

Hoffman István válasza

Horváth M. Tamás, Kiss László és Pálné Kovács Ilona

opponensi véleményére

Mindenekelőtt szeretném megköszönni Horváth M. Tamás, Kiss László és Pálné Kovács Ilona opponenseknek a doktori disszertációhoz készített értékes és alapos bírálatát. Figyelemmel arra, hogy a bírálók megjegyzései számos esetben hasonló kérdéseket vetettek fel, ezért elsőként a közös, valamennyi opponensi véleményben megjelenő bírálati megjelenő megjegyzésekre kíván választ adni, majd ezt követően tér át a bírálatokban külön-külön megjelenő elemek megválaszolására.

Szintén szeretném megköszönni a bírálók támogató megjegyzéseit. Értelemszerűen az értékelések pozitív elemeire nem kell válaszolnom, így ebben az írásomban a kritikai megjegyzésekre szeretnék összpontosítani.

I. A bírálatokban megjelenő közös elemekre adott válaszok

A doktori disszertáció három hivatalos bírálója a helyi-területi önkormányzatok által nyújtott szolgáltatásszervezési kérdéseknek, valamint a helyi-területi önkormányzatoknak az államszervezetben és a társadalmi-gazdasági környezetében elfoglalt szerepének nemzetközi szinten is elismert kutatói, akik bár számos ponton eltérő megközelítésű kutatómunkát végeztek, de szemléletük sok tekintetben azonos. Ennek köszönhetően észrevételeik egy jelentős része – összességében az észrevételeik magja – konvergál egymással. A következőkben ezekre a „konvergens” észrevételekre kívánok választ adni.

1. A helyi-területi önkormányzatok által elvégzett szolgáltatás-szervezés értékelésének környezete

Lényegében mindhárom bírálatban megjelenik a helyi-területi önkormányzatok szolgáltatásszervezési környezetével kapcsolatos észrevételek köre. Ez egyrészt a jóléti közszolgáltatások körében az *öngondoskodás* szerepének bemutatásával kapcsolatban merült fel. A bírálatok kiemelték, hogy az öngondoskodás kérdésköre bár megjelenik a disszertációban, azonban indokolt lett volna azt részletesebben elemezni. Ezek a felvetések jól igazodnak a helyi-területi önkormányzatiságnak a 20. század utolsó évtizedeitől kezdődően a nemzetközi szakirodalomban egyre inkább teret nyerő – F. Kjellberg tipológiája szerint – *interaktív modelljével*, amely a helyi-területi önkormányzatokat nemcsak vertikálisan, az államigazgatáshoz való viszonya körében vizsgálja, hanem megkísérli elhelyezni a társadalom – alapvetően hálózatosként értelmezett – rendszerében. A disszertációban én is ennek a szemléletnek az érvényesítésére törekedtem, azonban egyrészt a vizsgálat terjedelmi korlátai, másrészt pedig az amúgy is óriási feldolgozandó anyag – amelynek kérdéskörére a későbbiekben még részletesebben kitérnék – jelentős kihívás elé állított. Az öngondoskodás kérdéskörében ez a kihívás különösen erőteljesen jelenik meg. Egyetértek az opponensekkel abban, hogy az öngondoskodás kérdésköre – amely hangsúlyosabban az új közmenedzsment

(New Public Management, NPM) paradigmája nyomán jelent meg az igazgatástudományi és jogtudományi szakirodalomban – a humán, azon belül is elsősorban a jóléti közszolgáltatások körében kiemelkedő fontosságú kérdéskör. Az öngondoskodás kérdésköre nemcsak az NPM, hanem a poszt-NPM paradigmák széles körében is megjelent. A disszertáció megírása során arra törekedtem, hogy jelezzem, az öngondoskodás, mint elv és mint a jogszabályi rendelkezések alapján előírt kötelezettség mennyiben hatott a helyi-területi önkormányzati ellátórendszerekre. Értelemszerűen az öngondoskodás kérdésköre számos formában jelenik meg: egyrészt a szociális szolgáltatásoknál jeleztem a különféle egyéni és családi – azaz a tartási kötelezettségen alapuló – megoldások hatásait, valamint az ezekre építő piaci vagy piacosított megoldások hatásait. Az egészségügy körében egyrészt a magánosítás, a magánjogi alapon – s nem közjogias módon – finanszírozott szolgáltatások kérdéskörét emeltem ki. Véleményem szerint az általam kiemelt kérdések gyakorolták a legnagyobb hatást a helyi-területi önkormányzati ellátórendszerre. A fenti kérdésekkel kapcsolatban a nemzeti statisztikákon túl egyes nemzetközi szervezetek (így különösen a WHO és az OECD) által gyűjtött adatok is rendelkezésre állnak. Ezeknek az adatoknak a részletesebb elemzésétől azért tekintettem el, mert – ahogyan a bírálatok pozitív elemei is megjegyzik – a disszertáció módszertani egységességre és összehasonlíthatóságra törekszik. A disszertáció módszertani megjegyzései között jeleztem, a különböző nemzetközi szervezetek adatgyűjtései között sajátos, módszertani eltérések is jelentkeznek. Mivel a vizsgált témakör szempontjából a legteljesebb és a nemzeti statisztikai hivatalok adatszolgáltatására tekintettel az egyik legmegbízhatóbb forrást az EUROSTAT adatbázisa jelentette, így arra építettem elsődlegesen. Mivel az EUROSTAT adatbázisban ezek a kérdések rövidebben jelentek meg, ezért azok statisztikai adatokkal alátámasztott részletesebb értékelésétől – a módszertani egységesség érdekében – eltekintettem.

2. A modellalkotás és annak nehézségeivel kapcsolatos kérdések

Valamennyi bíráló észlelte a disszertáció legnagyobb kihívását, azaz, hogy egy ilyen, mind az állami felépítésben (föderális, regionalizált és unitárius államok), mind az önkormányzati modellek szerint, s a közszolgáltatási közpolitikai megközelítésekben tagolt Európában lehet-e modelleket, fontosabb, általánosítható trendeket meghatározni. A disszertáció szerzője szerint – ha bizonyos megszorításokkal is, de – vannak közös vonások és főbb csoportok. Értelemszerűen minden modellalkotás – nemcsak a társadalomtudományokban, hanem a természettudományokban is szükségszerűen egyszerűsítésekkel jár.

A bírálók kiemelik, hogy összességében a modellalkotás során felvázolt megközelítésekkel egyet tudnak érteni, Horváth M. Tamás azonban jelezte, hogy a francia modell nehezen besorolható az európai észak és dél elválasztására épülő rendszerben. Felvetéseivel egyetértek, a francia rendszer önmagában valóban jelentős kihívást rejt, hiszen a latin modell mintaalkotó államaként az önkormányzati szerkezete, az erős állami szerepvállalás inkább az európai dél államaihoz közelítené a rendszert, azonban a közszolgáltatás-szervezési paradigmák, a választott jóléti modell szempontjából számos szállal kötődik a kontinens központi részeinek megközelítéseihez. A fenti kettősségre is figyelemmel kellett a modellezés során a francia rendszert elhelyeznem. Álláspontom szerint a közszolgáltatás-szervezési feladatok során a francia rendszer a kontinentális modellhez mint szabályozásában, mind a tényleges működésében (és gazdasági mutatóiban is) közelebb áll, éppen ezekre a jellegzetességekre figyelemmel inkább az európai északhoz soroltam az eltérő, a dél-európai igazgatási szerkezethez és az államigazgatás jelentős súlyához kapcsolódó vonásai ellenére is.

Álláspontom szerint ez a nehéz döntés a szükségszerű egyszerűsítések sajnálatos velejárója. Álláspontom szerint a délnyugat-európai államok főbb szolgáltatási adatai és gyakorlata az elmúlt másfél évtizedben kevésbé a kontinens északnyugati részének államaiéval, hanem inkább a kelet-közép-európai régióéval mutattak hasonlóságot, éppen ezért álláspontom szerint a sajátos európai észak és dél megközelítés mindezekre tekintettel alkalmazható, s ezen államok inkább az európai dél körébe sorolhatóak.

A modellek körében jelent meg a hazai szabályozás, mint sajátos „trenden kívüli” rendszer elkülönült elemzése. Végző soron mindhárom bíráló kiemeli, hogy a disszertáció különböző részeit egybeolvasva egy sajátos, a kelet-közép-európai térség mintázataitól is eltérő ország képe rajzolódik ki. A három bíráló közül elsősorban Pálné Kovács Ilona javasolta, hogy ezt azt eltérő jelleget – arra is figyelemmel, hogy magyar kutató magyar nyelvű disszertációjáról van szó – egy elkülönült, hazai fejezetben kellett volna összefoglalni. Egy esetleges átdolgozás és esetleges könyv formában történő kiadás esetén megfontolandónak tartom a magyarországi eltéréseket összefoglaló fejezet megjelenítését, hiszen valóban jelentősen eltér más modellektől. A bírálók is egyetértettek azonban abban, hogy végző soron az elemzések körében azért kirajzolódott Magyarország sajátos helyzete, ezen javaslatok csak az erőteljesebb szemléltetést tennék lehetővé.

3. Az adatok kezelése, a dolgozat szerkezete, grafikus módszerek alkalmazása

A bírálók valamennyien kiemelték, hogy a disszertáció jelentős tényanyagot, jogszabályi anyagot és szakirodalmat tekint át, a modellalkotás „adatolása” széles körű. A bírálatok kiemelik, hogy a széles körű vizsgálat miatt a főbb adatok köre egyfajta „zajként” is megjelenik, amely mellett az általános megállapítások kevésbé látványosan jelennek meg. Egyetértek azzal, hogy a rendkívül széles feldolgozás megnehezíti a dolgozat áttekintését, azonban álláspontom szerint éppen ez az a bázis, amely egyértelműen alátámasztja a disszertáció főbb tudományos megállapításait. Éppen ezért a fenti széleskörű áttekintés nem mellőzhető. Megfontolandónak tartom azonban a bírálók azon felvetését, hogy egy esetleges átdolgozás során a túlzottan sokszintű fejezeteken belüli tagolást majd egyszerűsítsem, esetleg a fejezeti struktúra erőteljesebb széttagolásával.

A bírálók kiemelték, hogy a szolgáltatásokkal kapcsolatos kvantitatív adatok bemutatása körében hasznos volt a grafikonok és táblázatok alkalmazása. Álláspontom szerint a mű átdolgozása és esetlegesen könyvként történő publikálása esetén indokolt lehet az egyes elemző részek főbb elemeinek táblázatos összefoglalása is, amelyek áttekinthetőbbé tehetik az anyagot. Pálné Kovács Ilona bírálata megjegyzi, hogy így ez a disszertáció akár az oktatásban is hasznosítható lehet. A bíráló ezen megjegyzésével egyet kell értenem: oktatási célok alkalmazása esteén a szöveg mellett kiemelten fontos a megállapítások vizualizációja is.

A bírálatokban – elsősorban Horváth M. Tamás bírálatában – az is megjelent, hogy a költségvetési grafikonok köre eltérő az egyes szolgáltatások tekintetében: a jóléti szolgáltatások körében jelentősebb azok száma, az oktatási körében ez már kevesebb és a kulturális területen nem jelennek meg. Ez részben összefügg az adott szolgáltatások jellegével, valamint a statisztikai adatfelvétel módszertanával, amely a szolgáltatási paradigmához is kötődik. Álláspontom szerint a gondoskodási jellegű szociális ellátások körében a fenti adatok nagyobb relevanciával bírnak, mint a tagállamonként jelentős eltérésekkel kezelt és értelmezett kulturális önkormányzati közszolgáltatás-szervezési rezsimek esetében. Mindezen módszertani megfontolások miatt jelent meg a különbség a

költségvetési adatok alkalmazásához kötődően. A fenti megállapítással azonos tartalmú véleményt fogalmazott meg Horváth M. Tamás is a bírálata III. pontjának 4. bekezdésében.

4. Formai megjegyzések

A bírálók a dolgozattal kapcsolatban jelezték, hogy a rengeteg információ miatt a dolgozat fejezetei túlzottan mélyen tagoltak, azok az áttekintést megnehezítik. A dolgozat kiterjedt vizsgálata miatt a fejezetek szükségszerűen nagyobb terjedelműek és így több szinten is tagoltak, miként korábban jeleztem, egy több fejezetre bontott, kevesebb szintet tartalmazó struktúrát a munka továbbfejlesztése során meggondolandónak tartok.

II. Az egyes bírálatokban tett sajátos észrevételekre adott válaszok

1. Horváth M. Tamás bírálatában megjelenő sajátos, korábban nem jelzett és elemzett észrevételek

a) Horváth M. Tamás jelzi, hogy az egyes közszolgáltatási kérdések kapcsán a helyi-területi önkormányzatok mellett különféle ágazati önkormányzati, autonóm és félautonóm szervek – Berényi Sándor tipizálásával – ún. közintézmények is megjelennek, amelyek elemzése a dolgozat érdekes kérdésköre lehet. A disszertáció elsősorban a humán közszolgáltatásoknak a helyi-területi önkormányzatisággal összefüggő kapcsolatát elemezte, azonban az ágazati autonómiák megkerülhetetlenek. Ezek a kérdéskörök egyrészt az egészségügynél, azon belül is a több biztosítós német és a holland modellnél kerültek elő, hiszen különösen a német modellben a társadalombiztosítási szervek lényegében ilyen, ágazati, ún. területi önkormányzatok. Ez a kérdés külön fontos lesz az oktatás, azon belül is a helyi önkormányzatok oktatási feladatain túlmutató felsőoktatás körében, az egyetemi autonómiák esetében és a kulturális igazgatásban is megjelennek ezek az önkormányzatok. A disszertáció is jelzi, hogy az ágazati önkormányzatok a helyi önkormányzati szolgáltatásszervezési szerepkörök tekintetében összességében egyfajta kiszorító hatást gyakorolnak, azaz, minél erősebb az ágazati autonómiák szerepe, a helyi-területi önkormányzatiság annál inkább gyengül (ezt az egészségügyi rendszer körében elemeztem a leginkább részletesen). Figyelemmel arra, hogy a disszertáció témája a helyi-területi önkormányzatiságnak a humán közszolgáltatási rendszerre gyakorolt hatása volt, ezért értelemszerűen ez a téma csak érintőlegesen jelent meg a disszertációban a fenti módszertani szűkítésre is tekintettel.

b) Ehhez kötődött Horváth M. Tamás másik észrevétele, amely szerint az önkormányzatokon kívüli feladatellátást szükségszerűen centralizáltnak értelmezem, illetve, hogy egyfajta decentralizációs tendenciát jelzek. Szintén ehhez kötődik az autokratikus elemeket tartalmazó rezsimek központosításainak kérdésköre is. Elsőként jelzem, hogy disszertációban a magán, stb. feladatellátást nem önmagában értelmeztem centralizáltként, hanem a szabályozást és a gyakorlatot áttekintve azt állapítottam meg, hogy az ilyen struktúrák esetében a szolgáltatók feletti közigazgatási (hatósági) felügyeleti és minőségbiztosítási rendszerekben a központosított szerepkörök kerülnek előtérbe, hiszen a szolgáltatási rendszer összességében széttartó. Így a közjogi felelősség ebben az esetben általában nem a helyi-területi önkormányzatoknál, hanem a központi államigazgatásnál és annak területi szervei körében jelenik meg.

c) A magánszolgáltatók szerepével kapcsolatos felvetésekkel kapcsolatban jelzem, hogy a disszertáció is kitért arra, hogy itt sajátos „hullámokat” figyelhetünk meg, azaz a „privatizációs” (a német igazgatási dogmatika szerinti formális és materiális privatizációt is ide értve) tendenciák után bizonyos mértékű korrekciók jelennek meg. Összességében és hosszabb távon azonban egyfajta növekvő arányt figyelhetünk meg, amelynek okait a disszertációban részletesen áttekintettem.

2. Kiss László bírálatában megjelenő sajátos, korábban nem jelzett és elemzett észrevételek

a) Kiss László a dolgozatban jelezte, hogy az önkormányzati rendeletalkotás területének alaposabb vizsgálata is megfontolandó lett volna. Egyetértek az opponens felvetésével, a helyi jogalkotás terjedelme szintén fontos indikátora a közszolgáltatás-szervezési rendszereknek. A helyi autonómia ugyanis sok esetben a helyi jogalkotáson keresztül valósul meg. Azonban a vizsgálatba bevont országok nagy számára, valamint azok sok esetben töredezett önkormányzati rendszerére, a disszertáció terjedelmi korlátjai csak a rendeletalkotás általános karakterisztikájának vizsgálatát tette lehetővé. Ennek keretében megállapítottam, hogy az általam az északi modellben megjelenő sajátos, szabályozási centralizáció révén a központi államigazgatás rendkívül részletes végrehajtási rendeleti rendszere éppen a helyi sajátosságokat szélesebb körben megjelenítő önkormányzati rendeletalkotás mozgásterét korlátozza, egyes skandináv szerzők (pl. Blom-Hansen) szerint akár szinte ki is zárja. Ezzel szemben a „déli” modell centralizációja az önkormányzati felelősségi körbe utalt szolgáltatások szűkítését hozza, de a helyi közügyként fennmaradt szolgáltatások esetében általában a rendeletalkotás szabadságát nem, vagy csak korlátozottabban szűkíti.

b) Kiss László véleményében jelezte, hogy a társulások feladatellátási szerepének részletesebb és külön szerkesztett vizsgálatára is szükség lett volna. A társulások megjelennek a disszertációban, jellemzően, mint a szolgáltatásszervezés településközi, kivételesen területközi megoldásai. Ezek körében ki is térek a sajátos társulási megoldásokra, arra, hogy ezeket a(z összevont) szolgáltatásokat egycélú vagy esetleg többcélú, önkéntes vagy esetleg kötelező társulások keretében látják-e az egyes államok önkormányzatai. A társulások általános karakterisztikáját e körben azért nem elemeztem részletesen, mivel a választott módszertanom alapján ez a kérdés a szűk értelemben vett, az önkormányzatok alkotmányos jogállását, szervezetét, finanszírozását, döntéseinek kontrollját elemző, szűk értelemben vett önkormányzati jog része. A társulások összehasonlító elemzésével kapcsolatos – igaz, korábbi, 2012-2013-as – kutatásom legfontosabb eredményeit a könyv formában is megjelent habilitációs disszertációmban tettem közzé. Bár igaz, hogy a társulási rendszert is erősen érintették az elmúlt 10 év változásai, így az ott szereplő megállapításokat valóban indokolt lehet aktualizálni.

3. Pálné Kovács Ilona bírálatában megjelenő sajátos, korábban nem jelzett és elemzett észrevétel

Pálné Kovács Ilona a bírálatában utalt arra, hogy a disszertáció röviden kitért arra, hogy a COVID-19 világjárvány felerősítette a nemzeti szinten a (re)centralizációt, s hogy a nemzetközi szinten, a nemzeti és a nemzetközi szervezetek viszonyában már korábban is jelentkeztek súrlódások, amelyeket a pandémia csak felerősített. Egyetértek az opponens

felvetésével, ezek a tendenciák valóban jelen voltak, erre utalok is röviden a disszertációmban. E körben azt szerettem volna hangsúlyozni, hogy a centralizációs hatások nemcsak a nemzeti és a nemzeti szint alatti szintek tekintetében jelentkeznek és okoznak sűrűlődásokat, hanem a pandémia a korábbi folyamatokat a nemzeti és a nemzetközi szintek között is felerősítette.

Jelen válaszban az opponensi vélemények kritikai, a változtatás megfontolására javasolt kérdésekre tértem ki. Az opponensi vélemények elismerő megjegyzéseit nagyon szépen köszönöm bírálóimnak, és ezúton is szeretném megköszönni értő, alapos és sokrétű, a módszerre és a megállapításokra is kiterjedő bírálataikat.

Budapest, 2023. március 8.



Hoffman István