

Önkormányzatok döntései a vis mayor helyzetek következtében – a válság és a krízis fogalmi eltérései

© DOBÓ Marianna
Eszterházy Károly Főiskola, Eger
mariann.dobo@ektf.hu

A döntéshozatal és az érdekérvényesítés szorosan összekapcsolódó folyamat. Korábbi kutatásaimban a következő területek tártam fel: a közösségi érdek hogyan jelenik meg az önkormányzati döntésekben, milyen a települési érdekszféra, milyen módszereket és modelleket használnak a döntéshozatali folyamatban. Az önkormányzat szervezeti és működési területeinek használata, kiválasztásuk módja milyen befolyással van a helyi (szak)politikai döntésekre, és az itt használt döntési módszerek már kiválasztásukkal hatnak-e a döntéshozatal végeredményére? „A döntések nem egy egynemű térben zajlanak, nem ugyanazon szereplők részvételével, ráadásul eltérő erővel és intenzitással. A helyi szinten a közös állásfoglalások nagyobb súllyal jelennek meg. Az aktuális problémák megoldására irányuló döntési folyamatoknak nagyobbak a lehetőségei, mivel összeadódnak a humán erőforrások, ezáltal jobbak az esélyei a megvalósításnak is” (Dobó; 2013).

Jelenlegi kutatássorozatomban a vis mayor helyzetek utáni döntéshozatali folyamatokat vizsgálom. A téma mindenkori aktualitását az adja, hogy míg a válsághelyzetekre történő felkészülés egyre sürgetőbbé, ugyanakkor tervezhetőbbé is vált, a vis mayor helyzetek előrejelzése, és ebből következik, hogy a rájuk történő felkészülés csaknem lehetetlen.

A 2013-ban elindított kutatásom több területre fókuszál (Dobó, 2013). Jelenlegi tanulmányomban a válság – krízis – vis mayor fogalmak elemzése kapcsán fel kívánom tárni a folyamat okozta hatásokat és kényszerhelyzeteket is, megteremtve az empirikus kutatás kereteit a válságválaszok és a krízismenedzsment sajátosságainak vizsgálatához. Az elméleti keretek feltárását követően az empirikus kutatás során keresem azokat a pontokat a döntéshozatali folyamatokban, amelyekben tetten érhető a döntési szereplők vis mayor helyzet iránti attitűdje.

Válság – krízis – vis mayor

A részvételi és a deliberatív demokrácia elméletekben közös a demokrácia hatékonyságának szemlélete, az, hogy a polgárok mennyire érzik, hogy befolyásuk van a döntések meghozatalára. Ezen túlmenve a tanácskozás, a megvitatás központi eleme a deliberatív demokráciának. A hagyományos demokrácia felfogásban az állampolgárok csupán passzív fogyasztói szerepet töltenek be, így a képviseleti demokráciában kicsiny mozgástérrel rendelkeznek. A deliberatív demokráciában viszont a döntéshozatali folyamat lényeges szereplői, akik állandó mérlegelés során alakítják ki véleményüket. Mindezek érdekében alapvető információkat és szakértői véleményeket biztosítanak az állampolgároknak ahhoz, hogy a különböző ügyekről gondolkodni tudjanak, mielőtt a véleményükről szólnának. John Fishkin az állampolgárokkal való közvetlen konzultáció eszközének tartja, ennek érdekében az

állampolgárok bekapcsolásának esélyeit és módszereit vizsgálta (Fishkin, 1996). Ezek, a gyakorlatban is tesztelt módszerekkel komplexen mérték azt, hogy milyen mértékben változtak a vélemények a deliberáció hatására. John Elster cáfolta azt, hogy a deliberatív demokráciában a hatalom a döntő, helyette az érvek lényegi szerepét hangsúlyozta (Elster, 1998). A deliberatív demokrácia elmélete ténylegesen folyamatként értelmezhető, amelyben a tervezés után releváns információkat adják át. Ideális esetben az állampolgárok szabadon vitázhatnak a problémáról, majd a kiscsoportos mediáció során a tényekkel kapcsolatos ismereteiket cserélik ki, amelyeken keresztül a javaslatok elfogadására is sor kerül. Ebben a folyamatban a mediátornak nincs szüksége speciális ismeretekre az adott kérdéssel kapcsolatban, de arra igen, hogy hogyan lehet segíteni az egyéneket a döntéshozatalban. A médiának is kiemelt szerepe van, és nem csupán az információk átadása során, hanem a tanácskozás folyamatában végig. A részvételi demokrácia maga teljességében a helyi politikában is nehezen valósítható meg, és ami megjelenik az valójában képviseleti demokrácia részvételi elemekkel.

Az érdekek megjelenítése már önmagában is távolíthatja egymástól a szereplőket és akár konfliktushoz is vezethet. Felmerül a kérdés, hogy a szereplők „látják-e”, hogy a döntéshozatali folyamatban nemcsak érdekelt és ellenérdekelt vesz részt, hanem bármely csoporthoz közeli más szereplő is.

A válság, krízis és a vis mayor szorosan kapcsolódnak egymáshoz, mégis jól elkülöníthetőek tartalmilag, megjelenési formáikat, hatásaikat tekintve is. Mindnek eredője az a konfliktus, amely egy korábban megszokott „rendet” tesz próbára. A válság akkor jöhet létre, amikor egy konfliktust rosszul vagy egyáltalán nem kezelik. Ekkor először egy krízishelyzet jön létre, amely állandósulása után alakulhat válsággá. A krízisből nem minden esetben jön létre egy társadalmi csoport életét befolyásoló válság, viszont ha már megjelent, akkor fontos annak kezelése. A krízis az a pont egy társadalom életében, amely eldönti, hogy az miként viszonyul a változás folyamatához: fellendülést hoz számára, vagy a negatív jellemzője erősödik meg.

Sigmund Freud már 1924-ben említést tesz a krízisről, és a kríziskezelés fontosságát emeli ki, amelyben a jelen és a múlt személyiségformáló szerepét hangsúlyozza (Freud, 1989). *Erik H. Erikson* 1950-ben megjelent munkája a fejlődési krízis fogalmát adta (Erikson, 1950). Erikson az embert az élete során mindig új és új erőket kialakító, kreatív lénynek tekinti, aki képes pozitív változásokra és életének aktív irányítására. A fejlődés mindig a szociális viszonyokon keresztül zajlik, és sikere az egyes szakaszokban felmerülő sorsproblémák, krízisek megoldásán múlik. *R.S. Lazarus* 1966-ban alkalmazkodási próbálkozásoknak tekinti a stresszhelyzet leküzdésére (Lazarus, 1966).

Caplan 1964-ben megalkotta a kríziselméletet, amelyben definiálta a krízishelyzet tartalmát (Caplan, 1964). Fontosnak tartotta a korábbi krízistapasztalatokat *G.F. Jacobson*hoz hasonlóan. *Jacobson* az 1979-es krízismatrix elméletben az eddigi tapasztalatok integrálása mellett kiemelte, hogy nem mindegy, hogy az egyén sikeresen vagy károsodással kerül ki a krízisből (Jacobson, 1979).

A válság fogalmát – ahogyan arra *Tóth I. János* is utalt (Tóth, 2012:20) – az orvostudományban használták fel egy olyan testi állapot jellemzésére, amelyben „azonnali és radikális” beavatkozásra van szükség. A társadalmi helyzeteknél is akkor javasolt a válság kifejezés használata, ha az instabilitás már előre jelzi a fennálló rendszer változtatási kényszerét. Ezekben kiemelhető a nem szokásos, vagy nem rutinszerű társadalmi mozgások sorozata, amelyeknél a reakciók azonnaliakká kell, hogy váljanak. *Hankiss Elemér* felhívja a figyelmet arra, hogy a

rendszer belső súlyos működési zavara korábban használt módszerekkel nem oldható meg (Hankiss, 1999:13). Ebben az értelemben a rendszer továbbélésének egyetlen útjának a gyors, radikális beavatkozás tekinthető, de nem a régi módszerekkel, hanem új paradigmák alapján. Ezzel azonban a rendszer megújításának lehetősége nyílik meg.

Kutatók felhívják a figyelmet arra, hogy a válsághoz való viszony ellentétes, és nem is annyira a hatásukat tekintve (Karikó, 2012). A válság mint jelenség azonban nem mindig jár együtt a válságtudattal vagy a válság jelenségeinek objektív érzékelésével. A válságot akkor érezve és látatva, amikor azok a jelenségek még szigetszerűen jelennek meg, vagy „csupán problémát” jelentenek és nem azt a pillanatot, amely kényszerűségből ugyan, de radikális beavatkozást kell alkalmazni. A hamis válságtudat (Karikó, 2012:23) egyik negatív következménye, hogy nem a megfelelő időpontban mobilizálja az erőforrásokat, jellemzően megelőzve a tényleges válság időszakát.

Szintén gyakran megjelenik az is, hogy a nehéz helyzet láttatása és/vagy látása elmarad attól a szinttől, amelyben valójában létezik a társadalom. Ekkor azonban a kiváltott reakciók ereje alulméretezett és ebből következik, hogy eleve kudarcra ítélt. Ettől még nagyobb veszélye lehet az időszaknak az, hogy a társadalom nem kerül a válságtudat állapotába, azaz nem lesz erőforrás koncentrációja, és nem lesz paradigmaváltása sem, csak a szokásos módszerekkel ad választ a mindent eldöntő, de új kérdésekre.

A vis mayor helyzetekben előre nem látható kényszerítő körülmény alakul ki olyan elháríthatatlan akadállyal, amely a krízisnél nem teszi kérdésessé azt, hogy működhessen-e a korábbi társadalmi folyamat a megszokott rendjében. A probléma megoldása azonnal elháríthatatlanná válik. Meghatározó tényezője a vis mayornak az is, hogy az időbeli felkészülés a helyzetre csaknem lehetetlen. A védekezés a vis mayor helyzetnél nem azonos a válságra történő felkészülés metodikájával. Mivel a helyzet előre nem látható, így a körültekintés szélesebb körű kell, hogy legyen azoknál a rendszereknél, amely a krízisnek ezt a formáját már nem tudja a megsemmisülés veszélye nélkül átélni.

Ez nem jelenti feltétlenül azt, hogy a vis mayor helyzetekre való felkészülés ténylegesen jelen van. Mivel a rendszer működésének zavarát általában külső erő okozza, ezért azt elkerülhetetlennek és elháríthatatlannak tartják, és ennek megfelelően választják ki a kommunikációt is.

Hatások és kényszerek

A társadalmi krízist megelőzhetőnek tekintik, míg a természeti katasztrófákat nem előrejelezhetőnek. A társadalmi szinten megjelenő válság közeledését számos előjel mutatja, bár sajátos módon ezeket a jeleket éppen azok nem tudják értelmezni, akikre ez nagy befolyással lesz a későbbiekben.

A nehéz helyzetek minden esetben cselekvés- (és döntés-)kényszert eredményeznek. Ezek egy része alakul ki lassú folyamat következtében, többsége nem várt események hatására krízisként megélt döntési folyamatokban manifesztálódnak. Ezek során a korábbi prioritások eltűnnek, időlegesen és/vagy véglegesen megváltoznak, sok esetben teljes paradigmák alakulnak ki, mozgásterek megváltoznak.

A válságnak és a krízishelyzetnek leggyakrabban a negatív hatásait érzékelik és látatják. Valójában ezektől való félelem miatt kerülnek a válság definiálását és

kezelését. Leginkább a megszokottól való eltérést Figyelme elsősorban a problémára irányul, a „nagy problémán” belül annak valamely apró részletére. A stressztűrő képesség az egyéneknél csökken, a forráspazarlás, a rendszer instabilitása, a működési zavar felszínre kerülése hátrányt okozhat.

Érzelmi reakcióit csak kismértékben képes kézben tartani, kontrollálni, rendkívül impulzív, mindennapi tevékenysége alacsony hatásfokú, az emberekhez fűződő kapcsolata megváltozik. Másokat annak függvényében ítél meg, hogy kap-e tőlük segítséget. A tájékozódó attitűdök rendszere összeomlik. A válságban lévő embernek nincs önmagára vonatkozó jövőképe. Sok mindent tud a problémáról, de ismereteit nem tudja rendszerezni, átgondolni, és tart attól, hogy a negatív helyzetek eszkalációja következik be.

A krízishelyzetnek lehetnek pozitív hatásai is. Az első és legfontosabb, hogy a korábban rejtett problémákat a szervezet meghatározhatja és akár meg is oldhatja, amellyel maga a konfliktusmegoldás a profitszerzés lehetőségeként jelenik meg, és képes megakadályozni a stagnálást. A probléma új feldolgozásával újraértékelésre készíti elő a helyzetet, a fejlődés motorjaként a rendszer megújulását hozhatja el.

A rejtett probléma meghatározhatóvá és megnevezhetővé válik, és új figyelmeztető rendszereket alakíthatnak ki. Sajátos következménye lehet egy válsághelyzetnek az elite nézve is: új vezetők tűnhetnek elő, és a szervezet teljes működési rendje átalakulhat.

Kutatási kérdések

1. *A múlt viszonyainak hatása a jelenre.* Szakirodalmak emlékeztetnek, hogy a vis mayor helyzet létrejöttével a válság nem érkezik meg egyértelműen, az kivédhető, vagy megelőzhető. Ebből kiindulva keresem azokat a mozzanatokat, eseményeket, szemléletbeli különbségeket, szereplői döntési módozatokat, amelyek jelenlétével a vis mayor helyzet nem lesz további nehéz helyzetek multiplikátora és a válság elindítója, erősítője. A vizsgálat ezen részének másik lényegi pontja, hogy milyen egyensúlyi állapot bomlott fel.

- a) A korábbi helyzetből adódó tudás beépül-e a jelenlegi döntéshozatalba; a vis mayor tényleg váratlan helyzetből adódik, vagy visszatérő?
- b) Tapasztalható-e anómia a döntési folyamat során? Melyek a legfontosabb konfliktusok; tapasztalható-e jelentős eltérés a szerepekben, szereplőkben, valamint a tervezés folyamatában.

2. *A másik fókusz az újra-pozicionálást tekintem.* ebben a szereplőknek az új helyzethez történő alkalmazkodását, a döntési folyamatokra gyakorolt hatását, a közelmúlt konfliktusaihoz való viszonyt, azok feldolgozását elemzem. Kérdéskörei: visszaáll-e a régi szerephierarchia, vagy az új helyzet ezt változtatta?

Melyek a prioritásai a döntési folyamatoknak, valamint „gyorsult-e” a döntési folyamat? Hogyan sikerült a mindennapi (rutin) döntések elfogadása, meghozatala változott-e? Szokásos dolgok alakulása a krízis idején és utána, van-e szemléletbeli váltás a döntéshozatali folyamatban?

Végső soron mind egy kérdéshez kapcsolódik: Mit jelent az új időszak? – visszaállítás a vis mayor előttibe vagy más hatás is érezhető? Van-e paradigmaváltás?

3. A kutatás harmadik nagy részét a *társadalmi egyeztetések* területe adja, hiszen a helyi társadalmat érzékenyen érinti, hogy a krízis okozott-e legitimációs válságot.

Ennek vizsgálatára a következő időszak választási kampányai során használt témák világhatnak rá a választás eredménye mellett.

A vizsgálatba vont települések esetében fontos szempont lesz, hogy a tágabb környezetükben lévő önkormányzatok sem az optimális módon működnek, mint ahogy a krízis előtti állapot sem egy ideális egyensúlyi állapotot bontott meg. Az együttműködés a helyi társadalom tagjai között hangsúlyosabb a krízis idején, viszont az azt követő időszakban felszínre kerülhetnek az akkor elrejtett konfliktusok, indulatok.

Céлом egyrészt esettanulmányok készítése a krízisbe jutott települések döntési folyamatairól a krízisek típusa, másrészt a térségi jellemzők alapján csoportosítva. Összehasonlító (záró) tanulmányorozatot – kötetet – a települési önkormányzatok krízismenedzseléséről és a krízis utáni helyzetek kezelésének módszertanáról kívánom elkészíteni.

Irodalomjegyzék

- CAPLAN, G. (1964). *Principles of preventive psychiatry*. New York: Basic Books.
- DOBÓ Marianna (2013). Önkormányzatok döntéshozatala a vis mayor helyzetek után. In Ferencz Árpád (szerk.), *Gazdálkodás és menedzsment* (pp. 841-847). Kecskemét.
- ERIKSON, E. (1950). *Childhood and society*. New York: Norton.
- FREUD, Sigmund (1989). *Önéletrajzi vázlatok*. Budapest: Cserpéfalvi.
- HANKISS Elemér (1999). *Proletár reneszánsz*. Budapest: Helikon.
- JACOBSON, G. F. (1979). Crisis-oriented therapy. *Psychiatric of North America*, (2), 39-54.
- KARIKÓ Sándor (2012). A válságok „ideológiai mámor?” *Létünk*, (3), 28-38.
- LAZARUS, R. S. (1966). *Psychological Stress and the Coping Process*. New York: McGraw-Hill.
- TÓTH I. János (2012). Válság és válságtudat. *Létünk*, (3), 20-27.