

TANULMÁNYOK / ARTICLES

Az önkormányzati válságkezelés és/vagy reziliencia Szakirodalmi szemle

Crisis management and/or resilience of local self-governments A literature review

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

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

KULCSSZAVAK: reziliencia; válságkezelés; COVID-járvány; többszintű kormányzás; önkormányzatok

ABSZTRAKT: A tanulmány a rezilienciával foglalkozó szakirodalmat elemzi elsősorban a kormányzás és a decentralizáció szempontjából. A szerző megállapítja, hogy a fogalom ugyan nem új, de különösen az utóbbi időben vált jellemzővé interdiszciplináris megközelítése. A Covid-járvány jelentős mértékben erősítette a rezilienciára épülő szakpolitikák pozícióit, s ez a jelenség a kormányzatok számára is kihívást jelent mind globális, mind nemzeti és helyi önkormányzati szinten. Az elsősorban a járványkezeléssel foglalkozó és a kelet-közép-európai régióra koncentrált szakirodalom szemléje kiterjed a fogalom formálódására, a kormányzási vonatkozásokra, a centralizáció és decentralizáció dilemmájára, valamint a többszintű kormányzásban bekövetkezett változásokra. Az elemzés alapján megállapítható, hogy a centralizációs reflexek rendkívül erősek, a helyi önkormányzatokat érintő megszorítások és az információhiány egyaránt akadályozta a különböző szintek együttműködését. Nem voltak azonban előnyös helyzetben a nemzetközi szervezetek sem, mert a nemzetállami kormányzatok nem voltak partnerek az együttműködésben. Fontos tanulság, hogy a kormányzatok minősége jelentős mértékben hozzájárul a válságok sikeres vagy sikertelen kezeléséhez, ahogy az is, hogy a válságokra való felkészülést rendszerszinten szükséges beépíteni a kormányzatok működésébe, aminek segítségével elkerülhető, hogy veszélyhelyzetben kizárólagos legyen a rendkívüli eszközök alkalmazása.

A magyar járványkezelés tekintetében tett megjegyzések, részben a szerző és kollegái korábbi kutatásai alapján, arra utalnak, hogy nem kerültük el a centralizáció és a „kivételesség” veszélyeit, de a helyi önkormányzatok felkészületlensége is hozzájárult ahhoz, hogy nem kerültünk a járványkezelésben jól teljesítő kormányzatok közé.

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



KEYWORDS: *resilience; crisis management; COVID-19 pandemic; multi-level governance; self-governments*

ABSTRACT: *The article discusses the literature on resilience from the point of view of governance and decentralization. Although resilience is not a new term, an interdisciplinary approach has gained growing momentum during the last years producing a large number of scientific literature and public policy analyses. The COVID-19 pandemic has strengthened the position of resilience-based public policies, which is a serious challenge for the governments at the global and national and local levels. Based on the literature on COVID management in the Central and Eastern Europe, the review discusses the formation of the term of resilience, its implications for governance, dilemmas of centralization/decentralization, and changes in multi-level governance. The review indicates that centralization trends are strong, cutbacks affecting self-governments, and the lack of information undermined the cooperation of various governance levels. Similarly, the global level did not get a strong role in crisis management, since national governments were reluctant to engage in cooperation with international organisations.*

An important lesson is that the good quality of governance could contribute to the successful management of crises. Furthermore, in order to avoid the exclusive use of extreme measures in times of emergency, it is necessary to incorporate the preparation for crises into the functioning of governments at the systemic level. The incorporation of special knowledge, planning and processes into the governance model is a challenge for governance reforms, though it is necessary to avoid ad hoc, extraordinary governance measures. The literature review emphasises the advantages of decentralization and the necessity of resilient societal support as a general context of good governance.

Our research results indicate that the management of the pandemic in Hungary was centralized and based on extraordinary improvisation. On the other hand, local governments were also unprepared, which contributes to the modest ranking of Hungarian governance performance in crisis management.

Bevezetés

A válságok kezelése a kormányzatok számára nem ismeretlen feladat, de a jövőben különösen fontossá válik. A természeti katasztrófák, vagy éppen a gazdasági recesszió olyan külsődleges és váratlanul fellépő körülmények, amelyekre a kormányzatoknak nemzeti és helyi szinten is válaszolniuk kell, a többszintű kormányzás rendszerében, az utóbbi évtizedekben erősen globális, nemzetközi környezetbe ágyazva. Természetesen a válság természetétől és a kormányzatok eszközeitől, szerkezetétől, kultúrájától függ, hogy milyen válaszokat adnak. A szakpolitikai elemzések és a tudományos kutatások évtizedek óta vizsgálják, értékelik a válságkezelési gyakorlatokat, törekszenek az általánosítható tapasztalatok összefoglalására és a különbségek szisztematikus összehasonlítására. A válságokkal foglalkozásban egyik markáns változás, hogy a rövid távú válságkezelés mellett az ún. reziliencia szükségessége a közpolitikai gondolkodás és cselekvés standard elemévé vált (Welsh 2014; Zitek, Klimova 2020). A rendszerek, egyének külső körülményekhez való alkalmazkodási, illetve a sokkokkal szembeni ellenállási képességeként leírt jelenség (Sebestyén et al. 2020, 355.) körül az utóbbi években felélénkült a vita (Bailey, Turok 2016). A pandémia pedig olyan új kérdé-

seket vetett fel, olyan új tapasztalatokat hozott, amelyek mind a reziliencia értelmezésében, mind beemelésében a közpolitikai stratégiákba bőven ad feladatokat a tudomány és a közpolitika elemzők számára.

Az utóbbi évek korszakhatárt jelentenek a válságok kormányzati kezelésében; megerősödött a reziliencia iránti szakpolitikai igény és tudományos érdeklődés, érzékelhető, hogy egyre finomodó, egyre árnyaltabb megközelítések születnek. A válságkezelés, a védekezőképesség, a változásokhoz való alkalmazkodás világszerte a figyelem középpontjába került, olyan új elméletek, vélemények jelennek meg, amelyek tartós és mély változásokat ígérnek a kormányzati stratégiákban. A változások azonban egyelőre inkább a tudományos kutatások szintjén érzékelhetőek. Ma még nehezen jósolható meg, hogy a kormányzatok az akut válságokon túljutva, tartósan berendezkednek-e a válságok szisztematikusabb, tudatosabb kezelésére, megelőzésére, a kockázatok minimalizálására, a reziliens kormányzásra. A pandémia árnyékában megjelent újabb globális kihívások, az orosz-ukrán háború, az energiaválság egyértelműen kényszerítő erőt jelentenek a paradigmaváltásra.

A tanulmány a legfrissebb szakirodalom elemzésére vállalkozik, keresve a szemléletváltás elemeit, ugyanakkor a Közgazdaság- és Regionális Kutatóközpontban lezajlott Covid-kutatási projekt keretében szerzett tapasztalataink alapján magyar párhuzamok említésére is törekszik.

A reziliencia fogalmának formálódása, regionális tudományi értelmezése

A reziliencia eredetileg természettudományi (fizikai, biológiai), pszichológiai, majd ökológiai fogalmának értelmezése az utóbbi évtizedben újabb megközelítésekkel gazdagodott (Cristopherson et al. 2010). A reziliencia fogalma nem új, de kétségtelenül napjainkban vált „népszerűvé”, elsősorban azzal, hogy a 2008-as nagy recesszió, majd a pandémia (*great recession and great lockdown*) hatására a váratlan, helyileg általában körülhatárolt katasztrófák kezelésén és a károk helyreállításán túl, a globálisan megjelenő válságokra adandó tudatosan megtervezett válaszok, a felkészülés, a megelőzés, az alkalmazkodás került a fókuszba (Mello 2021). A globalizáció korszakában a kockázatok, a bizonytalanság, a kiszolgáltatottság, a gazdasági és környezeti krízisek egyre inkább összekapcsolódnak, ami elvezetett a sérülékenység fogalmának megjelenéséhez. A fogalom növekvő népszerűségét az a felismerés táplálta, hogy nem elég a válságot minél gyorsabban legyőzni, és visszaszerezni az egyensúlyt, jóval inkább az a fontos, hogyan előzik meg és csökkentik a károkat a krízis előtt.

A válságok társadalomtudományi szakirodalma hagyományosan közgazdasági fókuszú volt. A friss koronavírus-járvány szakirodalmát tanulmányozva azonban jól érzékelhető, hogy az elemzések túlmennek a gazdaságtudományi, pénzügyi, illetve a menedzsmenttudományi kereteken, és egyre több tudomány-

terület komplex bekapcsolásával zajlanak empirikus és elméleti kutatások. A koronavírus-járvány természete, sokrétű következményei eleve szükségessé tették több tudományterület mozgósítását, amit a tudományfejlődés eredményei is segítettek, hiszen az interdiszciplinaritás egyre fejlettebb, árnyaltabb tudományos elméleti, módszertani alapokra támaszkodhat.

A különböző komplex, interdiszciplináris modellek lehetővé teszik az időbeni és a nemzetközi összehasonlítást, és egyre árnyaltabb képet alkotnak a válságkezelés és a tágabb értelemben vett reziliencia különböző aspektusairól, segítve ezzel a tudatos, átfogó beavatkozást. A gazdaságtudományi megközelítések körében az utóbbi időben az ún. reziliencia-kapacitási index kidolgozásával sikerült például összekapcsolni a reziliencia fogalmát a gazdasági sérülékenységgel (Hudec, Reggiani, Šiserová 2017). A reziliencia ún. mérnöki, természettudományos megközelítése alapvetően a külső sokk, a katasztrófa elleni védelemre, lényegében a *status quo* fenntartására irányul. Az ökológiai dimenzió a helyreállítás szakaszában érvényesül, célja a krízis utáni új harmónia elérése, míg az adaptív dimenzió a folyamatos társadalmi, gazdasági átalakulást célozza meg az új kihívásoknak, körülményeknek megfelelően (Masik, Grabowska 2019). Az ún. transzformációs reziliencia az egyéni és közösségi, társadalmi szintű alkalmazkodás, védekezés pszichológiai dimenziójaként is egyre több közvetlenül alkalmazható kutatási eredményre támaszkodhat (Doppelt 2016). Természetesen nem mellékesek a reziliencia jogtudományi vonatkozásai sem. A válsághelyzetekben gyakori az ún. rendkívüli jogalkotás, ami egyrészt a jogalkotás gyorsaságát segíti elő, másrészt a jogi szabályozás intenzitását növeli. A kutatók azonban arra figyelmeztetnek, hogy a rendkívüli jogalkotási felhatalmazás esetében is alapvető fontosságú az emberi jogok korlátozásának ellenőrzése. Az elemzések azt mutatják, hogy az egyes nemzeti megoldások eltérőek, erősen összefüggve az adott állam politikai, alkotmányos sajátosságaival (Horvat et al. 2021; Hoffman 2021).

A tudományos kutatások egyre komplexebb, időben is szakaszolható képet alkotnak a válságokkal kapcsolatos kormányzati beavatkozások folyamatáról. Általános felismeréssé vált, hogy a nagy átalakulások és beavatkozások idején nagyszámú szereplőt kell mozgatni mind vertikális, mind horizontális dimenzióban, ami nem oldható meg valamilyen uniformizált modell mentén. Ahogy csökkent a „válságtudományok” kezdeti gazdaságtudományi dominanciája, és vált elsődleges szemponttá a sokkok utáni egyensúly visszaszerzésére való társadalmi, gazdasági, kormányzati alkalmasság, úgy terjedt el a regionális tudományi, illetve urbanista megközelítés is, ami nagy segítséget jelent a regionális adaptációs képesség erősítésében (Boschma 2015; Martin et al. 2016; Burayidi et al. 2020).

A kérdés, vajon a régiók miért reagálnak különböző sikerrel a krízishelyzetekre, ugyan régi, de hosszabb idő kellett annak felismeréséhez, hogy meg kell különböztetni a tartós regionális adottságok determinálta hosszú távú folyamatokat és az ún. „pop-up” helyreállítást. Ennek ellenére nem sokat lehet tudni arról, hogyan képesek a régiók mobilizálni a vagyonukat, erőforrásaikat. Az elemzések,

esettanulmányok mindenesetre azt mutatják, hogy a válságok kezelésében és a helyreállításban is fontosabb tényező a belső szereplők hálózati összekapcsoltsága, mint a hagyományos gazdaságfejlesztési/növekedési megközelítést követve, a külső befektetők vonzása. Úgy tűnik, hogy a globalizáció okozta összekapcsoltság a fejlődési központokban növeli a sérülékenységet a periférikus térségekhez képest, ugyanakkor az urbánus, sűrű hálózatokba összekapcsolt térségeknek nagyobb az ún. reziliencia-kapacitása, a több lábbon álló, diverzifikáltabb régiók ellenállóbbak (Hudec, Reggiani, Šiserová 2017). Más elemzések, esettanulmányok arra hívják fel a figyelmet, hogy a metropolisztérségek, agglomerációk és a rurális térségek reagálása a válságokra nagyon erős változékonyságot mutat, és rezilienciájuk sem építhető azonos megoldásokra (Ženka, Slach, Pavlík 2019), ami egybecseng az általános regionális tudományi megközelítésekkel (Lengyel 2021).

A reziliencia követelménye az urbanisták körében is nagy tekintélyt élvez, mára inkább mozgalomnak tartják, semmint a tudomány berkein belül maradó elméletnek (Lavell 2020). Vannak kísérletek a kisebb, lokális lépték rezilienciájának mérésére is, azt feltételezve, hogy a veszélyhelyzetekhez való alkalmazkodás lokálisan differenciált, s a helyi társadalomnak kitüntetett szerepe lehet azok kezelésében (Jülich 2017). Sleszynski és szerzőtársai (2022) eredményei szerint az urbánus térségek a pandémia idején sérülékenyebbek, rezilienciájukat azzal növelhetik, ha a sérülékenyebb népességre nagyobb figyelmet fordítanak. A koronavírus-járvány tekintélyes mennyiségű szakirodalma – beleértve a tudományos és az ún. „szürke” publikációkat is – alátámasztja, hogy a városok reagálása, okos (digitális) megoldásai hozzájárulnak a válságok hatékony kezeléséhez és az „új normalitáshoz” való visszatéréshez (Szalai, Fabula 2022).

Mindezek a pozitív helyi tapasztalatok nem cáfolják azt a tényt, hogy a helyi szereplők és erőforrások mellett a nemzeti szintű szakpolitikák és források alapvetően meghatározzák a régiók restaurációs képességét.

Reziliencia és kormányzás

Mivel tudjuk, hogy a kormányzás számít, szinte minden gazdasági, társadalmi terület elemzésében felértékelődnek az intézményi szempontok. A kormányzástudományi, közpolitikai kézikönyvekben is önálló fejezetként jelennek meg a kockázat, a válság kezelésének elemei (Bevir 2011; Fisher 2014). Az intézményi megközelítések egyre inkább túlmutatnak az intézményi formák, típusok, működési modellek elemzésénél, abból a felismerésből kiindulva, hogy még a válságok pontszerű elemzésénél sem hanyagolható el a kormányzás általános kontextusa, az ideológiai, értékrendbeli sajátosságok, amelyek determinálják az intézmények és szereplők működését. A neoliberais alapelvek mechanikus alkalmazása azonban már nem elegendő, mint ahogy az „ortodox” liberalizmus sem, amelyik a ki-

lencvenes években a hatalom önkorlátozása mellett érvelt. Mára árnyaltabb és kevésbé érték kötött, differenciált kormányzási megoldások váltak jellemzővé.

Christopherson és szerzőtársai (2010) szerint az államigazgatásnak soha nem szabad kapkodva, rögtönzésekkel reagálnia, s különösen a meglévő mintákat mechanikusan követnie. Túl hamar alakult ki egyetértés abban, hogy milyen kormányzási modell, illetve technika szükséges, illetve ideális a reziliencia érdekében, holott nem lehet a konkrét körülményeket és kontextust figyelmen kívül hagyni. A kormányzási környezet elemzésére makro-, mezo- és mikrokormányzási dimenzióban egyidejűleg van szükség, és ennek során nemcsak az értékeket, ideológiákat, intézményeket, hanem a személyzet és vezetés magatartását is figyelembe kell venni.

A „kontextualizálás” legalább olyan fontos, mint az alkalmazott kormányzási eszköz kitűzött célja és esetleg számokkal is mérhető hatékonysága. A társadalomtudósok már Merton óta figyelmeztetnek arra, hogy nem mindenütt hatásos ugyanaz a megoldás, a beavatkozásoknak mindig vannak nem szándékolt mellékkövetkezményei, különösen akkor, ha az állam nincs a megfelelő tudás és információ birtokában, és ha nem veszi figyelembe a konkrét gazdasági érdekeket, a társadalom kulturális sajátosságait (de Vries, Kroukamp, Jaarsveldt 2020).

A kontextus egyik elemeként értelmezik az ún. társadalmi rezilienciát, ami befolyásolja a kormányzás minőségét, a válság kezelésének hatékonyságát (Brousselle et al. 2020). A társadalom rezilienciája szempontjából a legfontosabb feltétel, hogy ne létezzenek jelentős társadalmi különbségek és konfliktusok. A társadalmi reziliencia akkor növelhető, stabilizálható, ha az állam támogató, társadalmi érzékenységet mutató beavatkozásokkal csökkenti a különbségeket, s nem csupán a növekedésre fókuszál, hanem a társadalmi jóllét irányába mozdul el (Stiglitz, Sen, Fitoussi 2009). A közösségek szintjén értelmezett reziliencia attól is függ, hogy a közösség mennyire szervezett, képes-e krízis idején önmagát fenntartani, a kiegyensúlyozott metabolizmus révén hozzájut-e a szükséges infrastruktúrához (energia, közlekedés) és létfenntartási forrásokhoz (élelmiszer). Ez az ideális állapot nemcsak nemzeti kormányzati szintű beavatkozásokat igényel, hanem területi léptékben is végiggondolt és végrehajtott politikákat (Brousselle et al. 2020).

A koronavírus-járvány idején megjelent igazgatástudományi, szervezéselméleti munkák a közigazgatás válságokhoz való alkalmazkodását elemzik (Al-Dabbagh 2020). A kommunikáció, a döntési szint helyes megválasztása, a bizalom építése, a tervezés, a decentralizáció, a különböző forgatókönyvek, alternatívák felállítása, a konfliktuskezelési technikák, a kompromisszumokra való képesség fejlesztése, a döntéshozók képzése, szakmai segítése alapvető fontosságú módszerek, eszközök, amelyek a szervezéstudományi tapasztalatok szerint javítják a válságkezelési döntések hatékonyságát. A kormányzás minőségét mérő nemzetközi rangsorok alapján statisztikai tényekkel is igazolható, hogy a

pandémia kezelésének sikere, a halálozási adatok szorosan összefüggenek a kormányzati teljesítménnyel (McCann, Ortega-Argilés, Yuan 2021).

Haase (2009) az adminisztratív reziliencia különböző mérhető, megragadható komponensei mentén végzett empirikus elemzéseket két természeti katasztrófa (cunami Indonéziában, hurrikán az Egyesült Államokban) kezelésében. A szerző hat komponenscsoportban különböző indikátorokat használt. A környezeti tényezők között a speciális szabályozás, a tervezés, az együttműködési mechanizmusok és a közigazgatási intézmények felkészültségét mérték, a technológiai komponensek közül a rendelkezésre álló kommunikációs eszközök, az informatikai felszereltség került értékelésre. Az ún. interakciós komponensbe a szervezetek közötti információ sajátosságai, a szakértők, a személyzet, a humán források mozgósítása, az információs komponensbe az információk eljuttatása és fogadása, a reagálás gyorsasága és minősége, míg a szervezeti komponensbe a működés szabályozása, a források, a képzés, az együttműködés, a korrekciós mechanizmusok kerültek. A szerző különös jelentőséget tulajdonított a kulturális komponensnek, amelyet a rendelkezésre álló tapasztalat, bizalom, a közösségiség és az innovációs hajlam elemzésével értékelt. A kutatás arra mutatott rá, hogy a közigazgatás különböző (nemzetközi, szövetségi, nemzeti, helyi) szintjei eltérő felkészültséggel, tudással, eszközrendszerrel rendelkeznek és nagyon eltérő teljesítményt nyújtanak. A két esettanulmány adatai alapján a szükséges tudás és információ tekintetében a nemzetközi szint teljesített jobban, ami elsősorban a koncentrált tudáskészletnek köszönhető. A szerző eredményei szerint különösen a bizonytalanság, a döntések következményeinek kiszámíthatatlansága akadályozza az alsóbb szintű döntéshozókat abban, hogy a „normális” eljárásrendeket és a racionalitást alkalmazzák. Éppen ezt a típusú tudást, rutint kellene elsajátítania a közigazgatási személyzetnek és a döntéshozóknak. Ez nem megy egyik napról a másikra, és nem akut reakciók mentén alakul ki, hanem tudatos tanulás, tervezés során. Az új kormányzati stratégiáknak átfogónak és jövőorientáltnak kell lennie, számolva a válságok folyamatos jelenlétével.

Empirikus adatbázisok segítségével találtak kapcsolatot a kormányzás minősége és a regionális reziliencia között (Rios, Gianmoena 2020). Az ún. reziliencia index alkalmazásával kimutatták, hogy a kormányzás minősége, ezen belül a korrupció mértéke döntően determinálja a régiók kríziskezelő képességét. A korrupció a kormányzatoknak erősen útfüggő sajátossága, tehát a régiók rezilienciája nem növelhető egyik napról a másikra. A válságokra reagálva nem elegendő az intézményi reformokra korlátozódni, különösen fontos a hatóságok működési közegét alkotó civil társadalom állapota, a közigazgatásban dolgozó köztisztviselők kiválasztási mechanizmusa.

A pandémia lefolyásának, kormányzati kezelésének tapasztalatai arra utalnak, hogy a reziliencia alakulásában a tervezés minősége fontos szerepet tölt be. Alapvető szükség van a fenntarthatóság, a reziliencia szempontjainak, céljainak beépítésére a fejlesztési tervezésbe, ahogy speciális előrettekintő programok, helyreállítási tervek készítésére is. A helyi önkormányzatoknak helyi specialitá-

sokat tartalmazó katasztrófa-elhárítási és -kezelési terveket, kézikönyveket kell kidolgozniuk (Lee 2019).

Természetesen a tervezésben is érvényesülnek a különböző területi léptékek specialitásai. A külső sokk elleni azonnali védelemnek és a helyreállítás középtávú, illetve a hosszú távú alkalmazkodás dimenziójának a városok, régiók reziliencia-stratégiáiban is meg kell jelennie, mégpedig egymással integráltan (Masik, Grabowska 2019). A tervezési mechanizmusok, modellek átalakítása nem csak elméleti, módszertani segítséget igényel, hanem a különböző gyakorlatok összehasonlító elemzését is. A Rockefeller Alapítvány tervezési folyamatot segítő kezdeményezése volt például az ún.100 reziliens város program, amely a világ 100 városában segíti a rezilienciára épülő fejlesztési stratégiák kidolgozását négy – intézményi, gazdasági, társadalmi és környezeti – pillérré támaszkodva. A projekt fontos üzenete, hogy a reziliens városok stratégiája akkor lehet sikeres, ha kellőképpen átfogó, rugalmas, elegendő forrást képes mozgósítani, integrálja a különböző célokat és érdekeket, valamennyi érintett korrekten, kreatív bevonásával (100 Resilient Cities 2019). Megjegyezzük, hogy ez a projekt kritikát is kapott. Lavell (2020) arra hívta fel a figyelmet, hogy a 100 városból csupán 30 található a déli földtekén, a minta nagyobb része az urbanizált nagyvárosok közül került ki, miközben a projekt a kis- és középvárosok számára lenne igazán tanulságos. A jelenség a szokásos közpolitikai transzferek nyugati/északi dominanciáját tükrözi, s könnyen lehet, hogy a reziliencia elsajátítása sem lesz sikeres, ha nincs törekvés a nagyon különböző kontextusok figyelembevételére.

A centralizáció-decentralizáció dinamikája

Amikor a reziliencia és a kormányzás összefüggéseit elemezzük, nem kerülhetjük meg azt a klasszikus kérdést, hogy mennyire centralizált vagy éppen decentralizált döntési mechanizmus felel meg a rövid és hosszú távú kihívásokhoz való alkalmazkodásnak. A decentralizációra irányuló erősödő, vagy legalábbis nem csökkenő igényt a szakértők összekapcsolták a válságok regionális és helyi összefüggéseinek elemzésével, igazolva, hogy a decentralizált válságkezelés racionális alternatíva. A tanulmányozott szakirodalomban intenzív figyelem irányul a konkrét központi és területi kormányzási beavatkozások specialitásaira, az egyedi körülmények hatásaira. Az a kérdés, vajon melyik kormányzási szint képes jobban a válságok megelőzésére, a közvetlen hatások kezelésére és a következményekhez való alkalmazkodásra, nem kérdőjelezi meg a szintek közötti szoros együttműködés fontosságát.

A centralizáció és decentralizáció a kormányzással foglalkozó tudományok örök témája, már csak azért is, mert viszonyuk, arányuk időről időre, országról országra változik. Tény, hogy az utóbbi évtizedek a decentralizáció jegyében teltek, a szakértők, nemzetközi szervezetek és a fejlett demokráciák kormányzatai-

nak többsége a decentralizációban látta a kormányzás hatékonyságának és transzparenciájának a garanciáját. A trendet a 2008-as válság csak átmenetileg szakította meg, nem generált rendszerszintű változásokat, annak ellenére, hogy jelentős költségvetési megvonásokra került sor, és átalakult az önkormányzatok feladatrendszere is (Lago, Lago-Peñas, Martínez-Vazquez 2020). A decentralizáció pozíciói ugyan a mainstream kormányzási és politikatudományi szakmai körökben és a jól kormányzottnak minősített országokban erősek maradtak, tény, hogy megjelentek a centralizáció rejtett formái a források csökkentése mellett, például a feladatellátás jogi szabályozásának szigorításával, vagy éppen a feladatok és a végrehajtáshoz szükséges erőforrások közötti aszimmetria növelésével (Brezovnik, Hoffman, Kostrubiec 2021). Az is megfigyelhető azonban, hogy a válságot követő időszakokban megnő a decentralizált kormányzati szintek befolyása, szerepvállalása (Mello 2021).

A gazdasági válság és a koronavírus-járvány azonban újra kiváltotta a vitát arról, hogy melyek a decentralizáció előnyei és hátrányai, feltételei, hogyan célszerű a szintek viszonyát kialakítani. Hosszú idősorok elemzésével az látszik, hogy a decentralizációnak vannak korlátjai, például a helyi önkormányzatok méretének növelése a kisebb községek összevonásával nem javítja mechanikusan a költséghatékonyságot (Mello 2021). A kormányzati modellválasztás és a területi hatalommegosztási arányok vertikális dimenziója mellett számolni kell azzal a ténnyel is, hogy az utóbbi évtizedekben előtérbe kerültek a horizontális együttműködés különböző formái, új szereplők jelentek meg a közfeladatok megszervezésében. Sok tényezőt kell figyelembe venni akkor, amikor a kormányzás trendjét akarjuk formálni, differenciálva a konkrét területi adottságok, az erőforrások sokszínűsége szerint.

A koronavírus-járvány kitörése idején a nemzeti kormányzatok reagálása volt a legaktívabb, megkérdőjelezve mind a nemzetközi, mind a helyi szintek alkalmasságát a válság kezelésére. A jelenség általánosan érvényesült, és szellemesen „koronacionalizmus” elnevezéssel illették Bouckaert és szerzőtársai (2020). A pandémia következményeit, tanulságait tárgyaló szakértők egyetértettek abban, hogy a jövő válságait illetően újra kell gondolni az egyes kormányzati szintek közötti munkamegosztást és az együttműködés formáit (Brousselle et al. 2020). Ha áttekintjük a Covid-járvány alatti kormányzással foglalkozó terjedelmes társadalomtudományi szakirodalmat és közpolitikai elemzéseket, azt látjuk, hogy a mérhető, gazdasági, pénzügyi következmények állnak a fókuszban. A centralizáció-decentralizáció dilemmáját rendszerint a költségvetési megvonások, a bevételek és kiadások alakulása felől közelítik meg (Mello 2021). Sok kormányzat azonban éppen azért juttatta többletbevételi (pl. személyi jövedelem- vagy vagyjonadó) lehetőséghez az önkormányzatokat, hogy a sérülékeny társadalmi csoportokat segíthessék, illetve helyi gazdaságtámogató intézkedéseket tegyenek. Mello (2021) elemzése szerint a válságok idején jellemző két fő stratégia, nevezetesen a teher áthárítása (*burden shifting*) vagy azok megosztása (*burden sharing*)

közötti választás vagy arány attól is függ, hogy az egyes szintek milyen hatalmi pozícióval, eszközkészlettel, mozgósítható erőforrással rendelkeznek, és milyen a szintek közötti alkotmányos és tényleges viszonyrendszer. A fiskális föderalizmus, a kormányzati szintek közötti pénzügyi, újraelosztási folyamatok tekintélyes elemzője arra a következtetésre jut, hogy a nagy recesszió és a nagy lezárás időszaka során felhalmozódott tapasztalatokat azért kellene alaposan feldolgozni, mert a válságok gyakran hosszabb távon pozitív innovációkat, változásokat generálnak. Megemlíti, hogy például Görögországban, Norvégiában, Franciaországban a gazdasági recesszió vezetett strukturális reformokhoz.

Abban erősen megoszlanak a vélemények, hogy mely szinteknek milyen tartalmú és mértékű szerepe tekinthető optimálisnak, illetve, hogy egyáltalán létezik-e általánosítható megoldás. Kétségtelen, hogy a központi hatóságok kapacitásai sokkal erősebbek a helyi kormányzatokkal összevetve, ugyanakkor csak a problémákra gyorsabban és érzékenyebben reagáló helyi hatóságok képesek a helyi sajátosságokhoz igazított stratégiák végrehajtására (Sleszynski et al. 2022). Nemzetközi összehasonlító adatsorokat elemezve a kutatók hangsúlyozták ugyanakkor, hogy nem szabad az egyes szinteket külön-külön értékelni, mert a járványkezelés természeténél fogva többszintű. A decentralizáció előnyeit az átfogó ökonometriai elemzések is igazolták (McCann, Orteg-Argilés, Yuan 2021), rámutatva arra, hogy az előnyök nem érvényesülnek automatikusan. Lee (2019), aki a Covid-járvány előtt foglalkozott az önkormányzatok rezilienciájával, felismerte, hogy a korábban a központi szintre koncentrált katasztrófamenedzsment mellett a decentralizáltabb, hálózatos kormányzati modellek bevezetése érdekében nagyobb figyelmet érdemelnek a helyi döntéshozók. Rámutatott arra is, hogy az önkormányzatok felkészítése során nem hagyhatók figyelmen kívül a helyi kontextusok. Az elhárítás helyi költségei és a reziliencia függenek a helyi közösség abszorpciós kapacitásától, a külső és belső hálózatok erősségétől. A helyi közigazgatás szerepe a hálózatiságra épülő együttműködés megszervezése. Válság idején nagyon rövid idő alatt kell kombinálni különböző eszközöket és szereplőket, tudásokat, képességeket. A hálózatokba szerveződő szereplők képesek a koordinációra és a decentralizált döntésekre, csökkentve a tranzakciós költségeket. A belső hálózati modellben az integráló erő a helyi közösségben meglévő bizalom. A külső hálózatot a többi helyi kormányzattal kiépített kapcsolatrendszer jelenti, ami elsősorban a katasztrófa utáni újjáépítésben fontos, különösen akkor, amikor az önkormányzatok korlátozott kapacitásokkal rendelkeznek.

A koronavírus-járvány nem hozott igazán új megközelítést a centralizáció, decentralizáció dilemmáját illetően, jellemző maradt az egyes szintek előnyeinek, hátrányainak differenciált értékelése, viszont nagyon erős akcentussal jelent meg a szintek közötti együttműködés, a koordináció problémája. Kulcskérdés, különösen válság idején, hogy a szintek közötti viszonyrendszert a kooperáció vagy a versengés jellemzi, és hogy a kormányzati környezet egyáltalán alkalmas-e kollaborációra. Nemcsak az releváns kérdés, hogy léteznek-e mechanizmusok az ér-

dekegyeztetésre, az információáramlásra, hanem az is, hogy milyen a hatalmi modell, kompatibilis-e a partnerséggel, és milyen kapacitásokkal rendelkeznek az egyes kormányzati szintek. Az eszköztelen, mozgástér nélküli, rövid pórásra fogott helyi kormányzatok nem képesek sem a helyi, sem a felsőbb szinteken működő partnerekkel kreatívan együttműködni, mozgósító hatást kifejteni. Németország a példa a kooperatív föderalizmusra, ahol a decentralizált kormányzati rendszer erős koordinációs mechanizmusokkal kapcsolta össze a centralizáció és a decentralizáció előnyeit a válság kezelésében is (Pöhler et al. 2020; Sleszinsky et al. 2022). Klimovský és szerzőtársai (2021a), áttekintve a pandémia kérdésével foglalkozó szakirodalmat, arra a következtetésre jutnak, hogy az egyik legfontosabb általános tényező a kormányzatok kollaborációra való alkalmassága, ami egyáltalán nem mindenütt jellemző adottság. Az általuk vizsgált cseh és szlovák példa mutatja, hogy a válság kezelésében elkövetett hibák jelentős része éppen az együttműködés hiányával függ össze, amit elsősorban az útfüggőséggel magyaráznak.

Többszintű kormányzás, a nemzetközi szervezetek szerepvállalása

A koronavírus-járvány idején megkérdőjeleződött a többszintű kormányzás korábban már-már általánosan elfogadott modelljének működőképessége, holott a reziliencia célja, szemléletmódja a nemzetközi szervezetek közpolitika-formáló és -segítő aktivitásában hosszabb ideje jelen van.

A válságok általában erősítik a nemzetközi szervezetekkel szembeni ellenérzéseket, és a fogolydilemma csapdájában bekövetkezhethet a legrosszabb forgatókönyv, amikor az egyes szintek és szereplők nem képesek értelmes kompromisszumokat kötni (Brousselle et al. 2020). A nemzetállamok nem igazán hajlanak a globális összefogásra, a pandémia kezelésében általában nemzeti önzés vált jellemzővé. Jól mutatja a problémát, hogy például a WHO nehezen tudott közös akcióra serkenteni, csak javaslatokat fogalmazhat meg, mert a nemzetközi közösség nem nyitott arra, hogy a Covid-19, a „közös ellenség” terjedését együttesen oldják meg (Anadza, Pasopati, Syarifuddin 2021). Nem véletlen, hogy a kormányzati sajátosságokat összehasonlító átfogó elemzés is arra a következtetésre jut, hogy a globális, illetve geopolitikai dimenzió szisztematikusabb beépítése a válságkezelési és újjáépítési stratégiákba sürgető kihívás (Brousselle et al. 2020).

A nemzetközi szervezetek „puha” szerepvállalása nem becsülendő le az információk gyűjtésében, elemzésében, disszeminálásában. Az OECD riportjai már a kezdet kezdetén bemutatták a városi és vidéki térségek eltérő érintettségét, első reakcióit, a gazdasági, társadalmi, egészségügyi következményeket, kitérve kormányzati, intézményi vonatkozásokra is (OECD 2020 a,b).

Az Európai Unió nagy aktivitással reagált a járvány terjedésére, speciális segélyeket, támogatásokat biztosított, illetve rugalmasabbá tette a kohéziós forrá-

sok felhasználási szabályait (Kolundzic, Tijanac 2021). Minden válságkezelő uniós intézkedés közös jellemzője volt a hosszú távú fenntarthatósági és klímacélokkal való összehangolás, ami az EU régóta képviselt közpolitikai filozófiájából és céljaiból következik (Szalai, Fabula 2022). Az uniós szerepvállalással kapcsolatos politikai jellegű tartózkodás egyes tagállami kormányok részéről azért ellentmondásos, mert éppen azon kormányzatok álltak ellen az intenzívebb uniós szerepvállalásnak, amelyek arra a leginkább rászorulnak. Miután hamar kiderült, hogy a pandémia eltérő mértékben érinti a különböző régiókat, a kiegyenlítésre még nagyobb szükség van, ami az európai kohéziós politika szerepét még inkább felértékelheti (Bachtler, Mendez, Wishdale 2020). Ugyanakkor az európai nagy újraindítás (*great reset*) érdekében közösségi forrásokból végrehajtott beruházásokat vizsgáló jelentés azt állapította meg, hogy éppen a kohéziós országokban nem mindig racionális beruházásokat fedeznek a támogatások, ezért a regionális kiegyenlítés kevésbé érvényesül (Cerniglia, Saraceno, Watt 2021). Az EU tagországai és régiói közötti érdekellentétek, konfliktusok maguk is nehezítik az uniós szintű aktivitást. Egy, a pandémia kezelésére irányuló felmérés szerint még mindig nem alakult ki a városi és vidéki térségek közötti szolidaritás, a fejlettebb városi térségek kevésbé támogatják, hogy a kohéziós források a vidéki térségek felzárkózását szolgálják (CoR-OECD 2020). A mintegy 300 regionális és települési önkormányzat válaszaiból érdekes kép bontakozik ki a helyi és regionális önkormányzatok ambíciójáról. Mintegy 70% szerint elégtelen az egyes kormányzati szintek közötti koordináció, erőteljesebb támogatást, nagyobb mozgásteret várnának a központi kormányzattól. Ugyanakkor csak az önkormányzatok kisebb része vállalna további feladatokat a válság kezelésében. Az elemzések szerint a decentralizáltabb országok önkormányzatai nagyobb aktivitást mutattak a helyi gazdaságot és foglalkoztatást segítő programokban, illetve, hogy többnyire a regionális önkormányzatok aktívabbak az addicionális források bevonásában, az uniós pályázási tevékenységben. Intő jel, hogy a válaszadóknak csupán a fele nyilatkozott 2020 második felében úgy, hogy a helyreállítás tervezése során jobban figyelni fog a rezilienciára és a klímavédelmi összefüggésekre.

Az Európai Unió *Next Generation* csomagja a legnagyobb segélycsomag az EU történetében, ami nagy vitát váltott ki az uniós integráció irányáról és az uniós szerepéről. Az erről szóló közvéleménykutatás szerint (64 ezer embert kérdeztek meg 25 országban 2020 decembere és 2021 januárja között) az erős nemzeti identitás negatív hatással van az EU szerepvállalásának megítélésében. Amennyiben a nemzeti elit támogató politikát és kommunikációt folytat, ennek erős véleményformáló hatása van, ahogy a pártpolitikai kötődésnek is. Az adatok szerint ugyanakkor a kohéziós országok körében nagyobb társadalmi támogatás jellemző, miközben a megkérdezetteknek csupán 55 %-a értett egyet azzal, hogy az EU nyújtson több segítséget a pandémia kezelésében. Az európai közvélemény tehát jellemzően megosztott, s ez erősen függ a tagállami kormányok véleményétől, ahogy a kommunikációtól és a problémák napirendre tűzésétől is. A polgárok bizalma a hazai és uniós elit iránt inkább általános

politikai bázison nyugszik, és kevésbé befolyásolható a konkrét közpolitikai specialitások, például a pandémia szükségletei mentén (Bauhr, Charron 2022). Szakmai, tudományos körökben mindenesetre az a vélemény uralkodik, hogy a járványkezelésben a globális szervezeteknek, az Európai Uniónak még aktívabb szerepet kellene vállalnia, amihez jelentős intézményi átalakításokra lenne szükség (Sleszynski et al. 2022).

Nemzeti válságkezelési esetek a pandémia idején

A koronavírus-járvány sok tekintetben újszerű közpolitikai kihívást jelentett az eddigi világjárványokhoz képest, éppen ismeretlensége és a közpolitikai következmények, körülmények bizonytalanságai miatt. Az intézkedések bizonyos standardja mellett az egyes kormányzatok eltérő válaszokat adtak. Az összehasonlító elemzések azt mutatják, hogy ebben természetesen közrejátszik a politikai vezetés minősége, és egyéb társadalmi, kormányzási környezeti tényezők, de a különbségek egyik legfőbb oka a felkészületlenség, az, hogy a kormányzatok nem tanultak a korábbi tapasztalatokból (Capano et al. 2020). Éppen a tanulás ösztönzése miatt fontos, hogy sok tanulmány, jelentés mutat be konkrét nemzeti eseteket, illetve összehasonlító elemzéseket a pandémia kezelésében. A következőkben ezekből válogatunk, messze nem az általánosítás, csupán a figyelemfelhívás igényével.

A kelet-közép-európai régió országairól megjelent munkák hangsúlyozzák a közös háttérsajátosságokat, a hasonló kontextust, mégsem állítható, hogy a válságkezelésben folytatott politikák azonosak lennének (Brucker, Perottino 2021; Klimovský, Nemeč, Bouckaert 2021b; Sleszynski et al. 2022). A gyenge adminisztratív kapacitás és a válságkezelésben hiányzó tapasztalatok mindenképpen hátrányokat jelentettek a reakcióidőben és az intézkedések koordináltságában. Egy cseh és szlovák összehasonlító elemzés szerint (Klimovský, Malý, Nemeč 2021a) a gyenge adminisztratív kapacitás, a kormányzás alacsony minősége különösen azért okozott problémát, mert nem épült be szervesen a működés folyamatos értékelése és a visszacsatolás, az információáramlás egyirányú volt. Az egyes kormányzási szintek közötti hatalom-, illetve kompetenciamegosztás tisztázatlansága, instabilitása konkurenciával, konfliktusokkal, átfedésekkel, felelősségáthárítással járt. A szerzők a tervezés, koordináció, információ, bizalomépítés kérdéskörét érintették javaslaik között, amelyek realizálása attól függ, hogy a válsághelyzetben túljutva mennyiben lesz valós politikai szándék a tanulságok levonására.

Egy másik, a V4 országokat összehasonlító tanulmány (Horvat et al. 2021) különösen a jogalkotási folyamatot, illetve a digitális közigazgatás expanzióját elemezte. A szerzők kiemelték, hogy a magyar digitális átállás a közigazgatásban kifejezetten sikeres volt, ami a korábbi intenzív e-közigazgatás fejlesztési programoknak köszönhető, amelyek felkészítették az állami igazgatást és az állampolgárok jelentős részét az elektronikus ügyintézésre. Szlovákia az ellenkező példa,

ahol a válság idején bevezetett ügyfélkapuk lényegében nem aktiválódtak, mert az átállásra egyáltalán nem voltak felkészülve sem az állam, sem a polgárok. A hasonló közigazgatási kultúra, a kisebb transzparencia, illetve állampolgári tudatosság hiánya okán mindegyik országban jellemzővé vált a közigazgatás hallgatása, jelentős mennyiségű ügycsoportokban a döntések, intézkedések elmaradása, ami nem kevés egyéni jog-, illetve érdeksérelemmel járt.

Pozitív fejleménynek tekinthető ugyanakkor, hogy Lengyelországban nemcsak a hatósági ügyintézésben, hanem a helyi közéletben is használni kezdték az új kommunikációs technológiákat, ami lehetővé tette például az online testületi ülések és közmeghallgatások megszervezését.

Megjegyezzük, hogy azokban az országokban, ahol a helyi demokrácia stabilabb társadalmi, illetve fejlettebb technológiai keretek között működik, ott a járvány „szükségmegoldásai” keretében nagyobb esély van a kifejezetten pozitív elmozdulásokra. Egy walesi esettanulmány arra mutat rá, hogy a válság társadalmi, kormányzási innovációkat is eredményezhet, kiderült ugyanis, hogy az online ülésezés bevezetésével határozottan nőtt a fiatal nők részvételi aktivitása az önkormányzatokban (Hibbs 2022).

Egy görög-svéd összehasonlító elemzés (Zahariadis et al. 2021) azt bizonyítja, hogy a „politikai stílus”, a társadalmi kontextus, a bizalom fontos meghatározó tényezők a közigazgatás működésében és közvetlenül a válságkezelésben, a szakértők és a politikusok közötti viszonyrendszer alakulásában. A politikai stílus rányomja a bélyegét a kormányzási rendszer egészére, beleértve a centralizáció-decentralizáció arányát, illetve a közigazgatási döntéshozók autonómiájának mértékét és minőségét. A szerzők szerint ott, ahol a polgárok bíznak az államban, könnyebb végrehajtani az intézkedéseket, nincs szükség centralizációra. A bizalom viszont azon múlik, hogy a döntéseket megelőző-e megfelelő konzultáció, amihez nélkülözhetetlen a társadalom érettsége, tudatossága. Az Eurobarometer bizalmi adatai alapján a szerzők kiemelik, hogy ugyan jelentős különbség van a svéd és a görög állam iránti bizalomban, ugyanakkor a helyi kormányzatok iránt mindkét országban magasabb bizalmat táplálnak (ami egyébként Európa-szerte jellemző).

A tanulmány összeveti a svéd és a görög járványkezelés sajátosságait és visszaigazolja a hipotetikus különbségeket. A svéd járványkezelés a bevonáson, a szakértelmen, az erős adminisztratív kapacitásokon és a decentralizáción nyugodott. Különösen fontos és tanulságos az a felfogás, vagy kormányzási filozófia, amely szerint rendkívüli helyzetben is meg kell őrizni a normális szabályozást és ügymenetet, mert a jól működő rendszerek képesek minimális megrázkódtatással menedzselni a váratlan problémákat is. A svéd alkotmány nem is enged vészhelyzetet hirdetni békeidőben, a decentralizált kormányzási keretek alapján a kríziskezelés az önkormányzatok feladata. 2001-ben fogadott el a svéd parlament elvi döntést a szubszidiaritásról és arról, hogy az a szervezet jár el krízis idején is, amelyik általában is a hatáskör birtokosa. A járványkezelés másik sajátossága is a

svéd kormányzási stílus lényegéből következik, nevezetesen érvényesül az ügynökségek, közigazgatási hatóságok autonómiája. Ennek köszönhetően a járványügyi hatóság függetlensége birtokában elsősorban a szakértők tudására és javaslataira épített. Ezzel szemben Görögországban centralizált járványkezelés zajlott, a rendszert áthatja a korrupció és nem érvényesült a szakértők szerepe, illetve a szakértők inkább a politikai döntések indokolásában játszottak szerepet.

Az előző elemzés eredményeivel ellenkező értékelések is megjelentek, átfogóbb, ökonometriai módszerekkel végzett összehasonlítás alapján (Capano et al. 2020), s azt jelezték, hogy a járványkezelés sikerességének megítéléséhez nincsenek még igazán standard és objektív fogódzók. A kutatásokból egyelőre csak mozaikos kép alkotható, de az esetek rávilágítanak arra, hogy ugyanazt a problémát mennyire eltérő módon kezelnek nemcsak az egyes országokban, hanem ugyanazon ország különböző régióiban, városaiban is.

Konklúzió, hazai párhuzamok

Mind az általános érvényű elemzések, mind az esettanulmányok összecsengő üzenete, hogy a kormányzási teljesítmény a válságok kezelésében is szorosan összefügg az általános politikai, kulturális, gazdasági stb. kontextussal. Miközben a problémák jellege mindenütt hasonló volt, a kormányzati intézkedések meglehetősen sokszínűnek mondhatók. Nemcsak a kormányzati kapacitások, a felkészültség, a rendelkezésre álló források, a technikai felszereltség számít, hanem a politika és policy „stílusa” is. Különösen az együttműködési készség, a nyitottság, a partnerség elfogadása látszik kulcsfontosságúnak. Ezek a sajátosságok azonban útfüggőek. Nem tekinthető véletlennek, hogy mind az esetek, mind az átfogó összehasonlító elemzések az autoriter, centralizált országok kormányzatait jellemzik rosszabb teljesítménnyel. Azt is érzékelni a szakirodalomban bemutatott elemzések alapján, hogy nem a rendkívüli megoldások a fenntarthatóak. Feltételezzük, hogy azok a kormányzási rendszerek fenntarthatóak, amelyek „normális” működése képes kezelni a rendkívüli kihívásokat is.

Nagy dilemmának tűnik, hogy a globális válsághelyzetekben, a pandémiák kezelésében a nemzetközi, nemzeti és területi/helyi kormányzási szintek között milyen kompetenciamegosztás és együttműködési rendszer tekinthető ideálisnak. Ebben a kérdésben sincs a sikert garantáló egyetlen recept. Az azonban bizonyítottnak tűnik, hogy a centralizáció, a nemzeti szintek kizárólagos szerepvállalása nem járható út. Rendkívül nagy szükség van a nemzetközi összefogásra, a nemzetközi szervezetek mozgósító, információs és tudáskapacitásainak használatára. Ami a helyi, területi önkormányzatok helyzetét illeti, sokkal árnyaltabb megoldások, modellek jellemzőek, e vonatkozásban nehéz szakmai konszenzust kialakítani. Az utóbbi évtizedek decentralizációs trendjei nem törtek meg a nagy válságok hatására, ami ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a helyi, területi kor-

mányzatok mindenütt alkalmasak is a közfeladataik ellátására akár normális, akár válságkörülmények között. Kétségtelen tény viszont, hogy a helyi kormányzatok iránt nagyobb a bizalom, sokkal inkább számíthatnak a helyi társadalom támogatására, ami nélkülözhetetlen nemcsak a helyi válságok kezelésében, hanem a reziliencia erősödésében is.

A szakirodalom fontos üzenete, hogy a reziliencia olyan globális mozgalommá vált, amelyben a helyi önkormányzatoknak, a városoknak, régióknak és a legkisebb településeknek is részt kellene vennie. A reziliencia igényének be kéne épülnie a helyi, regionális közpolitikákba, a fejlesztési tervezésbe, a szervezeti tanulásba. A válságok pozitív hozadéka lehet, hogy elindítanak innovációkat, meggyorsítják az alkalmazkodási folyamatokat, feltéve, ha ez a szándék politikai támogatást élvez és támaszkodhat a tudományos kutatások, közpolitikai elemzések tapasztalataira.

A tanulmány célja szakirodalmi szemle készítése volt, nem a hazai (önkormányzati) járványkezelés értékelése. Ezt a munkát a szakma megkezdte (Hoffman 2021, 2022; Finta, Kovács, Pálné Kovács 2020; Kolin 2020; Kovács 2020; Szabó, Horváth 2021), de természetesen idő kell az átfogó értékeléshez. A következő gondolatok csupán arra szolgálnak, hogy saját korábbi kutatási tapasztalatainkat összevessük a szakirodalomból kiolvasható főbb tanulságokkal.

A koronavírus-járvány kezelésében a helyi önkormányzatok Magyarországon komoly kihívásokkal küzdenek, annak ellenére, hogy még mindig élvezik a helyi társadalom bizalmát. A kormányzat centralizációs reformjai már a nagy gazdasági válság utáni években indokot találtak a kompetenciák és a források drasztikus szűkítésére, a pandémia pedig tovább táplálta a centralizációt (Balázs, Hoffman 2020). Természetesen nem egyedi jelenség a kockázat és a károk megosztása a szintek között, de az eszükötlen, elszigetelt helyi önkormányzatok nem tudják használni azokat az előnyöket, amelyek a helyismeretből, beágyazottságból származnak. A helyi bevételek megnyirbálása, a krónikus információhiány általánossá vált, a kormányzattal való együttműködést a politikai ellentétek is akadályozták (Kovarek, Dobos 2023). Több empirikus felmérés is igazolta, hogy a járvány idején nem váltak lényegesen szorosabbá a kapcsolati hálók sem vertikálisan, sem horizontálisan, legfeljebb helyben volt együttműködés a döntéshozók között, és általában a polgármesterek sem éltek vissza személyes rendkívüli felhatalmazásukkal (Finta, Kovács, Pálné Kovács 2020; Fekete, Dombi, Oláh 2021). A korlátozások ellenére azonban az önkormányzatok önkéntes feladatvállalás formájában, közösségi mozgósítással, innovációk alkalmazásával igyekeztek a problémák megoldásában részt venni a központi intézkedések végrehajtása mellett (Finta, Kovács, Pálné Kovács 2020; Hoffman 2021).

A kutatásunk második fázisában szerzett tapasztalatok is arra utalnak, hogy az egymással való együttműködést, a hosszabb távú konzekvenciák levonását, a tanulási folyamat szükségességének felismerését illetően a pandémia nem generált jelentős pozitív változásokat. A reziliencia, úgy tűnik, még nem vált általáno-

san elfogadott, rendszerszinten kezelt közpolitikai feladattá, holott a válságokhoz való alkalmazkodás elkerülhetetlen, ahogy azt sajnos egyre több fejlemény igazolja.

Köszönetnyilvánítás

A tanulmány a Közgazdaság- és Regionális Kutatóközpont „A Koronavírus hatása a magyar gazdaságra és a kilábalás lehetséges útjai, önkormányzati pillér” című projektje keretében készült.

Irodalom

- 100 Resilient Cities (2019): <https://www.rockefellerfoundation.org/100-resilient-cities/> (Letöltés: 2022.06.15.)
- Al-Dabbagh, Z. S. (2020): The Role of Decision-maker in Crisis Management: A qualitative Study Using Grounded Theory (COVID-19 Pandemic Crisis as a Model. *Journal in Public Affairs*, July, 2186. <https://doi.org/10.1002/pa.2186>
- Anadza, H., Pasopati, R. U., Syarifuddin, P. (2021): Global Eclectic Treatment of COVID-19: Global, Regional, and National Perspectives on Common Enemy. *Nation State: Journal of International Studies*, 2., 247-262. <https://doi.org/10.24076/nsjis.v4i2.596>
- Bachtler, J., Mendez, C., Wislade, F. (2020): Will Cohesion Policy recover from COVID? An Initial Assessment. *European Regional Policy Research Consortium Paper 20/3*, European Policies Research Centre. Glasgow and Delft <https://eprc-strath.org/publication/will-cp-recover-from-covid/> (Letöltés: 2022.06.14.)
- Bailey, D., Turok, I. (2016): Editorial: Resilience revisited. *Regional Studies*, 4., 557-560. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1146478>
- Balázs I., Hoffman I. (2020): Közigazgatás és koronavírus – A közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle*, 3., 1-10. https://orac.hu/pdf/KJSz_202003_1-10o.pdf
- Bauhr, M., Charron, N. (2022): 'All hands on deck' or separate lifeboats? Public support for European economic solidarity during the Covid-19 pandemic. *Journal of European Public Policy* <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2077809>
- Bevir, M. (ed.) (2011): *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE, London <https://doi.org/10.4135/9781446200964>
- Boschma, R. (2015): Towards an Evolutionary Perspective on Regional Resilience. *Regional Studies*, 5., 733-751. <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2014.959481>
- Bouckaert, G., Galli, D., Reiter, R., Kulhmann, S., Van Hecke, S. (2020): European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. *Public Administration Review*, 5., 765-773. <https://doi.org/10.1111/puar.13242>
- Brezovnik, B., Hoffman I., Kostrubiec, J. (eds.) (2021): *Local Self-Government in Europe*. Lex Localis Press, Maribor <https://doi.org/10.4335/978-961-7124-00-2>
- Brousselle, A., Brunet-Jailly, E., Kennedy, C., Phillips, S.D., Quigley, K., Roberts, A. (2020): Beyond COVID-19: Five commentaries on reimagining governance for future crises and resilience. *Canadian Public Administration*, 3., 369-408. <https://doi.org/10.1111/capa.12388>
- Brucker, B., Perottino, M. (2021): "L'Europe centrale et orientale face à l'épidémie du Covid-19" In: Lami, A. (ed.): *La pandémie de Covid-19: Les systèmes juridiques à l'épreuve de la crise sanitaire*. Bruylant, Bruxelles, 201-227.
- Burayidi, M A., Twigg, J., Wamsler, C., Allen, A. (eds.). (2020): *The Routledge Handbook of Urban Resilience*. Routledge, Oxon <https://doi.org/10.4324/9780429506666>

- Capano, G., Howlett, M., Darryl, S. L., Ramesh, J.M., Goyal, N. (2020): Mobilizing Policy in Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses. *Policy and Society*, 3., 285–308. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1787628>
- Cerniglia, F., Saraceno, F., Watt, A. (eds.) (2021): *The Great Reset: 2021 European Public Investment Outlook*. Open Book Publishers, Cambridge <https://doi.org/10.11647/obp.0280>
- Christopherson, S., Michie, J., Tyler, P. (2010): Regional resilience: theoretical and empirical perspectives. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3., 3–10. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsq004>
- CoR-OECD (2020): The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments. Main findings from the joint CoR-OECD survey. *OECD Regional Development Papers*, No. 05, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/fb952497-en>
- de Vries, M., Kroukamp, H. J., van Jaarsveldt, L. C. (2020): Covid-19 and the Need to Contextualize Problems and Policies. A Comparative Perspective. *Administratio Publica*, 4., 1-20. <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/232121> (Letöltés: 2022. 06.14.)
- Doppelt, B. (2016): *Transformational resilience. How Building Human resilience to Climate Disruption Can safeguard Society and Increase Wellbeing*. Routledge, London <https://doi.org/10.4324/9781351283885>
- Fekete K., Dombi G., Oláh M. (2021): Önkormányzati válságkezelés a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetben, a COVID-19-járvány első hullámában. *Területi Statisztika*, 3., 337-355. <https://doi.org/10.15196/TS610304>
- Finta I., Kovács K., Pálné Kovács I. (2020): Önkormányzatok a koronavírus járvány kezelésében. *Tér és Társadalom*, 4., 184-198. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3306>
- Fisher, E. (2014): Risk and governance. In: Levi- Faur, D. (eds.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, Oxford, 417-428. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0029>
- Haase, T. W. (2009): *Administrative resilience: Evaluating the adaptive capacity of administrative systems that operate in dynamic and uncertain conditions*. Doctoral Dissertation. University of Pittsburgh <http://d-scholarship.pitt.edu/6314/> (Letöltés: 2022.06.14.)
- Hibbs, L. (2022): “I was able to take part in the chamber as if I was there” – women local councillors, remote meeting attendance, and Covid-19: a positive from the pandemic? *Journal for Cultural Research*, 1., 6-23. <https://doi.org/10.1080/14797585.2021.2011365>
- Hoffman, I. (2021): The Challenges of COVID-19 Pandemic in Large Hungarian Municipalities – A Short Overview of the Legal Background. In: Hoffman, I., Rozsnyai, K. F., Nagy, M. (ed.): *Urbanisation and Local Government(s)*. Lex Localis Press, Maribor, 151-163. <http://www.lex-localis.press/index.php/LexLocalisPress/catalog/book/UrbanisationAndLocalGovernments> (Letöltés: 2022.06.15.)
- Hoffman I. (2022): Nem községeknek való vidék? Fakultatív községi feladatok, különös tekintettel a COVID-19-pandémia időszakára. In: Horeczki R., Szabó T. (szerk): *A vidéki Magyarország a pandémia korában*. IX. Falukonferencia, KRTK RKI, Pécs, 55–61.
- Horvat, M., Piątek, W., Potěšil, L., Rozsnyai, K. F. (2021): Public Administration’s Adaptation to COVID-19 Pandemic – Czech, Hungarian, Polish and Slovak Experience. *Central European Public Administration Review*, 1., 133–158. <https://doi.org/10.17573/cepar.2021.1.06>
- Hudec, O., Reggiani, A., Šiserová, M. (2017): Resilience Capacity and Vulnerability: A Joint Analysis with Reference to Slovak Urban Districts. *Cities*, 73., 24-35. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.10.004>
- Jülich, S. (2017): Towards a Local-level Resilience Composite Index: Introducing Different Degrees of Indicator Quantification. *International Journal of Disaster Risk Science*, 8., 91-99. <https://doi.org/10.1007/s13753-017-0114-0>
- Klimovský, D., Malý, I., Nemeč, J. (2021a): Collaborative Governance Challenges of the COVID-19 Pandemics: Czech Republic and Slovakia. *Central European Public Administration Review*, 1., 85–106. <https://doi.org/10.17573/cepar.2021.1.04>
- Klimovský, D., Nemeč, J., Bouckaert, G. (2021b): The COVID-19 Pandemic in the Czech Republic and Slovakia. *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*, 1., 1320. <https://doi.org/10.46585/sp29011320>
- Kolin P. (2020): Önkormányzati összefogás koronavírus-járvány idején. *Önkormányzat, második negyedév*, 9-18.

- Kolundzic, B., Tijanac, L. (2021): Cohesion Policy and Covid-19 Crisis. In: Janjusevic, J., Taheri, B., Kozina, M. (ed.) Economic and Social Development. 69th International Scientific Conference on Economic and Social Development – "Sustainability and Post Covid World" Varazdin Development and Entrepreneurship Agency, Varazdin, 235-245. https://www.esd-conference.com/upload/book_of_proceedings/Book_of_Proceedings_esdDubai2021_Online.pdf (Letöltés: 2022.06.14.)
- Kovarek, D., Dobos G (2023): Masking the Strangulation of Opposition Parties as Pandemic Response: Austerity Measures Targeting the Local Level in Hungary. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1–13. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsac044>
- Kovács S. Zs. (2020): Települési önkormányzatokat érintő bevételkiesések a járványhelyzetben. *Tér és Társadalom*, 2., 189–194. <https://doi.org/10.17649/TET.34.2.3263>
- Lago, I., Lago-Peñas, S., Martínez-Vazquez, J. (2020): Decentralization after the great recession: Fine-tuning or paradigm change? *Regional Studies*, 7., 877–880. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1711878>
- Lavell, A. (2020): Foreword. In: Burayidi, M. A., et al. (eds.): *The Routledge Handbook of Urban Resilience*. Routledge, Oxon, xxix–xxxi.
- Lee, D. W. (2019): Local government's disaster management capacity and disaster resilience. *Local Government Studies*, 6., 803–826. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1653284>
- Lengyel I. (2021): *Regionális és Városgazdaságtan*. Szegedi Egyetemi Kiadó, Szeged
- Martin, R., Sunley, P., Gardiner, B., Tyler, P. (2016): How Regions React to Recessions: Resilience and the Role of Economic Structure. *Regional Studies*, 4., 561–585. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1136410>
- Masik, G., Grabowska, M. (2020): Practical dimension of urban and regional resilience concepts: a proposal of resilience strategy model. *Miscellanea Geographica - Regional Studies on Development*, 1., 30–34. <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2019-0028>
- McCann, P., Ortega-Argilés, R., Yuan, P. (2022): The Covid-19 shock in European regions. *Regional Studies*, 7., 1142–1160. <https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1983164>
- Mello, L. (2021): The Great Recession and the Great Lockdown: how are they shaping intergovernmental relations. In: Lago, I. (eds.) *Handbook on Decentralization, Devolution and the State*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 347–374.
- OECD (2020a): *Cities policy responses. OECD Policy Responses to Coronavirus (Covid-19)*. OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/fd1053ff-en>
- OECD (2020b): *Policy implications of Coronavirus crisis for rural development. OECD Policy Responses to Coronavirus (Covid-19)*. OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/6b9d189a-en>
- Pöhler, J., Ruf, V., Schomaker, R. M., Bauer, M. (2020): *Wie krisenfest ist die deutsche Kommunalverwaltung. Erkenntnisse aus einer deutschlandweiten Befragung von Kreis-, Gemeinde und Stadtverwaltungen*. Working paper 15. Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis, Speyer https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Lehrstuehle/Bauer/Bauer/Bauer_MW_Poehler_-_Ruf_Schomaker_2020_-_Krisenfestigkeit_deutscher_Verwaltungen_WP_15.pdf (Letöltés: 2020.10.05.)
- Rios, V., Gianmoena, L. (2020): The link between quality of government and regional resilience in Europe. *Journal of Policy Modeling*, 5., 1064–1084. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2020.02.005>
- Sebestyén Szép T., Szendi N., Nagy Z., Tóth G. (2020): A gazdasági reziliencia és a városalózatlan belüli centralitás közötti összefüggések vizsgálata. *Területi Statisztika*, 3., 352–369. <https://doi.org/10.15196/TS600303>
- Sleszynski, P., Legutko-Kobus, P., Rosenberg, M., Pantyley, V., Nowak, M.J. (2022): Assessing Urban Policies in a COVID-19 World. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19., 5322. <https://doi.org/10.3390/ijerph19095322>
- Stiglitz, J., Sen, A. K., Fitoussi, J. P. (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. The Commission, Paris <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf> (Letöltés: 2022.06.14.)
- Szabó T., Horváth A. (2021): A koronavírus-járvány hatása az önkormányzatokra hazánkban és a vi-segrádi (V4) országokban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2., 1–14.
- Szalai Á., Fabula Sz. (2022): A COVID-19 világjárvány hatásai a városokra, különös tekintettel az okosvárosok előtt álló kihívásokra. *city.hu Várostudományi Szemle*, 1., 79–104. https://www.cityhu.net/_files/ugd/73f03a_4257c1ae021a4ac7a70d65549b093344.pdf (Letöltés: 2022.07.05.)

- Welsh, M. (2014): Resilience and responsibility: Governing uncertainty in a complex world. *Geographical Journal*, 1., 15-26. <https://doi.org/10.1111/geoj.12012>
- Zahariadis, N., Petridou, E., Exadaktylos, T., Sparf, J. (2021): Policy styles and political trust in Europe's national responses to the COVID-19 crisis. *Policy Studies*, 1., 46-67. <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.2019211>
- Ženka, J., Slach, O., Pavlík, A. (2019): Economic resilience of metropolitan, old industrial, and rural regions in two subsequent recessionary shocks. *European Planning Studies*, 11., 2288-2311. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1638346>
- Zitek, V., Klimova, V. (2020): Regional Resilience Redefinition: Postpandemic Challenge. *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D, Faculty of Economics and Administration*, 4., 1158. <https://doi.org/10.46585/sp28041158>