

**Humán közszolgáltatások és  
önkormányzatiság – átalakuló  
feladatok egy rohamosan változó  
rendszerben**

MTA DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

*Hoffman István*

Budapest, 2022.

## I. A disszertáció tárgya, célja és módszertana

A jóléti állam kiépülése az önkormányzati feladatok bővülésével is járt, ezeknek a szolgáltatásoknak az ellátásának a polgárokhoz közeli, és így hatékony ellátási kereteit éppen a helyi-területi közösségek jelentették. Az önkormányzati feladatok jelentős expanziója jelentkezett az 1950-es évektől kezdődő időszakban.<sup>1</sup> Az egyre több és szélesebb önkormányzati feladat a hagyományos, a 19. század közepétől kezdődően a 20. század második harmadáig kialakult polgári önkormányzatok szervezeti és szerkezeti megoldásait is kezdte szétfeszíteni, így a feladatok változása magára az önkormányzati rendszerre is jelentős hatást gyakorolt.<sup>2</sup> Ezeket a kereteket a 20. század utolsó éveinek jelentős változásai, valamint az ezredforduló időszakának kihívásai – amelyet a társadalomtudományok a „második modernitás” vagy a posztmodern kifejezéssel illetnek<sup>3</sup> – új kihívások elé állította, amelyek nyomán azok jelentősen átalakultak. Az önkormányzati rendszer működésére ebben az időszakban az is jelentős hatást gyakorolt, hogy a 20. század utolsó harmadában az állami szerepkörök is jelentősen átalakultak, s az állami szerepkörök, feladatok és szolgáltatások változásai az önkormányzati szerkezetre és feladatellátásra is jelentős befolyást gyakoroltak. A jóléti államok átalakulásai az önkormányzatiság újraértelmezését is felvetették, a különféle közszolgáltatás-szervezési paradigmák pedig az önkormányzati paradigmák változásait is magukkal hozták. A humán közszolgáltatási területen (is) a polgári átalakulás következtében kialakuló és a helyi közügyek egyre tágabb körét ellátó helyi önkormányzatok működésében olyan alapvető változások következtek be, melyek megváltoztatták az önkormányzatiság jellegét, tartalmát.

Az értekezés fő célja ezeknek a változásoknak az elemzése a humán közszolgáltatások területén. Elsődlegesen a humán közszolgáltatások és az azokhoz kötődő (jog)intézmények főbb jellemvonásainak és modelljeinek a bemutatásán keresztül azt kívánom elemezni, hogy melyek azok a keretek, amelyek között a modern önkormányzati rendszerek fejlődnek, melyek azok a hatások, amelyek ezt a rendszert formálják. Vizsgálatom elsősorban a jogtudomány, azon belül is szervezeti jog módszerei mellett az igazgatástudományi módszertanra is épít. A

---

<sup>1</sup> Nyugat-Németországban is hasonló folyamat játszódott le: a második világháborút követő demokratikus és szociális jogállam az önkormányzatiság reneszánszát jelentette, amelynek során jelentősen megnőtt az önkormányzati feladatok száma. Ld.: A. GERN – C. BRÜNING: *Deutsches Kommunalrecht*. Nomos, Baden-Baden 2019<sup>4</sup>. 50.

<sup>2</sup> Ld. HOFFMAN I.: Az önkormányzati (belső) szervezeti jog változásainak fontosabb tendenciái az elmúlt évtizedekben: a helyi demokrácia Szküllája és a hatékonyság Kharüdisze között. *Új Magyar Közigazgatás* 2/2013. 7-8.

<sup>3</sup> A „második modernitás” vagy a posztmodern értelmezésének tekintetében ld. T. FITZPATRICK: New Thinking about Social Welfare. In: J. BALDOCK – N. MANNING – S. VICKERSTAFF: *Social Policy*. Oxford University Press, Oxford 2007. 690.

szervezeti jog központú megközelítés abban is látható, hogy az elemzés során a vizsgálat a humán közszolgáltatások körében nem az alapjogok oldaláról közelíti a szolgáltatások megszervezését, a hozzáférés jogalapjának elemzését csak korlátozottan végzi el, továbbá a szabályozás jogdogmatikai-joggyakorlati elemzése is csak korlátozottan jelenik meg. Az *igazgatástudományi* szempontrendszer a humán közszolgáltatások nyújtásának szakpolitikai, közpolitikai elemzése mellett a fentiek költségvetési, igénybevételi kérdéseinek, adatainak, azaz a szolgáltatásnyújtás gyakorlatának az elemzésében jelenik meg. Az egyes humán-közszolgáltatási kérdések körében az ágazati alapú összehasonlításon belül külön megvizsgálom az önkormányzati rendszer alkotmányos jogállásával, az önkormányzati feladatok telepítésének rendszerével kapcsolatos kérdéseket, valamint, hogy az adott ágazatban a többszintű kormányzás rendszerén belül hol helyezkednek el a helyi önkormányzatok. Külön kitérek arra, hogy az adott ágazat szakpolitikája, szabályozásának (ágazati) dogmatikája hogyan hat a helyi autonómiák feladatellátására, valamint kitérek a térszerkezeti elemekre, valamint arra, hogy az egyes közszolgáltatási paradigmák milyen hatást gyakorolnak a különféle modellekre.

A módszertani kérdések körében kell szólnom az értekezés tárgyának, a humán közszolgáltatásoknak az értelmezési kereteiről. A humánszolgáltatások fogalma eltérően jelenik meg az egyes országok közszolgáltatási rendszereiben. Az előzőekben is jeleztem már röviden, hogy a *közszolgáltatás általános jogi és igazgatástudományi meghatározása nem alakult ki, annak értelmezései körében jelentős eltérések figyelhetők meg*. Így az európai uniós jogban a közszolgáltatás fogalmával szemben az általános érdekű szolgáltatás, az általános gazdasági érdekű szolgáltatás, valamint az egyetemes szolgáltatás jelent meg.<sup>4</sup> A fenti kérdéskörök részletes áttekintése jelentősen meghaladná a disszertáció kereteit, így ezekre nem térek ki részletesebben. A közszolgáltatások fogalmának kavalkádjához hasonló jelenségek figyelhetők meg a *humánszolgáltatások* körében is. Az eltérő közszolgáltatási, jóléti, közigazgatási modellekre figyelemmel több különféle megközelítés alakult ki az egyes országok jog- és igazgatástudományaiban, amelyek szűkebb vagy tágabb körben értelmezték ezeket a humánszolgáltatásokat. Részben a nemzetközi<sup>5</sup>, azonban alapvetően a hazai

<sup>4</sup> Ld. részletesebben: KENDE T. – PUSKÁS G.: A közüzemek szabályozása az Európai Unióban. In: KENDE T. – SZÜCS T. (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Complex, Budapest 2011. 288-291.

<sup>5</sup> A nemzetközi szakirodalmi értelmezések széles köréből ld. például: : H. KROMREY: Die Bewertung von Humandienstleistungen. Fallstricke bei der Implementations- und Wirkungsforschung sowie methodische Aletnativen. In: H. MÜLLER-KOHLBERG – K. MÜNSTERMANN (hrsg.): *Qualität von Humandienstleistungen*. Leske + Buderich, Opladen 2000. 23-28., E. SCHMIDT-ABMANN: *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*. Springer, Berlin – Heidelberg 1998. 10-13. A hazai értelmezési keretek tekintetében az elmúlt 20 év legfontosabb művei közül a következőket emelem ki: HORVÁTH M. T.: *Helyi közszolgáltatások szervezése*.

szakirodalom eredményeire figyelemmel a humán közszolgáltatások *tágabb fogalmát* veszem alapul, azok körében egymástól elkülönítem a *jóléti szolgáltatásokat*, valamint a *művelődéshez, kultúrához, oktatáshoz* kötődő közszolgáltatásokat.

## II. Az értekezés tézisei és következtetései

Az önkormányzati humán közszolgáltatások vizsgálata kettős célokat szolgált munkámban. Egyrészt az önkormányzati rendszerek összehasonlításában nyújt segítséget, ha a helyi közösségek igazgatásának és szolgáltatásszervezésének az általános kereteinek a vizsgálata mellett a tényleges szolgáltatási szerkezeteket is áttekintjük. A fenti feladatok áttekintése a centralizáció és a decentralizáció folyamatainak alaposabb megértését is szolgálja, illetve az egyes rendszerek és azok változásai, reformjai jobb megértését is szolgálja. E körben több, gyakran ellentétes előjelű hatás érvényesül, amelyek sajátos megoldásokat eredményezhetnek. Másrészt az ellátások elemzése bemutatja az adott jóléti és kulturális jellegű közszolgáltatások változásait, s egyfajta indikátorként jól jelzi a közösségi (állami) beavatkozás, az állami szerepvállalás mértékének az átalakulását is. Ezt az összetett és folyamatosan változó rendszert sajátos kihívások – elsősorban különféle válságok – is érték, amelyek a rendszerek változásait, s általában a központosítási tendenciák erősödését is hozták, azaz *összességében az önkormányzatiság globális visszaszorulását figyelhetjük meg*.

A helyi humán közszolgáltatásokat az elmúlt évtizedekben számos hatást érte, amelyek alapjaiban hatottak ki a szolgáltatási rendszer alakulására. Ha a 20. század második felétől vizsgáljuk a rendszert, akkor a jóléti államok kiépülése fejlődést hozott, hiszen ezek a rendszerek főleg ebben az időszakban épültek ki széles körben. A korszakban az egységes állami feladatellátás mellett a helyi közösségek szerepe is jelentős volt. Az 1970/71-ben kezdődő, a Bretton Woods-i rendszer összeomlásával kezdődő, majd az 1973-as olajválsággal tovább súlyosodó gazdasági nehézségek nyomán, az 1980-as években és az 1990-es évek első éveiben széles körben teret nyertek az új közmenedzsment paradigmája által befolyásolt reformok, amelyek erősítették ezeknek az ellátórendszereknek a decentralizációját.<sup>6</sup> Az új

---

Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2002., LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. Complex, Budapest 2013., HORVÁTH M. T. – BARTHA I.: *Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2016., FAZEKAS M. – ASBÓTH M.: A humán-közzolgáltatások. In: FAZEKAS M.: *Közigazgatási jog. Általános rész II*. ELTE Eötvös, Budapest 2017., továbbá LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer, Budapest 2020.

<sup>6</sup> P. HOGGETT: New models of control in the public service. *Public Administration* 1/1996. 27-29.

közmenedzsment kritikája már az 1990-es évek közepén egyre erőteljesebbé vált, azonban a 2008/2009-es gazdasági válság jelentős változásokat hozott, s új kihívások elé állította a humán közszolgáltatási rendszereket, amely kihívásokat tovább fokozott a COVID-19 világjárvány.<sup>7</sup> Mindezekkel együtt a *globalizáció* hatásai is befolyásolták a nemzeti és a helyi közösségi feladatellátását. Az értekezésben a 2008/2009-et követő időszak változásaira különös figyelmet fordítottam, valamint, ahol tudtam, a COVID-19 hatásait is elemeztem. A COVID-19 járvány hatásainak vizsgálata azonban a disszertáció kéziratának lezártakor még nehezen látható.

# 1. Az önkormányzatiság „elvékonyodása”: a centralizáció különböző formái az egyes humán szolgáltatási rendszerekben

Az elmúlt másfél évtized változásaira tekintve, azonban összességében kiemelhetem, hogy a 21. század első két évtizede egy erőteljes *centralizációs* hullámot eredményezett a világ legtöbb modern államában. Egyrészt a korszak két nagy válsága – a 2008/2009-es válság és a COVID-19 pandémia és az annak nyomán kialakuló gazdasági társadalmi válság – a korábbi krízisekhez hasonlóan a szolgáltatások központosításának és egységesítésének a hatásait erősítette.<sup>8</sup>

A válságok mellett a globalizációs tendenciák is inkább a centralizációs folyamatokat erősítették, jóllehet egyes ágazatok – így különösen a közművelődési szolgáltatások – körében a helyi közösségi feladatellátás erősödését is eredményezhették. A globalizációs tendenciák miatti centralizáció akkor is hatott, amikor a 2008/2009-es válság befejezését követően, 2013-tól a COVID-19 pandémia miatti gazdasági visszaesésig relatíve pénzbőség jellemezte a vizsgálat elsődleges körébe vont államokat.

Szintén a centralizációs tendenciákat erősítették a válságok, illetve a globalizációs tendenciák és az azokra adott reakciók folytán átalakuló politikai környezet is. A 2010-es évektől előretörő populisták irányzatok<sup>9</sup>, valamint az elsősorban a félperiférián megjelenő, sajátos hibrid rezsimek

<sup>7</sup> Ld. VÖRÖS I.: A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább... In: GÁRDOS-OROSZ F. – LŐRINCZ V. O. (szerk.): *Jogi diagnózisok. A COVID-19 világjárvány hatása a jogrendszerre*. TK JTI – L'Harmattan, Budapest 2020. 17-18.

<sup>8</sup> A válságok centralizációt erősítő hatásáról számos monográfia, tanulmány és cikk is beszámolt. E körben, az eddig nem hivatkozott szakirodalomból ld. például: A. ANDREOTTI – E. MINGIONE: Local welfare systems and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies* 3/2016. 254-256.

<sup>9</sup> Kanada tekintetében ld. például: M. P. THOMAS – S. TUFTS: Austerity, Right Populism, and the Crisis of Labour in Canada. *Antipode* 1/2015. 214-215.

is összességében a közszolgáltatási rendszerek központosítását tűzték ki célul – az erőteljesebb politikai kontroll és befolyás biztosításához is kötődően.<sup>10</sup>

A *centralizációs* – illetve részben *koncentrációs* – *tendenciák a fejlett, posztindusztriális társadalmak széles körében megjelentek*, azonban ezek eltérő formákban alakultak ki a különböző szolgáltatási rendszerekben és földrajzi egységekben.<sup>11</sup> Az egyik a *nyugat- és észak-európai államokra* volt jellemző, ahol ezek a különböző reformok részben felülről indultak, s elsődleges céljuk a rendszerek modernizációja volt. A területi szolgáltatások körében ezek az államok jobban építettek az *önkormányzati* rendszerekre, azaz a különféle reformok elsődlegesen az önkormányzati *lépték* átalakítását tűzték ki célul. Jóllehet, a fenti reformok során is nagyobb ellátási egységek kialakítására törekedtek, ám azokat az önkormányzati rendszeren *belül* végezték el. Ennek az *északi modellnek* a középpontjában az önkormányzati szolgáltatások *koncentrációja* állt, amelynek során a különböző alsó- és középszintű egységek *összevonásával*, valamint *integrációjával* alakítottak ki nagyobb, hatékonyabb egységeket.<sup>12</sup> Az integrációs és a koncentrációs tendenciákat tovább erősítették az ezredforduló időszakának átalakuló települési keretei, elsősorban az erősödő *urbanizációs tendenciák*. A nagyvárosokban kialakuló lakhatási válság, a megfizethető lakhatásnak a nagyvárosi perifériákra szorulásával, s ezzel az erősödő szuburbanizációval<sup>13</sup> olyan kihívások jelentek meg, amelyek a hagyományos önkormányzati térszerkezeti rendszerekben nem voltak megfelelően rendezhetők, hiszen a szolgáltatási egységes jelentősen túlnyúltak az önkormányzatok közigazgatási határain. Ezeknek a tényleges egységeknek az együttes kezelése érdekében többféle megoldást alkalmaztak: egyrészt összevont egységeket, vagy sajátos, kötelező társulási együttműködési formákat<sup>14</sup> alakítottak ki.

<sup>10</sup> A fenti folyamatoknak a török egészségügyi rendszerre gyakorolt hatásait illetően ld. részletesebben: T. I. AGARTAN – E. KUHLMANN: New public management, physicians and populism: Turkey's experience with health reforms. *Sociology of Health and Illness* 7/2019. 1416-1419.

<sup>11</sup> Ld. részletesen: S. KUHLMANN – H. WOLLMANN: *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA), 2019<sup>2</sup>. 145-147.

<sup>12</sup> *Uo.* 146-148. o.

<sup>13</sup> A szuburbanizáció értelmezése tekintetében ld. Introduction: R. KEIL – K. M. GÜNEY – M. ÜÇÖĞLU: Massive Suburbanization – Political Economy, Ethnography, Governance. In: K. M. GÜNEY – R. KEIL – M. ÜÇÖĞLU (eds.): *Massive Suburbanisation. (Re)Building the Global Periphery*. University of Toronto Press, Toronto (CA) – Buffalo (USA) – London (UK) 2019. 3-8.

<sup>14</sup> Ilyen, az urbanizációs kihívásokra adott, kötelező társulások koncentrációs válasznak tekinthetjük a portugáliai nagyvárosi területeket (*área metropolitana*). A Porto Nagyvárosi Terület (*Área Metropolitana do Porto*) jellemzése tekintetében ld. részletesebben: I. HOFFMAN – J. FAZEKAS – A. BENCSIK – B. I. BODÓ – K. BUDAI – T. DANCOS – B. DOMBROVSKY – P. FERGE – G. KÁRI – D. LUKÁCS – M. KÁRÁSZ – L. GÖNCZI – ZS. R. VASAS – K. B. CSEH – D. PAPP – CS. MOLNÁR: Comparative Research on the Metropolitan Administration and Service in Porto. *Studia Iuridica Lublinensia* 4/2020. 12-30.

A szakirodalomban kiemelik, hogy az önkormányzati koncentráció – azaz az önkormányzati egységek összevonásával, illetve a társulások megoldások kialakításával járó – rendszerek további kihívásokat jelentettek, különösen az alkotmányos alapjogokat (is) megvalósító humán közszolgáltatások területén. Az önkormányzati humán szolgáltatási rendszereknek ezért viszonylagosan egységes színvonalon kell biztosítaniuk az ellátásokat.<sup>15</sup> Ez egy sajátos feszültséget teremtett ezekben a rendszerekben. A széles önkormányzati feladatokra – mind az oktatási-kulturális, mind a jóléti közszolgáltatások körben – tekintettel egy sajátos, *látens*, „lopakodó” *centralizáció* jelent meg, amikor is a különféle, jellemzően nem is törvényi, hanem rendeleti, valamint sok esetben soft-law dokumentumokban megjelenő *szolgáltatási standardok* szabályozásán keresztül erodáltak a helyi közösségek szolgáltatás-szervezési szabadságát.<sup>16</sup>

A „lopakodó” központosítás mellett az észak- és nyugat-európai államok egyes decentralizációs megoldásai körében a 2000-es évektől megjelent egy olyan tendencia, amelyet a szakirodalom a „*cinikus decentralizáció*” kifejezéssel illet. Ebben az esetben a reform elsődleges céljaként nem a jóléti funkciók erősítése jelent meg, hanem ténylegesen a felelősség áthárítását célozták a reformok, hiszen a növekvő feladatokhoz nem vagy nem arányosan biztosítottak biztosították a többletforrásokat.<sup>17</sup>

A lopakodó, látens centralizációnak 21. századi, sajátos formái is megjelentek. Az informatikai „forradalommal”, az infokommunikációs technikák széleskörű alkalmazásával, valamint az információs társadalom kialakulásával egyre fontosabb szerepre tesznek szert a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó információk és adatok. A modern államok többségében ezeket az adatrendszereket, platformokat általában *központi szinten* szervezik meg. Mivel ezen adatok nélkül az új típusú, a digitális megoldásokra széles körben építő önkormányzati közszolgáltatás-szervezési megoldások, amelyek sok esetben az ún. *smart city* koncepcióhoz kapcsolódnak, nem, vagy csak korlátozottan végezhetők el, ezért az adatok birtoklása és az

<sup>15</sup> Ld. FAZEKAS M. – ASBÓTH M.: *i. m.* 5. lj. 116-117.

<sup>16</sup> A szociális ellátások területén a szolgáltatási standardok meghatározásán keresztül történő látens, „lopakodó” centralizáció tekintetében ld. részletesebben: Y. KAZEPOV – E. BARBEIS: The territorial dimension of social policies and the new role of cities. In: P. KENNETT – N. LENDVAI-BAINTON (eds.): *Handbook of European Social Policy*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA), 2019. 311-313.

<sup>17</sup> Ld. PÁLNÉ KOVÁCS I.: *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2019. 21.

adatokhoz való hozzáférés szabályozása szintén egyfajta, elsősorban csak közvetetten érzékelhető, de nagyon is valós centralizációt eredményezett ezekben az államokban.<sup>18</sup>

A szakirodalomban megjelenő másik helyi-területi közszolgáltatási irányként a *dél-európai, valamint a kelet-közép-európai államok reformjait* emelik ki. Ezekben az országokban a reformok elvileg szintén a rendszerek modernizációját szolgálták, azonban a szakirodalom is kiemeli, hogy sok esetben a reformokra a *költségvetési kiadások csökkentése érdekében* került sor, amelyet felgyorsítottak a különböző gazdasági válságok, így különösen a 2008-2009-es gazdasági válság.<sup>19</sup> Az eurózána tagállamaiban, valamint a 2004-ben és azt követően csatlakozott uniós tagállamokban a fenti tendenciát tovább erősítette az Európai Monetáris Unió által kialakított monetáris és fiskális követelményrendszer és annak a érvényesítő rendszere. Az ún. konvergenciakritériumok teljesítése érdekében erőteljes költségvetési megszorításokat hajtottak végre, amelyek a modern államok legjelentősebb kiadási tételeit jelentő (humán) közszolgáltatásokat is erőteljesen érintették.<sup>20</sup> Azaz, az Európai Unió, amely a támogatáspolitikájával, illetve a humánszolgáltatási területeken folyamatosan alakuló és bővülő körű szakpolitikáival az 1990-es években, valamint a 2000-es években a *különböző szolgáltatási rendszerek konvergenciáját erősítette a 2000-es évtized utolsó éveitől egy eltérő hatást gyakorolt: a korábbi konvergenciamechanizmusok helyébe egy, a divergenciát erősítő hatás lépett*. Ezek a költségvetési kiadáscsökkentési reformfolyamatok az európai (fél)periféria helyi önkormányzati rendszereire is erős hatást gyakoroltak. A kapacitások átstrukturálása – sok esetben csökkentése –, valamint a fennmaradó kapacitások jobb elosztása érdekében *több érintett állam a fenti szolgáltatások közvetlen államigazgatási megszervezését preferálta*. Így – ellentétben az észak- és nyugat-európai megoldásokkal – a dél-európai államokban és a kelet-közép-európai államokban *sok esetben közvetlen centralizációt jelentő reformokra, a korábban önkormányzati közszolgáltatások részleges „államosítására” is sor került*. A direkt centralizáció mellett csak részlegesen jelentek meg az észak- és nyugat-európai államokban alkalmazott, *koncentrációs, illetve regulációs centralizációt jelentő megoldások*, azok is elsősorban ennek az országcsoportnak a fejlettebb területein jelent meg célkitűzésként, de ezek

<sup>18</sup> Ezt a látens centralizáció jól megfigyelhető az angolszász közszolgáltatási modellt követő Ausztráliában is. Ld. R. TOMLINSON: The failure to learn from others: Vertical fiscal imbalance, centralisation and Australia's metropolitan knowledge deficit. *Australian Journal of Public Administration* 2/2019. 218-221.

<sup>19</sup> Ld. J. SEIXAS – S. TULUMÉLO – S. CORVELO – A. DRAGO: Potentials and restrictions on changing dynamics of the political spaces in the Lisbon Metropolitan Area. In: J. KNIELING – F. OTHENGRAFEN (eds.): *Cities in Crisis. Socio-spatial impacts of the economic crisis in Southern European Cities*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2016. 251.

<sup>20</sup> Ld. K. DERVIŞ – J. MISTRAL: Europe's Crisis, Europe's Future: An Overview. In: K. DERVIŞ – J. MISTRAL (eds.): *Europe's Crisis, Europe's Future*. The Brookings Institution, Washington D. C. (USA) 2014. 15.



a reformok – különösen a nyugati, folyamatos koncentrációs folyamatokkal<sup>21</sup> ellentétben – csak korlátozott jelentőségűek maradtak, és nem jártak a helyi szolgáltatási rendszerek tartós és teljes mértékű átalakulásával.

## 2. Közzolgáltatási paradigmák átalakulásainak hatása a rendszerekre: kinyíló olló a centrum és a félperiféra között?

A humán közzolgáltatási rendszerek alakulására a közzolgáltatási és igazgatásszervezési *paradigmák és tendenciák erősen hatottak*. A második világháborút követően – ha eltérő mértékben is – de az európai demokráciák (s részben az autoriter államok) rendszereire is jellemző volt, hogy a *helyi-területi szinten nyújtott közzolgáltatások köre bővült*. Ez egyrészt összefüggött a jóléti államok kiépülésével, s azzal, hogy a korszak meghatározó szolgáltatásszervezési paradigmáját a *szolgáltató állam koncepciója* jellemezte. Értelemszerűen, az egyes jóléti modellekben ez a *bővülés eltérő mértékű* volt. A skandináv államokban a jóléti állam és az oktatási szolgáltatások bővülése a rendszer egészének működésére nézve nagy kihívást jelentett, de a kontinentális államokban is hasonló tendenciák jelentek meg. Értelemszerűen az önkormányzati szolgáltatási rendszerek alakulására jelentős hatást gyakorolt az adott ország *jóléti-közzolgáltatási rendszerének kialakulása is*. Az önkormányzatok humán közzolgáltatási szerepvállalásának főbb vonásai ebben az időszakban alakultak ki. A *skandináv jóléti modellt* követő államokban a helyi közösségek hagyományosan jelentősebb szerepet töltöttek be a szolgáltatási rendszerben, hiszen a közigazgatási hagyományokhoz illeszkedően a helyi autonómiák felelősek ezekért a közzolgáltatásokért. Az erőteljes önkormányzati szerepkör nemcsak a *jóléti, hanem az oktatási-kulturális szolgáltatásoknál* is megjelenik. A *kontinentális, bismarcki (társadalombiztosítási vagy konzervatív) modellt* követő államokban sajátos megoldásokat figyelhetünk meg. Egyrészt az eredeti bismarcki megközelítést követő országokban – így elsősorban Németországban – maguk a biztosítók is sajátos önkormányzatok, jóllehet nem helyi-területi, hanem *testületi önkormányzatok*. Ezekben az országokban azonban az (helyi-területi) önkormányzatok elsődlegesen a *szolgáltatások egy részének biztosításáért felelősek*, méghozzá lényegében egyfajta *közjogi felelősségként jelentkezik ez a szerep*. Az elmúlt évtizedek, elsősorban az új közmenedzsment – valamint német nyelvterületen a *das neue Steuerungsmodel* – által befolyásolt reformok révén ugyanis szélesebb körben lehetővé vált ezeknek a közfeladatoknak

<sup>21</sup> Ilyen, folyamatos koncentrációs folyamatnak tekinthető például az Angliában, mint az Egyesült Királyság egyik királyságában (*constituency*) a második világháború, de különösen az 1970-es évek óta folyamatosan zajló önkormányzati összevonásai. Ld. C. COPUS – M. ROBERTS – R. WALL: *Local Government in England. Centralisation, Autonomy and Control*. Palgrave Macmillan, London 2017. 85-104.

a közigazgatási fenntartókon kívüli fenntartók által működtetett – a német jogdogmatikában *magánintézetnek* tekintett<sup>22</sup> – intézmények általi fenntartása.<sup>23</sup> A jóléti területen azonban – éppen az ellátások egységes színvonalú nyújtásának érdekében – az erőteljes központi szabályozás – amely a társadalombiztosítás esetében sajátos, a testületi önkormányzati biztosítók szervei által meghatározott, gyakran soft-law jellegű dokumentumokban jelent meg – mellett is széles körben határozták meg a tartományi és – elsősorban a kisebb területi föderatív államokban, így például Ausztriában – a szövetségi államigazgatás ellátásokért való felelősségével kapcsolatos feladatokat. Az önkormányzati igazgatás és az államigazgatás szerepköre az elmúlt két évtizedben ismét növekedett. Jóllehet, a humán közszolgáltatások körében csak korlátozottabban, elsősorban az egészségügyi szolgáltatások területén került sor nagyobb privatizációra, azonban az *újra önkormányzatosítás* (rekommunalizáció, *Rekommunalisierung*) a korábban magánintézeti formában megszervezett közszolgáltatásokat is érintette, s tovább erősítette a közjogias szolgáltatási elemeket. Az oktatási szolgáltatások körében a választott jóléti modell csak korlátozottan gyakoroll hatást, ott az általános oktatási igazgatási modell alakította ki a főbb szervezeti kereteket, így a német rendszerben viszonylag decentralizáltabb, a szolgáltatásszervezői hatáskörök erőteljesebb megosztásán alapuló modell alakult ki, míg a francia modellt követő országokban az államigazgatás szerepvállalása jóval erősebb. Az *angolszász rendszerekben* a humán közszolgáltatások nyújtása körében hagyományosan jelentős szerepe volt a helyi önkormányzatoknak, azonban a hagyományos angol rendszerben is fontos szerepet játszottak a nem állami szolgáltatók, így a különféle gazdasági társasági jogalanyok, illetve a civil szféra és az egyház szervei, amelyeket összefoglalóan nem kormányzati szervezeteknek (*non-governmental organisation, NGO*) neveztek. Az állami jóléti rendszerek kiépülése előtt a jótékonyági (*charity*) eszme hatása miatt különösen a jóléti szolgáltatási területen volt jelentős a szerepük. A jóléti funkciók megjelenése különbözően hatott. Egyrészt azokban az angolszász államokban, ahol *alanyi jogon nyújtott egészségügyi ellátásokon alapuló szolgáltatási rendszert* alakítottak ki, ott az egészségügy területén sajátos *centralizációra* került sor, az állami fenntartás erősödött. A piaci alapon szerveződő jóléti rendszerekben a fenntartók és a szolgáltatási felelőségek *sajátos sokszínűsége jelent meg. A helyi-területi önkormányzatok szerepe az oktatás, a kulturális*

<sup>22</sup> A magánintézet dogmatikai megközelítése tekintetében ld. H. BAUER: Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung. Einführende Problemerkizze. In: H. BAUER – C. BÜCHNER – L. HAJASCH (hrsg): *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*. Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2012. 16-18. és SZIKORA V. – HOFFMAN I.: Állami tulajdonú vállalatok a német magánogi és közjogi szabályozásban. In: SZIKORA V. (szerk): *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2019. 86-88.

<sup>23</sup> Ld. H. BAUER: i. m. 22. lj. 18-20.

*jellegű szolgáltatások és a szociális ellátások* körében erőteljesebb, azonban a nem állami szervezetek itt is hagyományosan jelentős szerepet töltenek be, amelyet a New Public Management időszakának reformjai – így az Egyesült Királyságban a *Competitive Compulsory Tendering (CCT)* széles körű, a közszolgáltatásokra kiterjedő alkalmazása is erősített. A szociális rendszer egészében – amely rendszer skandináv és a kontinentális rendszereknél jóval kisebb állami szerepvállalással működik – az önkormányzatok szerepe azért is jelentősebb, mivel a hagyományosan, valamennyi jóléti rendszerben az önkormányzatok ismereteire és polgárközeliségére építő *rászorultsági alapú ellátások és szolgáltatások köre jelentősebb*. Mindezekre tekintettel az angolszász rendszerek sajátos megoldást képviselnek, s arra figyelemmel, hogy különösen az Egyesült Királyságban a gazdálkodás jogi autonómiája mellett erős a központi kormányzati támogatásoktól való pénzügyi függés<sup>24</sup>, ezért ez az önkormányzati szerepkör egyfajta „*cinikus decentralizációs*” jellemzőket mutat.

Az előbbieket összegezve, a skandináv államokban GDP-arányosan is egyfajta jóléti bővülés figyelhető meg, s a centrum országokban is a GDP arányos kiadások kis mértékű bővülés (illetve stagnálása) figyelhető meg.

A jóléti rendszerek tekintetében a *latin (dél-európai) modell* államai sajátos megoldást jelentenek. Jóllehet – ahogyan azt az előző pontban is jeleztem – az 1980-as és 1990-es években, jelentős részben a dél-európai országok európai integrációjának és az európai közösségi (később uniós) fejlesztési támogatásoknak és az integrációhoz kötődő gazdasági fejlődésnek köszönhetően egyfajta *konvergencia* jelent meg a nyugat- és észak-európai rendszerekhez képest, azonban ez a helyzet az elmúlt évtizedekben jelentősen átalakult. A *jogi szabályozás* alapján, amennyiben a korábbi jobboldali diktatúrákból demokráciává alakuló országok alkotmányaira tekintünk, elvileg a szociális jogokat széles körben biztosítják, s elismerik *alapjogi jellegüket*. A fenti alkotmányos reform elsősorban az *egészségügy* terén éreztette a hatását, ahol ezek az országok egy része *alanyi jogon biztosított ellátórendszert* alakított ki, amely erre is figyelemmel erősen központosított maradt. A szociális ellátások körében az *önkormányzatok* szerepköre jelentősebb, azonban más modellekhez képest az önkormányzati szociális feladatok kevésbé definiáltak, a központi szabályozás csak általános kereteket határoz meg, s nem is rendelkezik pontosan az egyes szolgáltatásokról, szolgáltatási csomagokról: lényegében az önkormányzatokra bízta, hogy milyen szolgáltatásokat, milyen formában nyújtanak. A helyi autonómiák így széles szabályozási és szolgáltatás-szervezési szabadsággal

---

<sup>24</sup> Ld. COPUS – ROBERTS – WALL: *i. m.* 21. lj. 19-21.

rendelkeznek, azonban mivel nincsenek pontosan meghatározott szolgáltatási kötelezettségek és standardok, ezért értelemszerűen ezekhez nem is kapcsolnak központi állami támogatást. A helyi önkormányzatok saját bevételei nagymértékben meghatározzák a tényleges szolgáltatási szintet, amely rendkívül eltérő lehet akár még egy nagyvárosi agglomeráción belül is.<sup>25</sup> Ez a szabályozási modell azzal is összefügg, hogy a fenti államokban erőteljesen jelen vannak a tradicionális gondozási formák, azaz a családi, a kisközösségi és különösen az egyházi és civil szervezeti ellátások is. A kulturális és oktatási közszolgáltatások rendszerére nem a jóléti modell, hanem a francia oktatásigazgatási rendszer gyakorolt jelentős hatást: a 19. században jórészt erősen központosított oktatási szolgáltatást alakítottak ki, amelynek decentralizációjára csak a 20. század utolsó évtizedeiben és a 21. század elején került sor egyes államokban – sok esetben a regionalizációs reformokhoz kötődően. A *dél-európai államokban* a 20. század végén induló konvergenciafolyamatok azonban megszakadtak a 21. század elején, elsősorban a 2008/2009-es gazdasági válsághoz kötődően, amely részben az erősödő európai integrációs folyamattal is összefügg. Jóllehet, elsőre egyfajta antagonizmusnak tűnik, hogy az erősödő integráció egyfajta *divergenciafolyamatot* indított el, főleg, ha azt vesszük, hogy ez a *divergencia* részben egy ún. *konvergenciakövetelmény* miatt (is) jelentkezett. A 2008/2009-es gazdasági válság jelentősen hatott a dél-európai államokra, amelyek válságkezelését az is nehezítette, hogy lényegében valamennyi állam az *euróövezet* része volt. Egyrészt ez szűkítette az adott államok mozgásterét, hiszen nem rendelkeztek önálló monetáris politikával, ráadásul a közös európai valuta a gazdasági erejükhöz képest felülértékelt volt, másrészt pedig nekik is alkalmazniuk kellett a közös monetáris rendszer politikáira vonatkozó követelményeket. Ezek jelentősen szűkítették a válságkezelés eladósodáson alapuló kezelésének lehetőségét, ráadásul a tőkepiaci bizalom is mérsékeltebbé vált ezen államok tekintetében, amely a tőkepiaci forrásbevonást is megnehezítette. A 2000-es évtized végén és a 2010-es évtized elején az adósságcsökkentés és az adósságállomány kezelése, valamint az európai valutaövezeti követelmények miatt az állami kiadások visszafogását tűzték ki célul. Mivel a modern demokráciák legjelentősebb állami kiadási tételeit a humán közszolgáltatások finanszírozása teszi ki, ezért lényegében a humánszolgáltatásokra fordított kiadásaik – ellentétben a nyugat- és észak-európai államok többségével – GDP arányosan csökkent, vagy legfeljebb stagnált. Különösen igaz volt ez az önkormányzati szintre, amelyet a restriktív jelentősen érintettek. Sokszor a központi szint a már többször említett ún. „cinikus decentralizációval” igyekezett a fenti megszorítások kihívásait az önkormányzati rendszerre hárítani, ahogyan ez látható volt az

---

<sup>25</sup> Ld. I. HOFFMAN ET AL.: i. m. 14. lj. 24-28.

egyes szolgáltatásokat elemző fejezetekből, amikor többletforrások biztosítása nélkül, vagy csak korlátozott, nem arányos biztosításával írtak elő többletfeladatokat. Az előző fejezetekben az egyes közszolgáltatásokat vizsgálva láthatóvá vált, hogy az európai kontinens *centrumországi és félperifériája* között – ellentétben az 1980-as és 1990-es évek tendenciáival – a *jóléti szolgáltatási rendszerek ollója kinyílt, a rendszerek ellentétes irányban kezdtek átalakulni*, amely átalakulásra a gazdasági tényezők mellett az adott társadalmak és politikai rendszerek változásai, így különösen a populizmus erősödése is hatott. A *kelet-közép-európai* (és részben a balti) rendszerváltó államok sajátos jóléti viszonyai – azaz az államszocialista időszak állami, valamint állami vállalati (szövetkezeti) jóléti expanziója, majd annak megszakadása az 1990-es évek rendszerváltozásaival, a döntően bismarcki alapokon nyugvó korábbi rendszerhez való visszatérési kísérletek, az 1990-es évek óta permanensen jelen levő költségvetési válságok mind a jóléti rendszerre, mind az egyéb humánszolgáltatásokra jelentős hatást gyakoroltak. Jóllehet ezek az országok törekedtek arra, hogy helyreállítsák a bismarcki típusú jóléti rendszerüket, illetve a német jóléti modellt alkalmazzák, azonban a fenti kihívások és akut problémák töredezett, az éppen legégetőbb problémára történő válaszadásra törekvő rendszerek kiépüléséhez vezettek. Jóllehet itt is – részben az európai uniós csatlakozáshoz kötődően – megindult egy *konvergenciafolyamat* a 20. század utolsó éveiben és a 21. század első évtizedében, azonban az érintett országok többségében ez a folyamat a 2008/2009-es gazdasági válságot követően megakadt. Jóllehet az 1990-es években az önkormányzatok szerepe erősödött, sokszor megfelelő források biztosítása nélkül, azaz egyfajta „cinikus decentralizációt” végrehajtva, azonban az érintett államok többségében a 21. század második évtizede egy erősödő centralizációs folyamatot hozott, amelynek keretében sokszor a jóléti szolgáltatási kiadások GDP-hez viszonyított mértéke is csökkent. Ez alól talán csak a balti államok képeztek kivételt, de ehhez az is hozzájárult, hogy ezekben az államokban az 1990-es évek elejének bázisa nagyon alacsony volt, így az általános kelet-közép-európai tendenciákkal ellentétes változások nyomán sem érte el, vagy csak alig éri el a GDP-arányos jóléti kiadások szintje a régió többi országáét. Hasonlóan, a balkáni államok helyzete is sajátos. A nyugat-balkáni országokban a megszorítások kevésbé jelentkeztek, azonban a kelet-balkáni államokban ezek a tendenciák szélesebb körben érvényesültek.

A jóléti rendszerekben is egy sajátos törésvonal rajzolódik ki, amely nagyjából megfeleltethető a centralizáció és decentralizáció körében jelzett kettős fejlődésnek Európában: a centrum jóléti rendszerei kis mértékben bővülnek, illetve legalább is a kiadási szinteket GDP-arányosan tartják, azonban a dél-európai és kelet-közép-európai államokban ellentétes tendenciák

jelennek meg, amelyek alól csak a balti államok képeznek egyértelmű kivételt, jóllehet, Csehország és Szlovénia tekintetében is egyfajta eltérések figyelhetők meg.

### 3. Modellek (?)

Az önkormányzati szolgáltatási rendszerek csoportosításának alapja hagyományosan az államigazgatáshoz való viszony, azaz a centralizáció és a decentralizáció megjelenése az egyes modellekben. A centralizáció és a decentralizáció hagyományos, szervezeti jogias megközelítésének átalakulásáról, a rendszerben jelentkező új kihívásokról már a disszertáció megelőző részeiben is részletesen szóltam, s annak fő kérdéseit a disszertáció jelen fejezetében is összegeztem. A vizsgálódásaim során erre, a *tág értelemben vett centralizációra és decentralizációra* tekintettem mint sajátos csoportképző jellemzőre. Természetesen az önkormányzatok és az általuk nyújtott közszolgáltatások nemcsak az állami térben mozognak. Ezért számos más rendszerrel való kapcsolatot is elemezni kell. Az önkormányzatok működésére ható számos tényező az önkormányzatok értelmezéseivel kapcsolatos elméleti művekben is megjelent: Francesco KJELLBERG interaktív önkormányzati modellje is ezekre a kihívásokra reagált, amikor is az önkormányzatokat nem kizárólag az állami szervezetrendszeren belül elemezte, hanem modelljében az önkormányzatoknak a társadalmi hálózatokban elfoglalt helyére volt elsősorban figyelemmel.<sup>26</sup>

A másik fő megközelítést a *közszolgáltatások biztosítására* tekintettel az azokkal kapcsolatos állami felfogások és így a választott jóléti modellek képeztek. Értelemszerűen ebben a körben sem a hagyományos, tisztán a szabályozáson alapuló megközelítést alkalmaztam, hanem széles körben vizsgáltam az adott rendszerek *tényleges működését*, ebben a körben az elérhető, elsősorban költségvetési, kisebb részben ellátotti adatokra támaszkodva. E körben is láthatóvá vált, hogy a jogi szabályozás és a tényleges működés között olykor jelentős eltérések jelenhetnek meg, s *prima facie* decentralizált rendszerek a fenti szempontokat is figyelembe véve már jóval erősebben központosítottak tűnnek.

Értekezésemben arra a következtetésre jutottam, hogy – a helyi (szubnaciális) politikákat elemző, a tézisekben rövidebben, az értekezésben részletesebben bemutatott szakirodalmi álláspontokkal egyezően – *két fő megközelítési irány, tulajdonképpen modell különíthető el Európában, amelyek jól leképezik a centrum és a félperiféria rendszerét*. Az északi modell (elsősorban észak- és nyugat-európai, valamint egyes közép-európai országok) az

---

<sup>26</sup> Ld. részletesebben: F. KJELLBERG: Changing Values of Local Government. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 540 (July 1995) 42-45.

önkormányzatok viszonylag szélesebb feladat- és hatáskörein, a szolgáltatásszervezésben aktív szerepén alapul, amelyben az elmúlt másfél évtized erőteljes centralizációja is „puhább” eszközökkel jelent meg. Sajátos, a centrumhoz közelítő, de attól számos ponton eltérő, a jóléti felfogásuk eltérő jellegéből fakadóan az *angolszász megközelítés* egyfajta hibrid megoldásnak tekinthető. A *déli* modell (ahová a dél-európai és egyes, latin államokon kívül a kelet-közép-európai és délkelet-európai országokat sorolhatjuk) a helyi önkormányzás szűkebb értelmezését valósítja meg. Erre a rendszerre az elmúlt évtizedekben az erőteljes és közvetlen centralizáció, valamint a gazdasági válság és az azzal járó fiskális szigor eredményeként a közszolgáltatásokra fordított kiadások GDP-arányos szűkülése, vagy legfeljebb stagnálása volt jellemző.

A fenti fő csoportokon belül természetesen további csoportok is értelmezhetők a különböző szempontokat is figyelembe véve. Így az *északi modellen* belül elkülöníthetjük a skandináv, a német-osztrák és a Benelux-modelleket, valamint a sok tekintetben kakukktójást jelentő, de a szolgáltatási irányok változásait tekintve mégis inkább ide sorolható angolszász megközelítést. A *déli modellen* belül pedig a latin és a kelet-közép-európai modellek között tettem különbséget, azzal, hogy ezek az altípusok sem tekinthetők természetesen homogén csoportoknak, azok egyes tagjai közelíthetnek az északi modell elemeihez (pl. a balti államok sok tekintetben skandináv szolgáltatásszervezési eszközöket vettek át az utóbbi másfél évtizedben, a francia rendszer pedig sok elemében a német-osztrák megoldások elemeire is támaszkodik).

Az elmúlt évtizedek a modern jóléti államokban jelentős átalakulásokat hoztak, amelye átalakulási folyamatot a COVID-19 pandémia is tovább erősített. A szervezeti jogi és jóléti különbségekre figyelemmel több különböző modell alakítható ki, de az elemzés során látványossá vált Európában és a fejlett jóléti államokban egy sajátos törésvonal. Az 1980-as és 1990-es évek konvergenciafolyamatai lelassultak, majd elakadtak, az elmúlt másfél évtizedben az északi és a déli rendszerek közötti különbségek tovább nőttek, amely sajátos feszültséget eredményezett az Európai Unión belül is, s amely számos megválaszolandó kihívást hordoz magában.

### III. Az értekezés témájához kapcsolódó publikációk

#### 1. Könyvek, szakkönyvek

##### a) Egyszerűs könyvek

1. Hoffman, István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről: A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó (2015) , 297 p.
2. Hoffman, István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása: Az elmélet és a gyakorlat tükrében*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó (2009) , 395 p.

##### b) Társ szerzős könyvek

3. Izsa, Szabolcs ; Hoffman, István ; Lakatos, Hedvig ; Mészáros-Komáromyné Leiner Tímea ; Tóth, Zsófia: *Kommentár a családok támogatásáról szóló törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft. (2021)
4. Hoffman, István et al.: *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról*. Budapest: HVG-ORAC (2016) , 284 p.

##### c) Szerkesztett kötetek

5. Hoffman, István (szerk.) ; F. Rozsnyai Krisztina (szerk.) ; Nagy, Marianna (szerk.): *Urbanisation and Local Government(s)*. Maribor, Szlovénia: Lex Localis (2021) , 177 p.
6. Brezovnik, Bostjan (szerk.), Hoffman, István (szerk.), Kostrubiec, Jaroslaw (szerk.), Holcman, Borut, Trpin, Gorazd (szerk.): *Local Self-Government in Europe*. Maribor, Szlovénia: Lex Localis (2021) , 434 p.

#### 2. Könyvfejezetek

7. Balázs, István ; Hoffman, István: Recent Transformations of the Hungarian Public Service Provision: Re-concentration after Recentralisation? In: Guérard, Stéphane; Doucy, Marig; Dreyfus, Magali; Noupadia, Nathalie; Kingwesi, Mfakolo Brice; Tudor, Antoniu (szerk.) *Democratic and Electronic Changes in Local Public Action in Europe: REvolution or E-volution? / Changements démocratiques et électroniques dans l'action publique locale en Europe: REvolution ou E-volution?* Lille, Franciaország : Institut Universitaire Varenne (2022) 724 p. pp. 89-98. , 10 p.
8. Hoffman, István: Személyes jellegű szociális alapszolgáltatási felelősségek és azok változásai Magyarországon. In: Árva, Zsuzsanna; Barta, Attila (szerk.) *Évtizedek a magyar közigazgatás szolgálatában. : Ünnepi tanulmányok Balázs István Professzor 65. születésnapjára*. Debrecen, Magyarország : Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2021) 518 p. pp. 337-360. 24 p.
9. Hoffman, István: Szociális igazgatás. In: Lapsánszky, András (szerk.) *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest, Magyarország : Wolters Kluwer (2020) 956 p. pp. 806-830. , 25 p.
10. Hoffman, István ; Asbóth, Márton: A humán közszolgáltatások alapjai. In: Lapsánszky, András (szerk.) *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest, Magyarország : Wolters Kluwer (2020) 956 p. pp. 755-775. , 21 p.
11. Hoffman, István: Inter-Municipal Cooperation as a Tool of Resilience in Small Communities. In: Hintea, Cristina; Radu, Bianca; Suci, Raluca (szerk.) *Collaborative Governance, Trust Building and Community Development : Conference Proceedings 'Transylvanian International Conference in Public Administration', October 24-26,*



- 2019, Cluj-Napoca, Romania. Cluj, Románia : Accent (2020) 453 p. pp. 122-138. , 17 p.
12. Hoffman, István ; Fazekas, János: Voluntary Municipal Tasks as Tool of the Resilience of the Local Communities. In: Cristina, HARUȚA; Cristina, M. HINȚEA; Octavian, MOLDOVAN (szerk.) Sustainable Development and Resilience of Local Communities and Public Sector Organizations
  13. Cluj-Napoca, Románia : Accent (2019) 781 p. pp. 286-297. , 12 p.
  14. Hoffman, István: Challenges of the Comparative Municipal Law - in the Light of Comparison of Municipal Tasks. In: Cristina, M.Hințea; Bogdan, A.Moldovan; Bianca, V.Radu; Raluca, M.Suciu (szerk.) Transylvanian International Conference in Public Administration. Kolozsvár, Románia : Accent (2018) 578 p. pp. 206-219. , 14 p.
  15. Hoffman, István: Egészségügyi közszolgáltatások az Európai Unióban. In: Horváth, M Tamás; Bartha, Ildikó (szerk.) Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest, Magyarország : Dialóg Campus Kiadó (2016) 936 p. pp. 469-487. , 19 p.
  16. Hoffman, István: Ágazatpolitikai változások. In: Horváth, M Tamás; Bartha, Ildikó (szerk.) Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest: Dialóg Campus Kiadó (2016) 936 p. pp. 455-467. , 23 p.
  17. Hoffman, István: Az egészségügyi közszolgáltatások területi finanszírozása
  18. In: Horváth, M Tamás; Bartha, Ildikó (szerk.) Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest: Dialóg Campus Kiadó (2016) 936 p. pp. 433-453. , 21 p.
  19. Hoffman, István: Területi közigazgatás-szervezés. In: Horváth, M Tamás; Bartha, Ildikó (szerk.) Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest: Dialóg Campus Kiadó (2016) 936 p. pp. 401-418. , 18 p.
  20. Hoffman, István: Az Európai Unió és a szociális szolgáltatások. In: Horváth, M Tamás; Bartha, Ildikó (szerk.) Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest: Dialóg Campus Kiadó (2016) 936 p. pp. 379-399. , 21 p.
  21. Hoffman, István: Ágazatpolitikai kérdések. In: Horváth, M Tamás; Bartha, Ildikó (szerk.) Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest: Dialóg Campus Kiadó (2016) 936 p. pp. 367-378. , 12 p.
  22. Hoffman, István: A szociális szolgáltatások finanszírozása. In: Horváth, M Tamás; Bartha, Ildikó (szerk.) Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest: Dialóg Campus Kiadó (2016) 936 p. pp. 355-366. , 12 p.
  23. Hoffman, István: A szociális szolgáltatások szektorális vagyoni kérdései
  24. In: Horváth, M Tamás; Bartha, Ildikó (szerk.) Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest: Dialóg Campus Kiadó (2016) 936 p. pp. 343-353. , 11 p.
  25. Hoffman, István: A személyes jellegű szociális szolgáltatások igazgatása. In: Horváth, M Tamás; Bartha, Ildikó (szerk.) Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest: Dialóg Campus Kiadó (2016) 936 p. pp. 329-342. , 20 p.
  26. Hoffman, István: Local System in Hungary within the Context of European Integration
  27. In: Stéphane, Guérard; Algirdas, Astrauskas (szerk.) Local Autonomy in the 21st Century. L'autonomie locale au XXIe siècle : Between tradition and Modernisation. Entre tradition et modernisation
  28. Lille, Franciaország : Institut Universitaire Varenne (2016) 793 p. pp. 267-284., 28 p.
  29. Hoffman, István: A személyes jellegű egészségügyi közszolgáltatások fontosabb európai uniós jogi kérdései - a belső piaci szabályozás tükrében. In: Fazekas, Marianna (szerk.) Gazdaság és közigazgatás: Tanulmányok Ficzer Lajos tiszteletére. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó (2015) 242 p. pp. 135-145. 11 p.

30. Hoffman, István: A területi közszolgáltatások főbb európai szabályozási modelljei a szociális szolgáltatások biztosításában. In: Horváth, M Tamás (szerk.) Külön utak : Közfeladatok megoldásai. Budapest, Magyarország : Dialóg Campus Kiadó (2014) 375 p. pp. 83-112. , 30 p.
31. Hoffman, István: A területi közszolgáltatások európai szabályozási modelljei az egészségügyben. In: Horváth, M. Tamás (szerk.) Kilengések : Közzolgáltatási változások. Budapest, Magyarország, Pécs: Dialóg Campus Kiadó (2013) 348 p. pp. 191-216. , 26 p.

### 3. Folyóiratcikkek

32. Hoffman, István ; Balázs, István: Administrative Law in the Time of a Permanently Transforming Regulatory Environment. STUDIA IURIDICA LUBLINENSIA 31 : 1 pp. 43-62. , 20 p. (2022)
33. Hoffman, István ; Fazekas, János ; Bencsik, András ; Bodó, Bálint Imre ; Budai, Kata ; Dancs, Tamás ; Dombrvszky, Borbála ; Ferge, Péter ; Kári, Gergely ; Lukács, Domokos et al.: Comparative Research on the Metropolitan Administration and Service in Porto. STUDIA IURIDICA LUBLINENSIA 29 : 4 pp. 11-30. , 20 p. (2020)
34. Szatmári, Andrea ; Hoffman, István: The Transformation of the Municipal Social Care System in Hungary – In the Light of the Provision of Home Care Services. LEX LOCALIS: JOURNAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT 18 : 4 pp. 691-712. , 22 p. (2020) (scopus Law Q2)
35. Hoffman, István ; Szatmári, Andrea: The Transformation of the Municipal Social Benefit System in Hungary in the Last Decade. LEX LOCALIS: JOURNAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT 17 : 3 pp. 535-559. , 25 p. (2019) (Scopus Law Q2)
36. Hoffman, István: Az Európai Unió jogának és politikáinak hatása a szociális személyes szolgáltatásokra. MUNKAJOG 3 : 2 pp. 46-50. , 5 p. (2019)
37. Marianna, Nagy ; István, Hoffman ; Dorottya, Papp ; Evelin, Burján ; Kristóf, B. Cseh ; Tamás, Dancs ; Andrea, Jugovics ; Anita, Kiss ; Melitta, Lévy ; Lilla, Matos et al. A Comparative Research on Municipal Voluntary Tasks of Three Hungarian and Slovenian Municipalities. CENTRAL EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW (CEPAR) 17 : 1 pp. 165-197. , 33 p. (2019)
38. Hoffman, István: Szociális jog és az Alaptörvény. Az államcél és annak teljesülése. KÖZJOGI SZEMLE 11 : 3 pp. 20-28. , 9 p. (2018)
39. Hoffman, István: Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in the Hungarian Legislation. LEX LOCALIS: JOURNAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT 16 : 4 pp. 929-938. , 10 p. (2018)
40. Hoffman, István: A helyi önkormányzatok által ellátott kulturális feladatok főbb modelljei. KÖZJOGI SZEMLE 11 : 1 pp. 31-39. , 10 p. (2018)
41. Balázs, István ; Hoffman, István: CAN (RE)CENTRALIZATION BE A MODERN GOVERNANCE IN RURAL AREAS? TRANSYLVANIAN REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCES 13 : 50E pp. 5-20. , 16 p. (2017) (Scopus Public Administration Q3)
42. Hoffman, István: A helyi önkormányzatok által ellátott, sporttal összefüggő feladatok főbb modelljei. GLOSSA IURIDICA 4 : 3-4 pp. 265-281. , 17 p. (2017)
43. Hoffman, István ; Fazekas, János ; F. Rozsnyai Krisztina: Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-Municipal Associations in the last Decades. LEX LOCALIS: JOURNAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT 14 : 3 pp. 451-471. , 21 p. (2016)

44. Hoffman, István: Az egészségügyi közszolgáltatások területi közigazgatás-szervezési kérdései - nemzetközi és történeti kitekintéssel. KÖZJOGI SZEMLE 8 : 3 pp. 1-10. , 10 p. (2015)
45. Hoffman, István: A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásokban - interdiszciplináris kitekintéssel. MAGYAR JOG 62 : 4 pp. 210-223. 14 p. (2015)
46. Hoffman, István: National interest and European law in the legislation and juridical practice on health care services - in the light of the reforms of the Hungarian health care system. MEDNARODNA REVIJA ZA JAVNO UPRAVO / INTERNATIONAL PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 13 : 1 pp. 135-158. , 24 p. (2015)
47. Hoffman, István: The Changes of the Roles of the Hungarian Counties: Towards a One and a Half-Tier System? LEX LOCALIS: JOURNAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT 12 : 3 pp. 393-415. , 23 p. (2014) (Scopus Law Q2)
48. Hoffman, István: Az Európai Unió és a területi (szinten szervezett) szociális közszolgáltatások szervezése. EURÓPAI JOG: AZ EURÓPAI JOGAKADÉMIA FOLYÓIRATA 14 : 3 pp. 35-43. , 9 p. (2014)
49. Hoffman, István: Some Thoughts on the Main European Models of the Municipal Health Services. LEX LOCALIS: JOURNAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT 11 : 3 pp. 631-650. 20 p. (2013) (Scopus Law Q2)
50. Hoffman, István: A városi kormányzás keretei a német nyelvű államokban. ACTA FACULTATIS POLITICO-IURIDICAE UNIVERSITATIS SCIENTIARUM BUDAPESTINENSIS DE ROLANDO EÖTVÖS NOMINATAE 49 pp. 7-25. , 19 p. (2012)
51. Hoffman, István: Some Thoughts on the System of Tasks of the Local Autonomies Related to the Organisation of Personal Social Care. LEX LOCALIS: JOURNAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT 10 : 4 pp. 323-340. , 18 p. (2012) (Scopus Law Q3)
52. Hoffman, István ; Asbóth, Márton: A helyi önkormányzatok helye és szerepe a közoktatási szolgáltatások szervezésében. ACTA FACULTATIS POLITICO-IURIDICAE UNIVERSITATIS SCIENTIARUM BUDAPESTINENSIS DE ROLANDO EÖTVÖS NOMINATAE 48 pp. 21-50. , 30 p. (2011)
53. Hoffman, István: A helyi önkormányzatok szerepe a személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezésében. ESÉLY: TÁRSADALOM ÉS SZOCIÁLPOLITIKAI FOLYÓIRAT 22 : 6 pp. 35-63. , 29 p. (2011)
54. Hoffman, István: A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai. ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 4 : 1 pp. 24-34. , 11 p. (2011)
55. Hoffman, István: Néhány gondolat a helyi autonómiáknak a személyes jellegű szociális szolgáltatások szervezésével összefüggő feladatai rendszeréről. ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 3 : 9-10 pp. 17-30. 14 p. (2010)