánfa, Csököly, Ivánc, Szigliget), amelyekben a polgármesterek kitértek a települési adatokra, de szerencsére komolyabban nem volt mit közzétenniük.

A települési önkormányzatok járvánnyal kapcsolatos kommunikációjának középpontjában a helyi intézkedések, azaz a kormányzat által előírtak végrehajtása, a helyi fenntartásban lévő intézmények működési rendjének módosítása, valamint esetenként a hétvégéken érvényes, az

általánosnál szigorúbb szabályok álltak. Azokon a településeken, ahol az intézkedéseket az internetes felületeken nyilvánosságra hozták, ott külön figyelmet szenteltek annak is, hogy a járványhelyzetben fontos intézmények, szolgáltatók elérhetőségeit is közlétegyék. Ez azt jelentette, hogy egyes intézkedések bejelentésénél feltüntették a kapcsolódó információkat is, alapesetben a polgármesteri hivatal, a háziorvosok elérhetőségeit, de sokszor ennél szélesebb körre is kiterjednek a megadott telefonszámok: szociális intézmények – védőnő, falu/tanyagondnok, önkéntes segítők; civil szervezetek – polgárőrség; oktatási-nevelési intézmények – óvoda, iskola. Néhány helyen a tájékoztatás kiterjedt pl. a településen található üzletekre, azok nyitva tartására (Iszkaszentgyörgy), vagy a helyi plébánia elérhetőségeire (Hosszúhetény).

A helyi intézkedések elsősorban az önkormányzati fenntartású intézmények működési rendjének megváltoztatását, valamint a szociális ellátás megszervezését érintették, s ezeken a területeken nagy különbségeket a települések között nem tapasztaltunk. A húsvéti hétvégétől kezdődően azonban – a kapott felhatalmazás alapján – nagyon sok helyen hoztak a polgármesterek az országosnál szigorúbb szabályokat, amelyek nem is annyira a helyiek mozgásának korlátozását, hanem inkább a pihenni vágyók, kirándulók lehetőségeinek szűkítését érintették (Abaliget, Cserépfalu, Hollókő, Hosszúhetény, Orfű, Pilisszentiván, Sukoró). A turisztikai jelentőségű településeken túl mások is lezárták a forgalmat az „idegenek” elől, s csak a helyiek és ingatlantulajdonosok mozgását engedélyezték. Néhány térségben a polgármesterek közös felhívással éltek (Ivác), illetve közös intézkedést hoztak a települések lezárásáról (Szigliget) a lakosság megóvása érdekében, egy más típusú megoldást választva Gyenesdiáson felújításokkal, javítási munkákkal tették értelmetlenné az odautazást.

Az általánosnak nevezhető önkormányzati intézkedések mellett néhány településen egyebeket is elrendeltek, például az intézmények (Fülöpjakab, Iszkaszentgyörgy, Magyarkeszi) vagy közterületek, buszmegállók fertőtlenítését (Csököly, Gutorfölde, Pilisszentiván, Sukoró), élelmiszerosztást (Csököly, Pocsaj), a közétkeztetésben pedig több helyen áttértek pl. ételhordók helyett a műanyag dobozok használatára (Magyarkeszi, Szászvár, Tar). Volt olyan település, ahol a járványhelyzet miatt a helyi adók befizetésének menetét (Hosszúhetény), illetve határidejét (Pilisszentiván) módosították, máshol pedig a digitális oktatás működőképességéhez az önkormányzat informatikai eszközökkel (Iszkaszentgyörgy) vagy a gyermekek, fiatalok egyszeri anyagi támogatásával (Magyarkeszi) járult hozzá. A munkájukat elveszített helyiek számára pedig az álláskeresési bejelentkezésben vállalt segítségnyújtást Fülöpjakab.

A kistelepüléseken az önkéntestoborzás és az adománygyűjtés nem volt jellemző, s kevésbé is indokolt, mint a nagyobb városok esetében. A megnövekedett feladatot jelentő idős-, illetve az önkormányzat által önként vállalt egyéb ellátást zömében a helyi szakemberek, intézményi dolgozók és szervezetek (pl. polgárőrség) segítségével meg tudták oldani, de volt olyan eset is, hogy helyiek – észrevéve a hiányosságot, problémát – maguk vettek kézbe egy-egy feladatot. Kifejezetten az idősek ellátására (bevásárlás, gyógyszerkiváltás intézése) vagy információs anyagok kihordására csak néhány településen (Almásfüzitő, Hosszúhetény, Ivánc) kerestek önkénteseket. Ehhez kapcsolódva néhány helyen külön figyelmet fordítottak arra, hogy ne maradjon senki ellátatlanul, ezért felhívást tettek közzé, hogy jelentkezzenek, akik segítségre szorulnak (idősek – Alibánfa, fogyatékkal élők – Bátaapáti) vagy ismernek ilyen személyt (Szigliget). Gyakorlatilag az egyetlen terület, ahol a helyi önkormányzatok a lakosság segítségét viszonylag nagy számban vették igénybe, a mosható védőmaszkok varrása (Cserépfalu, Csököly, Fülöpjakab, Gyenesdiás, Ivánc, Szászvár) volt. Áprilisban vált ismertté, hogy egy kormányzati döntés értelmében az állam járványkezelési célokra elvonja a településektől a gépjárműadó eddig helyben maradó részét is; a hírre, s a kieső bevételek pótlására Fülöpjakab adománygyűjtésbe kezdett, az e célra nyitott számlára április 26-ig 400 ezer Ft érkezett.

Az önkormányzatok a tájékoztatás során a legtöbb esetben hivatalos hangnemben kommunikáltak a lakossággal – különösen igaz volt ez akkor, ha az információk megosztása pl. rendeletek közzétételével zajlott. Az áttekintést és a lényegre fókuszálást általában technikai megoldásokkal (kiemeléssel, aláhúzással, felsorolással) segítették a községekben, magyarázatokat elvéve fűztek csak egy-egy szabályhoz (Szigliget). A kistelepülési jelleg azonban viszonylag gyakran áttörte a hivatalos kereteket, s a polgármesteri tájékoztatók a megszokottnál közvetlenebb hangvételűek voltak (Alibánfa, Babócsa, Iszkaszentgyörgy, Ivánc, Pilisszentiván, Sukoró, Szigliget).

A fentiekből látható, hogy a COVID-19 járványban a helyi önkormányzatok – mérettől függetlenül - óriási nyomás alá kerültek. Amellett, hogy az általuk korábban végzett feladatok köre jelentősen kibővült, meg kellett akadályozniuk azt is, hogy településükön az új koronavírus elterjedjen. A változó járványhelyzet, a reagálás gyorsaságának szükségessége felhívta a figyelmet arra, hogy milyen fontos az önkormányzatok és a lakosok közötti kommunikáció, illetve új kommunikációs csatornák alkalmazása.

A helyi önkormányzatok a COVID-19 jelentette rendkívüli helyzetben, átérezve felelősségüket, jól láthatóan igyekeztek minden információt a legjobb tudásuk szerint, lehetőségeikhez mérten a leggyorsabban eljuttatni a lakossághoz. A hatékony tájékoztatás eszköztét főként az internetes felületekben látták, de ezt a helyi társadalom lehető legszélesebb körének elérése érdekében jellemzően a hagyományosabb csatornákon (újság, szórólap, hirdetőfelület, esetenként levél, telefonhívás) közzétett információk is kiegészítették. Nem láttunk nagy különbséget a településtípusok között a kommunikáció mikéntjére, jellegzetességeire vonatkozóan, bár a feladatmennyiséget tekintve nyilván más-más kihívásokkal kellett az eltérő méretű önkormányzatoknak szembenézniük.

Az országosan jellemző információhiány, valamint a transzparensnek nem mondható adatszolgáltatás rendkívül nehéz helyzetbe hozták az önkormányzatokat. A kisebb településeken jellemzően a járványügyi adatok nem maradtak titokban, de a nagyobb városokban a lakossági nyomás ellenére sem tudtak mindig pontos tájékoztatást adni a polgármesterek, akik a rájuk nehezedő felelősség mellett kommunikációs szempontból is a frontvonalban álltak. Az információáramlás nehézségei ellenére számos település vezetője megpróbálta korrekt módon tájékoztatni a lakosságot. Valószínűleg ennek a sokrétű feladatnak tudható be, hogy még az ilyen célra kifejezetten alkalmas Facebook-oldalakon is dőcögött az interaktivitás, s a lakossági kérdések, felvetések sok esetben megválaszolatlanok maradtak.

Láthatóan az emberekben óriási igény volt a járványhelyzet alatt is a hiteles és naprakész tájékoztatásra, a döntések indoklására, amit jelentős részben lehetőségeikhez mérten meg is tettek a települések vezetői, éltek az online fórumok és a helyi média adta lehetőségekkel. Ugyanakkor az embereknek nagy igénye volt a párbeszédre, ezt mutatja például a pécsi Online Városinfo nézettsége és sikere is. Tanulságos, hogy kevés kivételtől eltekintve mennyire nem fektetnek hangsúlyt az önkormányzatok a helyi igények, vélemények felmérésére. Minimális volt azoknak a településeknek a köre, akik például a honlap adta online kommunikáció lehetőségét nemcsak az egyoldalú információnyújtásra használták, hanem a visszajelzésekre, a lakosság véleményének becsatornázására, megismerésére is lehetőséget adtak (pl. Gyöngyös, Cegléd). A járványhelyzet alatti védekezésben pedig kulcsfontosságú lenne a lakosság partnerként való megnyerése, annak a megértetése, hogy milyen intézkedésre miért volt szükség, milyen információk alapján és milyen módon hozta meg a településvezetés a védekezéshez kapcsolódó döntéseket.

6. Összegzés

Amint említettük, a felmérés célja elsősorban a helyzet leírása volt, de a tapasztalatok alapján néhány hosszú távú tanulság is leszűrhető.

- Az egyik, hogy a helyi vezetők felismerték a digitális ügyintézés előnyeit, tehát elképzelhető, hogy sokat korszerűsödik az e-adminisztráció hosszú távon. Hogy ez bekövetkezzen, egészen biztos, hogy kormányzati szintű infrastrukturális és képzési programokra lesz szükség, ami nem csak a back office és front office oldalakat érinti, hanem természetesen a polgárokat, ügyfeleket.
- A digitális átállás, informatikai fejlődés mellett azonban a megkérdezettek többsége nem érezte azt, hogy gyökeres változásokra érett meg a helyzet. Voltak ugyan utalások arra, hogy az önkormányzati vállalkozások körében vannak rejtett tartalékok, de összességében sokkal inkább a válság rövid távú pénzügyi következményeire koncentrálnak, és megoldást is csak a kormányzattól érkező segítség, illetve kompenzáció formájában tudják elképzelni.
- A válaszokban csak nyomokban volt felfedezhető a civil és egyéb külső partnerek bevonásával járó előnyök felismerése, sőt inkább arra törekedtek, hogy a saját kapacitásaikkal oldják meg a feladatokat.
- Hasonlóképpen nem volt igazán jellemző a térségi önkormányzati együttműködés, „mindenki a maga bajával volt elfoglalva”.
- Mint láttuk a szakirodalom, illetve a nemzetközi tapasztalatok rövid bemutatásakor, a krízishelyzetek különösen felértékelik a szintek közötti együttműködés szerepét. Általánosságban a felmérés nem tükrözte vissza a különösen az ellenzéki médiában domináns véleményt, hogy a járvány végképp kiélezte a kormányzat és az önkormányzatok közötti kapcsolatrendszer. Kétségtelen, hogy az információk hiányára sokan panaszkodtak, illetve természetesen a pénzügyi elvonások súlyos következményeire is, de a mi kérdéseinkre válaszolva nem volt érzékelhető, hogy (tovább) romlott volna a kormányzattal való kapcsolat. A vélemények is meglehetősen homogének voltak politikai alapállástól függetlenül, inkább a kistélepülések és nagyobb települések eltérő érintettsége volt differenciáló tényező.
- Az leszűrhető volt a válaszokból, hogy az önkormányzatokat nem különösebben instruálták sem a kormányzati, sem területi szintről, maguk oldották meg a helyi feladatokat az írásban, illetve online kapott rendelkezések alapján. A megyei

államigazgatás és a megyei önkormányzatok többsége sem aktivizálódott a helyi önkormányzatok összefogásában, segítségében.

- 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 esetleges második hullámával hogyan birkóznak meg az önkormányzatok, egyrészt a több tapasztalatnak, másrészt remélhetően a tudatosabb felkészülésnek köszönhetően.
- Vélhetően a következmények, hatások kezelése lesz az a kihívás, ami az önkormányzatokat sokkal inkább megmozgatja. A helyi gazdaságfejlesztés ugyan állandó feladata az önkormányzatoknak, de a települések különböző járvány érintettsége és eszköztára, helyzete, nyilvánvalóan eltérő megközelítéseket és politikákat kíván. Fontos lenne, hogy a kormányzat válságkezelő, foglalkoztatást segítő programjai figyelembe vegyék a különbségeket és a hosszú távú fenntarthatóság, valamint a reziliencia szempontjait.

Irodalom

140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről

290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett járások besorolásáról

46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (III.)

87/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet a várakozási díj megfizetésének a veszélyhelyzet során alkalmazandó eltérő szabályairól

92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól

A TÖOSZ felmérésében résztvevő önkormányzatok több mint felének legfeljebb kéthónapnyi tartaléka van. <http://xn--tosz-5qa.hu/news/594/73/A-ToOSZ-felmereseben-resztvevo-onkormanyzatok-tobb-mint-felenek-legfeljebb-kethonapnyi-tartaleka-van/>

A TÖOSZ felmérésében résztvevő önkormányzatok többségénél likviditási problémát okoz a gépjárműadó elvonása. <http://xn--tosz-5qa.hu/news/567/73/A-ToOSZ-felmereseben->

[resztvevo-onkormanyzatok-tobbsegenel-likviditasi-problemat-okoz-a-gepjarmuado-
elvonasa/](#)

- ÁROP, 2014: *Összefoglaló tanulmány a projekt keretében készült 50 települési esettanulmány főbb tapasztalatairól*. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, Pécs, 2014. (ÁROP-1.1.22-2012-2012-001 „Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása”)
- ÁROP-1.1.22-2012-2012-0001 „Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása” MTA KRTK
- Boschma, Ron (2015): Towards an Evolutionary Perspective on Regional Resilience= Regional Studies 49 (5). pp 733-751 <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2014.959481>
- Bouckaert, G., Galli, D., Reiter, R., Kulhmann, S., Van Hecke, S. (2020): Euroopan Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. <https://doi.org/10.1111/puar.13242>
- Christopherson, Susan, Michie, Jonathan, Peter Tyler (2010): Regional resilience: theoretical and empirical perspectives=Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 3:3-10. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsq004>
- Jeremy Phillipson, Matthew Gorton, Roger Turner, Mark Shucksmith, Katie Aitken-McDermott, Francisco Areal, Paul Cowie, Carmen Hubbard, Sara Maioli, Ruth McAreevey, Diogo Souza Monteiro, Robert Newbery, Luca Panzone, Frances Rowe and Sally Shortall (2020): Covid-19 and rural economies=https://www.researchgate.net/publication/340840269_CRE_Briefing_Covid19_and_rural_economies
- Jülich, Sebastian (2017): Towards a Local-level Resilience Composite Index: Introducing Different Degrees of Indicator Quantification=International Journal of Disaster Risk Science 8:91–99. <https://doi.org/10.1007/s13753-017-0114-0>
- Kolin Péter (2020): Önkormányzati összefogás koronavírus-járvány idején. =Önkormányzat. második negyedév. 9-18.
- Kovács, Sándor Zsolt (2020): Települési önkormányzatokat érintő bevételekiesések a járványhelyzetben. Tér és Társadalom 34. évf. 2. sz. pp. 189-194. <https://doi.org/10.17649/TET.34.2.3263>
- KÖFOP, 2018: *Összefoglaló Kutatási Jelentés 2. célterület: A helyi közszolgáltatások feladatellátás-szervezési megoldásai KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű "Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program" című kiemelt projekt kapcsán*. HBH Stratégia és Fejlesztés Kft. és Collective-Intelligence Kft. konzorcium, 2018. <https://bmo-ki.hu/News/ViewFile?fileID=1133>
- Maher, Craig S., Hoang, Trang, Hindery, Anne (2020), Fiscal Responses to COVID -19: Evidence from Local Governments and Nonprofits. Public Administration Review. <https://doi.org/10.1111/puar.13238>
- OECD (2020a): Coronavirus (COVID-19): City Policy Responses
- OECD (2020b): Policy implications of Coronavirus crisis for rural development.
- Pöhler, Jana, Veronika Ruf, Schomaker, Rachel M, Bauer, Michael (2020): Wie krisenfest ist die deutsche Kommunalverwaltung. Erkenntnisse aus eine deutschlandweiten Befragung von Kreis,-Gemeinde und Stadtverwaltungen. Working paper No 15. Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis, Speyer

- Sebestyén Szép Tekla, Szendi Nóra, Nagy Zoltán, Tóth Géza (2020): A gazdasági reziliencia és a városhálózaton belüli centralitás közötti összefüggések vizsgálata= Területi Statisztika 3. sz. 352-370. <https://doi.org/10.15196/TS600303>
- Warner, Mildred E, Aldag, Austin M, Kim, Yunji (2020): Pragmatic Municipalism: U.S. Local Government Responses to Fiscal Stress. Public Administration Review. <https://doi.org/10.1111/puar.13196>
- Welsh, Marc (2014): Resilience and responsibility: Governing uncertainty in a complex world=Geographical Journal 180 (1) pp 15-26. <https://doi.org/10.1111/geoj.12012>

MELLÉKLET



Önkormányzati kérdőív

(a válaszadás önkéntes, anonim)

Alapadatok

Település megnevezése	
Lekérdező	
Interjúalany neve	
Interjúalany beosztása	
Az interjú készítésének időpontja	

Kérdések, kérdéskörök

1.1. Sorolja fel **milyen intézkedéseket tett a járvány kezelése érdekében**, ezek közül mi volt kötelező és mi önként vállalt.

Kötelezően végrehajtott intézkedések	Mikor (lehetőleg pontos dátum)	Kezdeményező
1		
2		
3		
4		
5		
...		

1.2.

Önként vállalt intézkedések	Mikor (lehetőleg pontos dátum)	Kezdeményező
1		
2		
3		
4		
5		
...		

Jegyzetek:

Az intézkedések tartalma (főleg olyan kérdéseknél, ami nem merül fel később. Vagy itt lekérdezni pontosan és beírni a később soron következőknél – pl. segélyezés)

További (lehetséges) kérdések: milyen kényszerek hatottak, milyen nyomás hárult az önkormányzatra, milyen lakossági csoport, szolgáltató vagy az állam részéről?

Más érdekes részletek:

2. Melyek a legveszélyeztetettebb csoportok az ön településén, mit próbálnak tenni értük?

Lakossági csoport megnevezése	Intézkedés	Kezdeményező	Időpont (lehetőleg pontos dátum)

Az 1. kérdéscsoportokkal összhangban tesszük fel a kérdést. Vagyis, ha a kérdezett említést tett veszélyeztetett csoportokról és a hozott intézkedésekről, akkor a kérdés az, hogy vannak-e még más veszélyeztetett csoportok vagy/és a hozott intézkedések megfelelőnek bizonyultak-e?

Jegyzetek:

Kiegészítő kérdések (ha spontán módon nem merül föl) **Van-e idősotthon a településen**, itt mit tudtak/szerettek volna tenni? Mi maradt el, mi történt (sikerült-e elkerülni a nagy bajt?)
Mennyi ideig tudják a támogatást biztosítani, mikor fogynak el az erőforrásaik?

3. A járvány kezelés területén az alábbi szempontok közül mit tartanak elsődleges fontosságúnak? Kérjük, osztályozza ezeket az iskolai osztályzatok szerint 1-től 5-ig!

Szempontok	Osztályzat	Az osztályzathoz fűzött megjegyzés, magyarázat
Közterületi tartózkodás korlátozása		
Tesztelés		
Preventív intézkedések (pl. kötelező szájmasczk viselés stb.)		
Szociális gondoskodás		
Fertőtlenítés		
Védőfelszerelések beszerzése		
Mentális segítségnyújtás		
Helyi vállalkozások segítése		
Foglalkoztatás		
Egyéb terület említése:		

Jegyzetek:

Miben sikerült lépni és miben nem (1.1 és 1.2 kérdésekkel összhangban), hol volt nehézség, ellenállás, probléma (pl. beszerzés)

4. A fenti válaszok függvényében: **a kormányzati intézkedések helyi végrehajtásában** milyen szerep hárult rájuk, képesek voltak-e ezeket végrehajtani? Ha nem, milyen akadályok merültek fel?

Jegyzetek:

5. Milyen rendkívüli kormányzati döntések érintik az Ön települését? Eredményeztek-e ezek az intézkedések bevétel-kiesést, ha igen, mekkorára becsüli a kiesését (összegeben és a költségvetés százalékában) (Parkolási díj, gépjárműadó, idegenforgalmi adó, gazdasági övezetté nyilvánítás, más:)

Jegyzetek:

--

6. Érkeztek-e a rendkívüli feladatok végrehajtására többlet erőforrások? Ha igen, honnan? (Kormányzat, adományozók, ha igen, kik?)

Jegyzet:

--

7. Milyen alapvető korlátok nehezítik a munkájukat. (Kérjük, osztályozza az alábbi szempontokat 1-5 között az iskolai osztályzatoknak megfelelően!)

Probléma, hiányosság	Osztályzat	Az osztályzathoz fűzött megjegyzés, magyarázat
Információ hiánya,		
Szakértelem hiánya,		
Humánkapacitás gondok (különösen hol),		
Pénzhiány,		
Bizalom hiány,		
Jogi felhatalmazás hiánya		

Jegyzetek:

--

8. Milyen új, szokatlan, de hasznosnak bizonyult megoldásokat vezettek be, alkalmaznak? Ki volt a kezdeményező, mennyire váltak ezek be?

Jegyzetek

--

9. Működik-e a településen egyfajta helyi „operatív törzs”? Ha igen, milyen szakemberek, esetleg civil szervezetek részvételével?

Jegyzetek:

Ha van csoportos döntés-előkészítés, ez formális vagy informális, a csoport milyen rendszerességgel ülészik?
--

--

10. Milyen eszközöket használtak a lakosság tájékoztatására, melyek váltak be a leginkább. Kiket nem vagy nehezen sikerült elérniük ezekkel az eszközökkel?

Jegyzetek:

Tájékoztatási felületek típusa (plakát, hirdetőtábla, önkormányzati honlap, Facebook, önkormányzati lap, fizetett hirdetés, más?)

Volt-e a tájékoztatásnak költségvonzata, ha igen mekkora?

--

11. Milyen eszközöket használtak az intézkedések betartatására? Mennyire sikeresen?

Jegyzetek:

--

12. Mely partnereket tartják a krízis helyzetben a legaktívabbaknak (civiliek, kormány és helyi hivatalai, szomszédos önkormányzatok, megyei önkormányzat, politikusok)?

Jegyzetek:

13. Kérjük, értékelje az önkormányzatokkal való együttműködés körülményeit, területeit és tapasztalatait!

Jegyzetek:

14. Miben változott meg az önkormányzat tevékenysége. Mi igényli a legtöbb energiát, milyen területek hanyagolódnak el, hogyan szervezték át az emberi kapacitásaikat.

Jegyzetek:

15. Milyen módon alakult át az önkormányzati működés, döntéshozás (polgármesteri felhatalmazás kihasználása, testületi és bizottsági ülések, konzultáció, rugalmasabb szervezés)

Jegyzetek:

16. Vannak-e olyan intézkedések, amelyeket ma nem ilyen formában, nem akkor (mikor?) vagy másként hozott volna meg? Ha igen, mely intézkedése volnának ezek?

Jegyzetek:

17. Milyen területen voltak felkészületlenek, ennek alapján milyen változásokat, intézkedéseket tervez meghozni hosszabb távon.

Jegyzetek:

18. Tervezik-e már a járvány utáni helyzetre való visszatérést? Ha igen, milyen ütemben, milyen sorrendben szándékoznak visszaállítani a járvány előtti helyzetet?

Jegyzetek:

19. Egyéb észrevételek:

Köszönjük a válaszokat és szíves együttműködését!