

**Hoffman István**

**Humán közszolgáltatások és önkormányza-  
tiság – átalakuló feladatok egy rohamosan  
változó rendszerben**

Különös tekintettel a jóléti, valamint az oktatási és kul-  
turális közszolgáltatásoknak az Európai Unió tagállama-  
iban és egyes más (jóléti) államokban lezajlott változá-  
saira a 20. század utolsó harmadától napjainkig

**(disszertáció)**

## Tartalomjegyzék

Ábrák, táblázatok jegyzéke .....	3
Bevezetés.....	5
I. rész Az önkormányzati feladatok és a (helyi-területi) humán közszolgáltatások összehasonlításának főbb elméleti keretei.....	9
1. fejezet Az önkormányzati feladatok összehasonlító elemzésének keretei és módszerei 10	
1. Bevezető kérdések: az összehasonlító jogtudomány és az összehasonlító közigazgatási jogtudomány általános helye és szerepe .....	10
2. Az összehasonlító önkormányzati megközelítések sokszínűsége.....	11
3. A helyi-területi humán közszolgáltatási feladatellátás és az ahhoz kapcsolódó önkormányzati feladatellátás összehasonlító elemzése.....	17
2. fejezet Humán közszolgáltatások és azok átalakulásai – a második világháborút követő időszakról napjainkig. A közszolgáltatások és értelmezéseik változásai .....	24
1. A közszolgáltatások fogalmi kereteinek változásai a második világháborút követő időszakban – a közszolgáltatás-szervezés sajátos paradigmáira figyelemmel .....	26
2. A közszolgáltatások különféle értelmezéseinek hatása az önkormányzati feladatellátás rendszereire .....	42
3. A humán-közszolgáltatások köre, értelmezése és csoportosítása .....	48
4. A humán közszolgáltatási rendszereket érő főbb kihívások .....	54
3. fejezet A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztségviselőik) által ellátott feladatok értelmezései és fontosabb kérdései .....	64
1. Önkormányzati feladat vagy önkormányzatok által ellátott feladatok? .....	64
2. Meddig önkormányzati a feladat? .....	69
II. rész A helyi önkormányzatok jóléti közszolgáltatásokkal kapcsolatos feladatellátása....	76
4. fejezet: A helyi-területi önkormányzatok szociális szolgáltatási feladatellátása és annak főbb modelljei .....	78
1. A szociális ellátórendszer főbb modelljei .....	79
2. Az elemzés tárgya: a szociális segítségnyújtás .....	87
3. A helyi-területi önkormányzatok szerepe a szociális szolgáltatások nyújtásában. ....	90
4. Gondolatébresztő megjegyzések a személyes jellegű szociális szolgáltatások finanszírozásának főbb jellemzőiről.....	109
5. Az Európai Unió jogának hatása az önkormányzati szociális szolgáltatási feladatellátásra.....	110
6. Összegző gondolatok .....	119
5. fejezet A helyi-területi önkormányzatok egészségügyi szolgáltatásokkal összefüggő feladatainak áttekintése .....	120
1. A helyi-területi önkormányzatok egészségügyi feladatellátásának rendszerét befolyásoló tényezők.....	120
2. Az egészségügyi területi közszolgáltatás szabályozásának főbb modelljei és az azokat érő kihívások.....	133

3.	Az Európai Unió jogának és politikáinak hatása az önkormányzati egészségügyi szolgáltatási feladatellátásra .....	145
4.	Összegző gondolatok .....	155
III.	A helyi-területi önkormányzatok feladatai a tág értelemben vett kulturális közszolgáltatások terén .....	157
6.	fejezet A helyi-területi önkormányzatok oktatási szolgáltatásokkal összefüggő feladatainak áttekintése .....	159
1.	A közoktatás főbb modelljei .....	159
2.	A közoktatás fogalmának meghatározása .....	162
3.	A helyi önkormányzatok szerepe a közoktatás szolgáltatásainak nyújtásában ...	165
4.	Gondolatébresztő megjegyzések a közoktatási közszolgáltatások finanszírozásának főbb jellemzőiről.....	183
5.	Az Európai Unió jogának és politikáinak hatása az önkormányzati oktatási szolgáltatási feladatellátásra .....	185
6.	Közoktatás és a COVID-19 hatása – lökés a centralizáció felé, vagy átmeneti „zavar az Erőben”?.....	188
7.	Közoktatás és önkormányzati feladatellátás – összegző gondolatok.....	190
7.	fejezet Közszolgáltatások keresztútján: a helyi-területi önkormányzatok kulturális szolgáltatásokkal összefüggő feladatainak áttekintése.....	191
1.	Az önkormányzatok kulturális feladatellátásának rendszerét alakító főbb tényezők	191
2.	Az önkormányzati kulturális feladatellátás főbb modelljei .....	197
3.	Az Európai Unió jogának és politikáinak hatása az önkormányzati kulturális szolgáltatási feladatellátásra .....	203
4.	Összegző gondolatok az önkormányzatok kulturális feladatellátásával kapcsolatban .....	206
IV.	Záró gondolatok .....	207
8.	fejezet Centralizáció, decentralizáció, koncentráció, valamint a szolgáltatások átalakulásai. Humán közszolgáltatások: „nem önkormányzatoknak való vidék”? .....	208
1.	Centralizáció, decentralizáció, koncentráció – a szervezeti keretek változásai az elmúlt évtizedekben – az önkormányzatiság „elvékonyodása” .....	208
2.	A jóléti rendszerek változásainak a helyi önkormányzati rendszerekre gyakorolt hatásai.....	212
3.	A hagyományos közigazgatási jogi szerep és annak átalakulása (?) .....	215
4.	Modellek (?).....	217
	Felhasznált irodalom .....	228
1.	Monográfiák, tankönyvek, szerkesztett kötetek.....	228
2.	Tanulmányok, könyvfejezetek .....	235
3.	Folyóiratcikkek .....	247
4.	Statisztikai elemzések, összefoglaló jelentése .....	250

## Ábrák, táblázatok jegyzéke

### *Táblázatok jegyzéke*

1. táblázat A helyi-területi önkormányzatok GDP-arányos kiadásai egyes európai államokban (2008-2019) .....	24
2. táblázat A közszolgáltatások értelmezése J. LOUGHLIN megközelítésében .....	35
3. táblázat Az önkormányzatok szociális védelmi kiadásai az EU-28 és az EGT (és Svájc) tagállamainak összes szociális védelmi kiadásának százalékában (2008-2017).....	78
4. táblázat: Kórházi ágyak fenntartóinak megoszlása az egyes országokban a WHO 2003-as adatai alapján.....	129
5. táblázat Kórházi ágyak számának változásai egyes európai államokban .....	130
6. táblázat Kórházi ágyak fenntartók szerinti megoszlása 2003-2018 (%-ban) .....	131
7. táblázat: Az egészségügyi kiadások összege (ECU-ben) és azok aránya a szociális kiadásokon belül 1990-1998 .....	142

### *Ábrák jegyzéke*

1. ábra A helyi-területi önkormányzatok GDP-arányos kiadásai (a GDP százalékában) egyes európai államokban (2008-2019) .....	25
2. ábra Az EU-28 és az eurózána (EU-19) önkormányzatainak GDP-arányos kiadási főösszegeinek változásai (a GDP százalékában) 2008-2018 .....	25
3. ábra Az államháztartás kiadásai a GDP százalékában 1937-1970 .....	43
4. ábra Az önkormányzatok kiadásai a GDP és az államháztartás összes kiadásának a százalékában az EU tagállamaiban (EU-28) 2008 és 2019 között.....	46
5. ábra Önkormányzati kiadások részesedése az államháztartás összes kiadásaiból (%-ban) a Svédországban, Dániában, Olaszországban és Magyarországon (2008-2019) .....	48
6. ábra Születéskori várható átlagos élettartam változása az EU-28 átlagában és egyes európai uniós tagállamokban.....	62
7. ábra Jóléti kiadások a szociáldemokrata (skandináv) modell álamaiban és az EU-28 átlagában (a GDP százalékában) 2008-2017 .....	80
8. ábra Önkormányzati jóléti kiadások a skandináv modell államaiban (a GDP százalékában) 2008-2018 .....	80
9. ábra Jóléti kiadások a GDPszázalékában az angolszász modell követő államokban (2008-2017).....	81
10. ábra Önkormányzati jóléti kiadások az angolszász modell államaiban (a GDP százalékában) 2008-2018 .....	82
11. ábra A társadalombiztosítási alapok által finanszírozott jóléti kiadások néhány, kontinentális jóléti rendszerű államban (a GDP százalékában, 2008-2017) .....	83
12. ábra Egy főre jutó szociális kiadások (euróban) Svédországban, Németországban és egyes dél-európai államokban .....	84
13. ábra Lakhatási kiadások az Európai Unió tagállamaiban (a GDP százalékában) (2008-2018) 89	
14. ábra Egyes centralizált személyes szolgáltatásszervezési modellű országokban az önkormányzati jóléti kiadások aránya az összes jóléti kiadáshoz viszonyítva (százalékban) (2008-2017).....	96
15. ábra Önkormányzati jóléti kiadások aránya Skandináviában (az összes állami jóléti kiadás százalékában) 2008-2017 .....	98

16. ábra Önkormányzati jóléti kiadások aránya (az összes állami jóléti kiadás százalékában) a francia mintájú országokban 2008-2017 .....	99
17. ábra Önkormányzati jóléti kiadások aránya (az összes állami jóléti kiadás százalékában) a visegrádi államokban 2008-2017 .....	102
18. ábra Önkormányzati jóléti kiadások aránya (az összes állami jóléti kiadás százalékában) az EU-28 átlagában és az Egyesült Királyságban 2008-2017 .....	104
19. ábra Önkormányzati jóléti kiadások aránya (az összes állami jóléti kiadás százalékában) egyes mediterrán államokban 2008-2017 .....	108
20. ábra Kormányzati kiadások 2018-ban az EU 28 tagállamában a feladatok szerint (a GDP százalékában) .....	111
21. ábra Kormányzati kiadások megoszlása 2017-ben az EU 27 tagállamában feladatok szerint	112
22. ábra A jóléti kiadások változásai az EU-28 átlagában, valamint egyes fejlettebb és kevésbé fejlett európai uniós tagállamban (2012-2016) .....	118
23. ábra Az univerzális egészségügyi rendszerekbe tartozó európai államok egészségügyi kiadásai (a GDP százalékában) 2008-2018 .....	123
24. ábra A társadalombiztosítási egészségügyi rendszerekbe tartozó egyes európai államok egészségügyi kiadásai (a GDP százalékában) 2008-2018 .....	125
25. ábra Egészségügyi kiadások megoszlása (a GDP%-ában, 2017-ben) egyes, fejlett államokban .....	126
26. ábra Kórházi ágyak fenntartók szerinti megoszlása egyes európai államokban (2010-2018)	132
27. ábra Az egészségügyi kiadások összege (millió euróban, 1999-ig millió ECU-ben) 1990-2017 .....	144
28. ábra Egészségügyi kiadások a GDP százalékában egyes európai országokban (2008-2017)	154
29. ábra Elemi iskolák és óvodák száma Franciaországban (2005 – 2018) .....	167
30. ábra A helyi önkormányzati közoktatási kiadások aránya az összes közoktatási kiadáshoz képest a centralizált modell egyes államaiban 2010-2018 .....	171
31. ábra A visegrádi államok (V4) és a balti köztársaságok éves oktatási kiadásai és az adott állam 1303/2013/EU rendelet 5. cikk 10. célkitűzéséhez kapcsolódó, a 2014-2020. költségvetési ciklusra vonatkozó éves szintű indikatív uniós támogatás mértéke (2014-2018 közötti időszak átlagában) .....	186
32. ábra Uniós támogatások (éves átlagban, a 2014-2020. időszakra nézve) és oktatási fejlesztési (tőke)kiadások 2015-ben .....	187

## Bevezetés

A modern demokratikus államokban a helyi közügyek intézése elképzelhetetlen helyi önkormányzatok működése nélkül, így a helyi önkormányzatok rendszere – a középkori előzményekre is építve – a polgári átalakulások időszakában egész Európában kiépült.<sup>1</sup> Az önkormányzatiság általános elterjedése és hatókörének jelentős kiteljesedése így viszonylag új jelenség. Bár a jellemzően a középkori alapokon, a városi és a kiváltságolt területek önkormányzatiságán alapuló autonómiák a polgári forradalmakat követően is fennmaradtak, azonban voltak olyan országok, ahol nem, vagy csak nagyon szűk feladatokkal alakultak ki a helyi közösségek területi alapon nyugvó önkormányzatai.<sup>2</sup>

Az önkormányzati rendszer átalakulásának kezdetét a szolgáltató, jóléti államok kialakulásának időszakára tehetjük. Bár ezek a jóléti funkciók, valamint a technikai fejlődéssel az első-sorban városi közszolgáltatások bővülésének, s ezzel az igazgatás átalakulásának jelei már a 20. század elején is jelentkeztek a fejlett nyugati államokban. Az állam – s így ezen belül az önkormányzatok – által nyújtott szolgáltatások rendkívüli kibővülésére azonban a második világháborút követően, a nyugati jóléti államok kialakulásával került sor. A második világháború befejezését követő, amerikai segítséggel (Marshall-terv) történő újjáépítés utáni nagyjából harminc éves időszakot Nyugat- és Közép-Európában a folyamatos és gyors gazdasági fejlődés mellett a népességszám növekedése (baby-boom) is jellemezte. A nyugati politikai és gazdasági tömbhöz tartozó országok mindegyike ekkoriban keynesiánus gazdaságpolitikát folytatott, s habár eltérő intenzitással, s eltérő jóléti modelleket követve, de széles körben bővült a humán-közszolgáltatások köre.<sup>3</sup>

Ez az átalakulás már önmagában is jelentős kihívást jelentett. A jóléti állam kiépülése az önkormányzati feladatok bővülésével is járt, ugyanis ezeknek a szolgáltatásoknak az ellátásának a polgárokhoz közele, és így hatékony ellátási kereteit éppen a helyi-területi közösségek jelentették. A fenti változások eredményeképpen az önkormányzati feladatok jelentős expanziója jelentkezett az 1950-es évektől kezdődő időszakban.<sup>4</sup> Az egyre több és szélesebb önkormányzati feladat így a hagyományos, a XIX. 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>5</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>6</sup> – új kihívások elé állította, amelyek nyomán azok jelentősen átalakultak. Az önkormányzati rendszer működésére ebben az időszakban az is je-

<sup>1</sup> Ld. KELEMEN M.: *Az önkormányzatiság történeti alakulása és főbb modelljei*, in: FÖLDI A. (szerk.): Összehasonlító jogtörténet. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2014<sup>2</sup>. 211-212.

<sup>2</sup> Ld. *uo.* 200-201.

<sup>3</sup> Ld.: J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM: Introduction. Subnational Democracy in Europe: Changing Backgrounds and Theoretical Models. In: J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy*. Oxford University Press, Oxford 2011. 3.

<sup>4</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>5</sup> Ld. HOFFMAN I.: Az önkormányzati (belső) szervezeti jog változásainak fontosabb tendenciái az elmúlt évtizedekben: a helyi demokrácia Szkillája és a hatékonyság Kharüdisze között. *Új Magyar Közigazgatás* 2/2013. 7-8.

<sup>6</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.

lentős hatást gyakorolt, hogy a 20. század utolsó harmadában az állami szerepkörök is jelentősen átalakultak, s az állami szerepkörök, feladatok és szolgáltatások változásai az önkormányzati szervezetre 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.

A helyi-területi önkormányzatok, valamint azok működése jelentősen befolyásolja egy adott állam közigazgatásának a felépítését, arculatát és jellemzőit. Éppen ezért az 1990-es évektől kezdődően a nemzetközi szakirodalomban egyre nagyobb jelentőségre tettek szert az önkormányzatisággal kapcsolatos kutatások, amelyek az eltérő önkormányzati rendszerek, valamint a fontosabb intézmények bemutatására törekedtek.

A fenti munkák – a disszertáció I. fejezetében ismertetendő, döntően a kontinentális önkormányzati felfogásra figyelemmel – elsősorban az *önkormányzatok általános működésével és szervezetével* kapcsolatos főbb kérdéseket tekintik át. Ide sorolhatóak azok a művek, amelyek az egyes államok (vagy szövetségi felépítésű állam esetén a tagállamok) önkormányzati rendszerét és annak működését mutatják be. Ezek a művek, mint ahogy sok esetben a címük is jelzi az önkormányzati (szak)politikával foglalkoznak, azaz vizsgálódási horizontjuk egy tágabb, államtudományi szemlélet. Az átfogó, közigazgatás-tudományi megközelítés mellett ezeknek a munkáknak a másik fő jellemzője az, hogy az összehasonlítást – ha azonos szempontok mentén is – de alapvetően országokként végzik el.<sup>7</sup> Az azonos szerkezet teszi lehetővé az összehasonlítást. Így – Lőrincz Lajos tipológiájával<sup>8</sup> élve – ezek a munkák az empirikus vizsgálatokon való összehasonlítás egyedi szintjét képezik.<sup>9</sup> Az általános összehasonlító művek közül sajátos csoportot képeznek a helyi ügyekkel foglalkozó, ám a hagyományos önkormányzati kereteken túlmutató elemzések. Ide elsősorban a *városi kormányzással (urban governance)* foglalkozó munkák sorolhatóak, akik a városközpontú igazgatási keretek jogi, politikai, közszolgáltatási, közgazdasági és egyéb társadalmi aspektusait hasonlítják össze. Ezekben a munkákban is szerepelnek összehasonlító önkormányzati kérdések, ám ott azok csak a vizsgálatok egyik elemeként, az önkormányzati jog körébe vonható intézményi háttér elemzéseként jelennek meg.<sup>10</sup> Az *intézményi vizsgálatok körében* jelennek meg azok a művek, amelyek az önkormányzati rendszerek egy-egy fontosabb, gyakran nagyobb változásokat átélő intézményeit tekintik át. Így például vizsgálják a polgármesterek helyét és szerepét<sup>11</sup>, a népszavazások és a közvetlen demokrácia alkalmazásának körét<sup>12</sup>. Azonban az általános, jogintézményenkénti összehasonlítás,

<sup>7</sup> Ebbe a körbe sorolható többek között a következő munkák: H.-G. WEHLING (hrsg.): *Kommunalpolitik in Europa*. Kohlhammer Verlag, Stuttgart – Berlin – Köln 1994., J. BOGUMIL – L. HOLTKAMP: *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006., valamint J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press, Oxford 2011. A fenti munkák közül a leginkább jogi szempontúnak A.-M. MORENO (ed.): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. INAP, Madrid 2012. mű tekinthető.

<sup>8</sup> Ld. LŐRINCZ L.: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-Orac, Budapest 2005. 42.

<sup>9</sup> Jó példa erre az összehasonlító önkormányzati jog terén legutóbb megjelent, kézikönyvként is használható tankönyv. Ld. FÁBIÁN A. (szerk.): *Válogatott önkormányzati modellek*. Dialóg – Campus Kiadó, Pécs – Budapest 2012.

<sup>10</sup> Az összehasonlító városi kormányzási munkákra a nemzetközi szakirodalomból jó példa M. HAUS – H. HEINELT – M. STEWART (eds.): *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2005. című munkája.

<sup>11</sup> Ld. H. BÄCK – H. HEINELT – A. MAGNIER (eds.): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

<sup>12</sup> Ld. T. SCHILLER (ed.): *Local Direct Democracy in Europe. Direct Democracy in Modern Europe*. Springer VS, Wiesbaden 2011.

mint módszer – bár a magánjogi jog-összehasonlításban mára már meghatározónak tekinthető<sup>13</sup> – csak korlátozottan jelent meg az önkormányzati jog területén. A viszonylag kevés, önkormányzati jogias, intézményenkénti összehasonlító munka<sup>14</sup> mellett főleg az önkormányzatokkal és a helyi közügyek intézésével kapcsolatos közigazgatás-tudományi területeken alkottak ilyen munkákat.

Az önkormányzati jog szűkebb felfogását követő művek mellett megjelentek olyan munkák is, amelyek az önkormányzati jog *tágabb* értelmezésén alapultak. Ez a megközelítés elsősorban az angolszász jogirodalomban alakult ki, részben az ottani, eredetileg enumerációs önkormányzati modellre tekintettel. Ezek az összehasonlító önkormányzati munkák vizsgálták a helyi közösségek autonómiáinak az ágazati feladatellátásban betöltött részletes feladat- és hatásköreit és azok eljárását. Az angolszász munkák is elsősorban egy-egy állam önkormányzati rendszerét tekintették át, az összehasonlító szemlélet elsősorban a föderális felépítésű országok – így különösen az Egyesült Államok, Kanada, Ausztrália – esetében jelent meg, de akkor is csak az adott föderáció tagállami rendszereinek összevetése során.<sup>15</sup> Az önkormányzati feladatok és a helyi autonómiák által ellátott humán közszolgáltatási feladatok összehasonlító elemzése a szakirodalomban viszonylag szűkebb. Erre a szakirodalmi hiányosságra tekintettel kezdtem meg már korábban – a 2010-es évek kezdeteitől az önkormányzati feladatok összehasonlító vizsgálatát is, amely korábbi kutatásaimat 2016-tól az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj is támogatta. Jelen munka ennek a humán-közszolgáltatások és az önkormányzatok szerepvállalásának összehasonlító elemzésével kapcsolatos fontosabb eredményeimet foglalja össze. Ez a kutatás kiegészíti a 2000-es évek közepétől folytatott önkormányzati összehasonlító elemzéseimet, amelyek elsősorban a szervezet, a működés, a gazdálkodás általános kérdéseire összpontosítottak.

Mivel – az előzőekben jelzettek szerint – az önkormányzatok által ellátott feladatok között a 20. század óta különösen jelentőssé vált a humán-közszolgáltatások szervezése, ezért ez a munka elsősorban erre a kérdéskörre összpontosít, különös tekintettel arra, hogy az átalakuló állami szerepkörök rendkívül élesen jelennek meg ezeken a területeken, valamint az állami és önkormányzati feladatokkal kapcsolatos paradigmák átalakulásai is különösen jól elemezhetőek e körben.

A közszolgáltatások helyi-területi szervezésére jelentős hatást gyakorolt a COVID-19-világjárvány is, amely számos, korábban is meginduló – elsősorban centralizációs, de bizonyos esetekben éppen decentralizációs – tendenciára egyfajta katalizációs hatást gyakorolt, másrészt, mint minden válsághelyzet több, centralizációs és koncentrációs folyamatot is elindított, illetve felerősített.<sup>16</sup> Éppen ezért bizonyos, a COVID-19 hatására kialakult változások elemzésétől sem lehet eltekinteni, jóllehet a disszertáció kéziratának lezárásakor még nem lehet pontosan látni a járványhelyzetnek az önkormányzati közszolgáltatási rendszerekre gyakorolt közép- és hosszútávú hatásait.

<sup>13</sup> Ld. FÖLDI (szerk.): *i. m.* 1. lábjegyzet 31-37.

<sup>14</sup> Az egyik első ilyen, a jogintézmények összehasonlítását elvégző munka a brüsszeli székhelyű Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet égisze alatt született meg. Ld. G. MARCOU – I. VEREBÉLYI (eds.): *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*. International Institute of Administrative Sciences, Brussels 1993. Az újabb magyar nyelvű szakirodalomból ld. e sorok szerzőjének monográfiáját: HOFFMAN I.: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015.

<sup>15</sup> Az angolszász felfogást illetően például ld. A. ARDEN – C. BAKER – J. MANNING: *Local Government Constitutional and Administrative Law*. Sweet & Maxwell, London 2008<sup>2</sup>. Az Amerikai Egyesült Államokon belüli sajátos összehasonlító jellegű munkaként kiemelhetjük A. O'M. BOWMAN – R. KEARNEY: *State and Local Government*. Wadsworth – Cengage Learning, Belmont (CA) 2011<sup>8</sup>. c. munkáját.

<sup>16</sup> Ld. BALÁZS I. – HOFFMAN I.: Közigazgatási jog konronvírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA Law Working Papers* 2020/21. 14-15.



A disszertációban elsőként röviden áttekintem az összehasonlítás módszertani kereteit, az alkalmazott megközelítéseket, valamint kijelölöm a vizsgálat kereteit. Ebben a fejezetben szükségszerűen felvillantok olyan elemeket is, amelyeket a későbbi részekben fejtek ki részletesebben. A módszertan keretében áttekintem az elemzés mátrixát, azaz azokat a szempontokat, amelyeket az egyes feladatcsoportok körében vizsgálók. Az első rész következő fejezetében elemzem részletesebben a vizsgálat tárgyát: az önkormányzatok és szerveik által ellátott humán-közszolgáltatással összefüggő feladatok körét. Itt tekintem át az önkormányzati és állami feladatellátásra ható paradigmákat, valamint felvázolom azok változásait és annak történelmi folyamatait. Megvizsgálom a humán közszolgáltatásokkal, azok mérhetőségének és értékelhetőségének lehetséges módszereit, valamint a humán közszolgáltatási rendszer konvergenciájára kiható tényezőket is.

A következő, második részben a kulturális és oktatási ágazat terén nyújtott helyi-területi közszolgáltatások körét tekintem át. A fenti részben – az I. fejezetben kifejtendő módszerekre figyelemmel – külön elemzem az önkormányzatok és szerveik szolgáltatási és – részben – hatósági (a szolgáltatások minőségével összefüggő) feladatellátását is. A harmadik részben a fenti szolgáltatási paradigmaváltoások hatásait legélesebben tükröző jóléti szolgáltatási területeken mutatom be. Röviden említem, hogy ezek az átalakuló szerepek milyen változásokat eredményeztek a fejlesztési területeken.

A disszertáció záró részében összefoglalom az állami szerepkörök változásának az önkormányzatokra gyakorolt hatásait, valamint ehhez kapcsolódóan az önkormányzati rendszerek átalakulásának irányait. Ennek során arra is törekszem arra, hogy megteremtsem a kapcsolatot az önkormányzatok szervezete és működése alapján történő modellek és a feladatellátás alapján meghatározható modellek között.

Disszertációm fő célja, hogy a fenti feladatok és az azokhoz kötődő (jog)intézmények főbb jellemvonásainak és modelljeinek a bemutatásával megmutassa, hogy melyek azok a keretek, amelyek között a modern önkormányzati rendszerek fejlődnek, melyek azok a hatások, amelyek ezt a rendszert formálják. Már most előre jelzem – részletesen majd az I. fejezetben fejtem ki – hogy bár vizsgálatom elsősorban az igazgatástudomány, s kisebb részben a jogtudomány, azon belül is szervezeti jog módszereire épít. A 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, ignybevételi kérdéseinek, adatainak, azaz a szolgáltatásnyújtás gyakorlatának az elemzésében jelenik meg, így egy sajátos, multidiszciplináris jellegű módszertant alkalmazok a vizsgálat során.

Az összehasonlítás ugyanis nem öncélú: a változások, az azok nyomán kialakuló modellek, azok erőnei, hibái, valamint a kialakulásukhoz vezető tényezők valamennyi nemzeti jogalkotás és joggyakorlat számára is példaként szolgálhatnak, s hozzájárulhatnak ahhoz, hogy egy jól működő önkormányzati rendszer alakulhasson ki.

**I. rész Az önkormányzati feladatok és a (helyi-területi) humán közszolgáltatások összehasonlításának főbb elméleti keretei**

## 1. fejezet Az önkormányzati feladatok összehasonlító elemzésének keretei és módszerei

### 1. Bevezető kérdések: az összehasonlító jogtudomány és az összehasonlító közigazgatási jogtudomány általános helye és szerepe

A különféle rendszerek összehasonlításának jelentős hagyományai vannak a társadalomtudományokban és a jogtudományban is. Jóllehet az összehasonlító jog gyökerei az ókori Görögországig és a középkorig nyúlnak vissza, azonban az összehasonlító jogtudományról, mint sajátos diszciplínáról csak a XIX. századi kodifikációk kora óta beszélhetünk. A tudományágga válás meghatározó elemei a XIX. század eleji kodifikációk voltak, amikor is jelentős eltérések alakultak ki a kontinentális Európa egyes államainak jogrendszerei között.<sup>17</sup> Figyelemmel arra, hogy ezek a tudományosan vizsgált különbségek elsősorban a magánjogi szabályozás területén alakultak ki, valamint, hogy a különféle jogtudományi elemzések is elsősorban a magánjog intézményeit vizsgálták, az összehasonlító jogtudomány módszertana a magánjog-tudomány módszertanára épült.<sup>18</sup> A modern magánjog kialakulásával párhuzamosan, a XIX. század első felében indult meg a közigazgatási jog és a közigazgatási jogtudomány kifejlődése, amely a modern, polgári (jog)államok létrejöttének egyik eredménye volt.<sup>19</sup> A XIX. század végén kialakuló összehasonlító közigazgatási jogtudomány, mint sajátos tudományág elsősorban a jogállami elvek közigazgatási rendszerekben történő érvényesülésének, a közigazgatás feletti bírói kontroll szabályainak és rendszerének, az igazgatási autonómiák és a közigazgatási szervek önállóságának, a közigazgatási döntések meghozatala eljárásának a kérdéseire, azaz a közigazgatás általános szervezeti és eljárási szabályainak és modelljeinek az összehasonlító elemzésére fókuszált. Bár ezek az általános elméleti keretek már a XIX. század végére kialakultak, az összehasonlító jogi elemzések szélesebb körben csak a 20. században terjedtek el a közigazgatási jogtudományban.<sup>20</sup> Jóllehet a 20. század folyamán a fenti módszert alkalmazása meghonosodott a közigazgatással foglalkozó tudományok körében, számos diszfunkcionális jelenség is felmerült az alkalmazásuk során. Elsőként a *módszertani* nehézségeket emelhetem ki. Miként jeleztem, az összehasonlító jogtudomány módszertana elsősorban az összehasonlító *magánjog tudománya* (részben az összehasonlító büntetőjog-tudomány) területén alakult ki, így ezek a módszerek elsősorban a különféle magánjogi, büntetőjogi, valamint polgári és büntető eljárásjogi szabályok és rendszerek összehasonlítására optimalizálódtak. A közjog – és azon belül is a közigazgatási jog – közvetlen politikai kapcsolatai és kitettsége miatt a hagyományos összehasonlító módszerek alkalmazása jelentős nehézségekbe ütközött, ugyanis azok jelentős részben pont ezeket a kapcsolódási elemeket hagyták figyelmen kívül. Hasonlóan, az egyes közigazgatási rendszerek fejlődésére jelentős hatással volt az adott ország társadalmi rendszerének fejlődése, éppen ezért az egyes közigazgatási intézmények összehasonlítása során már korábban is jelentős szerepre tettek szert a más társadalomtudományokban – így különösen a szociológiában, a

<sup>17</sup> Ld. R. DAVID – J. E. C. BRIERLEY: *Major Legal Systems in the World Today. An Introduction to the Study of Comparative Law*. The Free Press, New York (NY, USA) 1978. 2-5., valamint K. ZWEIGERT – H. KÖTZ: *An Introduction to Comparative Law*. Clarendon Press – Oxford University Press, Oxford 1998. 3-7. Hasonlóan: FEKETE B.: A modern jogösszehasonlítás paradigmái. Kísérlet a jogösszehasonlítás tudománytörténetének új értelmezésére. Doktori (PhD) értekezés. PPKE JÁK, Budapest 2010.

<sup>18</sup> Ld. H. P. GLENN: Comparative Legal Families and Comparative Legal Traditions. In R. ZIMMERMANN – M. REIMANN (eds): *Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford University Press, Oxford 2006. 422-424.

<sup>19</sup> Ld. FAZEKAS J. – FAZEKAS M. – HOFFMAN I. – ROZSNYAI K. – SZALAI É. (FAZEKAS M. szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2017<sup>3</sup>. 77-79.

<sup>20</sup> Ld. S. ROSE-ACKERMANN – P. L. LINDSETH – B. EMERSON: Introduction. In: S. ROSE-ACKERMANN – P. L. LINDSETH – B. EMERSON (eds.): *Comparative Administrative Law*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2017<sup>2</sup>. 2-3.

politológiában és a közgazdaságtanban – kialakult összehasonlító módszerek. Mindezen elemek és megközelítések együttes alkalmazása végső soron egy új összehasonlító jellegű tudományág, az összehasonlító közigazgatás vagy összehasonlító közigazgatás-tudomány kialakulásához vezetett, amely tudományág egyszerre támaszkodik a jogtudomány, a politikatudomány, a szociológia és a közgazdaságtudomány módszereire, s amely ezekből a módszerekből – a közigazgatás sajátosságaira tekintettel – egy sajátos, új módszerrel rendelkező diszciplínát alakított ki.<sup>21</sup>

Az összehasonlító közszolgáltatási és önkormányzati jog kereteit is ezek a megközelítések határozzák meg. Az önkormányzatok egyértelműen a közigazgatás részeinek tekinthetők, és a közszolgáltatások szervezésében is fontos szerepet játszanak az állami szervek, éppen ezért ezen a területen is megjelennek a fent vázolt jelenségek. Számos elemzés foglalkozik a helyi és a területi demokrácia, valamint a helyi-területi önkormányzati rendszerek, az egyes közszolgáltatások nyújtására vonatkozó ágazati rezsimek főbb jellemzőivel. A téma rendkívül népszerű és kedvelt az utóbbi időszak közigazgatással foglalkozó szakirodalmában, számos monográfia, tanulmánykötet és konferenciakötet foglalkozott ezzel a kérdéssel. Ezek többsége az önkormányzati (igazgatási) rendszer szervezeti és eljárási kérdéseivel, valamint a helyi demokrácia működésével foglalkozott elsősorban. A következőkben azt tekinteném át, hogy a szakirodalomban milyen főbb megközelítések és módszerek jelentek meg, s hogy ezek mennyiben alkalmazhatóak az önkormányzati feladatokra vonatkozó kérdések összehasonlító elemzése során.

## 2. Az összehasonlító önkormányzati megközelítések sokszínűsége

Az összehasonlításnak különféle szintjei alakultak ki. A következőkben ezen a különböző módszerek és megközelítések főbb elemeit szeretném vázlatosan bemutatni.

### a) Összehasonlító jogtudományi megközelítés

#### i) Az általános összehasonlító közigazgatási jogtudomány módszerei és megközelítése

Az összehasonlító jogtudomány módszerei és megközelítése elsősorban a magánjogi intézmények összehasonlítására építve alakult ki. A közigazgatási jog, mint elkülönült jogág a polgári forradalmak, valamint a jogállami elv általánossá válása nyomán alakult ki a XIX. század első felétől kezdődően. Jogtudományi ágként így a közigazgatási jog tudománya viszonylag fiatal, erre tekintettel az összehasonlító közigazgatási jogtudomány is megkésve alakult ki az összehasonlító jogtudományon belül.<sup>22</sup> Ennek a fejlődési folyamatnak különféle következményei vannak. Először is, a sajátos kialakulásra tekintettel az összehasonlító közigazgatásnak különféle módszerei alakultak ki. LÖRINCZ Lajos osztályozása alapján<sup>23</sup> az összehasonlító közigazgatási elemzések első szintjét az egyes államok jogi szabályozásának összehasonlítása jelenti. A fenti módszert követő művekben – miként erre a Bevezetésben is utaltam – az egyes országok rendszereinek bemutatására kerül sor. Az összehasonlító jelleget az jeleníti meg, hogy az egyes országokat egységes módszertan és szemlélet alapján mutatják be a szerzők. Ezek az általános módszertani keretek általában a kötetek bevezető fejezeteiben jelennek meg, ahol a

<sup>21</sup> Az összehasonlító közigazgatás-tudomány elkülönültsége, kifejlődése és módszerei tekintetében l. részletesebben: S. KUHLMANN – H. WOLLMANN: *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA), 2014. 2-9.

<sup>22</sup> Az összehasonlító közigazgatási jogtudomány kialakulása és az összehasonlító magánjogtudománnyal való kapcsolata tekintetében ld. részletesebben: F. BIGNANI: *Introduction. A new field: comparative law and regulation*. In: F. BIGNANI – D. ZARING (eds.): *Comparative Law and Regulation. Understanding the Global Regulatory Process*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2016. 2-3.

<sup>23</sup> LÖRINCZ Lajos összehasonlító közigazgatással kapcsolatos tipizálása tekintetében ld. részletesebben: LÖRINCZ L.: *Az Európai Unió tagországainak közigazgatási rendszere. Összehasonlító közigazgatás*. Unió Kiadó, Budapest, 2006. 23-40. és LÖRINCZ L.: i. m. 8. lábjegyzet 37-45.

kutatást vezetői kijelölték az összehasonlítás főbb szempontjait, ezzel gyakorlatilag az egyes (ország)tanulmányok szerkezeti felépítését és módszertanát is meghatározták a kijelölt kutatók. Így ezek a kötetek sokszerzős művek, ahol jellemzően az egyes országtanulmányokat, mint a kötet fejezeteit az adott országból érkező szakértő készíti el. A kötet szerkesztői pedig a kötet módszertanát meghatározó, a kutatást összefogó és így a bevezető (és esetleg a záró) tanulmányt jegyző kutatók, akik általában az adott kérdés nemzetközileg elismert szakértői. A második csoportba LÖRINCZ Lajos az *egyes jogintézményeket összehasonlító munkákat* sorolta. Ebben a megközelítésben nem az egyes országok szabályozását mutatják be elkülönítetten, hanem az egyes jogintézmények elemzésein belül vázolják fel az adott jogintézménnyel kapcsolatban a különféle országokban kialakult szabályozási megoldásokat. Ezek a munkák is többszerzős művek, azonban itt nem országonként, hanem jogintézményenként különülnek el a fejezetek és a szerzők, így egy szerző egy-egy jogintézményt vizsgál, azok nemzetközi, összehasonlító összefüggéseiben.<sup>24</sup>

Az összehasonlító közigazgatás területén megjelenő újabb szakirodalom elemzéseinek többsége az első módszertani megközelítést követi.<sup>25</sup> Jóllehet, az összehasonlítás első szintjét megvalósító munkák teszik ki az összehasonlító közigazgatási jogi szakirodalomnak még mindig a többségét, az utóbbi (két) évtizedben széles körben megjelentek az összehasonlítás második szintjét megvalósító munkák is, valamint azok a könyvek, amelyek a két módszert ötvözik. Így különösen olyan megoldások jelentek meg, amelyek alapvetően az egyes jogintézményeket hasonlítják össze, de kiemelnek egy modellalkotó államokat, vagy olyan országokat, amelyek megoldásai jelentős mértékben elütnek az általános mintáktól. Így tulajdonképpen a jogintézményenkénti összehasonlítás mellett bizonyos körben országtanulmányokat is tartalmaznak ezek a munkák.<sup>26</sup> Ezeknek a munkáknak a fő jellemzője, hogy a *közigazgatási rendszerek egészére kiterjedő elemzéseket tartalmaznak*. Az önkormányzati rendszer a közigazgatási rendszerek egyik fontos alrendszere, így szükségszerűen összehasonlító önkormányzati (jogi) kérdéseket is tárgyalnak. Azonban az összehasonlító önkormányzati kérdések csak az elemzés egyik részterületét jelentik. A fenti problémakör tipikusan a közigazgatás független és autonóm struktúráinak az elemzése körében merül fel.<sup>27</sup> Az általános közigazgatási jogi összehasonlító munkák a kutatások fontos elemei, azonban az önkormányzatok és az önkormányzatiság kérdéskörét csak viszonylag szűkebb körben vizsgálják – az általános megközelítésre tekintettel.

<sup>24</sup> A magyar összehasonlító jogtörténet tankönyvi irodalmában is jól elkülönül a két megközelítés. Így az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán használt korábbi egyetemes jogtörténeti tankönyvek az összehasonlító jogtörténet első megközelítését alkalmazták, azaz országonkénti összehasonlításban mutatták be a tantárgy anyagát. Ezzel szemben az összehasonlító jogtörténet jelenleg használt alapvetően jogágankénti, jogintézmény-csoportonkénti összehasonlítást alkalmaz. Az országonkénti összehasonlítás tekintetében ld. részletesebben: RÁCZ L. (szerk.): *Egyetemes állam- és jogtörténet. Ókor – feudális kor*. HVG-Orac, Budapest 1998. és RÁCZ L. (szerk.): *Egyetemes állam- és jogtörténet. Polgári kor*. HVG-Orac, Budapest 2002. A jogintézményenkénti összehasonlítás tekintetében ld. részletesebben: FÖLDI A. (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2016<sup>3</sup>.

<sup>25</sup> A rendkívül bőséges angol nyelvű szakirodalom köréből ide sorolhatjuk például a következő művet: R. SEERDEN – F. STROINK (eds.): *Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States. A Comparative Analysis*. Intersentia – Metro, Antwerpen – Groningen 2002. A magyar szakirodalomból az összehasonlítás első szintjét valósította meg például LÖRINCZ L.: i. m. 8. lábjegyzet, illetve az utóbbi időszak egyik leginkább széleskörű projektjének tekinthető, az MTA Jogtudományi Intézetének keretei között elkészült munka: ld. SZAMEL K. – BALÁZS I. – GAJDUSCHEK Gy. – KOI Gy. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó, Budapest 2011.

<sup>26</sup> A fenti, hibrid jellegű kötetek közé sorolható a Max Planck Intézet keretében zajló, nagyívű közjogi összehasonlítás egyik legújabb kötete is: A. VON BOGDANDY – S. CASSESE – P. HUBER – S. UNGER (hrsg.): *Handbuch Ius Publicum Europeum. Band V. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*. C. F. Müller Heidelberg, 2014. Szintén hasonló módszert követ az Edward Elgar kiadóvállalat által gondozott összehasonlító közigazgatási jogi kézikönyv is. Ld.: S. ROSE-ACKERMANN – P. L. LINDSETH – B. EMERSON (eds.): i. m. 20. lj.

<sup>27</sup> Így például a már említett, a Max Planck Intézet keretei között zajló kutatás is ebben a körben tárgyalja az összehasonlító önkormányzati kérdéseket. Ld.: BOGDANDY – CASSESE – HUBER – UNGER: i. m. 26. lj. 893-926.

ii) *Az összehasonlító önkormányzati jogi munkák megközelítése*

Amennyiben a kifejezetten az önkormányzati jogi szabályozást összehasonlítására épülő megközelítésre tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy ez a módszertan *széles körben* elterjedt az önkormányzati igazgatás jogi szabályozásának *oktatásában*. Jóllehet, a nemzetközi összehasonlító önkormányzati jog az elmúlt évtizedekben egy egyre inkább központba kerülő tudományos kutatási téma, az összehasonlító önkormányzati jogtudomány elsődleges terepe mégis a *szövetségi államokon belül az egyes tagállamok önkormányzati rendszereinek összehasonlító szemléletű vizsgálata*. A föderális államokban ugyanis az önkormányzati rendszereknek legfeljebb az általános, elvi kereteit rendezik a szövetségi alkotmányok (egyes esetekben még azt sem), az önkormányzati rendszer felépítésének meghatározása, szabályozása a tagállamok hatáskörébe tartozik.<sup>28</sup> Mindezekre figyelemmel az adott ország önkormányzati jogi szabályozását elemző monográfiák, valamint az önkormányzati igazgatás jogi kereteit ismertető tankönyvek szemlélete és megközelítése *szükségyszerűen összehasonlító jellegű*, hiszen az adott országban több, különféle önkormányzati rendszer él egymás mellett, amelyek sok esetben jelentősen eltérnek egymástól.<sup>29</sup>

Az összehasonlító szemléletet azonban nemcsak az államokon belüli, hanem a különböző államok önkormányzati rendszereinek vizsgálatában is egyre szélesebb körben alkalmazzák. Azonban a nemzetközi szakirodalom áttekintésekor élesen felmerül az a kérdés, hogy *mit tekinthetünk tulajdonképpen az önkormányzati jog tárgyának*. A fogalmi kereteknek már a Bevezetőben is említett, s a 2. fejezetben is kifejtendő bizonytalansága ugyanis jelentős mértékben megnehezíti az összehasonlító elemzést. A módszer egyik kiindulópontja, hogy lehetőleg meg kell határozni egy összehasonlítható területet.<sup>30</sup> Az önkormányzati jog értelmezése körében – ahogyan már jeleztem – két fő megközelítés alakult ki.<sup>31</sup> Az első megközelítés az önkormányzatok kontinentális modelljére épít. A kontinentális Európában az önkormányzatok feladat- és hatásköreit az egyes alkotmányok egy generálklauzúával – általában a „*helyi közügy*” generálklauzulájával – határozzák meg. Az önkormányzatok feladatait ezen általános keretek között a törvényalkotás fejt ki részletesen, általában az egyes önkormányzati feladatokat (szolgáltatásokat, hatósági hatásköröket rendező) ágazati közigazgatási jogi szabályok keretein belül. Mindezekre figyelemmel ezen megközelítés alapján az *önkormányzati jognak* az önkormányzati feladatok *általános, keretjellegű szabályait meghatározó*, jellemzően az önkormányzatokat általában szabályozó törvényekben meghatározott kérdéseit hasonlítják össze. Így az önkormányzati feladatoknak ezek a munkák a lehetséges *tipizálását* és a főbb típusok rendszerének összehasonlítását tartalmazzák csak. Ebben a megközelítésben az önkormányzati jog körébe elsősorban az önkormányzatok alkotmányos jogállásának, az önkormányzati feladatok főbb típusainak, az önkormányzatok szervezetének és együttműködéseinek, az önkormányzatok vagyoni és gazdálkodásának, az önkormányzatok és az egyéb állami szervek kapcsolatának, valamint az önkormányzatok államigazgatási felügyeletének a kérdéseit vonják, s az összehasonlító munkák elsősorban a fenti kérdések elemzésére terjednek ki.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> A szövetségi államok és az önkormányzati rendszerek viszonyának kérdésében ld. részletesebben: HOFFMAN: *i. m.* 14. lj. 28-33.

<sup>29</sup> A szövetségi tagállamok önkormányzati igazgatását és annak jogi kereteit bemutató, a tagállami szintű jogalkotás eltéréseire figyelemmel szükségyszerűen összehasonlító jellegű megközelítést alkalmazó munkákra jó példát jelentenek az alábbi monográfiák és tankönyvek: H. NEUHOFFER: *Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich*. Springer, Wien – New York 1998<sup>3</sup>, A. GERN – BRÜNING: *i. m.* 4. lj., T. I. SCHMIDT: *Kommunalrecht*. Mohr Siebeck, Tübingen 2011<sup>2</sup>, és A. O'M. BOWMAN – R. KEARNEY: *i. m.* 15. lj.

<sup>30</sup> Ld. F. BIGNANI: *i. m.* 22. lj. 3-5.

<sup>31</sup> A fenti megközelítések áttekintését illetően ld. részletesen: A.-M. MORENO (ed.): *i. m.* 7. lj. 16-17.

<sup>32</sup> Ld. A.-M. MORENO (ed.): *i. m.* 7. lj. és SIKET J.: *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára c. PhD disszertációját* (SZTE ÁJK, Szeged, 2017), továbbá a disszertáció alapján készült kötet: SIKET J.: *A helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Az autonómia egyes tárgykörei intézménytörténeti*

A másik megközelítés az önkormányzatok hatásköreinek a hagyományos angolszász jogban kialakult meghatározásán alapul. Ez a rendszer az önkormányzatokat – elsősorban a parlamenti szuverenitás eszméjéből (*King / Queen in Parliament*) kiindulva – a törvényhozás által meghatározott szerveknek tekintette, amelyek a törvényhozás által definiált hatáskörökben járnak el, ezen hatásköreiket nem léphetik át, azaz érvényesül a hatáskörátlépés tilalmának elve (*ultra vires principle*).<sup>33</sup> Ez a megközelítés tagadta az önkormányzatok általános hatáskörének elvét. A klasszikus angolszász önkormányzati jogi munkák részletesen elemezték az önkormányzatok részére hatásköröket megállapító joganyagot is, hiszen ezek az ágazati szabályok a fenti, enumerációs hatásköri szabály miatt az önkormányzatiság jogi kereteit is rögzítették. Az önkormányzati jog integráns részének tekintik az önkormányzatoknak az egyes közigazgatási ágazati jogokban meghatározott főbb feladat- és hatásköreit, valamint az általuk megszervezendő közszolgáltatásokkal összefüggő kérdéseket is.<sup>34</sup> A „hagyományos” angolszász önkormányzati megközelítés jelentősen átalakult az elmúlt évtizedekben. Az angol önkormányzati rendszerben a *Localism Act 2011*-es bevezetésével<sup>35</sup>, az Egyesült Államokban az *inherent home rule*t követő államok szabályozásával<sup>36</sup>, valamint az ausztráliai szövetségi tagállamok önkormányzati reformtörvényeivel<sup>37</sup> végső soron egy generálklauzulás önkormányzati modellt valósítottak meg, amikor is elismerték a helyi önkormányzatok általános hatásköreit. Így az angolszász és a kontinentális önkormányzati rendszerek között egyfajta *konvergencia* figyelhető meg<sup>38</sup>, azonban a hagyományos angolszász önkormányzati jogi értelmezésen alapuló, az önkormányzat széles felfogásán megközelítés továbbra is fennmaradt. Az önkormányzatok feladat- és hatásköreit is összehasonlító, szervezet- és feladatlapú összehasonlító művek is jelen vannak a legújabb angolszász közigazgatási irodalomban.<sup>39</sup> Bár az önkormányzati jog széles

---

és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára. Iurispertus Kiadó, Szeged 2020.

<sup>33</sup> A hagyományos angolszász hatáskör-átlépés tilalma elvének az önkormányzatok alkotmányos jogállásra és feladataik értelmezésére gyakorolt hatását és ezek fogalmi kereteit illetően ld. részletesen: ARDEN – BAKER – MANNING: *i. m.* 15. lj. 14-18.

<sup>34</sup> Az önkormányzati jog angolszász felfogása tekintetében ld. részletesebben ARDEN – BAKER – MANNING: *i. m.* 15. lj. és A. O'M. BOWMAN – R. C. KEARNEY: *State and Local Government*. Cengage Learning, Boston (MA, USA) 2017<sup>10</sup>.

<sup>35</sup> A *Localism Act 2011* elfogadásával, annak 1. paragrafusában gyakorlatilag elismerték az angol helyi önkormányzatok általános hatáskörét (*general powers*). Bár a szabályozás egyértelmű, a későbbi fejezetekben egyértelműen kiderül majd, hogy az ágazati szabályozásokra is figyelemmel az angol szabályozás ennél jóval összetettebb. Bár az általános önkormányzati jog elismeri az önkormányzatok általános hatáskörét, azonban az ágazati jogszabályok továbbra is az *ultra vires* elv logikáját követik, amely sajátos feszültséget okoz a rendszerben, különösen az önkormányzatok döntéseinek bírósági felülvizsgálata körében. E tekintetben ld. részletesebben: M. ELLIOTT – J. N. E. VARUHAS: *Administrative Law. Text and Materials*. Oxford University Press, Oxford, 2017<sup>5</sup>. 343-344., valamint N. HOWARD: *Beginning Constitutional Law*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2017<sup>2</sup>. 126-130.

<sup>36</sup> Az Amerikai Egyesült Államokban az *inherent home rule* modellben az önkormányzáshoz való jogot a helyi közösség önmagából fakadó, inherens jogának tekintik. Ebben a megközelítésben az önkormányzatok nem a tagállami törvényhozás által létrehozott közigazgatási egységek, s a helyi önkormányzás alapjogias jellegű megközelítésére figyelemmel elismerik – értelemszerűen a tagállami és a szövetségi alkotmányok és törvények által meghatározott keretek között – azok általános hatáskörét. Az *inherent home rule* megközelítése tekintetében ld. részletesebben: O. M. REYNOLDS JR.: *Local Government Law*. West Academic Publishing, St. Paul (MN, USA) 2015<sup>4</sup>. 75-77.

<sup>37</sup> Az Ausztráliai Államközösség egyes tagállamaiban az 1990-es évektől kezdődően folyamatosan fogadtak el olyan önkormányzati törvényeket, amelyek – a szövetségi és a tagállami törvények keretei között – elismerték az önkormányzatok általános feladat- és hatáskörét. Ld. részletesebben R. KISS: Reasserting local democracy. In: B. DOLLERY – N. MARSHALL – A. WORTHINGTON (eds.): *Reshaping Australian Local Government. Finance, Governance and Reform*, University of New South Wales, Sydney, 2003. 102.

<sup>38</sup> A konvergencia folyamatainak tekintetében a magyar szakirodalomból ld. részletesebben: KECSŐ G.: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2016. 185.

<sup>39</sup> E tekintetben ld. például A. O'M. BOWMAN – R. C. KEARNEY: *i. m.* 34. lj.

értelemben vett fogalma az angolszász rendszerekben alakult ki, az önkormányzati összehasonlítás kiterjesztése a helyi autonómiák által ellátott feladatokra más államok – így kontinentális jogrendszerű jogirodalmában is megjelent. Az önkormányzati jog tág értelemben vett fogalmára építő kötetnek tekinthető Hans NEUHOFFER monográfiája<sup>40</sup>, amely nemcsak az osztrák tartományok (*Länder*) önkormányzati rendszereinek szervezeti rendelkezéseit, hanem a különféle önkormányzati feladatok körét is összehasonlító szemléletben mutatja be és elemzi.

*b) Az összehasonlító helyi önkormányzás (közigazgatás-tudományi) megközelítése*

Az összehasonlító jogtudományi módszer az önkormányzatokat érintő egyes jogintézmények komparatív vizsgálatán alapul. A jogi eszközök elemzése az önkormányzati rendszerek fontos elemeit ismerteti, azonban az önkormányzati funkciók és működés számos jellegzetességére nem derül fény kizárólag a jogi módszerek alkalmazásával. Az önkormányzatok működésére ugyanis a társadalmi, politikai és gazdasági viszonyok is fontos hatást gyakorolnak és az önkormányzatiság megértéséhez szükség van ezen, jogon kívüli területek elemzésére is.<sup>41</sup> A jogtudományi megközelítés ezen jellemzőjére figyelemmel alakult ki az a megközelítés, amely az önkormányzati működés teljességét kívánta elemezni. Ez a módszer a *helyi önkormányzás* (*local governance*) összehasonlító vizsgálatát jelentette, és elsőként az angolszász államokban alakult ki, a politikatudományok talaján.<sup>42</sup> A politikatudományi megközelítés folyamatosan tárgult és a helyi önkormányzás összehasonlító vizsgálata egyre szélesebb körben épített más társadalomtudományok – így különösen a szociológia, a közgazdaságtan és –tudomány - módszereire is. Végső soron így egy általános, közigazgatás-tudományi jellegű komparatív módszer fejlődött ki, amely nemcsak az önkormányzatokkal összefüggő jogintézmények és jogszabályok összehasonlító elemzésén alapul, hanem külön vizsgálja az önkormányzati döntéshozatal kérdéseit is, ideértve a helyi pártrendszerek és a helyi politikai struktúrák, a helyi menedzsment és pénzügyek összehasonlító elemzését is. A fenti módszertanra figyelemmel a közigazgatás-tudományi megközelítés lehetővé tette, hogy a helyi önkormányzást több oldalról vizsgálva a jogtudományi módszeren túlmutatva a tényleges működés tapasztalatait is összevethesse. A jogtudományi elemzések által hozott eredményeket tovább lehetett árnyalni, így például egyértelművé vált, hogy hasonló jogi szabályozási keretek között is kialakulhatnak eltérően működő modellek és gyakran az eltérő szabályozási rendszerekben is kialakulnak ki hasonló megoldások.<sup>43</sup> Ennek keretében egymástól jelentősen eltérő jogi háttérrel rendelkező rendszerek összehasonlítása is könnyebbé válik ezzel a módszerrel. Azonban arra tekintettel, hogy nemcsak az

<sup>40</sup> Ld. NEUHOFFER: *i. m.* 29. ljj.

<sup>41</sup> A jogi megközelítés hiányosságainak kérdéseiről az újabb magyar szakirodalomból ld. például: FÁBIÁN A.: *A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról*. Új Magyar Közigazgatás 4/2016. 35-36.

<sup>42</sup> A fenti fejlődésben fontos szerepe volt annak is, hogy az angolszász államokban az államszervezeti kérdéseket elsősorban nem a közigazgatási jogtudomány, hanem a politikatudomány vizsgálta, így a szervezeti vizsgálatokban a politikatudományi szemléletnek hagyományosan nagyobb súlya volt. A politikatudományi szemléletnek a kontinentális közigazgatás tudományos vizsgálatára gyakorolt hatása tekintetében ld.: A. BARTOLI: *The study of public management in France. La spécificité du modèle français d'administration*. In: W. KICKERT (ed.): *The Study of Public Management in Europe and the US. A comparative analysis of national distinctiveness*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2008. 27-29.

<sup>43</sup> Az egyik leginkább elemzett ilyen kérdésköre a helyi önkormányzásnak a polgármesterek közvetlen választása volt. A kérdéskörben az elmúlt időszakban számos kutatásra került sor, azt mind jogtudományi, mind közigazgatás-tudományi szamszögből vizsgálták. A kutatások egyértelműen arra az álláspontra jutottak, hogy bár a polgármesterek közvetlen választása erősíti a polgármesterek legitimációját, és a nagyobb legitimációhoz általában szélesebb hatáskörök is kapcsolódnak, de önmagában a polgármester közvetett választása nem eredményez gyenge polgármesteri státust, s egyes rendszerekben a közvetlenül választott polgármester helyzete is lehet gyöngébb. E tekintetben a legújabb irodalomból ld. J. H. SVARA: *The two worlds of elected mayors in the US: what type of mayor should cities choose?* In: D. SWEETING (ed.): *Directly elected mayors in urban governance*. Policy Press, Bristol (UK) – Chicago (IL, USA) 2017. 104-107. és H. HEINELT – N. HLEPAS – S. KUHLMANN – P. SWANIEWICZ: *Local Government Systems: Grasping the International Environment of Mayors*. In: H. HEINELT – A. MAGNIER –



önkormányzati jog, hanem *általában* a helyi-területi kormányzás vizsgálata kerül az középpontba, így a vonatkozó összehasonlító munkák címeiben is a helyi, területi (regionális), illetve a nemzeti szint alatti kormányzás (összehasonlító) jelenik meg.<sup>44</sup>

Az összehasonlító közigazgatás-tudományi szemléletű munkák körében is megjelent az összehasonlító jogtudományi megközelítésben kialakult eltérő módszertanú megközelítések kettsége. A hagyományos összehasonlító munkákban egy módszertani, az elemzés főbb vonalait összefoglaló, a sokszerzős munkák szerkesztői által jegyzett bevezető rész (fejezet) után az egyes nemzeti szakértők által jegyzett országonkénti fejezetek következnek, amelyeket gyakran egy tipizálást tartalmazó, összefoglaló fejezet követ.<sup>45</sup> A fenti megközelítés mellett az utóbbi időszakban egyre szélesebb körben nyernek teret a *funkcionális összehasonlító kötetek*, amelyek a rendszertani, módszertani fejezetet követően a helyi önkormányzás (vagy annak egy résztemája) körében az egyes intézményeket mutatja be, az intézményeken belüli összehasonlítás módszerével. A záró fejezetben pedig általában a főbb következtetéseket foglalják össze a szerzők, s ott végzik el a rendszerek általános bemutatását.<sup>46</sup>

Az összehasonlító közigazgatás-tudományi megközelítések fókuszsa – különösen a funkcionális összehasonlítást megvalósító munkáké – jelentős mértékben eltér az összehasonlító jogtudományi művektől. A helyi kormányzással összefüggő komparatív kutatások egy jelentős köre a közmenedzsment reformjait és azok hatásait elemezte. Ez a téma elsősorban az új közmenedzsment (*New Public Management* – NPM) által befolyásolt reformtervek megjelenésével vált egyre jelentősebbé. Így kezdetben a reformtervekhez kapcsolódó összehasonlított vizsgálatokat végeztek, majd azt követte az egyes NPM által érintett területek összehasonlító vizsgálata<sup>47</sup>, végül, az NPM kritikáinak időszakában az egyes poszt-NPM reformok és az NPM kritikák összehasonlító hatásainak vizsgálata.<sup>48</sup> Mivel ezek a reformok elsősorban az önkormányzatok általános igazgatása mellett különösen az egyes ágazatokban jelentek meg, így a fenti elemzések az általános igazgatási keretek mellett az önkormányzatok feladatainak, s azon belül is *humán közszolgáltatások ellátása és megszervezése* fontos eleme volt a munkáknak. A helyi (regionális) kormányzással kapcsolatos művek körében egy másik fontos kérdéskört jelentett a helyi (regionális) egységek *térszerkezetének* vizsgálata. A helyi önkormányzati politika egyik fontos fejleménye volt az elmúlt időszakban ezeknek a helyi egységeknek a koncentrációja, amely jelentős részben a közszolgáltatások – azon is belül kiemelten a humán-közszolgáltatások – fejlődésével együtt járó változásokra adott válaszként is értelmezhető. Így több munka foglalkozott a települési és területi önkormányzatok összevonásának kérdéseivel, valamint az önkormányzatok közötti (társulások) együttműködések kihívásaival. A fenti elemzések sok esetben az urbanizáció fejlődésével együtt a városi kormányzás (igazgatás) (*urban governance*) kérdéseit járták körbe, azonban a 2000-es évtized végétől – elsősorban az új lokalizmus (*New*

---

M. CABRIA – H. REYNAERT (eds.): *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*. Palgrave Macmillan, Cham 2018. 21-27.

<sup>44</sup> A fenti szemlélet tekintetében ld. például MARCOU – VEREBÉLYI (eds.): *i. m.* 14. lj. és J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.): *i. m.* 7. lj.

<sup>45</sup> A fenti típusba sorolható pl. és J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.): *i. m.* 7. lj.

<sup>46</sup> Erre jó példa a régebbi szakirodalomból MARCOU – VEREBÉLYI (eds.): *i. m.* 14. lj., valamint az újabb munkák közül H. HEINELT – A. MAGNIER – M. CABRIA – H. REYNAERT (eds.): *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*. Palgrave Macmillan, Cham 2018.

<sup>47</sup> E tekintetben ld. például: B. DOLLERY – J. GARCEA – E. C. LESAGE JR.: *Local Government Reform. A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2008.

<sup>48</sup> A poszt-NPM paradigmáknak a közigazgatásra – és azon belül a helyi önkormányzatokra – gyakorolt hatásának elemzése elsősorban a 2008-as gazdasági válságot követő irodalomban került előtérbe. Így általános jelleggel, a közigazgatás működésének egésze tekintetében ilyen összehasonlító munkák közé sorolhatjuk pl. C. POLLITT – G. BOUCKAERT: *Public Management Reforms. Into the Age of Austerity*. Oxford University Press, Oxford 2017<sup>5</sup>. A POLLITT – BOUCKAERT kötet öt kiadásának változása önmagában fontos lenyomatot ad a területet érintő tudományos érdeklődés folyamatos változásairól.

*Localism*) paradigmájához kötődően – előtérbe került a vidéki térségek sajátos igazgatási és szolgáltatásszervezési kérdéseinek összehasonlító elemzése is.<sup>49</sup>

Ezek az elemzések elsősorban az önkormányzati rendszer működésének és reformjainak politikai, társadalmi, gazdasági és jogi hátterének vizsgálatára összpontosítanak, s annak alapján kívánják összehasonlítani az egyes rendszereket. A közigazgatás-tudományi munkák szükségyszerűen *inter- és multidiszciplináris* jellegűek, s a helyi kormányzás általános kérdéseinek vagy egyes részterületeinek *holisztikus* jellegű vizsgálatára összpontosítanak. Ennek a megközelítésnek számos előnye van, amelyek elsődlegesen a teljeskörű, alapvetően tényalapú (empirikus) vizsgálaton alapuló megállapításokban jelennek meg.<sup>50</sup> Azonban a fenti szemlélet rendkívül tág mivolta miatt ezek a művek alapvetően *többszerzős* munkák, elsősorban a széles vizsgálatai kör miatt.

Az összehasonlító önkormányzati jogtudományt az összehasonlító közigazgatás-tudományi szemlélet elterjedése sem szüntette meg: egyrészt az összehasonlító jogtudomány a módszertani tisztasága, valamint a vizsgált terület – a későbbiekben bemutatandó bizonytalanságok mellett is – viszonylag kompakt jellege miatt a vizsgált tárgykörrel érdemi új tudományos eredményekkel szolgálhat. Másrészt az összehasonlító önkormányzati jogtudományi szemlélet *beépült az összehasonlító közigazgatás-tudomány módszertanába*.

### 3. A helyi-területi humán közszolgáltatási feladatellátás és az ahhoz kapcsolódó önkormányzati feladatellátás összehasonlító elemzése

#### a) Az elemzés keretei

Az önkormányzati feladatok összehasonlító elemzése alapvetően a *tágabb értelemben vett önkormányzati jogi megközelítésen alapul*. Jóllehet – miként már jeleztem – ez az önkormányzatiság angolszász értelmezésére épít, azonban az önkormányzati rendszer jogi szabályozásának általános áttekintéséhez álláspontom szerint szükség van a feladatok összehasonlító vizsgálatára is. Az általános hatáskörű önkormányzati rendszerekben is a tényleges önkormányzati feladatellátás az ágazati – az adott közszolgáltatásokat – szabályozó rendelkezésekből ismerhető meg a maga teljességében.<sup>51</sup> A szűkebb értelemben vett önkormányzati jog csak a *kereteket* határozza meg, amelyeket tartalommal alapvetően a feladatellátást részletesen szabályozó rendelkezések töltenek meg. A feladatalapú vizsgálat fontosságára jó példát jelent Magyarország önkormányzati rendszerének 2011-et követő átalakítása is. A 2011-et követő reformokban az önkormányzati szervezeti jog is jelentősen megváltozott, de a szervezeti átalakításoknál sokkal nagyobb jelentőségű volt az önkormányzatok és az államigazgatás közötti – elsősorban a jelen disszertáció vizsgálati tárgyát képező – humán-közszolgáltatások és a hatósági igazgatás területén lejátszódó hatáskör-átcsoportosítás.<sup>52</sup> Ezek a változások – amelyek egyrészt felszámolták a megyei önkormányzati közszolgáltatási szintet, másrészt jelentősen visszaszorították a települések szolgáltatás-szervezési felelősségét az oktatási, a kulturális, a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi, valamint az egészségügyi közszolgáltatások körében – jóval jelentősebb hatást gyakoroltak az önkormányzati rendszer működésére, mint amekkora átalakulást a

<sup>49</sup> A fenti kérdéskörök tekintetében részletesen ld. H. BALDERSHEIM – L. E. ROSE (eds.): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave Macmillan, London (UK) – New York (NY, USA) 2010.

<sup>50</sup> A közigazgatás tényközpontú, a hagyományos jogi szemlélettel való szakításával kapcsolatos elemzés szükségességét egyes szerzők még a jogi kutatások körében is fontosnak tartják, azaz a jogi kutatóműhelyek vizsgálatait is közigazgatás-tudományi irányba fejlesztenék tovább. Ezt a szemléletet a magyar jogi irodalomban leginkább hangsúlyosan JÓZSA Zoltán képviseli. L. JÓZSA Z.: Változó közigazgatás. JATEPress, Szeged 2011. 200-202.

<sup>51</sup> Az önkormányzati feladatellátás elemzésének fontosságát illetően ld. például: PÁLNÉ KOVÁCS I.: Önkormányzatok és társadalompolitika. *Máltai Tanulmányok* 2/2021. 185.

<sup>52</sup> Uo. 187-189.

szervezeti változások előrevetítettek. A szervezeti változások megteremtették az erőteljes hatásköri átszervezés alapjait, de az önkormányzati rendszer súlypontjainak átalakulására éppen az ágazati reformokkal került sor.<sup>53</sup> Ez az átalakítás is azt mutatja, hogy az önkormányzati rendszerre vonatkozó szabályozás változásai csak a feladat- és hatásköri szabályok elemzésével érthető meg a maga teljességében.

A feladatokra, mint jogi jelenségekre vonatkozó összehasonlító vizsgálat során em hagyhatóak figyelmen kívül egyes, gyakran a jogrendszeren kívül jelentkező kérdések. Ezek ugyanis az egyes szabályozási tartalmakra és jogintézményekre is közvetlen hatást gyakorolnak.

*b) Az önkormányzatok alkotmányos jogállása és az önkormányzati jogi szabályozás hagyományai, mint a humán-közzolgáltatások rendszerére ható tényező*

Az önkormányzati humán-közzolgáltatások rendszerére értelemszerűen erőteljes hatást gyakorol az adott ország általános önkormányzati (szervezeti) jogi szabályozása és annak a hagyományai. Értelemszerűen a szervezeti keretekre a feladatok általános meghatározására vonatkozó szabályok jelentős mértékben befolyásolják az adott ország (helyi-területi) közzolgáltatási rendszerét is. Ezen elemek alapvető szabályait jellemzően az alkotmányos rendelkezések határozzák meg, azonban a fontos részletes rendelkezéseket tartalmazznak akülönböző közigazgatási jogi rendelkezések is. Ezeknek a rendelkezéseknek a hatása a rendszer felépítésére nézve *prima facie* meghatározó jellegűnek tűnik, ugyanis, ha a helyi önkormányzati rendszer gyenge, hatáskörei szűkebbek, akkor az ehhez igazodó ágazati szabályozás is szükségszerűen korlátozott kereteket határozhat meg a helyi autonómiák közzolgáltatási feladat-ellátása tekintetében. Alaposabb elemzést követően azonban egy ennél sokkal összetettebb kép rajzolódik ki: bár az általános alkotmányjogi és közigazgatási szabályozás valóban jelentősen meghatározza ezeket a kérdéseket, azonban ezeket a keretrendelkezéseket „felülírhatják” az ágazati szabályok. Az előző pontban már jeleztem, hogy az angliai *Localism Act 2011* szabályaival kialakított, elvileg generálklauszulus, az önkormányzatok általános hatáskörét meghatározó rendelkezéseket jelentős mértékben korrigálják az ágazati törvények, amelyek logikáját nem érvényesítik az egyes ágazati törvények, amelyek továbbra is az enumerációs paradigma, és az arra építő hatásköri túllépés tilalmának elvén (*ultra vires principle*) állnak.<sup>54</sup> Hasonlóan, amennyiben Magyarország Alaptörvényének (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény) 32. cikk (1) bekezdésére, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 2-4. §-aira tekintünk, akkor a magyar önkormányzati rendszer a helyi önkormányzatok általános hatáskörére épül, s ez igaz elvileg a megyei önkormányzatokra is. Azonban az Mötv. 27. § (1) bekezdésére is tekintettel az ágazati jogszabályok a 2012. január 1-je előtt a megyei önkormányzatok által ellátott feladatokat olyan mértékben centralizálták, hogy a vitathatatlanul a helyi önkormányzatok körében sorolható megyei önkormányzatok tekintetében ténylegesen egyfajta *ultra vires* jellegű modell alakult ki.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szintén az önkormányzatok feladatainak erőteljes átalakításában, a különösen a humán-közzolgáltatások területén lejátszódó centralizációban (valamint a centralizáció alapjait megteremtő szervezeti változtatásokban) látta a magyar önkormányzati átalakítás legjelentősebb elemeit. Ld. PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben*. In: JAKAB A. – GAJDUSCHEK GY. (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA TK JTI, Budapest 2016. Hasonlóan: Z. SZENTE: *Local Government in Hungary: A Creeping Centralisation*. In: C. PANARA – M. R. VARNEY (eds.): *Local Government in Europe. The 'Fourth Level' in the EU Multilayered System of Governance*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2013. 161-164.

<sup>54</sup> A kérdéskörnek a közigazgatási szervek döntései bírósági felülvizsgálatokkal összefüggő problémaköre tekintetében l. részletesebben: P. LEYLAND – G. ANTHONY: *Textbook on Administrative Law*. Oxford University Press, Oxford 2016<sup>8</sup>. 117-118.

<sup>55</sup> E tekintetben ld. részletesebben: PÁLNÉ KOVÁCS I.: *A magyar területi közigazgatási reformok főbb állomásai*. In: PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2016. 84.

Bár a szervezeti jogi szabályozást jelentős mértékben befolyásolják az ágazati rendelkezések, azonban a helyi autonómiáknak a többszintű kormányzati rendszerekben elfoglalt helye<sup>56</sup> mégis fontos befolyást gyakorol a humán-közzolgáltatások rendszerének felépítésére. Mindezekre tekintettel az önkormányzatok által ellátott feladatok összehasonlító jogi elemzése során ezt a szempontot nem lehet figyelmen kívül hagyni, ahogyan ezt az önkormányzati rendszerek összehasonlító (jogi) elemzésének lehetséges szempontjait bemutató tanulmányok is általában kiemelik.<sup>57</sup> Így ezen kérdések vizsgálata a humán-közzolgáltatási feladatellátás összehasonlító vizsgálatának fontos szempontja kell, hogy legyen.

*c) A szektorális (szak)politikák és szolgáltatási megközelítések hatása az önkormányzati humán-közzolgáltatási feladatok szabályozására*

A helyi-területi önkormányzatok a nemzeti közigazgatási rendszerek részei, így a feladataik ellátása során végső soron – legalább is (egyre jelentősebb) részben – az egyes országok ágazati (szak)politikáit is megvalósítják. Így az önkormányzati szolgáltatások szervezeti, eljárási és általános szervezési szabályozását jelentős mértékben meghatározzák az ágazati szakpolitikák megközelítései és paradigmái. Amennyiben a humán-közzolgáltatásokra tekintünk, kiemelhetjük, hogy az államigazgatási és önkormányzatok közötti szolgáltatási és hatósági hatáskörök megosztását, az állami és önkormányzati szféra (föderális államokban a tagállamok és a szövetségi szint közötti hatáskör-megosztást is), valamint a nem állami jellegű szolgáltatók szolgáltatási feladatait és lehetőségeit, a szolgáltatások területi felépítésének általános szabályait elsődlegesen az ágazati szabályozásokban találhatjuk meg. Az ágazati szabályok rendszerét és logikáját – értelemszerűen az általános államszervezeti keretek között – az ágazati szakpolitikák és azok modelljei határozzák meg.<sup>58</sup> Leginkább a szociális szolgáltatások kapcsán mutatható be ez az összefüggés. Elemzéseim során – figyelemmel arra, hogy más osztályozási módszerek is megjelennek – Gøsta ESPING-ANDERSEN csoportosítását veszem alapul, arra tekintettel, hogy – a számos kiritka ellenére – jelenleg is ez az egyik legelterjedtebb összehasonlítási rendszer és modellképző megközelítés.<sup>59</sup>

A szociálpolitikai irodalomban természetesen a Gøsta ESPING-ANDERSEN által alkalmazott tipizáláson kívül más jóléti osztályozási modellek is kialakultak, amelyek eltérő módszereket vettek alapul az osztályozáshoz. E körben kiemelhetem POWELL és BARIENTOS klaszteranalízisen alapuló osztályozását, amelynek keretében – ESPING-ANDERSENhez hasonlóan – liberális, konzervatív és szociáldemokrata modellt különítettek el. Szintén klaszteranalízisen alapult CASTLES és OBINGER osztályozása, azonban ők már öt fő modellt, a liberális (angolszász), a konzervatív (kontinentális), a dél-európai, a skandináv és a(z európai) posztkommunista modellt különítettek el. Más módszert alkalmazott VROOMAN, aki kategorikus főkomponenselemzési módszerrel liberális, konzervatív, szociáldemokrata és hibrid modelleket különített el. BAMBRA osztályozási módszerében és rendszerében az esping-anderseni mintát követte. ARTS

<sup>56</sup> Ld. J. FAZEKAS: Central administration. In: A. PATYI – Á. RIXER (eds.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Schenk Verlag, Passau 2014. 292.

<sup>57</sup> Ehhez kötődően ld. például: I. KOPRIĆ – J. DŽINIĆ: Local Government and Regional Governance in Europe: for a New Comparative Framework. In: S. GUÉRARD – A. ASTRAUSKAS (eds.): *Local Autonomy in the 21<sup>st</sup> Century. Between Tradition and Modernisation / L'autonomie locale au 21<sup>e</sup> siècle. Entre tradition et modernisation*. Institut Universitaire Varenne, Lille 2016. 29-30.

<sup>58</sup> A kérdéskör tekintetében ld. részletesebben: HORVÁTH M. T.: Eszik vagy isszák? Az ágazati közzolgáltatások rendszertanáról. In: HORVÁTH M. T. – BARTHA I. (szerk.), *Közzolgáltatások szervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest 2016.

<sup>59</sup> Ld. részletesen: G. ESPING-ANDERSEN: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. The Polity Press, Cambridge (UK) 1990.

és GELISSEN osztályozási rendszere szintén egyfajta klaszteranalízist követ, s náluk sajátos modellként jelenik meg a latin-amerikai államok jóléti rendszere.<sup>60</sup>

Az elemzésem alapjául szolgáló Gøsta ESPING-ANDERSEN riálta végzett rendszerezésben a modern jóléti államok három főbb jóléti modellbe sorolhatóak: a liberális vagy angolszász modellbe, amely a rászorultsági jellegű ellátásokra épít, s amelyekben az állam az ellátórendszerben egyfajta „végső menedékesként” (*lender of last resort*) jelenik meg. A második csoportot a kontinentális (bismarcki) vagy konzervatív rendszerek jelentik, amelyben a társadalombiztosítási rendszerek szerepe a meghatározó, valamint a harmadik nagy modellt az alanyi jogú ellátásokra alapozó skandináv vagy szociáldemokrata modell jelenti. Az eltérő megközelítést alkalmazó jóléti államokban a helyi önkormányzatok jóléti szerepfelfogásai és feladatai is jelentős különbségeket mutatnak.<sup>61</sup> Az angolszász önkormányzatok – figyelemmel a rászorultsági ellátások jelentős súlyára és az érdemességi elvet széles körben megjelenítő megközelítésre – hagyományosan rendkívül széles szociális hatáskörökkel rendelkeznek, hiszen a fenti kérdések esetében fontos szempont a polgárközeli döntés. Mivel a kontinentális jóléti modell a társadalombiztosításra épít, amelyek centralizált redisztribúciós rendszerek, ezért ezek tekintetében a helyi-területi önkormányzatok szerepe rendkívül korlátozott (azonban a klasszikus bismarcki modellben az önkormányzatiság erősen megjelenik a társadalombiztosítás igazgatásában, ugyanis a német rendszerben a társadalombiztosítási pénztárak sajátos, testületi önkormányzatoknak – *Körperschaft* – minősülnek).<sup>62</sup> Ebben a modellben a helyi önkormányzatok a társadalombiztosítási ellátásokat kiegészítő rászorultsági jellegű ellátások szervezésében, valamint az egészségügyi szolgáltatások megszervezéséért való közjogi felelősség tekintetében rendelkeznek feladat- és hatáskörökkel.<sup>63</sup> Jóllehet az adott állam szociális modellje jelentősen befolyásolja az önkormányzati közszolgáltatási rendszert, a hatás nem egyirányú, hanem kölcsönös. Erre jó példát jelentenek a skandináviai önkormányzati jóléti humán-közszolgáltatási rendszerek. A skandináv jóléti modellben a jóléti ellátások köre rendkívül széles, amelyek jelentős részéhez alanyi jogon lehet hozzáférni, azaz számos közülük univerzális alapon nyújtott ellátás. Mindezekre figyelemmel a közszektor jóléti feladatai és felelősségei is rendkívül kiterjedtek. Az alanyi jogú, részben a nemzeti alkotmányokban is garantált hozzáféréshez tekintettel az egységes állami szolgáltatás-szervezés fontos szerepet tölt be. A skandináv önkormányzati modellben az önkormányzatok szerepe hagyományosan hangsúlyos. Sajátos interakció alakult ki a fentiek között: a skandináv önkormányzatok szociális feladatai szélesek, ám azok körében a központi állami szabályozás szerepe nagyon fontos, a helyi szolgáltatás-szervezési autonómiát erősen korlátozzák a részletes központi jogszabályok. Erre a központi szabályozók által jelentősen korlátozott autonómiára figyelemmel több szerző a skandináv államokban a helyi-területi demokrácia alkonyáról írt, hiszen a részletes, az alanyi jogokat egységesen biztosító rendelkezések miatt pont a helyi szolgáltatás-szervezési szabadság vált nagyon korlátozottá ezekben az országokban.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> A különféle modelleket és módszertanaiakat illetően ld. részletesebben: W. A. ARTS – J. GELISSEN: *Models of Welfare States*. In: F. G. CASTLES – S. LEIBFRIED – J. LEWIS – H. OBINGER – C. PIERSON (eds.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford 2010. 572-580.

<sup>61</sup> Ld. G. ESPING-ANDERSEN: *Towards the Good Society, Once Again?* In G. ESPING-ANDERSEN – D. GALLIC – A. HEMERIJCK – J. MYLES (eds.): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press, Oxford 2002. 14-18.

<sup>62</sup> Ld. D. C. UMBACH – T. CLEMENS (hrsg.): *Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar. Band II Art 38 -146 GG*. C. F. Müller, Heidelberg 2002. 835.

<sup>63</sup> Ld. R. F. HELLER: *Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden*. R. v. Decker, 2010<sup>2</sup>. 61-62.

<sup>64</sup> Ld. M. GOLDSMITH: *Central Control over Local Government – A Western European Comparison*. In: P. CARMICHAEL – A. MIDWINTER (eds.): *Emerging Patterns of Central Control*, Frank Cass, London (UK) – Portland (OR, USA) 2003. 97. és H. BALDERSHEIM – L. E. ROSE: *Norway: The Decline of Subnational Democracy?* In: J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press, Oxford 2011. 301-302.

A jóléti rendszerek változásai különösen fontos hatást gyakorolt az önkormányzati modellekre. Az II. világháborút követő „dicsőséges harminc év” („*Les Trentes Glorieuses*”) ugyanis alapvetően a jóléti szolgáltatások, valamint az azokhoz szorosan kötődő oktatási és kulturális humán-közszolgáltatások körében hozott jelentős változásokat. Az önkormányzatok szerepe ezeken a területeken változott a leginkább hangsúlyosan.<sup>65</sup> A jóléti rendszerek változásai szükségszerűen jelentős hatást gyakoroltak az önkormányzati rendszerek működésére is, ezért a mögöttes szakpolitikák elemzése nélkül a rendszerek átalakulása nehezen értelmezhető. Jelentőségükre tekintettel a jóléti államokat érő kihívásokat a közszolgáltatásokkal foglalkozó fejezetben külön elemzem.

*d) A helyi-területi térszerkezet, mint az önkormányzati humán közszolgáltatások rendszerét befolyásoló tényező*

Az önkormányzati rendszer és a helyi-területi szinten szervezett közszolgáltatások működésére egyértelműen erőteljes hatást gyakorolt az adott ország térszerkezeti felépítése, ahogyan ezt a szakirodalom is evidenciaként kezeli.<sup>66</sup> A térszerkezet, s különösen az önkormányzati rendszer töredezettségének mértéke és a területi (regionális) szintű önkormányzatok szerepe az adott önkormányzati közszolgáltatási rendszert is erőteljesen befolyásolja. Ezek a tényezők – így a térszerkezet is – nem egyirányú hatást gyakorolnak az önkormányzati feladatellátás modelljeire, az egyfajta kölcsönhatásos rendszerként értelmezhető.<sup>67</sup> A kölcsönhatás lényegének megértéséhez először is azt kell rögzítenünk, hogy az önkormányzatiság szorosan összefügg a *decentralizáció* elvével. A decentralizáció fogalmának értelmezése önmagában egy külön diszertáció tárgya lehetne, annak a jogtudományban és a közigazgatás-tudományban számos megközelítése alakult ki. Így elkülöníthetünk politikai és adminisztratív, versengő és nem versengő, belső és külső, valamint vertikális és horizontális decentralizációt is.<sup>68</sup> A térszerkezet önkormányzatiságra gyakorolt hatása tekintetben ki kell emelni, hogy a töredezett önkormányzati rendszerekben az önkormányzati feladatoknak a rendszeren belüli koncentrációja, valamint a feladatok központosított, az önkormányzati rendszerből kilépő, a centralizáció elvét megvalósító megszervezése szélesebb körben jelenik meg. A kisebb méretű önkormányzatok anyagi erőforrásai általában szűkösebbek, így önállóan kevesebb feladat ellátásához rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal.<sup>69</sup> Ez a problémakör különösen hangsúlyossá vált az utóbbi évtizedekben, hiszen a szektor fejlődése a költségek körében is jelentős növekedést eredményezett.

<sup>65</sup> Ld. VASTAGH Z.: *Társadalmi struktúra és állami redisztribúció*. Napvilág Kiadó, Budapest 2017. 31-35.

<sup>66</sup> E tekintetben ld. részletesen H. BALDERSHEIM – L. E. ROSE (eds.): *i. m.* 49. l. 2-9.

<sup>67</sup> Ld. PÁLNÉ KOVÁCS I.: Bevezetés. A kutatás célkitűzése, elméleti keretei, módszerei. In: PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2016. 8-9.

<sup>68</sup> A decentralizáció értelmezéseit tartalmazó, rendkívül széles szakirodalomból ld. például: C. POLLITT: *Decentralization*. In: E. FERLIE – L. E. LYNN – C. POLLITT (eds.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, Oxford 2005. 372-375.

<sup>69</sup> Ld. HORVÁTH M. T. – JÓZSA Z. – HOFFMAN I.: Újraszabva. A városi kormányzás szövete a kontinensen. In: HORVÁTH M. T. (szerk.): *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*, Dialóg Campus Budapest – Pécs 2013. 9-11. Ezt az összefüggést jól megfigyelhető volt a 2012-t megelőző magyar önkormányzati rendszerben is, ahol a széles önkormányzati feladatok ellenére komoly szolgáltatás-szervezési diszfunkciók merültek fel. E tekintetben ld. I. BALÁZS – I. HOFFMAN: Can (Re)Centralization Be a Modern Governance in Rural Areas? *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 1/2017. 9-12. Hasonló problémák merültek fel a francia és az olasz önkormányzati rendszerekben is, amelyek szintén önkormányzati (feladatellátási) reformok kiindulópontjaivá váltak. Ld. részletesebben: B. TONHAUSER: *Decentralisation at Crossroad: Territorial Reforms in Europe in Times of Crisis*. In: S. GUÉRARD – A. ASTRAUSKAS (eds.): *Local Autonomy in the 21<sup>st</sup> Century. Between Tradition and Modernisation / L'autonomie locale au 21<sup>e</sup> siècle. Entre tradition et modernisation*. Institut Universitaire Varenne, Lille 2016. 19-21.

A fenti folyamatokra tekintettel az önkormányzati rendszer – rendszeren belüli, a decentralizációt fel nem számoló – *koncentrációja* a kutatások előterébe került.<sup>70</sup> Ez a kérdéskör a *méretgazdaságosság* problémájára kíván választ adni anélkül, hogy az önkormányzatoktól elvonná a központi (föderális államok esetében általában a tagállami) jogalkotó és végrehajtás a szolgáltatásokért való felelősséget.<sup>71</sup> A térszerkezetnek az önkormányzati humán-közzolgáltatásokra gyakorolt hatása tekintetében szintén egy kölcsönhatásos modell jelenik meg, azonban önmagában az általános térszerkezeti kérdések vizsgálata egyrészt jelentősen meghaladja ezen értekezés kereteit, másrészt az utóbbi időszak egyik leginkább feldolgozott kérdéskörének is tekinthető. Azonban mindezek mellett is ki kell emelnünk, hogy ez a szempont a helyi önkormányzati humán-közzolgáltatási rendszerek vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül.

e) *A közzolgáltatások szervezésével kapcsolatos modellek hatása az önkormányzati humán-közzolgáltatási rendszerekre*

A helyi közzolgáltatások európai rendszerei az elmúlt évtizedekben jelentősen átalakultak. A változások egyik legfőbb oka – a már többször is említett – mértehatékonysági problémák miatti kihívások voltak: a szolgáltatások technikai és más irányú fejlődésére figyelemmel megnőtt azok nyújtásának költsége is, így a megfelelő szolgáltatási egységek kialakítása az önkormányzati rendszerekre is kihatott, hozzájárult azok átalakulásához.<sup>72</sup> Az adott állam közzolgáltatás-szervezési rendszereinek eltérései az önkormányzati feladatok körében általában jelentős eltéréseket eredményeznek, azonban a második világháboró befejezését követő „harminc dicsőséges év” („*Les Trentes Glorieuses*”) időszakában a jóléti államok koncepciójának széles körű elterjedésével és a keynesiánus gazdaságpolitika uralkodóvá válásával konvergenciafolyamatok indultak el. A Bretton Woods-i monetáris rendszer összeomlását és az olajárrobbanást követő gazdasági válság követően számos európai ország szakított ezzel a gazdaságpolitikai megközelítéssel. A hagyományos jóléti állam neoliberais kritikája erőteljesebbé vált.<sup>73</sup> Az 1980-as évektől kezdődően az NPM reformok időszaka jött el, amelyekkel szemben az 1990-es évek végétől kezdődően fogalmazódtak meg éles kritikák, amelyek azok egyoldalúságát kívánták kezelni. Ezek nyomán alakultak ki a *Public Choices* és a *Good Governance* szolgáltatás-szervezési koncepciói. Ezek részletes áttekintése szintén jelentős mértékben meghaladná jelen disszertáció kereteit, azonban ezek a paradigmák mind az *önkormányzatok alkotmányos jogállására*, mind az *ágazati szakpolitikákra* jelentős hatást gyakoroltak, valamint hatottak az egyes tagállami alkotmányokban meghatározott gazdasági, szociális és kulturális jogok intézményesítésére és azok modelljeire.<sup>74</sup> Az alkotmányos kereteken túl közvetlenül az önkormányzati rendszereket felépítését és működését is befolyásolták, ugyanis sok esetben az önkormányzatok valósították meg ezeket az alapvető jogokat.<sup>75</sup> Például a különféle szociális ellátások nyújtásán keresztül közreműködtek a szociális biztonsággal kapcsolatos államcélok és jogok megvalósításában, a helyi egészségügyi szolgáltatások szervezésével a jóléti alapjogok mellett az élethez,

<sup>70</sup> Ld. részletesebben: J. L. GOMEZ-REINO – J. MARTINEZ-VAZQUEZ: An international perspectives on the determinants of local government fragmentation. In: S. LAGO-PENAS – J. MARTINEZ-VAZQUEZ (eds.) *The Challenge of Local Government Size. Theoretical Perspectives, International Experiency and Policy Reform*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2013. 8-11.

<sup>71</sup> Az önkormányzati rendszerek koncentrációs folyamatainak az 1970-es éveket követően történő erősödése tekintetében ld. részletesebben: HORVÁTH M. T.: *Helyi közzolgáltatások szervezése*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2002. 177-178.

<sup>72</sup> Ld. részletesebben: V. PREBILIČ – I. BAČLIJA: Dynamics of Administrative Capacity in Slovenian Municipal Administrations. *Lex localis – Journal of Local Self-Government* 3/2013. 546-547.

<sup>73</sup> A fejlődés tekintetében ld. részletesebben: J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM: *i. m.* 3. lj. 4.

<sup>74</sup> Ld. A. JAKAB: *European Constitutional Language*. Cambridge University Press, Cambridge (UK) 2016. 123-128.

<sup>75</sup> Ld. D. M. DAVIS: Socio-economic rights: has the promise of eradicating the divide between first and second generation rights been fulfilled? In: T. GINSBURG – R. DIXON (eds.) *Comparative Constitutional Law*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2011. 521-522.

valamint az egészséghez kapcsolódó jogok, továbbá a közoktatási-köznevelési szolgáltatások szervezésével a művelődéshez kapcsolódó alapjogok biztosításának és védelmének intézményrendszerében. Miként ezt a *c)* pontban jeleztem, a fenti követelmények egyben kihívást is jelentettek: az egyenlő esélyű, diszkriminációmentes hozzáférés biztosításának érvényesítése érdekében a fenti közszolgáltatási területeken az egységes központi szabályozás visszaszorította az önkormányzati döntési autonómiát.

A fenti elemek és szempontok mindegyike jelentős mértékben befolyásolja a helyi önkormányzatok szolgáltatásszervezési rendszerét. A fenti elemek egyértelműen tükröződnek a jogi szabályozásban is, így bár a jogtudományon kívüli vizsgálati módszereket is jelentenek, azonban ezek alkalmazásával mégis egy olyan többdimenziós és multidiszciplináris mátrix vázolható fel, amely lehetővé teszi a helyi önkormányzatok humán közszolgáltatási rendszereire vonatkozó kérdések jogtudományi szemléletű vizsgálatát. Az elemzés alapvetően jogtudományi és igazgatástudományi fókuszú, így a szabályanyag és a szolgáltatási struktúra elemzésén alapul.

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. Ezt követően 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.



## 2. fejezet Humán közszolgáltatások és azok átalakulásai – a második világháborút követő időszakról napjainkig. A közszolgáltatások és értelmezéseik változásai

A vizsgálat tárgyát az önkormányzati humán közszolgáltatások képezik. Az 1. fejezetben is szóltam már arról, hogy a modern államokban az állami – és azon belül a helyi-területi – önkormányzati feladatellátás jelentősen kiszélesedett, annak gazdasági és társadalmi szerepe egyre fontosabbá vált (az önkormányzati feladatok gazdasági jelentőségét jól szemlélteti az alábbi ábra).

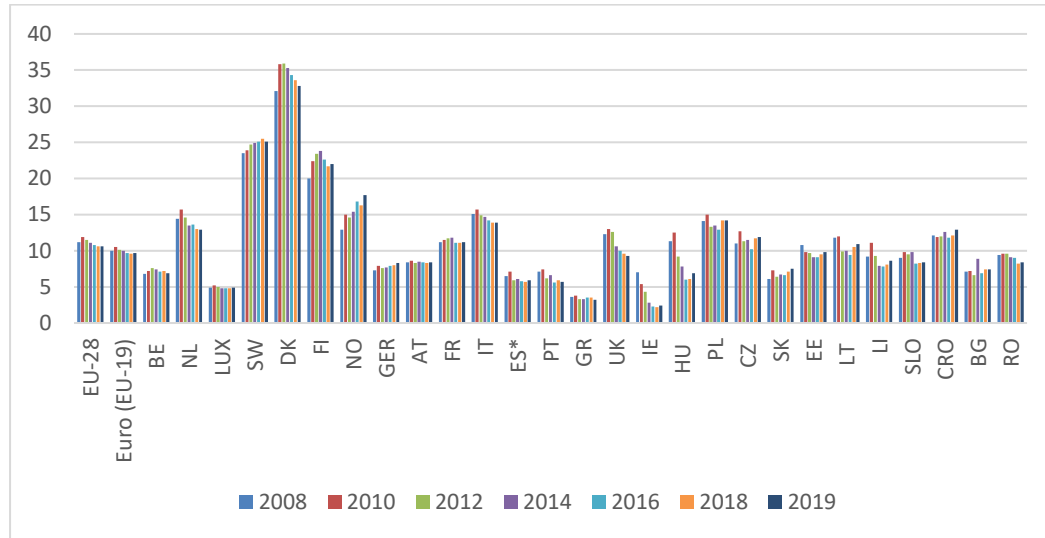
1. táblázat A helyi-területi önkormányzatok GDP-arányos kiadásai egyes európai államokban (2008-2019)<sup>76</sup>

	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2019
EU-28	11,2	11,9	11,5	11,1	10,8	10,6	10,6
Eurozóna (EU-19)	10	10,5	10,1	10	9,7	9,6	9,7
Belgium	6,8	7,2	7,6	7,4	7,1	7,2	6,9
Hollandia	14,4	15,7	14,6	13,5	13,6	13,1	12,9
Luxemburg	4,9	5,2	5	4,8	4,8	4,8	4,9
Svédország	23,5	23,9	24,7	24,9	25,1	25,3	25,1
Dánia	32,1	35,8	35,9	35,3	34,3	33,6	32,8
Finnország	20	22,4	23,4	23,8	22,6	21,7	22
Norvégia	12,9	15	14,6	15,4	16,8	16,3	17,7
Németország	7,3	7,9	7,6	7,7	7,9	8	8,3
Ausztria	8,4	8,6	8,3	8,5	8,4	8,3	8,4
Franciaország	11,2	11,5	11,7	11,8	11,1	11,1	11,2
Olaszország	15,1	15,7	14,9	14,7	14,2	13,9	13,9
Spanyolország*	6,5	7,1	5,9	6,1	5,8	5,7	5,9
Portugália	7,1	7,4	6,2	6	5,6	5,9	5,7
Görögország	3,6	3,8	3,3	3,3	3,5	3,5	3,2
Egyesült Királyság	12,3	13	12,6	10,6	10	9,6	9,3
Írország	7	5,4	4,3	2,8	2,3	2,2	2,4
Magyarország	11,3	12,5	9,2	7,8	6	6,6	6,9
Lengyelország	14,1	15	13,3	13,5	12,9	14,2	14,2
Csehország	11,6	12,7	11,3	11,5	10,2	11,9	11,9
Szlovákia	6,1	7,3	6,4	6,7	6,6	7,1	7,5
Észtország	10,8	9,8	9,7	9,1	9,1	9,5	9,8
Lettország	11,8	12	9,9	10	9,4	10,5	10,9
Litvánia	9,2	11,1	9,3	7,9	7,8	8,1	8,6
Szlovénia	9	9,8	9,5	9,8	8,2	8,3	8,4
Horvátország	12,1	11,9	12	12,6	11,8	12,1	12,9
Bulgária	7,1	7,2	6,6	8,9	6,9	7,3	7,4
Románia	9,4	9,6	9,6	9,1	9	8,1	8,4

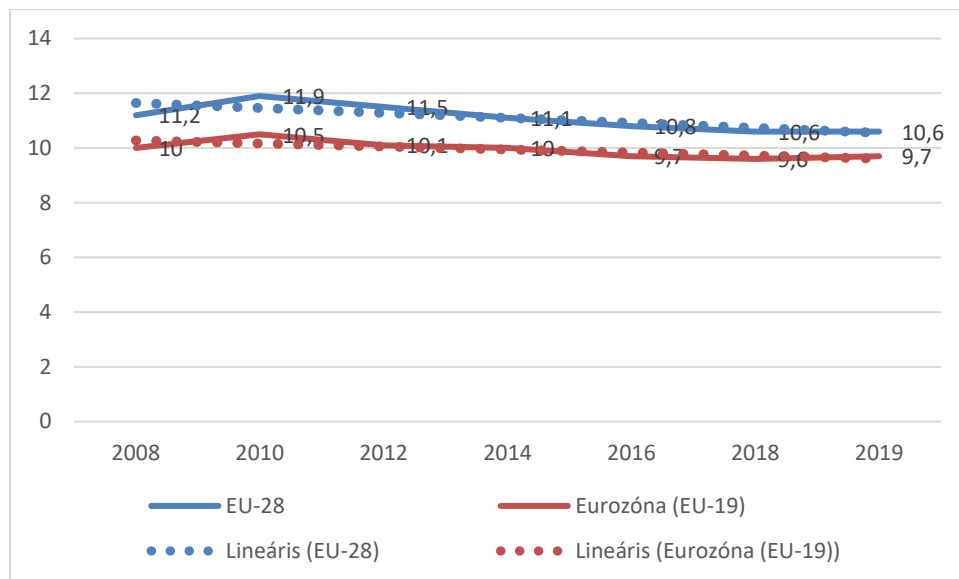
<sup>76</sup> Forrás: Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00023&language=en> (letöltés ideje: 2020. 05. 31.)

\* A regionális egységek (*comunidad autonoma*) nélkül.

1. ábra A helyi-területi önkormányzatok GDP-arányos kiadásai (a GDP százalékában) egyes európai államokban (2008-2019)



2. ábra Az EU-28 és az eurózóna (EU-19) önkormányzatainak GDP-arányos kiadási főösszegeinek változásai (a GDP százalékában) 2008-2018<sup>77</sup>



Az önkormányzatoknak a nemzetgazdaságokban betöltött szerepe az ezredfordulót követően is jelentős, azonban az egyes államok között – figyelemmel a későbbiekben bemutatandó önkormányzati rendszerben és feladatokban meglevő különbségeire – jelentős eltérések figyelhetők meg, amelyek okait a későbbiekben részletesen elemzem.

A 2020-as év – a COVID-19 pandémiával összefüggő rendkívüli intézkedésekre figyelemmel – várhatóan jelentős változást hoz, amely valószínűleg a szociális intézkedésekre, a világszerte általános gazdasági visszaesésre és a közszolgáltatásokra fordított kiadások növekedésére figyelemmel – valószínűleg az önkormányzatok nemzetgazdasági súlyának növekedésével jár, azonban a kézirat lezárásakor még nem álltak rendelkezésre a 2020-as adatok. Így – bár

<sup>77</sup> Forrás: Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00023&language=en> (letöltés ideje: 2020. 05. 31.). A változások lineáris trendvonalát szaggatott vonallal jelöltem.

erről később majd részletesebben írok – a COVID-19 a centralizációs tendenciákat erősítette,<sup>78</sup> azonban mindezekre figyelemmel a helyi önkormányzatok gazdasági súlya még így is növekedhet az egyes európai államokban.

Az önkormányzatok GDP-arányos kiadásainak vizsgálata azonban arra is rámutat, hogy a helyi közösségek autonómiáinak *nemzetgazdasági súlya* – ha korlátozottan is, de – *csökkent az elmúlt évtizedben az európai államokban*. Jóllehet a 2008-2009-es gazdasági válságot követően – részben a GDP csökkenése, részben a válságkezeléshez kapcsolódó állami és önkormányzati többletfeladatok miatt – egy rövid időszakra az önkormányzati kiadások aránya is nőtt, azonban a 2010-es évek közepétől folyamatosan csökken ez a szám. *Bár az önkormányzatok fontos szereplői a közszolgáltatások rendszerének, azonban a szerepük jelentősen átalakul.*

### 1. A közszolgáltatások fogalmi kereteinek változásai a második világháborút követő időszakban – a közszolgáltatás-szervezés sajátos paradigmáira figyelemmel <sup>79</sup>

Napjaink közigazgatásának egyik legfontosabb feladata a különböző közszolgáltatások megszervezése.<sup>80</sup> A közszolgáltatás fogalmának meghatározása tekintetében a legnagyobb nehézséget éppen a jelenség rendkívül összetett jellege okozza, általában a közszolgáltatások értelmezéseinek fogalmi keretei sem kellően tiszták ahhoz, így már magának a vizsgált jelenségnek a meghatározása is komoly kihívásokat rejt. A közszolgáltatások nyújtása ugyanis több tudományág vizsgálódásaiban kapott jelentős szerepet. A fogalom több szempontból is megközelíthető, s meghatározható.

A közszolgáltatások fogalmi kereteinek meghatározására több tudományág is kísérletet tett. Értelemszerűen annak gazdasági jellege miatt azt kiemelt figyelemmel vizsgálja a *közgazdaság-tudomány*. Mivel ezek a közszolgáltatások bizonyos közszükségleteket elégítenek ki, ezért vizsgálatuk fontos területe más társadalomtudományoknak, így például a *szociológiának* is. A közszolgáltatások nyújtásában – közvetlenül vagy közvetve – jelentős szerepet játszik az állam, s a közszféra is, amelyek feladataikat a (köz)igazgatási szervezetrendszeren keresztül végzik el, így a *közigazgatás-tudomány* is megkülönböztetett figyelmet szentel a közszolgáltatások fogalmának megragadása tekintetében. Az állami beavatkozás nemcsak az igazgatás révén történik. Legalább ilyen fontos az állam szabályozó tevékenysége, amely a jogalkotás keretében jelenik meg. Ezért a *jogtudományok* szempontjából is fontos kérdés a közszolgáltatás fogalmának meghatározása. A közszolgáltatás mint összetett fogalom körében a különböző megközelítések egyrészt azt vizsgálták, hogy mely tevékenységekre terjed ki a közszolgáltatás mint speciális szolgáltatás fogalma. Az elmúlt évtizedekben azonban ennél is nagyobb jelentőségre tett szert annak elemzése, hogy mely esetekben tekinthetők ezek a szolgáltatások közösségi jellegűnek.

#### a) A közszolgáltatás, mint sajátos szolgáltatás – az értelmezés kereteinek változásai az elmúlt évtizedekben

A fogalom meghatározása során az első nehézséget az veti fel, hogy tulajdonképpen mely tevékenységeket vonjuk a szolgáltatások körébe. Ezzel kapcsolatban különböző válaszokat ad

<sup>78</sup> A COVID-19 járvány nyomán kialakuló centralizációs tendenciákat illetően ld. részletesebben: Y. HEGELE – J. SCHNABEL: Federalism and the management of the COVID-19 crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination. *West European Politics* 5-6/2021. 1058-1060.

<sup>79</sup> A fogalmi keretek meghatározása során építettem már korábban publikált kutatási eredményeimre. A közszolgáltatások értelmezésével kapcsolatosan korábbi kutatási eredményeimet az alábbi művekben foglaltam össze: HOFFMAN I.: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2009. 21-55. és HOFFMAN I.: A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítése a jogi szabályozásokban. *Magyar Jog* 4/2015.

<sup>80</sup> Ld.: KELEMEN M.: i. m. 1. lj. 224.

a közgazdaságtan, a szociológia és a szociálpolitika, a közigazgatás-tudomány, valamint a jog-tudomány és a tételes jog. A szolgáltatáskénti értelmezés keretei is jelentősen változtak az elmúlt évtizedekben, amely változások az önkormányzati feladatellátásra is jelentős hatást gyakoroltak.

i) *A közszolgáltatás, mint sajátos szolgáltatás egyértelmű megközelítései – a közgazdaságtan és a szociológia értelmezésében*

A szolgáltatások értelmezésének az egyik leginkább stabil elemét – legalábbis a vizsgált jelenségek tekintetében – a *közgazdaságtani értelmezés* jelenti. Itt különösen a gazdaságstatisztika megközelítésére kell figyelembe venni. A modern ipari társadalmak és a modern gazdaságstatisztika abból indult, ki, hogy a szolgáltatás közgazdasági fogalmába mindazon gazdasági tevékenységek beletartoznak, amelyek nem minősülnek sem mezőgazdasági, sem (feldolgozó)ipari és bányászati tevékenységnek.<sup>81</sup> E körbe gyakorlatilag valamennyi – közvetlen vagy közvetett gazdasági hatással rendelkező – gazdasági tevékenység beletartozik. Ez a felfogás egy *széles körű szolgáltatásfogalmat* takar, amelybe az állami feladatok széles körét is bevonják, így különösen az igazgatási és jogi fogalom-meghatározás szempontjából leginkább vitatott közhatalom birtokában ellátott feladatok csoportja is.<sup>82</sup> Ezt a tág fogalmat veszi alapul a *szociálpolitika* és a *szociológia* megközelítése is, amely valamennyi, pénzbeli, természetbeni vagy személyes jellegű közösségi szükségletet kielégítő ellátást ebbe a körbe sorol. A szociológia megközelítésének *eltérését* abban láthatjuk, hogy az az egyes szolgáltatásokat nem *gazdasági*, hanem *társadalmi tartalmuk* alapján vizsgálta, azaz a közvetlen gazdasági értéket nem, de társadalmi hatást kiváltó ellátásokat is szolgáltatásnak tekinti.<sup>83</sup> Így a szolgáltatások gazdasági és szociális fogalma az értelmezések viszonylagosan állandó pontjának tekinthető, azonban a szolgáltatások jellege és különösen a közösségi értelmezése tekintetében jelentős változások játszódtak le az elmúlt 50 évben.

ii) *A közszolgáltatás, mint sajátos szolgáltatás a közigazgatás-tudomány megközelítésében*

Bár a *(köz)igazgatás-tudomány* vizsgálódási köre közszolgáltatásokkal kapcsolatban elsősorban azok közösségi jellegére terjed ki, azonban a fenti tudományok már kitérnek arra is, mely gazdasági hatással rendelkező állami tevékenységek vonhatóak a közszolgáltatások körébe. A fenti tudomány *kiindulópontja* a közszolgáltatások *gazdasági* értelemben vett fogalma, amelyet az igazgatási-jogi környezet szempontjából szűkítenek. Ennek megfelelően megkülönböztethetjük a közszolgáltatások *legtágabb*, *szűkebb* és *legsűkebb* értelmezését.<sup>84</sup> A *legtágabb* megközelítés szerint – összhangban a szolgáltatások közgazdasági értelemben vett fogalmával – *a közszolgáltatások felölik mindazon szolgáltatásokat, amelyeket az állam nyújt az állampolgárok szélesebb rétegeinek, így e körbe tartozik a törvényhozás, az igazságszolgáltatás, és a*

<sup>81</sup> D. R. ANDERSON – D. J. SWEENEY – T. A. WILLIAMS – J. FREEMAN – E. SHOESMITH: *Statistics for Business and Economics*. South-Western – Cengage Learning, Andover, Hampshire (UK) 2010<sup>2</sup>. 3-7.

<sup>82</sup> Ld. J. HARTLEY: Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management* 1/2005. 27- 28. és P. DE LIMA – B. VENTELLOU – R. HUGOUNENQ: Public Services and European Integration. *Public Finance and Management* 1/2005. 383.

<sup>83</sup> A közszolgáltatások fogalmának változó értelmezése tekintetében ld. POLLITT – G. BOUCKAERT: *i. m.* 48. l. 12-21.

<sup>84</sup> A megkülönböztetés tekintetében ld. HOFFMANNÉ NÉMETH I. – HOFFMAN I.: Gondolatok a közszolgáltatásoknak a települések teherbíró képességéhez igazodó községi, mikrotérsgégi és kistérségi differenciált szervezéséről, néhány, a finanszírozást érintő javaslattal. *Magyar Közigazgatás* 8/2003. 458-459.

*bűnüldöző tevékenység is.*<sup>85</sup> A szolgáltató közigazgatás koncepciója szerint a közigazgatás egésze is egyfajta közszolgáltatás, amelynek célja, hogy a társadalom és az állam jogszabályokban rögzített működését biztosítsa. Az előbbi értelmezésnél *szűkebb* az a felfogás, amely szerint a közszolgáltatások köréből *kirekeszti az állam közhatalmi tevékenységét*, a törvényalkotást, az igazságszolgáltatást, a közigazgatás hatósági tevékenységét. *Közszolgáltatás mindazon – állami vagy magánszemélyek által nyújtott szolgáltatás –, amely a lakosok széles körének nyújt valamilyen ellátást, és nem minősül az állam egyoldalú, közhatalmi aktusának.* Ebben a megközelítésben a közigazgatás intézményfenntartó, ellátásszervező funkciója tartozik e körben a közszolgáltatás körébe. A *legszűkebb* értelmezés esetén *csak azon tevékenységeket tekintik közszolgáltatásnak, amelyek esetében a szolgáltató – jelen esetben közvetve vagy közvetlenül az állam – tényleges, személyes jellegű szolgáltatást nyújt, s nem valamely termék vagy termékcsoporthoz való megvásárlásához nyújt jellemzően pénzügyi támogatást.* A fenti megközelítés alapján – szemben az előzővel – a különféle állami támogatásokat, segélyeket nem tekintik közszolgáltatásnak, függetlenül attól, hogy azok pénzügyi vagy természetbeni jellegűek-e. A legszűkebb értelmezés e ponton – s különösen a természetbeni ellátások terén – elszakad a közgazdasági értelemben vett közszolgáltatás-fogalomtól. Nem vitatható ugyanis, hogy a természetbeni ellátások esetében tulajdonképpen egy a közszféra által előállított vagy beszerzett közjószág ingyenes vagy kedvezményes átadására kerül sor, amely közgazdasági értelemben mindenképpen szolgáltatásnak minősül. Az igazgatástudományi értelemben vett legszűkebb közszolgáltatás-értelmezés általában a tétel jogi szabályozásra tekintettel alakult ki, ugyanis a legtöbb nyugat-európai állam, valamint a közösségi jog szabályozása is a fenti ellátásokhoz való hozzájárulás tekintetében más eljárási szabályokat állapít meg.

Történetileg a hagyományos jóléti államok kialakulása során a *közszolgáltatások, mint szolgáltatások tágabb megközelítése volt az általános.* A közszolgáltatási rendszer kialakítása során egyértelműen ebbe a körbe sorolták a különféle *pénzügyi transzfereket is*, amelyeket az állami és önkormányzati szervek nyújtottak az állampolgároknak, vagy a lakosoknak.<sup>86</sup> A közhatalmi feladatellátást azonban hagyományosan kirekesztették a közszolgáltatások körének vizsgálatából. A jóléti állam kiépülésének folyamata, a jogállami igazgatás eszméjének érvényesülése azonban ezt a megközelítést is elkezdte erodálni, elsődlegesen a pénzügyi transzferek körében. Elsőként a pénzügyi ellátások körében, később azonban a személyes jellegű közszolgáltatásoknál is a jogállamiság (az angolszász területeken a *rule of law*) érvényesülése, azaz a közigazgatás legalitásának elvére is figyelemmel egyre szélesebb körben kezdtek hatóságias, közhatalmi megoldásokat alkalmazni, azaz a szolgáltatásokhoz való hozzáféréstől, pénzügyi ellátás esetén általában magáról a szolgáltatásról egy hatósági, közhatalmi aktus rendelkezett.<sup>87</sup> Így ez a megközelítés nehezkessé vált, hiszen fontos ellátások elemzését zárta volna ki. Másrészt az 1970-es évek közepétől, a „dicsőséges harminc év” bedifejeződését követően az állami szerepköröket újraértelmező új paradigma jelent meg, amely az állami feladatellátás

Ez az új paradigma az *új közmenedzsment (New Public Management – NPM)* volt, amely elterjedésének hatására a közszolgáltatások fogalma tekintetében a *tágabb* értelmezést részesítették előnyben.<sup>88</sup> Az új közmenedzsment – részben a hagyományos angolszász jogtudományi megközelítésre figyelemmel, amely a kontinentális (római jogi gyökerű) közjog és magánjog tagolódása helyett elsősorban a *common law*, a *statute law* és az *equity* elválasztását tekintette

<sup>85</sup> Ezt a felfogást vette alapul a hagyományos *service public* eszméje is, amely a közhatalom gyakorlását is egy sajátos, kizárólag az állam szervei által nyújtott szolgáltatásnak tekintette. Ld. BALÁZS I.: A „service public” eszméje, avagy at eltűnt idők nyomában? In: PERES ZS. – PÁL G. (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum.* Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest 2021. 38.

<sup>86</sup> A fenti megközelítés tekintetében ld. N. BARR: *A jóléti állam gazdaságtana.* Akadémiai Kiadó, Budapest 2009. 64-67.

<sup>87</sup> A fenti változásoknak az angolszász értelmezésekre gyakorolt hatásai tekintetében ld. részletesebben: D. H. ROSENBLUM – R. O’LEARY: *Public Administration and Law.* Marcel Dekker, New York 1996<sup>2</sup>. 29-33.

<sup>88</sup> Ld. HOFFMAN I.: i. m. 79. lj. 13-15.

elsődlegesnek<sup>89</sup> – a közjogi területen is alkalmazandónak tartotta a nem közjogias (magánjogias) eszközöket. Az NPM egyértelműen a közhatalmi funkciókat is a (köz)szolgáltatások körébe vonta, hiszen nem jelent meg ezen megközelítés alapján olyan körülmény, amely miatt a közhatalmi igazgatási területeken az általános szolgáltatási logika alkalmazását kizárta volna.<sup>90</sup>

Az új közmenedzsment modelljével kapcsolatban az 1990-es évek második felétől kezdődően több *kritika* fogalmazódott meg. Így kritizálták az új közmenedzsmentnek a piaci és a gazdasági alapú eredményességet középpontba helyező egyoldalúságát.<sup>91</sup> Álláspontjuk szerint a közigazgatás működésének nemcsak a gazdasági hatékonyságát kell mérni, hanem a társadalmi hasznosságát. Mindezekon túl azt is hangsúlyozták, hogy az egyéb társadalmi szereplőkkel és érdekcsoportokkal folytatott egyeztetés nyújtotta nagyobb társadalmi legitimáció és az ezzel járó önkéntes teljesítés önmagában javíthatja a közszolgáltatások hatékonyabb nyújtását. Ezek a megközelítések – a különféle *hálózati* elméletek és az ún. *governance* modellek – így az érdekcsoportok közötti egyeztetéseket és hálózatos együttműködéseket helyezték a szolgáltatásszervezés középpontjába.<sup>92</sup> A 21. század első évtizedének végén – jelentős részben a gazdasági válság eredményeként – ismét megjelentek a hagyományos, közjogias megoldásokat preferáló elméletek. A *neoweberi állameszme* elképzelései szerint a hagyományos weberi bürokrácia értékeinek alkalmazása hatékonyabb állami működést eredményez, amelyben a piaci eszközök csak kiegészítő jelleggel kell, hogy megjelenjenek.<sup>93</sup>

A hagyományos, a közszolgáltatások szűk körét alapul vevő megközelítéshez az NPM kritikájaként jelentkező elméletek sem tértek vissza teljes egészében. Igaz, esetükben a megközelítés némileg eltért az NPM lényegében magánjogias szempontrendszerétől, azok elsősorban a közhatalmi eszközöknek a szolgáltatások területén való megjelenésére figyelemmel terjesztették ki a vizsgálatukat a közhatalmi igazgatás körére is. Ezt a megközelítést különösen a *neoweberi* paradigma alkalmazta szélesebb körben.<sup>94</sup>

A fenti megközelítések a *magyar közigazgatás-tudományra is jelentős hatást gyakoroltak*. Az új közmenedzsment paradigmája nyomán HORVÁTH M. a közszolgáltatás fogalmát a következőképpen határozta meg: „[o]lyan feladatok ellátásának biztosítása, amelyek adott feltételek között, valamilyen mértékig közösségi szervezést igényelnek és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják.” HORVÁTH M. tehát a közszolgáltatások körét tágan értelmezi, e körbe sorolja a közigazgatási hatósági tevékenységet is.<sup>95</sup> Más megközelítés alapján, elsősorban az NPM kritikákra – azon belül is részben a jogállamiság és a legalitás elvére építő megközelítésekre –, valamint a francia *service public* koncepciójára alapozva alkalmazott egy hasonlóan tág értelemben vett közszolgáltatás-fogalmat BERÉNYI, aki úgy vélekedett, hogy „...a közigazgatás közszolgáltatásnak, közszolgáltatásnak tekinthető. E közszolgáltatás, tág értelemben magában foglalja az állam hatalmi tevékenységéből, szuverenitásából következő közszolgáltatásokat, mint például a honvédelem, a rendfenntartás, a jogvédelem, stb., továbbá azokat a közszolgál-

<sup>89</sup> A közjog és a magánjog relatív elkülönültségére és annak a kontinentalistól eltérő jellegére és a közigazgatási jog fejlődésére gyakorolt hatása tekintetében ld. részletesebben: D. OLIVER: What, If Any, Public-Private Divides Exists in English Law? In: M. RUFFERT (ed.): *The Public-Private Law Divide: Potential for Transformation?* British Institute of International and Comparative Law, London 2009. 11-13.

<sup>90</sup> Az átalakulás háttérét illetően ld. részletesebben: J. V. DENHARDT – R. B. DENHARDT: *The New Public Service. Serving, Not Steering*. Sharpe, Armonk (NY) 2007<sup>2</sup>. 5-15.

<sup>91</sup> A kritikák összefoglalását illetően ld. C. POLLIT – G. BOUCKAERT: *i. m.* 48. lj. 12-31. és O. E. HUGHES: *Public Management and Administration*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 2012<sup>4</sup>. 94-101.

<sup>92</sup> Ld. G. B. PETERS: Governance as Political Theory. In: D. LEVI-FAUR (ed.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, Oxford, 2012. 9-24.

<sup>93</sup> Ld. C. POLLIT – G. BOUCKAERT: *i. m.* 48. lj. 22-25.

<sup>94</sup> Ld. W. KICKERT: Public Management Reforms in Countries with Napoleonic State Model: France, Italy and Spain. In: C. POLLIT – S. VAN THIEL – V. HOMBURG (eds.): *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 2007. 26-27.

<sup>95</sup> Ld. HORVÁTH M. T.: *i. m.* 71. lj. 15.

tatásokat, amelyeket a 20. században és korábban is, az állam, az oktatás, a kultúra, az egészségügy, a szociális folyamatok területén, a települések fejlesztése, rendezése stb. körében, az alkotmányban és a törvényekben meghatározott körben és keretek között ellát.”<sup>96</sup>

A *közhatalom* egyes sajátosságai miatt a közhatalmi igazgatás területein csak szűkebb körben alkalmazhatóak a piaci szabályok, s amennyiben ezt a kört közös nevezőre hozzuk az igazgatás-tudományi értelemben vett legszűkebb szolgáltatási körrel, abban az esetben éppen ez a „közös nevező” – amely egyfajta „legkisebb közös többszörös” – számos piaci elem alkalmazását zárja ki még a korábban a piactól a piaci kudarcok elmélete alapján „kiszakított” területeken is. Amennyiben az elméletek elismerik, hogy a közhatalom gyakorlásával összefüggő feladatok jelentősen eltérnek az egyéb, szolgáltatásként nyújtott állami ellátásoktól, akkor gyakorlatilag maguk ismerték el, hogy a fenti tevékenységek esetében csak szűk korlátok között (azaz alig, csak eshetőlegesen) alkalmazhatóak a szolgáltatások nyújtása tekintetében megfigyelhető eszközök. Erre is figyelemmel a *közhatalmi (hatósági) feladatok elemzését a szolgáltatások ellátásához történő kapcsolódása jelenti munkámban az elsődleges szempontot, azonban a közhatalmi funkciók bizonyos mértékű vizsgálata sem zárható ki az elemzésből, amelyet a köz-igazgatási joghoz kötöttsége miatti garanciák is külön indokolnak.*

iii) *A megközelítések hullámai a tételes jogban: töredezett szerkezet, eltérő logikák*

A *tételes jog* a közszolgáltatás gazdasági és közigazgatás-tudományi fogalmára építve alakította ki a szolgáltatásoknak, közszolgáltatásoknak az egyes jogszabályokban meghatározott fogalmát. A kérdéssel kapcsolatban ki kell emelni, hogy a közszolgáltatásnak nincs a jogrendszer és a *jogtudomány* egésze szempontjából egységes meghatározása:<sup>97</sup> az egyes jogágak – sőt olykor jogszabályok – gyakran egymástól merőben eltérő definíciókat használnak. A jelenség komplexitásának, valamint az egyes jogági szabályozások eltérő szemléletének egyenes következménye az egységes meghatározás hiánya, ám ez a tudományos elemzés feladatát jelentősen megnehezíti.

Amennyiben a történeti fejlődést vizsgáljuk, akkor kiemelhetjük, hogy eredetileg, a klaszikus szabályozási mintát követő jogszabályok nem tartalmazták az adott terület tekintetében a (köz)szolgáltatás definíciószerű fogalmát. Ezek a – jellemzően ágazati – jogszabályok a *maguk összességében, vagy egyes fejezeteik egészével* határozzák meg az adott közszolgáltatás fogalmát.<sup>98</sup>

A közszolgáltatás-fogalom megjelenése a jogtudományban elsősorban az NPM- paradigmájának elterjedésével jelent meg. Az uniós joganyag NPM-bázisú – elsősorban a piaci liberalizációt ösztönző – reformjai hoztak változást,<sup>99</sup> így kezdetben a jellemzően gazdasági

<sup>96</sup> Ld. BERÉNYI S.: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. (Autonómiák és önkormányzatok)*. Rejtjel Kiadó, Budapest 2003. 410.

<sup>97</sup> Ld. T. BOVIARD – E. LÖFFLER (eds.): *Public Management and Governance*. Routledge, Abingdon (UK) – New York (NY, USA), 2009<sup>2</sup>. 4-8.

<sup>98</sup> Így például a köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvénynek (Nkt.) – az alapelvek meghatározásán túl – az egésze határozza meg a köznevelés szolgáltatásait, elsősorban a szolgáltatási és különösen az intézményi formákra vonatkozó szabályok megadásával. Vitatottabb a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) szabályozása. A törvény II. fejezete rendelkezik a pénzbeli ellátásokról, III. fejezete a természetbeni ellátásokról, IV. fejezete pedig a szociális szolgáltatásokról. Nem vitatott, hogy a IV. fejezetben meghatározott szociális szolgáltatásokra vonatkozó részletes szabályok a szociális közszolgáltatások egy jelentős körének a meghatározását jelentik. Kérdéses azonban, hogy a közszolgáltatások körébe vonhatjuk-e a pénzbeli és természetbeni szociális ellátásokat. 2002. január 1-je óta a fejezetek címei is eltérnek – a 2001. évi LXXV. törvény elfogadásáig a IV. fejezet a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról szólt –, ami azt erősíti, hogy *közszolgáltatásnak* kizárólag a IV. fejezet szolgáltatásait tekinthetjük, ám általános – akár az értelmező rendelkezések között is elhelyezett – fogalom hiányában ez az értelmezés kérdéses lehet.

<sup>99</sup> Ld. E. SZYSZCZAK: *The Regulation of the State in Competitive Markets of the EU*. Hart Publishing, Oxford (UK) – Portland (OR) 2007. 3-5.

(köz)szolgáltatásokról szóló uniós joganyagban (rendeletekben, irányelvekben) az adott ágazat terén megfigyelhető szolgáltatás (közszolgáltatás) fogalomnak a meghatározására. Ezt a szabályozást – a rendeletek közvetlen alkalmazhatóságának, valamint az irányelvi implementáció követelménye miatt – a nemzeti jogok is beépítették rendszereikbe.<sup>100</sup> A *humán közszolgáltatások* terén – figyelemmel arra, hogy azok elsősorban nemzeti jellegű meghatározottsága miatt az uniós jog befolyása csekélyebb, mint a gazdasági szolgáltatásokkal, közszolgáltatásokkal kapcsolatban – a közszolgáltatások ágazati meghatározásának kísérletei a magyar jogban is csak később jelentek meg.<sup>101</sup>

A szolgáltatás *jellegének* meghatározása az egyes, a gazdasági ágazatokhoz kötődő szabályozás esetében nem jelent problémát – hiszen itt a szabályozott gazdasági tevékenység jól körülhatárolható – ám ez annál jelentősebb gondot okozhat a horizontális gazdasági szabályok körében. A szolgáltatás fogalmával kapcsolatban elsőként a *belső piaci szolgáltatásokról szóló*, az Európai Parlament és Tanács 2006/123/EK irányelvét kell említeni, amelynek 4. cikk 1. pontja foglalkozik a szolgáltatás fogalmával. Az irányelv a szolgáltatásra a Szerződés [az irányelv megalkotásakor az Európai Közösségről szóló Szerződés, a továbbiakban: EKSZ] 50. cikkében (az EUMSZ 57. cikkében) említett, rendszerint díjazás ellenében nyújtott bármely önálló gazdasági tevékenység meghatározást alkalmazta. Összhangban az elsődleges közösségi jogi fogalommal, az nem foglalja magában az áruk előállításával, sőt az áruk szállításával kapcsolatos tevékenységeket sem. A leszűkítő fogalom nem öleli fel a tőke forgalmával kapcsolatos (jellemzően pénzügyi és biztosítási) szolgáltatásokat, valamint a munkaerő szabad áramlásával összefüggő gazdasági területeket. Az EKSZ 50. cikkének (2) bekezdése az (1) bekezdés általános fogalom-meghatározásának egyfajta magyarázatként példálózó felsorolással jelzi, hogy mely területek tartoznak különösen a szolgáltatás fogalma alá. Az irányelv a fenti közösségi jogi megközelítéssel kapcsolatban a 2. cikkében részletesen meghatározza azokat a területeket, amelyek nem tartoznak az irányelv hatálya alá. E területeken jellemzően – az EKSZ (majd az azt felváltó EUMSZ) más rendelkezéseinek felhatalmazása alapján – vagy már sor került a másodlagos közösségi jog megalkotására, illetve a tagállami érzékenység miatt – egyfajta közrendi oknak minősítve – nem tartották indokoltnak a közösségi szintű szabályozást, amely gyakorlatilag piacnyitást és liberalizációt jelent. Az irányelv egyértelmű választ ad arra, hogy a szolgáltatások körébe bevonhatóak-e a jóléti transzferek: a fenti kérdést szabályozó külön rendelet alkalmazását elsődleges jellegűnek minősíti, s az irányelv csak abban az esetben alkalmazható, ha a rendelet eltérő szabályokat nem tartalmaz.

<sup>100</sup> Példaként hozhatjuk a vasúti közszolgáltatásokat, ahol a szolgáltatási fogalmat, amelynek területén a közösségi jogalkotás – figyelemmel arra, hogy a közlekedéspolitika az Európai Gazdasági Közösségről szóló Római Szerződés eredeti rendelkezései alapján is közös politikának minősült – már az 1960-as évek vége óta jelentős tradíciókkal rendelkezik. Az egyik első, a vasúti szolgáltatásokkal kapcsolatos közösségi jogszabály, a ma is a vasúti szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos alapjogszabályként számontartott, többször módosított 1169/69/EGK rendelet 1. cikke is szólt a vasúti közszolgáltatás fogalmáról, későbbi módosításai – így a 1893/91/EGK rendelet – során pedig részletesen rendezték a közszolgáltatás nyújtásával kapcsolatos közszolgáltatási szerződések részletes szabályait is. A korábbi szabályozást felváltó új keretrendelet, a 1370/2007/EK rendelet szintén meghatározza a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatás tekintetében a közszolgáltatás, közszolgáltató, a közszolgáltatási kötelezettség, ellentételezés és szerződés fogalmát és általános szabályait. A fenti közösségi jogszabály alapján a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény – figyelemmel arra, hogy a 1370/2007/EK rendeletet közvetlenül alkalmazni kell, a 2. § 29. pontjában az uniós rendelet fogalomi meghatározására történő utaló rendelkezést tartalmaz.

<sup>101</sup> Ezek közül ki kell emelni – az Alkotmánybíróság által a 63/2003. (XII. 15.) AB határozattal, közjogi érvénytelenség miatt megsemmisített – az egészségügyi szolgáltatókról és az egészségügyi közszolgáltatások szervezéséről szóló 2003. évi XLIII. törvényt. A törvény az értelmező rendelkezései között egészségügyi közszolgáltatásként a részben vagy egészben az államháztartás terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatást jelölte meg [2003. évi XLIII. törvény 2. § (1) bek. b) pont]. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) az egészségügyi szolgáltatás fogalmának meghatározása során egyértelműen rögzíti, hogy az *személyes jellegű szolgáltatás*, s nem foglalja magában a betegséggel kapcsolatos, külön törvényben meghatározott pénzügyi és természetbeni transzfereket (például a táppénzt és a gyógyszerár-támogatást).



b) *A közszolgáltatások közösségi jellegével összefüggő megközelítések átalauzásai*

A szakirodalom jellemzően a közszolgáltatások közösségi jellegének kérdésével foglalkozik. Míg a közszolgáltatások szolgáltatási jellegének meghatározása – elsősorban az ágazati és a gazdasági jellegű kérdésfeltevés során kevéssé vitatott, addig mind a közgazdasági, mind a közigazgatás-tudományi, mind a jogi szakirodalomban számos eltérő – gyakran egymással is szöges ellentétben álló – elképzelés született arról, hogy egy szolgáltatás mely esetben minősül közszolgáltatásnak. A különböző tudományos meghatározások arra törekcszenek, hogy a saját tudományuk rendszerében találjanak koherens választ a kérdésre. A felvetett kérdés komplexitása, bonyolultsága azonban gyakorlatilag lehetetlenné teszi, hogy kizárólag egy társadalomtudományi ág keretein belül kimerítő, pontos és koherens választ lehessen rá adni. A közszolgáltatások közösségi jellegének megértéséhez ezért a fogalom *közgazdasági, szociológiai, közigazgatás-tudományi és jogtudományi értelmezéseinek* elemeit kell megvizsgálni, s azokból kell szintetizálni az egységes – ámde komplex – meghatározást.

i) *A közszolgáltatás közösségi jellege megítélésének változásai a közgazdaságtan megközelítéseiben*

A *közszolgáltatás* fogalmát először a közgazdaság-tudomány határozta meg. A *hagyományos, klasszikus* közgazdaságtani megközelítésben a *közjavak fogalmával* lehet összekapcsolni, melyeket a közösség tagjai jellegükknél fogva csak közösen élvezhetnek, csak osztatlan formában fogyaszthatnak. Itt mársi felmerül az a kérdés, hogy mekkora közösségről van szó, mert más javakat és más lehetőségeket jelent egy település vagy egy ország szükséglete.<sup>102</sup>

A klasszikus közgazdaságtan a gazdasági javakat két fogalmi szélső pont között helyezi el. Az egyik szélső pont a magánjavak, a másik szélső pont a tiszta közjavak, s ezek között helyezhető el az összefoglaló néven vegyes javaknak nevezett csoport, melyben számtalan variáció található a két jelleg valamilyen elegyből adódóan. A közgazdasági szempontból *par excellence* közjavak az ún. *tiszta közjavak*. A tiszta közjavaknak az a jellemzője, hogy a jószág vagy a szolgáltatás jellege miatt *csak osztatlan formában fogyasztható*. E körbe sorolhatóak a hagyományos állami, közhatalmi tevékenységek (például a honvédelem).<sup>103</sup> Az osztatlan fogyasztást a közgazdaságtan úgy fejezi ki, hogy nincs rivalizálás a fogyasztásban, vagyis bárki fogyasztása nem csökkenti a mások számára rendelkezésre álló készleteket. Ezért ezeket a javakat egyénileg megfizetni sem tudjuk közvetlenül, piaci alapon. Mivel kizárni sem lehet senkit a fogyasztásból, így a finanszírozása is csak közösségi jellegű lehet. A tiszta közjavak körében egyfajta vásárlási kényszer jelenik meg, azaz nem az egyén döntésén múlik a beruházás avgy annak megfizetése. A *magánjavak* jellemzői éppen ellentétesek: rivalizáló fogyasztás, a javak teljes értéken cserélnek gazdát, a vásárlás önkéntes, a megvett javakból, szolgáltatásokból mások fogyasztását kizárják. Az úgynevezett *vegyes javak* csoportjában elkülöníthetőek a helyi jellegű, azaz a *lokális közjavak*, amelyek közösségi jellegűek, azonban a nem helyben lakókat a fizikai távolság zárja ki abból, hogy akár naponta ténylegesen fogyasztókká váljanak. Gyakran előállításuk helyben hatékonyabban megoldható, valamint finanszírozásukba a felhasználók – helyi jellegük miatt – közvetlenebbül bevonhatóak. A vegyes javak másik csoportját azok a javak képezik, amelyeket magánjószágga lehetne alakítani, de kifejezett közösségi cél a vegyesen tartásuk. A közszolgáltatás közösségi jellege tekintetében a fentiek alapján elmondható, hogy a „vegyesítés”, a javak

<sup>102</sup> L. J. E. STIGLITZ: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK-Kerszöv, Budapest 2000. 52.

<sup>103</sup> SAMUELSON és NORDHAUS a könyvében a tiszta közjavakra legfontosabb példaként a világítótornyot jelölte meg, hiszen az arra közlekedő személyek tekintetében a nem fizető személyeket nem lehet kizárni a torony szolgáltatásából (azaz, hogy fényével jelzi a partot). Ld. P. A. SAMUELSON – W. D. NORDHAUS: *Közgazdaságtan*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2000. 52. A munka legutolsó, 19. kiadásában kiemelik, hogy a világítótornyok Floridában mára jelentőségüket veszítették, helyükbe a szintén ingyenesen elérhető közszolgáltatásként nyújtott GPS technológia lépett. Ld. részletesebben: P. A. SAMUELSON – W. D. NORDHAUS: *Közgazdaságtan*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2012<sup>19</sup>. 33-34.

körének megvonása elsősorban jogi, politikai, társadalmi kérdés, melynek megoldásához a közszolgáltatás fogalmában gondolkodva jogi, politikai fogalmakat – elsősorban az alkotmányokból levezetett második generációs alapjogokat lehet alapul venni.

A vegyes közjavak köre kormányzatoktól, gazdaságpolitikáktól függően hol szűkült, hol tágult. Ez a törekvés különösen jelentőssé vált az 1970-es és 1980-as években, amikor is a neokonzervatív és a liberális államfelfogás vetette fel azt a kérdést, hogy mely esetekben indokolatlan az állami feladatellátás, s ezért azt hol lehet leépíteni – elsősorban a privatizáció és az állami tulajdon értékesítése útján.

A közjavak fogalmának fenti – a jóléti állam kiépülésére és a vegyes közjavak körének rendkívül gyors kiterjedésére figyelemmel történő – átalakulása jól tükröződik az *alkotmányos közgazdaságtannak* is nevezett *közösségi választások* elméletében. Álláspontjuk szerint nemcsak piaci kudarcok léteznek, hanem éppennyire kormányzati kudarcok is lehetségesek, hiszen a kormányzatok is dönthetnek rosszul. Javaslatuk szerint az államnak olyan gazdaságpolitikát kell folytatnia, mely túllép a választott testületek rövid távú gondolkodásmódján és azon a gyakorlaton, melyben a közszféra működtetése pazarló jellegű és gyakorta nem kívánatos formában osztja újra a jövedelmeket. Kormányzati kudarcok és piaci kudarcok egyaránt lehetségesek, s ezektől a közszolgáltatások sem mentesek a közgazdászok szerint. Ezek együttes elemzéséből lehet viszont következtetni arra, hogy a szolgáltatás közösségi megszervezése közgazdaságilag indokolt-e.<sup>104</sup>

A közgazdasági elméletek a közszolgáltatásokat önmagukban egyáltalán nem vizsgálják, mivel a fentiek alapján a modern versenyzáságokban ezek a közjavak és vegyes javak között kerülnek tárgyalásra, s mint ilyenek, önmagukban is azt jelentik, hogy kizárólag piaci formában nem biztosíthatóak. A közösségi választások elmélete éppen ezt az átalakuló, jóléti rendszert kívánta leírni. A közösségi választások körében fontos szerepet játszottak a piaci kudarcok. A *piaci kudarcok* problémájával a közszolgáltatásokat azért kapcsoljuk össze, mert ezek esetében a szabályozásban is számtalan olyan kérdés merül fel, mely a közszolgáltatások szervezésénél fontos. Ilyen helyzet jön létre akkor is, ha *meghatározó befolyással rendelkező szereplő* vagy *szereplők* jelennek meg a piacon. Ebben az esetben az egy vagy több meghatározó befolyással rendelkező szereplő vagy szereplők jelennek meg a piacon, és tevékenységükkel vagy tevékenységük összehangolásával a piaci szerkezet torzulását idézheti(k) elő, ami össztársadalmi veszteséget eredményez. A közgazdaságtan piaci kudarcokként értelmezi továbbá az ún. *externális hatásokat* is. Ezek lényege, hogy a gazdasági tranzakción kívüli szereplőkre is hatással vannak egyes ügyletek, számukra meg nem fizetett hasznokat, vagy elháríthatatlan módon költség többleteket keletkeztetnek. Különösen ezeknél kell kiemelni az állami szabályozás jelentőségét, hiszen ezek azok a tranzakciók, melyek pénzzel, piaccal, elégséges módon nem befolyásolhatóak. Az *externális hatások vizsgálata különösen jelentőssé vált az elmúlt évtizedekben*. Így az állami beavatkozást sok esetben az externáliák kiküszöbölése, illetve annak piacosítása érdekében tartják fontosnak. Jóllehet ez a munka csak részben tér ki a *környezetvédelmi közszolgáltatásokra*, ahol az állami beavatkozás egyik legfontosabb okaként a környezeti erőforrások igénybevételeivel összefüggő, önmagában a piaci mechanizmusokba külső beavatkozás nélkül csak nehezen beépíthető externális hatásokat emelik ki.<sup>105</sup> Az externális hatások beépítése *sajátos állami szerepvállalási megoldásokat eredményezett*: egyrészt szélesebb körben épített a *szabályozókra*, amelyek révén a különféle externális hatásokat a piaci magatartásokba történő beépítését lehetett elérni. Szintén e célból jelentek meg az *állam közhatalmi bevételei*, mint

<sup>104</sup> Ld. részletesebben: J. M. BUCHANAN: Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications. In: J. M. BUCHANAN – R. D. TOLLISON (eds.): *The Theory of Public Choice – II*. The University of Michigan Press, Ann Arbor (MI, USA) 1984. 11-13.

<sup>105</sup> Ld. C.A. TISDELL: *Economics of Environmental Conservation*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2005<sup>2</sup>. 56-62.

sajátos szabályozók, ezek ugyanis – optimális esetben – az externális hatásokat tényleges költségé építették be a gazdasági szereplők tevékenységébe.<sup>106</sup>

A fenti mozgással ellentétben – elsősorban az 1970-es évektől – új megközelítések is megjelentek. Az 1970-es években megjelenő *monetarista megközelítések* a szabályozók közül elsősorban a forgalomban levő pénz állami rendezését tartották kiemelkedő feladatnak, az egyéb állami szerepköröket jelentősen csökkenteni kívánták. Az 1970-es évek elejének gazdasági válságai hatására a keményebbé váló költségvetési korlátokra figyelemmel a *kormányzati kudarcokra* tekintettel az *állami szerepek visszaszorításának igénye is erőteljesebben megjelent*.<sup>107</sup>

A piaci kudarcok köre az 1970-es évektől más módon is megjelent a közszolgáltatások szervezésével kapcsolatos közgazdasági gondolkodásban. Az *állami beavatkozást jelentő közszolgáltatássá minősítés körében* az 1980-as, 1990-es évektől egyre jelentősebben támaszkodtak a különböző elméletek az *információs aszimmetria elméletére*. Ennek elsődleges oka az információs társadalmak, s ezzel az információ mint érték szerepének növekedése volt. Az elmélet lényege szerint az információ, mint termék, azért jelent piaci kudarcot, mert miközben jelentős piaci értéke lehet, mégis beárazhatatlan, mert ehhez ismerni kellene a tartalmát, de ha ismernénk, már nem is lenne értéke. Ha megtudtuk az információt, már nem vagyunk kizárhatóak belőle, azaz az információfogyasztás nem versengő jellegű, ezért nem piacósítható. Továbbá kudarc keletkeztető elem az információkkal kapcsolatban a korlátozott racionalitás.<sup>108</sup> Ennek lényege, hogy az információt nem biztosan érti meg mindenki, s ha megérti is, még akkor sem biztos, hogy minden szükséges információval rendelkezik, s ha igen, akkor sem biztos, hogy racionálisan dönt. A kérdéssel foglalkozó elméletek szerint így az *információk manipulálhatósága* is szerepet játszik a szolgáltatás „köz-” jellegűvé minősítésében. A manipulálható információ esetén a felek aszimmetrikusan rendelkeznek az információkkal, s ez az eltolódás az egyik felet megakadályozza abban, hogy valós ismeretek alapján köthessen szerződést, így egy, a piaci szereplők száma alapján látszólag versengő piacon is erős torzulások keletkezhetnek.<sup>109</sup>

Az információs aszimmetria elmélete és az ahhoz szorosan kötődő viselkedési közgazdaságtan kialakulását és elterjedését az is elősegítette, hogy az elmúlt évtizedekben az *idegtudományok forradalmi fejlődése* – így a kognitív idegtudományok és az evolúciós pszichológia – radikálisan megváltoztatta a *társadalomtudományok* – így a *közgazdaságtan* – *emberképét* is. A forradalmi új felfedezések miatt szükségszerűen át kellett értékelni a közgazdaságtan hagyományos emberképét, amelynek elsődleges terepe éppen az előzőekben említett viselkedési közgazdaságtan lett.<sup>110</sup>

A közösségi választások elmélete és az információs aszimmetria elmélete is erőteljesen épít a különféle piaci jellegű kudarcokra, ezért a közszolgáltatás-szervezéssel kapcsolatos elméleti munkákban megjelentek olyan célkitűzések is, amelyek a két elméletet egyesítve egy általános tesztet kívántak alkotni az állami beavatkozás szükségességének megítélésére. Ezek a megol-

<sup>106</sup> Az externáliák internalizálásának módszereiről részletesebben ld. MURAKÖZY L.: *Az államok kora. Az európai modell*. Akadémiai Kiadó, Budapest 2012. 135-139.

<sup>107</sup> Ld. N. BARR: *i. m.* 86. lj. 159-161.

<sup>108</sup> A fenti kérdések elemzése az ún. viselkedési közgazdaságtani megközelítés központi eleme. A problémakör főbb elemei tekintetében ld. részletesen E. CARTWRIGHT: *Behaviorial Economics*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2017<sup>3</sup>. 7-19.

<sup>109</sup> A 2001. év közgazdasági Nobel-díjasa szerint a piaci viszonyok kudarcainak a legfontosabb oka az információkhoz való hozzájutás aszimmetrikus megjelenése. Álláspontja szerint az állam (és a közszféra) gazdasági beavatkozásának legfontosabb szerepe, hogy ezt az aszimmetriát csökkentse. Ld. G. AKERLOF: *The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*. *Quarterly Journal of Economics* 3/1970.

<sup>110</sup> Az idegtudományok fejlődésének a társadalomtudományok emberképére gyakorolt forradalmi hatásaival kapcsolatban ld. részletesebben: NAGY M.: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010. 139-161.

dások elsősorban a különféle közmenedzsment-reformok paradigmái által befolyásolt közigazgatás-tudományi munkákban jelentek meg a legtisztábban, s ide sorolhatjuk John LOUGHLIN modelljét is. Ebben a rendszerben a piaci információ manipulálhatósága és a gazdasági tevékenység profitabilitása mellé egy újabb elemet is bevonnak, azt, hogy *a szolgáltatás kapcsolódik-e valamilyen alkotmányban rögzített alapjoghoz*. A fenti szempontok alapján a köz- és magánszektor elhatárolása – s így a közszolgáltatások körének kijelölése – kapcsán LOUGHLIN az alábbi mátrixot vázolta fel:

2. táblázat A közszolgáltatások értelmezése J. LOUGHLIN megközelítésében<sup>111</sup>

Technikai és információs kritériumok/ politikai kritériumok	Nyereség biztosítására lehetőség van		Kevésbé várható nyereség (csökkenő profitabilitás)	
	Az információ nem manipulálható	Az információ manipulálható	Az információ nem manipulálható	Az információ manipulálható
Jószág vagy a szolgáltatás nem kapcsolódik alapjogokhoz	Magánszektor	Magánszektor (jogi szabályozással – szabályozó hatóságok) <i>Közszolgáltatás</i>	Magánszektor	Magánszektor (jogi szabályozással – szabályozó hatóságok) <i>Közszolgáltatás</i>
Jószág vagy a szolgáltatás alapjogokhoz kapcsolódik	Magánszektor (kiszervezés útján) <i>Közszolgáltatás</i>	<b>Közszektor</b> <i>Közszolgáltatás</i>	Magánszektor (kiszervezés útján) <i>Közszolgáltatás</i>	<b>Közszektor</b> <i>Közszolgáltatás</i>

LOUGHLIN megközelítése alapján azok a gazdasági területek minősülnek vagy válnak közszolgáltatássá elsősorban, amelyek alapjogokhoz kapcsolódnak. Ez érthető, hiszen az alkotmányosan garantált és intézményesített jogosultságok megvalósítása körében indokolt a közösségi ellátás, s jogi szempontból a közjogias formák alkalmazása. LOUGHLIN mindezekén túl ott is indokoltnak tartja a közszolgáltatássá minősítést, s így az erősebb állami beavatkozást, ahol az információs aszimmetria erősen jelen van, még akkor is, ha az ágazat nem kötődik alapjoghoz. Véleménye összhangban áll az elméletet kidolgozó AKERLOF felfogásával is, aki – az Amerikai Egyesült Államokban alkotmányosan nem garantált – egészségbiztosítást terén tartotta szükségesnek az erős információs aszimmetria miatt a közszolgáltatássá minősítést, s ezzel a kötelező, állam által szervezett biztosítási rendszer működtetését. Ennek az az oka, hogy a pontos és megalapozott igénybevevői döntések feltétele a megfelelő és jó információ megléte. Amennyiben egy szolgáltatás olyan bonyolult, hogy a döntések meghozatalához speciális szakértelemre van szükség, illetve ha a méretgazdaságosság miatt a szolgáltatók száma csak csekély (pl. természetes monopóliumok, természetes módon kialakuló oligopol piacok), s ezért a kevés számú ellátást nyújtó visszatarthatja a releváns információkat, akkor a piac külső beavatkozás nélkül nem képes biztosítani a hatékony működést, s ezért a fenti körülmények indokolhatják az állami beavatkozást, s a szolgáltatás közszolgáltatásként történő értelmezését.<sup>112</sup> Ebben a megközelítésben a közszolgáltatások és a magánszolgáltatások elhatárolását már kevésbé határozza az meg, hogy mely gazdasági szereplő és milyen jogi-igazgatási korlátok között nyújtja.

<sup>111</sup> Forrás: J. LOUGHLIN: The „Transformation” of Governance. *Australian Journal of Politics and History* 1/2004. 15. alapján saját szerkesztés

<sup>112</sup> Ezzel a megközelítéssel nem ért egyet Chris SAGERS, a Cleveland State University oktatója. Szerinte az oligopolizálódott magánpiacokon, valamint a gazdasági interdependencia széles körűvé válásával a hagyományosan a piac részeként tekintett területeken sem alkalmazhatóak a klasszikus és neoklasszikus közgazdaságtan tézisei, azokat új elméletek váltották fel, amelyek közül jellemzően a költség-haszon elemzés elméletét, s azon belül is a tranzakciós költségek elméletét emelik ki. Az az álláspontja, hogy ma már mind a piaci, mind a kormányzati viszonyok között ilyen tranzakciós költségekkel kapcsolatos döntések születnek. A privatizációt gazdasági szempontból tulajdonképpen az állam mint gazdasági szereplő, „ellátni vagy megvenni” kérdésben hozott, költség-

Látható, hogy ezek az elméletek jelentősen felértékelték a jogi szabályozás szerepét is a közösségi szolgáltatások körében, hiszen végső soron a közösségi szervezésről a döntést jogszabályok alkotásával hozták meg.

ii) *A közszolgáltatás közösségi jellege a szociológia és a szociálpolitika értelmezéseinek változásai – az új közszolgáltatás megközelítésének megjelenése*

A jóléti államok kiépülésével, majd az 1970-es évek válsága által indukált átalakulások által ösztönzött változások nemcsak a közgazdaságtani megközelítésekben hoztak változásokat. Az új közgazdaságtani paradigmák, valamint a természettudományos fejlődés – ideértve a már említett forradalmi idegtudományi fejlődést – a szociológia és a szociálpolitika megközelítéseiben is új változásokat hoztak, amelyek az állami (önkormányzati) szerepvállalás gyakorlatára és elméletére is nagy hatást gyakoroltak. Azonban míg a közgazdaságtan vizsgálatai jelentős részben a közszolgáltatások előállítására és azok elosztására összpontosítottak, s azt vizsgálták, hogy milyen okok indokolhatják a hagyományos piaci megoldások mellőzését, addig a szociológia és a szociálpolitika az *emberi szükségletek* oldalának vizsgálatát tartotta elsődlegesnek. Ez a megközelítés *a társadalmi értékeket* veszi figyelembe a szolgáltatások körében, s nem csupán a gazdaságilag is közvetlenül mérhető eredményt. Ennek megfelelően a közszolgáltatások központi elemének a *közösségi szükségletek* kielégítését tekintik.

A fenti, társadalomközpontú megközelítést veszik alapul a *governance* jellegű modellek, valamint az *új közszolgáltatás* (*New Public Service*) paradigmája.<sup>113</sup> Amennyiben ennek, a megközelítésnek a fő jellemzőit akarjuk kiemelni, akkor a legfontosabb jellemzője, hogy a közgazdaságtudományi modellel szemben a szolgáltatások igénybevevőjére *nem fogyasztóként*, hanem a társadalmi változásokat és az ellátásokat közéleti részvételével alakító *állampolgárként* tekintenek. Ezzel összhangban a közszolgáltatási rendszer hatékonyságát *nemcsak gazdasági eszközökkel, hanem más, szociológiai eszközökkel és mérőszámokkal is mérik*. Így ezekben a modellekben a gazdasági sikeresség mellett más, az életminőséget több oldalról megvilágító, komplex mutatókat is alkalmaznak.<sup>114</sup>

Az információs aszimmetria megközelítéséhez is kapcsolódva ennek a modellnek is központi eleme az *átláthatóság* (*transparency*) és az *elszámoltathatóság* (*accountability*) kialakítása, azonban itt nemcsak a gazdasági folyamatok és a pénzmozgások átláthatóságát, hanem a döntések kialakításának átláthatóságát is követelményként fogalmazzák meg.<sup>115</sup> Ugyanis ez a megközelítés a *közszolgáltatás-szervezés közösségi jellegét* abban is hangsúlyozza, hogy széles körben épít az igénybevevő állampolgárok közreműködésére, véleményére, ezzel *a közszolgáltatásokkal kapcsolatos döntésekbe minél szélesebb körben be kívánja vonni az érintetteket*.<sup>116</sup>

Részben az idetudományok és a korlátozott racionalitás elemeire figyelemmel a közszolgáltatás-szervezésben sajátos új megközelítést jelentett az előzőekben jelzettekhez kapcsolódóan a *szolgáltatások szervezése iránti bizalom* (*trust*) kérdésköre. Mivel a közszolgáltatások

haszon alapú gazdasági döntésének tekinti. Ld. C. SAGERS: The Myth of „Privatization”. *Administrative Law Review* 1/2007. 66–70.

<sup>113</sup> Ld. részletesebben: J. V. DENHARDT – R. B. DENHARDT: *i. m.* 90. lj. 42–44.

<sup>114</sup> Erre jó példát jelentenek az 1990-es évek végének, 2000-es évek elejének finn és svéd oktatási reformjai, amelyek nem a költségek csökkentését, hanem a hatékonyabb tudásátadást és oktatás kialakítását tűzték ki célul, azaz nem pénzügyi indikátorokkal, hanem más eszközökkel (pl. PISA vizsgálat eredményeinek elemzése) vizsgálták a reformok eredményességét. A finn reformok beágyazódása tekintetében ld. részletesebben: H. SIMOLA – J. KAUKO – J. VARJO – M. KALAHATI – F. SAHLSTRÖM: *Dynamics in Education Politics. Understanding and explaining the Finnish case*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2017. 27–32.

<sup>115</sup> Ld. M. BOVENS – T. SCHILLEMANS – R. E. GOODIN: Public Accountability. In: M. BOVENS – T. SCHILLEMANS – R. E. GOODIN (eds.): *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press, Oxford, 2014. 6–10.

<sup>116</sup> Ld. C. POLLITT – G. BOUCKAERT: *i. m.* 48. lj. 19–22.

körében a lakosság végső soron nemcsak egyszerű igénybevevő, hanem – ahogyan a későbbiekben bemutatandó együttes alkotás koncepciója is kifejezi – a közszolgáltatások formálója is, ezért a lakosság attitűdje, a közszolgáltatásokhoz való viszonyulása, az azokat nyújtókban és magukban a szolgáltatásokban való bizalma egyben a hatékonyságot is erősen befolyásoló tényező.<sup>117</sup> Ez a kérdéskör azonban már átvezet az igazgatástudományokban megejlő paradigmának a közszolgáltatási rendszerekre gyakorolt hatásainak kérdéséhez.

iii) *A közszolgáltatások közösségi jellegével kapcsolatos megközelítések változásai az igazgatástudományokban*

A hagyományos igazgatástudományi megközelítések kiindulópontja, hogy csak azon szolgáltatások tekinthetők közszolgáltatásnak, amelyet az állam szervei nyújtanak, vagy amelyek nyújtását az állam finanszírozza.<sup>118</sup>

A fenti, klasszikus kiindulópont azonban a korábban vázolt közgazdaságtani és szociológiai-szociálpolitikai változások eredményeként is úgy változott, hogy közszolgáltatásnak tekinthető minden olyan szolgáltatás, amelyet az állam vagy azok szervei finanszíroznak vagy szabályoznak.<sup>119</sup> Ez a megközelítés is mutatja, hogy az igazgatás-tudományi és igazgatási megközelítés alapvetően a jóléti állam szolgáltató szerepköréből indult ki, s arra kereste a választ, hogy az állam miként tudja a leginkább hatékonyan és eredményesen megszervezni a különféle közszolgáltatások nyújtását. Mivel az állam a szervezetét és működését *jogi szabályozókon* keresztül alakítja ki, ezért a fenti szemléletmód nagyban épít a jogtudomány – különösen a köz-igazgatási jogtudomány – megállapításaira is.

Az igazgatástudományi megközelítéseket többféleképpen csoportosíthatjuk. A hagyományos megközelítés alapján elkülöníthetjük a *service public* eszméjét központi elemként kezelő francia modellt, az azt részben követő dél-európai országok megközelítését. Ettől élesen elkülönül a német nyelvű államok felfogása, amelyek a közszolgáltatások körét a *Daseinvorsorge* modellje alapján értelmezik, valamint az angolszász, magánjogias, menedzsmentszemléletű rendszert.

A közszolgáltatás fogalmának meghatározásában kiemelt szerepet játszott a francia köz-igazgatás-tudomány és közigazgatási jogtudomány, amely a fenti jelenségeket a *service public* fogalmán keresztül értelmezte. A *service public* kérdésével a magyar közigazgatás-tudományban elsőként a MAGYARY-iskola foglalkozott. NAGY Marianna a koncepcióval összefüggésben jelzi, hogy „a kontraktuális felelősségre meghatározóak azok a fogalmi elemek, amelyek a *service public*-et jellemzik, függetlenül attól, hogy egy nemzeti jogrendszer elismeri vagy sem a fogalmat.” NAGY Marianna kutatása kiemeli, hogy a *service public* fogalma maga is jelentős változatosságot mutat, hiszen egyszerre jelenti a közszolgáltatást nyújtó szervezetet, a közszolgáltatást mint sajátos tevékenységet, egy társadalmi-gazdasági célkitűzést, a köztulajdon használatának módját, továbbá a köz szolgálatában működő etikát.<sup>120</sup> NAGY Marianna is kiemeli, hogy ez a közjogias megközelítés a 20. század folyamán közgazdasági elemekkel is bővült, s az eltérően jelent meg a francia modellt követő más államokban.<sup>121</sup> BALÁZS István a *service public horizontális* jellegét emeli ki, azaz, hogy egységes államfilozófiaként a közigazgatási jogi

<sup>117</sup> Ld. C. POLLITT – G. BOUCKAERT: *i. m.* 48. lj. 149-152.

<sup>118</sup> A fenti megközelítésre tételes jogi példa a – formai okból az Alkotmánybíróság által megsemmisített – 2003. évi XLIII. törvény 2. §-ának (1) bekezdésében meghatározott egészségügyi közszolgáltatás fogalom.

<sup>119</sup> Ez a közszolgáltatás koncepció tükröződik az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 2015. január 1-jétől hatályos 3. § (1) bekezdésében, amely szerint „[k]özfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat.” Azaz az Áht. szerint a közfeladat lényege, hogy 1. állam(igazgatás)i vagy önkormányzati feladat, 2. ezt jogszabály határozza meg az állam(igazgatás) vagy az önkormányzat részére.

<sup>120</sup> Hasonlóan: F. MODERNE: Les transcription doctrinales de l'idée de service public. In: F. MODERNE – G. MARCOU (eds.): *L'idée de service public dans le droit des états de l'Union Européenne*. L'Harmattan, Paris 2001. 6-19.

<sup>121</sup> Ld. NAGY: *i. m.* 110. lj. 189-192.

szabályozás „alapkövévé” vált. A közgazdasági elemekhez kapcsolódóan BALÁZS István megjegyzi, hogy ez a koncepció „a közhatalmi prerogatívák helyébe lépett úgy, hogy a közhatalom gyakorlását is közszolgáltatásnak tekintette”.<sup>122</sup> Ebben a rendszerben az állami és önkormányzati szervekre különösen jelentős szerepek hárulnak. Az önkormányzati feladatellátás tekintetében azonban fontos elem, hogy a *service public egy egységes rendszer*, így végső soron az önkormányzati feladatellátás ennek az egységes modellnek az egyik – több-kevesebb önállósággal rendelkező – alrendszere.

A *service public* eszméje jelentős hatással volt a német igazgatástudományra is.<sup>123</sup> Bár ezt a fogalmat a német jog- és igazgatástudomány nem vette át, de többen – így NAGY Marianna is – kiemelik, hogy ehhez hasonló fogalomként megjelent a *Daseinsvorsorge* fogalma<sup>124</sup>, amely „az állam minden olyan aktivitása, amelyet közérdekből biztosít polgárai számára, akár közjogi, akár magánjogi formában, és amelyek az állam szabályozása alatt állnak, legyen az közjogi vagy magánjogi szabályozás”.<sup>125</sup> Ezen fogalom csak részben fedi le a *service public* területét, ahhoz közelebb áll az ún. *öffentliche Anstalt* fogalma, amely „elsősorban azokat a szervezeteket foglalja össze, illetve azoknak a szervezeteknek a működési módja, amelyek közszolgáltatást szerveznek”. Ezek a fogalmak a magyar igazgatástudományra – amely jelentős részben hagyományosan német mintákat követ – a *service public* eszméjénél nagyobb hatást gyakoroltak. Így a magyar megközelítésben ezek a *közigazgatási intézményrendszerének* megközelítését befolyásolták erősen.<sup>126</sup>

Az angolszász államok igazgatástudománya menedzsmentszemléletű volt, így azok elsősorban a közgazdaságtudományban leírt kategóriákat alkalmazták, (új közmenedzsment), illetve az egyéb társadalomtudományok fejlődésével megjelentek az együttműködésre és a társadalmi hatékonyságra alapozó szempontok is (*új közszolgáltatás- New Public Service, NPS*).<sup>127</sup>

Összegezve kiemelhetjük, hogy a (köz)igazgatás-tudományi megközelítések az elmúlt évtizedekben a közszolgáltatás fogalmát formális módon értelmezték, azaz ebben a megközelítésben közszolgáltatásnak tekinthetők mindazon szolgáltatások, amelyeket az állam egy, a jogszabályokban meghatározott eljárás keretében közszolgáltatásnak minősít. A fenti meghatározással ugyanis nemcsak a klasszikus, állam által szervezett, hanem az állam által szabályozott szolgáltatások is bevonhatóak a közszolgáltatás fogalmának körébe.

Az állam a közszolgáltatások körének meghatározása során elsősorban az alkotmányokban megfogalmazott állami szerepfelfogásra alapozva határozza meg a közszolgáltatások körét. A modern demokratikus alkotmányok ugyanis pontosan meghatározzák az állam szerepét, kiterjedését, társadalmi hivatását. E tekintetben különösen jelentősek az állam jellegével kapcsolatos meghatározások, valamint az alapvető jogokat meghatározó fejezet(ek). Ez a megközelítés Magyarországon is erősen érvényesül. Így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése deklarálja a demokratikus jogállamiság elvét. Ez a rendelkezés megegyezik a korábbi Alkotmány szövegével, így a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglaltakra is figyelemmel, annak értelmezéséhez segítséget nyújthat több, korábbi döntés is. Az Alkotmánybíróság több határozatában – amelyek közül a legjelentősebbnek a 71/2002. (XII. 17.) AB határozatot tekinthetjük – éppen az e tárgyú

<sup>122</sup> Ld. BALÁZS: i. m. 85. lj. 38.

<sup>123</sup> A hatás tekintetében ld. részletesebben: In: G. MARCOU: Les services publics en droit allemand. In: F. MODERNE – G. MARCOU (eds.): *L'idée de service public dans le droit des états de l'Union Européenne*. L'Harmattan, Paris 2001. 84-89.

<sup>124</sup> Ld. A. HUCHLER: Grenzen der Reorganisation und Privatisierung der Daseinsvorsorge? Eine organisationsökonomische und risikosoziologische Perspektive. In: S. A. JANSEN – B. P. PRIDDAT – N. STEHR (hrsg.): *Die Zukunft des Öffentlichen. Multidisziplinäre Perspektiven für eine Öffnung der Diskussion über das Öffentliche*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007. 178-180.

<sup>125</sup> Ld. NAGY: i. m. 110. lj. 194.

<sup>126</sup> Ld. *uo.* 194-195.

<sup>127</sup> Ld. HORVÁTH M. T.: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2005. 58-62.

rendelkezésből kiindulva állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog alkotmányosan garantált tartalma az élet és az emberi méltóság biztosítása. Ezzel szemben a német Alaptörvény (Grundgesetz) 23. §-ának (1) bekezdése 1. mondata alapján – amely szerint a Német Szövetségi Köztársaság demokratikus, jogállami, szociális és föderatív elvek alapján működő állam – a Szövetségi Alkotmánybíróság a szociális jogok tartalmát széles körben értelmezte, s erőteljes alkotmányos védelemben részesítette azokat. Az alkotmányok államszerep-felfogásai a társadalom politikai, gazdasági és szociális értékfelfogását, valamint az állam gazdasági teherbíró-képességét tükrözik. Az értékek tekintetében a 20. század második felében egyfajta konvergencia volt megfigyelhető,<sup>128</sup> amelynek a legszembetűnőbb példája a már említett, az ENSZ égisze alatt elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. Bár még továbbra is jelentős különbségek figyelhetők meg elsősorban a humán közszolgáltatások fogalmának és terjedelmének értelmezése során, azonban a különböző nagy jóléti rendszerek – az angolszász, a latin, a német-porosz és a skandináv – közeledése kapcsán kiemelhetjük, hogy a fenti területeken is minden állam tekintetében megjelent – ha nem is a közvetlen állami feladatellátás – de a szabályozó, regulatív funkció.<sup>129</sup>

Az 1980-as években meginduló közszolgáltatási reformtörekvésekben *meghatározó szerepet játszott az állami költségvetési korlátok keményebbé válása*. Az 1970-es évek gazdasági válságát követően előbb a nyugati demokráciáknak, majd a jelentős részben a fenti gazdasági válság miatt meggyengülő és összeroppanó szocialista diktatúrák romjain létrejövő új demokráciáknak az 1990-es években éppen a gazdaság fejlődésének előmozdítása érdekében kellett felülvizsgálniuk a jóléti – s az új demokráciák esetében kifejezetten paternalista jellegű – közszolgáltatási rendszerüket. Az 1980-as évek szolgáltatási reformjainak gazdasági alapját az úgynevezett *kormányzati kudarcok elmélete* jelentette. A fenti, kezdetben a közösségi választások elméletéhez és a libertariánus megközelítésekhez kapcsolódóan a közgazdaság-tudományban megjelenő irányzat a keynesiánus piaci kudarcok elméletével szemben alkotta meg ezt a fogalmat. A keynesi közgazdaságtan az állami intervenciót ugyanis elsősorban arra alapozta, hogy a piac bizonyos problémákat – éppen az információk korábbiakban már jelzett manipulálhatósága miatt – nem tud megfelelően kezelni, ezért ezeket a piaci kudarcokat az államnak kell kezelnie. A keynesiánus közgazdaság-tudományi modell alapján a 20. század derekán számos területen az állam egy piacmentesített közszolgáltatási területet alakított ki.<sup>130</sup> Az elmélet képviselői ilyen kormányzati kudarcnak tekintették, hogy a közszolgáltatási rendszerben erősen jelen vannak az egyéni célok, hogy az állami feladatellátás költségei párhuzamos szolgáltatásokat finanszíroznak és folyamatosan emelkednek, valamint hogy a rendszer kiépítésével nem csökkentek, sőt bizonyos esetekben még nőttek is az elosztási egyenlőtlenségek.<sup>131</sup>

<sup>128</sup> A szociális rendszerek konvergenciája tekintetében l. HOFFMAN I.: A területi közszolgáltatások főbb európai szabályozási modelljei a szociális szolgáltatások biztosításában. In: HORVÁTH M. T. (szerk.): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Dialóg – Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2014. 108.

<sup>129</sup> KENDE Tamás ezzel kapcsolatban arról ír, hogy a „szolgáltató államot” felváltotta a „szabályozó állam”. Ld. KENDE T.: Közüzemekkel kapcsolatos politika. In: KENDE T. – SZÜCS T.: *Az Európai Unió politikái*. Osiris Kiadó, Budapest 2000. 595-596.

<sup>130</sup> Chris SAGERS szintén vitatja azt, hogy az állami szolgáltatás területei piacmentesek lennének. Álláspontja szerint a XIX. század végétől, XX. század elejétől kialakított versenyjogi szabályozás miatt ma már nincs lényegi különbség a piac és a kormányzat között, hiszen elvileg a szabadpiacon is széles körű közjogi tilalmak érvényesülnek a fogyasztóvédelemmel, a kartell- és monopóliumellenes szabályokkal. Emellett úgy látja, hogy a privatizáció és a kiszervezés sem csökkentette, sőt, növelte az állam részvételét, hiszen a szabályozó és szerződő hatóságok kialakításával jelentősen megnövekedett az államigazgatás létszáma és szabályozási területe, így az úgymond piaci szolgáltatások sem tekinthetők bürokráciától mentesnek. L. SAGERS: *i.m.* 112. ljj. 69-72.

<sup>131</sup> A közgazdaság-tudomány képviselői ezeket a piacmentes területeket (*non-market*) a keresleti és a kínálati oldal fő jellegzetességeivel jellemezték. Így Charles Wolf szerint a nem piaci kínálatot jellemzői, hogy 1. a nem piaci „termékek” (outputok) nehezen meghatározhatóak, 2. az output előállítója valamely kormányzati ügynökség vagy valamely monopólium, 3. az output előállítási technológiája alig ismert, 4., valamint, hogy a tevékenység eredménye nehezen mérhető. A nem piaci keresletet azzal jellemezte, hogy 1. kisebb a fogyasztói tolerancia, 2. erős az



A kormányzati kudarcokkal összefüggésben a közgazdaság-tudományban és az igazgatás-szervezésben erre a kérdésre több válasz született. Ezek közül a legjelentősebb az *új közmenedzsment* megközelítése volt, amely alapvetően azt a célt tűzte ki, hogy a piacoshítható szolgáltatások területén – kormányzati kontroll mellett – tegyük lehetővé a piaci szolgáltatásszervezést, valamint, hogy bizonyos szolgáltatások területén kvázi piaci megoldásokat alkalmazzon a közigazgatás. A közszolgáltatások körét a fenti alkotmányos, gazdasági keretek között a jogalkotó határozza meg. Ennek keretében arra törekszik, hogy a fenti elveket figyelembe vevő hatékony szolgáltatási rendszert alakítson ki, amely úgy elégíti ki a társadalmi szükségleteket, hogy közben a gazdasági racionalitásra is figyelemmel legyen. Az új közmenedzsment paradigmája az 1980-as és 1990-es évek amerikai és nyugat-európai reformjainak meghatározó eszméje volt.<sup>132</sup> A modellel szemben már az 1990-es évek közepén jelentkeztek az első kritikai észrevételek, amelyek annak a gazdasági szempontú hatékonyságra összpontosító egyoldalúságát bírálták. Miként már jeleztük, a *governance* és az ahhoz kapcsolódó új közszolgáltatási modellek a társadalmi hatékonyságot és az azt elősegítő egyeztetési technikákat, míg a *neoweberiánus* elképzelések a hagyományos weberi eszmék és a közjogias megoldások alkalmazását preferálták. Az egyes elméletek közös vonása, hogy *mindegyik szükségesnek tartja, hogy a közszolgáltatások körét egy sajátos eljárásban határozzák meg*.<sup>133</sup>

Az igazgatástudományokban általában arra törekszenek, hogy egy adott ágazat tekintetében egyértelműen és vitathatatlanul meghatározható legyen, mely szolgáltatások minősülnek közszolgáltatásnak, s hogy ezek nyújtásával kapcsolatban az államnak – ideértve a helyi önkormányzatokat is – milyen feladatai vannak (különös tekintettel arra, hogy a közhatalom szolgáltat-e vagy csak szabályoz). Jelenleg ez a szemlélet tükröződik a fejlett – posztindusztriális – államok szolgáltatás-szervezési igazgatásában, így Magyarországon is. Hazánkban egy adott szolgáltatást magas szintű jogszabályok minősítenek közszolgáltatássá. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján amennyiben a szolgáltatás alapvető jogokhoz és kötelezettségekhez kapcsolódik, abban az esetben csak törvényben lehet az alapvető szabályokról rendelkezni. A közszolgáltatásokra vonatkozó részletes szabályok meghatározására – amelyek többek között a szolgáltatás mérhetőségét, összehasonlíthatóságát teremtik meg, s egyben a finanszírozás alapjául is szolgálnak – rendszerint végrehajtási rendeletekben kerül sor. A törvényi és a rendeleti joganyag – szerencsés esetben – egyértelműen meghatározza, hogy az adott területen mely elvárások, szolgáltatások tekinthetők közösségi szolgáltatásnak.

A fenti területen az igazgatás-tudományi vizsgálatok egyik legelső kérdése, hogy *mit minősítünk állami feladatellátásnak*. Már jeleztem, hogy a korábbi megközelítés szerint a szolgáltatás nyújtása tekinthető állami szerepvállalásnak (a „szolgáltató állam” koncepciója), azonban a 20. század utolsó negyedében elterjedt a „szabályozó állam”, valamint a 20. század végén az együttműködő állam koncepciója. A *szolgáltató állam* modelljében az egyes közszolgáltatásokat az állam vagy saját *közigazgatási szervei útján*, vagy a közigazgatáshoz többé-kevésbé kapcsolódó *közüzetek és közüzemek, közvállalatok útján*, vagy – kivételesen – *állami tulajdonú magánjogi személyeken* keresztül látják el, azaz ebben a modellben az állam a szolgáltatás *nyújtásáért* tartozik felelősséggel. A szolgáltató állam modelljében is lehetséges, hogy közszolgáltatásokat magánszervezetek lássanak el, ennek formája azonban jellemzően valamilyen közjogias megállapodás (szerződés).<sup>134</sup> A szolgáltató állam koncepciója a 2008/2009-es gazdasági

---

intervenció, amelynek nem gazdasági, hanem (politikai) érdekek képezik az alapját, 3. a beavatkozások során preferálják az erős intervenciós eszközöket, 4. csak rövid távú elemekre van figyelemmel, valamint 5. elvállik a hasznok élvezője és a költségek fizetője. Ld. részletesebben: C. WOLF: *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. RAND, Santa Monica (CA, USA) 1993. 37-45.

<sup>132</sup> Ld. HORVÁTH M. T.: i. m. 127. l. 23-48.

<sup>133</sup> Ld. POLLITT – G. BOUCKAERT: i. m. 48. l. 19-22.

<sup>134</sup> A hagyományos szolgáltató állami modellt leginkább a francia közigazgatási jog dolgozta ki. A francia jogban a közüzemek, közvállalatok egyértelműen közigazgatási jogi joggalanyok tekinthetők, működé-

válságot követően ismét erősebben van jelen a modern államok rendszereiben.<sup>135</sup> A szabályozó állam koncepciója szerint az állam feladata nem a közszolgáltatások nyújtása, hanem a közszolgáltatások szervezése. Az államnak ebben – elsősorban a szolgáltatások és a verseny szabályozásán keresztül – azt kell biztosítania, hogy a jogalanyok (a közszolgáltatás jellegétől függetlenül a személyek, vagy csak az állampolgárok, illetve azok normatív módon meghatározott csoportjai) egyenlően hozzáférhessenek az adott szolgáltatásokhoz. Az egyenlő hozzáférés elvét a hatályos (közösségi és nemzeti) jogban – elsősorban az infrastrukturális az egyetemes (univerzális) szolgáltatás jeleníti meg.<sup>136</sup> A szabályozó állam koncepciójával párhuzamosan kialakult a szolgáltatási szerepkörök elhatárolásának az elmélete is. Ez a rendszer – összefüggésben a közszolgáltatások 1980-as években meginduló és erősödő liberalizációjával és privatizációjával – a korábban egységesnek tekinthető – s jellemzően egy szerv által ellátott – szolgáltatásszervezői szerepkört több, egymástól elkülönült szerepkörre osztotta. Így megkülönböztette a szabályozó szervi feladatokat, amelyeket jellemzően a közigazgatás – különösen az ebben az időszakban megjelenő szabályozó hatóságok<sup>137</sup> útján – lát el, a szolgáltatás-vásárlói, finanszírozói feladatokat, valamint a (tényleges) szolgáltatói funkciókat.<sup>138</sup>

A különféle közszolgáltatások körében az állam a szolgáltatási funkciók megosztása során eltérő szolgáltatási funkciókat tartott fenn magának. Az 1980-as évektől kezdve egyre elterjedtebbé vált a magánszervezetek általi feladatellátás. Ezekben az esetekben a feladatot profitorientált piaci szereplők látják el egy korlátozott piaci verseny keretében. Az állam feladata ennél a modellnél kizárólag a verseny és a szolgáltatás szabályozása, azaz ebben az esetben az állam a különféle szolgáltatási funkciók közül a szabályozó szervi (szabályozó hatósági) szerepet tartotta fenn magának. Ezt a modern demokráciák elsősorban a valós piaccal rendelkező, gazdasági, infrastrukturális közszolgáltatások körében alkalmazzák. A piacosítható, illetve kvázi piaccal rendelkező humán közszolgáltatások körében az állam (és a helyi önkormányzatok) a szabályozó közhatalmi feladat mellett ellátják a szolgáltatás-vásárlói (finanszírozói) funkciót is. Ebben az esetben a szolgáltatások piacán továbbra is az állam rendelkezik a legnagyobb befolyással, ám az ellátásokat sok esetben nem maga nyújtja. Ezen körben az államok (és a helyi önkormányzatok) gyakran az úgynevezett piaci típusú eszközökkel éltek, amelyek alkalmazása során a szolgáltatást gyakran nem az állam (és a helyi önkormányzatok) szervei nyújtják, az ő beavatkozási lehetőségeiket a szabályozási feladaton túl az állami támogatások jelentik. A piaci típusú eszközök körébe elsősorban a kisserződést (kisservezés), a Public Private Partnershipet (PPP), valamint az utalványokat (voucher) sorolhatjuk.<sup>139</sup>

A piaci eszközök alkalmazása, valamint a közvetlen állami szolgáltatásnyújtás – ágazatonként eltérő mértékű – leépítése miatt felértékelődött a közszolgáltatások jogi szabályozása. A szolgáltatási szerepek megosztásával, a korábbi tulajdonosi irányítás megszűnésével az államnak a közszolgáltatások nyújtására alapvetően jogi eszközök állnak a rendelkezésére. A fenti fejleményekre tekintettel a közigazgatás-tudomány hagyományos megközelítése a 20. század

---

sük a közigazgatási jog hatálya alatt áll, személyzetük köztisztviselőnek tekinthető. A német-porosz mintájú közigazgatásokban a fenti intézményeket közintézetként közjogi jogalanyként tartják számon, s működésüket a közigazgatási jog részletesen szabályozza. Mindezekre tekintettel Lőrincz Lajos a fenti szerveket „paraadminisztratív szervekként” jelölte meg. Berényi Sándor ezeket a szerveket „közjogi jellegű, a közigazgatáshoz közvetlenül kötődő megvalósító intézményeknek és szervezeteknek” nevezte. Ld. HORVÁTH M. T.: i. m. 127. lj. 47-48., LŐRINCZ: i. m. 8. lj. 249. és BERÉNYI S.: i. m. 96. lj. 428.

<sup>135</sup> Ld. részletesebben: WOLLMANN – KUHLMANN: i. m. 21. lj. 7-9.

<sup>136</sup> Ld. VARJU M.: A közszolgáltatási piacon történő állami szerepvállalás keretei az Európai Unió jogában. In: HORVÁTH M. T. (szerk.): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Dialóg – Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2014. 163-164., valamint

<sup>137</sup> A magyarországi szabályozó hatóságokkal kapcsolatban l. részletesen: FAZEKAS J.: Szabályozó hatóságok és önálló szabályozó szervek Magyarországon. In: FAZEKAS M. (szerk.): *Új Generáció a közigazgatás-tudományok művelésében. Posztdoktori konferencia, Budapest 2013. június 6-7*. ELTE ÁJK, Budapest 2013. 103-116.

<sup>138</sup> Ld. HORVÁTH M. T.: i. m. 71. lj. 108-109.

<sup>139</sup> Ld. uo. 101-120.

utolsó negyedében tarthatatlanná vált. Az elmúlt néhány évtized szabályozási és szolgáltatás-szervezési változásai alapján igazgatástudományi megközelítésben *ma alapvetően azokat a szolgáltatásokat tekinthetjük közszolgáltatásnak, amelyeket az állam közvetlenül nyújt, finanszíroz vagy szabályoz.* A fenti fogalom *általános jelleggel* határozza meg a közszolgáltatások körét. Az, hogy egy adott esetben mi minősül közszolgáltatásnak, elsősorban a különféle szolgáltatási szerepet ellátó hatóságok döntésein keresztül realizálódik: azaz, hogy a szabályozó, vagy a szolgáltatásvásárló (finanszírozó) hatóság elismeri-e az adott szolgáltatás közösségi jellegét. Ennek az elismerésnek a szabályait a joganyag részletesen rendezi. Az *együttműködő állam elképzelése* mind a szolgáltató, mind a szabályozó állami paradigmához kapcsolódhat, de a jellemzően a szabályozó állami koncepcióhoz illeszkedik. Ez a modell az egyéni felelősségre épít, s az öngondoskodás mellett a szolgáltatásokban résztvevők, valamint az ő érdekeiket képviselő szervezetek bevonását is szükségesnek tartja a szolgáltatásokkal kapcsolatos döntések meghozatalában.

iv) *A közszolgáltatások közösségi jellege a jogtudomány és a tételes jog megközelítésében*

A magánosítás, a közvetlen állami szolgáltatásszervezés visszaszorulása *a jogi szabályozók felértékelődéséhez vezetett.* Az állam elsőként a gazdasági és infrastrukturális közszolgáltatások területéről vonult vissza. Ez a folyamat nagyjából az európai integrációval együtt indult meg, ezért az integráció elsőként e szolgáltatások tekintetében határozott meg olyan szabályokat, amelyek a későbbi jogtudományi megközelítés alapjául is szolgáltak. A közszolgáltatás, általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmának a közösségi jogi dokumentumokban és szabályozókban történő megjelenéséről és jogi jellemzőiről már korábban szóltam. E körben bemutattam, hogy a tételes jogban az egyes közszolgáltatásoknak jellemzően nincs tételes fogalom-meghatározásuk, a meghatározás gyakorlatilag az alapjogszabályból és a kapcsolódó végrehajtási szabályok rendszeréből olvasható ki. Amennyiben mégis megkísérlik a jogszabályok a fogalomalkotást, abban az esetben rövid, formai szempontú és ágazati hatókörű meghatározásra kerül sor.<sup>140</sup> Ez a minta a tagállamok jogalkotására is jelentős hatással volt, így több magyar jogszabály is ezt a modellt követi. A harmadik megoldást az általánosításra törekvő fogalom-meghatározások jelentik, ezek azonban jellemzően nem elsődlegesen közszolgáltatási jellegű jogszabályok.<sup>141</sup> Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény – 2015. január 1-jétől – hatályos – *közfeladat* fogalma pedig egy formai alapú fogalom-meghatározási módszert alkalmazott, amely a feladat állami (önkormányzati) jellegében és szabályozottságában látta a feladat köz-jellegét.

2. *A közszolgáltatások különféle értelmezéseinek hatása az önkormányzati feladatellátás rendszereire*

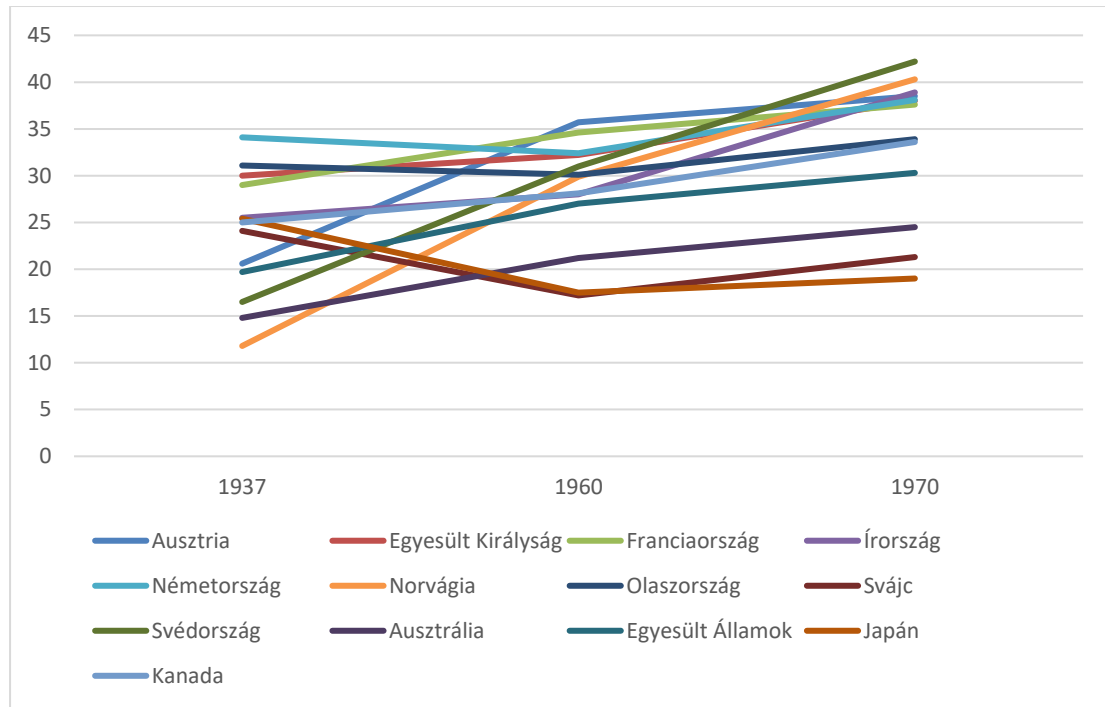
A különféle közszolgáltatási elméletek az önkormányzati feladatellátásra is jelentős hatást gyakoroltak. Az előzőekben jelzett paradigmák általában értinették a közszolgáltatások egészét, azonban ezek a megközelítések a helyi autonómiák tekintetében is fontos megállapításokat tartalmaztak, amelyek hatottak a helyi feladatellátásra. A következőkben ezeknek az értelmezéseknek a változásait tekintem át röviden.

<sup>140</sup> L. VARJU M.: *i. m.* 130. ljj. 161-162.

<sup>141</sup> E tekintetben l. az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 3. §-ának d) pontjában alkalmazott közszolgáltatási fogalom-meghatározást, valamint a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 4. §-ának f) pontjában történő meghatározást.

## a) A jóléti állam kiépülése: a szolgáltató állam paradigmái

Az előző pontban is jeleztem, hogy a második világháború befejeződését követő három évtized a jóléti állam kiépülésének időszaka volt a fejlett ipari (majd posztindusztriális) államokban, amelynek keretében az államháztartás kiadásai nemcsak nominálisan, hanem a GDP arányában is jelentősen megnöttek.

3. ábra Az államháztartás kiadásai a GDP százalékában 1937-1970<sup>142</sup>

Az államháztartás szerepének növekedése jelentős részben a humán-közzolgáltatások bővülésével függött össze. Mivel az egyes szolgáltatások körében – ha eltérő mértékben és súllyal is – de az önkormányzati szféra valamennyi államban jelen volt, ezért az önkormányzatok nemzetgazdasági súlya is megnőtt ebben az időszakban.

Az önkormányzatokat érintő közzolgáltatási paradigmák közül a kontinentális területen a *service public* és a *Daseinvorsorge* eszméje<sup>143</sup> jelent meg erőteljesen, amely az ún. *integrációs önkormányzati megközelítésekben*<sup>144</sup> tükröződött. A *service public* eszméje alapján a közzolgáltatásokat a közjog által szabályozott körben, közvetlen állami feladatellátással, vagy közjogi szerződéssel magánjogi vagy közjogi szervezetek látják el. A közzolgáltatás-szervezésnek ebben a rendszerben *közjogi felelőse és kötelezettje van*, aki egyben ellátja a tényleges szolgáltató ellenőrzését illetőleg felügyeletét is. A *service public* élesen elhatárolja a köz- és a magánpiac viszonyait, ugyanis ezen elv alapján a közzolgáltatás nem irányulhat alapvetően kereskedelmi tevékenységre, kivéve, ha a hely lakosok igényeinek kielégítésére a piaci szereplők nem képesek. Az elv egyik – már korábban is említett – jellemzője, hogy a *service public*-et egy egységes rendszerként kezeli, így a helyi feladatellátás is ennek az egységes rendszernek a része, igaz, annak egy viszonylag önálló alrendszerének tekintik. Ez az önállóság elsősorban az önkormányzatok általános hatáskörében nyilvánul meg, azaz a fenti megközelítés lehetővé teszi hogy az önkormányzat önállóan is felvállalhassa helyi közügyek ellátását, akár közzolgáltatások szervezésével is.<sup>145</sup> A *service public* eszméjének centralizáltsága azonban nem az

<sup>142</sup> Forrás: MURAKÖZY L.: *i. m.* 106. l. 54.

<sup>143</sup> Ld. NAGY M.: *i. m.* 110. l. 189-198.

<sup>144</sup> Ld. HORVÁTH M.: *i. m.* 71. l. 87.

<sup>145</sup> Ld. részletesebben: G. GROSSI – G. MARCOU – C. REICHARD: Comparative aspects of institutional variations for local public service provision. In: G. MARCOU – H. WOLLMANN (eds.): *The Provision of Public Services in*

állami feladatellátás elsődlegessén alapult, hanem azon, hogy az egységes kereteket kell megfelelően biztosítani. Azaz a fenti keret nem az állami szervezés elsődlegességét, hanem az állami *felügyelet* biztosítását követelte meg végső soron. Így az önkormányzatok feladatai akár széles körűek is lehetettek, azonban a széles feladatokhoz általában erőteljes állami felügyeleti jogosítványok kapcsolódtak.<sup>146</sup> A német *Daseinvorsorge* megközelítése kevésbé volt centralizált, azonban az állami felügyelet ott is jelen volt, igaz ez elsősorban a hagyományos *törvényességi felügyeletre* terjedt ki. A jóléti állam kiépülése azonban a német önkormányzati elképzelésekre is hatott: az önkormányzatokra mint az állami szuverenitás által létrehozott, azonban alkotmányban garantált önállósággal rendelkező *integrációs pontokra* tekintettek.<sup>147</sup>

Az Egyesült Királyságban szintén ezt az időszakot tekintik az önkormányzatok „aranykorának”. Jóllehet a második világháborút követően az egységes, alanyi jogú egészségügyi ellátórendszert az államigazgatás szervezte meg, azonban a hagyományosan önkormányzati feladatnak minősülő közszolgáltatások – így például az oktatásügy és a szociális ellátások – fejlesztése és bővítése, valamint az önkormányzati segélyezési rendszer kiterjesztése szintén az önkormányzati feladatellátás szerepének növekedésével járt.<sup>148</sup> Azonban ennek a kérdéskörnek nem volt külön megjelenő elméleti vonulata. Az Egyesült Államokban az önkormányzati szerepkör az angol mintához hasonlóan változott, azzal, hogy ott nem épült ki egységes, alanyi jogú egészségügyi ellátórendszer, s az önkormányzati rendszer egészét ebben az időszakban

Az 1970-es évek világgazdasági válságai azonban a jóléti expanziós időszak végét jelentették, s miként jeleztem, az 1970-es évek végétől, de különösen az 1980-as évektől kezdődően egy új paradigma, az új közmenedzsment jelent meg, amely az önkormányzati szolgáltatás-szervezésre is jelentős hatást gyakorolt.

*b) Az új közmenedzsment és az önkormányzatok: az önkormányzatiság „dagálya”*

Az új közmenedzsment paradigmája jelentős változást hozott az önkormányzatisággal kapcsolatos megközelítésekben. A második világháborút követő időszakban az önkormányzatok szerepe folyamatosan nőtt, azonban ez elsősorban a jóléti expanzióval függött össze, amelynek keretében került sor a helyi feladatok bővítésére is.

Az új közmenedzsment szolgáltatás-szervezésének azonban egyik fontos eleme volt a *közszolgáltatási rendszer központosítottságának oldása*. Ezt az új közmenedzsment elképzelése több módon kívánta megvalósítani: egyrészt a közszolgáltatások körében az *állami feladatellátás szerepét kívánta visszaszorítani*, és a közjogias szolgáltatás-szervezése eszközök helyett a magánjogi, piaci eszközöket kívánta erősíteni – ahogyan erről az előző pontban már részletebben szóltam. A közszolgáltatások központosítottságának oldása, a verseny, mint központi érték azonban az önkormányzatok megítélésére is jelentősen hatott.<sup>149</sup> Az önkormányzatokra, mint kisebb méretű helyi egységekre ugyanis központi szereplőként tekintettek ezek a megközelítések. Egyrészt a közszolgáltatások önkormányzatokra telepítésével a korábban egységes állami rendszerek centralizáltsága megszűnik. Így egyrészt verseny alakul ki az (állami) közszolgáltatók között, ugyanis a korábban egyedüli szolgáltatót több szolgáltató váltja fel. Általában ennek a versenynek az erősítése érdekében sok esetben az ágazati jogszabályok a – a szolgáltatás biztosítása közjogi kötelezettségének érintetlenül hagyásával – lehetővé tették a szabad intézményválasztás lehetőségét, így lényegében az önkormányzatok által nyújtott szolgáltatások között

*Europe. Between State, Local Government and Market.* Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2010. 219-220.

<sup>146</sup> Ld. részletesebben: P. GONOD: Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Frankreich. In: A. VON BOGDANDY – S. CASSESE – P. M. HUBER (hrsg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band V Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge.* C. F. Müller, Heidelberg 2014. 184-185.

<sup>147</sup> Ld. részletesen W. KAHL: *Die Staatsaufsicht.* Mohr Siebeck, Tübingen 2000. 256-267.

<sup>148</sup> Ld. D. WILSON – C. GAME: *Local Government in the United Kingdom.* Macmillan, London 2011<sup>3</sup>. 59-60.

<sup>149</sup> Ld. HORVÁTH M.: *i. m.* 71. lj. 110-111.

egyfajta verseny alakult ki.<sup>150</sup> Másrészt a kisebb szolgáltatásszervezési egységek nyitottabbak a kiszerzésre, így szélesebb körben lehetett az esetükben alkalmazni a szolgáltatási versenyt is. Úgy vélték, hogy mindezen, a szolgáltatás-szervezést hatékonyabbá tevő intézkedésekkel az államháztartási kiadások is csökkenthetőek. A költségsökkentés több országban megjelent tényezőként. Jóllehet erősen – elsősorban az NPM kritikusai által – vitatott, hogy a költségsökkentésnek mi volt az oka, ugyanis több szerző azt emeli ki, hogy az átszervezés lehetővé tette a lopakodó forráskivonást is.<sup>151</sup> Az új közmenedzsment hatása az angolszász világon kívül a kontinentális államokra is befolyást gyakorolt, így különösen a német modellben, valamint részben az az 1980-as évektől induló francia decentralizációs reformokra is hatott. *Így az önkormányzati feladatellátás területén is egyfajta konvergencia jelent meg a gyakorlatban, azaz a nyugati liberális demokráciák és az 1990-es évektől a rendszerváltó kelet-közép-európai államok önkormányzati rendszereinek változásai viszonylag azonos irányúak voltak.*<sup>152</sup>

Az új közmenedzsment által befolyásolt reformokkal kapcsolatban az 1990-es évek közepétől egyre több kritika fogalmazódott meg, amelyek elsősorban a közszolgáltatások hatékonyságának kérdéseire összpontosítottak. Így az ezredforduló időszakától a paradigmák versenye jelentős mozgásokat eredményezett az önkormányzatiság kérdéseivel kapcsolatban.

*c) A paradigmák versenye az 1990-es évektől: az önkormányzati rendszerek ellentétes mozgásai*

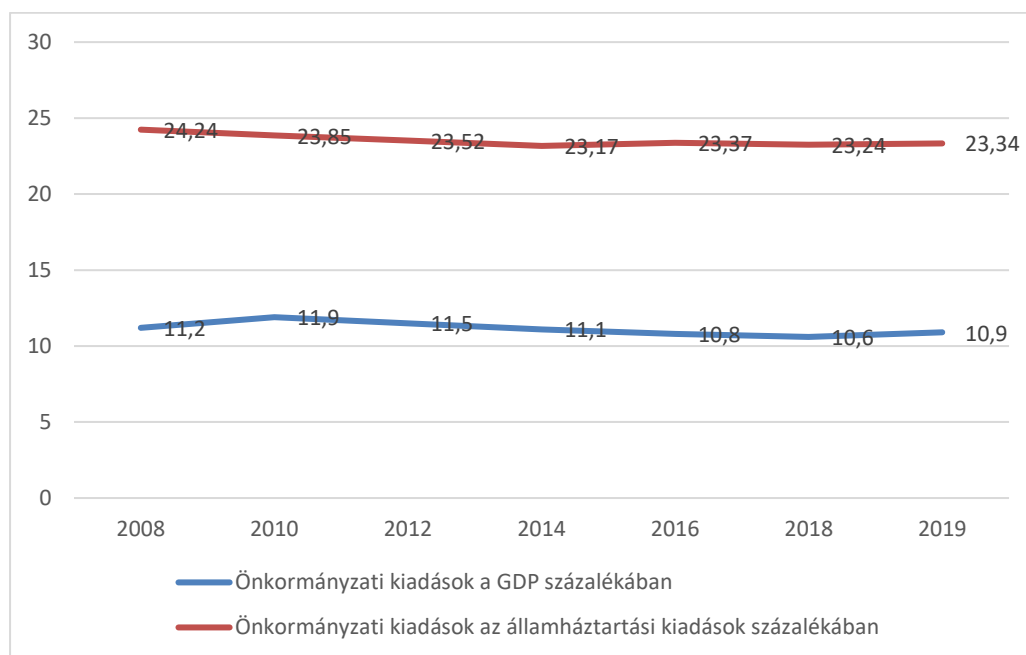
Az 1990-es évek végétől az önkormányzati rendszereket érő kihívások, valamint az új közmenedzsment által befolyásolt reformok egyes diszfunkcionális elemei – amelyekről az előző pontban már röviden szóltam – az önkormányzatiságot érintően is fontos változásokat hoztak. Ezeket a változásokat és reformokat különösen hangsúlyossá tette a 2008-2009-es válság, valamint az azzal kapcsolatban felmerülő kihívások. Amennyiben az európai államokra tekintünk, akkor azt emelhetjük ki, hogy az önkormányzatiság 1980-as és 1990-es évekbeli „dagálya” után a 2000-es és különösen a 2010-es évek egyfajta „apályt” hoztak, amely elsődlegesen az önkormányzati kiadások arányának a GDP-khez viszonyított csökkenésében nyilvánult meg. Így az önkormányzatok szerepe a gazdaágon belül csökkent. Így azt emelhetjük ki, hogy egyfajta re-centralizáció körvonalazódik. Ez azonban nem ennyire egyértelmű, ha azt vizsgáljuk, hogy hogyan változott az államháztartási kiadásokon belül az önkormányzati kiadások aránya. Bár itt is csökkenő tendencia figyelhető meg az Európai Unió tagállamaiban, azonban a csökkenés nem túl jelentős (2008 és 2018 között 1 százalékpontnyi – ld. 4. ábra).

<sup>150</sup> Ld. P. JOHN: *Local Governance in Western Europe*. SAGE, London (UK) – Thousand Oaks (CA, USA) – New Delhi 2001. 100.

<sup>151</sup> Anglia esetében ld. D. M. SMITH – E. WISTRICH: *Devolution and Localism in England*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2014. 110-111.

<sup>152</sup> Ld. részletesebben MARCOU – VEREBÉLYI (eds.): *i. m.* 14. lj. 233-236.

4. ábra Az önkormányzatok kiadásai a GDP és az államháztartás összes kiadásának a százalékában az EU tagállamaiban (EU-28) 2008 és 2019 között<sup>153</sup>



A kismértékű recentralizáció mögött azonban a paradigmák sajátos sokszínűsége húzódik meg, amelyek az egyes államokban rendszereire különböző hatást gyakoroltak.

i) *Decentralizáció új köntösben: a hálózatos önkormányzati igazgatás paradigmája*

Az új közmenedzsmentet érő első komolyabb kihívás a skandináv területekről indult. Az új paradigmának különböző tudományos hátterei voltak. Egyrészt a társadalomtudományokban – így az igazgatástudományokban – is világossá vált, hogy az önkormányzati közszolgáltatási rendszer sokkal összetettebb annál, minthogy az államigazgatással való kapcsolata – azaz a centralizáció vagy a decentralizáció – önmagában meghatározná. Ez a felismerés összefüggött a társadalomtudományok hálózati megközelítésével. Elsősorban a számítástechnika és ahhoz kötődően a matematika fejlődésével ugyanis a 20. század utolsó évtizedeiben egy új tudomány jelent meg, amely a különféle természeti, majd később társadalmi hálózatokat elemezte és segítette elő azok pontosabb megismerését és leírását. A társadalomtudományokban a hálózatos szemlélet elsőként gazdaságtudományokban jelent meg, de a vállalati hálózatok vizsgálata már átvezetett a szociológia és az igazgatástudományok területére is.<sup>154</sup>

A hálózattudományok fejlődése mellett a hagyományos önkormányzati közszolgáltatás-szervezési modellek újragondolását tették szükségessé az új közmenedzsment által befolyásolt refomok is, amelynek eredményeként a helyi közszolgáltatások körében a nem állami szereplők jelentősége is megnőtt.<sup>155</sup>

<sup>153</sup> Forrás: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (letöltés ideje: 2020. 05. 31.). Az ábra az adatok feldolgozásán alapuló, saját szerkesztés.

<sup>154</sup> Ld. BARABÁSI A.-L.: *A hálózatok tudománya*. Libri, Budapest 2016. 45-49.

<sup>155</sup> Ld. T. BRANDSEN – V. PESTOFF: Co-Production, The Third Sector and The Delivery of Public Services. An Introduction. In: T. BRANDSEN – V. PESTOFF (eds.): *Co-Production. The Third Sector and The Delivery of Public Services*. Routledge, Abingdon (UK) – New York (NY, USA) 2008. 3.

Harmadrészt az is világossá vált, hogy a közszolgáltatások körében a szolgáltatásban részesülők nem egyszerűen igénybevevői a szolgáltatásnak, hanem részvételükkel maguk is formálják azt, így a szolgáltatásokról való döntésekbe is indokolt bevonni őket, különös tekintettel a szolgáltatások hatékonyságát javító bizalmuk megerősítése érdekében.<sup>156</sup>

Ennek megfelelően egy újfajta megközelítés alakult ki, amely a helyi közszolgáltatások vizsgálata körében nemcsak a centralizáció és a decentralizáció viszonylatában elemezte az önkormányzati feladatellátást, hanem atekintetben is, hogy ez hogyan illeszkedik a különféle társadalmi hálózatokba. Ez a paradigma az önkormányzatiság hagyományos értelmezésén túl azt is fontosnak tartotta, hogy a lehetőleg helyben hozott döntésekbe vonják be az érintetteket, az ellátottak képviselőit is, mint a szolgáltatások társalkotóit. A fenti megközelítés a centralizált szolgáltatási rendszerekre is hatást gyakorolt, így egyes – a későbbiekben részletesen bemutatandó – államigazgatások által szervezett szolgáltatások körében is lehetővé tette a helyi közösségek – így az igénybevevőkön túl a helyi önkormányzatok – bevonását is, ezzel egy másfajta decentralizációs logikát meghonosítva.<sup>157</sup>

ii) *Recentralizáció „újrátöltve”: a neo-weberi állameszme és a helyi önkormányzatok*

Az 1990-es évek második felétől az új közmenedzsment által befolyásolt reformokkal szembeni kritikák körében egy másik paradigma is körvonalazódni kezdett. Ez elsősorban a német nyelvterületen jelent meg, s tort előre. Kiindulópontját az jelentette, hogy az új közmenedzsment által befolyásolt reformok hatékonysága nehezen állapítható meg, azonban az új megoldásokkal a hagyományos szolgáltatásszervezési rendszereket jelentősen megújító és azok működését felborító megoldásokat vezetett be. Éppen ezért a kritikák alapvetően a *hagyományos, bürokratikus igazgatás értekeinek érvényesítését* tartották fontosnak. Álláspontjuk szerint a jogilag pontosan szabályozott, a jogállami igazgatás kereteit minden körülmények között szem előtt tartó, közjogias szolgáltatás-szervezés kellően hatékony tud lenni, ugyanis a jogállami garanciák, az érintettek számára adott jogorvoslati lehetőségek biztosítják azt, hogy a szolgáltatás-szervezés kiegyensúlyozott, hatékony és az egyéni jogokat megfelelően biztosító legyen. Ez a paradigma az egységes, bürokratikus szervezett, mérhető megoldások hangsúlyozásával végső soron egyfajta *recentralizációs modellként* szolgált.<sup>158</sup> Jóllehet a paradigma a német területen alakult ki, azonban a 2008-2009-es válságot követő kelet-közép-európai és a dél-európai önkormányzati és közszolgáltatási reformokra is jelentős hatást gyakorolt, amely hatás jól tükröződik az itt lejátszódó recentralizációs folyamatokban.<sup>159</sup>

Az önkormányzati szolgáltatásokat az elmúlt évtizedekben a közszolgáltatási paradigmák jelentősen befolyásolták. Az új közmenedzsment reformjához kötődő „dagály” után egy újfajta recentralizáció is megjelent. A paradigmák versenye egy sajátos jelenséget is eredményezett: ahogyan a későbbiekben bemutatjuk, az európai államokon belüli szolgáltatási konvergenciafolyamatok jelentősen átalakultak, az önkormányzati szolgáltatások szerepében új törésvonalak alakulnak ki. A törésvonalakat szemlélteti az 5. ábra, amely egyes skandináv, dél-európai államok és a visegrádi államok önkormányzati kiadásainak az államháztartás összes kiadásából való arányának változását mutatja be 2008 és 2018. között.

<sup>156</sup> Ld. részletesebben: T. BRANDSEN – M. HONING: Definitions of Co-Production and Co-Creation. In: T. BRANDSEN – T. STEEN – B. VERSCHUERE (eds.): *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services*. Routledge, Abingdon (UK) – New York (NY, USA) 2018. 27-28.

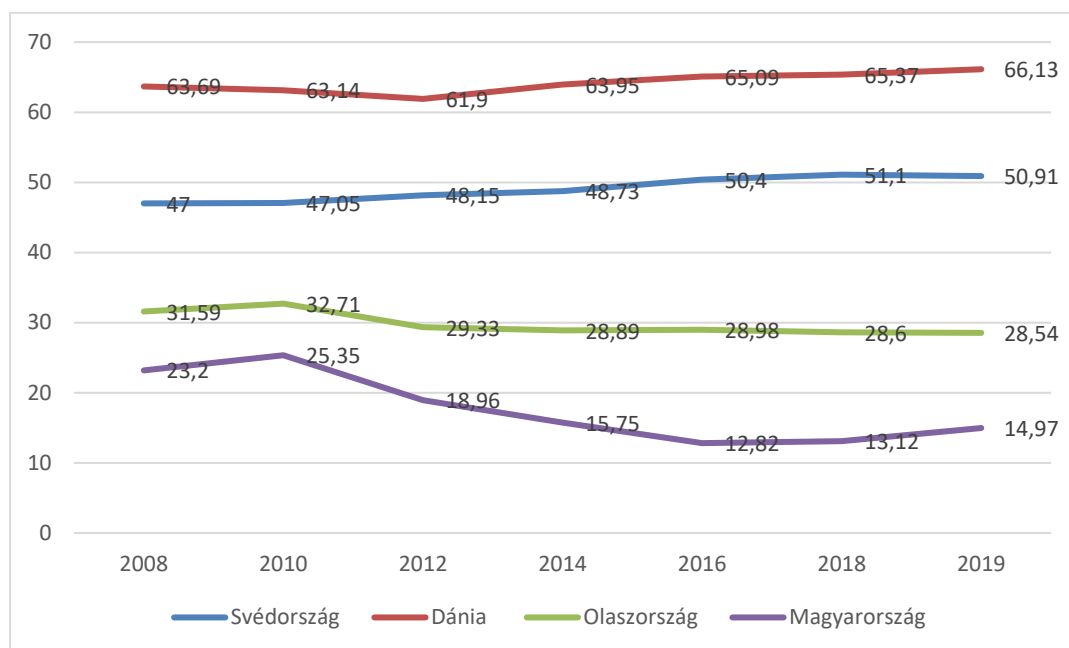
<sup>157</sup> Ld. HORVÁTH M.: i. m. 71. l. 88.

<sup>158</sup> Ld. részletesebben: S. KUHLMANN: Verwaltung in Vergleichenden Politikwissenschaft. In: H-J. LAUT – M. KNEUER – G. PICKEL (hrsg.): *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*. Springer VS, Wiesbaden 2016. 353-354.

<sup>159</sup> Ld. H. BYRKJEFLOT – P. DU GAY – C. GREVE: What is the 'Neo-Weberian State' as a Regime of Public Administration. In: E. ONGARO – S. VAN THIEL (eds.): *The Palgrave Handbook of Public Administration Management in Europe*. Palgrave Macmillan, London 2018. 992-993.



5. ábra Önkormányzati kiadások részesedése az államháztartás összes kiadásaiból (%-ban) a Svédországban, Dániában, Olaszországban és Magyarországon (2008-2019)<sup>160</sup>



### 3. A humán-közszolgáltatások köre, értelmezése és csoportosítása<sup>161</sup>

A humán-közszolgáltatások értelmezése körében egyrészt rögzítenünk kell, hogy ezek a szolgáltatások *közszolgáltatások*. A disszertáció vizsgálódási körének pontos meghatározása érdekében azt is meg kell vizsgálni, hogy melyek a humán-közszolgáltatásokkal kapcsolatos fontosabb megközelítések és fogalmi keretek.

#### a) A humánszolgáltatások értelmezései

A humánszolgáltatások értelmezése a vizsgálat tárgyának kijelölése szempontjából kiemelten jelentős. Elsőként azt kell megvizsgálni, hogy a *humánszolgáltatások* és a *humán-közszolgáltatások* mennyiben jelennek meg az egyes államok jog- és igazgatástudományaiban, megállapítható-e közös elem a szolgáltatások tekintetében, valamint a tudományos vizsgálat hasonló jellegű szolgáltatásokként kezeli-e őket. Így először a nemzetközi szakirodalomban vizsgálom a humánszolgáltatások helyét és szerepét. A nemzetközi szakirodalom áttekintését követően a humánszolgáltatások hazai értelmezéseit, valamint közszolgáltatási jellemzőit tekintem át, különösen az elmúlt évek viszonylag jelentősebb, közszolgáltatás-szervezési szakirodalmának eredményeire figyelemmel.

#### i) A humánszolgáltatások értelmezései az egyes országok jog- és igazgatástudományi rendszereiben

A humánszolgáltatások fogalma eltérően jelenik meg az egyes országok közszolgáltatási rendszereiben. Az előzőekben is jeleztem már röviden, hogy a *közszolgáltatás általános jogi és igazgatástudományi definíciója nem alakult ki, annak értelmezései körében jelentős eltérések figyelhetők meg*. Így az európai uniós jogban a közszolgáltatás fogalmával szemben az által-

<sup>160</sup> Az Eurostat adataiból készített saját szerkesztés

<sup>161</sup> Jelen pont megírása során jelentős mértékben támaszkodtam az általam jegyzett, a humán közszolgáltatások értelmezésével kapcsolatban készült szakkönyvi fejezetre. Ld. HOFFMAN I. – ASBÓTH M.: A humán közszolgáltatások alapjai. In: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog, Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2020. 755-762.

nos érdekű szolgáltatás, az általános gazdasági érdekű szolgáltatás, valamint az egyetemes szolgáltatás jelent meg.<sup>162</sup> A fenti kérdéskörök részletes áttekintése jelentősen meghaladná a diszsertáció 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 igazgatástudományában, amelyek szűkebb vagy tágabb körben értelmezték ezeket a humánszolgáltatásokat. A következőkben ezeket az értelmezési elemeket vizsgálom meg.

## ii) A humánszolgáltatások szűkebb megközelítése

A humánszolgáltatások *szűkebb* megközelítése elsősorban az *angolszász* – azon belül is az *amerikai* – jog- és igazgatástudományi megközelítésre jellemző. A humánszolgáltatások (*human services*) fenti, szűkebb értelemben vett fogalmának meghatározása a *történeti hagyományokra vezethető vissza*. A történeti hagyományokra építő megközelítés az igazgatástudományi munkák alapján elsősorban *szervezeti alapú*. A humánszolgáltatások, mint sajátos szolgáltatási típus elkülönült fogalma az Amerikai Egyesült Államok közszolgáltatási rendszerének kiépüléséhez kötődik. Bár már a 13 gyarmat is működtetett bizonyos szolgáltatási típusokat, azonban a humánszolgáltatás fogalma alapvetően a 20. század első felében jelent meg, amikor is megjelentek az első humánszolgáltatási központok (*human services center*) az amerikai szolgáltatási rendszerben. Ebben a megközelítésben a humánszolgáltatások körébe azokat a szolgáltatásokat sorolták, amelyeket ezek a központok nyújtottak.<sup>163</sup> A humánszolgáltatási központok kialakulása és a humán-szolgáltatások ezen szűkebb fogalma a *jótékonysághoz* (*charity*) kapcsolódott az angolszász államokban. Így a humánszolgáltatások fogalmát elsősorban a *rászoruló személyeknek nyújtott szolgáltatásokban* látták az angolszász szerzők. Ennek keretében a humánszolgáltatások hagyományos értelmezési keretei között az anyagi függőség, a betegség és a fogyatékosság jelentette kockázatok elhárításával és kezelésével kapcsolatos szolgáltatásokat tekintették humánszolgáltatásnak, azaz alapvetően a *jóléti, szociális szolgáltatásokat* sorolták ebbe a körbe.<sup>164</sup>

A rászorultság fogalmát később viszonylag szélesebb értelemben használták, ugyanis annak nemcsak a jövedelmi-vagyoni megközelítését vették alapul. Így kiemelték, hogy a humánszolgáltatások a modern társadalmak jelentette kihívások bővülésével is egy folyamatosan tárguló kört fognak át.<sup>165</sup> Ez a megközelítés már átvezetett a humánszolgáltatások jelenlegi, tágabb megközelítéséhez, amely az angolszász társadalomtudományokban a *szükségletek kielégítéséhez* kapcsolódik.<sup>166</sup> A fenti megközelítés jelentősen tágította a humánszolgáltatások horizontját, így például Michelle E. MARTIN a humánszolgáltatások körébe sorolja mindazon szolgáltatásokat, amelyek az egyéni szükségletek kielégítéséhez szükséges, a hiányzó vagy kevésbé hatékony egyéni erőforrások pótlásához kapcsolódnak. MARTIN ebbe a tág fogalomba sorolja a foglalkoztatási szolgáltatásokat, a tiszta, biztonságos és megfelelő környezet kialakításával és fenntartásával összefüggő szolgáltatásokat, valamint az egyéni autonómia kiteljesítéséhez kapcsolódó, segítő jellegű szolgáltatásokat is.<sup>167</sup> Jóllehet, a fogalom tágabb értelmezése szélesebb

<sup>162</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>163</sup> Ld. részletesebben: M. REISCH: General Themes in the Evolution of Human Services Administration. In: R. J. PATTI (ed.): *The Handbook of Human Services Management*. SAGE, Thousand Oaks (CA, USA) 2009<sup>2</sup>. 29-31.

<sup>164</sup> Ld. részletesebben: W. R. BURGER: *Human Services in Contemporary America*. Cengage Learning, Boston (MA, USA) 2014<sup>10</sup>. 6-8.

<sup>165</sup> Ld. részletesebben: M. WOODSIDE – T. MCCALM: *An Introduction to Human Services*. Cengage Learning, Stamford (CT, USA) 2015<sup>8</sup>. 4-6.

<sup>166</sup> Ld. BURGER: *i. m.* 164. l. 7.

<sup>167</sup> Ld. részletesebben: M. E. MARTIN: *Introduction to Human Services*. Pearson Education, London (UK), 2017<sup>4</sup>. 5-7.

körben megjelent az angolszász szakirodalomban, azonban a *communis opinio* továbbra is az, hogy ezek a szolgáltatások elsősorban az egyéni rászorultságból fakadó szükségletek kielégítését szolgálják.<sup>168</sup> Ehhez kapcsolódóan William R. BURGER a humánszolgáltatások közé az egészségügyi és szociális jellegű, rászorultsági alapon nyújtott szolgáltatásokat sorolja, amelyek ellátási formáiként az egészség megőrzését célzó prevenciós szolgáltatásokat, a személyes, életvezetési jellegű tanácsadást, a pszichoterápiás foglalkozásokat, a krízis-intervenciós szolgáltatásokat sorolta.<sup>169</sup>

A humánszolgáltatások szűkebb körben vett fogalma ennek megfelelően a jóléti (elsősorban a rászorultsági jellegű szociális és részben egészségügyi) szolgáltatásokra terjed ki. Ezt a modellt főleg az angolszász államok alkalmazzák, azonban a *human services* ezen értelmezése megjelent más, európai államok – elsősorban szociálpolitikai tárgyú – tudományos munkáiban is.<sup>170</sup>

### iii) A humánszolgáltatások tágabb értelmezése

A humánszolgáltatások tágabb értelmezése elsősorban az *igazgatás-tudományban* jelent meg. Ezen megközelítés alapján a humánszolgáltatás alapvetően személyes jellegű szolgáltatási tevékenység, amely sok esetben szellemi munkához kötődik, s amelynek területén erős állami szabályozás jelenik meg.<sup>171</sup> A fenti fogalom széles körben elterjedt a *német igazgatástudományban*, ahol a *Humandienstleistungen* körébe sorolják az egészségügyi szolgáltatásokat<sup>172</sup>, a szociális ellátásokat<sup>173</sup>, az oktatási szolgáltatásokat<sup>174</sup>, a kutatás megszervezését és annak támogatását<sup>175</sup>, valamint a kulturális közszolgáltatásokat.<sup>176</sup> Ez a felfogás alapvetően az *igazgatástudományokban* jelent meg, azonban a jogtudományra is hatással volt. Ez különösen a közigazgatási jog különös részével kapcsolatos munkákban jelenik meg, mint szerkesztési elv.<sup>177</sup> A humánszolgáltatásokkal összefüggő közigazgatási kérdéseket a többkötetes munkákban általában egy kötetben belül helyezik el, figyelemmel az igazgatási terület fent vázolt hasonlóságaira. Ez a megközelítés azonban nem kizárólagos, még a német orientációjú és német közigazgatási jogtudományban sem, amelynek egyik fő oka az, hogy egyes humánszolgáltatásokra vonatkozó

<sup>168</sup> E tekintetben ld. például A. ALLE-CORLISS – R. M. ALLE-CORLISS: *Human Service Agencies: An Orientation to Fieldwork*. Thomson Brooks/Cole, Pacific Grove (CA, USA) 2005<sup>2</sup>. 4-8.

<sup>169</sup> Ld. BURGER: i. m. 164. l.j. 9-11.

<sup>170</sup> Így például a német szociálpolitikai és szociális munkával összefüggő szakirodalomban is megjelent a *human services* sajátos megközelítése, amelyet elsősorban az esetmenedzsment (*case management*) jelleggel kapcsolnak össze. E tekintetben ld.: W. R. WENDT: Von der Verfahrensweise zum Gestaltungsprogramm. In: B. MICHAEL-SCHWARTZE (hrsg.): „*Modernisierungen*” *methodischen Handelns in der Sozialen Arbeit*. VS Verlag, Wiesbaden 2010. 129.

<sup>171</sup> A fenti fogalmi kereteket illetően ld.: FAZEKAS M. – ASBÓTH M.: A humán-közszolgáltatások. In: FAZEKAS M.: *Közigazgatási jog. Általános rész II*. ELTE Eötvös, Budapest 2017. 116. Hasonlóan a német igazgatástudományi irodalomban: H. KROMREY: Die Bewertung von Humandienstleistungen. Fallstricke bei der Implementations- und Wirkungsforschung sowie methodische Alternativen. In: H. MÜLLER-KOHLBERG – K. MÜNSTERMANN (hrsg.): *Qualität von Humandienstleistungen*. Leske + Buderich, Opladen 2000. 23-28.

<sup>172</sup> E tekintetben ld. M. BORNEWASSER: Dienstleistungen im Gesundheitssektor. In: M. BORNEWASSER – B. KRIEGESMANN – J. ZÜLCH (hrsg.): *Dienstleistungen im Gesundheitssektor. Produktivität, Arbeit und Management*. Springer Gabler, Wiesbaden 2014. 8.

<sup>173</sup> E tekintetben ld. R. WALTERMANN: *Sozialrecht*. C. F. Müller, Heidelberg 2011<sup>9</sup>. 8-10.

<sup>174</sup> E tekintetben ld. E.-W. LUTHE: *Bildungsrecht*. de Gruyter, Berlin 2003. 7.

<sup>175</sup> E tekintetben ld. E. SCHMIDT-ABMANN: *Aufgaben und Perspektiven verwaltungsrechtlicher Forschung*. Mohr Siebeck, Tübingen 2006. 468.

<sup>176</sup> E tekintetben ld. T. HEINZE – U. KRAMBROCK – C. LIEBALD – H. PLIQUETT: Professionalisierung kommunaler Kulturarbeit – Bilanz einer Expertenbefragung. In: T. HEINZE (hrsg.): *Kulturmanagement. Professionalisierung kommunaler Kulturarbeit*. Westdeutscher Verlag, Opladen 1994. 189.

<sup>177</sup> Egyes nézetek szerint a humánszolgáltatásokra vonatkozó jogterületek – a szolgáltatásokra jellemző magánjogi elemek miatt – a közigazgatási jogtól elszakadt vagy elszakadófélben levő területek. Ld. P. DOBOSZ: Administrative Law and Fields which Emerged Therefrom. In: J. ZIMMERMANN (ed.): *Integrity of Administrative Law. Polish Perspective*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019. 254-255.

területek önálló jogággá váltak (ilyen például a német jogban egyértelműen önálló jogágnak minősülő szociális jog). Azonban ez, a szabályozási terület és logika hasonlóságán alapuló megközelítés a német közigazgatási jogban erőteljesen érvényesül.<sup>178</sup> Ehhez kötődik, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körébe vonható területeket a német jogban a gazdasági közigazgatás körében tárgyalják, azaz a közszolgáltatásokon belül a jogirodalom érdemi különbséget tesz a humán és a gazdasági jellegű szolgáltatások között.<sup>179</sup>

iv) *A humánszolgáltatások önálló fogalmának hiánya*

Nem minden jog- és iazagztástudományban jelenik meg a humánszolgáltatások elkülönült fogalma. Így a francia jogban a *service public* eszményén belül, az annak részét képező közszolgáltatások körében nem jelenik meg az elkülönült humánszolgáltatási szektor, a *service public*-en belül nem tekintik érdemi különbségként azt, hogy az adott szolgáltatás személyes jellegű, humán szolgáltaás-e, vagy más, például vonalas, infrastrukturális szolgáltatás-e. Így lényegében a fenti kérdéseket a *service public* fogalmán és annak tárgyalásán belül rendezik. Ezt a modellt követték a *service public* eszméjét követő – elsősorban dél-európai – államok is.<sup>180</sup>

A fentiekre tekintettel a humánszolgáltatásoknak egy szélesebb és szűkebb értelmezése is kialakult. *A disszertáció körében a szolgáltatások szélesebb körét veszem alapul*, ugyanis – egyetértve FAZEKAS Marianna álláspontjával – véleményem szerint e szolgáltatások személyes jellege, a szellemi munkához való kapcsolódása, valamint erőteljes állami szabályozása miatt is indokolt az együttes tanulmányozásuk. Ezt a megközelítést az is erősíti, hogy e szolgáltatások körében hagyományosan jelentős az önkormányzatok, mint szolgáltatás-szervezők és –nyújtók szerepköre.<sup>181</sup>

b) *A humánszolgáltatások mint közszolgáltatások. A humán-közszolgáltatások tartalmi és fogalmi keretei*

i) *A humánszolgáltatások, mint közszolgáltatások*

Látható, hogy a humánszolgáltatások értelmezései körében nem alakult ki egységes megközelítés. Az is látható, hogy a humánszolgáltatások nem kizárólag a közszolgáltatások körébe tartoznak, ugyanis különféle, a közszolgáltatások körébe nem tartozó szolgáltatás is ide sorolható. Azonban a szerzők általában kiemelik, hogy a humánszolgáltatások *széles köre vált közszolgáltatássá*.<sup>182</sup> FAZEKAS Marianna kiemeli, hogy ebben a folyamatban a közszolgáltatások minden fogalmi ismérve és indoka kimutatható, így a humánszolgáltatások többsége *a vegyes (köz)jvavak* körébe vonható, amelyek megszervezésében közppnti szerepet játszik a „*piaci kudarc*”, azaz ezeket a szolgáltatásokat jellemzően az állam nyújtja, amelynek forrásait redistribúció útján teremti meg, s az elosztás során nem követi a piaci csere logikáját. Ahogyan FERGE Zsuzsa is kiemelte, ezek a szolgáltatások a „lét jogán járó szükségleteknek” tekinthetők, így

<sup>178</sup> A humánszolgáltatásoknak a közigazgatási jog különös részén belüli elhelyezkedését illetően ld. részletesebben: E. SCHMIDT-ABMANN: *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*. Springer, Berlin – Heidelberg 1998. 10-13.

<sup>179</sup> E tekintetben ld. részletesebben: E. SCHMIDT-ABMANN: *Besonderes Verwaltungsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht: Zusammenwirken und Lerneffekte*. In: F. SCHOCH (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. de Gruyter, Berlin 2013<sup>15</sup>. 6-7.

<sup>180</sup> A *service public* eszméjén alapuló egységes közszolgáltatási fogalom koncepcióját illetően ld. G. MARCOU: *The Impact of EU Law on Local Public Service Provision: Competition and Public Service*. In: H. WOLLMANN – G. MARCOU – I. KOPRIĆ (eds.): *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*. Palgrave Macmillan, London (UK) 2016. 16-17.

<sup>181</sup> Hasonlóan: H. WOLLMANN: *Comparative Study of Public and Social Service Provision Definitions, Concepts and Methodologies*. In: H. WOLLMANN – G. MARCOU – I. KOPRIĆ (eds.): *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*. Palgrave Macmillan, London (UK) 2016. 2-5.

<sup>182</sup> Ld. részletesebben: HORVÁTH M. T.: *i. m.* 71. lj. 28-29.

azok kielégítését függetlenítik az egyéni vásárlóerőtől.<sup>183</sup> Ehhez kötődik, hogy ezeket a szükségleteket a modern államok, mint gazdasági, szociális és kulturális jogként politikailag is dek-larálták, s alkotmányos szinten ismerték el. Ugyanakkor a szolgáltatások majd mindegyikében megjelenik az *információs aszimmetria*. A fenti szolgáltatások ugyanis széles körben szellemi tevékenységek, a szolgáltatás tartalma és jellege jelentős ismereteket követel meg, amelyekkel a szolgáltatás igénybevevői jellemzően nem rendelkeznek. A szolgáltatás nyújtója és szervezője szükségszerűen többletinformációkkal rendelkezik az igénybevevőhöz képest.<sup>184</sup> Ezért a szolgáltatásokat *jogilag részletesen szabályozzák*, s az állam azokat *jelentős részben közpénzekből finanszírozza*. A szolgáltatók körében meghatározó a *nonprofit* jellegű ellátók köre: az állami-önkormányzati – jellemzően közintézeti – intézményeken túl széles körben vannak jelen a különféle társadalmi szervezetek és egyházak is a nonprofit jellegű intézményeikkel. Gyakran a gazdasági szervezetek is – a vállalati társadalmi felelősségvállalás (*corporate social responsibility* – *CSR*) körében – nonprofit alapon biztosítanak hozzáférést ezekhez a szolgáltatásokhoz.<sup>185</sup> Mindezekre tekintettel ezeket a szolgáltatásokat a szakirodalom elsődlegesen *közszolgáltatásoknak* tekinti, így azokat a *humán-közszolgáltatások* körébe sorolja.<sup>186</sup>

## ii) A humán-közszolgáltatások tartalmi és fogalmi keretei

Eltérő rendszerek alakultak ki a szolgáltatások *tartalmának és fogalmának meghatározása* körében. Általában kiemelhetjük, hogy ezeket a tartalmi kereteket nem egy egységes, közszolgáltatási joganyag, vagy akár az állami gazdálkodást meghatározó jog rögzíti, hanem jellemzően a szolgáltatási kereteket az *ágazati joganyag rögzíti*. Ez a szabályozás egy rendkívül tagolt és többszintű modellt követ,<sup>187</sup> ugyanis a szolgáltatási tartalmat az ágazati törvények, azok végrehajtási rendeletei, valamint gyakran az ágazati szolgáltatásokkal összefüggő, a *soft-law* körébe tartozó módszertani útmutatók, minőségi standardok határozzák meg.<sup>188</sup>

FAZEKAS Marianna is kiemeli, hogy a törvényi definíciók általában nem „magát a szolgáltató tevékenységet írják le, ehelyett általában szolgáltatási területeket, feladatcsoportokat, esetleg szolgáltatási szinteket határoznak meg, vagy azokat az intézménytípusokat sorolják fel, ahol

<sup>183</sup> Ld. részletesebben: FERGE Zs.: *Társadalmi újratermelés és társadalompolitika*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1982. 13-23.

<sup>184</sup> A szakirodalomban általában kiemelik, hogy ez különösen jelen van az egészségügyi szolgáltatások terén, de hasonlóan a személyes jellegű szociális szolgáltatás, valamint az oktatási és kulturális szolgáltatások körében is megfigyelhető ez. A fenti, információs aszimmetria erőteljesen meghatározza a szolgáltatások igénybevételével, az azokkal összefüggő szerződésekkel kapcsolatos – elsősorban az ellátottakat védő – szabályokat és azok tartalmi kereteit. Ld. részletesebben: S. RATHGEB SMITH: *The Political Economy of Contracting and Competition*. In: Y. HASENFELD (ed.): *Human Services as Complex Organisations*. SAGE, Thousand Oaks (CA, USA) – London 2010.<sup>2</sup> 147-148.

<sup>185</sup> A vállalati társadalmi felelősségvállalás egyre szélesebb körben jár humánszolgáltatások nonprofit alapú nyújtásával. Az Amerikai Egyesült Államokban a hagyományos jóléti gondoskodáson túl különösen erőteljes a vállalati társadalmi támogatás és jelenét a különféle oktatási szolgáltatások körében. E tekintetben ld. részletesebben: N. A. PRIVETT: *Organisations Management in Community-Based Non-profit Organisations*. In: M. P. JOHNSON (ed.): *Community-Based Operations Research. Decision Modeling for Local Impact and Diverse Populations*. Springer Science + Business Media, New York (NY, USA) 2012. 82-83.

<sup>186</sup> A humánszolgáltatások közszolgáltatási jellegét illetően részletesebben lásd FAZEKAS Marianna összefoglalóját: FAZEKAS M. – ASBÓTH M.: *i. m.* 171. l. 116-119.

<sup>187</sup> Ld. részletesebben uo. 120-122.

<sup>188</sup> Erre jó példát jelent a német társadalombiztosítási ellátórendszer, ahol a szolgáltatási tartalmakat – a szolgáltatásokkal összefüggő minőségbiztosítási kérdések tekintetében – jellemzően a különféle pénztárak (egészségpénztárak, ápolási pénztárak, nyugdíjpénztárak) központi társulásai (*Spitzenverband*) töltik meg részletes tartalommal. Az egészségpénztárak tekintetében ld.: R. PITSCHAS: *Vertragswettbewerb in der ambulanten Gesundheitsversorgung*. Peter Lang, Frankfurt a. M. 2010. 21-22. Az ápolásbiztosítás szociális szolgáltatásai tekintetében ld. F. SCHWEGIER: *Beratung im Rahmen der sozialen Pflegeversicherung*. In: T. GAERTNER – B. GANSWEID – H. GERBER – F. SCHWEGIER – U. HEINE (hrsg.): *Die Pflegeversicherung*. de Gruyter, Berlin – Boston (MA, USA) 2014.<sup>3</sup> 386-387.

az adott szolgáltatás végezhető.”<sup>189</sup> Jellemzően az adott törvény az ágazati *közfeladatok* ismeretetésén keresztül határozza meg a közszolgáltatási tartalmat. Így végső soron a törvényi – valamint a kapcsolódó rendeleti és soft law – szabályok *összessége* határozza meg a szolgáltatást, amelyet esetlegesen egy rövidebb, definíció jellegű szabály foglal össze a törvény elején, azonban erre nem minden ágazatban és országban kerül sor.

c) *A humán-közszolgáltatások csoportosítása*

A humán-közszolgáltatások fogalmi keretei jelentősen eltérnek az egyes államokban kialakult jogi és tudományos álláspontok a fogalmi kérdésekkel kapcsolatban, így a humán-közszolgáltatások csoportosítása kapcsán sem fogalmazhatunk meg egységes álláspontot. A humán-közszolgáltatások angolszász – szűkebb – fogalmára tekintettel alapvetően ebbe a körbe a jóléti – elsősorban szociális és egészségügyi – ellátásokat sorolhatjuk. A fenti, szűkebb fogalomra tekintettel jellemzően élesen elkülönítik a humán-közszolgáltatásoktól a közoktatással összefüggő szolgáltatásokat, amelyeket külön rendszerként kezelnek.<sup>190</sup> Így egyértelműen és élesen elkülöníthetők az angolszász, a *human services* felfogásán alapuló rendszerekben a *jóléti* és az *oktatási, művelődési* jellegű közszolgáltatások.

Ugyanez az éles elkülönülés megjelenik a *német* jogirodalomban is, ott azonban ennek elsősorban *jogági* okai vannak. A német jogrendszerben a szociális jog a közigazgatási jogtól élesen elkülönült, önálló jogággá vált, amelynek egy sajátos ágazati kódexe is kialakult. Ebben a rendszerben a jóléti szolgáltatásokat egyértelműen a szociális jog szabályozza.<sup>191</sup> Egyes felfogások a szociális jogot a tág értelemben vett közigazgatási jog egy sajátos szakterületként kezelik,<sup>192</sup> azonban a jogági elkülönültség miatt a szociális szolgáltatásokat általában nem a közigazgatási jog különös részének keretében tárgyalja a német jogi irodalom.<sup>193</sup> Ugyanez a felfogás jelenik meg az oktatás területén is, az oktatási jog szintén elindult az önálló jogággá válás útján,<sup>194</sup> így a közigazgatási jogi különös részi tankönyvek jellemzően nem tekintik azt a tárgykörükbe tartozónak. Mindezen elkülönültség azt támasztja alá, hogy a német jogban a humán közszolgáltatások között a szerzők élesen elkülönítik a *jóléti szolgáltatásokat és az oktatással, művelődéssel összefüggő szolgáltatásokat*.

A magyar közigazgatási jogi és közigazgatás-tudományi irodalom szintén a német modellt követte. Az elmúlt évtizedben Magyarországon több, a közszolgáltatásokat összefoglaló munka született. Időrendben az első, a LAPSÁNSZKY András által szerkesztett, az állam- és jogtudományi karok közigazgatási jogi tanszékeinek, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának a közreműködésével készített, háromkötetes közigazgatási jog különös részi – kézikönyvként is használható – tankönyv a humán közszolgáltatásokat egy önálló, harmadik kötetben foglalja össze. A kötetben a jóléti és az oktatási és művelődési közszolgáltatások elkülönülnek, azonban ezek nem képeznek csoportképező szempontot, ugyanis a munka egy tagoltabb, azonban a fenti szolgáltatásokat keverten tartalmazó modellt alkalmaz.

<sup>189</sup> Ld. részletesebben, példákkal: FAZEKAS M. – ASBÓTH M.: *i. m.* 171. l. 124-125.

<sup>190</sup> Ennek a megközelítésnek az Amerikai Egyesült Államok önkormányzati rendszereiben sajátos szervezeti jogi háttere is van. Míg a jóléti szolgáltatások – elsősorban a rászorultsági alapú szolgáltatások – nyújtásáért az általános hatáskörű, jellemzően megyei (*county*) és városi (*town / city*) önkormányzatok felelősek, addig a közoktatási feladatokat tipikusan a közoktatási szolgáltatások szervezésére létrehozott, egycélú önkormányzatok, a tankerületek (*school districts*) szervezik. Ld. részletesebben: A. O'M. BOWMAN – R. KEARNEY: *i. m.* 15. l. 423-428.

<sup>191</sup> E tekintetben ld. részletesebben: WALTERMANN: *i. m.* 173. l. 19-21.

<sup>192</sup> Ld. D. EHLERS – M. FEHLING – H. PÜNDER: Vorwort. In: D. EHLERS – M. FEHLING – H. PÜNDER (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht. Band 2*. C. F. Müller, Heidelberg 2013<sup>3</sup>. V.

<sup>193</sup> Így többek között nem tárgyalja a szociális jog és a szociális szolgáltatások szervezésének sajátos kérdéseit a SCHÖCH-féle közigazgatási különös részi tankönyv, valamint a STEINER-féle közigazgatási különös részi tankönyv sem. Ld. F. SCHÖCH (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. de Gruyter, Berlin 2013<sup>15</sup>. és U. STEINER: *Besonderes Verwaltungsrecht*. C. F. Müller, Heidelberg 2006<sup>8</sup>.

<sup>194</sup> Ld. részletesebben M.-E. GEIS – S. MADEJA: Hochschule und Wissenschaft. In: D. EHLERS – M. FEHLING – H. PÜNDER (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht. Band 2*. C. F. Müller, Heidelberg 2013<sup>3</sup>. 1214-1218.

Így a kötet önálló humán-közszolgáltatási ágazatnak tekinti az egészségügyi szolgáltatásokat, köznevelést, a felsőoktatást, gyermekvédelmi és a gyámügyi igazgatást (amelyet inkább oktatási, mint jóléti ellátásként kezel), a kulturális igazgatást, a szociális igazgatást, a médiaigazgatást, valamint a sport igazgatását. Így lényegében a hagyományos, jóléti és a művelődéssel, oktatással összefüggő szolgáltatásokat vegyesen tárgyalja a munkában. A fenti munka folytatásának tekinthető, 2020-ban megjelent, LAPSÁNSZKY által szerkesztett egykötetes szakigazgatási kézikönyv tagolása már közelít az alábbiakban kifejtett munkák rendszeréhez: a humán közszolgáltatásokat két fő csoportba sorolja: a jóléti és a kulturális közszolgáltatásokra. A jóléti közszolgáltatások körébe az egészségügyi, a szociális és a gyermekvédelmi szolgáltatásokat, míg a kulturális szolgáltatások körébe a köznevelési-közoktatási, a felsőoktatási, a kulturális, a média és a sport közszolgáltatásait sorolja.<sup>195</sup>

Az időrendben következő nagyléptékű elemzés, HORVÁTH M. Tamás és BARTHA Ildikó által szerkesztett, a helyi-területi közszolgáltatásokat bemutató munka bár nem használja a humán-közszolgáltatások összefoglaló fogalmát, azonban a hagyományos, angolszász és német megközelítés alapján a jóléti és a művelődési szolgáltatásokat egymástól elkülönítetten kezeli, méghozzá azon belül elsőként a szociális és egészségügyi szolgáltatásokat, mint jóléti jellegű szolgáltatásokat, majd az oktatási jellegűeket vizsgálja. FAZEKAS Marianna a humán-közszolgáltatások csoportosítása körében szintén egy tagoltabb rendszert alkotott meg: ő a humán közszolgáltatásokon belül elkülönítette egymástól a közoktatást, a felsőoktatást, az egészségügyi közszolgáltatásokat, a szociális ellátásokat, a kulturális szolgáltatásokat, valamint a kutatást. Lényegében ezeket három csoportba sorolta: az oktatási jellegű szolgáltatásokba, a jóléti jellegű szolgáltatásokba, valamint a kutatási és kulturális jellegű közszolgáltatásokba. FAZEKAS kiemelte, hogy ezek a szolgáltatások sajátosak, ugyanis az alkotóművészeti szabadsághoz és a kutatás szabadságához kapcsolódnak, amelyek érvényesítése sajátos szabályozási megoldások kialakulásához vezetett.<sup>196</sup>

#### d) A disszertáció vizsgálati tárgya

Mindezekre figyelemmel a disszertációban a helyi önkormányzatok egyes humán-közszolgáltatásait vizsgálom. Így bár részben említem a kapcsolódó hatósági tevékenységet is, azonban a közszolgáltatások korábbi meghatározásaira tekintettel elsősorban a szűkebb szolgáltatási fogalmat veszem alapul az elemzés során. A humán-közszolgáltatások értelmezése során azok tágabb, kontinentális megközelítését veszem alapul, s a közszolgáltatási jelleg körében is a korábbiakban ismertetettekre támaszkodom.

A közszolgáltatások csoportosítása körében egymástól elkülönítem a *jóléti szolgáltatásokat*, valamint a *művelődéshez, kultúrához, oktatáshoz* kötődő közszolgáltatásokat. Így amásodik részben a helyi önkormányzatok jóléti közszolgáltatásokban betöltött szerepét vizsgálom, azon belül is a szociális, illetve az egészségügyi feladatellátását. A harmadik részben vizsgálom az oktatási és a kulturális szolgáltatásokban betöltött önkormányzati szerepeket.

Az egyes helyi-területi humán közszolgáltatások áttekintését megelőzően azonban a fenti rendszereket érő *fontosabb kihívások körét tekintem át*, hiszen ezek adják meg a vizsgálat főbb kereteit.

#### 4. A humán közszolgáltatási rendszereket érő főbb kihívások

A helyi-területi színen nyújtott humán közszolgáltatások elemzése körébe megkerülhetetlen, hogy az ellátórendszert érő egyes fontosabb kihívásokat is vázlatosan áttekintsem.

<sup>195</sup> Ld. részletesebben: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. Complex, Budapest 2013. A 2020-as csoportosítást illetően: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer, Budapest 2020.

<sup>196</sup> Ld. HORVÁTH M. T.: i. m. 71. lj. 30. és : FAZEKAS M. – ASBÓTH M.: i. m. 171. lj. 121-122.

a) *A globalizáció kihívásai*

A közszolgáltatási átalakulásokra ugyanis a 20. század végének, 21. század elejének gazdasági és társadalmi változásai jeletős hatást gyakoroltak. A társadalomtudományokban ezeket az átalakulásokat összefoglalán a *globalizáció* fogalma alá vonják, hiszen a rendszerek módosulásának leglátványosabb eleme az egyes nemzeti és kontinentális (regionális) rendszerek közötti *kölcsönös függőség erősödése*.<sup>197</sup> A fenti fogalom azonban számos, különböző változást foglal össze, amely a jóléti államok közszolgáltatási rendszereinek módosulásához vezetett.

A globalizációs tendenciákat erősítő tényezők közül elsőként az *információs és kommunikációs technológiák robbanásszerű fejlődését* kell kiemelni. Az elmúlt 70 évben, de különösen az 1980-as évektől kezdődően rohamosan fejlődtek a távközlési és a számítástechnikai eszközök, amelyek hatalmas átalakulásokhoz vezettek a társadalmakban. Anthony GIDDENS ezt úgy foglalta össze, hogy ezek a változások még tovább „segítettek összenyomni a teret”, ugyanis széles körben, hatalmas tvolságok között is lehetővé vált a valós idejű, jeletős mennyiségű információt megosztó kommunikáció, amely a világ gazdasági rendszer integráltságát és az egyes nemzetgazdaságok kölcsönös függőségét fokozta.<sup>198</sup> A gyors és tömeges információáramlás számos hagyományos struktúrát kikezdett: többen kiemelték a nemzetállami identitás gyengülését, a nemzetállam, mit integrációs pont jelentőségének csökkenését, s ezáltal a regionalizmus erősödését,<sup>199</sup> azonban az információkhoz való hozzáférés forradalmi átalakulása valamennyi humán közszolgáltatási rendszer gyökeres átalakulásához vezetett.

Ezek a változások az oktatási és kulturális közszolgáltatások körében a leglátványosabbak, amely átalakulásokra a jogi és igazgatási rendszereknek is reagálniuk kellett. Az infokommunikációs forradalommal széles körben és könnyen hozzáférhetővé váltak a lexikális ismeretek, amelyek miatt a hagyományos oktatási rendszereket jelentős kihívások érték, így egyértelművé vált, hogy a 18-19. századi oktatási reformok idején kialakított alapvető tanítási módszerek újragondolására van szükség,<sup>200</sup> amely az oktatási szolgáltatások szervezésére is kihatott. Látszólag az infokommunikációs technológiák alkalmazása megkönnyítette az oktatáshoz való hozzáférést is, azonban az új kihívások általában jelentős anyagi igényekkel jártak. Az új, az infokommunikációs technológiákat jobban alkalmazó és arra megfelelően kiképzett személyzet iránti igény, az új eszközök igénybevétele kihatott az oktatási közszolgáltatások *költségeire* is: azok jelentősen növekedtek, ezzel kihívások elé állították nemcsak a korlátozottab anyagi forrásokkal rendelkező fejlődő országokat, hanem a gazdagabb jóléti államok rendszereit is válaszára elé állította.<sup>201</sup> A hagyományos, önkormányzatcentrikus rendszerekben – mint később látjuk, különböző módon és eszközökkel (pl. a tanmeneteket, a finanszírozást, de végső soron akár a szolgáltatásszervezést is érintő) – de a mérhető hatékonyság eléréséhez kötődő centralizációs jellegű reformok indultak meg.<sup>202</sup> A fenti kérdés komoly kihívást jelentett: ugyanis a fenti tendenciáktól való elszakadás versenyképességi hátránnyal is járhatott az új gazdasági-társadalmi rendszerben. Ezért a mérhető hatékonyságnak megfelelés, az új korszak kihívásaihoz való alkalmazkodás és az arra való képesség egyben egyenlőtlenségi helyzeteket is kialakíthatott, mind az egyes rendszerek, mind az egyének szintjén. A digitális hozzáférhetőség egyenlőtlenséget

<sup>197</sup> Ld. A. GIDDENS: *Szociológia*. Osiris, Budapest 2008<sup>2</sup>. 56.

<sup>198</sup> Ld. *uo.* 57.

<sup>199</sup> Ld. *uo.* 58-59.

<sup>200</sup> E tekintetben ld. például: J. LEACH – B. MOON: Pedagogy, information and communications technology and teachers' professional knowledge. *The Curriculum Journal* 3/2000. 392-400.

<sup>201</sup> Ld. J. M. SPECTOR (ed.): *The SAGE Encyclopedia of Educational Technology*. SAGE, Thousand Oaks (CA, USA) 2015. 377.

<sup>202</sup> Az Egyesült Államokban is a tanmenetek és a finanszírozás központosítását, a szövetségi hatáskörök erősödését hozta el az új, digitális világ és az infokommunikációs rendszerek fejlődése, valamint az ahhoz kötődő költség-növekedés és beruházási igények. Ld. D. COULBY: *Beyond the National Curriculum. Curricular Centralisation in Europe and the USA*. Routledge Falmer, London (UK) – New York (NY, USA) 2000. 69-71.



erősítő hatásai különösen a COVID-19 pandémia nyomán elrendelt digitális oktatás időszakában váltak jól láthatóvá.<sup>203</sup> Az új, információs, tudásalapú társadalmakban ráadásul az oktatás szerepe összességében is felértékelődött: a globális versenyben a gazdaságok hatékonyságát egyre inkább meghatározza az oktatás minősége, amely a korábbi, helyi-területi szinten szervezett közoktatási közszolgáltatásokra is kihatott, s ismételten csak azok centralizációját erősítő tényezőként jelent meg.<sup>204</sup> A tudásalapú gazdasági nyomán felértékelődött a megfelelő minőségű oktatáshoz való széleskörű hozzáférés lehetősége is, így ezek a változások sok esetben az oktatásban eltöltött időszak meghosszabbodásával, illetve a hozzáférhetőség javításával kapcsolatos intézkedésekkel jártak együtt, amelyek szintén szűkítették a helyi-területi szervezési szabadságot, s erősítették a rendszerek központosítottságát.<sup>205</sup>

Az információkhoz való hozzáférés könnyebbé válása a *kulturális szolgáltatások körét is jelentősen átalakította*. Egyrészt a médiapluralizmus kiteljesedésével az írott sajtón és a hagyományos audiovizuális médián alapuló rendszer is jelentősen átalakult.<sup>206</sup> Az információs társadalom kialakulása a művészet és a közművelődés rendszereire is jelentősen kihatott: a különböző művészeti alkotások, de egyben a szórakoztatóipari termékek is szélesebb kör számára váltak, a korábbiaknál olcsóbban és egyszerűbben hozzáférhetővé. Mindezek a kulturális közszolgáltatások, különösen az önkormányzati fenntartású közgyűjtemények szerepét is jelentősen befolyásolták, hiszen az interneten keresztül ezek az alkotások szintén elérhetővé váltak, ám a különféle alkotások széles köre bizonyos mértékben „túlterhelte” a polgárokat,<sup>207</sup> így a kulturális nevelés és pedagógia szerepe különösen jelentőssé vált.<sup>208</sup> A kulturális terület társadalmi felelősségvállalási kérdései is jelzik, hogy ezen a területen is sor került a 20. század második harmadában – elsősorban a kontinentális rendszerű államokban, de részben az angolszász országokban is – kialakult hagyományos közszolgáltatási ágazati határok elmosódására, hiszen a köznevelési feladatok mellett ezek az intézmények egyre szélesebb körben láttak el társadalmi, közösségi és részben szociális feladatokat is.<sup>209</sup> A kulturális közszolgáltatások fenti elemei szintén a költségek növeléséhez vezettek, hiszen a szolgáltatási csomagok jóval komplexebbé váltak, s jelentősebb személyi állományra volt szükség azok teljesítéséhez. Így egy-

<sup>203</sup> Az infokommunikációs technikákhoz való hozzáférés miatti egyenlőtlenségi kérdéseket az angliai COVID-19 korlátozások kapcsán ld. részletesebben: A. ANDREW – S. CATTAN – M. COSTA DIAS – C. FARQUHARSON – L. KRAFTMAN – S. KRUTIKOVA – A. PHIMISTER – A. SEVILLA: Inequalities in Children’s Experiences of Home Learning during the COVID-19 Lockdown in England. *Fiscal Studies* 3/2020. 678-681.

<sup>204</sup> Ld. M. KUHN: The ‘Learning Economy’: The Theoretical Domestication of Knowledge and Learning for Global Competition. In: M. KUHN – M. TOMASSINI – P. R-J. SIMONS: *Towards a Knowledge Based Economy? Knowledge and Learning in European Educational Research*. Peter Lang, New York (NY, USA) 2006. 21-24.

<sup>205</sup> Ld. D. ARAYA: *Rethinking US Education Policy. Paradigms of the Knowledge Economy*. Palgrave MacMillan, New York 2015. 112-113.

<sup>206</sup> A fenti kérdéskör áttekintése szintén jelentős szakirodalommal rendelkezik, amelyeknek önmagában az áttekintése is meghaladná jelen fejezet kereteit. A kérdéskör rövid összefoglalására a szakirodalomból ld. pl. R. HASSAN: *The Information Society*. Polity Press, Cambridge 2008. 7-18.

<sup>207</sup> Ld. M. J. WILSON – A. KELLERMAN – K. E. COREY: *Global Information Society. Technology, Knowledge and Mobility*. Rowman & Littlefield, Ranham (UK) 2013. 116-119.

<sup>208</sup> A hagyományos, közgyűjteményi szerep átalakulása az előadóművészetekre is kihatott: a múzeumpedagógia mellett a színház (drámapedagógia) is a fenti szolgáltatások fontos elemévé lépett elő. A hagyományos, kulturális pedagógia mellett a közszolgáltatási területek 20. századi határainak elmosódása jelenik meg abban is, hogy fontos társadalmi kérdések is a kulturális pedagógia által közvetített kérdések körébe kerültek, így például a klímakatasztrófa. Ehhez ld. részletesebben: C. ALEXANDROWICZ – D. FANCY: *Theatre Pedagogy in the Era of Climate Crisis* Routledge, Abingdon (UK) – New York (NY, USA) 2021. 130-138.

<sup>209</sup> A szolgáltatási területek hagyományos határainak elmosódása tekintetében ld. például: S. TORRES – M. NUTTER – D.-M. FORD – Y. CHIU – K. CAMPBELL: Critical Intercultural Communication and Practice: Applying Knowledge and Skills to Prevent Entry or Re-Entry of Children and Youth into State Care. In: C. BROWN – J. E. MACDONALD (eds.): *Critical Clinical Social Work. Counterstorying for Social Justice*. Canadian Scholars, Toronto 2020. 261-262.

fajta centralizációs elem ezen a területen is jelentkezett. Azonban a globalizáció egyfajta „mellékhatásaként” jelentkező lokalizációs, regionalizációs hatások mellett a kulturális területen ellenirányú mozgás is megfigyelhető: a helyi-területi identitás építése kapcsán a rendszerek decentralizációja is előkerül, elsődlegesen a területi szinteken.<sup>210</sup>

A globalizáció a *jóléti szolgáltatásokra több szempontból és módon is erőteljes hatást gyakorol*. Egyrészt a *személyeknek az egyes országok közötti áramlása* is erőteljesebbé vált. A migráció jelentős kihívásokat jelentett az ellátórendszerekre, hiszen ezek a rendszerek a szocializációban, a társadalmi beilleszkedésben és az integrációban is központi szerepet töltenek be. A 20. század közepén kialakuló rendszereket egy jóval homogénebb kulturális környezetre optimalizálták, így az ellátórendszerek az adott ország eltérő társadalmi helyzetű közösségeinek integrációjára összpontosítottak. Európában az európai gazdasági integráció, a személyek szabad mozgása, valamint a második világháborút követő gazdasági fejlődés és a jelentős munkaerőigény, s az annak kielégítésére igénybe vett ún. vendégmunkások (migráns munkavállalók), továbbá a második világháború utáni időszakban a kommunista országokból induló menekült-hullámok kikezdték a korábbi szociálpolitikai megközelítéseket,<sup>211</sup> egy újfajta, interkulturális szociális munka iránti igény jelentkezett.<sup>212</sup>

Másrészt, a személyek szabadabb áramlása egy sajátos, kettős *versenyhelyzetet* is teremtett. A személyek szabad mozgása egyre láthatóbbá tette az egyes jóléti rendszerek közötti különbségeket, s a határok átjárhatóbbá válásával jobban összehasonlíthatóvá váltak az állami gondoskodási rendszerek. Ez egyfajta *állami versenyelőnyként* is jelentkezhet egyes szerzők szerint, a tudásalapú gazdaságban kulcsfontosságú, jól képzett munkaerő ugyanis az ilyen, fejlett szolgáltatási rezsimekkel rendelkező államokat preferálja, s így a megfelelő emberi erőforrás biztosításához is hozzájárulhat.<sup>213</sup> Másrészt a fejlettebb jóléti rendszerek az állami kiadások oldaláról költségesebbek, ezért azok működtetése nagyobb mértékű állami redisztribúciót eredményezhet, amely viszont a globalizált gazdasági rendszerben viszonylag szabadabban mozgó tőke szempontjából versenyhátrányként jelentkezik: a magasabb állami elvonások ugyanis magasabb termelési költségekkel járhatnak. Így tulajdonképpen a jóléti rendszerek és a versenyképesség viszonya egyfajta Szküllä és Kharübdisz viszonyként is leírható. Azok hiánya a munkaerő számára teszi kevésbé vonzóvá az adott országot, a vele járó magasabb költségek pedig a beruházásokat és a tőkét ijesztheti el.<sup>214</sup> A szociális jogok, szolgáltatások és a vonatkozó szabályozás terén is egyfajta globalizációs tendencia jelent meg. Jóllehet még mindig óriási különbségek vannak az egyes államok rendszerei között,<sup>215</sup> azonban már az I. világháború követően megjelentek azok a fórumok, amelyek lehetővé tették globális minimumstandardok kialakulását. Ezek közül egyrészt kiemelkedik a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (*International Labour Organization, ILO*) szerepe, amely a munkaügyi, munkavédelmi, munkaegészségügyi és munkaizmosági szabályok mellett a társadalombiztosítás és egyes alanyi jogon járó (elsősorban) családi támogatások körében is egyfajta globális minimumstadardokat határozott meg egyezményeivel.<sup>216</sup> A második világháborút követően a korábbi Népszövetség szakosított

<sup>210</sup> Ld. GIDDENS: *i. m.* 197. l. 58-59.

<sup>211</sup> Németország szociálpolitikai és szociális igazgatási rendszerének átalakulása tekintetében ld. W. KLUTH: *Ausländerrecht*. In: D. EHLERS – M. FEHLING – H. PÜNDER (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht. Band 3*. C. F. Müller, Heildeberg 2013<sup>3</sup>. 609.

<sup>212</sup> Ld. GIDDENS: *i. m.* 197. l. 404-405. és L. ROBINSON – M. R. GARDEE: *Rapid appraisal in practice assessment: an example of work with Muslim youth in Scotland*. In: C. WILLIAMS – M. J. GRAHAM (eds.): *Social Work in a Diverse Society*. Policy Press, Bristol 2016. 78.

<sup>213</sup> A jóléti szolgáltatások, mint sajátos versenyelőny tekintetében ld. D. HORSFALL: *The competitive state thesis in a comparative perspective: the evolution of a thesis*. In: D. HORSFALL – J. HUDSON (eds.): *Social Policy in an Era of Competition. From global to local perspectives*. Policy Press, Bristol 2017. 4-5.

<sup>214</sup> A jelentős szakirodalomból ld. például: GIDDENS: *i. m.* 197. l. 323. és D. HORSFALL: *i. m.* 213. l. 5-7.

<sup>215</sup> Ld. GIDDENS: *i. m.* 197. l. 323.

<sup>216</sup> Ld. DUDÁS K. – PETROVICS Z. – HUNGLER S. – GELLÉRNÉ LUKÁCS É.: *Az Európai Unió szociális és munkajoga*. ELTE Eötvös, Budapest 2020. 75-82.

szervéből az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) szakorsított szervévé váló ILO mellett a globális jóléti standardok kialakításában más ENSZ szakosított szervek is erőteljes mértékben közreműködnek. Jóllehet a keretei között elfogadott egyezmények szerepe szűkebb, de a nemzetállami tevékenység összehangolásával és egyes, soft law eszközök alkalmazásával az egészségügyi szolgáltatások körében fontos szerepet tölt be a Nemzetközi Egészségügyi Szervezet (*World Health Organization, WHO*). Bár a szabályozás fragmentáltsága, a nemzeti együttműködésre építő döntéshozatali eljárásának lassúsága és rugalmatlansága miatt az elmúlt időszakban, különösen a COVID-19 pandémia idején számos kritika érte a szervezetet, azonban tevékenysége mégis jelentős előrelépést jelentett.<sup>217</sup> A jóléti területen a gyermeki jogok és a gyermekvédelem terén egy másik ENSZ szakosított szerv, az UNICEF is jelentős hatást gyakorolt. A történetileg elsőként, az ILO-val megjelenő, szakosított szervi összehangolás mellett az ENSZ közgyűlései, valamint az ENSZ keretében elfogadott egyezmények is fontos szerepet játszottak. E körben ki kell emelni az 1948-as Emberi Jogok Nyilatkozatát, valamint az 1966-ban elfogadott, Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányát, amely ezen jogok általános, globális minimum standardjainak tekinthető. Az 1970-es évek végétől az ENSZ egyes sérülékeny csoportok szociális védelmét helyezte globális szabályalkotása középpontjába, így a jóléti területen ki kell emelni a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló Egyezményt (CEDAW), a Gyermek jogairól szóló Egyezményt, valamint a Fogyatékos személyek jogairól szóló Egyezményt (CRPD).<sup>218</sup> A jóléti rendszerek közötti különbségek továbbra is jelentősek, de mégis kialakultak bizonyos, globális szinten is egységes elvárások ezen a területen.

*b) Az eltűnő munka nyomában?*

A globalizáció, a tudásalapú társadalom és a technológiai átalakulások a 19. században kialakult hagyományos ipari társadalmakra is jelentős hatást gyakoroltak. A technológiai fejlődés, az előző alpontban jelzett tudásalapú gazdaság alapvető jelleggel alakította át a munkához való viszonyt, amely elsősorban a termelési folyamatok automatizálásában és a hagyományos gyáripari rendszer és az ahhoz kötődő gyáripari munkások körének megváltozásában jelenik meg. A társadalomtudományok körében *posztfordizmus*ként megjelölt gyakorlatok egyrészt – mint ezt már jeleztem – jelentősen hatott az oktatási rendszerre, felértékelte a képzett munkaerő szerepét, s egyben az oktatás jelentőségét is felértékelte.<sup>219</sup> Ez a humán közszolgáltatások körében is fontos szerepet jelentett, részben a közoktatás, köznevelés és a szakképzés átalakulásához, valamint centralizációjához, de még hangsúlyosabban a felsőoktatás felértékelődéséhez vezetett. Szintén könyvtárnyi irodalma van annak, hogy a felsőoktatás, a kutatás, fejlesztés és innováció milyen módon vált a tudásalapú gazdaság fejlődésének és versenyképességének motorjává.<sup>220</sup> Másrészt az oktatás körében a digitalizáció, az infokommunikációs technológiák fejlődése a szolgáltatási rendszerre is kihat. A COVID-19 pandémia nyomán kialakult korlátozások is kiemelték azt a korábban – kezdetben a felsőoktatásban – meginduló változást, amely egyrészt az órák digitalizálásával, szinkron vagy aszinkron internetes hozzáférhetővé tételével,

<sup>217</sup> Ld. LAMM V.: Néhány megjegyzés a nemzetközi egészségügyi jogról és jogalkotásról. In: ÁRVA ZS. – BARTA A. (szerk.): *Évtizedek a magyar közigazgatás szolgálatában. Ünnepi tanulmányok Balázs István professzor 65. születésnapjára*. DE ÁJK, Debrecen 2021. 327-331.

<sup>218</sup> Ld. J. DONNELLY – D. J. WHELAN: *International Human Rights*. Routledge, New York (NY, USA) 2020<sup>6</sup>. 56-92.

<sup>219</sup> Ld. GIDDENS: *i. m.* 197. l. 587-588.

<sup>220</sup> Az egyetemeknek a regionális fejlesztésben betöltött szerepéről ld. például: A. VARGA – K. ERDŐS (eds.): *Handbook of Universities and Regional Development*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2019. A felsőoktatási és kutatási innováció gazdasági szerepéről részletesebben az újabb irodalomból ld. például: T. KLIEWE – T. KESTING – C. PLEWA – T. BAAKEN (eds.): *Developing Engaged and Entrepreneurial Universities. Theories, Concepts and Empirical Findings*. Springer, Singapore 2019.

a számonkérés automatizálásával kapcsolatban elindultak, s amelyek a személyes közreműködés korlátozottabbá válását jelzik előre ezen a területen is.<sup>221</sup>

Az oktatási szolgáltatások szerepének felértékelődése mellett az új, tudásalapú, posztfordista, posztindusztriális gazdaság és társadalom a *jóléti rendszerek* tekintetében is fontos és meghatározó kihívást jelentett. A 20. század közepén kiépülő jóléti rendszerek ugyanis alapvetően a gyáripari termelési modellre, a széles körű foglalkoztatottságra és az ehhez kötődően kialakult széles középosztályra építkeztek. Az automatizálódás, a globalizáció, a termelési láncolatok nemzetközivé válása azonban éppen a fenti rendszerek alapjait kezdte ki, a munka, mint szükséglet biztosíthatósága, a munkanélküliség központi kérdéssé vált.<sup>222</sup> Éppen ezért a jóléti rendszereket komoly kihívás érte. A hagyományos szociálpolitikai eszközrendszer, amely a minél teljesebb foglalkoztatás biztosítására épült, ebben a rendszerben erősen kérdésessé vált, hiszen, ha a technológiai fejlődés miatt nincs valós igény a tömeges foglalkoztatásra, akkor ezek a kormányzati reformok hatástalanná válhatnak.<sup>223</sup> A technológiai fejlődés és a gazdaság átalakulása ezért a hagyományos pénzübeli ellátási és szolgáltatási modelleket kezdte ki. A megtermelt árukat azonban alapvetően az emberek fogyasztják, így a termelés és a gazdaság működésének fenntartásához a fogyasztók széles körére van szükség. Ez a kettősség, kiegészülve a kapitalista gazdasági rendszerek munkajövedelem alapú társadalmi rendszerére, komoly kihívásokat jelentett a szociálpolitika számára. Bár egyfajta visszarendeződésre, a már említett, munkaalapú társadalmak (*workfare society*) megközelítésének előtörésére is sor került,<sup>224</sup> de hosszabb távon ezek a hatások erősíthetik a fenti kettőséget a feltétel nélküli alapjövedelem eszközével kezelni kívánó elképzeléseket, és ehhez kapcsolódóan a jóléti rendszer gyökeres átalakulását is.<sup>225</sup> Az új rendszer nemcsak a pénzübeli ellátások, hanem a személyes jellegű szolgáltatások körében is kifejezetten jelentős. Egyrészt a szociális munka, különösen az aktív korú személyeket támogató szociális munkának kell igazodnia a megváltozott körülményekhez,<sup>226</sup> másrészt a szociális munka ellátását is jelentősen átalakíthatja az automatizáció: a szakirodalom kiemeli, hogy a személyes jellegű szolgáltatások, különösen azok szakmailag egyszerűbb, gondozási jellegű elemei – amelyet jellemzően a mai rendszerekben is legfeljebb középfokú végzettséggel rendelkező személyzet látja el – viszonylag széles körben automatizálható. Azaz, a gondozási szükségletek kielégítése körében a robotika egyre nagyobb jelentőségre tehet szert, amely a szolgáltatási környezet egészét is átalakíthatja. Ez a kérdéskör különösen az idősgondozás terén jelenik meg erőteljesen, amelyet a később bemutatandó előregedő társadalom problémaköre és az annak kezelése iránti erőfeszítések is csak tovább erősítenek.<sup>227</sup> A fenti tendenciák a helyi-területi közszolgáltatások szervezési kereteire is erős hatást gyakorolnak: a digitalizációval kapcsolatos beruházások jelentős tőkeigénnyel járnak, s az átalakuló szolgáltatások

<sup>221</sup> Ld. C. TORRES MARTIN – C. ACAL – M. EL HOMRANI – Á. C. MINGORANCE ESTRADA: Impact on the Virtual Learning Environment Due to COVID-19. *Sustainability* 2/2021. 582-585.

<sup>222</sup> Ld. FERGE ZS.: Szociálpolitika – elvek, módszerek. In: FERGE ZS. (szerk.): *Magyar társadalom- és szociálpolitika 1990-2015*. Osiris, Budapest 2017. 36-37.

<sup>223</sup> Ld. D. SUSSKIND: *A World Without Work. Technology, Automation and How We Should Respond*. Picador, New York (NY, USA) 2020. 7-18.

<sup>224</sup> Ld. C. McDONALD – G. MARTSON: Workfare as welfare: governing unemployment in the advanced liberal state. *Critical Social Policy* 3/2005. 376-377.

<sup>225</sup> Ld. C. BOIX: *Democratic Capitalism at the Crossroads. Technological Change and the Future of Politics*. Princeton University Press, Princeton (NJ, USA) – Oxford (UK) 2021. 179-182.

<sup>226</sup> Ld. C. MORLEY – P. ABLETT – S. MACFARLANE: *Engaging with Social Work. A Critical Introduction*. Cambridge University Press, Cambridge (UK) 2019<sup>2</sup>. 75-76.

<sup>227</sup> A szociális gondozás és az idősgondozás automatizálása, a robotok szélesebb körű alkalmazása körében ld. részletesebben: P. SHARE – J. PENDER: Preparing for a Robot Future? Social Professions, Social Robotics and the Challenges Ahead. *Irish Journal of Applied Social Studies* 1/2018. 47-50.

szakmailag is nagyobb kihívásokat rejtenek. Az automatizációval a legfontosabb közszolgáltatási kiadások, a bérköltségek is csökkenthetők, ennek hatásai jelenleg még csak korlátozottan érvényesülnek, ezért a fenti átalakulások elsősorban a *centralizációs* tendenciákat erősítették.<sup>228</sup>

c) *Fenntarthatósági kérdések és a helyi-területi humán közszolgáltatások*

A fenntarthatósági kérdések egyre erőteljesebben áthatják a helyi-területi önkormányzatok közpolitikáit és tevékenységét is. Jellemzően fogva ezek a kérdések elsősorban az általános tervezési feladatokon túl elsősorban a helyi-területi vonalas közszolgáltatások, valamint a településüzemeltetés körében jelennek meg,<sup>229</sup> azonban a humán közszolgáltatások körében is felmerülnek egyes kérdések, amelyek a szolgáltatásszervezés kereteit is alakítják.

A humán közszolgáltatások körében a fenntarthatóság kérdései elsősorban a *szolgáltatás jellegük* miatt jelennek meg. A fenti ellátások ugyanis értelemszerűen jelentős erőforrásokat igényelnek, amelyek nemcsak a személyes munkában, hanem a munka feltételeinek ellátásához szükségesek. A hagyományos, költségvetési, állami erőforrásbeli finanszírozhatóság kérdései mellett az elmúlt évtizedekben – figyelemmel a globális klíma és környezet változásaira is – előtérbe került a szolgáltatások fenntarthatóságának kérdésköre is. A szolgáltatások fenntarthatósága elsősorban a felhasznált erőforrások rendelkezésre állására összpontosít, s a szolgáltatásszervezésben egyre jelentősebb szempontként jelenik meg, hogy ezek az ellátások ne terheljék meg túlzottan a környezetet és az ökoszisztémát. Ezek a kérdések a hagyományos, a szolgáltatások mérhetőségét célzó eszközök mellé felsorakoztak. A korábbi, költségvetés-centrikus mérőszámokat a szolgáltatások és az emberi életminőség egészét mérhetővé tenni kívánó, ún. emberi fejlettségi index (*Human Development Index, HDI*) elsősorban a humán szolgáltatások szintjét, így a várható élettartamot, az írt-olvasi tudás szintjét is figyelembe veszi a GDP mellett. Jóllehet, a HDI-t csak 1990-ben alkották meg, így viszonylag friss mérőszámként értelmezhető, azonban már az 1990-es évek végén erőteljes kritikák fogalmaztak meg azzal kapcsolatban, hogy a környezeti állapotot, annak fenntarthatóságát csak közvetetten, a várható élettartamon keresztül mutatja meg. Így ezt a mérőszámot is csalókanak tartották, hiszen éppen az emberi fejlettség hosszabb távon történő fenntarthatóságával kapcsolatban nem tartalmaz érdemi jelzést.<sup>230</sup> Éppen ezért az ezredfordulót követően megjelent a fenntartható emberi fejlődési index (*Sustainable Human Development Index, SHDI*) iránti igény, amely már az ökológiai lábnyomot és így a fejlettség fenntarthatóságát is figyelembe veszi.<sup>231</sup>

A *szolgáltatások fenntarthatósága* mellett ez a kérdéskör, mint a *humán közszolgáltatások körében érvényesítendő eszme* is megjelent. A fenntarthatóság kérdésköre, annak társadalmi érvényesítése a humán közszolgáltatások tartalmi elemeibe is beépült. Így a fenntarthatóság szempontjai megjelennek a szociális munka szolgáltatásai körében,<sup>232</sup> de különösen az oktatás<sup>233</sup> és a kulturális szolgáltatások<sup>234</sup> körében. A fenntarthatóság kérdése ezzel lényegében a

<sup>228</sup> Ld. A. BROWN – J. FISHENDEN – M. THOMPSON – W. VENTERS: Appraising the impact and role of platform models and Government as a Platform (GaaP) in UK Government public service reform: Towards a Platform Assessment Framework (PAF). *Government Information Quarterly* 2/2017. 172-174.

<sup>229</sup> Ld. FODOR L.: *A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon*. Gondolat, Budapest 2019. 23-27.

<sup>230</sup> A HDI ökológiai megközelítése hiányának első kritikái között ld. például: A. D. SAGAR – A. NAJAN: The human development index: a critical review. *Ecological Economics* 1998. 251-254.

<sup>231</sup> Ld. P. JAIN – P. JAIN: Sustainability assessment index: a strong sustainability approach to measure sustainable human development. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology* 2/2013. 118-120.

<sup>232</sup> A fenntarthatósági eszmének az ausztráliai szociális munkába történő beépítése kapcsán ld. J. NEDEN – R. TOWNSEND – I. ZUCHOWSKI: Towards Sustainability in Australian Social Work Field Education. *Australian Social Work* 3/2018. 348-352.

<sup>233</sup> Ld. S. STERLING: Education in Change. In: J. HUCKLE – S. STERLING (eds.): *Education for Sustainability*. Earthscan, Abingon (UK) – New York (NY, USA) 1996. 22-26.

<sup>234</sup> Ld. S. E. BIBRI: *Smart Sustainable Cities of the Future*. Springer, Cham 2018. 402-403.

*szocializációs folyamat* részévé vált<sup>235</sup> – elsősorban a fejlett posztindusztriális társadalmakban. Ez a folyamat sajátos, kettős hatásként jelenik meg a közszolgáltatások szervezésének körében, amelyet a *Think globally, act locally!* szlogenje is jól leképez. Egyrészt a fenntarthatóság, mint *globális probléma* a rendszerek centralizációja irányába ható tényező, s ez erőteljesen meg is jelenik az egyes szakmai tartalmak körében, hiszen a különféle szakmai protokollok kialakítása során ezeknek a szempontoknak az általánossá tétele a szolgáltatások központosítottságát erősíti. Másrészt azonban a fenntarthatósági szempontok a helyi szereplők mozgásterét is növelik, hiszen az általános keretek között mégis helyi szinten kell megjeleníteni ezt a kérdéskört, így a helyi-területi szolgáltatási szint is fontos szerepet kap a rendszerben, ami a központosítottság ellen ható tényező.<sup>236</sup>

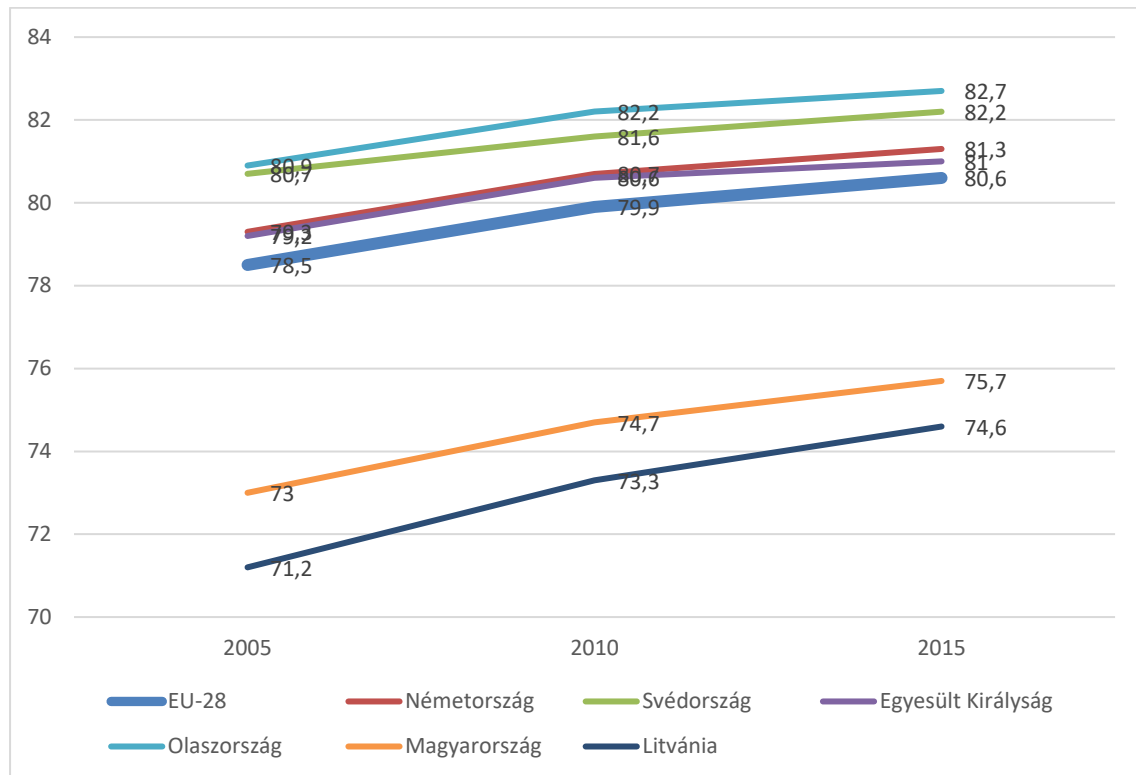
*d) Az előregedő társadalom, mint sajátos humán közszolgáltatási kihívás*

A 21. századi humán közszolgáltatási rendszereket érő legfontosabb kihívások közül talán a legjelentősebb az előregedő társadalom problémaköre. A 20. század folyamán a várható élettartam folyamatosan és jelentősen növekedett, jelentős részben a kiépülő közszolgáltatási rendszereknek – így különösen az egészségügyi, a szociális, de részben az oktatási és kulturális ellátásoknak – is köszönhetően. Ez a növekedés a 21. században sem állt meg, sőt, annak mértéke továbbra is jelentős. Az Európai Unió tagállamaiban a 2005-2015 közötti tíz évben a születéskori átlagos várható élettartam 2,1 évvel növekedett. A növekedés még nagyobb mértékű volt azokban az országokban, ahol a születéskori átlagos várható élettartam alacsonyabb volt, egyfajta konvergencia vált megfigyelhetővé (ld. a 6. ábrát). Jóllehet a COVID-19 pandémia, s az, hogy az idősebb korosztályok veszélyeztetettebbek voltak ezen a konstans és jelentős növekedésen változathat, de a disszertáció kéziratának lezárásakor még nem álltak rendelkezésre az ennek megítéléséhez szükséges adatok. Az azonban valószínű, hogy még a COVID-19 sem fordít tartósan ezen a tendencián.

<sup>235</sup> Ld. M. J. STERN: *Social Science Theory for Environmental Sustainability*. Oxford University Press, Oxford 2018. 154-158.

<sup>236</sup> Ld. P. KETTUNEN – H. HEINO – J. RASINKANGAS – J. S. JAUHIAINEN: Addressing Local Sustainability: Strategic Thinking in the Making. *Scandinavian Journal of Public Administration* 2/2020. 24-27.

6. ábra Születéskori várható átlagos élettartam változása az EU-28 átlagában és egyes európai uniós tagállamokban<sup>237</sup>



A születéskori várható átlagos élettartam növekedése jelentős kihívás elé állítja a humán közszolgáltatási rendszereket. Az ún. *előregedő társadalmak* problémájának könyvtányi irodalma van, azonban ebben a rövid, a helyi-területi közszolgáltatásokra ható tényezők áttekintése körében is ki kell térni arra, hogy ez a folyamat a helyi-területi szolgáltatásokra is erőteljesen hat.

Egyrészt, s ez csak közvetett, ámde rendkívül fontos hatásként jelenik meg a helyi-területi közszolgáltatások körében, hogy a születéskor várható élettartam növekedésével a munka világa is gyökeresen átalakul, ugyanis jóval több, idősebb munkavállaló lesz jelen a munkaerőpiacon. Ez a változás ráadásul a hagyományos nyugdíjrendszerekre is jelentős hatást gyakorol. A bismarcki, felosztó-kirovó rendszerek ugyanis viszonylag nagyobb létszámú eltartóra és kevesebb idős, ellátásban részesülő személyt vettek alapul. Az átlagéletkor növekedése a rendszer egyik legfontosabb sérülékenységi pontja, ugyanis az eltartók-eltartottak arányának felborulása a finanszírozhatóságot megnehezíti.<sup>238</sup> A nyugdíjrendszer finanszírozhatóságának fenntartásához a fenti arány helyreállítása lehet cél. Ezt egyrészt a nyugdíjkorhatár emelésével, másrészt a nyugdíjak összegének csökkentésével lehet elérni, amely viszont a szociális ellátórendszerre azonnali és közvetlen hatást gyakorol. A nyugdíjkorhatár emelése ugyanis több szempontból is hat a munkaerőpiacra: egyrészt nehezebbé válhat a rendszer telítettsége miatt a pályakezdők munkaerőpiacra lépése, másrészt a hosszabb ideig tartó munka nagyobb megterhelést jelent a munkavállalóknak is, így idősebb korban erősebb gondozási szükséglet jelenhet meg. Harmadrészt, az is probléma lehet, hogy a korábban a nyugdíjas nagyszülők által, jellemzően a gyermekfelügyeletben ellátott tevékenységek korlátozottabban jelennek meg, így a korábban csa-

<sup>237</sup> Forrás: Központi Statisztikai Hivatal: [https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat\\_tablak/tabl/tps00025.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tps00025.html) (letöltés ideje: 2021. július 29.)

<sup>238</sup> Ld. M. SCHLUDI: *The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparision of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden.* Amsterdam University Press, Amsterdam 2005. 16-20.

ládi szinten kezelt kérdéskör esetében is egyre nagyobb igény mutatkozik az állami szolgáltatások iránt, amely a jóléti rendszer leterheltségét növeli.<sup>239</sup> A nyugdíjak várható értékének csökkentése pedig az időskori szegénység kockázatát növeli, amelyet szintén az ellátórendszereknek kell kezelnie.<sup>240</sup> A megnövekedő életkor ráadásul a gondozásra szoruló személyek számának növekedésével is jár. A növekvő terhelés mellett a szociális munka körében az idősök jóllétének biztosítása is fontos szerepet kell, hogy kapjon, amely szintén fontos kihívást jelent az ellátórendszerek számára.<sup>241</sup>

A várható élettartam növekedése azonban az *egészségügyet* is óriási kihívás elé állítja. Jüöl-lehet, az életkor folyamatosan növekszik, azonban ezzel egyidejűleg az egészségügyi problémák száma is növekszik, így a megnövekedett élettartam nagyobb mértékű egészségügyi kiadásokkal is jár, ami egyrészt a rendszer kapacitásának a terheltségét, másrészt a szolgáltatások költségeinek a növekedését is jelenti.<sup>242</sup>

Az idősök számának növekedése, a várható életkor hosszabbá válása a *kulturális, oktatási szektor* számára is fontos kihívásokat hordoz. Ezek középpontjában a megnövekedő életkor *értelmes eltöltése iránti* igény és annak kielégítése áll. A fenti személyek jól-létének biztosításához arra is szükség van, hogy az – emelkedő nyugdíjkorhatárok mellett is – egyre hosszabb inaktívként eltöltött időszakban megfelelő életviszonyokat, így kulturális szolgáltatásokat is nyújtsanak nekik.<sup>243</sup> Az „aktív időskor” („*active ageing*”) azonban nemcsak a kultúra, hanem az oktatás területén is fontos kihívásokat és a hagyományos, 20. század közepén kialakult közszolgáltatási rendszerek újragondolását hozhatja el: az élethosszig tartó tanulással összekötve az idősebb korosztály is ismét megjelenhet az oktatási közszolgáltatások részeseként.<sup>244</sup>

Mindezek a tendenciák a helyi-területi humán közszolgáltatásokra is jelentős hatást gyakoroltak. Összességében az előregedő társadalmak problémája a humán közszolgáltatási rendszer bővülésével jár, s ez egyben nagyobb erőforrások és az erőforrások erősebb koordinációját is igényli. Éppen ezért a fenti tendenciák a szolgáltatási szektor szükségszerű átalakulása körében azok *koncentráltságát és centralizáltságát erősítik*, azaz a hagyományos, helyi-területi centrikus modellek mozgásterét szűkíti.

A humán közszolgáltatási rendszereket számos kihívás éri napjainkban. Ezek a rendszerek elemeiben a 20. század közepén épültek ki, s amelyek döntően ennek a kornak a társadalmához igazodtak. Az átalakuló társadalom és gazdaság azonban új kihívásokat jelent a közszolgáltatási rendszereknek. A fejezet jelen pontjában a helyi-területi humán közszolgáltatások szempontjából vázoltam fel egy rövid „problématérképet”, amely szintén előre jelzi, hogy az önkormányzatiságot, a helyi-területi szolgáltatás-szervezésnek is szükségszerűen változnia kell. A fenti kérdések részletes vizsgálata önmagában egy önálló monográfia tárgya lehet, de látható, hogy a 20. századi önkormányzati közszolgáltatás-szervezés helyett ezek a változások egy centralizáltabb modell kereteit rajzolják ki.

<sup>239</sup> Ld. B. EBBINGHAUS – E. NAUMANN: The Popularity of Pension and Unemployment Policies Revisited: The Erosion of Public Support in Britain and Germany. In: B. EBBINGHAUS – E. NAUMANN (eds.): *Welfare State Reforms Seen from Below. Comparing Public Attitudes and Organized Interests in Britain and Germany*. Palgrave Macmillan, Cham 2018. 161-167.

<sup>240</sup> Ld. V. GALASSO – P. PROFETA: Population ageing and the size of the welfare state. In: S. HARPER – K. HAMBLIN (eds.): *International Handbook on Ageing and Public Policy*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2014. 79-81.

<sup>241</sup> Ld. M. BARNES – B. GAHAGAN – L. WARD: *Re-Imagining Old Age. Wellbeing, care and participation*. Vernon Press, Wilmington (DE, USA) 2018. 172-176.

<sup>242</sup> Ld. L. LLOYD: *Health Care in Ageing Societies. A new international approach*. Policy Press, Bristol 2012. 11-27.

<sup>243</sup> Ld. V. RATTEN: *Entrepreneurship, Innovation and Smart Cities*. Routledge, Abingdon (UK) – New York (NY, USA) 2017. 78-85.

<sup>244</sup> Ld. J. JARKE: *Co-creating Digital Public Services for an Ageing Society. Evidence for User-centric Design*. Springer, Cham 2021. 6-8.



### 3. fejezet A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztviselőik) által ellátott feladatok értelmezései és fontosabb kérdései

Az 1. fejezetben részletesen áttekintettem, hogy a modern jóléti államok önkormányzati rendszerei által ellátott humán-közszolgáltatási feladatok összehasonlításának milyen keretei lehetnek. A feladatok áttekintése azért is kiemelt jelentőségű, ugyanis ezek a közszolgáltatások a modern jóléti államok kiépülésével egyre jelentősebbé váltak. A közfeladatok körének kiterjedése ugyanis szükségszerűen magával hozta az állami helyi-területi autonóm szerveinek, a helyi önkormányzatok feladatainak a növekedését is.<sup>245</sup>

Az összehasonlító elemzés alapvetően a *helyi önkormányzatok feladatainak vizsgálatára fókuszál*. Az elméleti keretek tisztázása körében különösen fontos annak a vizsgálata, hogy végső soron mi határozza meg, hogy mely feladatokat tekintünk az önkormányzatok, valamint annak szervei és tisztviselői által ellátott feladatoknak, s hogy ezek milyen módon rendszerizhetők. Ezzel kijelölhető egyfajta értelmezési keret, amely alapján vizsgálható az egyes állami humán-közszolgáltatásokkal kapcsolatos feladatellátásainak köre.

#### 1. Önkormányzati feladat vagy önkormányzatok által ellátott feladatok?

Az önkormányzati feladatok értelmezése körében elsőként azt kell megvizsgálni, hogy egyáltalán mely feladatokat tekintjük ide tartozónak.

##### a) Az önkormányzati feladatok monista rendszere

A fenti különbségtétel nem értelmezhető azokban az országokban, amelyek az önkormányzatok és azok szervei által ellátott feladatokat *egységesen* értelmezik. Egyes modern államokban nem tesznek különbséget a tekintetben, hogy mi írja elő az önkormányzatnak, valamint szervének és tisztviselőjének a feladat ellátását. Az önkormányzati feladatok meghatározásának fenti modelljét a szakirodalom a feladatok *monista* megközelítéseként jellemzi.<sup>246</sup> Ebben a modellben a helyi önkormányzatok és szervei által végzett valamennyi tevékenységek egységes egészként szemlélik, s nem tesznek különbséget a tekintetben, hogy a feladatot a helyi önkormányzat a helyi közügyek körébe tartozó kérdésként vagy az államigazgatási szervezetrendszer által átruházott hatáskörként látja-e el.<sup>247</sup> Az igazgatás egységének elve alapján az önkormányzati szervezetrendszer általi feladatellátásra figyelemmel valamennyi ilyen feladatot önkormányzati jellegűnek tekint.<sup>248</sup> Bár egyes kontinentális jogrendszerű államok jogirodalmában, s bizonyos javaslatokban is felmerült a fenti szabályozási modell alkalmazása, ez a modell *elsősorban az ultra vires elven alapuló angolszász rendszerekben* érvényesül,<sup>249</sup> ugyanis itt főszabály szerint valamennyi önkormányzati feladatot a törvényalkotó határoz meg, így kevésbé indokolt az önkormányzati feladatokon belül eltérő rezsim kialakítása. Éppen ez a törvényi meghatározottság határozza meg a feladatok rendszerének felépítését. Számos angolszász államban már generálklauzulás jellegű az önkormányzati feladatok általános értelmezése, azomban az ágazati szabályozásokban tovább él az *ultra vires* elv alapján kialakult monista megközelítés logikája.

Ez az egységes felfogás a jogi szabályozás több elemében is tükröződik. Így az angolszász államokban az egyes önkormányzati feladatok szakmai felügyeletével kapcsolatban elfogadott az államigazgatási jellegű szervek beavatkozása. A törvényalkotó általi hatásköri telepítés – még mindig továbbélő – elvére figyelemmel sok esetben az *önkormányzatok szervei által hozott*

<sup>245</sup> L. részletesen HOFFMAN I.: *i. m.* 5. lj. 11-15.

<sup>246</sup> Ld. részletesen: HOFFMAN I.: *i. m.* 14. lj. 78-81.

<sup>247</sup> Ld. H. MAURER: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. C. H. Beck, München, 2009<sup>17</sup>. 587.

<sup>248</sup> Ld. A. GERN – BRÜNING: *i. m.* 4. lj. 137.

<sup>249</sup> Ld. ARDEN – BAKER – MANNING: *i. m.* 15. lj. 180.

*döntésekkel szembeni fellebbezéseket államigazgatási szervek bírálják el.*<sup>250</sup> Ehhez kötődően egyes esetekben az önkormányzatok közpolitikai jellegű dokumentumainak elfogadását is a központi államigazgatási szervek jóváhagyásához kötik.<sup>251</sup>

Sajátos megoldás alakult ki a posztszovjet államokban, ahol egy, az *ultra vires* és a *generálklauzulás* rendszer közötti átmenet alakult ki. Ezekben az államokban az önkormányzatok elsődlegesen a törvényben meghatározott feladataikat látják el, a fakultatív feladatok ellátásának legfeljebb az elvi lehetősége áll fenn, vagy ha erre lehetőséget is biztosítanak, arra csak erőteljes államigazgatási felügyeleti jogosítványok mellett kerülhet sor. Jóllehet ezek a rendszerek sajátos, *ultra vires (enumerációs) jellegű* modellnek tekinthetők, így a feladatok értelmezése körében is sajátos kettősség jelenik meg. Így a fenti modellbe tartozó országokban csak korlátozottan jelenik meg az önkormányzati és az átruházott államigazgatási ügyek elkülönítése, az önkormányzati ügyekben való függetlenség garanciái nem vagy alig érvényesülnek.<sup>252</sup>

#### *b) Az önkormányzatok és szerveik által ellátott feladatok dualista megközelítése*

A másik, dualista modellben – amely elsősorban a kontinentális jogrendszerű államokra jellemző – egymástól élesen elkülönítik a helyi önkormányzatoknak a helyi közügyek alkotmányos fogalma körében ellátott önkormányzati feladatait, valamint az igazgatási hatékonyság és a polgárközelű igazgatás alapján az önkormányzatok szerveire és tisztségviselőire telepített átruházott államigazgatási feladatokat.<sup>253</sup>

##### *i) Önkormányzati feladatok a duális modellben*

A duális rendszerben a feladatok első csoportját az *önkormányzati feladatok* jelentik. A kontinentális (generálklauzulás) rendszerekben az önkormányzati feladatok ellátása tekintetében a helyi közösségek önállósága nagyobb, s az 1970-es évek óta lezajlott alkotmányos fejlődés eredményeként alkotmányjogilag is védett. Ez a megközelítés is jelzi, hogy a kontinentális rendszerben ez a megközelítés határozottan elkülöníti a feladat-típusokat. A helyi önkormányzatok helyi közügyekben fennálló általános hatáskörére tekintettel az *önkormányzati ügyekben az államigazgatás befolyása* korlátozott, az – 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett – Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 8. cikk (2) bekezdésének első mondata alapján az államigazgatás legfeljebb *törvényességi felügyeletet* gyakorol.<sup>254</sup> Ebben a modellben elképzelhetetlen az, hogy államigazgatási szerv ilyen ügyekben szakszerűségi alapon felülvizsgálhassa a helyi közösségek döntéseit, ugyanis ezek a feladatok az önkormányzatok alkotmányosan védett hatásköreit körébe tartoznak, azaz az önkormányzati autonómia sérelmét jelentené, ha ilyen ügyekben az államigazgatás teljes körű aktus-felülvizsgálati joggal rendelkezne.

<sup>250</sup> Így például a *Housing Act 1985* alapján az angol körzeti (*district*), illetve nagyvárosi (*unitary authorities*) önkormányzatok szerveiként megszervezett lakásügyi hatóságok döntései ellen a területi államigazgatás szerveihez lehetett fellebbezni. Bár ezt a fellebbezési lehetőséget szűkítették, s kitágították a kvázi bíróságok (*tribunals*) jogorvoslati lehetőségeit, azonban ez a szabályozás is mutatja, hogy ebben a rendszerben az államigazgatási felülvizsgálat nem kizárt. Ld. részletesebben ARDEN – BAKER – MANNING: *i. m.* 15. lj. 248-252. Az önkormányzatok bevételi oldalán az államigazgatási beavatkozást illetően ld. KECSŐ G.: *i. m.* 38. lj. 297-300. és 318-320.

<sup>251</sup> Így például az Amerikai Egyesült Államok egyes tagállamaiban a különféle önkormányzati területfejlesztési jellegű programoknál írják elő a tagállami központi igazgatás beleegyezését. Ld. részletesebben: A. O'M. BOWMAN – R. KEARNEY: *i. m.* 15. lj. 427-430.

<sup>252</sup> Az Oroszországi Föderációban széles körben lehetőség nyílik arra, hogy az önkormányzatok helyi közügyekben hozott döntéseivel kapcsolatban jogorvoslati fórumként a tagállami szintű (az ún. *szubjektumok*) szervekhez forduljanak. Ld. I. OVCSINNIKOV (И. ОБЧИНИКОВ): *Municipalnoje pravo Rossziji: kurz lekciji* (Муниципальное право России: курс лекций). Moszkva, Ekszmo 2011. 45-51.

<sup>253</sup> A fenti osztályozást illetően ld. M. BRANCIARD: *Décentralisation dans un pays centralisé*. Chronique sociale, Lyon 1984. 100. és O. SEEWALD: *Kommunalrecht*. In: U. STEINER: *Besonderes Verwaltungsrecht*. C. F. Müller, Heidelberg 2006<sup>8</sup>. 40-43.

<sup>254</sup> LD. A. GERN – BRÜNING: *i. m.* 4. lj. 141.

Az önkormányzati feladatok körében a kontinentális modellt követő államok önkormányzati jogai jellemzően élesen elkülönítik az úgynevezett kötelező és önként vállalt (fakultatív) feladatok körét. A *kötelező feladatok* előírásának lehetőségét az egyes államok jogai jellemzően elismerik. Ezek a feladatok egyértelműen a helyi közügy általános fogalma alá vonható feladatok, azonban ellátásukat a központi jogalkotás – az egyes államokban jellemzően a törvényalkotás – olyan fontosnak ítélte, hogy kötelező jelleggel előírta az önkormányzatok számára a feladat ellátását.<sup>255</sup> Azaz, ezekben az esetekben az önkormányzat döntési szabadságát korlátozza a központi állam: bár a feladat továbbra is önkormányzati jellegű, de az önkormányzat nem dönthet úgy, hogy ezt a tevékenységet nem végzi el. Figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 4. cikk (1) bekezdésére figyelemmel, amely az önkormányzatok alapvető hatásköreinek, valamint speciális feladatkörökkel való felruházása tekintetében törvényi szintű szabályozást követel meg, az egyes államok alkotmányai, valamint önkormányzati törvényei a kötelező feladatok előírása tekintetében csak a *törvényi szintű* szabályozást tartják megengedhetőnek.<sup>256</sup> Bár a kötelező önkormányzati feladatokat csak *törvény határozhat meg* az egyes államok jogaiban, azonban az önkormányzati törvények, valamint az ágazati törvények sok esetben lehetővé teszik, hogy a kötelező feladatok ellátásának részletes, szakmai szabályait a központi államigazgatás (végrehajtási) *rendeletekben* szabályozhassa. Ez összefügg azzal, hogy ezek a feladatok egyértelműen a helyi közügyek körébe tartoznak, azonban sok esetben a nemzeti alkotmányokban meghatározott alapjogok biztosításához kötődnek. A modern, nyugati demokráciákban az alapjogok megvalósítását szolgáló ellátásokkal kapcsolatban elsődleges alapelv az azokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés elve, amely indokolhatja a központi beavatkozást. Az azonban, hogy az egyenlő esélyű hozzáférést garantáló szabályokat kizárólag törvényi szinten garantálják, általában nem teljesíthető. Ugyanis ezek a rendelkezések gyakran technikai jellegű, szakmai szabályok, amelyek alapvető jogokat *közvetlenül* nem érintenek, ezért ezeket a standardokat jellemzően rendeleti szinten szabályozzák. Ez a szolgáltatási helyzet azonban azt eredményezte, hogy azokban az államokban, ahol kiterjedtek a jóléti rendszerek és szolgáltatások, valamint az önkormányzatok széles feladat- és hatáskörrel rendelkeznek, amelyek magukban foglalják a jóléti szolgáltatások biztosítását is, ott az önkormányzatok tényleges szolgáltatás-szervezési mozgásteret szűkebb, hiszen a technikai jellegű standardokkal pontosan a helyi önkormányzati ellátás-szervezési mozgásteret szűkítik. Ez a jelenség így fokozottan jelentkezik a *skandináv* államokban, ahol a fenti feltételek egyértelműen teljesülnek. Így egyes szakemberek az önkormányzatiság visszaszorulásáról írnak, arról, hogy az erőteljes decentralizáció csak látszólagos az erőteljes kormányzati szolgáltatási szabályozási jogköreire tekintettel.<sup>257</sup>

<sup>255</sup> Így például Svédországban a helyi önkormányzatok számára számos feladatot, többek között a helyi egészségügyi és szociális feladatok megszervezését, a helyi ivóvíz- és szennyvízellátás megszervezését, a hulladékgazdálkodási feladatokat, a településrendezést törvényben írták elő kötelező feladatként az egyes helyi önkormányzatok számára. Ld. részletesen: L. J. LUNDQUIST: „Think globally, act locally!” But what *can* local governments do about global climate change? In: J. MEADOWCROFT – O. LANGHELLE – A. RUUD (eds.): *Governance, Democracy and Sustainable Development. Moving Beyond the Impasse*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA) 2012. 102.

<sup>256</sup> Ld. részletesebben: HOFFMAN: *i. m.* 14. lj. 84.

<sup>257</sup> Jó példát jelent erre Norvégia, ahol a szociális szolgáltatások és az egészségügyi alapellátások biztosítása a települési szintű önkormányzatok kötelező feladata. Ezen feladatok ellátására – figyelemmel a norvég jóléti állam kiterjedtségére – az önkormányzatok összes kiadásának közel 40%-át fordítják. A szolgáltatások részletes szabályait tételesen meghatározzák a norvég központi államigazgatás rendeletei, így lényegében az önkormányzatok egyfajta „végrehajtó ügynökségként” működnek, hiszen a szervezési szabadságuk viszonylag alacsony a szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést ténylegesen megvalósító központi szabályozás miatt. Ld. részletesen: L. H. RYKKJA – P. LÆGREID: One-Stop-Shops for Social Welfare: The NAV Office in Norway. In: P. LÆGREID – K. SARAPUU – L. H. RYKKJA – T. RANDMA-LIIV (eds.): *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY) 2014. 82. és H. BALDERSHEIM – L. E. ROSE: Norway: *i. m.* 61. lj. 288-230.

A kötelező feladatok körében az egyes szintek kötelező feladatai eltérőek lehetnek, valamint ezen túlmenően egyes önkormányzati jogok további különbségeket tesznek a különböző méretű települések feladatai között, azaz az egyes államok önkormányzati jogai ismerik az *ún. differenciált hatáskör-telepítés* intézményét. Ez a rendszer így figyelembe veszi a helyi közösségek teherviselő képességét, és különbséget tesz az egyes önkormányzati szintek, illetve az egyes szinteken (elsősorban a települési szinteken) belül a különböző önkormányzatok feladatai között.

Az *önként vállalt feladatok* ellátásának a lehetőségét az önkormányzatok feladat- és hatáskörének *generálklauzulás* meghatározása teszi lehetővé. A helyi közügy generálklauzulája ugyanis rögzíti, hogy az egyes önkormányzatok helyi érdekű ügyeikben a törvények keretei között eljárhatnak. Ebből fakadóan a legtöbb kontinentális rendszerű ország alkotmánya vagy önkormányzati törvénye kifejezetten elismeri annak a lehetőségét, hogy a helyi közösségek jogszabályba nem ütköző módon felvállalhassanak sajátos feladatokat.

Az önként vállalt feladatok ellátásával kapcsolatban a legtöbb állam önkormányzati joga – annak lehetőségének elismerésén túl – bizonyos közjogi korlátokat is meghatároz, amelyek elsősorban a kötelező feladatok ellátásának teljesítését szolgálják, azaz azt, hogy az önkormányzat a feladatok önkéntes magára vállalásával ne veszélyeztesse a törvényben meghatározott kötelezettségei teljesítését. A fenti korlátok közül az elsőt az jelenti, hogy ilyen feladatot csak és kizárólag az állam(igazgatás) feladatkörébe nem tartozó, azaz önkormányzati hatáskörbe tartozó helyi közügy körében lehet elvállalni. A második korlátot jellemzően az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó szabályok körében találhatjuk meg, s ezek célja szintén a kötelező feladatok ellátásának védelme azzal, hogy a kötelező feladatok finanszírozására rendelkezésre álló forrásoknak az önként vállalt (fakultatív) feladatok ellátása céljából történő elvonásával ne veszélyeztethessék a kötelező feladatok ellátását. Így a német tartományi jogokban általában az államháztartási jogi szabályozás korlátozza az önkormányzatok teljesítőképességét meghaladó, önkéntes (fakultatív) feladatvállalást.<sup>258</sup>

A kötelező feladatok biztosításának kötelezettségével ellentétben az önként vállalt feladatokat az önkormányzat saját akaratából, önállóan, a helyi választópolgárok igényére figyelemmel dönthet arról, hogy a feladatot el kívánja-e látni vagy sem. Ezen tevékenységek elvégzésének a kikényszerítésére sem az egyénnek, sem a felügyeleti hatóságnak nincsenek jogi eszközei.<sup>259</sup> A legtöbb európai állam önkormányzati joga, s az azokat alapul vevő jogtudományi munkák az önkormányzati feladatokon belül két sajátos csoportot, a kötelező és az önként vállalt feladatok körét különítik el.<sup>260</sup>

Az önkormányzati feladatok kötelező és önként vállalt feladatokra tagolásának határvidékén az egyes európai államok jellemzően ágazati törvényeinek szabályozásaiban kezd kialakulni egy olyan feladattípus, amelyik nem sorolható be egyértelműen egyik kategóriába sem. Az *önként átvállalt feladatok* a többszintű, illetve az azonos szinten belül differenciáltan telepített önkormányzati rendszerekben jelentek meg. Az így kialakított rendszer azonban önmagában eléggé merev, s nem számol annak lehetőségével, hogy bizonyos esetben a jogalkotó által kijelölt feladatok ellátását a polgárokhoz is közelebb el lehetne látni, illetve hogy egyes esetekben a kijelölt egységek nem képesek ellátni feladataikat. A szervezeti alapokat kialakító önkormányzati törvények jellemzően csak korlátozottan foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy mi történik akkor, ha egy meghatározott, kötelezően telepített feladat ellátását egy kisebb önkormányzati egység hajlandó és képes is ellátni. Ebben a kérdéskörben jellemzően az egyes

<sup>258</sup> Ld. SEEWALD: *i. m.* 253. lj. 35.

<sup>259</sup> Ld. GERN - BRÜNING: *i. m.* 4. lj. 140.

<sup>260</sup> Ld. részletesebben SEEWALD: *i. m.* 253. lj. 34-35., MAURER: *i. m.* 247. lj. 585-586., N. DANTONEL-COR: *Droit des collectivités territoriales*. Bréal, Rosny-sous-Bois 2007<sup>3</sup>. 148-150., valamint KILÉNYI G. (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Complex Kiadó, Budapest, 2008. 226-228.

*ágazati kódexek* határoztak meg eljárási szabályokat a különböző államokban. Ez a feladat önként vállalt annyiban, hogy bár a helyi közügy körébe tartozik, de az adott helyi szervnek nem írja elő jogszabály az ellátását, hanem az adott egység maga dönt annak felvállalásáról. Annyiban viszont kötelező jellegű, hogy egy nagyobb vagy magasabb szintű önkormányzat kötelező feladata, s hogy a többi kötelező feladat ellátása esetén általában az átvállaló kisebb önkormányzat is részesül a kötelező feladatokhoz kapcsolódó állami finanszírozásban.<sup>261</sup>

## ii) Átruházott államigazgatási feladatok

A dualista modellben az önkormányzatok és szerveik által ellátott feladatok másik fő csoportját az *átruházott államigazgatási ügyek* jelentik. Az átruházott államigazgatási ügyekkel kapcsolatban azt kell elsőként kiemelni, hogy azok az államigazgatás feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek, azaz jellemzően országos közügyek, amelyek ellátása a *helyi önkormányzatok szerveire* – és nem általában a helyi önkormányzatokra, mint autonóm szervekre – *telepítik*. Az átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök önkormányzati ellátásának jogalapját erre figyelemmel jellemzően nem az általános, a helyi közügyek vitelére feljogosító alkotmányos szabályozás, hanem külön, alkotmányban vagy az önkormányzati törvényben meghatározott szabály teszi lehetővé.<sup>262</sup> Az átruházás legfontosabb okaként a szakirodalomban elsősorban az állami feladatok ellátásának költséghatékonyságát, polgárközeliségét, valamint azok könnyebb elérhetőségét szokták megjelölni.<sup>263</sup> Ezeket a feladatokat nem általában az önkormányzatokra, hanem annak meghatározott szerveire telepítik, így egyrészt az önkormányzati szervezetalakítás körébe nem vonhatóak ezek az ügyek, azaz a hatáskör-telepítést az önkormányzat szervei – elsősorban a stratégiai döntéshozó, képviselői szerv – nem módosíthatja. Másrészt ez a stratégiai döntéshozó szerv, vagy más, az önkormányzati szervezeti rendszerben egyébként vezetési vagy hierarchikus irányítási feladatokat ellátó szerv nem adhat utasítást ezekkel kapcsolatban, valamint nem számoltathatja be az államigazgatási hatáskör címzettjét. Azaz nem érvényesül az önkormányzati szervezeti rendszer és a vezetési, irányítási jogok köre ezen ügyek tekintetében.

Mivel ezek az ügyek *nem helyi közügyek*, így az azokkal kapcsolatos autonómiagaranciák nem érvényesülnek.<sup>264</sup> Mindezekre figyelemmel ezen feladatok tekintetében *erőteljesebb az államigazgatás beavatkozási lehetősége*. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 8. cikk (2) bekezdésének a második mondata erre figyelemmel az átruházott államigazgatási feladatok tekintetében nemcsak törvényességi, hanem *szakfelügyelet* alkalmazását is lehetővé teszi, azaz az államigazgatási szervek az önkormányzatok szerveinek döntéseit nemcsak jogszerűségi, hanem szakszerűségi alapon is felülvizsgálhatják. Ezek az átruházott hatáskörök jellemzően *hatósági*, valamint *rendészeti* jellegű feladatok, s az államigazgatási szervek beavatkozása elsősorban a felettes, felügyeleti hatóság, valamint a rendészeti felügyeleti szerv feladatain keresztül jelentkezik.<sup>265</sup>

Bár ezek a feladatok a duális modellben nem minősülnek önkormányzati feladatnak, azonban szerepük nem elhanyagolható. Egyrészt az állampolgárok életében is fontos szerepet játszanak, hiszen az egyszerűbb, a mindennapi életben gyakoribb tömegügyeket határozták meg ilyen típusú feladatként, így a helyi lakosok és a helyi önkormányzat érintkezésének egy fontos elemét jelentik. Másrészt az önkormányzatok feladatellátásában is fontos szerepük van, hiszen ehhez megfelelő erőforrásokat kell biztosítani. Harmadrészt az önkormányzatiság részeként is

<sup>261</sup> Ld. HOFFMAN: *i. m.* 14. l.j. 88-90.

<sup>262</sup> Ld. *uo.* 91-92.

<sup>263</sup> Ld. SEEWALD: *i. m.* 253. l.j. 38. o.

<sup>264</sup> Ld. T. I. SCHMIDT: *i. m.* 29. l.j. 76.

<sup>265</sup> Ld. *uo.* 235-238. o.

értelmezhető, hogy a helyi önkormányzatok bizonyos szervei ilyen feladatokat láthassanak el.<sup>266</sup>

Az önkormányzati feladatok elemzése során még a feladatok meghatározásának duális modelljét követő államok esetében sem hagyhatóak figyelmen kívül a helyi önkormányzatok szervei által ellátott feladatok. Ezért egy, az önkormányzati feladatellátást vizsgáló nagy munkának mind az önkormányzati, mind az ő szerveik által ellátott államigazgatási jellegű feladatok elemzésére is ki kell terjednie.

## 2. Meddig önkormányzati a feladat?

Az önkormányzati feladatok elemzése körében látszólag szintén egyértelmű, hogy a vizsgálatnak a helyi önkormányzatok és szerveik által ellátott feladatokra kell kiterjedniük. A lehetséges feladatok főbb csoportjait az előzőekben áttekintettük, azonban azt még nem vizsgáltuk, hogy mely közigazgatási egységek tekinthetők helyi önkormányzatnak.

A kérdés elsősorban az elmúlt évtizedekben vált különösen fontossá. Az Európai Unió tagállamaiban egyre inkább megvalósul az ún. „többrétegű kormányzás” (*multi-layer governance*) modellje. Az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (2) bekezdése alapján az Európai Unió az egyes tagállamok „nemzeti identitásának” részét képező „alkotmányos és politikai berendezkedésének” tiszteletben tartása körében a tagállami helyi és regionális önkormányzatok autonómiáját is tiszteletben tartja. Azonban az EU működése is hat ezekre az egységekre, amelyek a tagállami rendszereken keresztül részt vesznek az EU politikáinak alakításában és azok végrehajtásában is.<sup>267</sup>

Azonban az uniós politikákba való bekapcsolódáson túl az önkormányzatiság értelmezése körében jelentősen nagyobb kihívást jelentettek az elmúlt évtizedek önkormányzati térszerkezetet érintő változásai. E körben az önkormányzati feladatok értelmezése tekintetében egyrészt a decentralizáció új értelmezései, valamint az ezzel összefüggő regionalizációs és föderális reformok, valamint a települési szint átalakulásai, különösen a települések összevonásával, valamint az azok helyett kialakuló társulásos megoldásokkal kapcsolatban merülhet fel az a kérdés, hogy mely feladatokat is tekintsem önkormányzati jellegűnek.

### a) A nemzeti szint alatti igazgatás átalakulása: regionalizáció, föderalizáció és annak az önkormányzati feladatokra gyakorolt hatásai

Az önkormányzati feladatok értelmezése körében a legnagyobb kihívást a második világháborút követően elinduló *regionalizációs* folyamatok jelentették, amelyek az önkormányzatiság hagyományos megközelítésének bizonyos mértékű erózióját jelentették.

A hagyományos közjogi megközelítés alapján az önkormányzati és a föderális egységek elhatárolása egyértelműnek tekinthető. Alkotmányjogi szempontból DEZSŐ Márta a föderalizmus lényegét abban látja, hogy a föderális államban „a tagállamok államisága nem szűnik meg”.<sup>268</sup> Ezzel összhangban DEZSŐ Márta szerint a szövetségi hatáskörbe nem tartozó ügyekben a tagállamok szuverenitása változatlanul fennáll, azonban a szövetségi államok alkotmányjaiban meghatározott, szövetséginek minősített ügyekben maga a szövetség a szuverén.

<sup>266</sup> E tekintetben ld. részletesen: BALÁZS I.: A hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei. In: HORVÁTH M. T. – BARTHA I.: *Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2016. 852-853.

<sup>267</sup> A többrétegű kormányzásnak a jogi értelmezésén túl megjelenik egy politika is, amely a nemzeti szint alatti szintek politikai bekapcsolódását vizsgálja az uniós döntéshozatalba. Ld. részletesebben C. PANARA: *The Sub-National Dimension of the EU. A Legal Study of Multilevel Governance*. Springer, Cham – Heidelberg – New York – Dordrecht – London 2015. 73-75.

<sup>268</sup> Ld. részletesebben: KUKORELLI I.: *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 130.

Az alkotmányjogi definícióval azonosan a nemzetközi jogi szakirodalom is azt emeli ki, hogy a szövetségi államokban a tagállamok bizonyos mértékű államisággal rendelkeznek, így bizonyos körben a nemzetközi jog alanyaivá is válhatnak, s ennek keretében szerződéskötési képességgel is rendelkezhetnek.<sup>269</sup> Az egyes szövetségi államok alkotmányai rendkívül sokszínűen szabályozzák ezt a kérdést. A közigazgatási jogban is az állami részjogosultságok meglétét emeli ki a szövetségi államok egységeinél, így ezek a tagállamok saját kormányval rendelkeznek, igazgatásuk nem önkormányzati, hanem államigazgatási egységek.<sup>270</sup>

A *helyi önkormányzatok* ezzel szemben nem rendelkeznek államisággal, ahogyan DEZSŐ Márta is kiemelte, „a központi hatalmat befolyásolhatják ugyan, de az unitárius államban mindig érvényesül a központi hatalom autoritása”.<sup>271</sup> Ezzel összhangban az önkormányzatok nem rendelkeznek semmilyen nemzetközi jogi jogalanyisággal. Bár az egyes államok önkormányzati jogai – összhangban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával – lehetővé teszik ezeknek a közösségeknek, hogy külföldi önkormányzatokkal együttműködhessenek, azonban ezek az együttműködések sajátos közigazgatási jogi aktusok, s nem nemzetközi szerződések. Arra figyelemmel, hogy az önkormányzatok nem rendelkeznek állami szuverenitással, így annak bizonyos attribútumai sem illetik meg őket főszabály szerint. Így az egyes önkormányzatok főszabály szerint csak rendeletalkotási joggal rendelkeznek, s nem alkothatnak törvényeket, s az önkormányzatok főszabály szerint nem rendelkeznek kormányval.

Amennyiben az utóbbi elemekre tekintünk, akkor a *prima facie világos elhatárolás már nem is tűnik annyira egyértelműnek*. Az elmúlt évtizedekben ugyanis a föderális és az önkormányzati egységek éles határvonalai több európai állam jogában is elmosódtak. Az éles elkülönítés nehézségei két oldalról jelentkeztek: egyrészt a *centralizált föderációk* révén, amelyekben az egyes tagállamok jogosítványaival szemben a szövetségi állam hatáskörei olyan erősek voltak, hogy a tagállamok egy-egy decentralizáltabb állam helyi önkormányzataihoz voltak hasonlóak. Másrészt a *regionalizáció* során egyes, elsősorban dél-európai államok regionális egységei olyan széles jogkörökre tettek szert, amely alapján lényegében föderatív egységeknek tekinthetjük azokat. Ebbe a körbe sorolhatjuk azokat az államokat, amelyek esteében a kezdetben regionális felépítés egyértelműen föderatív modellé alakult át.

#### i) Centralizált föderációk

A centralizált föderációk egyik tipikus példájának Ausztriát és Svájcot tekinthetjük. A két alpesi ország föderatív felépítése hosszú történelmi hagyományokra nyúlik vissza. Svájc a Német-római Birodalmon belüli kantonok szövetségeként alakult meg, amelyek kis területük ellenére is egyfajta államisággal rendelkeztek. A szövetségi állami felépítést az 1848-as alkotmány deklarálta. Amennyiben az egyes kantonok hatásköreire tekintünk, akkor azok jellegükben leginkább egy széles hatáskörű területi önkormányzatra hasonlítanak, figyelemmel a rendkívül széles szövetségi jogkörökre. A kantonok átlagos területe pedig az európai NUTS-3 szintet sem éri el, így azok leginkább egy kisebb területi önkormányzatra utalnak. Az alkotmányos

<sup>269</sup> A mai nemzetközi jogi szabályozásban – amelynek tekintetében általános jellegű szabályként a Magyarország által az 1987. évi 12. törvényerejű rendelettel kihirdetett Bécsi egyezmény a szerződések jogáról szolgál – a föderális államok tagállamainak nemzetközi szerződéskötési képességét nem ismerték el általános jelleggel, így annak szabályozása a szövetségi államok és a tagállamok közötti feladatelhatárolást rögzítő nemzeti alkotmányokra maradt. Malcolm N. SHAW is kiemeli, hogy bár az egyezmény tervezete elismerte volna a tagállamok szerződéskötési képességét, azonban ezt végül azért vetették el, mivel ez „a rendelkezés harmadik államok részére lehetővé tenné, hogy a szövetségi államok alkotmányainak értelmezése révén azok belügyeibe avatkozzanak”. Ld. részletesebben M. N. SHAW: *Nemzetközi jog*. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 149.

<sup>270</sup> Ld. részletesebben: S. DETTERBECK: *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. C. H. Beck, München, 2011<sup>9</sup>. 46–47.

<sup>271</sup> Ld. részletesebben: KUKORELLI I.: *i. m.* 268. lj. 131.

szabályozás alapján viszont a svájci kantonok *jogilag* egy szövetségi állam tagállamainak tekinthetők.<sup>272</sup> Jóllehet, Ausztria csak az 1920-as Szövetségi Alkotmány (*Bundesverfassungsgesetz – B-VG*) óta tekinthető szövetségi államnak, azonban a föderális felépítésnek jelentős történelmi előzményei vannak. A Német-római Birodalom alpesi területein kialakuló tartományok a XIII-XV. század során a Habsburg család uralma alá kerültek, majd a Habsburgok abszolút monarchiájának kiépülésével ezeknek a tartományoknak, mint örökös tartományok igazgatását erősen centralizálták. A polgári közigazgatás kiépülésével is fennmaradtak a császári (bécsi) igazgatás széles hatáskörei. Az osztrák szövetségi állam végső soron az Osztrák Köztársaság megalakulásával született meg, az immáron szövetségi államnak minősülő köztársaság is fenntartotta a központi (szövetségi) igazgatás széles hatásköreit.<sup>273</sup> Bár az osztrák tartományok nagyobbak, mint a svájci kantonok (NUTS-2 szintű egységek), azonban hatásköreik nem sokkal szélesebbek, mint a dél-európai regionalizált államok régióié.<sup>274</sup>

Míg Ausztria és Svájc esetében a történelmi hagyományok mellett a tagállamok kis területe tette indokolttá a föderáció centralizált jellegét, addig más okból jött létre hasonlóan – sőt az osztrák és a svájci föderációnál talán még erőteljesebben – központosított szövetségi állam *Oroszországban*. Bár Oroszország szövetségi állam jellegét az alkotmány rögzíti, s az egyes egységeket államisággal rendelkező entitásként határozzák meg, azonban ezek jogállása, hatáskörei sok esetben eltérőek, így Oroszország egy centralizált, aszimmetrikus föderációnak tekinthető. A szövetségi igazgatás széles hatásköreinek szintén történelmi gyökerei vannak, azok még a centralizált cári igazgatás korából erednek, amely modellt a szovjet igazgatás is átvett. A Szovjetunió összeomlását követően az Oroszországi Föderációban bár szélesedtek az egyes tagállami hatáskörök, azonban a 2000-es évek elejének a reformjai nyomán ismét nőttek a szövetségi hatáskörök.<sup>275</sup> 2011-et követően ismételten egy, a szövetségi tagállamokat erősítő reformfolyamat indult meg, azonban ezek a reformfolyamatok a 2010-es évek végén ismét elakadtak, így viszonylag korlátozottak a tagállami hatáskörei az Oroszországi Föderáció egyes egységeinek.<sup>276</sup> Ez a sajátosság a szakirodalomban is megjelenik, így mind az angol, mind az orosz nyelvű munkákban a Föderáció tagállamait a *szubjektum* kifejezés mellett a *régió* megjelöléssel illetik, azaz azokat inkább a regionális, önkormányzati egységekhez tekintik hasonlóknak.<sup>277</sup> Így felmerül, hogy az ilyen föderális szerkezetű államokban a tagállami feladatellátást is az önkormányzati feladatok elemzése körébe vonjam. A kérdés megválaszolásához azonban a területi önkormányzatok és a föderális tagállamok „határmezsgyéjének” szélesebb körét kell megvizsgálni.

<sup>272</sup> L. részletesebben: T. FLEINER – A. MISIC – N. TÖPPERWEIN: *Swiss Constitutional Law*. Kluwer Law International, The Hague 2005. 65-67.

<sup>273</sup> Ld. E. WIEDERIN: Österreich. In: A. VON BOGDANDY – S. CASSESE – P. M. HUBER (eds.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band III. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*. C. F. Müller, Heidelberg 2010. 188-191.

<sup>274</sup> Egyes szerzők ezért Ausztriát „unitárius föderáció” megjelöléssel illetik, utalva a szövetségi szint rendkívül erős hatásköreire. L. részletesebben G. PAVANI – S. RAGONE: Tendencias y características de la descentralización en Europa: reflexiones comparadas sobre la autonomía territorial. In: L. ESTUPIÑÁN ACHURY – J. Gaitán BOHÓRQUEZ (eds.): *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá D.C. 2010. 29-30.

<sup>275</sup> L. Elena A. CHEBANKOVA: *Russia's Federal Relations. Putin's reforms and management of the regions*. Routledge, London – New York 2010. 54-62.

<sup>276</sup> Az oktatásügy terén a tagállami hatáskörök bővítése tekintetében ld. O. CHERNENKO: The Distribution of Powers and Responsibilities between the State and Local Governments in Education: Examining Russian Policy. In: S. GUÉRARD – Algirdas ASTRAUSKAS: *Local Autonomy in the 21<sup>st</sup> Century. Between Tradition and Modernisation / L'autonomie locale au 21<sup>e</sup> siècle. Entre tradition et modernisation*. Institut Universitaire Varenne, Lille 2016. 130-132. Az oroszországi szövetségi állam hatáskörei jelentősen erősödtek a COVID-19 pandémia kezelése során. Ld. I. BUSYGINA – M. FILIPPOV: COVID and Federal Relations in Russia. *Russian Politics* 2021. 280-282.

<sup>277</sup> Ld. részletesebben: W. M. REISINGER: Studying Russia's regions to advance comparative political science. In: W. M. REISINGER (eds.): *Russia's Regions and Comparative Subnational Politics*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2013. 2-3.



ii) *Regionalizmus és föderalizáció*

Európában a II. világháborút követően megjelent egy sajátos, regionalizációs tendencia, amely az 1970-es évektől kezdődően erősödött fel. Ennek különféle okai voltak, amelyek részletes áttekintése jelentősen meghaladná e tanulmány kereteit. A regionális egységek kialakítása során a meghatározó elvet a *decentralizáció* elve jelentette. A decentralizáció elvének számos értelmezése alakult ki az európai közjog tudományában, e helyütt azt kell jelezni, hogy általában a fenti elvet az államisággal nem rendelkező egységek tekintetében alkalmazzák, bár egyes – elsősorban föderális államok közjog-tudományában – a szövetségi és a tagállami szint közötti feladatmegosztást is ebbe a körbe vonják.<sup>278</sup> Az Egyesült Királyság 1997-et követően kialakuló új szerkezetére, azaz a skót, a walesi és az északír parlament és végrehajtó hatalom felállítására is a hatáskör-átruházást jelentő, s így a decentralizáció egyik elemeként értelmezhető devolúció (*devolution*) kifejezést használta a brit jogalkotás. Azonban a fenti egységek egyértelműen *államisággal* rendelkező entitásnak tekinthetők, így a szakirodalom a fenti devolúcióval kapcsolatban annak *föderális* jellegét emeli ki,<sup>279</sup> ezzel is elhatárolva az önkormányzati egységeket megerősítő, a szűkebb értelemben vett decentralizáció részét képező devolúciótól, amely folyamat 2008-tól kezdődően indult meg, elsősorban Angliában.<sup>280</sup>

Bár eredetileg regionális jellegű, a flamand és a vallon területeknek, valamint Brüsszelnek sajátos önkormányzatiságot, továbbá a flamand, a vallon és részben a német közösségeknek pedig kulturális autonómiát biztosító rendszerként indult a belga államreform, azonban 1993-ban Belgium valódi szövetségi állammá alakult át, amelyet a 2001-ben egyértelműen megerősítettek. Ezzel a régiók és a nyelvi közösségek végső soron az államiság részjogosítványaival rendelkeznek.<sup>281</sup>

Az eddigi példák során olyan reformokat tekintettem át, amelyek során a regionalizáció végső soron föderalizációt jelentett, azaz a korábbi unitárius államok egyértelműen szövetségi állammá alakultak át. Ebben a folyamatban érdekes Spanyolország helyzete, amely az önkormányzati feladatok vizsgálatának körére is kihat. Spanyolországban a Franco-rezsim bukása után elindult egy regionalizációs folyamat, amelynek eredményeként a regionális egységek, az autonóm közösségek (*comunidad autónoma*) hatáskörei jelentősen kiszélesedtek, s egyes szerzők szerint azok már-már kiterjedtebbek, mint a centralizált föderális modellt követő államok tagállamainak hatáskörei. A szerzők egy része Spanyolországot egyfajta „kvázi föderációként” írja le.<sup>282</sup> A spanyol alkotmányjogi szabályozás a kiterjedt feladat- és hatáskörök ellenére azonban nem ismeri el ezeknek az egységeknek az államiságát, amely jól tükröződött a spanyol Alkotmánybíróságnak a katalán függetlenségi népszavazással kapcsolatos döntéseivel összefüggő határozataiban, amelyben egyértelműen rögzítette, hogy Katalónia nem rendelkezik államisággal, azaz alkotmányjogilag a Spanyol Királyság unitárius államnak tekinthető.<sup>283</sup> Olaszországban is erőteljes regionális reformok játszódtak le a II. világháborút követően, amelyek

<sup>278</sup> Így egyes német közjogi munkák is egyfajta *decentralizációként* értelmezik a tartományok (*Länder*) hatásköreinek bővítését. L. M. BURGI: Verwaltungsorganisationsrecht. In: H.-U. ERICHSEN – D. EHLERS (hrsg.): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Walter de Gruyter, Berlin – New York 2010<sup>14</sup>. 268.

<sup>279</sup> Ld. részletesebben V. BOGDANOR: *Devolution in the United Kingdom*. Oxford University Press, Oxford 2001<sup>2</sup>. 288-297. o.

<sup>280</sup> Ld. részletesebben ARDEN – BAKER – MANNING: *i. m.* 15. lj. 36-42.

<sup>281</sup> A belga államreformot illetően ld. részletesebben: BALÁZS I.: Belgium közigazgatása. In: SZAMEL K. – BALÁZS I. – GAJDUSCHEK GY. – KOI GY. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. CompLex Kiadó, Budapest 2011. 275-276.

<sup>282</sup> Ld. R. AGRANOFF: *Local Governments and Their Intergovernmental Networks in Federalizing Spain*. McGill-Queen's University Press, Montreal&Kingston – London – Ithaca 2010. 57-60. Hasonlóképpen, az Európai Unió statisztikai rendszere is tagállamként tekint ezekre az egységekre, ugyanis az EUROSTAT nemzeti számlákkal kapcsolatos adatai körében a régiók (*comunidad autónoma*) kiadásait a *tagállami szintű egységek kiadásai*

<sup>283</sup> E körben lásd részletesen a katalán általános gyűlésnek a katalán függetlenségi népszavazásról hozott határozatait alkotmányellenesnek minősítő 31/2010. (június 28.) és a 259/2015. (2015. december 2.) alkotmánybíróági (Tribunal Constitucional de España) határozatokat. [A határozatok nem hivatalos angol fordítása elérhető:

révén az ismét kialakított olasz régiók (*regione*) széles hatásköröket, sőt még törvényalkotási jogköröket is kaptak. Egyes régiók pedig ezeken is túlmutató hatásköröket kaptak, a regionális nyelvhasználat és a helyi döntéshozatal körében. A szakirodalom azonban kiemeli, hogy bár az olasz régiók nem tekinthetők tisztán önkormányzati jellegű egységeknek, azonban nem is érik el a föderális államok tagállamainak mércéjét. Erre a sajátos átmeneti helyzetre figyelemmel Olaszországot a szakirodalom *regionalizált államként* jellemzi.<sup>284</sup>

iii) *Nemzeti szint alatti (szubnacionális) vagy önkormányzati feladatok?*

A fenti változásokra figyelemmel – elsősorban a politikatudományban, valamint annak nyomán az igazgatástudományokban – a hagyományos önkormányzati és tagállami politikák és feladatok elemzése helyébe – miként azt az 1. fejezetben is jeleztem – az utóbbi évtizedekben egy új megközelítés lépett: a *nemzeti szint alatti (szubnacionális) igazgatás* koncepciója. Ebben a modellben nem tettek éles különbséget a föderális egységek és a széles hatáskörű régiók között, amelyet arra alapoztak, hogy végső soron, az adott állam *igazgatási rendszereinek összehasonlítása során hasonlóan működtek, s egyfajta erős központi – területi feladatmegosztást valósítottak meg*. Ez a működés tekintetében valóban helytálló megközelítés, hiszen a spanyol autonóm közösségek – a fentiekben jelzettek szerint – szélesebb feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, mint egyes centralizált föderális államok tagállamai. Egy jogtudományi megközelítésű elemzésnek azonban a közjogi helyzetre is tekintettel kell lennie. *Ezért álláspontom szerint az önkormányzati feladatok jogtudományi megközelítésű elemzése során alapvetően azon egységek feladatait kell elemezni, amelyek az adott ország közjoga szempontjából önkormányzatnak minősülnek, azaz a föderális tagállamok nem vonhatóak e körbe, valamint ide kell sorolni a jogilag föderális tagállamnak nem tekinthető egységek feladatait is*. Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ha ezt a megközelítést mechanikusan alkalmazzuk, akkor az összehasonlítást erősen torzító eredményt kapunk. Egyes föderális egységek inkább az önkormányzatokhoz hasonlóak, más esetben pedig elvileg önkormányzati jellegű egységek a tagállamok attribútumait hordozzák. *Ezért az elemzés során ki kell térni ezeknek az egységeknek a feladataira is, s jelezni kell, ha egy föderális egység olyan feladatokat lát el, amely sok esetben önkormányzati jellegű egységekre jellemző, azonban az adott állam hagyományai miatt azok az entitások államisággal is rendelkeznek, illetve, ha egy elvileg önkormányzati egység föderális tagállamokra jellemző hatásköri katalógussal és szabályozással rendelkezik*.

iv) *Az önkormányzati koncentrátumok feladatai*

A tanulmány bevezető részében már jeleztem, hogy az önkormányzatok feladatai az elmúlt évtizedekben jelentősen kibővültek. Az önkormányzati feladatok bővülése mellett a 20. század második felétől egy rendkívül gyors *városiasodási (urbanizációs)* folyamat is lejátszódott, amely alapvető jelleggel alakította át a modern államok térszerkezetét. Ezek a változások elsősorban a *települési önkormányzati szintre* gyakoroltak jelentős hatást. A fenti folyamatok részletes áttekintése jelentősen meghaladná e tanulmány kereteit, azonban jelezni kell, hogy ezek a változások jelentősen hatottak az önkormányzati feladatokra és azok értelmezése kereteire is.

---

<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/restrad/Paginas/JCC2862010en.aspx> (31/2010. alkotmánybíróági határozat) és [http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/restrad/Paginas/STC\\_2015\\_259\\_EN.aspx](http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/restrad/Paginas/STC_2015_259_EN.aspx) (259/2015. alkotmánybíróági határozat, a letöltés ideje mindkét esetben: 2016. 11. 03.).

<sup>284</sup> L. S. PIATTONI – M. BRUNAZZO: Italy: The Subnational Dimension to Strengthening Democracy since the 1990s. In: J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy*. Oxford University Press, Oxford 2011. 337-339. A hazai szakirodalomban hasonlóan: HALÁSZ I.: Olaszország közigazgatása. In: SZAMEL K. – BALÁZS I. – GAJDUSCHEK GY. – KOI GY. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. CompLex Kiadó, Budapest 2011. 361-362.

Mind az urbanizált térségek városi kormányzásának megjelenése és megerősödése, mind pedig a települési feladatok kibővülése is jelentős térszerkezeti változásokat indított el. Ahogy ezt egy korábbi munkámban jeleztem, az egyes országok más-más módon reagáltak ezekre a kihívásokra. A skandináv államok – és részben az angolszász országok, valamint Németország is – a megnövekvő önkormányzati feladatokhoz kezdte igazítani a települési (illetve az Egyesült Királyságban az alsófokúnak tekintett körzeti) szintű önkormányzatok számát és méretét, s a feladatok bővülésére figyelemmel *összevonta az egyes településeket*.<sup>285</sup> Ez a folyamat a területi önkormányzati szinten is jelentkezett, így az 1970-es évektől a német területi önkormányzatok, a járások (*Landkreise*) számát is jelentősen csökkentették,<sup>286</sup> illetve végső soron ide sorolható a francia nagyrégiók 2016-os kialakítása is.<sup>287</sup> Ebben a rendszerben az önkormányzatok feladataihoz igazították az önkormányzatok méretét.

Ez a megoldás is jelezte, hogy a kihívásokra az önkormányzatok *egyfajta koncentrációjával* adtak sok esetben választ. Összevont, ám mégis az önkormányzati szervezetrendszeren belüli szervezeteket alakítottak ki, amelyek feladatait *egyértelműen önkormányzati jellegűeknek tekinthetjük*, hiszen a feladatot nem vonták el a helyi közösségektől, csak azt valamilyen szervezetre bízta.<sup>288</sup> Ezek a koncentrációk rendkívül változatos formákban jelenhetnek meg. Az angolszász önkormányzati rendszerekben végső soron ilyen, önkormányzati koncentrációknak tekinthetjük a különféle *egycélú önkormányzatokat*, amelyek bizonyos közszolgáltatási vagy közhatalmi feladatok ellátása érdekében egy, az általános települési vagy területi önkormányzati beosztáson átnyúló, több általános önkormányzati egységre kiterjedő illetékességgel biztosít bizonyos feladatokat.<sup>289</sup> Ebben a körbe sorolhatjuk a *különböző önkormányzati társulásokat*, amelyek lehetnek az önkormányzatok által létrehozott *önkéntes* társulások, vagy – amennyiben ezt az adott ország önkormányzati joga megengedi – a (jellemzően) törvényalkotó által elrendelt *kötelező társulások*. Szintén ilyen önkormányzati koncentrációk az önkormányzati *informális*, gyakran magánjogi alapon szerveződő *együttműködései*. Az utóbbi évtizedekben – főleg az új közmenedzsment elterjedésével – vált az önkormányzati koncentrációk fontos formájává a több önkormányzat által működtetett közvállalat, valamint különösen a *több önkormányzat tulajdonában álló, közfeladatot ellátó gazdasági társaság*. A koncentrációk formái rendkívül sokszínűek, így e körben csak szemléltetni kívántam, hogy az elmúlt évtizedekben számos típus alakult ki.<sup>290</sup>

Figyelemmel arra, hogy ezek az egységek is végső soron az önkormányzatok szervei, vagy az önkormányzatok által létrehozott, általuk irányított vagy a tulajdonukban álló jogalanyuk, ezért értelemszerűen az általuk ellátott feladatok – még akkor is, ha azt a jogalkotó kifejezetten rájuk telepíti – az önkormányzatok és szerveik által ellátott feladatok körébe tartozik, így erre is ki kell terjednie a vizsgálatnak.

<sup>285</sup> Ld. HOFFMAN I.: *i. m.* 14. l. 180-184.

<sup>286</sup> Ld. A. GERN – BRÜNING: *i. m.* 4. l. 140-142.

<sup>287</sup> Ld. BALÁZS I.: *A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban*. Állam- és Jogtudomány 2/2016. 33-34.

<sup>288</sup> A koncentráció elméleti megközelítése tekintetében ld. részletesebben: I. HOFFMAN – J. FAZEKAS – K. ROZSNYAI: Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-municipal Associations in the last Decades. *Lex localis – Journal of Local Self-Governments* 3/2016. 454-459.

<sup>289</sup> Jó példát jelentenek erre az amerikai iskolakörzetek (*school districts*), a meghatározott feladatok ellátására létrehozott speciális körzetek (*special districts*), vagy az Egyesült Királyságban a különféle rendészeti egycélú önkormányzatok (pl. a Nagy-Manchesteri Rendőrség – *Greater Manchester Police*). L. részletesebben: B. HOPPENSTEDT: *Kommunale Selbstverwaltung in den USA. Im Lichte europäischer Standards*. Peter Lang, Frankfurt am Main – Berlin – Bern – Bruxelles – New York – Oxford – Wien, 2005. 57-61. és KECSŐ G.: *i. m.* 38. l. 46-47.

<sup>290</sup> A koncentrációk szerepéről és formájáról részletesebben ld. HORVÁTH M. T.: *i. m.* 71. l. 28-29. és HORVÁTH M. T. – JÓZSA Z. – HOFFMAN I.: *i. m.* 69. l. 16-19.

b) *Vegyes feladatok köre*

Az önkormányzati feladatok *terjedelme* vizsgálatának körében ki kell emelni, hogy az elmúlt időszakban – különösen a 2008/2009-es gazdasági válságot követően, de gyakran már azt is megelőzően – jelentős centralizációra, azaz a feladatok állami kézbe vételére került sor.<sup>291</sup> Egyes államokban azonban a centralizáció során kiemelt figyelmet fordítottak arra, hogy a helyi önkormányzatok továbbra is részt vehessenek az adott közszolgáltatással kapcsolatos döntéshozatalban.<sup>292</sup> Hasonló feladat-megosztási szerkezet alakul ki abban az esetben, ha valamilyen korábbi centralizáltan ellátott feladat megszervezésébe – az ellátás-szervezés egyfajta decentralizációjaként – bevonják a helyi önkormányzatok szerveit is.<sup>293</sup>

Álláspontom szerint az, hogy ezeknek a közszolgáltatásoknak a szervezésébe bevonják a helyi önkormányzatokat, nem szünteti meg a feladat országos jellegét, azaz ettől a bevonástól a feladat nem válik önkormányzativá. Azonban maga az önkormányzati részvétel egyfajta sajátos helyi feladatként értelmezhető, így a vizsgálat körébe be kell vonni ezeket a közreműködői jellegű tevékenységeket is.

A helyi önkormányzatok feladataival kapcsolatban a vizsgálat kereteinek meghatározása a részletes elemzés egyik legfontosabb előfeltétele. Az értelmezés során figyelembe kell venni az adott állam önkormányzati, alkotmányos berendezkedését, s arra kell törekedni, hogy a keretek lehetővé tegyék a megalapozott összehasonítást, azaz, hogy a hasonlót a hasonlóval tekintsék át. A vizsgálat során az önkormányzatok és szerveik által ellátott feladatokat kell vizsgálni, úgy, hogy a regionalizált államok körében figyelemmel kell lenni a tényleges feladat-ellátási helyzetre. Egyértelműen az elemzés tárgykörébe kell, hogy tartozzon az önkormányzati koncentrációk feladat-ellátása, valamint a vegyes – állami és önkormányzati részvétellel működő – feladatok körében a kifejezetten az önkormányzatoknak címzett tevékenységeket kell vizsgálni.

<sup>291</sup> Ld. részletesebben: HOFFMAN – FAZEKAS – ROZSNYAI: *i. m.* 288. lj. 454-455.

<sup>292</sup> Így a norvég egészségügyi szakellátás 2001/2002-t követő, több lépcsőben lezajlott államosítása során az egyes állami szolgáltatói körzetek döntéshozatalában bizonyos körben továbbra is részt vesznek az önkormányzatok. Ld. K. ØSTERGREN – S. BONI – K. DANISHEVSKI – O. KAARBØE: Implementation of health care decentralization. In: R. B. SALTMAN – V. BANKAUSKAITE – K. VRANGBÆK (eds.): *Decentralization in health care*. Open University Press, Maidenhead 2007. 228-229.

<sup>293</sup> Ilyen reformot hajtott végre Angliában a *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007*, amelynek 14. része (*Part 14*) lehetővé tette, hogy az egészségügyi tervezésben szerepet kapó *Local Involvement Network (LINk)* munkájában az önkormányzatok is részt vehessenek. Ld. ARDEN – BAKER – MANNING: *i. m.* 15. lj. 18. Szintén ilyen jellegű reformot jelentett a 2011-es romániai új közoktatási törvény (*Legea educație nationale* [2011.10.01.]), amely lehetővé tette, hogy az iskolák szakmai irányításában közreműködő iskolaszékek működésébe bevonják a helyi önkormányzatokat is. Ld. részletesebben: HOFFMAN I. – ASBÓTH M.: A helyi önkormányzatok helye és szerepe a közoktatási szolgáltatások szervezésében. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae* 2011. 32.

## II. rész A helyi önkormányzatok jóléti közszolgáltatásokkal kapcsolatos feladatellátása<sup>294</sup>

A helyi önkormányzatok feladatai körében kiemeledő szerepet töltenek be a jóléti jellegű humán-közszolgáltatások. Az önkormányzatok hatásköreinek jelentős bővülését többek között a jóléti államok kiépülése hozta el a második világháborút követő évtizedekben. A jóléti feladatellátás terén a helyi közösségek autonómiái hagyományosan jelentős szerepet töltenek be. Ebbe a csoportba – az I. rész 2. fejezetében jelzettek szerint – az egészségügyi és a szociális szolgáltatásokat, valamint a lakhatással kapcsolatos kiadásokat sorolom. Az egészségügyi és a szociális szolgáltatások – bár sok ponton eltérő gyökerekkel rendelkeznek – a jóléti állam kialakulásának a folyamatában számos ponton összekapcsolódtak. Egyrészt a bismarcki jóléti rendszerekben általában e szolgáltatások tekintetében jelent meg a társadalombiztosítási finanszírozási modell, így a két területet a fenti modellt követő államok jó részében az önálló jogágnak tekintett szociális jog részeként határozzák meg.<sup>295</sup> Másrészt, a szolgáltatásuk jellegüknél fogva is jelentős hasonlóságot mutatnak: ezek az ellátások az emberi lét alapvető szükségleteinek kielégítését szolgálják.<sup>296</sup> Így a szolgáltatás *jellegében* is találhatunk bizonyos hasonlóságokat. Mind a szociális, mind az egészségügyi szolgáltatások az alapvető létszükségletek mellett a társadalmi-kulturális környezetbe való beilleszkedést is szolgálják, ezért a kulturális és a jóléti szolgáltatások közötti határvonal nem éles, a két nagy terület között is számos átfedés figyelhető meg.<sup>297</sup>

Bár ezekben a szolgáltatásokban is tükröződnek az eltérő jóléti állami szerepfelfogások, azonban a jogi szabályozás terén bizonyos mértékű *konvergencia* figyelhető meg. Ezzel szemben – ahogyan más közszolgáltatási területeken is – jelentős eltérések mutatkoznak az egyes rendszerek működésében, különösen a 2008-as gazdasági válságot követő különböző irányú reformok eredményeként.

A jóléti közszolgáltatásokkal kapcsolatos önkormányzati feladatellátás körében ki kell emelni, hogy az utóbbi évtizedekben *központi kérdéssé vált a szociális szolgáltatások helye a társadalmak hálózataiban*, különös tekintettel arra, hogy a személyes jellegű szociális ellátások

<sup>294</sup> A II. rész megírása során jelentős mértékben támaszkodtam korábbi kutatásaimra, amelyeket részben az OTKA K112550 jelű, „Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezésére, működésére” című kutatása (kutatásvezető: Prof. Dr. Nagy Marianna) valamint a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje támogatott. Az MTA-DE projekt leírására ld. HORVÁTH M. T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HORVÁTH M. T. (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2013. 9-25. Jelen rész megírása során jelentős mértékben építettem a fenti kötetben is publikált korábbi kutatásaimra. Ld.: HOFFMAN I.: Hely a társadalom hálózataiban: szociális szolgáltatások. In: HORVÁTH M. T. – BARTHA I. (szerk.): *Közszolgáltatások szervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2016. 325-400. és HOFFMAN I. – LINDER V.: Az állam kiterjedése: az egészségügyben. In: HORVÁTH M. T. – BARTHA I. (szerk.): *Közszolgáltatások szervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2016. 405-487.

<sup>295</sup> Ld. részletesebben: R. WALTERMANN: *i. m.* 173. l. 19.

<sup>296</sup> Ld. részletesebben: C. ALCOCK – G. DALY – E. GRIGGS: *Introducing Social Policy*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2013<sup>2</sup>. 165-166.

<sup>297</sup> Az átfedésekre figyelemmel több szerző a közszolgáltatások körében nem alkotott tágabb csoportokat. Ezt az egyszerűbb, a tágabb csoportosítást elvető megközelítést alkalmazta LAPSÁNSZKY András is [ld. LAPSÁNSZKY A.: Előszó. In: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet*. Complex, Budapest 2013. 15-16.]. FAZEKAS Marianna a kulturális és kutatási szolgáltatások különítette el az egyéb humán-közszolgáltatásoktól. Ezek tekintetében azt hangsúlyozta, hogy sajátosságait az az okozza, hogy eredményként szellemi alkotások jelennek meg, s ezek körében az államimegrendelés szerepe is fontos, miközben megvalósításukhoz alapjogok (tudományos és művészeti élet szabadsága) kapcsolódnak. Mindezek sajátos közigazgatási jogi szabályok alkalmazását teszik szükségessé. Ld. részletesebben: FAZEKAS – ASBÓTH: *i. m.* 171. l. 121-122.

körében viszonylag magasabb a nem állami fenntartók részedése, s az állami (önkormányzati) feladatellátás sem lehet sikeres a társadalom egyéb aktoraival való együttműködés nélkül. Látható, hogy a modern jóléti államokban ezeknek a szolgáltatásoknak a nyújtásában a különféle társadalmi szereplők – ha modellenként eltérő súllyal is – részt vesznek. Így a szolgáltatások nyújtásában az állami és önkormányzati szereplők mellett fontos szerepet játszanak a családok, a kisebb közösségek, a civil szféra, valamint a vállalati szereplők. Hagyományosan kiemelkedő jelentőségű ellátók az egyházak. Így a társadalom hálózatos megközelítésével jól jellemezhető a szociális ellátás nyújtása is, különösen az elmúlt évtizedek változásaira figyelemmel, ahol a jóléti államok kiépülésének egyre erősebb állami szerepvállalására a jóléti rendszereket érő kihívások nagy hatást gyakoroltak, s így a korábbi rendszer átalakult. Így a *fejlett posztindusztriális társadalmakban az 1990-es évektől megnőtt a jelentősége a társadalmi aktoroknak a személyes jellegű szociális szolgáltatások nyújtásában*. A jogszabályok sem egyszerűen egy állami feladatként tekintettek ezekre az ellátásokra, hanem azt megkísérelték elhelyezni a társadalmi kapcsolatok rendszerében, s arra törekedtek, hogy biztosítsák az egyéb szereplőknek a szolgáltatások nyújtásán túl a különféle igazgatási rendszerekbe történő belépését.

Az egészségügyi közszolgáltatás-szervezéssel összefüggő önkormányzati feladatellátáshoz kötődően azt kell kiemelnünk, hogy az eltérő közpolitikák ellenére központi elemként végig húzódik a *hatékonyság*, azon belül is a *mérethatékonyság*, valamint részben a *verseny* és a *kvázi-verseny* kialakítása és annak ösztönzése. Az ellátások megszervezésében erős *koncentrációs* tendencia figyelhető meg a jelenlegi reformfolyamatokban is, valamint a legtöbb jóléti államban – ha különböző intenzitással is – de továbbra is ösztönzik a *versenyt* (modellfüggő, hogy a szolgáltatási, a finanszírozási vagy éppen mindkét területen). Ez az alapvetően *hatékonysági szemlélet* valamennyi főbb terület tekintetében fellelhető.

A jóléti közszolgáltatások körében a szabályozási *konvergencia* egyik ösztönzője az Európai Unió tagállami tekintetében az *európai integráció* is, azonban a működés eltéréseire is hatást gyakorolt, különösen a költségvetési fegyelemmel kapcsolatos rendelkezések, amelyek erősebben érintették az Unió belső fél-perifériájának vagy perifériájának országait.<sup>298</sup>

Mindezek jelentős hatást gyakoroltak a jóléti közszolgáltatások rendszerére. Bár számos megoldást figyelhetünk meg azonban Európában az *állami feladatellátás terén* a jogi szabályozásban egy erőteljes *koncentrációs* tendencia jelent meg. A koncentrációs tendenciákkal ellentétesen azonban egyre szélesebb körben vonják be az egyéb társadalmi szereplőket, amely viszont éppen ezzel ellentétes igazgatási szerkezeti változásokat indított el, azonban ehhez kapcsolódóan is – elsősorban a (szakmai és hatósági) felügyelet és a finanszírozás terén – centralizáltabb igazgatási struktúrák jelentek meg.<sup>299</sup>

<sup>298</sup> A gazdaságtudományi és regionális tudományi szakirodalom megkülönbözteti az integrált fél-perifériát, ahová a dél-európai uniós tagállamokat és az eurózónába belépett kelet-közép-európai államokat sorolja, valamint a belső (integrált) perifériát, ahová elsősorban a kelet-közép-európai és balékáni, az eurózónán kívüli országokat sorolják. Ld. A. ARTNER: Inequalities of Accumulation: The Case of Central and Eastern Europe. In: B. SZENT-IVÁNYI (ed.): *Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe. Post-crisis perspectives*. Palgrave Macmillan, Cham 2017. 154-155.

<sup>299</sup> A jóléti közszolgáltatási rendszer általános kérdéseit illetően l. részletesebben: HOFFMAN I.: Előszó az ötödik fejezethez. In: HORVÁTH M. T. – BARTHA I. (szerk.), *Közzolgáltatások szervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest 2016. 327-328.

#### 4. fejezet: A helyi-területi önkormányzatok szociális szolgáltatási feladatellátása és annak főbb modelljei

A modern, posztindusztriális társadalmakban jelentős – ámde nagymértékben eltérő súlyú – szerepet töltenek be a jóléti (állami) szolgáltatások nyújtásában, amelyet a következő táblázat is mutat.

3. táblázat Az önkormányzatok szociális védelmi kiadásai az EU-28 és az EGT (és Svájc) tagállamainak összes szociális védelmi kiadásának százalékában (2008-2017)<sup>300</sup>

	2008	2010	2012	2014	2016	2017
EU-28	13,02	13,24	13,40	13,54	14,02	13,88
Euroz. (EU-19)	8,91	9,10	9,03	9,17	9,73	9,66
BE	8,16	7,76	8,07	7,67	7,44	7,30
NL	19,17	19,04	17,48	16,95	19,77	19,77
LUX	1,78	1,81	1,23	3,01	3,29	3,54
GER	12,20	12,57	13,27	13,76	14,78	14,45
FR	8,17	8,83	8,72	8,86	8,84	8,91
AT	8,18	8,40	8,31	8,48	8,81	9,07
CH	10,42	10,29	10,57	10,52	10,40	10,51
ITA	3,90	4,16	3,67	3,49	3,38	3,35
ES	4,20	3,65	3,03	3,05	3,41	3,42
PT	3,07	2,75	2,50	2,38	2,42	2,47
GR	3,29	3,73	2,42	2,47	2,41	2,54
CY	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ML	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
UK	22,29	22,52	22,68	22,93	22,66	22,54
IE	10,04	6,91	6,91	5,88	7,60	7,81
DK	80,21	80,05	82,05	83,01	83,77	84,30
FI	24,03	23,73	24,09	23,35	23,35	22,22
S	30,64	30,63	31,35	31,95	33,53	33,62
IS	n.a.	n.a.	27,95	32,39	21,55	27,23
NO	22,90	22,86	23,18	24,10	23,91	24,71
EE	5,99	5,67	6,37	5,75	5,65	5,70
LV	9,55	8,93	9,42	8,79	9,45	9,72
LT	5,14	9,32	10,86	8,73	6,98	6,97
CZ	10,80	11,08	6,29	6,23	6,44	6,83
HU	8,49	9,09	7,41	6,58	4,85	5,15
PL	11,52	11,59	11,03	10,90	16,03	17,46
SK	3,62	3,40	3,11	3,40	3,26	3,53
BG	4,51	4,51	4,51	4,51	4,51	4,51
RO	11,69	9,34	8,62	9,21	10,75	11,05
SLO	4,51	5,66	5,92	6,21	5,84	5,86

<sup>300</sup> Forrás: EUROSTAT éves költségvetési adatai (szociális kiadások a nemzeti valutákban - [https://appsso.eu-rostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr\\_exp\\_gdp&lang=en](https://appsso.eu-rostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_gdp&lang=en); letöltés ideje: 2020. május 20.) alapján saját szerkesztés.

CRO	6,87	6,80	6,87	7,19	2,91	3,29
-----	------	------	------	------	------	------

A következőkben azt kívánom röviden bemutatni, hogy a helyi lakosok széles körét érintő szociális segítségnyújtás (gondoskodás) megszervezésében elsősorban az egyes európai – és részben Európán kívüli – államok helyi-területi önkormányzatai milyen szerepet töltenek be. Ennek körében – az első részben jelzett szempontokra tekintettel – elsőként áttekintem a szociális segítségnyújtás és a személyes jellegű szociális szolgáltatások tételes jogi és jogirodalmi fogalmát, valamint a szolgáltatások önkormányzati szervezésének településcentrikus, településközi (körzeti) és területi önkormányzati alapú modelljeinek általános jellemzőit. A feladatellátás körében külön szólnék az európai integráció hatásairól is.

### 1. A szociális ellátórendszer főbb modelljei

Az egyes országok helyi-területi önkormányzatainak a szociális segítségnyújtásban játszott szerepét jelentős mértékben meghatározza, hogy az adott állam miként ítéli meg szerepét a különféle jóléti szolgáltatások területén. E körben – figyelemmel az I. rész 1. fejezetében jelzett csoportosítási kérdésekre és viákra is – elemzésem során Gøsta ESPING-ANDERSEN *három főbb modelljét*<sup>301</sup> veszem alapul.

#### a) Az északi (skandináv) modell

Csoportosításában az első modellt az *északi államok* jelentik, amelyek modellje „nemzetközileg egyedülálló abban, hogy az állami pillére teszi a hangsúlyt.”<sup>302</sup> Esping-Andersen a modell három főbb jellemzőjének azt tekinti, hogy univerzális garanciákat, aktivációs lehetőségeket és fejlett szolgáltatásokat nyújtanak a gyermekeknek, a fogyatékossgal élőknek és a támogatásra szoruló idősnek. A skandináv modell *univerzális jellegét* emeli ki Dietmar RAUCH is tanulmányában.<sup>303</sup> ESPING-ANDERSEN jelzi, hogy a skandináv (északi) jóléti modell költséges, ha az állami bevételeket és kiadásokat nézzük, de kimutathatóan nem költségesebb a többi modellnél, ha a rendszer egészére kiterjedő könyvelési módszert alkalmazzuk.<sup>304</sup> A modellel kapcsolatban a szociálpolitikusok általában kiemelik, hogy az arányosan terített adóteher ellenére a magas adók veszélyeztetik a rendszert, amelynek fennmaradása a gazdasági növekedéstől és a teljes foglalkoztatottság megőrzésétől függ.<sup>305</sup> A skandináv modell – mint a fentiekben is látható – egyfajta *preventív rendszert* jelent, azaz célja, hogy minél tovább maradjon az állampolgár a munkaerő-piacon aktív foglalkoztatottként, ám ha kiesik onnét, akkor széles körű, univerzális juttatásokra válik jogosulttá. Esping-Andersen szerint a preventív modell legfontosabb előnye, hogy *egyidejűleg* képes csökkenteni az időskori és a gyermekszegénységet, ezzel is bizonyítva, hogy „a bőkezű időskori ellátások önmagukban nem *összeegyeztethetetlenek* az aktív családtámogató politikával”.<sup>306</sup> ESPING-ANDERSEN az északi modell körébe a skandináv államokat (Svédország, Dánia, Norvégia, Finnország, Izland) és Belgiumot sorolja.

<sup>301</sup> Ld. részletesebben: G. ESPING-ANDERSEN: Ismét a Jó Társadalom felé? *Esély* 6/2006. 14.

<sup>302</sup> Ld. részletesebben *uo.* 15.

<sup>303</sup> Ld. D. RAUCH: Central Versus Local Service Regulation: Accounting for Diverging Old-age Care Developments in Sweden and Denmark, 1980-2000. *Social Policy and Administration* 3/2008. 268.

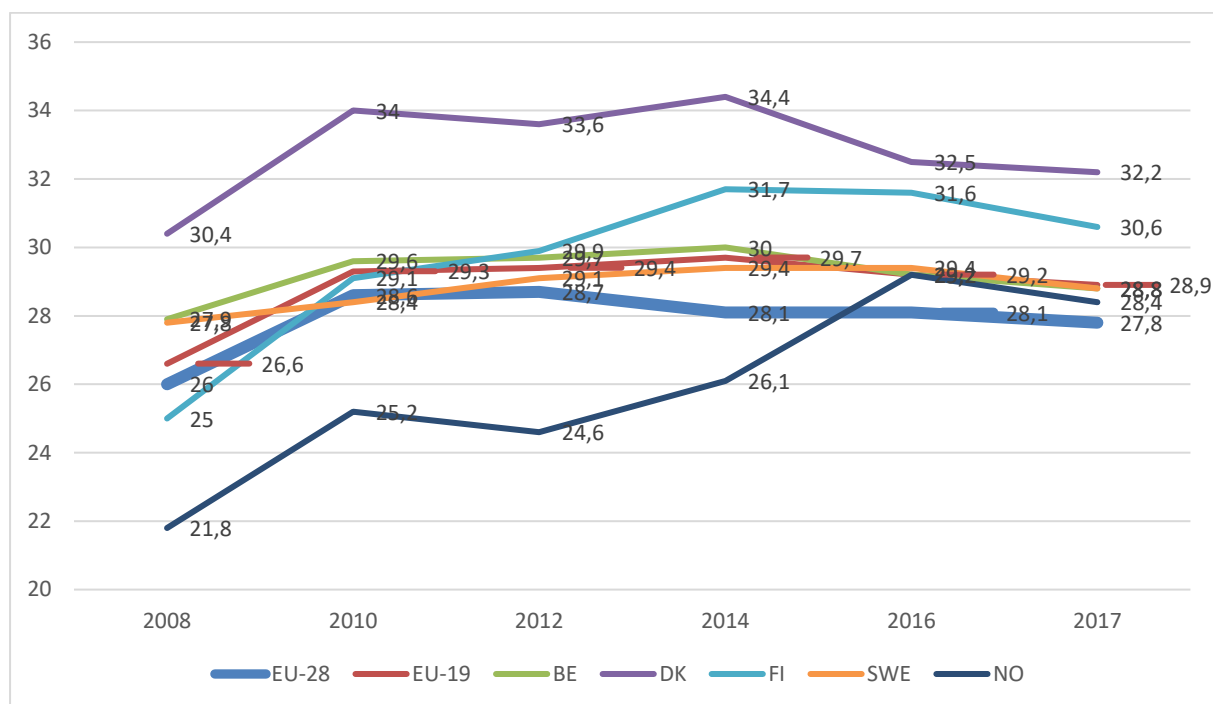
<sup>304</sup> Esping-Andersen jelzi, hogy a GDP százalékában mért teljes jóléti forrásallokáció nem nagyobb Skandináviában, mint az Egyesült Államokban. A különbség egyszerűen a magán és a közkiadások eltérő aránya. E tekintetben ld. G. ESPING-ANDERSEN: *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford University Press, Oxford, 1999.

<sup>305</sup> E tekintetben ld. ESPING-ANDERSEN: *i. m.* 301. l. 15. és RAUCH: *i. m.* 303. l. 269-270.

<sup>306</sup> Ld. részletesebben: ESPING-ANDERSEN: *i. m.* 301. l. 16.

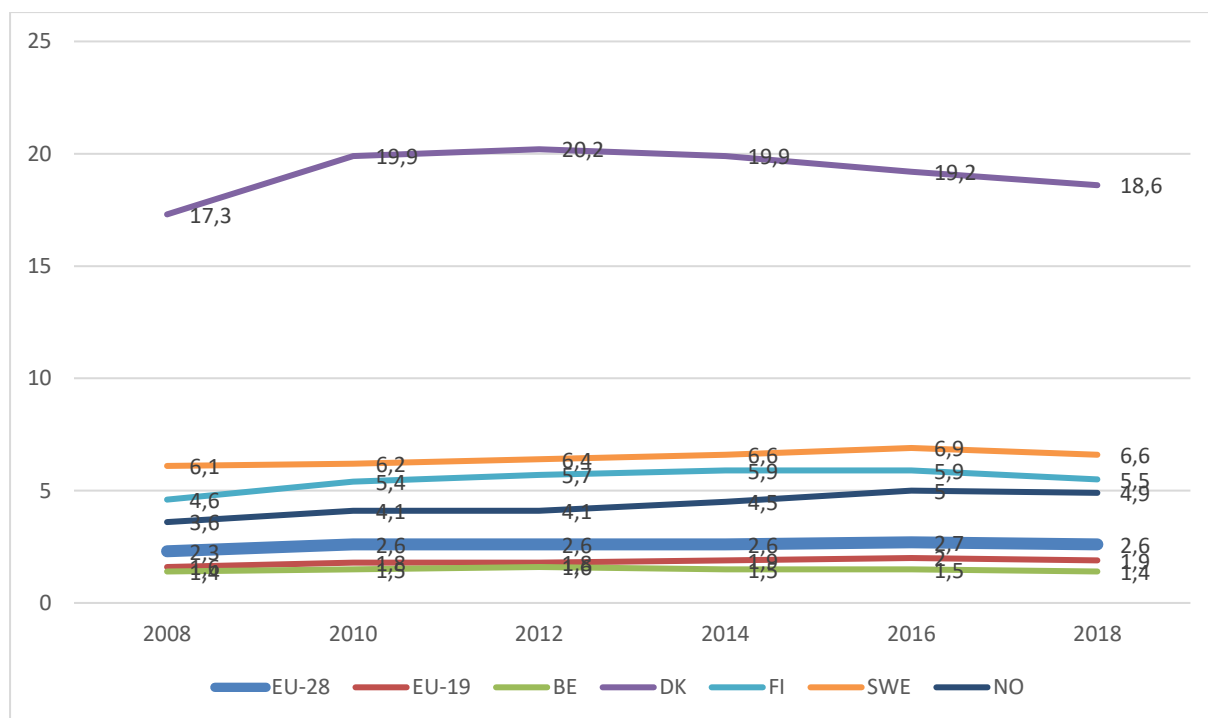


7. ábra Jóléti kiadások a szociáldemokrata (skandináv) modell áramaiban és az EU-28 átlagában (a GDP százalékában) 2008-2017<sup>307</sup>



Az univerzális, alanyi jogon ellátásokat juttató ellátórendszer elvileg erősen centralizált rendszert feltételezne, azonban a skandináv közigazgatási rendszer erőteljes decentralizáltsága miatt az önkormányzatok jóléti kiadásainak aránya jelentős a jóléti kiadások körében.

8. ábra Önkormányzati jóléti kiadások a skandináv modell államaiban (a GDP százalékában) 2008-2018<sup>308</sup>



<sup>307</sup> Forrás: az ESPROSS adatai (<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, letöltés ideje: 2020. máj. 15.) alapján saját szerkesztés

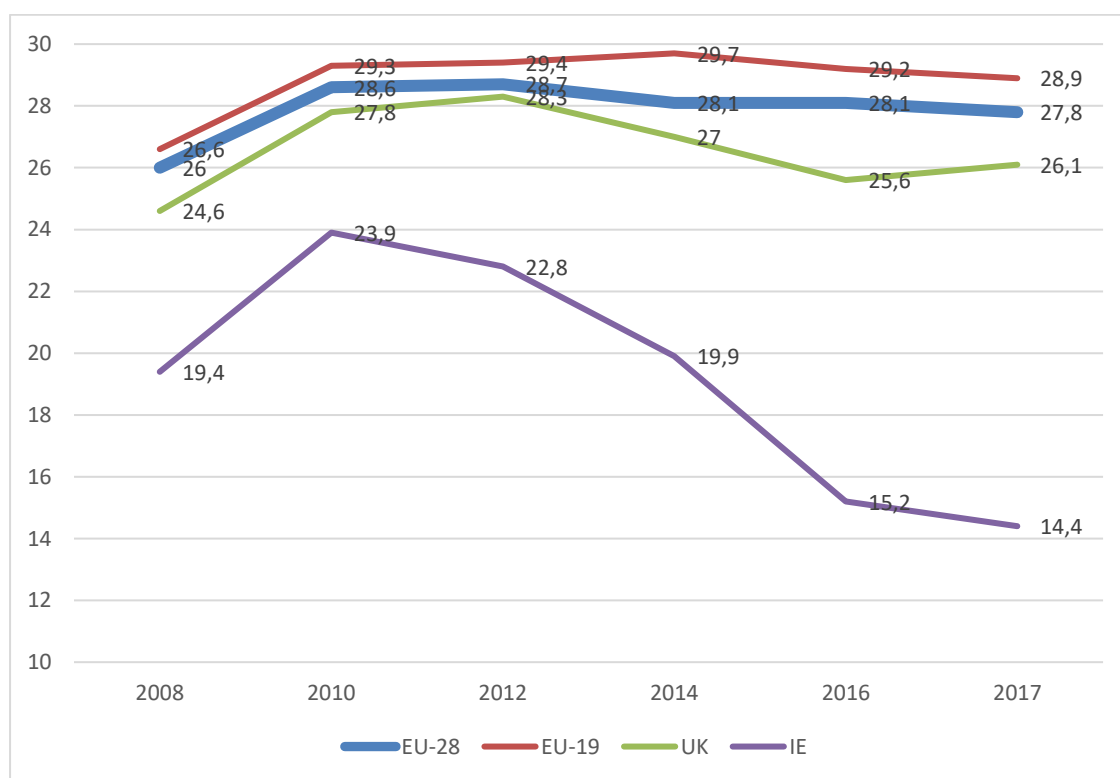
<sup>308</sup> Forrás: az ECOSTAT COFOG adatai (<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, letöltés ideje: 2020. máj. 15.) alapján saját szerkesztés

A széles körű személyes jellegű szolgáltatások esetében is meghatározó szerepük van az önkormányzatoknak, s ez a széles feladatkör is közrejátszott a skandináv államokban az 1970-es, '80-as évek óta zajló<sup>309</sup> önkormányzati reformok megindításában.

b) A „liberális” jóléti modell

ESPING-ANDERSEN csoportosításában a második modellt az *angolszász államok* (különösen – a thatcheri reformok utáni – Egyesült Királyság, Egyesült Államok, Ausztrália, Új-Zéland, valamint Írország) jelentik, amelyek aktívan támogatják a *piaci megoldásokat*, oly módon, hogy egyrészt ösztönzik a magán jóléti ellátásokat és az akut piaci kudarcok kezelésére korlátozzák a közfelelősséget.<sup>310</sup> Ebben a rendszerben az „egészségügyi ellátórendszer kivételével az állam szerepe reziduális, és a bizonyítottan rászorulóknak nyújtott célzott ellátások rendezésére korlátozódik”, így a magán jóléti piac felé tereli a középosztályt, az állam pedig erősíti a jövedelemtesztelés szerepét. ESPING-ANDERSEN szerint bár a liberális államokban az állami jóléti kiadások aránya jóval alacsonyabb, azonban ezek a jóléti kiadások a magánszféránál jelentkeznek. Szerinte ez a modell számos nem kívánt negatív következménnyel jár, így nőnek a háztartások magánbiztosításra költött kiadásai, valamint a „polgárok piaci megoldások felé fordulásával jelentősen csökken az állam bevételnövelő kapacitása”.<sup>311</sup>

9. ábra Jóléti kiadások a GDPszázalékában az angolszász modell követő államokban (2008-2017)<sup>312</sup>



<sup>309</sup> Az utolsó jelentős skandináv önkormányzati reformra 2007-ben került sor Dániában.

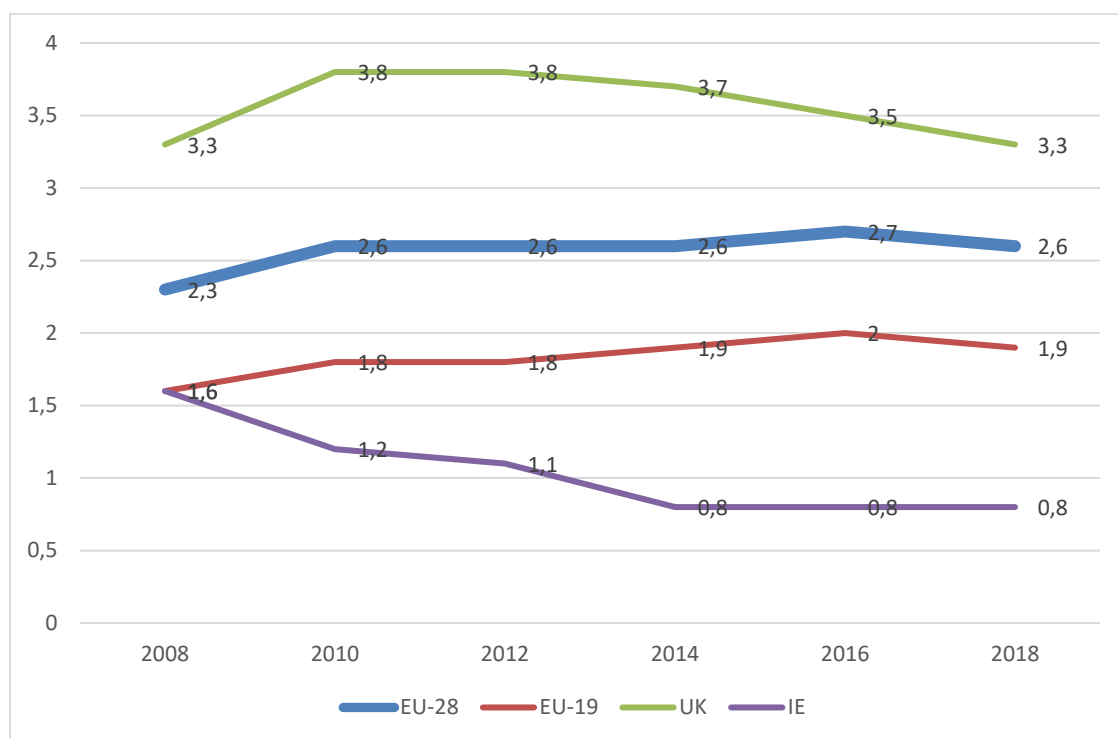
<sup>310</sup> Ld. részletesebben: ESPING-ANDERSEN: *i. m.* 301. l. 16.

<sup>311</sup> Ld. ESPING-ANDERSEN: *i. m.* 301. l. 17.

<sup>312</sup> Forrás: az ESPROSS adatai ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social\\_protection\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics), letöltés ideje: 2019. febr. 15.) alapján saját szerkesztés

Az 1970-es, '80-as években az angolszász államokban megerősödő *új közmenedzsment* mozgalmának, elsősorban az annak keretében megjelenő – az új jobboldalhoz köthető – szabályozási és posztfordista elméletek<sup>313</sup> hatására az állami és helyi önkormányzati szolgáltatásszervezésben is *kvázi piacok és kvázi verseny* kialakítására törekedtek a központi kormányzat szerepének csökkentésével, valamint a helyi autonómiák szabályozó és szolgáltatásszervező feladatainak megerősítésével.<sup>314</sup> Jóllehet, a korábbi, erőteljesebb piacosító tendenciák már az ezredforduló után megfordultak, azonban az angolszász rendszerekben még mindig jóval nagyobb mértékben élnek ezekkel az eszközökkel, mint a kontinentális rendszerekben.<sup>315</sup> A modellt jellemzők kiemelik a rendszerben a rászorultsági jellegű *önkormányzati szociálpolitika meghatározó szerepét*,<sup>316</sup> amelynek kiadásai azonban jóval kisebbek az egyéb jóléti ellátásokhoz – elsősorban a későbbiekben bemutatandó alanyi jogú egészségügyi rendszer kiadásaihoz – képest.

10. ábra Önkormányzati jóléti kiadások az angolszász modell államaiban (a GDP százalékában) 2008-2018<sup>317</sup>



<sup>313</sup> A szabályozási és a posztfordista elméletek a közszolgáltatások szervezésével kapcsolatban központi szereplőnek nem az állami, önkormányzati szerveket, hanem a fogyasztóként kezelt egyént tekintették. Elméleteik kiemelten fontosnak tartották a köz- és a magánszektor közötti kapcsolatrendszer újraértelmezését, a közszolgáltatások terén a magánszolgáltatók megerősítését, elsősorban a kiszervezés és a köz- és magánszféra együttműködéseinek (PPP) keretében, az állami tevékenység kiegészítéseként, annak hatékonysága növelése érdekében. A szabályozási teória és a posztfordizmus részletes jellemzése tekintetében ld. HORVÁTH M.: *i. m.* 127. l.j.28-29.

<sup>314</sup> E tekintetben ld.: J. HEALY: *The Care of Elder People: Australia and the United Kingdom*, Social Policy and Administration 1/2002. 5-8.

<sup>315</sup> Az Egyesült Királyságban a Tony Blair névvel fémjelzett „harmadik utas” munkáspárti politikát a szakirodalom egyfajta neointervencionista megközelítésként értékeli, amely bár széles körben épít a piaci tapasztalatokra, azonban az állami beavatkozásnak szélesebb tert hagy. A brit reformok tekintetében ld. részletesebben: M. HILL – P. HUPE: *Implementing Public Policy. An Introduction to Study of Operational Governance*. London (UK) – Thousand Oaks (CA, USA) 2009<sup>2</sup>. 93-94. Az amerikai rendszerben is megnőtt a 21. században az állami szerepvállalás súlya, de az erősen magánszektor központú rendszer ezt követően is fennmaradt. Ld. részletesebben: LYNCH, J. E.: *A Cross-National Perspective on American Welfare State*. In: D. BÉLAND – C. HOWARD – K. J. MORGAN (eds.): *The Oxford Handbook of U. S. Social Policy*. Oxford University Press, Oxford 2015. 120.

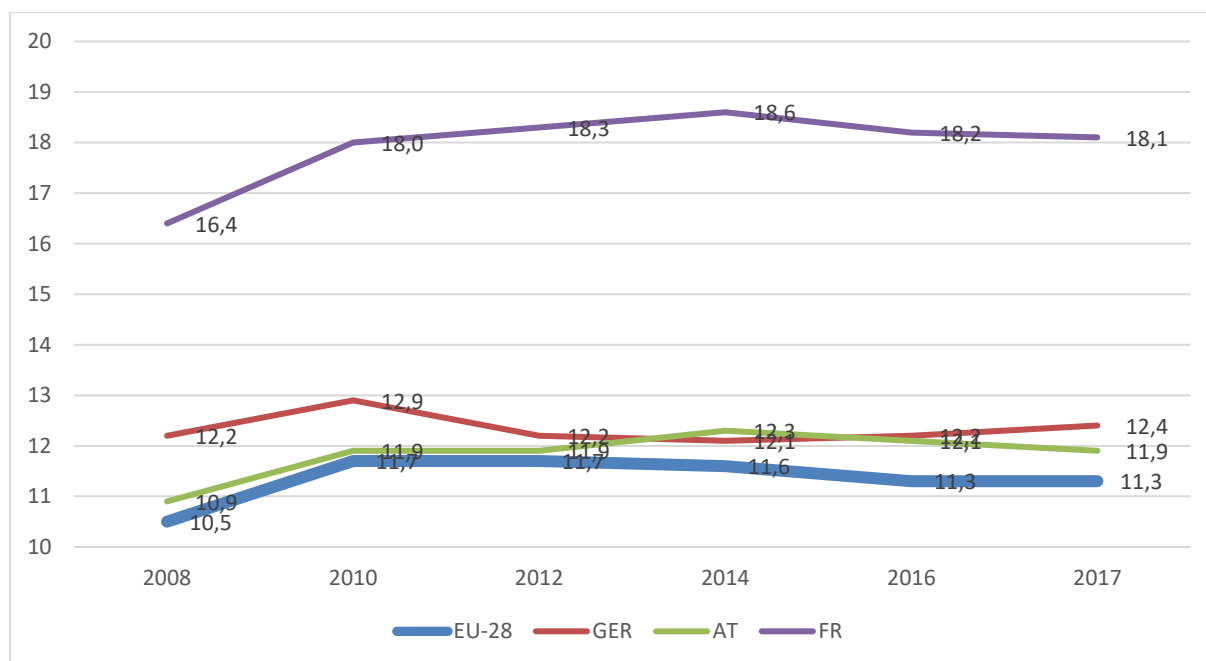
<sup>316</sup> Az önkormányzati szociálpolitika meghatározó jellegére utal ESPING-ANDERSEN és HEALY is. Ld.: ESPING-ANDERSEN: *i. m.* 301. l.j. 16-17. és J. HEALY: *i. m.* 314. l.j. 1.

<sup>317</sup> Forrás: az ECOSTAT COFOG adatai (, letöltés ideje: 2020-. máj. 15.) alapján saját szerkesztés.

## c) A kontinentális európai jóléti (német-latin) modell

ESPING-ANDERSEN csoportosításában a harmadik modellt a kontinentális európai országok legtöbbször megjelenő vonása jellemzi, a hagyományos családi jóléti felelősségek részleges fennmaradása jellemzi. Szerinte ebben a rendszerben a legfontosabb a fő kenyérkereső biztonsága, amely modell familiáris jellegét csak tovább erősíti a *társadalombiztosítás dominanciája*, amely jó védelmet nyújt az egész életükben stabil állással rendelkezőknek.<sup>318</sup> ESPING-ANDERSEN éppen a társadalombiztosítás túlsúlyát látja e modell legfontosabb kockázati pontjának, ugyanis a munkaerő-piacokhoz való gyengébb szálakkal kötődés a rendszer hosszú távú életképességét kérdőjelezheti meg. Véleménye szerint a „kontinentális európai jóléti államok a >> jólét munka nélkül << csapdájába kerültek, amelyből nehéz a szabadulás”, ugyanis szociális modelljük túlzottan transzferközpontúvá váltak. A kontinentális modell keretében kitörési pontnak a rész-munkaidős és átmeneti foglalkoztatást széles körben elterjesztő, a béremeléseket elhalasztó, és a tartós jóléti függőséget a szociális juttatások csökkentése nélkül korlátozó holland példát tekintik.<sup>319</sup>

11. ábra A társadalombiztosítási alapok által finanszírozott jóléti kiadások néhány, kontinentális jóléti rendszerű államban (a GDP százalékában, 2008-2017)<sup>320</sup>



A kontinentális államokban ennek megfelelően a rászorultsági szociálpolitika egyfajta „végső menedék” („*last resort*”) azok számára, akik a társadalombiztosítás széles körű ellátó-rendszerében semmilyen szolgáltatásra nem szereztek jogosultságot, így annak szerepe csak kiegészítő jellegű. A modellt követő egyes államok tekintetében általánosságban kiemelhető, hogy a fenti, kiegészítő jellegű rászorultsági szolgáltatások megszervezésében kiemelkedő szerepe van a helyi önkormányzatoknak.

## d) A dél-európai modell

Míg ESPING-ANDERSEN a „jóléti kapitalizmus három világáról” szólva három főbb jóléti modellt különböztet meg, s a dél-európai országok a kontinentális (bismarcki) modell körébe

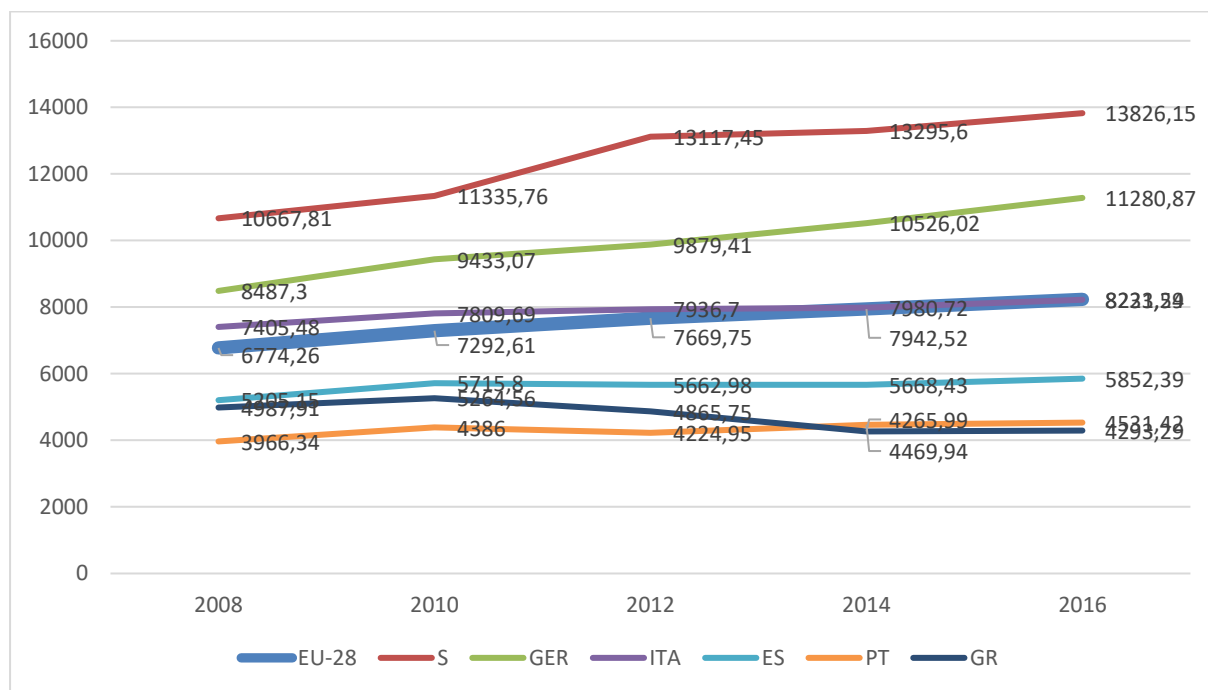
<sup>318</sup> Ld. részletesebben ESPING-ANDERSEN: i. m. 301. l. 17.

<sup>319</sup> Ld. részletesebben: *uo.* 17-18.

<sup>320</sup> Forrás: az ESPROSS adatai ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social\\_protection\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics), letöltés ideje: 2019. febr. 15.) alapján saját szerkesztés

sorolta. Ennek legfőbb oka az, hogy ezekben az országokban is a szociális szolgáltatások tekintetében a társadalombiztosítás a központi ellátórendszer. Azonban más szerzők úgy vélik, hogy a dél-európai államok ellátórendszere sajátosságai miatt egy önálló modellbe sorolható.<sup>321</sup> Ellentétben a kontinentális államok mindenre kiterjedő, széles szociális ellátási rendszerével, ezekben az országokban nincs általános védőháló (szociális minimum), mint a német és a francia modellben, valamint az ellátások mértéke is kisebb - elsősorban az érintett országok gyengébb gazdaságára figyelemmel.<sup>322</sup>

12. ábra Egy főre jutó szociális kiadások (euróban) Svédországban, Németországban és egyes dél-európai államokban<sup>323</sup>



#### e) A volt államszocialista országok jóléti rendszerei

A volt államszocialista országok szabályozásai a kontinentális (bismarcki) modell egyik altípusaként is értelmezhetőek, azonban attól számos ponton különböznek. Ezek az államok – különösen az egykori Osztrák-Magyar Monarchia utódállamai – történeti hagyományaik által determináltan jelentős és differenciált szociális – alapvetően bismarcki jellegű, társadalombiztosítási – ellátórendszerrel rendelkeztek. A szocializmus időszakában ez az ellátórendszer tovább bővült<sup>324</sup>, amelynek megfelelő ellátására a tervgazdaság – még részleges piaci reformokkal – sem volt képes. Az 1970-es években jelentkező finanszírozási problémák vezettek el végül

<sup>321</sup> Részben a latin (dél-európai) modell alapján álló, de részben, az elsősorban a felső- és felső-középosztályokra kiterjedő társadalombiztosítási rendszer tekintetében a kereszténydemokrata, kontinentális modellre, valamint az öngondoskodás és a magánjogi eszközök alkalmazása körében az angolszász (liberális) modell elemeire építő latin-amerikai jóléti rezsimeket egyes szerzők egy sajátos, önálló rendszernek tekintik. Ld. C. APSPALTER: Ten worlds of welfare capitalism: an ideal-typical perspective. In: C. APSPALTER (ed.): *The Routledge International Handbook to Welfare State Systems*. Routledge, Abingdon (UK) – New York (NY, USA) 2017. 19-21.

<sup>322</sup> Az önálló dél-európai jóléti modell tekintetében ld. például: M. PETMESIDOU: Southern Europe. In: B. GREVE (ed.): *The Routledge Handbook of the Welfare State*. Routledge, Abingdon, 2013. 184. és A. BLOME – W. KECK – J. ALBER: *Family and the Welfare State in Europe*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK)–Northampton (MA, USA) 2009. 20.

<sup>323</sup> Forrás: az ESPROSS adatai ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social\\_protection\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics), letöltés ideje: 2019. febr. 15.) alapján saját szerkesztés

<sup>324</sup> A szocialista állam jóléti rendszerei tekintetében ld. részletesebben: J. KORNAI: *The Socialist System. The Political Economy of Communism*. Oxford University Press, Oxford 1992. 316-317.

a szocialista politikai-gazdasági rendszerek 1989/90-es összeomlásáig, amely magával rántotta a túlméretezett állami gondoskodás rendszerét is. Az 1990-es évek elejétől a frissen kiépülő demokratikus rendszerek új, államilag és egyénileg a mai napig feldolgozatlan szociális problémákkal szembesültek. Ezek közül a legfontosabb a korábbi, valamennyi állampolgárra kiterjedő foglalkoztatás megszűnése volt. Az egykori állami vállalatok és mezőgazdasági szövetkezetek csődje ugyanis nemcsak a munkahelyek megszűnését, tömeges munkanélküliséget generált, hanem együtt járt az általuk szervezett és nyújtott szociális szolgáltatások eltűnésével is. Az új kihívásokhoz alkalmazkodni nem képes – jellemzően vidéki, mezőgazdasági – területeken tartós, magas szintű munkanélküliség alakult ki, továbbá a várois, urbanizált régiókban megjelent a hajléktalanság. A tartós munkanélküliség mellett az inaktív személyek számának növekedéséhez vezetett az is, hogy az átmeneti időszak gyorsan leépülő nagyvonalú ellátásait kihasználva többen a nyugdíjba „menekültek”, amely csak gyorsította a korábbi – társadalombiztosítási – rendszerek gondjait és azok visszaszorulását.<sup>325</sup> A tömeges munkanélküliségre a volt szovjet blokk államai *ad hoc* jellegű, az aktuális probléma tekintetében tűzoltást végző – jellemzően biztosítási alapú – munkanélküli ellátási rendszerek kiépítésével próbáltak választ adni, amelyek nem jelentettek stratégiai, hosszú távú megoldást. Az állami költségvetési problémák rendezéséhez kapcsolódóan az 1990-es évek elejétől gyökeresen át kellett alakítani a korábbi széleskörű gondoskodási rendszert. Ennek keretében a társadalombiztosítás költségeinek csökkentése érdekében több ország<sup>326</sup> a társadalombiztosítást részben magánbiztosítási, tökefedezeti rendszerre alakította. Szintén a költségvetési kiadások csökkentésével függött össze, hogy viszonylag gyorsan épültek le a korábbi, széles alanyi jogú – jellemzően családtámogatási – ellátások és a segélyezési rendszerek. Így a kelet-közép-európai államok rendszerei – bár számos hasonlóságot mutatnak – összességében jelentős mértékben eltérnek egymástól. A fenti reformok ellenére is megmaradt központi szereplőnek a társadalombiztosítás, jóllehet annak kiadásait folyamatosan csökkentik. A társadalombiztosítási szektor körében több ország piaci alapú reformokat hajtott végre.<sup>327</sup> Az egyéb ellátások összevethetőek a nyugat-európaiakkal, azonban ki kell emelni, hogy a rendszerváltozások időszakának tömeges munkanélkülisége és a munkanélküliség elől a szociális ellátórendszer védőszárnya alá vonulás miatt a korábbi EU-15-ök átlagát meghaladó az adókból fizetett, rászorultsági alapú és alanyi jogú támogatások aránya.

A kelet-közép-európai államok sajátos rendszerei egyfajta átmenetet képeznek a jóléti államok és a fejlődő és iparosodó ázsiai országok – különösen Kína – jóléti előzményei tekintetében.<sup>328</sup>

<sup>325</sup> A kelet-közép-európai poszt szocialista államok jóléti rendszerére ható kihívásokat és az azokra adott válaszokat illetően ld. részletesebben: K. HÖRSCHELMANN: The social consequences of transformation. In: M. J. BRADSHAW – A. STENNING (eds.): *East Central Europe and the Soviet Union*. Pearson Education, Harlow (UK) 2004. 219–223.

<sup>326</sup> Így Magyarország is 1998 és 2010 között. Ld. HOMICSKÓ Á. O.: *A magyar társadalombiztosítási jog rendszere*. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2016. 102–110.

<sup>327</sup> Ld. részletesebben: M. MEJSTRÍK– J. CHYTILOVÁ: The Central Eastern European Countries: What European Social Models and Growth. In: M. MEJSTRÍK (ed.): *Socio-Economic Models and Policies to Support Active Citizens: Czech Republic and Europe*. Univerzita Karlova v Praze. Fakulta sociálních věd – MATFYZPRESS, Praha, 2008. 47.

<sup>328</sup> ESPING-ANDERSEN csoportosításában az iparilag fejlett államok jóléti rendszereit tekintette át. Azonban a világ népességének csak töredéke él ezekben a fejlett, posztindusztriális társadalmakban, így véleményem szerint röviden szólni kell a különféle Európán kívüli államok köréről is. Egyes szerzők szerint ezek az államokban nem alakult ki valódi jóléti kapitalizmus, – hiszen legtöbbjükben csak nagyon korlátozottan és csak nagy jóindulattal beszélhetünk jóléti ellátórendszeréről – azonban bizonyos és eltérő közös vonásokat kiemelhetünk. A gyorsan iparosodó Európán kívüli országok jóléti rendszereinek közös jellemzője az erős családi (és e körben elsősorban nagycsaládi) gondoskodás mellett a helyi közösségek – jellemzően a faluközösségek – tradicionális szerepének fennmaradása. A faluközösség összetartó erejének – az ipari fejlődés mértékétől függő, összességében hosszabb távon erodálódó – szerepe mellett az állami szociális gondoskodás *csak korlátozott körben, elsősorban a városi, iparosodott területeken jelenik meg*, amely ellátórendszer fokozatosan tör be a faluközösségek világába. (Így a

f) *A modellek általános jellemzői és az önkormányzatok*

Az előbbi áttekintésből is látható, hogy az egyes államok önkormányzatainak szerepét és feladatait jelentős mértékben meghatározza a szociális ellátásokkal kapcsolatos szerepfelfogása. Ki kell emelni, hogy – miként ezt a későbbiekben külön jelzem – *mindegyik modell kiemelkedő szerepet szám a helyi önkormányzatoknak a rászorultsági ellátások és szolgáltatások keretében, ezért azon államokban, ahol a rászorultsági jellegű ellátások dominánsak, ott az önkormányzatok szerepe is rendkívül jelentős.* Kivételesen egyes, a helyi közügyek körébe vonható, de az adott ország szabályozása alapján alanyi jogon járó juttatások tekintetében is megjelenhet az önkormányzatok ellátásszervező szerepe.<sup>329</sup> Az önkormányzati szociális ellátórendszerek tekintetében általánosságban kiemelhetjük, hogy a társadalombiztosítás körébe tartozó szociális szolgáltatásokat nem szerveznek. Kivételt jelent e tekintetben Németország ellátórendszere, ahol a helyi autonómiák ellátás-szervezési feladatkörébe utalt idősgondozás finanszírozása egy társadalombiztosítási alrendszeren, az ápolásbiztosításon keresztül történik az 1990-es évek közepe óta.<sup>330</sup> Éppen ezért a széleskörű ellátórendszer ellenére is viszonylag alacsonyabb az önkormányzatoknak a szociális kiadásokból történő részesedése a statisztikai adatok szerint, hiszen azt az ESPROSS statisztikai szerint a társadalombiztosítás nyújtja nekik.

A fenti alapvető rendezőelv mellett azonban a helyi autonómiák feladatellátásának körét jelentősen befolyásolja, hogy a szociális ellátórendszeren belül miként tekint a szociális segítségnyújtásra, valamint, hogy az egyes helyi önkormányzatok szerepe és az adott állam térszerkezete milyen szolgáltatási ellátórendszer kialakítását teszi lehetővé.

Jóllehet, még a statisztikai adatok nem érhetőek el, hiszen az ECOSTAT rendszereinek utolsó hiteles adatai a 2016-2019. közötti időszakra vonatkoznak, de ezekre a jóléti rendszerekre erősen hatott a COVID-19 humánjárvány. Az első, publikált elemzések is jelzik, hogy a humánjárvány és az ahhoz kapcsolódó korlátozások miatt kialakuló gazdasági válság is számos kihívás elé állította az önkormányzatokat. Egyrészt a korlátozások miatt a szociális személyes szolgáltatások szerepe – különösen az idősebb és a COVID-19 miatti súlyosabb megbetegedés tekintetében magasabb kockázatot jelentő személyeknek való segítségnyújtás, valamint az ő gondozásuk tekintetében – megnőtt, valamint a gazdasági válságra tekintettel egyes, jellemzően nagyobb méretű és gazdasági erejű önkormányzatok segélyezési rendszereit is megerősítették. Így – különösen az egészségügyi és az oktatási közszolgáltatások körében – majd láthatjuk, hogy a COVID-19 humánjárvány egy jelentős centralizációs tendenciát indított el, azonban a szociális rendszerek tekintetében ezzel ellentétes mozgások is megjelentek.<sup>331</sup>

---

Kínai Népköztársaságban is csak a fejlődő iparral rendelkező nagyvárosokban beszélhetünk igazán valamiféle szociális ellátórendszeréről. E tekintetben ld.: H. BARTLETT—D. R. PHILLIPS: Ageing and aged care in the People's Republic of China: national and local issues and perspectives. *Health and Place* 3/1997. 153-154.) A viszonylag alacsonyabb nemzeti össztermék miatt a szociális ellátórendszer is szűkebb. A történeti hagyományokra – e körben különösen az egykori gyarmatok esetében a korábbi gyarmattartó hatalom jóléti rendszerére –, az eltérő ütemű és szerkezetű gazdasági fejlődésre, valamint a nemzetközi szervezetek segítségnyújtó tevékenységére is figyelemmel ezen államokban a liberális (angolszász) és az európai kontinentális modell kezdeményei figyelhetők meg. Más nézetek szerint ezek a rendszerek, különös tekintettel a globalizáció által is erősödő termelési láncolati átalakulások miatti iparosodásra, urbanizációra és ezzel együtt a hagyományos, faluközösségi modell visszaszorulására, ezek az országok is sajátos jóléti modelleket építettek, amelyek azonban több különböző modellekbe, így például kínai, afrikai, latin-amerikai, dél-ázsiai, észak- és közép-ázsiai, Arab-öböl-menti modelleke sorolhatóak. Ld. APSALTER: *i. m.* 321. lj. 20-24.

<sup>329</sup> Így például a későbbiekben részletesen bemutatott skandináv államokban, ahol a szakirodalom az önkormányzatok által szervezett idősgondozási ellátásokat univerzális jellegű szolgáltatásoknak tekinti. Ld.: RAUCH: *i. m.* 303. lj. 269. és 272.

<sup>330</sup> Ld.: G. ROTH – H. ROTHGANG: Die Auswirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes auf die Entwicklung der Heimatgelte. *Zeitschrift für Gesundheitswissenschaften* 4/1999. 306-307.

<sup>331</sup> A COVID-19 humánjárványnak az önkormányzati szociális rendszerekre gyakorolt hatásait elsősorban azokban az országokban elemezték, amelyeket a járvány, illetve a korlátozások jobban érintettek. Így részletes elemzés jelent meg Olaszország tekintetében: E. GREGORI – A. PERINO: The Challenges of Social Work in the Manage-

## 2. Az elemzés tárgya: a szociális segítségnyújtás

A szociális segítségnyújtás szolgáltatásai, illetve az ahhoz hasonló egyéb kifejezések, bár a legtöbb, fejlett szociális ellátórendszerrel rendelkező állam jogában és/vagy tudományos irodalmában megjelennek, azonban egyrészt különféle célcsoportokra irányuló szolgáltatásokat fognak át, másrészt ezek finanszírozása is gyakran eltérő. Elemzésem során a szociálpolitika *szűk értelemben vett fogalmát* veszem alapul, így az egyes államok tételes jogának fogalomhasználatát is figyelembe véve a szociális segítségnyújtás alatt a szociális segítségre szoruló idős embereknek, hajléktalanoknak, fogyatékos személyeknek, gyermekeknek, valamint egyéb okból segítségre szorulóknak az egészségügyi szolgáltatásokon kívüli személyes jellegű szociális szolgáltatásait értem.<sup>332</sup>

A szociális segítségnyújtás fenti, jogirodalmi fogalma mellett nem egységes a tételes jog értelmezése. E körben két főbb különböző modellt vázolhatunk fel. Az *első modell* körébe azon államok tartoznak, amelyek a szociális segítségnyújtás alatt valamennyi alanyi jogon járó és normatív módon szelektív, személyes jellegű szociális ellátást – egyes szerzők ezeket összegezve *univerzális szolgáltatást*<sup>333</sup> –, valamint a rászorultsági alapon juttatott személyes ellátásokat egy törvény keretében tárgyalják. Az *egységes szociális segítségnyújtási szabályozás* szép példáját jelentette a francia jogalkotás, amely az 1956-os, majd az azt felváltó 2000-es szociális kódexekkel – az 1956-os kódex címe *Code de la famille et de l'aide sociale*, míg a 2000-es kódex címe *Code de l'action sociale et des familles* – valamennyi fontosabb célcsoport, így a fogyatékosok, a rászoruló családok, gyermekek és fiatalok, valamint idős emberek részére nyújtott személyes és pénzügyi szociális ellátást egy törvényben és az ahhoz kapcsolódó végrehajtási rendeletekben (ordonnances, décrets) szabályozza.<sup>334</sup> A francia jogalkotás univerzális jellegét a 2000-es kódex címe is jobban érzékelteti, a korábbi szabályozásban szereplő „szociális segítséget” (*aide sociale*) felváltotta a „szociális cselekvés” (*action sociale*) fogalma.

A szociális segítségnyújtás egységes modelljébe sorolható Svédország is, amely a személyes jellegű szociális szolgáltatások egészét egy törvényben, a *szociális szolgáltatási törvényben* (*Socialtjänstlag*, SFS 2001:453) szabályozza.

Részen e körbe vonható Németország is, amelyben 2003. óta a teljes – a társadalombiztosítási rendszert is magában foglaló – szociális ellátórendszer egy egységes kódex, a *Sozialgesetzbuch* (SGB) szabályozza. A *Sozialgesetzbuch* 12 könyve lefedi a teljes szociális igazgatás területét az álláskereső juttatásaitól az egészségbiztosításon és a nyugdíjbiztosításon át a gyermek- és ifjúságsegítésig, valamint a nagykorúaknak nyújtott szociális segítségnyújtásig. Azonban ki kell emelni, hogy – a másik, diverzifikált szabályozási modell felé átmenetként – az ifjúságvédelmi szolgáltatásokat, valamint a nagykorúak részére nyújtott, szűk értelemben vett szociális segítségnyújtást az SGB két külön könyve – a gyermek- és ifjúsági szolgáltatásokat az SGB VIII., míg a nagykorúak (ideértve a fogyatékos nagykorúakat is) szociális segítségnyújtását az SGB XII. könyve szabályozza. A fenti egységes szabályozást az SGB 2003-as novellája

---

ment of Covid-19. *Culturi e Studi del Sociale* 1/2020. 347-361. Izrael tekintetében a szociális rendszert érő válaszokat a nagyvárosi igazgatás rezilienciájának elemzése körében elemezte egy cikk: M. ELKAN – C. PADAN – A. DOLEV: Emergency, Resilience and the Big City. *Strategic Assessment – Multidisciplinary Journal on National Security* 2/2020. 16-19.

<sup>332</sup> Hasonlóan például: J. S. JIMENEZ – F. P. CHAPARRO – P. C. SMITH: Evaluating the introduction of a quasi-market in community care. *Socio-Economic Planning Sciences* 1/2003 1-2., RAUCH: i. m. 303. l. 267-268, A. ARDEN – J. MANNING – S. COLLINS: *Local Government Constitutional and Administrative Law*. Sweet & Maxwell, London 1999. 97., A. ERLINKÄMPER – W. FICHTE: *Sozialrecht. Allgemeiner Teil. Anspruchsvoraussetzungen und Rechtsgrundlagen des Besonderen Sozialrechts. Verfahrensrecht*. Luchterhand, Köln – Berlin – Bonn – München 1996<sup>3</sup>. 4-5. és B. BARON VON MAYDELL – F. RULAND – U. BECKER (hrsg.): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. Nomos, Baden-Baden 2008<sup>4</sup>. 408.

<sup>333</sup> Ld. RAUCH: i. m. 303. l. 268-269.

<sup>334</sup> Ld. M. BORGETTO – R. LAFORE: *Code de l'action sociales et des familles. Commenté*. Montchrestien, Paris 2006<sup>2</sup>. 1-4.



alakította ki, amely az addig önálló törvényben – a Sozialhilfegesetz (SHG) – kezelt szociális segítségnyújtást az SGB-be integrálta. A német szabályozásban a szűk értelemben vett szociális segítségnyújtástól 1994 óta elkülönül az idősgondozás is. Az idősgondozás – annak finanszírozásáról és részben az ennek keretében nyújtandó szolgáltatásokról – biztosítási jellegére tekintettel az 1994-es *Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit* (röviden: ápolásbiztosítási törvény, *Pflege-VG*) rendelkezései alapján a tág értelemben vett szociális ellátások önálló, az SGB XI. könyvében szabályozott alrendszere. A német szabályozás ezzel összefüggő másik érdekessége, hogy az idősgondozás – egészségügyi szakmai és szociális munkát is tartalmazó – csomagját a társadalombiztosítási rendszer egészségügyi ágazatában helyezték el, amely a szövetségi kormány hatáskör-telepítésében is megnyilvánul, hiszen az ápolásbiztosítás a Szövetségi Egészségügyi Minisztérium (*Bundesministerium für Gesundheit*) reszortjába tartozik.<sup>335</sup>

A második modellben a szociális segítségnyújtás törvényi fogalma a különböző célcsoportok tekintetében diverzifikált. A fenti modellt követő államok nem egységesek abban a tekintetben, hogy mely célcsoportokat kezeli külön, önálló törvényben a jogalkotó. Kiemelhetjük azonban, hogy a gyermek- és ifjúságvédelem személyes jellegű szolgáltatásairól általában külön törvény rendelkezik. Külön ifjúságvédelmi törvényt alkottak például a svájci kantonok (szövetségi szinten csak a 2002. október 4-én elfogadott SR-861. számú szövetségi törvény rendelkezik bizonyos kiegészítő családtámogatásokról, a szociális és gyermekvédelmi ellátások szabályozása a svájci jogban a kantonok hatáskörébe tartozik<sup>336</sup>). Hasonlóan önálló ifjúságvédelmi törvényeket alkottak – az osztrák szövetségi alkotmány hatáskör-telepítési szabályaira figyelemmel jogalkotási hatáskörrel rendelkező<sup>337</sup> – osztrák tartományok is.<sup>338</sup> Ezt a modellt követte például Olaszország is a 285-97. törvény (*Legge 285-97*) kihirdetésével. Jeleznem kell, hogy 1997-et követően a Magyar Köztársaság is diverzifikált szabályozást alakított ki a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi X21. törvény kiadásával. A fentiekhez hasonló megoldást követ Finnország és Norvégia is, amelyben a gyermekfelügyeletet és a gyermekjóléti szolgáltatásokat külön törvény szabályozza.<sup>339</sup> A diverzifikált modellen belül az osztrák tartományok külön csoportot képeznek, ugyanis ezek a tagállamok nemcsak a gyermek- és ifjúságvédelem és –segítés, hanem a fogyatékos személyek ellátása tekintetében is önálló törvényeket alkottak.<sup>340</sup> Az osztrák tartományok fogyatékoságügyi törvényei abban a tekintetben térnek el az 1998-ban elfogadott magyar és a 2002-ben elfogadott német szövetségi, a fogyatékos személyek esélyegyenlőségeiről szóló törvényektől<sup>341</sup>, hogy míg a későbbiekben megalkotott német és magyar normák a fogyatékos személyek jogaira, egyenjogúságukra és esélyegyenlőségükre összpontosító, alapjogias és általános jellegű jogszabályok, addig nyugati szomszédunk tartományi törvényei elsősorban a fogyatékos személyeket megillető személyes jellegű szolgáltatások rendezésére összpontosítanak, így azokat szociális jogi jellegűeknek tekinthetjük. Szintén speciálisnak tekinthető a svájci kantonok rendszere, ahol több kanton – így például a zürichi – külön szociális ellátórendszert alakított ki a kanton területén élő külföldi (azaz svájci

<sup>335</sup> Ld. részletesebben: ROTH – ROTHGANG: i. m. 330. lj. 307-308.

<sup>336</sup> Ld.: E. RÜEGG: *Die Schweiz*. In: H.-G. WEHLING (hrsg.): *Kommunalpolitik in Europa*. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln 1994. 51-52.

<sup>337</sup> Ld.: H. NEUHOFFER: *Österreich*. In: H.-G. WEHLING (hrsg.): *Kommunalpolitik in Europa*. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln 1994. 40.

<sup>338</sup> Például Alsó-Ausztria a többször módosított, 2/83. (1983. jan. 27.) ifjúsági törvényének (*Jugendgesetz*) megalkotásával.

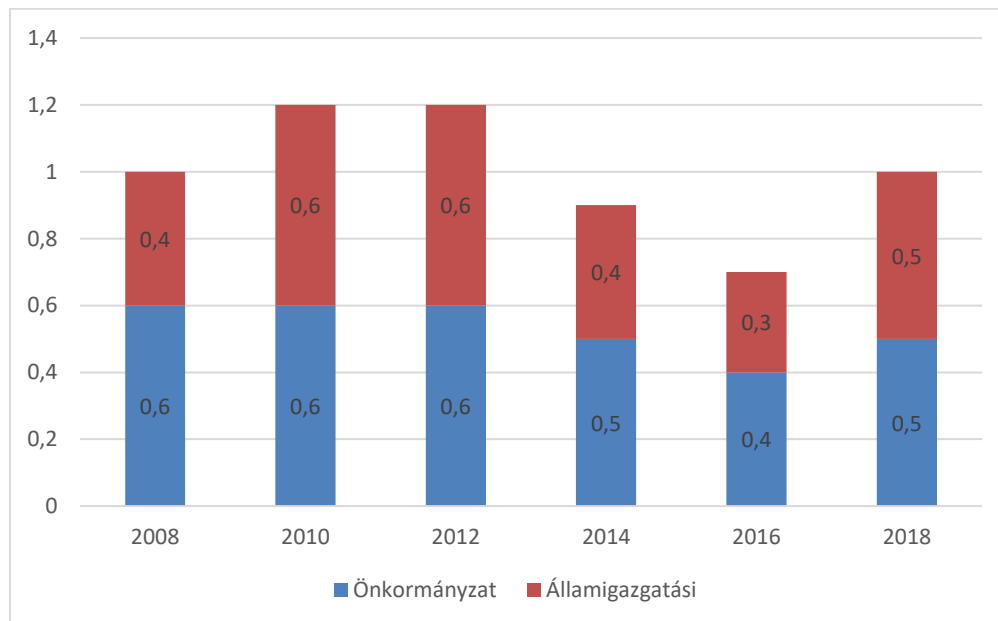
<sup>339</sup> Ld. H. NIEMELÄ – K. SALMINEN: *Social Security in Finland*. The Social Insurance Institution, Helsinki 2006. 17.

<sup>340</sup> Ld. például az 1986. február 18-án kihirdetett bécsi tartományi fogyatékoságügyi törvényt (*Wiener Behindertengesetz*).

<sup>341</sup> Ld.: a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény, valamint a fogyatékos személyek egyenjogúságáról szóló, 2002. április 27-én kihirdetett szövetségi törvény (*Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen – Behindertengleichstellungsgesetz – BGG*).

állampolgársággal nem rendelkező) személyeknek. A szociális segítségnyújtás körébe az egyes államok jogirodalmi szerzői a rászorultsági, illetve a jellemzően normatív módon szelektív módon nyújtott személyes jellegű, a nagykorúaknak, az időseknek, a fogyatékosoknak, a gyermekeknek és az ifjúságnak nyújtott szolgáltatásokat érti.<sup>342</sup> A jogirodalmi értelmezéshez képest egyes országok külön tételes jogi rezsimet alakítottak ki bizonyos célcsoportoknak – jellemzően a gyermekeknek és az ifjúságnak, valamint a fogyatékos személyeknek. Általában a szociális segítségnyújtástól elkülönülten kezelik a *lakhatás támogatásához kapcsolódó szolgáltatásokat*. A lakhatás támogatása az Európai Unióban *elsősorban önkormányzati feladat*, az egyes európai államok lakhatási kiadásainak jelentős részét az önkormányzatok költségvetései finanszírozzák. Az államigazgatás szerepe a lakhatási támogatások és szolgáltatások területén elsősorban a gazdasági válságokat követő időszakban nő meg, amikor sok esetben a válsággal járó lakhatási nehézségek kezelésére – a jelentős kihívás és az önkormányzatoknak a nemzetállamoknál szükségyszerűen kisebb teherbíró képessége miatt – sok esetben központosított lakhatási programokat indítanak el. Ezek a programok azonban sok esetben átmeneti jellegűek, a válságos időszak befejeződésével kivezetik azokat.<sup>343</sup> Ez a séma jól tükröződik az európai lakhatási támogatási rendszerekkel és szolgáltatásokkal kapcsolatos adatokban is.

13. ábra Lakhatási kiadások az Európai Unió tagállamaiban (a GDP százalékában) (2008-2018)<sup>344</sup>



Jóllehet a lakhatást elsődlegesen pénzbeli és természetbeni ellátásokon – így különféle lakhatási támogatásokon keresztül történik – azonban bizonyos, személyes jellegű szolgáltatások is megjelennek, ilyenek például a különféle, háztartásvezetéshez nyújtott segítségek, a források kezelését segítő, életvezetési jellegű tanácsadó szolgáltatások.<sup>345</sup>

<sup>342</sup> Az Európa Tanács integrált szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos könyve is ezt a meghatározást emeli ki, amikor jelzi, hogy az egyértelműbb megfogalmazás érdekében az Európa Tanács dokumentumai a *személyes szociális szolgáltatás* kifejezést használják. Ld.: *Integrated social services in Europe*, Strasbourg, 2007. 10.

<sup>343</sup> Ld. részletesebben: S. SLIJEPCÉVIĆ: *The Impact of Economic Crisis and Obstacles to Investments at Local Level*. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 3/2018. 63-65.

<sup>344</sup> Forrás: az ECOSTAT COFOG (<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, letöltés ideje: 2020. jún. 5.) alapján saját szerkesztés

<sup>345</sup> Ld. J. FRIEDMAN – D. H. WEINBERG: *The Economics of Housing Vouchers*. Academic Press, New York (NY, USA) 1982. 47.

### 3. A helyi-területi önkormányzatok szerepe a szociális szolgáltatások nyújtásában

A helyi autonómiák szerepe mindenütt jelentős a személyes jellegű szociális ellátások terén, azonban helyüket, az általuk ellátott feladatokat nemcsak az adott állam szociális ellátórendszernek modellje, a szociális segítségnyújtás jogirodalmi és tételes jogi fogalma, hanem az önkormányzati rendszer felépítése, hatáskör-telepítése is meghatározza. A következőkben a helyi önkormányzati szervezeti szabályozásra is figyelemmel áttekintem, hogy az egyes helyi önkormányzati típusok milyen jellegű személyes szociális ellátásokat szerveznek, azokat milyen eszközökkel és módon finanszírozzák.

A helyi önkormányzatok szerepét az is indokolja a szociális ellátásokban, hogy ezek a szolgáltatások egyértelműen a helyben megszervezhető ellátások körébe tartoznak, azaz – a magyar közjog kifejezésével élve – helyi közügynek tekinthetőek. Éppen emiatt az önkormányzatok hatáskörébe utalt személyes jellegű szociális szolgáltatások – ellentétben például a pénzbeli segélyezés körével – jellemzően saját (eredeti, önkormányzati) hatáskörben ellátott önkormányzati feladatok.

A következőkben az egyes államok önkormányzati szociális szolgáltatási rendszereit elsősorban a *szolgáltatások megszervezéséért felelős önkormányzati típus figyelembevételével csoportosítom*, amelyek alapján megkülönböztethetünk centralizált és decentralizált modelleket. A decentralizált modellen belül elkülöníthető egymástól a településcentrikus ellátási modell, valamint a területi önkormányzat-centrikus ellátási modellt. *Megközelítem alapvetően jogtudományi (szervezeti jogi alapú)*, azonban a szervezeti jogi kérdések mellett vizsgálom a tényleges rendszerek működését, elsősorban a kiadási szintek alapján. Ez azért fontos különösen, ugyanis hasonló jogi szabályozás mellett is eltérő szolgáltatási rendszerek alakulhatnak ki.

A jogtudományi megközelítés mellett is hangsúlyozni kell, hogy ez az elhatárolás az önkormányzati feladatellátásnak egyfajta vázlatos képét mutatja be. A szakirodalom is kiemeli, hogy a 2008/2009-es válságot követően újjáéledő centralizációs tendenciák<sup>346</sup> többféleképpen jelentkeztek. A direkt centralizáción kívül – amely jól elemezhető és vizsgálható, hiszen a korábbi önkormányzati feladatok „államosítása” nemcsak a szabályozásban, hanem a költségvetési adatokban is jól tetten érhető – egy másfajta, „lopakodó” centralizációs is megjelent. Ez a lopakodó centralizáció akár még az önkormányzati feladatok bővülésével – tehát további decentralizációval – is párosulhatott, azonban hatását tekintve a központi befolyás erősödését hozhatta. Ebben a modellben ugyanis a feladat-ellátást továbbra is az önkormányzatok voltak felelősek, azonban a szolgáltatások szakmai feltételeinek, a minőségbiztosítás szabályainak a meghatározása, valamint a finanszírozási kérdések rögzítése körében egy erőteljes állami szabályozás alakult ki, amely a helyi önkormányzatok szolgáltatás-szervezési mozgásterét jelentősen csökkentette.<sup>347</sup>

#### a) Centralizált modell

A centralizált, jellemzően államigazgatás központú modellekben a helyi-területi önkormányzatok csak szűkebb körű szociális ellátási feladatokkal rendelkeznek. Egyértelműen ebbe a körbe sorolhatóak azok az államok, ahol a legtöbb szociális szolgáltatás nyújtásáért végső soron az államigazgatás, illetve az államigazgatás felügyelete, irányítása alatt működő – esetenként testületi önkormányzati jellegű – a szervezetek felelősek.

A személyes jellegű szociális szolgáltatások kiemelkedő jelentőségére figyelemmel szintén e körbe sorolhatóak azok az országok is, ahol az alapellátás (alapszolgáltatások) a települési önkormányzatok (illetve azok társulásai), míg a bentlakásos (szak)ellátás működtetéséért végső soron az államigazgatás szervei a felelősek.

<sup>346</sup> Ld. POLLITT – BOUCKAERT: i. m. 48. l. 104.

<sup>347</sup> Ld. P. BEZES: Exploring the Legacies of New Public Management Reforms in Europe. In: E. ONGARO – S. VON THIEL (eds.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Palgrave Macmillan, London 2018. 960.

i) *A helyi-területi önkormányzatok szempontjából centralizált (központosított) modell általános jellemzése*

A centralizált ellátórendszerek *mintaalkotó államának Németországot* tekinthetjük. A bismarcki jóléti modellre figyelemmel a német rendszerben a társadalombiztosítás szerepe meghatározó, amelynek működtetésében a *testületi önkormányzatnak (Körperschaften)* minősülő pénztáraknak van kiemelkedő szerepe.<sup>348</sup> A csak a tág értelemben vett közszolgáltatási körbe vonható, rászorultsági alapon nyújtott pénzbeli ellátások körére tekintünk, akkor is kiemelhetjük, hogy az önkormányzatok szerepe itt is csak kiegészítő jellegű. A német segélyezési rendszerben ugyanis a legtöbb, *rászorultsági* alapú juttatást a *munkalehetőség hiányának keretében* értékelik, s így azokat a *munkaügyi biztosítás* szervei, s nem az önkormányzatok állapítják meg. Mindezek mellett a német családtámogatási rendszer adóközpontú, a legtöbb gyermeknevelési támogatást *adókedvezményként* biztosítja a német szociális szabályozás.

Az önkormányzatok szerepe így a *segélyezés körében szűkebb*. Mivel a munkaügyi központ a tisztán biztosítási alapú munkanélküli ellátás mellett a munkanélküli segély megállapításért is felelősek, ezért a magyar megyényi járási önkormányzatok átruházott államigazgatási hatáskörben eljáró szociális hivatalai (*Sozialamt*) csak ennek a segélynek a folyósításáért felelősek.<sup>349</sup> Bár ez az ellátás tekinthető a legfontosabb rászorultsági juttatásnak, azonban az ezt kiegészítő, egyéb szociális segélyek önkormányzati hatáskörbe tartoznak. Ezek közé tartozik az általános szociális segély – amely akkor állapítható meg, ha a törvény szerinti rászorultsági feltételeknek megfelelő személynek korábban nem volt (megfelelő) biztosítási jogviszonya –, a lakhatási támogatás, valamint a különleges helyzetek segélyei és a menekültek szociális ellátásai. Ezekben a védőhálószerű ellátásokban meghatározó az önkormányzatok szerepe.<sup>350</sup>

A fenti altípus körébe elsősorban *Németországot* sorolhatjuk, ahol az egységes szociális kódex (*Sozialgesetzbuch – SGB*) szociális segítségnyújtásról szóló XII. könyvének 3. §-a rögzíti, hogy a szociális segítségnyújtással összefüggő feladatok ellátásáról a kijelölt helyi és a helyi feletti közigazgatási szervek gondoskodnak, egyben kimondja, hogy a szociális feladatokért felelős helyi szervek – ha a tartományi jog kivételt nem tesz – a területi önkormányzatnak tekinthető járási önkormányzatok (*Kreise*), valamint az azokkal azonos jogállású járási jogú városi önkormányzatok (*kreisfreie Städte*).<sup>351</sup> A helyi feletti ellátásért felelős szervek kijelölésére a tartományok, mint tagállamok kaptak törvényalkotási felhatalmazást. Több tartomány az SGB XII. könyvének végrehajtási törvényében a szociális segítségnyújtással kapcsolatos feladatok ellátására előírta, hogy az egyes járási önkormányzatok hozzanak létre a törvény szabályai szerinti szociális bizottságokat.<sup>352</sup>

Az SGB XII. könyve szerint, ha a törvény, vagy a törvény felhatalmazása alapján tartományi jogszabály kivételt nem tesz, akkor a szolgáltatások megszervezéséért a járási és a járási jogú városok önkormányzatai a felelősek. Az SGB XII. könyvének 99. §-a felhatalmazást ad a tartományoknak, hogy a járások szolgáltatásszervezési feladatainak ellátása tekintetében lehetővé tegyék a települések, illetve a települések – jellemzően kötelező – társulások együttműködéseinek, a községközvetégeknek (*Gemeindeverbände*) bizonyos szociális szolgáltatások megszervezését.

A területi önkormányzatok személyes jellegű szociális feladat- és hatáskörei azonban nemcsak a települési (településközi) önkormányzatok irányába nyitottak. Az SGB XII. könyvének

<sup>348</sup> Ld. DETTERBECK: *i. m.* 270. lj. 49.

<sup>349</sup> Ld. E. EICHENHOFER: *Sozialrecht*. Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2007<sup>6</sup>. 269.

<sup>350</sup> Hasonlóan: HAJDÚ J.: A szociális segélyezés pénzbeli ellátásai az EU tagállamaiban. *Acta Universitatis Szegedinensis. Acta Juridica et Politica*. 8/2004. 48. és 63.

<sup>351</sup> A német járások (*Kreise*) átlagos népessége 150 000 – 250 000 fő, így gyakorlatilag ezek jellemzően kisebb magyar megyényi egységek. Ld.: HOFFMAN I.: *i. m.* 79. lj. 75.

<sup>352</sup> Így például a bajor végrehajtási törvény is előírta ilyen speciális önkormányzati bizottság megalakítását. Ld.: A. NEESUND – G. ZOUDAR – W. NEUBIGUND – G. MOSER – H. MAINBERGER: *Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes – AGBSHG. Ein Kommentar*. C. H. Beck, München 2010. 6-8.

97. §-a meghatározza, hogy a tartományi törvények eltérő rendelkezése hiányában *a helyi feletti közigazgatási szint* felelős a fogyatékos személyek ellátásaiért, az ápolási szolgáltatásokért, a törvényben meghatározott szociális krízishelyzetek esetén nyújtott szolgáltatásokért, valamint a vakok ellátásaiért. Ennek megfelelően – tartományi törvény eltérő rendelkezése hiányában – a területi önkormányzati szint felelős az életvitelhez nyújtott ellátásokért, az általános – ápolással nem járó – idősgondozási ellátásokért, az egészségmegőrzéshez nyújtott ellátásokért, valamint az egyes speciális élethelyzetek kezeléséhez nyújtott ellátásokért – függetlenül attól, hogy ezen ellátások mekkora ápolási igényűek, azaz, hogy igényelnek-e bentlakást. Mindezeket túl a helyi feletti szociális szolgáltatásszervezőkre (*überörtliche Träger der Sozialhilfe*) jelentős szolgáltatási tervezési és koordinációs feladatokat is bízta.<sup>353</sup>

Az egyes tartományi törvények a helyi feletti szociális szolgáltatásszervezésért felelős szintként jellemzően a tartományi szintet jelölik meg, azaz *a tartományi államigazgatás* – jellemzően a tartományi, szociális feladatkörrel rendelkező főhatóságok útján – közvetlen szolgáltatásszervezési feladatokkal rendelkezik.<sup>354</sup> Ennek megfelelően Németországban – főszabály szerint – a szociális szolgáltatásszervezési feladatokat a szövetségi jogalkotás megosztotta a (területi szintű) önkormányzati és a (tartományi) államigazgatás között.

Speciális megoldást választott *Bajorország*, amelyik a legnagyobb területű német tartományként nem két-, hanem háromszintű önkormányzati rendszert alakított ki: a többször módosított 1998-as körzeti rendtartás (*Bezirksordnung für den Freistaat Bayern*) alapján ugyanis a járási szint felett elhelyezkedő 7 körzet (*Bezirk*) választott körzeti gyűléssel (*Bezirkstag*) rendelkező önkormányzati egység. A széles feladat- és hatáskörű – jellemzően felső középfokú közszolgáltatási feladatkörökkel rendelkező – körzeti önkormányzatok ezért az SGB XII. könyvének bajorországi végrehajtási törvényének<sup>355</sup> 5. §-a alapján saját (eredeti, önkormányzati) hatáskörben felelősek a helyi feletti szociális szolgáltatásszervezési feladatokért.<sup>356</sup> Így Bajorországban a szociális szolgáltatások szervezésével kapcsolatos feladatoknak az önkormányzati és a tartományi államigazgatás közötti megosztása nem érvényesül, hiszen a tartományi törvény alapján valamennyi szolgáltatásszervezési feladatot az önkormányzati igazgatás körébe vonható egység lát el: a bajor rendszerben e feladatokat megosztották az alsó középszintű – a magyar megyével rokonítható – járási (járási jogú városi) és a felső középszintű – a magyar régióval rokonítható<sup>357</sup> – körzeti önkormányzatok között.

Hasonló megoldást választott a kontinentális önkormányzati modell német-osztrák változatát követő *Ausztriát* is. Az osztrák önkormányzati rendszer – tekintettel arra, hogy a tartományok, mint tagállamok államisággal és nem önkormányzatisággal rendelkeznek – egyszintű.<sup>358</sup> A tételes jogi szabályozás során jeleztem, hogy az Osztrák Köztársaság szövetségi állami felépítésére figyelemmel a szociális segítségnyújtás kérdése nem a szövetség (*Bund*), hanem az egyes tartományok hatáskörébe tartozik, így azok önálló szociális törvényeket alkottak, azonban e törvények által megalkotott ellátórendszeri modellek azonosak, eszerint a szociális segítségnyújtás rendszerének működtetéséért alapvetően a tartományok (*Länder*) felelősek, azonban a tartományok lehetővé teszik, hogy egyes – jellemzően bentlakást nem, vagy csak átmeneti jelleggel magában foglaló – szociális szolgáltatásokat a települési önkormányzatok (*Gemeinde*) nyújtsanak. *A tartományok* – amelyek szociális feladataik helyi szervezésében közreműködnek a tartományok államigazgatási (azaz önkormányzatisággal nem rendelkező) területi egységei,

<sup>353</sup> Ld. MAYDELL – RULAND – BECKER: *i. m.* 332. lj. 401.

<sup>354</sup> Ld. MAYDELL – RULAND – BECKER: *i. m.* 332. lj. 403.

<sup>355</sup> *Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes — AGBSHG*

<sup>356</sup> Ld. részletesen: NEESUND – ZODAR – NEUBIGUND – MOSER – MAINBERGER: *i. m.* 352. lj. 11.

<sup>357</sup> Bajorországban – akárcsak Magyarországon – hét regionális egységet alakítottak ki.

<sup>358</sup> A tartományok államiságára és a tartományi igazgatás erős centralizáltságára figyelemmel az osztrák települések önkormányzatiságát csak az 1962-ben ismerték el. Ld.: R. WALTER – H. MAYER: *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechtes*. Manzsche Verlag, Wien 1992<sup>1</sup>. 312.

a körzetek (*Bezirke*)– felelősek jellemzően a tartós bentlakást nyújtó ellátásokért. Így a szakellátási szint erősen centralizált, azért a *tartományi államigazgatás felelős* elsősorban.<sup>359</sup> Sajátos helyzetűek az ún. járási (körzeti) jogú városok (*Städte mit eigenem Statut*), amelyek nem részei a körzeteknek, s amelyek a települési önkormányzati feladataik mellett ellátják a körzetek államigazgatási hatásköreit is. Ezen városok jellemzően maguk szervezik meg a bentlakásos szociális ellátásokat is. A szociális ellátórendszerrel kapcsolatos tervezési feladatokért –figyelemmel a tagállami felelősségre, és az osztrák tartomány kisebb méretére – a tartományok felelősek.<sup>360</sup> Az osztrák településszerkezet egyenetlenségéből fakadó mérrethatékonysági problémák kezelése érdekében a szociális ellátások terén gyakori a tartományi törvény felhatalmazása alapján a tartományi kormányok által kötelezően kialakított céltársulások (*Gemeindeverbände*) működése. A fenti társulások lehetővé teszik, hogy a kistelepülések önállóságának megőrzése mellett hatékony szociális szolgáltatásszervezési körzeteket alakítsanak ki.<sup>361</sup>

Hasonló szabályozást alakítottak ki Magyarországon is, ahol a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatásokat a települési önkormányzatok látják el. A magyar rendszerben a Mötv. szabályai alapján az egyes alapszolgáltatási feladatok – vonzáskörzetre kiterjedő hatókörű – megszervezésének kötelezettségét a települések teherbíró képességére figyelemmel azok nagyságától függően, differenciáltan telepítették a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben. A magyar szabályozás azonban jelentősen átalakult 2012/13-at követően, mára egyfajta átmenetet képez a centralizált és a decentralizált modellek között. A 2012/2013-as szolgáltatásszervezési reformot megelőzően a bentlakással járó szakosított ellátásokat a fővárosi önkormányzat, mint speciális települési önkormányzat, valamint a megyei önkormányzatok, mint területi önkormányzatok szervezték, azonban ezeket a feladatokat széles körben magukra vállalhatták a települési önkormányzatok is. A 2012/2013-as reformokat követően a megyei és a fővárosi önkormányzati szociális és gyermekvédelmi szakellátási és szakosított ellátási feladatokat átvette az államigazgatás, így ezen szakellátást nyújtó intézményeket a központi hivatalként működő Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság és annak területi szervei tartják fenn. Az önkormányzatoknak csak az idősellátás szakosított ellátásaiban maradtak fenn egyes szolgáltatásszervezői feladataik.<sup>362</sup> A korábban inkább a decentralizált modellhez tartozó Magyarország szabályozása mára egyre inkább centralizálttá vált.

*Látványosan a decentralizált modellű* államok körébe lehetne sorolni a szövetségi állami be rendezkedéssel rendelkező Oroszországi Föderációt is. Az orosz szövetségi önkormányzati törvény – figyelemmel a kétszintű (települési és járási – *rajon / район*) orosz önkormányzati rendszerre – alapján a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozik a rászorulóknak, a fogyatékos és hadirokkant személyek, valamint a családok számára nyújtott, bentlakást nem nyújtó szociális segítségnyújtás, valamint a bentlakást nem nyújtó gyermekvédelmi szolgáltatások. A területi önkormányzati szintnek tekinthető járási önkormányzatok (*rajon / район*) az önkormányzati jog alapján a szociális szolgáltatások koordináltságát biztosító tervezésért, valamint a bentlakást nyújtó szociális és gyermekvédelmi szolgáltatásokért felelősek. A szovjetrendszer örökségeként a járási önkormányzatok – mint a járási szovjetek jogutódai – felelnek a

<sup>359</sup> Ld. részletesebben NEUHOFER: *i. m.* 29. l. 427–428.

<sup>360</sup> Ld. részletesebben: H. OBINGER – E. TÁLOS: *Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006. 40.

<sup>361</sup> A Linzi Egyetem közjogi tankönyve is kiemeli, hogy a társulások egyik legfontosabb területe a szociális segítségnyújtás megszervezése. Ld. B. BINDER – G. TRAUNER: *Lehrbuch Öffentliches Recht. Grundlagen*. Linde, Wien 2016<sup>4</sup>. 197.

<sup>362</sup> Ld. részletesebben a személyes jellegű szociális szolgáltatások tekintetében: ECSÉDI O.: A személyes gondoskodás megszervezésére kötelezett szervek. In: HOFFMAN I. – MATTENHEIM G. (szerk.): *Nagykommentár a szociális törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest 2016. 346–375. A gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások tekintetében pedig ld. részletesebben: MATTENHEIM G.: A települési önkormányzatok és az állam feladatai. In: MATTENHEIM G. (szerk.): *Kommentár a gyermekvédelmi törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest 2017. 63–624.

kontinentális jóléti modellt követő országokban jellemzően állami feladatként nevesített nyugdíjfolyósításért és munkanélküli ellátásokért is.<sup>363</sup> A *látszólagos decentralizáció oka a helyi önkormányzatiság sajátos orosz értelmezéséből fakad*: a záró fejezetben részletesebben bemutatom, hogy az orosz szabályozásban az önkormányzatoknak bár rendkívül széles közszolgáltatási feladataik vannak, azonban a rendszer *prima facie* dcentralizációját jelentős mértékben lerontják a szövetségi tagállami szervek erős felügyeleti jogosítványai, amelyek a nemcsak az igazgatási vezető, hanem a politikai vezető, a polgármester kiválasztására is döntő befolyást biztosítanak. Mindezek mellett a koordinációért felelős járási önkormányzatok tagjai közvetett választás útján nyerik el tisztségeiket, amely szintén lehetőséget biztosít az erős központi és szövetségi tagállami szintnek a helyi ügyek befolyásolására.<sup>364</sup>

ii) *A centralizált, államigazgatás központú modellt érő kihívások és az azokra adott válaszok*

A centralizált szociális ellátórendszereket számos kihívás érte. Igaz, hogy az egységes, az államigazgatás általi ellátásszervezés megakadályozhatja a szolgáltatási rendszer elaprózódását és töredezetté válását, azonban ez a rendszer jóval rugalmatlanabb, mint a decentralizáltak, amely jelentős részben a központosított modellből fakadó, az információk nehezebb áramlását eredményező struktúrákkal függ össze.<sup>365</sup> Éppen ezért a centralizált modellel összefüggő kihívások jelentős részben a rendszer rugalmatlanságával függték össze.

A rendszer rugalmatlanságának oldására több megoldás kínálkozott. Az egyik megoldást a személyes jellegű szociális szolgáltatások körében – amelyet az 1980-as és 1990-es években az új közmenedzsment által befolyásolt reformok részesítettek előnyben<sup>366</sup> – a piaci jellegű eszközök szélesebb alkalmazása jelentette. A piaci eszközök alkalmazása közül a centralizált rendszerek szociális szolgáltatási reformjai döntően a szolgáltatási szerepkörök szétválasztására, az egyes szereplők közötti verseny (kvázi verseny) kialakítására törekedtek.<sup>367</sup> Ezekben a rendszerekben nemcsak az önkormányzati, hanem a társadalombiztosítási feladatokkal kapcsolatban is ilyen reformokat hajtottak végre. Így például a német ellátórendszerben is fokozatosan növelték az öngondoskodás szerepét, s lehetővé tették a nem állami szereplők belépését.<sup>368</sup> Figyelemmel arra, hogy a helyi területi-önkormányzatok e téren nem rendelkeznek szereppel, ezért ezek a módosítások csak közvetve érintették az egyes helyi közösségeket.

A verseny azonban a szűkebb körű önkormányzati ellátórendszerekben is jelentkezett. A szolgáltatások megszervezésének hatékonyabbá válása érdekében az önkormányzatok – a később bemutatandó Egyesült KOKirálysághoz hasonlóan – egyre inkább menedzserekké váltak, akik elsősorban az ő felelősségi körükbe tartozó ellátások hozzáférhetőségéért váltak felelőssé,

<sup>363</sup> Ld. részletesebben: T. LANKINA – A. HUDALLA – H. WOLLMANN: *Local Governance in Central and Eastern Europe. Comparing Performance in Czech Republic, Hungary, Poland and Russia*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 2008. 107., valamint E. SHIRAEV: *Russian Government and Politics. Comparative Government and Politics*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 2010. 237-241. továbbá RIXER Á.: Az orosz helyi önkormányzatok főbb jellegzetességei. In: FÁBIÁN A. (szerk.): *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2011. 293-295.

<sup>364</sup> Ld. részletesebben: И. И. ОВЧИННИКОВ (I. I. OVCSINNIKOV): *Компетенция местного самоуправления. Проблемы теории и практики правового регулирования (Kompetencija mesztnogo szamoupravlenyija. Problemtji teorii i praktiki pravovogo reguliprovanijija)*. Юстичинфорн (Juszticinform), Москва (Moszkva) 2014. 86-102.

<sup>365</sup> KORNAI a szocialista tervgazdaságok egyik legfőbb problémájaként a túlzott központosításból és a centralizált tervezésből fakadó nehézkes információáramlást és az abból fakadó rugalmatlan, kevésbé adaptív struktúrákat tartotta. Ld. részletesebben: KORNAI: *i. m.* 324. lj. 127-130.

<sup>366</sup> Ld. K. OKMA: Health care and the welfare state: two worlds of welfare drifting apart? In: J. BERGHMAN–A. NAGELKERKE – K. BOOS – R. DOESCHOT – G. VONK (eds.): *Social Security in Transition*. Kluwer Law International, The Hague–London–New York, 2002. 236.

<sup>367</sup> Ld. részletesebben: HORVÁTH M.: *i. m.* 127. lj. 119-121.

<sup>368</sup> Ld. részletesebben: SCHLUDI: *i. m.* 238. lj. 98.

azok ellátását sok esetben nem csak a saját, közjogi intézményeik, hanem a (tulajdonosi) irányításuk alatt álló magánjogi jogalanyokon, valamint külső, gyakran magánjogi személyekkel kötött megállapodásokon keresztül látták el.<sup>369</sup>

A centralizált rendszer merevsége azonban csak korlátozottan érvényesült ebben a modellben. Ezt a megoldást – a fentiek szerint is – elsősorban *föderális* felépítésű államok alkalmazták, ahol az érintett kérdéskörök és szolgáltatások szabályozása *tagállami (tartományi) hatáskörbe* tartozott. Így a kisebb területi egységekben való alkalmazás miatt a rendszer rugalmatlanságát tükröző elemek csak kisebb mértékben jelentkeztek. A területi önkormányzatok szempontjából történő centralizáltság másik oka az, hogy gyakran az adott államok szociális rendszere széles körben biztosítja a szolgáltatók vagy a finanszírozók (bismarcki modell esetében a biztosítók) versenyét. Így az egységes államigazgatási megközelítés szerepe fontos, hiszen így biztosítható a versengő szervezetek egységes felügyelete.<sup>370</sup>

A centralizált szolgáltatás-szervezési szabályozás azonban nem jelenti azt, hogy az önkormányzatok jóléti kiadásai is alacsonyabbak, ugyanis az önkormányzati szerepkörök kialakításának csak egyik eleme az igazgatási szerkezet. Az önkormányzati kiadások jóléti kiadásokban elfoglalt súlyát ugyanis jelentős mértékben befolyásolja, hogy a szolgáltatásokon túl a pénzügyi és a természetbeni ellátásokban milyen súlya van a helyi autonómiáknak, illetve, hogy az alapszolgáltatások és szakosított ellátások egynáshoz viszonyított súlya mekkora. A centralizált rendszerek is működhetnek viszonylag magasabb önkormányzati kiadási szinttel is, amelyre jó példát jelent Németország, ahol az uniós átlagot meghaladó az önkormányzati szférának a jóléti kiadásokból való részesedése. Ennek okát egyrészt a kiterjedt alapszolgáltatások, az erőteljes önkormányzati segélyezési rendszer jelenti elsősorban.<sup>371</sup> Ausztria esetében ez a szabályozás egy, az európai unió átlagánál erősebb szolgáltatási centralizáltsággal járt együtt. A centralizáció és annak folyamata jól nyomon követhető a magyarországi önkormányzati jóléti kiadások változásain is, ahol az önkormányzatoknak a korábbi, a decentralizált rendszerekre jellemzőnél is alacsonyabb súlya is jelentősen csökkent, lényegében az önkormányzati jóléti kiadások mára az összes jóléti kiadás alig több, mint 5%-át teszik ki.

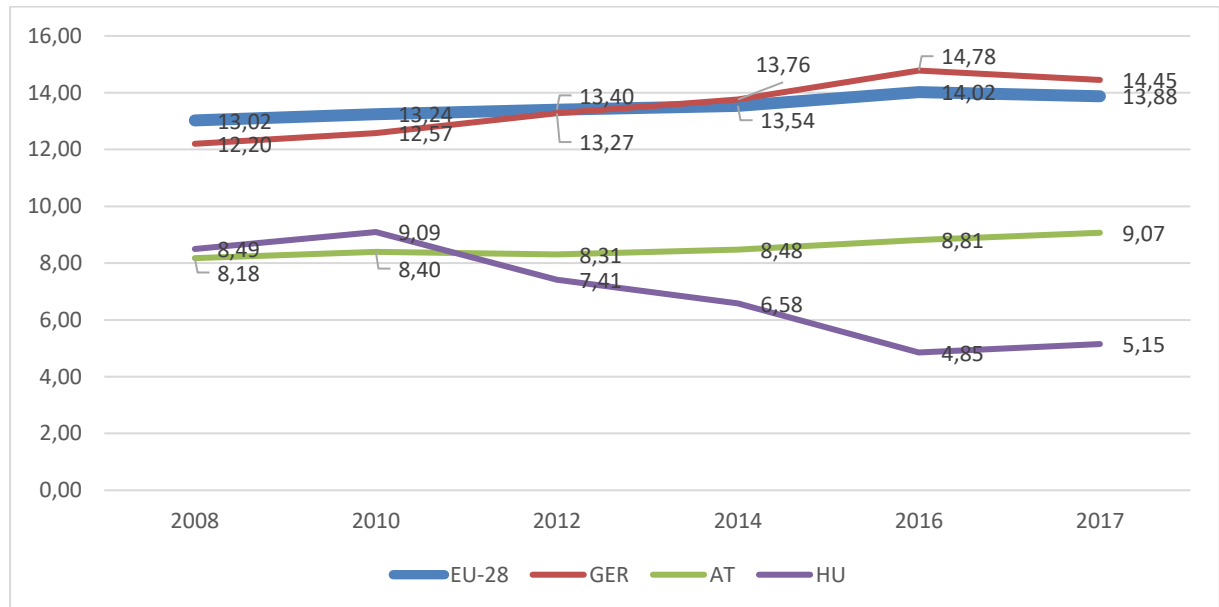
<sup>369</sup> Ld. részletesebben: R. PITSCHAS: Kommunale Sozialpolitik. In: B. v. MAYDELL – F. RULAND – U. BECKER (hrsg.): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. Nomos, Baden-Baden 2003<sup>3</sup>. 1305-1307.

<sup>370</sup> Ld. részletesebben: WALTERMANN: *i. m.* 173. l. 77-80.

<sup>371</sup> Ld. részletesebben: G. BÄCKER – G. NAEGELE – R. BISPINCK – K. HOFFEMANN – J. NEUBAUER: *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste*. VS Verlag, Wiesbaden 2010<sup>5</sup>. 547-551.



14. ábra Egyes centralizált személyes szolgáltatásszervezési modellű országokban az önkormányzati jóléti kiadások aránya az összes jóléti kiadáshoz viszonyítva (százalékban) (2008-2017)<sup>372</sup>



A kihívások az igazgatási és szolgáltatásszervezési körülményekből fakadnak, az eltérő szolgáltatási rendszerek kiadási jellemzőit ez önmagában nem determinálja.

#### b) Decentralizált rendszerek

##### i) Településcentrikus ellátási modell

*Településcentrikusnak* azt az önkormányzati szociális ellátórendszert tekintem, amely a szociális szolgáltatások széles körét a települési szintű önkormányzatokra telepítette, s a területi önkormányzatok által ellátandó ellátások körét szűkebb körben húzta meg. Elemzésem során ezen elsősorban a legtöbb személyhez eljutó alapvető személyes jellegű szociális szolgáltatásokat, a magyarországi, a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szerinti alapszolgáltatásokat értem. Ebben a rendszerben a személyes jellegű szociális szolgáltatások meghatározó alapszintjéért a települési önkormányzatok felelősek, a területi önkormányzatok szerepe e tekintetben csak kiegészítő jellegű: csak akkor jelennek meg szolgáltatásszervezőként, ha a települési alapszolgáltatások nem kielégítőek. A bentlakásos, ún. állandó felügyelettel járó szociális ellátások költségigényei magasak, ezért a fentiek szerint a településcentrikus modellben is általában jelen vannak – sőt, a költségvetési kiadási oldalt megfigyelve gyakran túlnyomónak is tekinthetőek – a területi önkormányzatok, mint szolgáltatásszervezők. A településcentrikus ellátórendszer körébe több, különböző önkormányzati felfogást követő állam önkormányzati szociális ellátórendszere sorolható: gyakran éppen az eltérő önkormányzati szervezeti rendszer eredményez jelentős különbségeket.

*Nagyméretű települési önkormányzatok, széles szociális felelősség, a területi önkormányzatok kiegészítő szerepével: Skandinávia* • A településcentrikus modell körébe sorolhatóak a skandináv államok. Svédországban a 2001-es szociális szolgáltatásokról szóló törvény (Socialtjänstlag, SFS 2001:453) 2. fejezetének 1. és 2. szakasza egyértelműen rögzíti, hogy a szociális szolgáltatások megszervezéséért kizárólag a települési szintű önkormányzatok felelősek. A

<sup>372</sup>Forrás: az Eurostat adatai ([http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_exp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en), letöltés ideje: 2019. febr. 15.) alapján saját szerkesztés

svéd szociális törvény így a települési önkormányzatok szolgáltatásszervezési felelősségi körébe sorolja a gyermek- és ifjúságsegítő szolgáltatásokat, az idősgondozást, a fogyatékos személyek ellátását, a családon belüli erőszak áldozatainak segítségét, a bűncselekmények sértetteinek segítségét (az ún. áldozatvédelmet). A törvény – még a településcentrikus modellben is egyedülállóan – rögzíti, hogy szintén a helyi (települési) szintű önkormányzatok feladata a fenti célcsoportok számára az otthon nyújtó szolgáltatások megszervezése. A törvény a fenti feladatok igazgatása érdekében előírja az önkormányzatoknak, hogy alakítsanak ki e célra szociális bizottságokat. A svéd törvény az önkormányzatokat szolgáltatásszervezőként nevesíti, azonban széles körben lehetővé teszi, hogy a feladatok ellátásába a magánszféra for-profit és non-profit szereplőit is bevonják különféle szolgáltatási szerződésekkel. Finnország a svéd megoldáshoz hasonló modellt alakított ki: a szociális szolgáltatások ellátásért a települési szintű önkormányzatok a felelősek a szociális törvény alapján.<sup>373</sup>

Norvégia is a településcentrikus modellbe sorolható, ugyanis a települési szintű önkormányzatok felelősek az idősgondozásért, a sajátos gondozási igényű (jellemzően fogyatékos) személyek ellátásáért, az alkohol- és drogfüggők segítségéért, valamint a gyermekek segítségéért. A norvég szabályozásban azonban a területi önkormányzatokra is telepítettek – viszonylag jelentősebb – szociális szolgáltatási feladatokat, így a területi egységek felelnek a gyermekvédelmi, valamint az alkohol- és drogfüggőségben szenvedő szenvedélybetegek bentlakással is járó ellátásáért. A szociális feladat- és hatásköröket nem vizsgálták felül a 2017-ben elfogadott és 2020. január 1-jén hatályba lépett önkormányzati reformot követően sem, sőt, éppen a kiterjedt jóléti szolgáltatások minőségének javítását hozták fel a reform egyik fő okaként: a kisebb méretű önkormányzatok, valamint az agglomerációs térségek önkormányzatainak összevonásával kialakított egységek hatékonyabban tudják ellátni ezeket a feladatokat.<sup>374</sup> Dánia esetében hasonló szabályozási modelltől beszélhetünk, mint Norvégia tekintetében: a 2007-es önkormányzati reform során megalkotott helyi önkormányzati és regionális önkormányzati törvények, valamint az ágazati törvények rögzítik, hogy a legtöbb szociális jóléti ellátás nyújtásáért a települési önkormányzatok felelősek.<sup>375</sup> A 2007-ben a korábbi megyéket felváltó öt regionális önkormányzat (*amter*) feladatkörébe elsősorban az ún. 24 órás, azaz a bentlakásos idősgondozás, valamint a gyermekvédelmi gondoskodás tartozik.

A skandináv államokban a szociális segítségnyújtás megszervezésében a helyi (települési) önkormányzati szint a meghatározó, a területi önkormányzatok vagy egyáltalán nem rendelkeznek szociális szolgáltatási feladatokkal – mint például Svédországban, ahol a megyei önkormányzatok csak az egészségügyi ellátásért (igaz, az alap- és a szakellátásért együttesen) felelősek, de szociális ellátási hatáskörökkel nem rendelkeznek – vagy szerepük csak kiegészítő jellegű a helyi szinthez képest, azaz a drágább, kevesebb személyt elérő bentlakásos szolgáltatások nyújtásáért felelősek. A svéd szabályozáshoz hasonlóan valamennyi ország széles körben lehetővé teszi, hogy a magánszféra szereplői – a szolgáltatási rendszerért felelős önkormányzatokkal kötött megállapodások alapján – részt vehessenek az ellátások nyújtásában.

<sup>373</sup> Ld.: H. NIEMELÄ – K. SALMINEN: *i. m.* 339. l. 17-18.

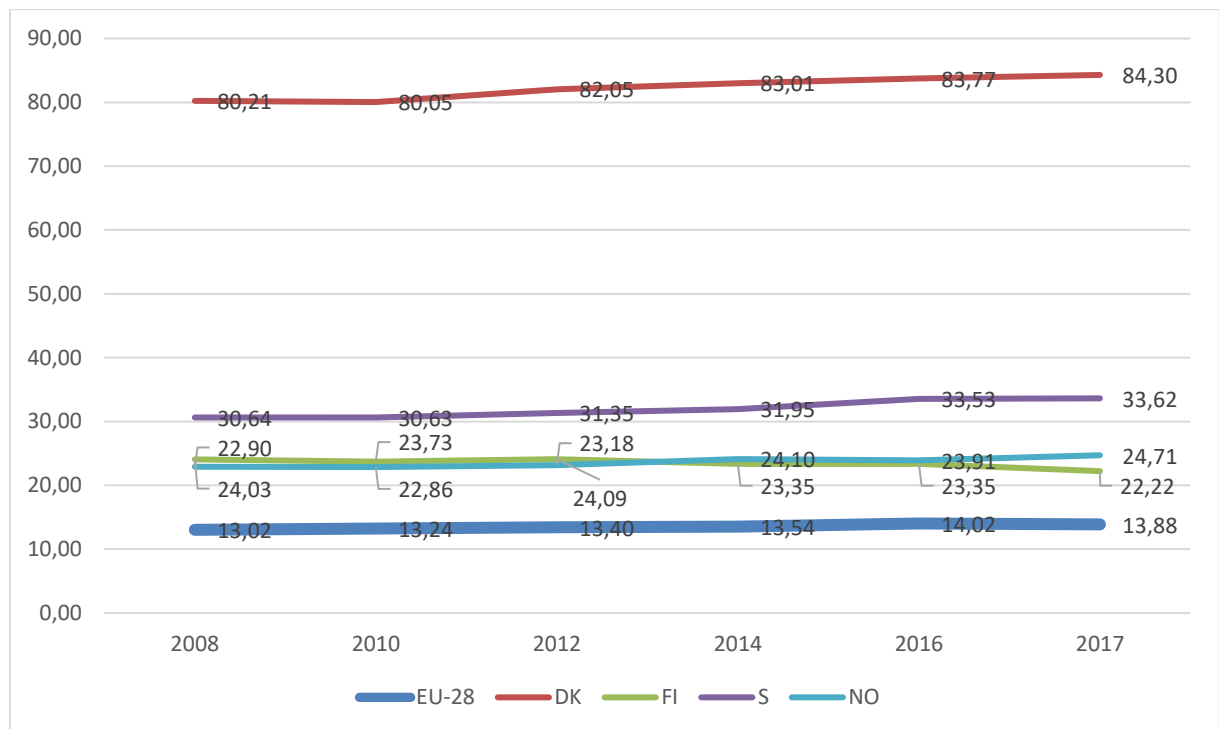
<sup>374</sup> A 2017-ben jelentős parlamenti többséggel – azaz a parlamenti ellenzék széles körének támogatásával – elfogadott és 2020. január 1-jén hatályba lépett norvég önkormányzati reform keretében a korábbi 428 települési önkormányzat helyett immáron 356 települési önkormányzat működik Norvégiában. Ennél jóval radikálisabban vonták össze a területi önkormányzatokat: a 19 egység helyett 2020. január 1-jétől már csak 11 működik, így majdnem megfelelték azok számát. A reform indokai között fontos szerepet játszott a kiterjedt jóléti szolgáltatásokhoz való hozzáférés és minőség javításának célja, egyrészt az északi, kisebb önkormányzatok összevonásával, másrészt az agglomerációs övezetek önkormányzati összevonásaival. Ld.: G. Ö. ERLINGSSON – J. ÖDALEN – E. WÄNGMAR: *How Coerced Municipal Amalgamations Thwart the Values of Local Self-Government. Urban Affairs Review* 3/2020. 4.

<sup>375</sup> Dániában 2008-ban a települési önkormányzatok kiadásainak 56%-át (!) a szociális feladatellátásának finanszírozása jelentette. Ld. J. BLOM-HANSEN – A. HEEGER: Denmark. In: J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy*. Oxford University Press, Oxford 2011. 227.

A fenti szabályozás vizsgálata során figyelemmel kell lennünk a skandináv önkormányzati rendszer sajátosságaira. Az 1970-es évektől kezdődően gyakorlatilag valamennyi skandináv ország radikálisan csökkentette önkormányzatainak számát. Ez a folyamat az ezredfordulót követően sem állt meg, az utolsó jelentős reformra Dániában került sor, ahol a korábbi megyerendszert öt régió váltotta fel, s a települési szintű önkormányzatok számát 271-ről 98-ra csökkentették: így egy átlagos dán települési szintű önkormányzat népessége 55-56 ezer fő. Hasonló a helyzet Svédországban is, ahol a reformok során a települési önkormányzatok számát 290-re, Norvégiában 430-ra, majd a 2020. január 1-jével hatályba lépő (2017-ben elfogadott) önkormányzati reformmal 356-ra,<sup>376</sup> Finnországban pedig – ahol a legkevésbé volt radikális az összevonás<sup>377</sup> – előbb 446-ra, majd az 1990-es évek végéig 311-re csökkentették. Erre a térszerkezeti beosztásra tekintettel – amely a település-összevonásokkal gyakorlatilag a brit *district*-ekhez és a magyar járásokhoz hasonló nagyságú települési önkormányzati rendszert alakított ki<sup>378</sup> – érthető a települések széles körű szociális ellátási felelőssége, hiszen nagyságuk kellő anyagi erőt biztosít számukra a szociális költségek viseléséhez, amelyek a korábbiakban ismertetett skandináv jóléti modellel összefüggésben európai összehasonlításban, GDP-arányosan is kiemelkedőek.

A skandináv rendszer így szolgáltatási szempontból Európa leginkább decentralizált rendszere, ahol az önkormányzatok az amúgy is magas szintű jóléti szolgáltatások és transzferek biztosításáért is felelősek, így a jóléti rendszerben rendkívül kiemelkedő a súlyuk.

15. ábra Önkormányzati jóléti kiadások aránya Skandináviában (az összes állami jóléti kiadás százalékában) 2008-2017<sup>379</sup>



Éppen ezért – miként a decentralizált rendszereket érintő kihívásoknál majd részletesebben bemutatom – a helyi önkormányzati feladatellátást érintően a különféle szociális szolgáltatási

<sup>376</sup> Ld. J. SAGLIE: Do party organizations integrate multi-level states? The case of the Norwegian Local Government Reform. *Regional and Federal Studies* 4/2020. 584-585.

<sup>377</sup> Ld.: BORDÁS M.: Finnország közigazgatása. In: LŐRINCZ L. (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Unió Kiadó, Budapest 2006. 125.

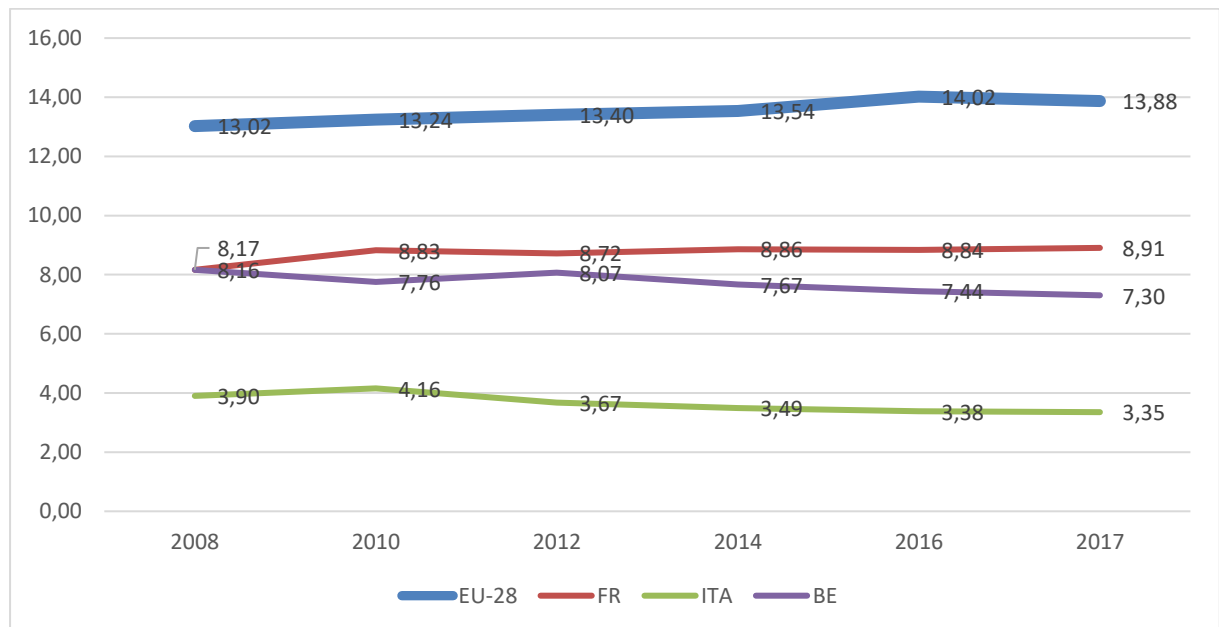
<sup>378</sup> Ld.: HOFFMAN I.: i. m. 72. l.j. (2009) 67-69.

<sup>379</sup> Forrás: az Eurostat adatai ([http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_exp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en), letöltés ideje: 2019. nov. 15.) alapján saját szerkesztés

törvények széles körű szabályozási lehetőséget is biztosítanak a központi államigazgatás számára az ellátások megszervezésével kapcsolatban.<sup>380</sup>

Településcentrikus modell, a területi önkormányzatok kiegészítő szerepével, a települési mérrethatékonyság esetleges korrekciójával • Ellentétben a nagytelepülések széles körű szociális feladatellátásának modelljével, amely a skandináv államokhoz köthető, a településcentrikus modell ezen altípusa nem köthető egyértelműen egy meghatározott önkormányzati rendszert követő országcsoporthoz, bár alapvetően a kontinentális (német-francia) önkormányzati modellt követő országok sorolhatóak ebbe a körbe. A fenti modellt követő országokban – figyelemmel a kontinentális jóléti modellre – az önkormányzatok által nyújtott személyes jellegű szociális ellátások jellemzően szükségleti teszten alapulnak, s csak kiegészítő jellegűek a társadalombiztosításból megszerezhető ellátásokhoz képest, éppen ezért az önkormányzatok súlya a jóléti rendszerben kisebb. Ide sorolhatóak egyes latin (francia) önkormányzati típusú országok, így például Olaszország és Belgium. Mindkét állam a napóleoni közigazgatási modellt vette át a XIX. század folyamán, a települési önkormányzatok felett egy erős állami gyámságot jelentő területi önkormányzati szint<sup>381</sup> alakult ki.

16. ábra Önkormányzati jóléti kiadások aránya (az összes állami jóléti kiadás százalékában) a francia mintájú országokban 2008-2017<sup>382</sup>



Olaszországban az idősgondozást, a gyermekek és az ifjúság segítségét, a családok segítségét, valamint a fogyatékosok ellátását magában foglaló szociális szolgáltatásokért alapvetően a települési önkormányzatok (*commune*) felelősek.<sup>383</sup> A fenti ellátások terén a régióknak (*reggio*) alapvetően koordináló és szabályozó szerepük van. A széles települési önkormányzati hatáskörök miatt az olaszországi településhálózat egyenlenségeiből fakadó mérrethatékonysági problémák korrekciójára – általános jelleggel, a szociális feladatokat is ide értve – az olasz közigazgatási jog különböző, jellemzően önkéntes – kivételesen kötelező – jellegű társulások megoldást

<sup>380</sup> Ld.: RAUCH: i. m. 303. l. 282-283.

<sup>381</sup> Belgiumban a *province*, Olaszországban a *provincia*.

<sup>382</sup> Forrás: az Eurostat adatai ([http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_exp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en), letöltés ideje: 2019. febr. 15.) alapján saját szerkesztés

<sup>383</sup> *The role of the local authorities in the field of local social services*, Strasbourg 2000. 37.

alkalmaz.<sup>384</sup> Figyelemmel arra, hogy a megyei (*provincia*) szint korábban sem rendelkezett jelentős hatáskörökkel, ezért a *legge Delrio* (legge 56/2014) által bevezetett önkormányzati reform csak részleges korrekciókat alkalmazott, elsősorban a társulások jellegű feladatellátás (a kötelező jellegű, a szociális feladatokra is kiterjedő kistéleplési társulások, az ún. *unioni* és a *fusioni* bevezetésével), valamint a nagyvárosi központi szolgáltatásszervezés lehetőségeit szélesítette ki a szociális feladatellátás körében.<sup>385</sup>

*Belgiumban* a személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezéséért elsősorban a települési önkormányzatok felelősek. A községek a pénzbeli és személyes jellegű szociális szolgáltatások körét a közösségi szociális segítségnyújtási központok (*openbare centra voor maatschappelijk welzijn / centres publics d'aide sociale*) útján szervezik. A központok feladataira, jogállására, hatásköreire vonatkozó szabályozás egységes Belgiumon belül, függetlenül attól, hogy az melyik területi egység (Flandria, Vallónia vagy Brüsszel) területén fekvő települési önkormányzatnál működik.<sup>386</sup> A központok szakmailag függetlenek a települési önkormányzatoktól, azonban költségvetésüket a települési önkormányzat tanácsa hagyja jóvá.<sup>387</sup> Bár a belga önkormányzatok száma is jelentősen csökkent az 1970-es években lezajlott községösszevonások<sup>388</sup> révén, azonban a települések között továbbra is felmerülő méretbeli egyenlőtlenségeket társulások útján korrigálják. Az 1980-as évek során lezajlott közszolgáltatási reformok a belga szociális ellátórendszert is jelentősen érintették: az önkormányzatok szolgáltatásnyújtóiból Belgiumban is szolgáltatásszervezővé váltak. A magánszférával történő együttműködés keretét – Franciaországhoz hasonlóan – Belgiumban is a különböző közigazgatási szerződések jelentették.<sup>389</sup> A nagyobb költségigényű ellátások tekintetében a tagállamnak tekinthető régiók rendelkeznek feladat- és hatáskörökkel, ezek terjedelme azonban nem azonos a három területi egységben, ugyanis a belga alkotmány alapján ezen ügyek a régiók saját közügyeinek tekinthetők.<sup>390</sup>

A településcentrikus modell körébe sorolhatjuk a Magyarországon kívüli visegrádi országok (Csehország, Szlovákia és Lengyelország) szociális rendszereit is. E négy ország alapvetően a kontinentális önkormányzati modell német-osztrák változatát követi, így a társadalombiztosítási rendszer súlya általában magasabb a jóléti gondoskodás körében, azonban a II. világháborút követően megalkotott (államszocialista) tanács törvényeket felváltó önkormányzati törvényeik gyakran más európai államok tapasztalataira és szabályozási modelljeire is építettek.<sup>391</sup>

<sup>384</sup> A településszerkezetet illetően részletesen ld. HALÁSZ I.: *Olaszország közigazgatása*. In: LÖRINCZ L. (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Unió Kiadó, Budapest 2006. 246-247.

<sup>385</sup> Ld. részletesebben: R. RIBOLDAZZI: *Local Government Innovation in Italy and its Impact on Urban and Regional Planning with a Focus of Milanese Context*. In: C. NUNES SILVA – J. BUČEK (eds.): *Local Government and Urban Governance in Europe*. Springer, Cham 2017. 102-103. és L. VANDELLI: *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*. Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014. 18-22.

<sup>386</sup> Ld. H. BOCKEN – W DE BONDT: *Introduction to Belgian Law*. Bruylant & Kluwer International, Bruxelles – The Hague – London – Boston 2001. 70.

<sup>387</sup> Ld. Y. ARTS – H. SIEGMUND: *Belgium*. In: H.-G. WEHLING (hrsg.): *Kommunalpolitik in Europa*. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln 1994. 110.

<sup>388</sup> 1963 és 1976 között a belga települési önkormányzatok száma 2663-ról 589-re csökkent. Ld. *uo.* 105.

<sup>389</sup> Ld. részletesebben: BOCKEN – DE BONDT: *i. m.* 386. lj. 71.

<sup>390</sup> Ld. *uo.* 70.

<sup>391</sup> Így például az önkormányzatok feletti törvényességi kontroll tekintetében az 1982-es francia Loi Defferre szabályaira. Ld.: MARCOU – VEREBÉLYI (eds.): *i. m.* 14. lj. 17. Az 1990-es évek eleji – jellemzően francia – szabályozási mintákat azonban több esetben a '90-es évek végi korrekciók során ismét a német megközelítés követése váltotta fel: jó példa erre Lengyelország, ahol az 1997-es önkormányzati reform során ismét helyreállították a vajda törvényességi felügyeleti jogkörét (a '90-es évek eleji törvényességi ellenőrzési jogkörrel szemben). Ld. JÓZSA Z.: *A lengyel regionális reform*. In: PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk.): *Regionális reformok Európában*. BM IDEA, Budapest 2005. 211-212.

Szlovákiában a személyes jellegű szociális szolgáltatások – az államigazgatás hatáskörébe utalt pénzbeli segélyezéstől eltérően – mindvégig önkormányzati feladat volt. A 2003-as (2004. január 1-jével hatályba lépő) önkormányzati reform eredményeként a bentlakással nem járó szociális (alap)szolgáltatásokért a települési önkormányzatok, a bentlakásos szociális ellátásokért, valamint a gyermekvédelmi és gyermekjóléti rendszer működtetéséért a körzetek (*kraj*), mint területi önkormányzatok felelősek.<sup>392</sup> Csehországban is hasonló megoldást dolgoztak ki, amikor a bentlakással nem járó szociális szolgáltatásokat a települési önkormányzatok látják el, míg a bentlakásos szociális és gyermekvédelmi ellátásokkal kapcsolatos feladat- és hatásköröket a körzeti (*kraj*) önkormányzatokra telepítették. Mindkét országban a szociális szolgáltatások területi koordinációjával és tervezésével kapcsolatos feladatokat a körzeti önkormányzatok látják el.<sup>393</sup> A csehországi településszerkezet egyenetlensége miatt ösztönözték a településközi önkéntes együttműködések kialakítását<sup>394</sup>, az utóbbi időben erre Szlovákiában is sor került.

Lengyelország helyzete – nagyobb területe és népessége miatt – szintén speciálisnak mondható a visegrádi országok között. Míg Magyarország, Csehország és Szlovákia önkormányzati rendszere 1990-et követően kétszintű lett<sup>395</sup>, addig a lengyel önkormányzati rendszer háromszintű: a települési önkormányzatok (*gmina*), mint alapszint felett alsó középszintű egységként továbbra is működnek a járások (*powiat*) és a járási jogú városok (*miasto na prawach powiatu*), valamint a regionális egységek, a vajdaságok (*województwo*). A lengyel rendszerben a bentlakással nem járó szociális és gyermekvédelmi (gyermeksegítési) szolgáltatások megszervezéséért a települési önkormányzatok, a bentlakással járó költségesebb ellátások megszervezése pedig a járások feladat- és hatáskörébe tartozik.<sup>396</sup> A vajdaságok, mint regionális önkormányzatok nem rendelkeznek szociális szolgáltatásszervezési feladat- és hatáskörökkel. Lengyelországban a települési önkormányzatok kisebb számára (a kb. 38,5 millió lakos nagyjából 2500 települési önkormányzat keretében él) figyelemmel nem került sor széles körű szociális társulási hálózat kialakítására.

A visegrádi államokban az önkormányzatok súlya a jóléti rendszerben – a kontinentális (bismarcki) jóléti modell meghatározó jellegére figyelemmel általában alacsonyabb az Európai Unió tagállamainak átlagánál. Kivétel ez alól Lengyelország, ahol a személyes jellegű szolgáltatások mellett a *segélyezés* szerepe jelentősebb,<sup>397</sup> s ahol ezt az önkormányzatok hatáskörébe utalták, valamint a személyes jellegű szolgáltatásokat is erősítették (elsősorban a nagyobb városokban), így ebben az országban az elmúlt években egyfajta *decentralizációs* tendencia jelent

<sup>392</sup> Ld. M. BUČEK – J. NEMEC: Local Government in Slovakia. In: A.-M. MORENO (ed.): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid, INAP, 2012. 561-562. és V. NIŽNANSKÝ – V. CIBÁKOVÁ – M. HAMALOVÁ: *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Wolters Kluwer, Bratislava, 2014. 122-128.

<sup>393</sup> Ld.: S. KADEČKA: Local Government in the Czech Republic. In: A.-M. MORENO (ed.): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid, INAP, 2012. 122-125.

<sup>394</sup> Ld.: *uo.* 123-124. és HOFFMAN I.: *i. m.* 79. lj. (2009) 81.

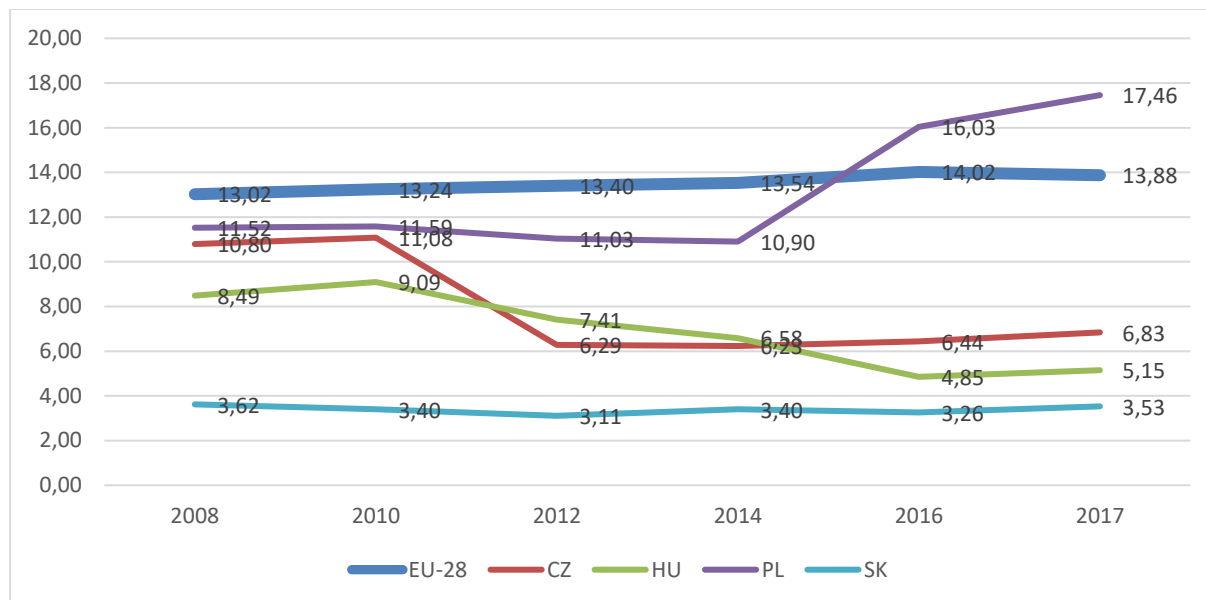
<sup>395</sup> Szlovákiában a járások csak a körzetek igazgatási egységei, Magyarországon 1987-1990 között megszüntették a városkörnyékeket, s az 1990-es évek végén és az új évszázad elején sem került sor alsó középfokú önkormányzati szint kialakítására. Ld.: BUČEK – NEMEC: *i. m.* 392. lj. 557-560. és HOFFMAN I.: *i. m.* 79. lj. (2009) 136.

<sup>396</sup> Ld. J. KRYSZKOWSKI: Social Services System in Poland. *IUC Journal of Social Work* 2004/2005. 3., valamint M. KARPIUK – J. KOSTRUBIEC: *Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen*. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2017. 65.

<sup>397</sup> A lengyel szabályozás önkormányzat-cetrikusságát azonban az a szervezeti megoldás árnyalja, amely szerint az önkormányzati döntésekkel szemben – azok bírói jogorvoslatát megelőzően – egy sajátos, reaktív független, de lényegében atipikus államigazgatási szervnek tekinthető fellebbezési frumhoz lehet fordulni, így egyfajta állam(igazgatás)i kontroll érvényesül e döntések tekintetében is. Ld.: M. M. MICHALAK – P. KLEDZIK: How many Instances in the Polish Administrative Procedure? Analysis of Normative Solutions in the Aspect of Procedures for Reviewing Decisions Issued by the Executive Bodies of Local Self-government. *Lex localis – Journal of Local Self-government* 4/2020. 980-982.

meg.<sup>398</sup> Csehországban és Magyarországon ezzel szemben a rendszerek recentralizációját figyelhetjük meg: bár ez elsősorban a segélyezést érintette, azonban Magyarországon 2012/2013-at követően széles körben vették államigazgatási fenntartásba a személyes jellegű szociális és gyermekvédelmi ellátást nyújtó, korábban önkormányzati közintézeteket.

17. ábra Önkormányzati jóléti kiadások aránya (az összes állami jóléti kiadás százalékában) a visegrádi államokban 2008-2017<sup>399</sup>



A visegrádi államokban a rendszerváltást követően megszűnt a szociális szolgáltatások állami monopóliuma, és az európai megoldásokhoz hasonlóan ezen országokban is lehetővé vált – különféle ellátási és szolgáltatási szerződések, valamint külön állami engedélyezési rendszer révén – a nem állami (önkormányzati) szolgáltatást nyújtó szervezetek megjelenése.<sup>400</sup>

A liberális, jóléti demokráciákon kívüli világra a városcentrikus megoldások jellemzőek, azonban ezek részletes tárgyalása túlmutat a disszertáció keretein.<sup>401</sup>

## ii) Településközi (körzeti) ellátási modell

Településközi (körzeti) ellátási modellűnek azon országok személyes jellegű szociális ellátórendszereit tekintem, amelyekben a szociális szolgáltatások szervezéséért alapvetően a te-

<sup>398</sup> Ld. J. GLUSMAN – A. DĄMBSKA: City Debugged. How to Reform Polish Cities so They Thrive Socially and Facilitate Sustainable Growth? In: A. BRDULAK – H. BRDULAK (eds.): *Happy City – How to Plan and Create the Best Liveable Area for the People*. Springer Nature, Cham 2017. 284.

<sup>399</sup> Forrás: az Eurostat adatai ([http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_exp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en), letöltés ideje: 2019. febr. 15.) alapján saját szerkesztés

<sup>400</sup> Ld.: BUČEK – NEMEC: *im.* 392. lj. 557-560. és HOFFMAN I.: *i. m.* 79. lj. (2009) és KRYSZKOWSKI: *i. m.* 396. lj. 3.

<sup>401</sup> A jóléti rendszerek általános jellemzése során szóltam arról, hogy a gyorsan iparosodó, Európán kívüli országok kiépülő jóléti rendszerei töredezttek, elsősorban az iparilag fejlettebb területeken jelennek meg. Ennek okaként a kutatók az iparilag fejlett területeken a tradicionális (család- és faluközösségi) gondoskodási formák eltűnését jelzik, amelyek a falusias, vidéki környezetben továbbra is fennmaradnak. Országosan egységes személyes szolgáltatási ellátórendszerről ezért nem beszélhetünk ezen államok tekintetében. A fenti modellre jó példát jelent Kína, amely az elmúlt évtizedekben óriási gazdasági fejlődést mutatott fel. A vidéki Kína tekintetében továbbra sem beszélhetünk államilag szervezett személyes jellegű szociális ellátásokról, ám a már-már kapitalista jellegű társadalmakat mutató nagyvárosi Kína esetében az öngondoskodás mellett megjelent az államilag – jelen esetben a nagyvárosi tanácsok által – szervezett szociális segítségnyújtás is. Figyelemmel arra, hogy a szolgáltatásokat az egyes nagyvárosi (kivételesen területi) tanácsok programszerűen szervezik, ezért azok között jelentős különbségek figyelhetők meg, a rendszer töredezettnek tekinthető. Ld. részletesebben: J. C. LEUNG – Y. XU: *China's Social Welfare*. Polity Press, Cambridge (UK) – Malden (MA, USA) 2015. 142-160.

lepülési és a területi önkormányzati szint közötti önkormányzati egységek felelősek a jogosultak alapvető szociális ellátásaiért. Ebben a modellben a települési önkormányzatok nem, vagy csak kivételesen, a településközi szinttől átvállalt feladatként rendelkeznek feladat- és hatáskörökkel, míg a területi önkormányzatok csak a legnagyobb költségigényű ellátások megszervezésével kapcsolatban kaptak szolgáltatásszervezési feladat- és hatásköröket. A településközi (körzeti) ellátási modell több ponton érintkezik mind a településcentrikus, mint a területi önkormányzati szociális szolgáltatásszervezési rendszerekkel. A településcentrikus modellhez kapcsolódóan egyrészt ki kell emelni a skandináv államok rendszerét, ahol a települési önkormányzatok integrációjával a legsóbb szintű önkormányzatok gyakorlatilag körzeti méretűek lettek – erre valamennyi skandináv állam jó példát jelent, de a legjellemzőbbnek ezen átmeneti típusra mégis a 2007-es önkormányzati reform utáni Dániát tekinthetjük. Így a jogi szabályozás alapján településcentrikus ellátórendszerrel beszélhetünk, de az a gyakorlatban mégis egyfajta körzeti modellhez hasonló rendszert eredményez.

A másik átmenetet a településcentrikus ellátórendszerek közébe tartozó azon államok jelentik, amelyek a települések közötti egyenlőtlenségeket kötelező vagy önkéntes településközi társulásokkal kompenzálják. E körben ki kell emelni a belga települési önkormányzatok – jelentős részben a szociális feladatellátás körére összpontosító – községközi (intercommunales) társulásait<sup>402</sup>, az osztrák – tartományi törvények alapján kötelező jelleggel létrehozott – közösségsszövetségeket (*Gemeindeverbände*), valamint a magyar – önkéntesen létrejövő – többcélú kistérségi társulások szociális feladatellátását is. Ezen országok meghagyták a települési önkormányzatok szolgáltatásszervezési felelősségét, azonban a korrekciós mechanizmusok révén a körzeti modellhez közelítő rendszer alakult ki az igazgatási gyakorlatukban.

A területi önkormányzati modellekkel való kapcsolat körében ki kell emelni Németországot, amelyben – mint később bemutatom – a szolgáltatásszervezési felelősséget a szociális törvénykönyv (*Sozialgesetzbuch*) XII. könyve alapvetően a területi önkormányzatoknak tekinthető járásokra telepíti, azonban egyes tartományok lehetővé teszik, hogy szociális feladatokat magukra vállalhassanak a települési önkormányzatok, illetve azok – jellemzően kötelezően kialakított – társulásai. Franciaországban – amely a területi önkormányzati modell mintaadó államának tekinthető – szintén lehetőség van a települési önkormányzatok szociális szolgáltatási feladatátvállalására, s arra is, hogy ezen átvállalt feladatokat a települési önkormányzatok különféle, településközi önkéntes társulásai útján lássák el. *A településközi ellátórendszer a fentiekre tekintettel tiszta formában ily módon egyetlen államban sem valósul meg, bár a modell irányába mutató változásokat – a településközi társulások egyre jelentősebb feladatellátása révén – mind a településcentrikus rendszerekben, mind a területi önkormányzati személyes jellegű szociális ellátórendszerekben megfigyelhetünk.*

### iii) *Területi önkormányzati szociális szolgáltatásszervezési modell*

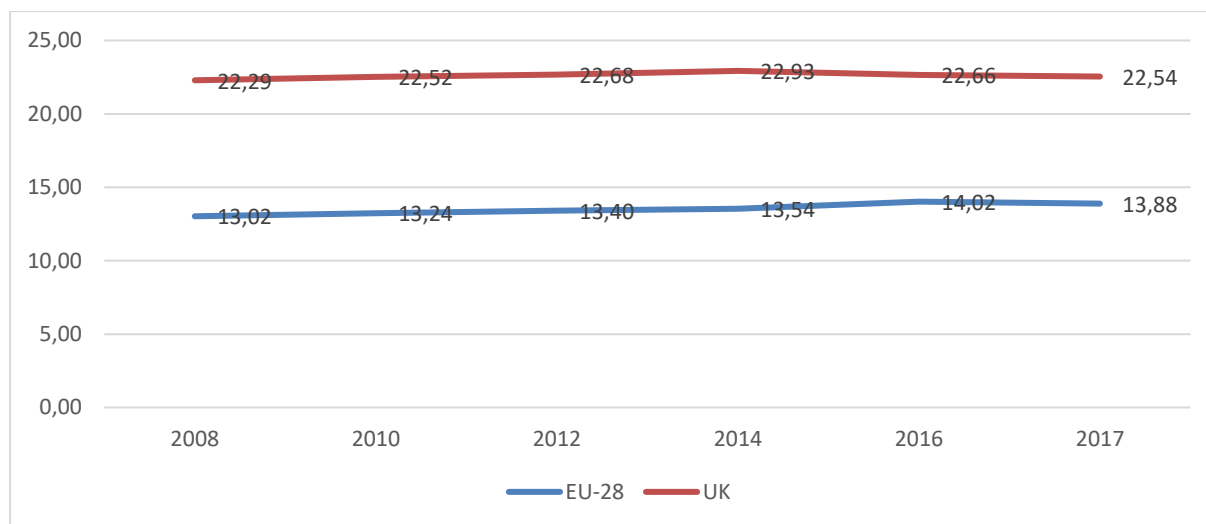
Területi önkormányzati szociális szolgáltatásszervezési modellnek azon államok ellátórendszereit tekintem, amelyekben a személyes jellegű szociális ellátások megszervezéséért, koordinációjáért valamelyik területi önkormányzati szint a felelős. Ebben a modellben a települési önkormányzatok és azok társulásai csak kivételesen, a területi önkormányzati feladatok átvállalásával láthatnak el szolgáltatásszervezői feladatokat. Föderális felépítésű államokban, illetve többszintű területi önkormányzati rendszer esetén a tagállamok és a felső középszint felelős a legnagyobb költségigényű, s viszonylag kevesebb számú ellátottat érintő speciális ellátásokért. A modellben a fentiekre figyelemmel több altípust különíthetünk el.

<sup>402</sup> Ld. Y. ARTS—H. SIEGMUND: *i. m.* 387. lj. 111.



A „tisza” modell – a területi önkormányzatok felelőssége a személyes jellegű szociális ellátásokért • A területi önkormányzatok személyes jellegű szociális ellátásokért való felelőssége talán legtisztábban az Egyesült Királyságban valósul meg. Az angolszász önkormányzati modell egészét jellemzi a területi önkormányzat központúsága.<sup>403</sup> Mindezekre figyelemmel az Egyesült Királyságban a szociális szolgáltatások szervezéséért a megyei (*county councils*) és a megyei, valamint a körzeti feladatokat egyaránt ellátó nagyvárosi önkormányzatok (*unitary councils*) – Londonban mind a kerületek, mind a nagy-londoni önkormányzat – felelősek.<sup>404</sup> A megyei önkormányzatok szolgáltatásszervezési feladataikat a szakmai önállósággal rendelkező szociális hatóságokon (*local social services authorities – LSAs*) keresztül végzik. A rendszerben az államigazgatási szerveknek is fontos szerepük van: az önkormányzati feladatellátás minőségét, az ellátotti jogok védelmét korábban ügynökség jellegű államigazgatási szervek látják el.<sup>405</sup> Az angolszász jóléti rendszerre figyelemmel a brit önkormányzatoknak jelentős a szerepük a jóléti kiadások terén, az jóval meghaladja az Európai Unió átlagát, így a rendszer nemcsak a jogi szabályok szintjén, hanem működésében is erősen decentralizált.

18. ábra Önkormányzati jóléti kiadások aránya (az összes állami jóléti kiadás százalékában) az EU-28 átlagában és az Egyesült Királyságban 2008-2017<sup>406</sup>



<sup>403</sup> A brit modellben legfontosabb önkormányzatok a megyei önkormányzatok (*county councils*), valamint a megyei és körzeti önkormányzati feladatokat ellátó ún. egységes (nagyvárosi) önkormányzatok (*unitary councils*) voltak. Az alapfokú önkormányzati szintet egészen az 1990-es évek végéig – az Európa Tanács keretében elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának ratifikációjáig, s elveinek átvételéig – a járási (körzeti) önkormányzatok (*district councils*), valamint a járási jogú városi önkormányzatok (*borough councils*) jelentették: a kisebb települések tanácsainak (*parish/town councils*) közjogi autonómiát csak az ezredforduló környékén ismerték el a fenti okokból. Ld.: ARDEN – MANNING – COLLINS: *i. m.* 332. l. 143. és HOFFMAN I.: *i. m.* 79. l. (2009) 66-67.

<sup>404</sup> Ld. ARDEN – BAKER – MANNING: *i. m.* 16. l. 228. és D. MITCHELL-GEARS: *Großbritannien*, in: H.-G. WEHLING (hrsg.): *Kommunalpolitik in Europa*. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln 1994. 146.

<sup>405</sup> Az önkormányzati szociális hatóságokat a *Local Authority Social Services Act 1970* rendelkezései hozták létre. Az 1990-es évek NPM-alapú reformjai keretében erősítették meg a Szociális Szolgáltatási Felügyelőség (Social Services Inspectorate) hatásköreit. A felügyelőség egyértelműen a kormánynak alárendelt szerv volt. A kormányzati beavatkozás visszaszorítása érdekében a munkáspárti kormányzat 2003-ban – a *Health and Social Care (Community Health and Standards) Act 2003* rendelkezéseivel – jelentősen átalakította az államigazgatási felügyeleti rendszert. A hatósági és fogyasztóvédelmi feladatokat összevonta a tervezési és minőségbiztosítási, valamint szolgáltatási szabályozási feladatokkal, s kialakított egy végső soron független ügynökség jellegű szervezetet, a Szociális Gondozás Felügyeletének Bizottságát (*Commission for Social Care Inspection*). A reformokat illetően ld. részletesebben: A. M. GRAY – D. BIRELL: *Transforming Adult Social Care. Contemporary Policy and Practice*. Bristol (UK) – Chicago (IL, USA), Polity Press 2013. 16-21.

<sup>406</sup> Forrás: az Eurostat adatai ([http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_exp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en), letöltés ideje: 2019. febr. 15.) alapján saját szerkesztés

A brit modellben az önkormányzatok szolgáltatásnyújtó szerepkörét jelentősen átalakították az 1980-as, '90-es évek reformjai, amelyek során a helyi autonómiák (és a közszféra egészenek) szolgáltatásszervező szerepét erősítették a magánszféra közszolgáltatásokba történő bevonásával.<sup>407</sup> Így a szociális ellátások körében is bevezették a magán és az állami szolgáltatók kötelező versenyeztetését (*competitive compulsory tendering – CCT*) az ellátás nyújtójának kiválasztása során.<sup>408</sup> A fenti reformok eredményeképpen a korábbi szolgáltatásnyújtó önkormányzatok a szolgáltatások „menedzsereivé” váltak<sup>409</sup>, amin az ezredforduló munkáspárti kormányának korrekciós jellegű reformjai csak részben változtattak.<sup>410</sup> A brit modell másik sajátossága, hogy – az új munkáspárti reformok nyomán – bizonyos, a foglalkoztatáspolitikához és a munkanélküliek ellátásaihoz is kapcsolódó személyes jellegű szolgáltatásokat – az integrált szolgáltatási rendszer működtetése érdekében – az államigazgatási szerveknek tekinthető munkaügyi szolgáltató szervek, az ún. *Jobcentre Plus* látják el.<sup>411</sup>

*A területi önkormányzatok fő ellátási felelőssége – települési vagy körzeti önkormányzatok ellátási feladataival* • A területi önkormányzati szociális szolgáltatásszervezési modelljének legjellemzőbb altípusának azt tekinthetjük, amelyekben a területi önkormányzatokat jelölte ki a jogalkotó a személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezésének fő felelőseként, azonban egyes, a rendszer egésze szempontjából fontos, de nem meghatározó jellegű szolgáltatásokat a települési önkormányzatok látnak el.

Az altípus legjellemzőbb államának *Franciaországot* tekinthetjük. A személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezéséért – az 1982-es *Loi Defferre*-t követően is<sup>412</sup> – elsősorban a megyei (département) önkormányzatok a felelősek. A 2000-ben elfogadott – és több lépésben, végső soron 2003-ban hatályba lépő – szociális és családi segítségnyújtási törvénykönyv (*Code de l'action sociale et des familles*) 121-1 cikke értelmében minden, az állam által magának fenn nem tartott és a települések hatáskörébe nem utalt szociális biztonsági kérdés a megyék hatáskörébe tartozik. A jogszabály 121-1 cikke szerint a megyék személyes jellegű szolgáltatásszervezési feladatköre főszabály szerint kiterjed az ellátott otthonában nyújtott szolgáltatásokra, a családsegítésre, valamint – a kódex egységes jellegére figyelemmel – a gyermek- és ifjúságsegítési és –védelmi ellátásokra, valamint a szociálpedagógiai szolgáltatásokra. A megyei önkormányzat feladat-ellátási kötelezettségét a települési vagy településközi (*intercommunales*) szociális szolgáltatási központokon keresztül teljesíti. A francia rendszerben a megyei önkormányzatok elsődleges szolgáltatásszervezési kötelezettsége mellett a települési igények figyelembevétele érdekében a települési (községi – *commune*) önkormányzatok gondoskodnak az időskorúak és a fogyatékosok házi gondozásáról, valamint az étkeztetésről. Szubszidiárius szolgáltatásszervezőként – az általános ellátási felelősségre tekintettel – azonban e körben is megjelenik a département. A középszint centrikus rendszer másik korrekciós elemét a kódex 121-6. cikke jelenti, amely alapján a községi önkormányzatok átvállalhatják a megyei önkormányzatok szociális szolgáltatási feladatait.<sup>413</sup> A községek közötti jelentős méretbeli különbségek miatt felmerülő esetleges diszfunkcionális jelenségeket a francia önkormányzati jog által biztosított különböző – jellemzően önkéntes – társulások (*intercommunales*) útján korrigálja a rendszer.<sup>414</sup> Speciális a nagyvárosi agglomerációk (*zones urbaines*) helyzete, amelyek

<sup>407</sup> Ld.: D. WILSON – C. GAME: *Local Government in the United Kingdom*. Macmillan, London 1998<sup>2</sup>. 83.

<sup>408</sup> Ld.: ARDEN – MANNING – COLLINS: *i. m.* 332. lj. 576-579.

<sup>409</sup> Ld.: WILSON – GAME: *i. m.* 349. lj. 93.

<sup>410</sup> Ld.: GRAY – D. BIRELL: *i. m.* 347. lj. 19-21.

<sup>411</sup> Ld. P. ALCOCK: *Social Policy in Britain*. Palgrave Macmillan, London (UK) – New York (NY, USA) 2014<sup>4</sup>. 111-116.

<sup>412</sup> Ld. BRANCIARD: *i. m.* 334. lj. 101-104.

<sup>413</sup> Ld. BROGETTO – LAFORE: *i. m.* 277. lj. 36-37.

<sup>414</sup> Ilyen társulás például a meghatározott feladat közös ellátását szolgáló céltársulások (*SIVU – syndicates à vocation unique—SIVU*), a meghatározott körzetekben kialakított többcélú társulások (*district* vagy *syndicates à*

tekintetében a kódex 121-2. cikke rögzíti, hogy ezek a társulások jellegű együttműködések a saját területükön a megyei önkormányzatok feladatait látják el. A francia modell nemcsak a törvényalkotásban, hanem a szolgáltatásszervezésben is integrált rendszernek tekinthető: a megyei önkormányzatok elsődleges ellátási felelősségére tekintettel az alapszolgáltatások és a szakosított ellátások szervezése egységes keretben zajlik. Ennek megfelelően szociális szolgáltatási feladatot csak a települések, a településközi társulások együttműködések, a megyei önkormányzatok, valamint 2016. óta a nagyvárosi önkormányzatok (*métropole*) látnak el.<sup>415</sup> A felső középszint feladatait ellátó regionális önkormányzatoknak csak nagyon szűk körű szociális hatáskörökkel rendelkezik.

Ugyanebbe az altípusba sorolható az angolszász önkormányzati rendszerű Amerikai Egyesült Államok is, amelynek tekintetében ki kell emelni, hogy a föderális felépítésre figyelemmel – a szövetséget 50 tagállam alkotja – a szociális szolgáltatások pontos körének meghatározása az egyes tagállamok feladat- és hatáskörébe tartozik. Azonban az ellátások szervezésével kapcsolatban ki kell emelni, hogy valamennyi tagállamban a személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezéséért elsősorban a megyei önkormányzatok (*counties*) felelősek. A számos feladatot ellátó, angolszász alapú amerikai önkormányzati rendszerben ugyanis jellemzően – a Home Rule szabályozási modelljét követő tagállamokban – a megyei önkormányzatok felelősek valamennyi, a szövetség és a tagállam által maguknak fenn nem tartott vagy kifejezetten a települési önkormányzatok hatáskörébe nem utalt feladatért.<sup>416</sup> Az egyes tagállamok tekintetében általános jelleggel ki lehet azonban emelni, hogy a települési önkormányzatok hatáskörébe utalják általában az idősgondozással és a családsegítéssel kapcsolatos ügyeket, míg az előbb ismertetett elvre tekintettel a többi szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi személyes jellegű ellátásért a megyék felelősek.<sup>417</sup> Az Amerikai Egyesült Államokban – akárcsak az Egyesült Királyságban – az új közmenedzsment alapján álló közszolgáltatási reformok kapcsán tovább szélesedett a magánszféra korábban is jelentős mértékű szolgáltatásnyújtása – a helyi autonómiák itt is elsősorban a szolgáltatások megszervezéséért felelősek.<sup>418</sup>

#### iv) *A decentralizált modellt érő fontosabb kihívások*

A decentralizált modellt érő kihívások alapvetően két csoportba sorolhatóak. Az első kört a modell *fragmentáltsága* jelenti, azaz a helyi szabályozásnak és feladatellátásnak történő lehetőségek biztosítása szükségszerűen töredezetté teszi a rendszert. Egy ilyen, töredezett rendszer, bár rugalmasabb, mint a központosított rezsimek, de jelentős *hatékonysági* veszteségekkel is járhat, illetve megnehezíti – sőt akár fel is számolhatja – az egységes szociális jogok biztosításának lehetőségét. Ez a probléma különösen élesen jelentkezett a skandináv államokban, ahol az önkormányzatok a jóléti ellátórendszer kiemelkedő jelentőségű szereplői (ezt a 15. ábra is jól mutatja).

Erre a kihívásra a különböző rendszerek eltérő választ adtak. A skandináv államok – valamint a 2010-et követő közigazgatási reformokig Magyarország is – ezzel kapcsolatban a központi jogalkotás és a *központi államigazgatás szabályozó szerepét erősítette*, azaz nem számolta fel a rugalmas feladatszervezést biztosító helyi szolgáltatásszervezést, de minőségi és szolgáltatásszervezési szabályozásával jelentősen beszűkítette annak mozgásterét.

---

*vocation multiple—SIVOM*), amely a középvárosok vonzáskörzeteiben terjedt el, s amelyik a legjobban hasonlítható a magyar többcélú kistérségi társulásokhoz. Ezen körbe vonhatóak a 20 000 főnél kisebb települések által létrehozott községsszövetségek (*communautes de communes*), továbbá a 20 000 főnél népesebb városok várossszövetségei (*communautes de villes*). A társulások tekintetében ld. részletesen J. BECQUART-LECLERQ: *Frankreich*, in: H.-G. WEHLING (hrsg.): *Kommunalpolitik in Europa*, Stuttgart – Berlin – Köln 1994. 92-95.

<sup>415</sup> A francia decentralizáció közigazgatás-tudományi értékelése tekintetében ld. részletesebben: JÓZSA Z.: A jóléti szolgáltatások decentralizációja Franciaországban. *Pro Futuro* 2/2017. 65-80.

<sup>416</sup> Ld.: B. HOPPENTSTEDT: *i. m.* 233. lj. 35.

<sup>417</sup> Ld. *uo.* 44-45.

<sup>418</sup> Ld. C. SAGERS: *i. m.* 112. lj. 40-41.

Így megőrizte az önkormányzati megoldást, azonban az egységesség érvényre jutását is elősegítette. A modellel szemben a kritikusok általában azt hozzák fel, hogy így éppen az önkormányzatiság egyik lényegi elemét, az önálló és külső befolyástól mentes helyi döntéshozatalt üresítették ki, és a helyi közösségeket a központi hatalom relatíve önálló végrehajtó ügynökségeivé fokozták le.<sup>419</sup> A másik megoldást az jelentette, hogy egyes, valóban egységes és integrált feladatellátást igénylő szolgáltatási elemeket – a rendszer általános decentralizáltságának fenntartása mellett – kivettek a helyi közösségek kezéből, s ezt az államigazgatási helyi ügynökségeire bízta. Ezt követte az Egyesült Királyság is a *Jobcentre Plus* rendszerének kialakítása során.

A decentralizált rendszereket érő ezen kihívás kapcsolódott az állami szociális ellátórendszerek általános nagy kérdésköréhez: a feladatellátás hatékonyabbá tételéhez. *Az önkormányzati közszolgáltatás-szervezés során is megjelentek a különféle, a kvázi versenyt lehetővé tevő eszközök* – főleg a sajátos utalvány (voucher) rendszereken történő finanszírozás, valamint az egyéb, a kvázi versenyt lehetővé tevő megoldások – *alkalmazásával*. A decentralizált modellek jellegzetessége e körben, hogy a fenti, szervezési döntéseket nem az államigazgatás, hanem az önkormányzatok hozzák meg, amelyek felett a központi államhatalom legfeljebb törvényességi felügyeletet gyakorol.

*c) A személyes jellegű szociális szolgáltatások önkormányzati szervezésének modelljeiből levonható fontosabb következtetések*

A személyes jellegű szociális szolgáltatásokkal kapcsolatban általában ki kell emelni, hogy azok megszervezése – függetlenül az adott ország szociális ellátórendszerének általános modelljétől – jellemzően az önkormányzati közigazgatás saját (azaz nem átruházott) feladat- és hatáskörébe tartozik. Az államigazgatás csak kivételesen játszik szerepet ezen ellátások nyújtásában, figyelemmel arra, hogy a polgárokhöz közel elhelyezkedő helyi autonómiák rendelkeznek kellő helyismerettel ahhoz, hogy a szükségleteknek és igényeknek leginkább megfelelően juttathassák el az arra jogosult személyekhez a szociális segítségnyújtás gondoskodását.

Miként azt már több alkalommal is jelzem, a személyes jellegű szociális segítségnyújtás szolgáltatásai viszonylag költségigényes ellátások, ezért megszervezésük jelentős anyagi erőt képvisel. Így az egyes államok sajátos válaszut előtt állnak: úgy kell kialakítaniuk önkormányzati ellátórendszerüket, hogy az ellátásokat az arra jogosultakhoz a lehető legközelebb, de mégis kellően hatékonyan szervezhessék meg. E két feltétel Szküllája és Kharüdisze között próbálják a különböző államok a „hajózható utat” megtalálni. Ezt a kérdést – amely nemcsak a személyes jellegű szociális szolgáltatások körében merül fel – az egyes országok másként oldották meg: ráadásul ez a megoldás nem feltétlenül függ az adott állam önkormányzati modelljének felépítésétől, hiszen eltérő helyi autonómia-felfogást követő államok is hasonló rendszert alakítanak ki.

Voltak olyan államok, amelyek fenntartották a települési önkormányzatok általános ellátási felelősségét – ám vagy jelentősen csökkentették a települési szintű egységek számát, vagy a továbbra is önálló településeket kötelező integrálták, vagy – gyakran anyagilag erősen támogatott – önkéntes társulások létrejöttét ösztönözték, esetleg a területi önkormányzatok kiegészítő feladat- és hatáskörét széles körben határozták meg.

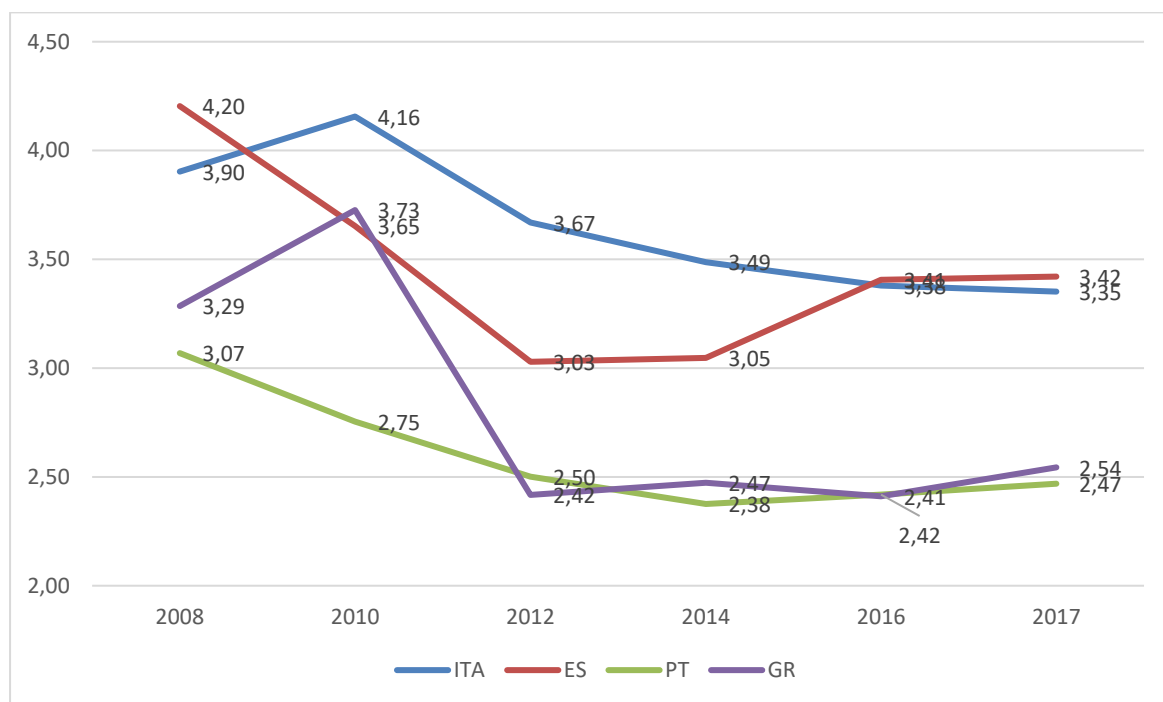
A másik megoldást az jelentette, hogy az ellátások megszervezésének fő felelősségét a területi önkormányzatokra bízta. A polgárközeli ellátások biztosítása érdekében azonban a fenti modellt követő országok is éltek korrekciós eszközökkel, ugyanis vagy lehetővé teszik, hogy a települési önkormányzatok, vagy azok társulásai a szociális feladatok ellátását magukra vállalják, vagy az ellátások tényleges nyújtását települési vagy körzeti szociális szolgáltatási központokon keresztül valósítják meg.

<sup>419</sup> Ld. részletesebben: BLOM-HANSEN – HEEGER: *i. m.* 375. l. 238.

A skandináv államok megoldása sajátos: bár látszólag erőteljesen decentralizált rendszert alakítottak ki, azonban egyfajta *szabályozási recentralizációt figyelhetünk meg az esetükben*, ugyanis a hatáskörök és a források alapvetően az önkormányzati rendszerben összpontosulnak, azonban az ágazati szakmai szabályokat olyan részletesen határozzák meg a központi (kisebb részben törvényi, nagyobb részben rendeleti szabályok), hogy a helyi önkormányzatok tényleges szolgáltatás-szervezési mozgástere jelentősen leszűkül. Mindezek mellett a skandináv rendszerekben a szolgáltatás-nyújtás folyamatos és erőteljes *koncentrációja* is megfigyelhető – alapevtően az önkormányzatok összevonásával, illetve újabban, különösen Finnországban (kötelező) társulások alakításával.

A *jóléti modellek és a költségvetési kiadások* is fontos szerepet játszottak az egyes rendszerek működésében. Kiemelhetjük, hogy az euróövezet belső periferiájához tartozó dél-európai államokban egyrészt a csökkent a szociális kiadások aránya a GDP-hez képest az elmúlt egy évtizedben. Ráadásul a már korábban bemutatott mediterrán jóléti modellben a szociális segítségnyújtás szerepe hagyományosan kisebb jelentőségű, miközben ezek az ellátások hagyományosan az önkormányzati szerepvállalás elsődleges területei. Így az amúgy is alacsony önkormányzati kiadási szintet érintették a különféle költségvetési reformok. Igaz, ezek elsődlegesen a helyi segélyek szabályrendszerét változtatták, de a szolgáltatási területen is megfigyelhetünk egy recentralizációs tendenciát.

19. ábra Önkormányzati jóléti kiadások aránya (az összes állami jóléti kiadás százalékában) egyes mediterrán államokban 2008-2017<sup>420</sup>



Azaz az európai államokban az igazgatási-jogi keretek mellett egy új törésvonal jelent meg, elsősorban a források tekintetében: míg a gazdagabb, az Unió centrumának számító államokban a források decentralizációja mellett legfeljebb szabályozási centralizáció és a feladatellátás koncentrációja jelent meg elsődlegesen, addig az Unió periferiáján, a mediterrán tagállamokban és a kelet-közép-európai államokban (e tekintetben ld. a 17. ábrát) a források terén is egy – igaz, változó intenzitású – recentralizációs folyamatot figyelhetünk meg.

<sup>420</sup>Forrás: az Eurostat adatai ([http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_exp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en), letöltés ideje: 2019. febr. 15.) alapján saját szerkesztés

#### 4. Gondolatébresztő megjegyzések a személyes jellegű szociális szolgáltatások finanszírozásának főbb jellemzőiről

A személyes jellegű szociális szolgáltatások a közszolgáltatások körében a költségesebbek közé sorolhatóak.<sup>421</sup> A jóléti államok által nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatosabb jelentősebb reformok során ezért általában fontos szerepet játszott a személyes jellegű szociális szolgáltatások szervezésének és finanszírozásának megújítása, vagy a korábbi finanszírozási rendszerek korrekciója.

A korábbiakban ismertetettek szerint a személyes jellegű szociális szolgáltatásokat jellemzően az egyes államok helyi önkormányzatai szervezik, így az ellátások finanszírozása szempontjából meghatározó az önkormányzati rendszer működésének állami támogatására és a helyi autonómiák saját bevételeire – különösen a helyi adóztatásra – vonatkozó modell működése. Mivel e modellek részletes elemzése jelentősen meghaladja jelen tanulmány kereteit, ezért csak gondolatébresztőként rögzítem, hogy a személyes jellegű szociális szolgáltatások általában az önkormányzatok saját (önkormányzati jellegű és nem átruházott) feladat- és hatáskörébe tartoznak, azonban mivel a szociális biztonsághoz fűződő – a jóléti alkotmányokban általában rögzített – jog megvalósítását is jelentik, ezért az önkormányzatok saját bevételei mellett az állam(igazgatás) is különböző mértékben, a központi adóbevételekből támogatja ezen ellátások nyújtását.<sup>422</sup>

Az állami támogatások eljuttatása során az 1980-as években meginduló, új közmenedzsment bázisú, a szolgáltatási ellátórendszer hatékonyságának javítását célzó reformok hatására jelentős változások következtek be: a korábbi egyszerűbb, az önkormányzati intézmények számára nyújtott közvetlen támogatási rendszereket felváltották az ellátást ténylegesen biztosító intézmények részére juttatott, objektív mérőszámok alapján kialakított, a magánszféra számára is hozzáférhető, gyakran az utalvány (*voucher*) elvét követő támogatási rendszerek.<sup>423</sup> A fenti módosításoknak köszönhetően a legtöbb jóléti államban jelen vannak a nem állami és önkormányzati fenntartású intézmények.

Az állam(igazgatás) önkormányzati szociális feladatellátáshoz nyújtott támogatásait a világ országaiban jellemzően a központi kormányzat adóbevételeiből finanszírozzák. Még a kontinentális Európa társadalombiztosítás központú szociálpolitikai rendszereiben is az állami és önkormányzati adók jelentik ezen ellátások támogatásának legfontosabb forrását. Kivételt ez alól Németország jelent, ugyanis ott az SGB XII. könyvének 61-66. §-aiban szabályozott ápolási-gondozási szolgáltatásokat egy önálló társadalombiztosítási ág, az ápolásbiztosítás finanszírozza az 1994-es reformot követően.

A szolgáltatások költségeinek fedezete körében ki kell emelni, hogy – függetlenül az adott állam önkormányzati és szociálpolitikai rendszerétől – valamennyi országban megjelenik az öngondoskodás és a (személyes) szubszidiaritás elve, amely miatt ezen juttatások mindegyikében fontos szerepet játszik az egyén, illetve az egyén hozzátartozóinak közvetlen térítési díj befizetése. Az öngondoskodás körében több állam – így például Németország, illetve Magyarország – joga is különbséget tesz a térítési díj mértékében az ellátott jövedelmére és vagyonára tekintettel.

<sup>421</sup> Ld. HEALY: *i. m.* 314. lj. 2-3., ROTH – ROTHGANG: *i. m.* 330. lj. 306-307.

<sup>422</sup> Ld. RAUCH: *i. m.* 303. lj. 272-273.

<sup>423</sup> A közszolgáltatások finanszírozásának reformjait illetően ld. HORVÁTH M.: *i. m.* 127. lj. 117-119. Ezen finanszírozási rendszer körébe vonhatjuk a 2005-öt követő magyar, ellátott alapú, a személyes jellegű szociális ellátásokhoz biztosított költségvetési támogatásokat is.

## 5. Az Európai Unió jogának hatása az önkormányzati szociális szolgáltatási feladatellátásra

A szociális szolgáltatások tételes jogi fogalmával kapcsolatos elemzésekből, valamint az egyes államok önkormányzati feladatellátásainak jellemzéséből látható, hogy a szociális szolgáltatási területen egy széles körű *szabályozási konvergencia* folyamat rajzolódik ki. A következőkben azt szeretném megvizsgálni, hogy ezt a folyamatot mennyiben befolyásolta Európában az integráció, azaz az Európai Unió szociálpolitikája és egyéb más politikái milyen hatást gyakoroltak az egyes tagállamok önkormányzatai szociális feladatellátására.

Előljáróban ki kell emelni, hogy az Unió hatása ezen a területen elsősorban közvetetten jelentkezik. Ez egyrészt az EUMSZ már hivatkozott rendelkezéseiből fakad, amelyek az Unió hatásköreit ezen a területen másodlagosként határozzák meg, azaz a nemzeti hatásköröket kiegészítő jellegüként rögzítik. Így a tagállamoknak a szolgáltatások megszervezésében jelentős szabadságuk van.<sup>424</sup>

### a) Az uniós szociálpolitika hatásai a helyi önkormányzati szociális szolgáltatási feladatellátásra

#### i) Az uniós szociálpolitikából fakadó jogharmonizációs és koordinációs hatások

A közösségi (uniós) jogalkotás a területi szociális közszolgáltatásokra a legközvetlenebb hatást a szupranacionális jogalkotás eszközeivel gyakorolta. Alapvetően jogharmonizációs és koordinációs funkciókat különböztethetünk meg e körben. Figyelemmel a szubszidiaritás elvére, valamint az Unió hatásköreinek meghatározására, a szociálpolitika körében az Unió saját jogú szabályozási hatásköre viszonylag szűkebb.<sup>425</sup> A jogharmonizáció a területi szociális szolgáltatások körét csak *áttételesen* érinti, így az itteni harmonizáció az *egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség biztosításának és előmozdításának* területére terjed ki, ahol a 2000/43/EK irányelv mellett külön irányelvek szabályozzák a nők és a férfiak közötti egyenlő bánásmódot, valamint számos, a fogatékos személyek bizonyos jogait érintő kérdést. *Nincs közvetlen kihatása a munkahelyi egészséggel és a munkavédelemmel* kapcsolatos irányelveknek, amelyek alapvetően a szolgáltatásokat nyújtó intézmények működési feltételeire gyakorolnak hatást. Szintén csak ilyen, a szolgáltatásokat közvetve érintő hatást gyakorol a szociális területi közszolgáltatásokra az Unió *munkajogi és foglalkoztatási irányelvei*, azonban azok a munkaerő költségét befolyásoló szerepükkel – elég, ha e körben a munkaidő-irányelvre gondolunk – jelentős mértékben befolyásolják a szolgáltatásokat szervező intézményeknek a rendelkezésükre álló humán erőforrásokkal való gazdálkodását, valamint bizonyos körben a bérköltségeket. Mivel ezeknek az ellátásoknak a költségeit javarészt a bérköltség teszi ki, ezért a közvetett hatásuk nem elhanyagolható.<sup>426</sup>

A területi szociális közszolgáltatások tekintetében fontosabb befolyást jelent a *szociális biztonsági rendszerek koordinációja*. A koordinációs rendszer – miként azt fent már jeleztem – nem jelenti az egyes tagállami szociális rendszerek összehangolását, csupán biztosítja az azok közötti átjárhatóságot.<sup>427</sup> Bár a korábbi szabályozást egy új rezsim, a 883/2004/EK rendelet

<sup>424</sup> A szociális szolgáltatások esetében az Unió közvetett befolyásolását illetően ld. részletesen: P. CRAIG: *Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*. Oxford University Press, Oxford 2010. 327-329. Hasonlóan: TÉGLÁSI A.: *A szociális jogok alkotmányos alapjogi védelmére védelme—különöstekintettel a szociális biztonság alapjogi védelmére*. Dialóg Campus, Budapest 2019. 343-345.

<sup>425</sup> Ld. részletesebben: P. CRAIG – G. DE BURCA: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford University Press, Oxford 2003<sup>3</sup>. 135-136.

<sup>426</sup> Ld. részletesebben: HOFFMAN I.: *i. m.* 79. l. 232.

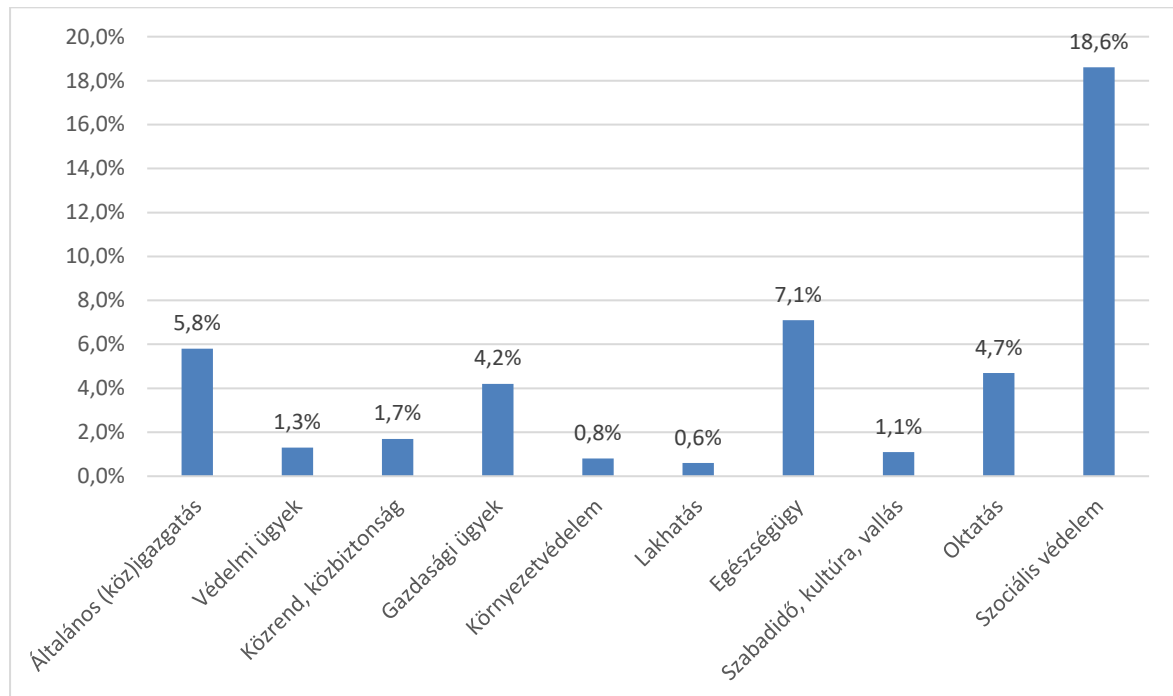
<sup>427</sup> Figyelemmel arra, hogy a *szociális biztonsági rendszerek koordinációja* kezdetektől fogva uniós hatáskörbe tartozott, így ezen a területen – de csak és kizárólag a koordinációval kapcsolatban – az Unió saját jogon alkotott a tagállamok által kötelezően alkalmazandó normákat, azaz a koordináció kérdéseit *rendeletekben* szabályozták. Ld. részletesebben: M. FUCHS (hrsg.): *Europäisches Sozialrecht*. Nomos, Baden – Baden 2013<sup>6</sup>. 43.

váltotta fel, a korábbi koordinációs rendelet elvei, valamint az érintett ellátások köre alapvetően nem változtak. Így a koordináció jellemzően a biztosítási elvű és az univerzális ellátásokra terjed ki, s nem vonatkozik – az egyébként az Unióban a gazdasági válság óta növekvő jelentőségű – rászorultsági ellátásokra.<sup>428</sup>

ii) *A jogi és a jogon kívüli eszközök határán: a nyitott koordináció módszere*

Az Amszterdami Szerződés egyik legjelentősebb újításának, s az önkormányzati szociális szolgáltatásokat érintő egyik legfontosabb európai integrációs lépésnek azt tekint-hetjük, hogy az uniós szociálpolitikába beemelte a szociális kirekesztés elleni küzdelmet, valamint, hogy lehetővé tette a tagállamok szociálpolitikáinak *nyitott koordinációját*, amelyet először a foglalkoztatáspolitikai keretében kezdtek alkalmazni.<sup>429</sup> A szubszidiaritás elvének érvényesítésén túl a szociálpolitikában történő közösségi részvétel mellett fontos érvet jelent az, hogy az egyes tagállamok közkiadásai között jelentős szerepe van a szociális védelmi kiadásoknak, amelyet a 20. és 21. ábrák is jól mutatnak.

20. ábra Kormányzati kiadások 2018-ban az EU 28 tagállamában a feladatok szerint (a GDP százalékában)<sup>430</sup>



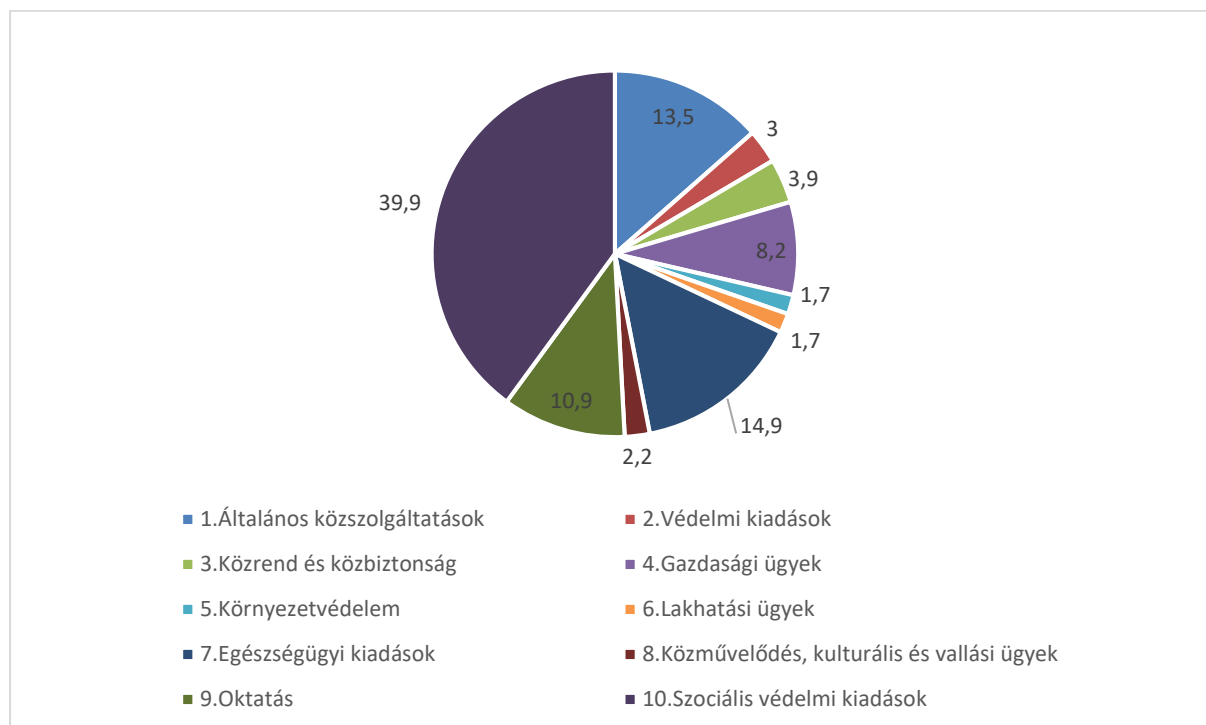
<sup>428</sup> Ld. részletesebben: WALTERMANN: *i. m.* 173. lj. 47-48.

<sup>429</sup> Ld. részletesebben: JUHÁSZ G. (2012): A szociálpolitikák közelítési mechanizmusai az Európai Unióban. In: SZIKLAI I. (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái*. ELTE TátK, Budapest 2012. 44.

<sup>430</sup> Forrás: Eurostat COFOG-statisztika <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (letöltés ideje: 2020. május 20.)



21. ábra Kormányzati kiadások megoszlása 2017-ben az EU 27 tagállamában feladatok szerint<sup>431</sup>



A nyitott koordináció tulajdonképpen egy több lépcsős közpolitikai tervezési keret. Ennek első lépéseként a Tanács meghatározza a stratégiai célokat, majd a Bizottság javaslata alapján a Tanács irányvonalakat és indikátorokat határoz meg, amelyek alapján az egyes tagállamok nemzeti akcióterveket készítenek elő. Ezeket, valamint azok végrehajtását a Bizottság értékeli, összefoglalja a „jó gyakorlatokat”, és végül – egyfajta visszacsatolásként – a Bizottság az értékelés alapján tesz javaslatot a soron következő stratégiai irányvonalak meghatározására.<sup>432</sup> A nyitott koordináció módszerét (Open Method of Co-ordination – OMC) többen egyfajta forradalmi áttörésként, a szociális Európa kialakításának nem jogi eszközeként jelölték meg. Egyetérthetünk azzal a megállapítással, hogy ez – a sok elemében a Jó Kormányzás (Good Governance) interaktív, egyeztető elemeire építő megoldás – szorosan illeszkedik a közösségi jog fejlődésének irányvonalába.<sup>433</sup> Úgy valósulhatott meg a közösségi szintű együttműködés, hogy a tagállamok nem ruházták át hatásköreiket a szupranacionális szervekre,<sup>434</sup> ezzel a szociálpolitika terén is kialakult egy ilyen rendszer.<sup>435</sup> A nyitott koordináció legnagyobb előnye egyben a legjelentősebb hátránya is: a közösségi közvetlen beavatkozási hatáskörök hiánya miatt ugyanis a rendszer csak akkor működhet jól, ha valamennyi tagállam önkéntesen és egymással együttműködve vesz abban részt, amely önkéntes együttműködés azonban a gyakorlatban kevésbé gördülékeny, az egyes tagállamok kevésbé elkötelezettek.<sup>436</sup> A fenti nehézségek ellenére azonban a nyitott koordináció rendszeréhez kötődve az Európai Tanács a 2000-es nizzai ülésen elfogadta az Európai Szociális Menetrendet, amelyet 2005-ben újítottak meg és 2008-ban felülvizsgáltak. Az Európai Szociális Menetrend kiemelt figyelmet fordított a koordinációnak az

<sup>431</sup> Forrás: Eurostat *Statistics in focus*. 9. sz. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-13-009/EN/KS-SF-13-009-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-13-009/EN/KS-SF-13-009-EN.PDF) (letöltés ideje: 2018. március 12.)

<sup>432</sup> Ld. részletesebben: JUHÁSZ: i. m. 429. lj. 43-44.

<sup>433</sup> Ld. részletesebben: M. DAWSON: *New Governance and the Transformation of European Law*. Cambridge University Press, Cambridge 2011. 43-45.

<sup>434</sup> Ld. részletesebben: FUCHS: i. m. 427. lj. 44-45.

<sup>435</sup> Ld. részletesebben: JUHÁSZ: i. m. 429. lj. 43.

<sup>436</sup> Ld. részletesebben: JUHÁSZ G. – TALLER Á.: A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem az EU új tagállamaiban. *Esély*. 6/2005. 23-25.

elősegítésére, amely elsősorban a szociális befogadás, a nyugdíjügyek, az egészségügyi ellátások és az idősgondozás területén segítette elő a tagállami tapasztalatok cseréjét, s ezzel a jó példák átvételével összehangoltabb európai szabályozás kialakulását, s egyfajta konvergencia folyamat kialakulásának ösztönzését az európai jóléti rendszerek között.<sup>437</sup>

### iii) *Jogon kívüli eszközök*

A jogon kívüli eszközök közé sorolhatjuk a *különféle támogatási rendszereket*, így a foglalkoztatási és társadalmi befogadási stratégia támogatására 2006-ban létrehozott PROGRESS programot, amely a foglalkoztatás, a szociális védelem és társadalmi befogadás, a munkakörülmények, a megkülönböztetés elleni küzdelem és sokféleség, valamint a nemek közti egyenlőség kérdéseiben támogat egyes tagállami cselekvéseket. A program alapvetően a nyitott koordináció működtetéséhez nyújt támogatást, azonban annak összege a későbbiekben bemutatandó területfejlesztési forrásokhoz képest viszonylag kisebb, például a 2007–2013 közötti időszakra összesen csak 683,25 millió eurós kiadást irányoztak elő.<sup>438</sup> A 2013-2020-as időszakban a PROGRESS programhoz hasonló alapnak tekinthetjük az Európai Unió foglalkoztatás és társadalmi innováció programját (EU Programme for Employment and Social Innovation – EaSI), amely pénzügyi támogatást nyújt a minőségi és fenntartható foglalkoztatás magas szintjének előmozdításához, a megfelelő és tisztességes szociális védelem biztosításához, a társadalmi kirekesztés és a szegénység elleni küzdelemhez, valamint a munkakörülmények javításához kapcsolódó programoknak.<sup>439</sup>

Szintén a jogon kívüli eszközökhöz sorolhatjuk az *európai szociális párbeszédet*, amely azonban elsősorban nem a területi szociális közszolgáltatások, hanem a foglalkoztatáspolitikai és a munkaügyek területén jelent fontos ágazatpolitikai keretrendszert. A szociális párbeszédhez kapcsolódóan kezd formálódni az Uniónak a civil együttműködésekkel kapcsolatos politikája is, ugyanis az Unió – különösen a szociális szolgáltatások tekintetében – egy olyan környezet kialakítására törekszik, amely ösztönzi a *nonprofit szervezetek részvételét* a jóléti szolgáltatások szervezésében.<sup>440</sup>

Az egyes nemzeti területi szociális közszolgáltatási rendszerekre az Unió hatása – a szubszidiaritásra figyelemmel – viszonylag csekélyebb. A biztosítási elvű és az univerzális ellátások tekintetében a szociális biztonsági rendszerek koordinációjának befolyását és hatását emelhetjük ki. A szolgáltatások körében a nemzeti hatáskörök megőrzése mellett a nyitott koordináció kínál fontos együttműködési és közelítési lehetőségeket, azonban annak alkalmazhatósága és hatása is erősen korlátozott.

### b) *Az Európai Unió más politikáinak hatása*

A területi szociális szolgáltatások azon túl, hogy az Unió szociális céljának megvalósításával is összefüggenek, egyben *szolgáltatások* is, amelyeket különféle – elsősorban közjogi, kisebb részben magánjogi – jogalanyok nyújtanak. Így a területi szociális szolgáltatások megszervezésére kihatnak az Uniónak a szolgáltatások szabad áramlásával kapcsolatos politikája, valamint a verseny szabadságával kapcsolatos politikák is.<sup>441</sup>

<sup>437</sup> Ld. részletesebben: FUCHS: *i. m.* 427. lj. 44-45.

<sup>438</sup> Ld. részletesebben: JUHÁSZ: *i. m.* 429. lj. 42.

<sup>439</sup> Ld. HOFFMAN I.: *Bevezetés a területfejlesztési jogba*. ELTE Eötvös, Budapest 2017<sup>3</sup>. 33.

<sup>440</sup> Ld. részletesebben: J. KENDALL: *Terra incognita: third sectors and European policy processes*. In: J. KENDALL (ed.): *Handbook on Third Sector Policy in Europe. Multi-level Processes and Organized Civil Society*. Edward Elgar, Cheltenham (UK)–Northampton (MA, USA) 2009. 13-15.

<sup>441</sup> A szociális szolgáltatások áru- és szolgáltatásjellegét illetően ld. részletesebben: WALTERMANN: *i. m.* 173. lj. 44.

i) *Az áruk és szolgáltatások szabad áramlása*

Bár a szolgáltatási keretirányelvnek csak a javaslatában szerepelt, és a 2006/123/EK irányelvből kimaradt a közszolgáltatás fogalma, valamint az egyes szociális transzferekre vonatkozó szolgáltatási rezsimek alkalmazási körének elhatárolása, mára egyértelművé vált, hogy a különféle személyes jellegű szociális közszolgáltatások szolgáltatásnak minősülhetnek.<sup>442</sup>

Bár az Európai Bíróság elismerte, hogy a jóléti szolgáltatások is szolgáltatások, azonban a belső piaci szolgáltatásokról szóló (keret)irányelv, a 2006/123/EK irányelv preambuluma (27) bekezdése rögzíti, hogy az irányelv hatálya nem terjed ki a rászorultsági ellátásokra, valamint a szociális biztonsági rendszerek koordinációja körébe nem tartozó univerzális ellátásokra. A preambulum (28) bekezdése azt is kiemeli, hogy ezeknek a szolgáltatásoknak a finanszírozása sem vonható a keretirányelv rezsimjébe. Mindezekkel összhangban az irányelv 2. cikk (2) bekezdése a jóléti szolgáltatásokat kivonja az irányelv hatálya alól: azokkal kapcsolatban alapvetően a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, valamint a nemzeti rendelkezéseket. A 2. cikk (2) bekezdése a jóléti szolgáltatásokat abban az esetben vonta ki a belső piaci irányelv hatálya alól, ha két feltételt teljesül. Az első feltétel a szolgáltatás szociális jellege, amelyet egy enumeratív felsorolással határozott meg az irányelv: így a szociális lakhatás, gyermekgondozás, a családtámogatás és a tartósan vagy ideiglenesen rászoruló személyek támogatása terén nyújtott szociális szolgáltatások tartoztak ebbe a körbe. Az első feltétel teljesülése esetén is csak akkor nem tartoztak az ellátások a belső piaci szolgáltatási irányelv hatálya alá, ha a *szolgáltatások állami jellegűek*: azaz, ha azokat az állam vagy az állam által megbízott szolgáltató vagy az állam által ilyenként elismert jótékonyági intézmény nyújtja. Ezt az állami jelleget az Európai Unió Bírósága rendkívül tágan értelmezte: így megállapította a kivételi szabály alkalmazhatóságát abban az esetben, ha a magánszolgáltató nem részesül állami támogatásban, de az általa nyújtott ellátás az állami vagy önkormányzati szolgáltatásszervezési és –fejlesztési tervezési rezsimek hatálya alá tartozik.<sup>443</sup> A belső piaci szolgáltatási irányelv csak rendkívül szűk körben alkalmazható ezen a területen.

A közösségi jogalkotás, valamint az Európai Bíróság iránymutató esetei nem kérdőjelezték meg azt a már jelzett uniós alapelvet, amely szerint a területi szociális szolgáltatások megszerzésének felelőssége elsősorban a tagállamok feladat- és hatáskörébe tartozik. Azonban a jogalkotás és joggyakorlat a területi szociális szolgáltatások körébe vonható ellátások *szolgáltatási jellegének* elismerésével lehetővé tette, hogy egy közösségi szabályozás is megjelenhessen. Ez a gyakorlat és szabályozás megerősítette azt, hogy egyfajta egységesülő, de legalább is kinyíló uniós szociális szolgáltatási piacról beszélhessünk.<sup>444</sup>

ii) *Az uniós polgárság*

Az uniós polgárságnak a Lisszaboni Szerződéssel kialakított, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben meghatározott szabályainak hatása közvetett a területi szociális közszolgáltatásokra: elsősorban a közszolgáltatások tekintetében történő diszkriminációs tilalom tekintetében születtek az Európai Bíróság gyakorlatában olyan ítéletek, amelyek erre alapozva minősítettek jogellenesnek olyan tagállami intézkedéseket, amelyek egyes ellátásokhoz való hozzáférést kizárólag állampolgársági alapon korlátoztak.<sup>445</sup> Azonban a 2000-es évek első évtizedének végén ezen a területen is egyfajta – HORVÁTH M. kifejezésével élve<sup>446</sup> – „csendes fordulat

<sup>442</sup> Hasonlóan: FUCHS: *i. m.* 427. l. 49-50.

<sup>443</sup> Ld. a C-57/12. sz. Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL kontra Commission communautaire de Bruxelles-Capitale ügyben hozott ítéletet.

<sup>444</sup> Ld. D. DAMJANOVIC (2013): The EU market rules as social market rules. Why the EU can be a social market economy? *Common Market Law Review* 6/2013. 1708-1712.

<sup>445</sup> Ld. WALTERMANN: *i. m.* 173. l. 46.

<sup>446</sup> Ld. HORVÁTH M. T.: Csendes fordulat. *Jogtudományi Közlöny* 4/2013. 180.

lat” következett be az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában, amely szélesebb körben fogadta el a közösségi joggal összhangban állónak a jóléti szolgáltatások (pl. a német ápolásbiztosítás) esetén a megtérítések és a külföldi igénybevételek korlátozását.<sup>447</sup>

iii) *A tág értelemben vett közösségi versenyjog hatása*

Amennyiben a jóléti ellátásokat szolgáltatásnak minősítjük, akkor felmerülhet a kérdés, hogy az ilyen szolgáltatásokat nyújtó szervezetek nem tartoznak-e az EUMSZ verseny szabadságára vonatkozó szabályainak hatálya alá, azaz nem minősülnek-e vállalkozásnak. Az Európai Bíróság iránymutató ítéletei a közösségi versenyjogot csak szűkebb körben engedték érvényesülni. A Bíróság a szociális biztonsági hatáskörök gyakorlóit ugyanis nem minősítette vállalkozásnak, így a *Poucet/Pistre-ügyben*<sup>448</sup> kiemelte, hogy a betegbiztosítási pénztárak és más hasonló szervezetek, amelyek a közfeladatként meghatározott társadalombiztosítási ellátásban közreműködnek, nem minősülnek vállalkozásnak.<sup>449</sup> Így gyakorlatilag a közösségi versenyszabályok ezen szolgáltatók tekintetében csak korlátozottan alkalmazhatóak. Ezeken a területeken még az *Altmark-ügyben* hozott ítéletet megelőzően sor került a közjogias szervezés védelmének elismerésére. A vonalas szolgáltatások körében megjelenő „csendes fordulattal”<sup>450</sup> szemben a jóléti rendszerek körében – s különösen az egészségügyi szolgáltatások esetén – azonban egy ezzel ellentétes mozgás is körvonalazódik: Raimund WALTERMANN kiemeli, hogy mintha az egészségügyi ellátásokat is az általános versenyjogi szabályok alapján kezdenék megítélni.<sup>451</sup>

iv) *Az Európai Szociális Alap*

Már a Római Szerződés eredeti szövege is nevesítette az *Európai Szociális Alapot (ESZA)*, amely különféle támogatásokkal és pénzügyi eszközök biztosításával segíti elő az európai integráció szociálpolitikai célkitűzéseinek teljesülését. Bár a közösségi hatáskörök a szociális szolgáltatások körében viszonylag szűkebbek, azonban amennyiben az egyes szolgáltatási intézkedések az uniós hatáskörök, valamint célkitűzések érvényesítését szolgálják, abban az esetben az egyébként tagállami hatáskörbe tartozó tevékenységek is erősen támogathatóak. Mindezekre figyelemmel az Európai Szociális Alap támogatásai jelentős hatással vannak az egyes tagállamok szolgáltatási rendszereire. Az Európai Szociális Alap azonban egy Janus-arcú rezsim. Bár alapvető rendelkezéseit az EUMSZ szociálpolitikai szabályaihoz kötődően rendezik, azonban az uniós jogban az Alap felhasználásával kapcsolatos szabályokat a strukturális alapok általános keretrendelete, a 2006-2007. közötti tervezési időszakban a 1083/2006/EK rendelet, a 2013-2020. közötti tervezési időszakban a 1303/2013/EU rendelet határozza meg,<sup>452</sup> így az a szociálpolitika és a kohéziós politika tárgykörébe egyaránt bevonható, egyfajta „keresztülfekvő” jogintézmény. Az ESZA-nak a tagállami szociálpolitikákra gyakorolt hatása különösen a keleti bővülésekkel felvett tagállamok tekintetében jelentős, ugyanis jellemzően ezeknek az országoknak a NUTS-II szintű régiói tartoznak a legmagasabb támogatást jelentő konvergencia célkitűzés körébe. Így Magyarországon a 2007-2013-as tervezési időszakban a szociális védelem körébe sorolható feladatokra, a foglalkoztatási célokra, valamint az oktatás, a kultúra, az

<sup>447</sup> Az iránymutató döntések elsősorban a német ápolásbiztosítás szolgáltatásaival kapcsolatos ügyekben születtek, s lehetővé tették, hogy az ápolásbiztosítás külföldi megtérítéseit, valamint a szolgáltatások igénybevételét korlátozhassák állampolgársági alapon. Ezzel az Európai Bíróság az egységes szociális piac koncepciójával részben szakított és szélesebb körben elfogadta a nemzeti rendszerek elkülönültségét. Ld. S. O’LEARY: *Free Movement of Persons and Services*. In: P. CRAIG – G. DE BURCA (eds.): *The Evolution of EU Law*. Oxford University Press, Oxford 2011<sup>2</sup>. 538. Az iránymutató esetek közé elsősorban a C-208/07. sz. von Chamier-Glisczinski esetet és a C-562/10 Németország v. Európai Bizottság esetet sorolhatjuk.

<sup>448</sup> Ld. C-159/91. sz. és C-160/91. sz. Poucet és Pistre-ügyben hozott ítélet

<sup>449</sup> Ld. részletesebben: FUCHS: i. m. 369. lj. 46-47.

<sup>450</sup> Ld. HORVÁTH M.: i. m. 446. lj. 180.

<sup>451</sup> Ld. WALTERMANN: i. m. 173. lj. 46.

<sup>452</sup> Ld. részletesebben: HOFFMAN: i. m. 439. lj. 37.

ifjúságügy és a sport feladataira előirányzott operatív programok, a Társadalmi Mobilitás Operatív Program 1100,5 milliárd forintot és a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Programra 563,1 milliárd forintnyi uniós támogatást, azaz a két operatív programra összesen 1663,5 milliárd forintnyi uniós támogatást irányoztak elő, amely évente átlagosan közel 240 milliárd forintos támogatást jelent. A 2014-2020-as ciklus időszakára az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program összesen 2240,69 millió euró (nagyjából 695 milliárd forint) uniós támogatást (társfinanszírozással együtt 2636,1 millió eurót) irányoz elő, amelyből kifejezetten a társadalmi befogadásra, mint az operatív program 2. prioritási tengelyére szánt keret hazai társfinanszírozás nélkül 805,09 euró, társfinanszírozással együtt 947,16 millió euró (EMMI, 2013: 121–122). A fenti operatív program(ok) mellett még 2007-2013. között az egyes regionális fejlesztési programok (ROP-ok), valamint 2014-2020. között az immáron egységes Területfejlesztési Operatív Program (TOP) is tartalmaz az önkormányzati szociális szolgáltatásokat érintő célkitűzéseket. Ezek a számok is mutatják, hogy az uniós források a magyar fejlesztések körében meghatározóak, gyakorlatilag a terület fejlesztésére szinte teljes egészében uniós társfinanszírozással kerül sor. Ráadásul az uniós társfinanszírozás mértéke a kevésbé fejlett régiókban nagyon magas, a 2014-2020-as időszakban a tervek szerint 85%-os lenne. Mindezek miatt a hazai fejlesztéspolitika – hasonlóan más, újonnan csatlakozott államok folyamataihoz – arra törekszik, hogy hazai fejlesztéseit is – uniós érintettséget kialakítva – be tudja csatornázni ezekbe a keretekbe, így azokhoz is uniós forrásokat tudjon biztosítani.<sup>453</sup>

Az Európai Unió szociálpolitikája mellett más politikák is jelentős hatással vannak a területi szociális közszolgáltatások helyzetére. Bár a szociális ellátások tagállami hatáskörbe utalása ezeknek az egyéb uniós politikáknak a mozgásterét és hatását is erős határok közé szorítja, azonban közvetett hatásaikkal a szociálpolitikára is nagy hatást gyakorolhatnak.

v) *Az Európai Unió monetáris és fiskális politikái: divergencia vagy konvergencia?*

Az eddigiekben részletesen bemutattam, hogy az Európai Unió különféle politikái miként csökkentették a szociális ellátórendszerek közötti szabályozási különbségeket, így az Unió különféle politikái a rendszerek *konvergenciájának* irányába hatottak. Azonban az egyik legfontosabb uniós politika eredményeképpen egy másféle hatást is megfigyelhetünk.

Az euró, mint egységes fizetőeszköz bevezetéséhez kapcsolódóan a Maastrichti Szerződés a monetáris unió megeremtése érdekében az eurót, mint közös valutát bevezető államok monetáris és költségvetési politikájának összehangolására is bizonyos feltételeket szabott meg. Ezek az ún. „maastrichti kritériumok” – amelyek a költségvetés hiányának a GDP-hez viszonyított mértékére, az államháztartás hiányára, az infláció mértékére, valamint a nemzeti fizetőeszköz árfolyamának stabilitására vonatkoztak – az egyes tagállamok egyéb politikáira is hatást gyakoroltak, amely különösen a 2008-as gazdasági világválságot követően, elsősorban az eurózóna 2010-es években megjelenő válságában vált nyilvánvalóvá. Az eurózóna tagállamai ugyanis heterogén gazdasági rendszerrel és állami szerkezettel rendelkeznek, s jóléti rendszereik is eltérőek, olykor még modellszerűen is. Éppen ezért már az euró bevezetésének időszakában, az 1990-es években is erőteljes kritikák fogalmazódtak meg, hogy indokolt-e ezeknek az országoknak egy valutauniót létrehozniuk.<sup>454</sup>

Az euró 1999-2002. közötti bevezetésekor ezek a különbségek még nem váltak egyértelműen nyilvánvalóakká, azonban a szociális rendszerre gyakorolt hatásuk különösen a 2008-as időszakot követően vált jelentőssé a nemzeti jóléti rendszerek tekintetében. Jelen disszertáció

<sup>453</sup> Ld. *uo.* 100-105. és NYIKOS GY.: Programvégrehajtás. In: NYIKOS GY. (szerk.): *Kohéziós politika 2014-2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2017. 157-160.

<sup>454</sup> Ld. M. CHANG: *Economic and Monetary Union*. Palgrave, London (UK) – New York (NY, USA) 2016. 121-125.

jellege és keretei, valamint elsődlegesen jogtudományi vizsgálódási szemlélete és a szerző képzettsége és végzettsége nem teszi lehetővé, hogy részletesen elemezzem az eurózóna válságát és annak kezelését, azonban annyiban mégis említenem kell ezt a politikát is, hogy az Európai Unió e szakpolitikája az egyes jóléti rendszerek *működését döntően befolyásolta*. Az euróövezet válsága ugyanis elsősorban a gyengébb gazdasági teljesítménnyel rendelkező államoknak jelentett nagy kihívást. Ahogyan a közgazdaságtani szakirodalom jelezte, az euró, mint egységes valuta az erősebb gazdaságok versenyképességét javította, hiszen az övezet kialakításával ezeknek az országoknak a fizetőeszköze tulajdonképpen alulértékellté vált, míg a gyengébb gazdasági teljesítményű országokban ez ellentétes folyamatként jelent meg, és az új fizetőeszköz felülértékelttsége a versenyképességüket rontotta.<sup>455</sup>

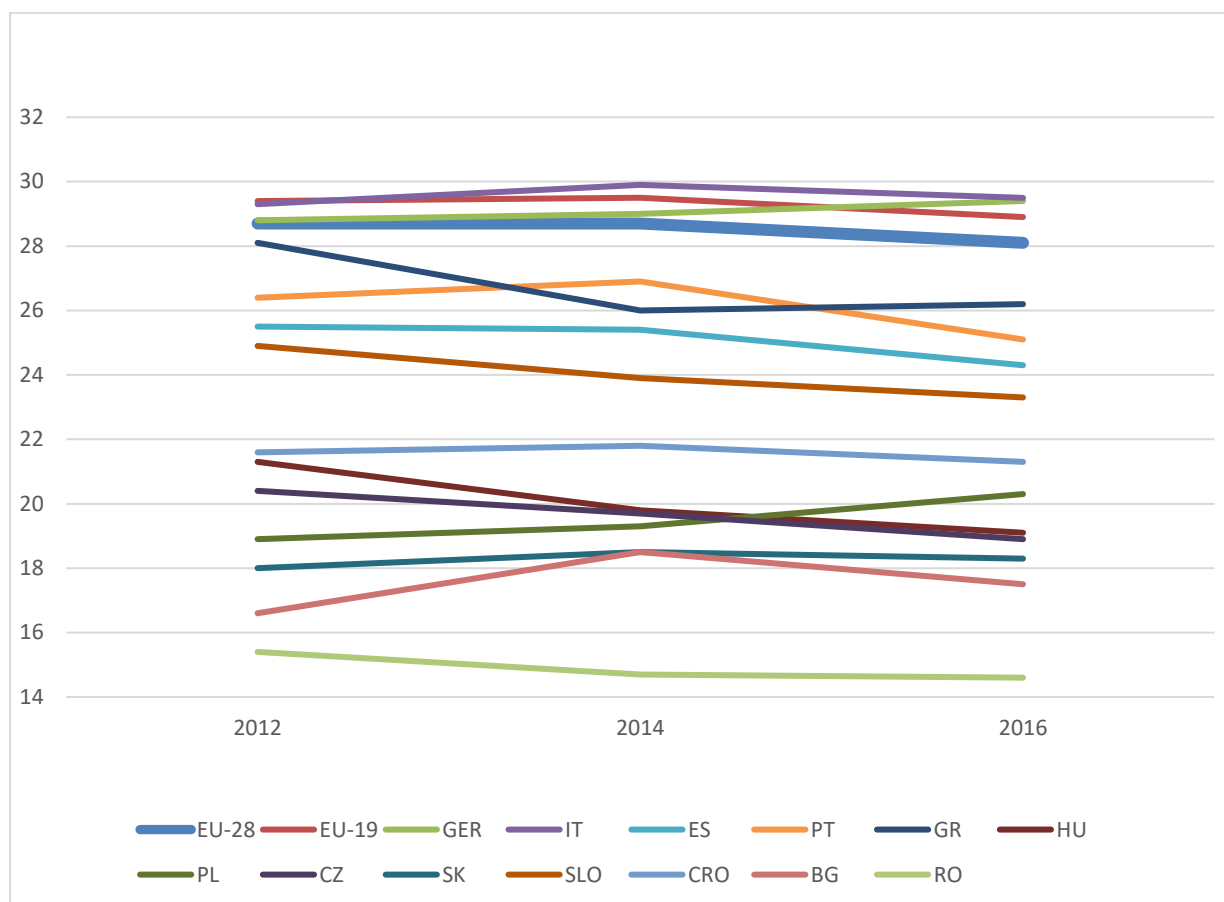
A 2008-2009-es időszak a gyengébb gazdasági teljesítőképességgel rendelkező országok számára így jelentősebb kihívásokat jelentett, elsősorban a GDP-arányos költségvetési hiány és az államháztartás eladósodottságának növekedése miatt. A válságra tekintettel 2008-at követően jelentősen megnöttek az egyes európai államok jóléti kiadásai. Az eurózóna 2010-es években történő válságának kezelése során elsősorban a restriktív logika érvényesült elsősorban,<sup>456</sup> így 2012-től kezdődően azt figyelhetjük meg, hogy a jelentősebb gazdasági erővel rendelkező államok jóléti költségei a GDP arányában általában stagnáltak (egyes országokban kisebb mértékű csökkenést figyelhetünk meg, míg voltak olyan államok is, ahol növekedett). Ezzel szemben a dél-európai országokban, valamint a kelet-közép-európai államokban – bizonyos kivételekkel – a jóléti kiadások súlya a GDP egészét tekintve kisebb mértékben csökkent.

---

<sup>455</sup> Ld. H. FLASSBECK: Macroeconomic Theory and Macroeconomic Logic: The Case of the Euro Crisis. In: A. KARASAVVOGLOU – D. KYRKILIS – G. MAKRI – P. POLYCHRONIDOU (eds.): *Economic Crisis, Development and Competitiveness in Southeastern Europe*. Springer Nature, Cham 2016. 16-18.

<sup>456</sup> Ld. M. CHANG: *i. m.* 454. l. 126-132.

22. ábra A jóléti kiadások változásai az EU-28 átlagában, valamint egyes fejlettebb és kevésbé fejlett európai uniós tagállamban (2012-2016)<sup>457</sup>



Azaz a maastrichti kritériumok révén a jóléti kiadások terén a már korábban is meglevő, az eltérő jóléti rendszerekből fakadó különbségek nemhogy csökkentek, hanem még kis mértékben növekedtek is. Mivel ezeknek az államoknak a jóléti kiadásai korábban is az EU átlaga alatt voltak, így a fenti ellentétes irányú mozgás a rendszerek működésében egyfajta divergenciát eredményezett. A COVID-19 pandémia miatti intézkedések, valamint a korlátozások révén kialakuló gazdasági válság és hatásai még nem tükröződnek a jelenleg elérhető adatokban, azonban a költségvetési fegyelem enyhítése révén a korábbiakban jelzett hatás akár mérséklődhet is. Mivel a járványhelyzet – és részben ahhoz kapcsolódóan a gazdasági visszaesés mértéke – a leginkább súlyos az EU deli tagállamaiban volt, ezért értelemszerűen a fenti olló további nyílása sem kizárt.

*c) Az Európai Uniónak a helyi önkormányzati szociális szolgáltatásokra gyakorolt hatásának összefoglalása*

A területi szociális közszolgáltatások körében – hasonlóan más humán közszolgáltatásokhoz – a tagállami szabályozás szerepe erősebb. Az infrastrukturális szolgáltatásokkal szemben ugyanis ezeket a juttatásokat az Unió egyértelműen nemzeti hatáskörként határozza meg. Ennek az az alapja, hogy az európai integráció a jóléti állammal kapcsolatos kérdéseket döntően tagállami kompetenciaként rögzítette. Bár az integráció fejlődése során fokozatosan bővül a szupranacionális szabályozási jogkör, s ezzel bővültek az integrációs szervezet beavatkozási lehetőségei, azonban továbbra is csak nagyon korlátozott és töredezett ezen a téren az uniós politika.

<sup>457</sup> Forrás: az Eurostat adatai ([http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_exp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en), letöltés ideje: 2019. febr. 15.) alapján saját szerkesztés

A terület nagy jelentőségére figyelemmel azonban megjelentek olyan „finom” közelítési eszközök, amelyek lehetővé teszik a tagállami rendszerek összehangolását.

A szociálpolitika mellett az Unió alapszabadságokra vonatkozó politikái, valamint a tág értelemben vett európai versenyjog és az integráció kohéziós, illetve regionális politikái is – gyakran közvetett – hatással vannak a tagállami szociális szolgáltatási rendszerekre. A szabályozásban megjelenő konvergenciával szemben azonban ellentétes irányú mozgásokat is eredményezett az európai integráció, elsősorban a monetáris unió és az ahhoz kapcsolódó fiskális szabályok. A kevésbé fejlett európai államokban ugyanis a 2010-es évek elejét követően a jóléti kiadások aránya nagyobb mértékben csökkent, mint az Unió átlagában, s különösen, mint a fejlettebb államokban. Ez is azt erősítette, hogy a szociális ágazatban továbbra is a nemzetállami szabályozás és szolgáltatás-szervezés a meghatározó.

## 6. Összegző gondolatok

Az elmúlt évtizedek konvergencia folyamatainak eredményeképpen mára a főbb személyes jellegű szolgáltatások nagyjából azonos kört ölelnek át, ám a jogirodalmi és tételes jogi fogalom, a jogosultság és a finanszírozás meghatározása, valamint az ellátás súlya az önkormányzati szociális ellátórendszerekben egyes államoként eltérő. A személyes jellegű szolgáltatások szervezése – a helyi igények ismeretének kiemelt szerepe miatt – alapvetően az önkormányzati igazgatás kötelező, önkormányzati (nem átruházott) feladatként ellátandó hatásköre. Így a szociális szolgáltatási feladatellátás alapvetően a helyi önkormányzati feladatellátás „magterületei” közé sorolható, ugyanis alapvetően az önkormányzati feladatok szerepe minden modern államban jelentős ezen a területen. A rendszer felépítését az adott állam szociálpolitikai rendszere mellett jelentősen meghatározza, de nem determinálja az érintett ország önkormányzati rendszerének felépítése.

Erre figyelemmel megkülönböztethetünk településcentrikus, településközi és területi alapon szervezett személyes jellegű szociális szolgáltatásokat. Egyes rendszerekben – így különösen a németországi tartományok többségének, valamint a magyarországi szabályozásban – az államigazgatási szervek szolgáltatásszervezői szerepe is jelentős, különösen a szak(osított) ellátások terén.

A választott modelltől függetlenül azonban közös eleme az önkormányzati szociális feladatellátásnak, hogy általában az önkormányzati szociális ellátórendszerek jelentik szinte minden európai államban a jóléti rendszerek „végső menedékét”: a rászorultsági szociális ellátások biztosítása révén ugyanis az önkormányzati rendszernek kell kezelnie az egyéb ellátórendszerek defektusait (

A jogi-igazgatási modellek azonban a rendszerek működésének csak az egyik oldalát jelenítik meg: az önkormányzatok szociális feladatellátását döntően az *adott ország jóléti modellje határozza meg*, így elvileg hasonló jogi-igazgatási modellt követő államokban is különböző működés jöhet létre.

Mindehhez csatlakozik az EU belső periferiáján egyfajta *recentralizációs* tendencia, amely a szociális feladatellátásban az önkormányzatokkal szemben az államigazgatási feladatellátás erősödésével járt. *Ebben az ágazatban a különféle recentralizációs technikák is jól megfigyelhetők, azonban ezek a különféle minták földrajzilag jól elkülönülnek egymástól: míg egyes dél-európai és kelet-közép-európai államokban egyfajta direkt recentralizáció jelenik meg, azaz az államigazgatás szerepe a korábbi önkormányzati feladatok központosításával folyamatosan növekszik, addig a nyugat-európai és az észak-európai államokban egy másfajta recentralizáció képe jelenik meg.* Ezekben az országokban az önkormányzati feladatellátás súlya még növekedett is a korábbi időszakhoz képest, és az önkormányzatok feladatellátását még bővítették, azonban a *központi ágazati szabályozás folyamatos kiterjesztésével és a szabályozás mélységének erősítésével a központi befolyás ezen a területen is növekedett.*



## 5. fejezet A helyi-területi önkormányzatok egészségügyi szolgáltatásokkal összefüggő feladatainak áttekintése<sup>458</sup>

Az önkormányzatok által ellátott feladatok körében a 20. század utolsó harmada jelentős változásokat hozott. Ezek a változások erőteljesen érintették az egészségügyi közszolgáltatásokat is, amelyek egyre jelentősebb szerepre tettek szert a humán közszolgáltatások körében. A jóléti államok a társadalombiztosítás, valamint az adókból finanszírozott jóléti ellátórendszerek kiépítése során kiemelt figyelmet fordítottak ezekre az ellátásokra.<sup>459</sup> A hatékony, az egyénekhez közeli szolgáltatási rendszer biztosítása érdekében a háziiorvosi alapszolgáltatásoktól a speciális fekvőbeteg intézetekig (klinikákig) sokfajta ellátást magában foglaló rendszer alakult ki. Az egyénekhez közeli szolgáltatás egyúttal magával hozta a helyi-területi önkormányzatok erőteljes szerepét. Az önkormányzatok egészségügyi feladatellátása modelljeinek vizsgálatához azonban nélkülözhetetlen, hogy röviden – hiszen egy alaposabb vizsgálat önmagában egy önálló monográfia tárgya lehetne – áttekinthessem az egészségügyi közszolgáltatási rendszert befolyásoló egyéb tényezőket.

### 1. A helyi-területi önkormányzatok egészségügyi feladatellátásának rendszerét befolyásoló tényezők

Az önkormányzatok egészségügyi feladatellátása kérdéskörének elemzéséhez előjáróban röviden meg kell vizsgálni, hogy a különféle jogrendszerek miként értelmezik az egészségügyi közszolgáltatás tartalmát és terjedelmét, az egyes szolgáltatások, intézetek körét. A rendszer működését döntő módon meghatározza annak finanszírozása, így röviden erre a kérdéskörre is kitérek.

#### a) Az egészségügyi közszolgáltatások tartalma és fogalma

Az egészségügyi ellátórendszerek összetett egységek, amelyek határai rendkívül fontosak a szolgáltatások vizsgálata körében. Figyelemmel arra, hogy jelen fejezet célja az egészségügyi (személyes jellegű) közszolgáltatások terén az önkormányzati feladatellátás vizsgálata, ezért ennek megfelelően a pénzügyi, s részben a természetbeni ellátások kereteit nem vizsgálom, csak röviden utalok azok szerepére és jelentőségére az egyes modellek körében.

Amennyiben az egészségügyi jellegű közszolgáltatások összességére tekintünk, akkor két fő megközelítést különíthetünk el. Az első megközelítés az egészségügyi (személyes jellegű) közszolgáltatások *széles megközelítése*, amely alapján valamennyi olyan ellátás egészségügyi-nek tekinthető, amelynek ilyen vonatkozásai viszonylag jelentős mértékben megjelennek. A másik megközelítést egyfajta *szűk* értelmezésként fogalmazhatjuk meg: ezen felfogás alapján ugyanis csupán azok az ellátások tekinthetők egészségügyi jellegűnek, amelyek döntően az ellátott egészségi állapotával függenek össze.

A két megközelítés egyaránt érvényesül az egyes államok tételes jogában, illetve a különböző igazgatástudományi munkákban is.

<sup>458</sup> A fejezet alapjául az MTA – DE „Területi közszolgáltatások szervezése” című kutatási projektjében végzett és részben *A területi közszolgáltatások főbb szabályozási modelljei a szociális szolgáltatások biztosításában* c. tanulmányom szolgált. A tanulmány megjelent HORVÁTH M. T.: *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2014. 83-112. o. Értelemszerűen jelen fejezetben megjelenítem a korábbi kutatásom óta eltelt változásokat és azoknak a különféle rendszerekre gyakorolt hatásait.

<sup>459</sup> Ld. részletesebben: J. SCHMID: *Wohlfahrtstaaten im Vergleich*. Leske + Budrich, Opladen 2002. 273.

i) *A személyes jellegű egészségügyi szolgáltatások fogalma az egyes államok tételes jogában*

Amennyiben az egyes államok tételes jogi szabályozására tekintünk, akkor azt emelhetjük ki, hogy *döntően az egészségügyi személyes jellegű szolgáltatások szűkebb értelemben vett fogalmát veszik alapul*, azaz általában csak a kifejezetten az ellátottak egészségügyi helyzetével összefüggő szolgáltatásokat sorolják ebbe a körbe. Azaz az egyes európai országok általában az egészségügyi szolgáltatások körébe vonják a különböző egészségügyi szakdolgozói ellátásokat – így például a védőnői ellátásokat – az egészségügyi alapellátásokat (ezen belül a háziorvosi és a fogorvosi alapellátásokat), a különféle járóbeteg és fekvőbeteg szakellátásokat.<sup>460</sup> Ez azt jelenti, hogy a részben egészségügyi vonatkozású egyéb szolgáltatásokat – így az idősok bentlakásos ellátásait, az idősok házi gondozását, a gyermekvédelmi ellátásokat, valamint a fogyatékos személyek részére nyújtott segítő, támogató szolgáltatásokat – az egyes európai államok tételes jogai nem egészségügyi, hanem jellemzően (személyes jellegű) szociális ellátásoknak tekintik, s azokat az egyes, szociális tárgyú törvényeik szabályozzák, s azokra a szociális ellátásokra vonatkozó rezsimeket kell alkalmazni.<sup>461</sup>

Bár az egészségügyi ellátások szűkebb megközelítése uralkodónak tekinthető az európai államok tételes jogi szabályozásában, azonban találhatunk olyan, jelentősebb, modellalkotó jellegű országokat is, amelyek – legalábbis részben – a *szélesebb* értelemben vett megközelítést veszik alapul. Ebbe a körbe sorolhatjuk *Németországot*, ahol az 1994-es ápolásbiztosítási törvénnyel<sup>462</sup> az idősgondozás a németországi – tág értelemben vett – szociális (jóléti) ellátórendszerre vonatkozó Szociális Törvénykönyv (*Sozialgesetzbuch – SGB*) önálló, XI. könyvében szabályozott rendszere. Ezt az ellátórendszert a német jog az egészségügyi ágazat egy viszonylagosan önálló alrendszereként kezeli, amely abban is tükröződik, hogy az ápolásbiztosítás a Szövetségi Egészségügyi Minisztérium (*Bundesministerium für Gesundheit*) hatáskörébe tartozik, valamint, hogy az ápolásbiztosítási pénztárak igazgatása összekapcsolódik az egészségpénztári igazgatással.<sup>463</sup> A német szabályozáshoz hasonló megközelítéssel több esetben találkozhatunk *Európán kívül*: így hagyományosan az egészségügy körébe vonja az amerikai tételes jog és az igazgatástudomány is az otthonápolást és gondozást (*public nursing*) is.<sup>464</sup>

ii) *A személyes jellegű egészségügyi szolgáltatások fogalma az igazgatástudományi munkákban*

Az egyes közigazgatási jogi és igazgatástudományi munkák jellemzően az egészségügyi (személyes) szolgáltatások tételes jogi fogalmát veszik alapul, azonban nem feltétlenül követik ezek a tudományos munkák a törvényi szabályokat. Azonban összességében kiemelhetjük, hogy a személyes jellegű egészségügyi közszolgáltatásoknak általában a *szűkebb* értelemben vett fogalmát veszik alapul.<sup>465</sup> Más szerzők azonban az egészségügyi közszolgáltatások körébe

<sup>460</sup> Ld. *uo.* 279-280.

<sup>461</sup> Így például Svédországban – a már többször hivatkozott – a szociális segítségnyújtásról szóló törvény (*Socialtjänstlag*, SFS 2001: 453) az idősgondozást, a fogyatékosok részére történő segítségnyújtást, a bentlakásos ellátásokat egyértelműen szociális, s nem egészségügyi közszolgáltatásként határozza meg. Ld. részletesebben: HOFFMAN I.: A helyi autonómiák helye és szerepe a személyes jellegű szociális szolgáltatások szervezésében. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Ötvös Nominatae* 2010. 19-20. A svédországihoz hasonló megoldást választott Franciaország, Olaszország, az osztrák tartományok, Norvégia, Finnország, valamint Magyarország is. Ld. részletesebben: BORGETTO – LAFORE: *i.m.* 334. lj. 32-37. Az idősellátás – számtalan egészségügyi, ápolási vonatkozása ellenére – Lengyelországban is a szociális ellátórendszerbe tartozik, s annak szabályait a szociális törvény rendezi. Ld. részletesebben: KRYSZKOWSKI: *i.m.* 339. lj. 125.

<sup>462</sup> A törvény pontos címe: *Gesetz zur sozialen Absicherung der Risiken der Pflegebedürftigkeit (Pflege-VG)*.

<sup>463</sup> Ld. részletesebben: Ld. részletesebben: ROTH – ROTHGANG: *i.m.* 330. lj. 307-308.

<sup>464</sup> Ld. részletesebben: B. J. TURNOCK: *Essentials of Public Health*. Jones & Bartlett Learning, Sudbury (MA, USA) 2016<sup>3</sup>. 196-201.

<sup>465</sup> E tekintetben ld. például: KOÓS B. – LADOS M.: Az önkormányzati méretnagyság és a közszolgáltatások méretgazdaságossági kérdései: európai modellek és hazai tapasztalatok. In: KOVÁCS K. – SOMLYÓDYNÉ PFEIL

sorolják mindazon személyes jellegű ellátásokat, amelyek jelentős egészségügyi relevanciával rendelkeznek, így például az ápolási, otthongondozási szolgáltatásokat is.<sup>466</sup>

Jelen fejezetben – figyelemmel a helyi önkormányzatok szociális feladatellátását bemutató, fejezet megközelítésére is – alapvetően a személyes jellegű egészségügyi közszolgáltatások *szűkebb* értelemben vett fogalmát fogom alapul venni, de kitérek arra is, hogy a fenti megközelítésben tárgyalt szolgáltatásokkal kapcsolatos problémák miként jelennek meg az egyes országok azon ellátásaiban, amelyek a szélesebb értelemben vett egészségügyi szolgáltatások körébe vonhatóak, valamint röviden áttekintem a szolgáltatások megszervezésének és finanszírozásának főbb kérdéseit is.

*b) A személyes jellegű egészségügyi közszolgáltatások finanszírozásának főbb modelljei*

Az egészségügyi ellátások finanszírozását nagymértékben meghatározza, hogy mely modellbe sorolható az adott ország jóléti rendszere. Az egészségügyi szolgáltatások finanszírozása tekintetében *három főbb modell* alakult ki.

Az első modell az *adóbevételekből finanszírozott egészségügyi ellátórendszer, amelyben az ellátás alanyi (állampolgári) jogon illeti meg* a jogosultakat. A fenti megoldás jellemző egyes angolszász (liberális) államokra, azon is belül elsősorban az *Egyesült Királyságra*, ahol a Beveridge-jelentést követően a második világháborút követő munkáspárti kormányzat a fenti elvek szerint építette ki a Nemzeti Egészségügyi Szolgálatot (*National Health Service – NHS*). Azaz: a brit modellben az egészségügy személyes jellegű szolgáltatásaira minden, a törvényben meghatározott személy jogosult, a rendszert nem biztosítási, hanem alanyi jogon vehetik igénybe. Bár a brit modellt az alanyi jogú ellátás jellemezte, ki kell emelni, hogy az ellátórendszer a biztosítási elven működő, kontinentális rendszerekkel szemben a munkáspárti kormányzat jelentős forrásnöveléséig viszonylag alacsonyabb volt a GDP-arányos ráfordítások mértéke.<sup>467</sup> Az NHS által nyújtott személyes jellegű szolgáltatások általában ingyenesek, azonban például a fogorvosi alap- és szakellátások részlegesen térítéskötelesek.<sup>468</sup> A liberális alapokon nyugvó, egyfajta minimumszolgáltatást jelentő brit megoldással szemben szélesebb körű, magasabb szolgáltatási szintet biztosít a *svéd és dán egészségügyi ellátórendszer*, amely szintén *alanyi jogon járó, adóbevételekből finanszírozott* megoldást jelent. Az angolszász, alapvetően liberális megközelítéssel szemben a skandináv államok széles körű, alanyi jogon járó (azaz univerzális jellegű) és adóbevételekből finanszírozott ellátórendszert működtetnek.<sup>469</sup>

E.(szerk.): *Függőben. Köszolgáltatás-szervezés a kistélepek világában*. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008. 83.

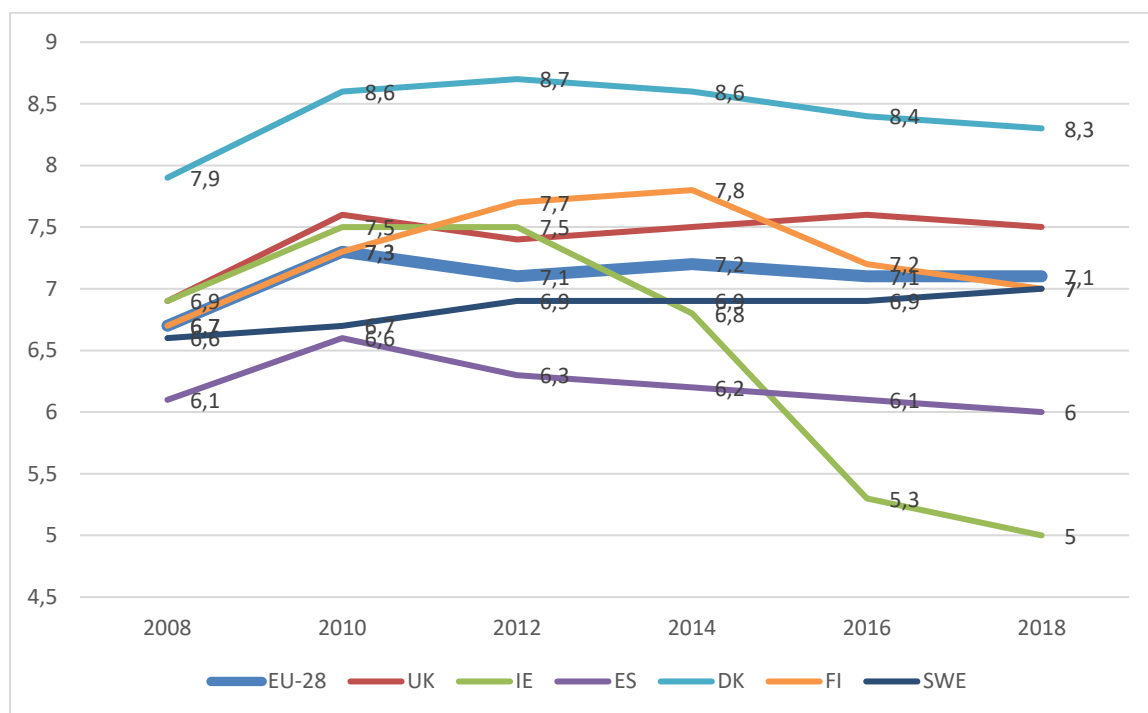
<sup>466</sup> E tekintetben ld. részletesebben: HORVÁTH M.: *i. m.* 127. l. 119-120. és E. NAGEL (hrsg.): *Das Gesundheitswesen in Deutschland. Struktur, Leistungen, Weiterentwicklung*. Deutsche Ärzte-Verlag, Köln 2007. 29-32.

<sup>467</sup> 1998-ban a brit egészségügyi kiadások a GDP 6,7%-ára, 2003-ban nagyjából 7%-ára, a munkáspárti reformokat követően 2007/2008-ra a GDP 9,4%-ára rúgtak. 1998-ban ezzel szemben a biztosítási elvet követő Németország egészségügyi kiadásai a GDP 10,6%-át, Franciaországban pedig a GDP 9,6%-át tették ki. Ld.: J. SCHMID: *i. m.* 401. l. 285 és N. BARR: *i. m.* 86. l. 448. A fentiekkel összefüggésben ki kell emelni, hogy a rendszer alapjait kidolgozó William Beveridge elképzelései szerint ez az ellátórendszer csak egyfajta „minimumot” képezett volna, amelynél magasabb ellátásokat a piacról lehetett volna – magánbiztosítással – megvásárolni. Ld. részletesebben: K. BLAKEMORE – E. GRIGGS: *Social Policy. An Introduction*. McGraw – Hill, Maidenhead (UK) – New York (NY, USA) 2007. 50-53.

<sup>468</sup> Ld. részletesebben: SCHMID: *i. m.* 459. l. 279.

<sup>469</sup> Ld. részletesebben: ESPING-ANDERSEN: *i. m.* 301. l. 16.

23. ábra Az univerzális egészségügyi rendszerekbe tartozó európai államok egészségügyi kiadásai (a GDP százalékában) 2008-2018<sup>470</sup>



A társadalombiztosítási és az adórendszer bevételeiből finanszírozott, alanyi jogú szolgáltatást nyújtó modellek közötti sajátos átmenetet képez *Spanyolország*, ahol a személyes jellegű egészségügyi szolgáltatásokat adóbevételekből, míg a pénzbeli ellátásokat (táppénz, anyasággal összefüggő egészségügyi pénzbeli ellátások stb.) biztosítási alapon nyújtják.<sup>471</sup> Hasonlóképpen a társadalombiztosítási és az univerzális rendszerek közötti átmenetet jelent az *ír* egészségbiztosítási rendszer, ahol a 2004-es egészségügyi törvény (*2004 Health Act*) az eredetileg biztosítási elemeket is tartalmazó rendszert egy sajátos egyetemes ellátási rendszerre alakította át az egészségügyi szolgáltatások terén. Ezt a rendszert elsődlegesen az általános adóbevételekből és nem járulékokból finanszírozzák. A pénzbeli ellátásokat részben biztosítási, részben rászorultsági alapon nyújtják, azonban az ír rendszerben nagyon erőteljes a kiegészítő magánbiztosítások szerepe.<sup>472</sup>

A második modellt a *társadalombiztosítási rendszerekből finanszírozott egészségügyi ellátórendszerek* jelentik. Ezekben a rendszerekben a foglalkoztatási jogviszonyuk alapján a kötelező állami biztosítási rendszerben résztvevők, azok törvényben meghatározott családtagjai, valamint a törvények alapján ellátásra jogosult – akiknek biztosítási „díját” rendszerint az állam vállalja át – részesülnek ellátásokban. Az európai államok többsége – figyelemmel a kontinentális jóléti modellre – ebbe a körbe tartozik.<sup>473</sup> A fenti rendszerek közös jellemvonása, hogy szolidaritási elven működő, állami biztosító vagy biztosítók útján finanszírozzák a személyes jellegű egészségügyi ellátásokat.<sup>474</sup> A társadalombiztosítási rendszerek körében sajátos modellt

<sup>470</sup> Forrás: az Eurostat adatai (<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, letöltés ideje: 2020. máj. 31.) alapján saját szerkesztés

<sup>471</sup> Ld. SCHMID: *i. m.* 459. l. 277.

<sup>472</sup> Ld. L. F. DENNARD – J. BUCKLEY – C. LINEHAN – P. GUNN: Ireland. In: J. A. JOHNSON – C. H. STOSKOPF (eds.): *Comparative Health Systems. Global Perspectives*. Jones and Bartlett, Boston (MA, USA), - Toronto (ON, CA) – London (UK) – Singapore 2010. 124-125.

<sup>473</sup> Ld. SCHMID: *i. m.* 459. l. 277-278.

<sup>474</sup> Ld. részletesebben: FAZEKAS M.: A szociális igazgatás. In: FICZERE L. – FORGÁCS I. (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Osiris Kiadó, Budapest 1999. 287-288.

alakított ki *Hollandia* a 2006-os egészségügyi reformot követően. A korábban az állami társadalombiztosítás és az annak szolgáltatásait kiegészítő magánbiztosítók rendszerét egy, a különféle magánbiztosítók versenyén alapuló modell váltotta fel. Bár a rendszerben magánbiztosítók versengenek egymással a fogyasztónak tekintett ellátottakért, azonban a rendszer továbbra is kötelező, szolidaritási alapon álló biztosítási rendszer, amelyben a biztosítók erős állami felügyelet alatt állnak, s amelyek tevékenységét széles körben szabályozza a közigazgatási és a szociális jog. Így a szakirodalom a holland modellt egy sajátos, társadalombiztosítási típusú rendszerként értékeli.<sup>475</sup> A kötelező biztosítási rendszeren belüli versengő biztosítók modellje jelentős hatást gyakorolt más államok egészségügyi reformtörekvéseire is, így a németországi és svájci<sup>476</sup>, valamint a 2007/2008-as – 2008 és 2010. között, több lépcsőben elvetett – magyarországi<sup>477</sup> reformokra.<sup>478</sup> *Németország* társadalombiztosítási rendszerében hagyományosan több betegbiztosító jelenik meg, amelyek átjárhatósága az 1990-es éveket követő – s jelenleg is zajló – reformok nyomán nőtt, így gyakorlatilag a német rendszerben több szempontból megjelenik az egyes – közjogi személynek, azon belül is testületi önkormányzatnak minősülő<sup>479</sup> – betegbiztosítók (*Krankenkassen*) közötti verseny.<sup>480</sup> A társadalombiztosításrendszerbe sorolhatóak a *bismarcki* jóléti modell államai mellett a bismarcki rendszert alapul vevő kelet-közép-európai országok is. Ha az állami egészségügyi kiadások GDP-hez viszonyított arányát vizsgáljuk, akkor látható, hogy ezen államok között is jelentős eltérések mutatkoznak. Ezekelsődlegesen az eltérő gazdasági teljesítőképességre, valamint a történelmi hagyományokra is visszavezethetőek, a kiadások mértékében a biztosítási rendszerű államok és az univerzális modellbe sorolható országok között nincsenek jelentős eltérések.

<sup>475</sup> A holland modell jellemzését illetően ld. részletesebben: W. KIRCH (ed.): *Encyclopedia of Public Health*. Springer Verlag, Heidelberg – New York 2008. 657-658.

<sup>476</sup> Ld. *uo.* 658.

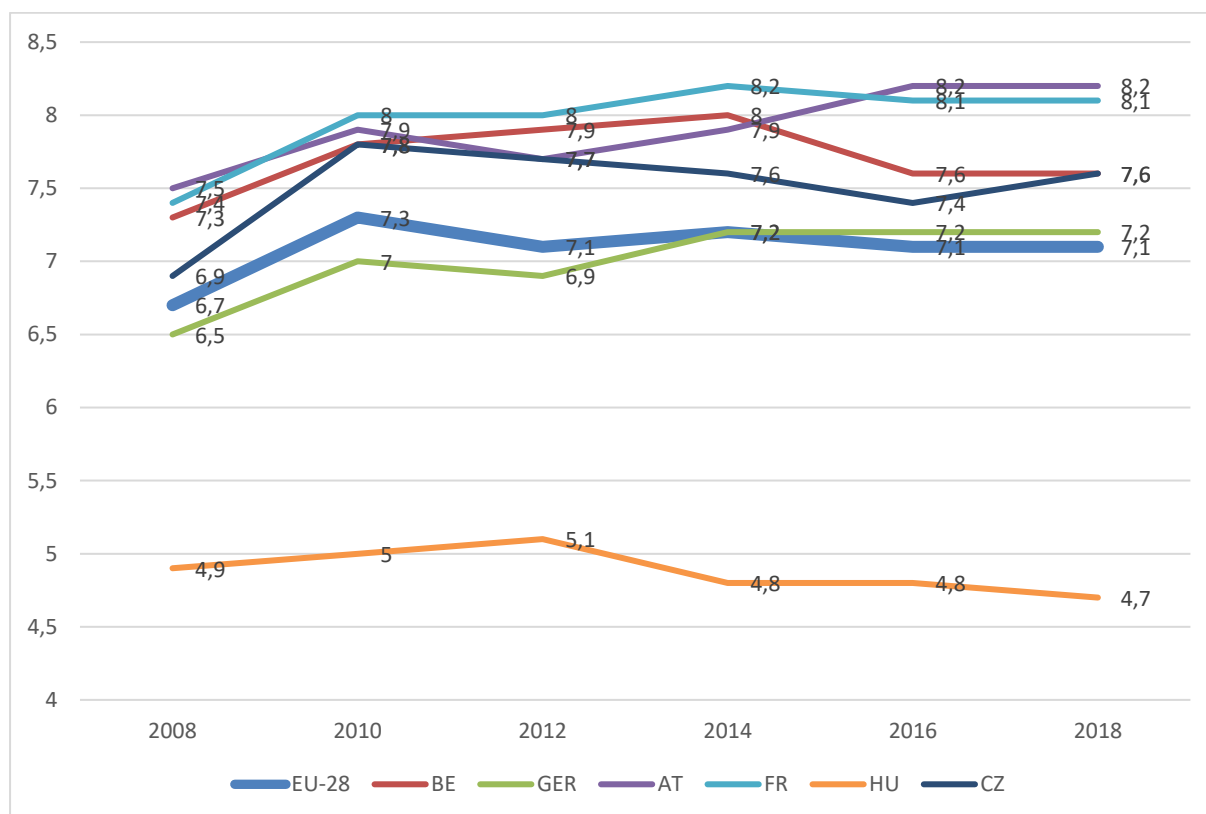
<sup>477</sup> Magyarországon már korábban, az ezredforduló időszakában is folyt elméleti vita a több-biztosítós modell bevezetéséről. Ld.: NAGY J.: A több biztosítóra épülő modell egészségügyi hatásai. *Esély* 4/1999. 57-58.

<sup>478</sup> A 2007/2008-as magyarországi reformokkal kapcsolatos elméleti megfontolásokat és javaslatokat illetően ld. részletesebben: MIHÁLYI P.: Az egészségbiztosítás reformjának fogalmi keretei. *Esély* 5/2007. 17-18.

<sup>479</sup> A betegbiztosítók testületi önkormányzati jogállásával kapcsolatban ld. F-J. PEINE: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. C. F. Müller, Heidelberg 2014<sup>11</sup>. 19.

<sup>480</sup> A német rendszerben a verseny működését illetően ld. részletesebben: B. AMSHOFF: Strategisches Krankenkassenmanagement unter Bedingungen (morbidityorientierter) Risikostrukturausgleichssysteme in Deutschland und in der Schweiz. In: H. REBSCHER – S. KAUFMANN (hrsg.): *Gesundheitssysteme im Wandel*. Economica, Heidelberg 2009. 113.

24. ábra A társadalombiztosítási egészségügyi rendszerekbe tartozó egyes európai államok egészségügyi kiadásai (a GDP százalékában) 2008-2018<sup>481</sup>



A harmadik fő csoportba a *decentralizált modellű* államok sorolhatóak, amelyek körébe a magán és a közfinanszírozás kettősségén alapuló, azonban jellemzően magánbiztosítók által működtetett rendszerek tartoznak. Ez a modell annyiban tér el a társadalombiztosítás rendszerén belül versengő több-biztosítós modellektől, hogy egyrészt itt az állami biztosítás nem kötelező jellegű, s jellemzően csak a rászorulóknak és az időseknek nyújt támogatást, másrészt a magánbiztosítók itt alapvetően a biztosítási (és tőkepiaci) szervezetekre vonatkozó (pénzügyi jogi jellegű) szabályok hatálya alatt állnak, nem pedig a közigazgatási és a szociális jog, azaz a közjog rendezi viszonyait, mint a holland modellben. Ez a modell jellemezte és részben az Obama elnök által bevezetett reformokat követően is jellemzi az *Amerikai Egyesült Államok*<sup>482</sup> rendszerét,<sup>483</sup> amelyet csak részben – a szövetségi támogatási és a szövetségi adórendszeren keresztül a biztosítási rendszerhez való csatlakozás szűkítésén keresztül – érintettek Trump elnök reformjai.<sup>484</sup>

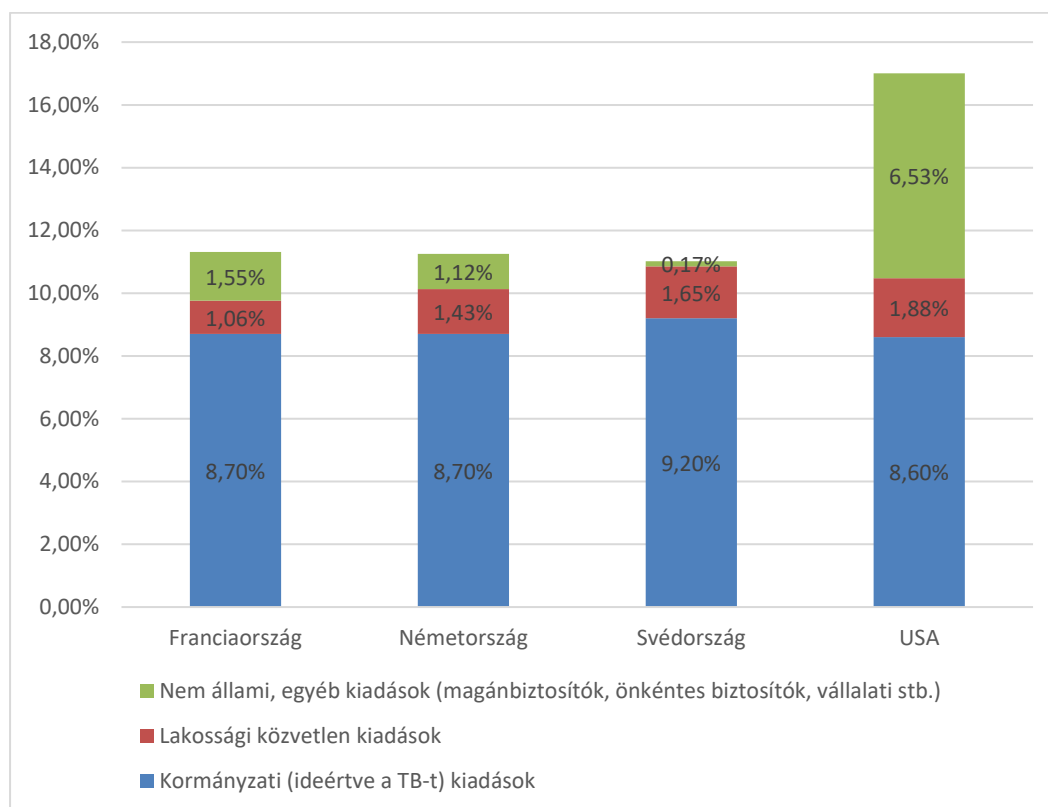
<sup>481</sup> Forrás: az Eurostat adatai ([https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_exp&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en), letöltés ideje: 2020. jún. 5.) alapján saját szerkesztés

<sup>482</sup> A modell érdekessége, hogy bár az állami szerepvállalás első ránézésre szűknek tűnik, azonban amennyiben a tényleges állami kiadásokra tekintünk, amelyek elsősorban a biztosítási pénztáraknak befizetett összegek utáni adókedvezmények formájában jelentkeztek, az európai kontinens jóléti államaihoz képest is magas egészségügyi állami kiadási szintet figyelhetünk meg. Ld. részletesebben: S. WOOLHANDLER – D. U. HIMMELSTEIN: Paying for National Health Insurance – And Not Getting It. *Health Affairs* 4/2002. 88-90.

<sup>483</sup> Ld. részletesebben: KIRCH: i. m. 475. l. 680.

<sup>484</sup> Az amerikai rendszer átalakítását és az azzal kapcsolatos főbb kérdéseket illetően ld. J. W. HENDERSON: *Health Economics and Policy*. Cengage Learning, Boston (MA, USA) 2017<sup>7</sup>. 10-12.

25. ábra Egészségügyi kiadások megoszlása (a GDP%-ában, 2017-ben) egyes, fejlett államokban<sup>485</sup>



A fenti finanszírozási keretek jelentősen meghatározzák az adott ország egészségügyi szolgáltatónak a jogállását és mozgásterét is, azonban látható, hogy önmagában a választott modell nem determinálja az állami egészségügyi kiadásoknak a nemzeti össztermékhez viszonyított arányát. Annak mértékét az adott állam gazdasági teljesítőképessége, jóléti rendszerének általános felépítése és működése, valamint a történeti hagyományai határozzák meg. Azonban a választott finanszírozási modell befolyásolja az önkormányzati szerepkörök szélességét. A finanszírozás rendszere mellett a másik fontos tényezőt az egészségügyi intézmények jogállása, azok fenntartóinak köre, valamint az ellátási felelősség kijelölő szabályozás jelenti.

c) *Önkormányzati és államigazgatási szerepek a személyes jellegű egészségügyi közszolgáltatások szervezésében*

Miként a későbbiekben részletesen bemutatom, az 1990-es évek reformjainak eredményeként a mai európai államok többségében a hagyományos, direkt állami (önkormányzati) közszolgáltatás-szervezést felváltotta egy, a szolgáltatási szerepek megosztásán alapuló ellátórendszer. HORVÁTH M. Tamás csoportosítását alapul véve a közszolgáltatások megszervezése körében a szolgáltatást igénybe vevő személyek mellett elkülöníthetjük a *szolgáltatások vásárlóját*, aki az igényekre és a rendelkezésre álló forrásokra tekintettel a különböző – gyakran eltérő jogállású – *szolgáltatóktól* megrendeli („megvásárolja”) a közszolgáltatást. A közszolgáltatások feltételeit általában a központi kormányzat (államigazgatás), vagy a különböző önkormányzatok szabályozzák (*szabályozó szerv*), s azok által irányított közigazgatási szervek ellenőrzik (felügyelik) azok betartását.<sup>486</sup>

<sup>485</sup> Forrás: WHO Adatbank ([https://apps.who.int/nha/database/country\\_profile/Index/en](https://apps.who.int/nha/database/country_profile/Index/en), utolsó letöltés ideje: 2020. június 5.). Saját szerkesztés.

<sup>486</sup> A szolgáltatási szerepkörök elhatárolását illetően ld. részletesebben: HORVÁTH M.: *i. m.* 127. lj. 120-121.

Amennyiben a fenti megközelítést vesszük alapul, akkor a különféle európai államokban különböző modellek alakultak ki a fenti szolgáltatási szerepköröknek az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási szervek közötti megosztására.

i) *Szolgáltatás-vásárló*

A szolgáltatás-vásárlói rendszerek főbb modelljeivel kapcsolatban az előző, b) pontban leírtak az irányadók: így elkülöníthetjük az adórendszerből finanszírozott, a társadalombiztosítási és a decentralizált modelleket. Amennyiben a szolgáltatás-vásárlójára tekintünk, kiemelhetjük, hogy az alapvetően *államigazgatási* vagy egy speciális, nem területi (*társadalombiztosítási*) *önkormányzati szerv* lehet. Így a brit modellben az egészségügyi szolgáltatások vásárlásáért a *National Health Services* szervei, valamint a kijelölt – jellemzően házi- – orvosok voltak felelősek.<sup>487</sup> A háziorvosok betegirányítási lehetőségével teremtették meg az 1990-es reform során az NHS-en belüli kvázi piacokat és kvázi versenyt.<sup>488</sup> Azonban a *National Health Service Act 2006* és a *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* módosított ezen a rendszeren: a korábbi, államigazgatási és az NHS kijelölt szolgáltatói által ellátott szolgáltatás-vásárlói modellen annyiban változtattak, hogy a fenti két törvény alapján a kapacitás-szabályozásba és a szolgáltatás-vásárlásba be kell vonni a megyei önkormányzatok (*county council*) – illetve nagyvárosok esetén a nagyvárosi önkormányzat (*unitary council*) által működtetett Helyi Közreműködő Hálózatot (*local involvement network – LINK*) is.<sup>489</sup> Így bár továbbra is fennmaradt a szolgáltatásoknak az államigazgatástól függő szervezetek általi vásárlása, de a törvényben meghatározott körben lehetővé vált, hogy a tervezésben a helyi közösségek is részt vehessenek. Az új konzervatív kormányzat a *Health and Social Care Act 2012* szabályozásával 2013 áprilisában megszüntette a LINKs rendszerét. Jóllehet továbbra is működik egy fogyasztóvédelmi és a helyi lakosságnak és közösségeknek a tervezésbe való bevonását lehetővé tevő szervezet Angliában, a *Healthwatch England*, azonban ez a szervezetrendszer végső soron egy sajátos államigazgatási jellegű szerv, így a 2010-es konzervatív fordulatot követően egyfajta visszarendeződésre került sor.<sup>490</sup>

A társadalombiztosítási rendszerekben a szolgáltatás-vásárlói feladatokat vagy államigazgatási szervek – így például Ausztriában<sup>491</sup> – látják el, vagy azokért speciális, (testületi) önkormányzati jogállású szervek<sup>492</sup> felelősek. Az utóbbira jelentett példát Magyarország 1993 és 1998 között, amikor ezt a feladatot a társadalombiztosítási önkormányzatok és azok szervei látták el.<sup>493</sup> Hasonlóképpen Németországban is – az SGB IV. könyvének 29. §-a alapján – a társadalombiztosítási szervek speciális (*testületi*) *önkormányzati jellegű szervezeteknek* (*Körperschaften*) tekinthetők.<sup>494</sup>

A versengő biztosítós modellekben a szolgáltatás-vásárlók a közjog által szabályozott, a társadalombiztosítás bevételeivel gazdálkodó, s végső soron a társadalombiztosítás rendszerét képező magánbiztosítók<sup>495</sup> A decentralizált modellben pedig ezt a különféle, állami és magánbiztosítók látják el.

<sup>487</sup> Ld. részletesebben: BARR: i. m. 86. lj. 448.

<sup>488</sup> Ld. részletesebben: OKMA: i. m. 366. lj. 235.

<sup>489</sup> Ld. részletesebben: ARDEN – BAKER – MANNING: i. m. 15. lj. 224.

<sup>490</sup> A 2012/2013-as brit (angol) reformról ld. részletesebben: A. MOLD: *Making the Patient-Customer. Patient organisations and health consumerism in Britain*. Manchester University Press, Manchester 2015. 199-203.

<sup>491</sup> Ld. részletesebben: KIRCH: i. m. 475. lj. 680.

<sup>492</sup> Ezeket a szervezetet a német közigazgatási jogtudomány egyéértelműen önkormányzatoknak, az ún. közvetett közigazgatás szerveinek, ún. testületi önkormányzatoknak (*Körperschaften*) tekinti. Ld.: H. MAURER – C. WALDHOF: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. C. H. Beck, München 2020<sup>20</sup>. 635.

<sup>493</sup> Ld. részletesebben: FAZEKAS: i. m. 416. lj. 288-289.

<sup>494</sup> Ld. részletesebben: R. MÖLLER: *Finanzierung und Organisation des Sozialstaates*. Springer Gabler, Wiesbaden 2019. 55.

<sup>495</sup> Ld. részletesebben: KIRCH: i. m. 475. lj. 657.



A magánszektor szerepe a szolgáltatások vásárlásában azokban az országokban is megjelenik, ahol a kötelező állami egészségbiztosítás mellett kiegészítő magánbiztosítási rendszert is kiépítettek. Erre a rendszerre jelent jó példát Franciaország, valamint az utóbbi időben egyre inkább Németország is.<sup>496</sup>

Amennyiben a szolgáltatás-vásárlói szerepkörre tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy a területi önkormányzatoknak e körben gyakorlatilag nincs szerepe. Kivételt a 2007-es brit egészségügyi reformtörvény jelentett, amely a kapacitások elosztásának tervezésébe egy, a közép-szintű (megyei, illetve nagyvárosi) önkormányzatokhoz kötődő szervtípust is bevont.

## ii) *A szolgáltatások szabályozója és felügyelője*

A szolgáltatások körének szabályozása *alapvetően* az államigazgatás, a *központi kormányzat* feladata. Az önkormányzatok a szabályozásban csak a regionalizált önkormányzati rendszerű országokban jelennek meg. Így széles körben látnak el ellátási és szabályozási feladatokat az olasz régiók.<sup>497</sup> A szabályozás mellett e körben kiemelkedően fontos az ellenőrző (felügyeleti) szervek szerepe is: azoké, amelyek a fenti szabályok betartását ellenőrzik, illetve amelyek gondoskodnak azok betartatásáról. Az európai államok többségében ezeket a feladatokat *államigazgatási szervek* látják el: első fokon jellemzően az egészségügyi főhatóságok szervei és/vagy szakmai irányítása alatt területi szervek. E körben is megjelennek azonban kivételek. Így Németországban az egészségügyi ellátórendszer szakmai felügyeletéért első fokon a helyi egészségügyi hivatalok (*Gesundheitsämter*), mint alsófokú egészségügyi hatóságok felelősek.<sup>498</sup> Ezek a szervek a magyar megyékkel párhuzamba állítható járási önkormányzatok (*Landkreise*) szerveiként működnek, ám alapvetően *átruházott államigazgatási hatáskörben járnak el*, így felettük a különféle egészségügyi feladatokat ellátó (jellemzően tartományi) államigazgatási szervek *szakfelügyeletet*<sup>499</sup> is ellátnak.

Nagy-Britanniában az önkormányzatok – azon is belül elsősorban a járási (*district*) egységek – hagyományosan ellátnak bizonyos, járványügyi és közegészségügyi – alapvetően rendészeti jellegű – hatáskört. E tekintetben például járványveszély esetén elrendelhetik meghatározott személyek kötelező gyógykezelését.<sup>500</sup> A fenti, közegészségügyi hatáskörökön túl egyéb, a szolgáltatók feletti felügyeleti joggal a brit szabályozásban is az egészségügyi feladatokat ellátó államigazgatási szervek felelősek.

Az önkormányzatok szabályozó szerepe csak korlátozottan, s leginkább a regionalizált önkormányzati rendszerű államokban jelenik meg. Ezzel összefüggésben a hatósági feladatokat is leggyakrabban államigazgatási szervek látják el, jóllehet egyes államokban azokért – igaz, átruházott államigazgatási hatáskörben – önkormányzati szervek felelősek.

## iii) *Szolgáltatók fenntartója, az ellátásért felelős szerv*

Az egyes területi önkormányzatok szerepe *elsősorban a szolgáltatások megszervezésében jelenik meg*. Az ellátáshoz való hozzáférés biztosításáért való felelősök kijelölése tekintetében az európai államok két csoportba sorolhatók: azokért végső soron az államigazgatás szervei felelnek, vagy pedig az egészségügyi szolgáltatás biztosítása az önkormányzatok feladatkörébe

<sup>496</sup> Ld. *uo.* 656-658.

<sup>497</sup> Ld. részletesebben: R. GIORGETTI: *Legislazione e organizzazione del servizio sanitario*. Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2016<sup>11</sup>. 292-293.

<sup>498</sup> Ld. részletesebben: N. ROEDER – P. HENSEN (hrsg.): *Gesundheitsökonomie, Gesundheitssystem und öffentliche Gesundheitspflege. Ein praxisorientiertes Kurzlehrbuch*. Deutsche Ärzte-Verlag, Köln 2008. 226.

<sup>499</sup> A szakfelügyelet lehetővé teszi, hogy az azt ellátó államigazgatási szerv az önkormányzat szervének döntését ne csak törvénysértés, hanem szakszerűtlenség esetén is felülvizsgálhassa. Ezzel gyakorlatilag a szakfelügyeletet ellátó szerv szakmai irányítási jogosítványokkal is rendelkezik. A német önkormányzati jog a szakfelügyeletet alapvetően az átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök tekintetében teszi lehetővé. Ld. részletesebben: MAURER: *i. m.* 247. lj. 582-584.

<sup>500</sup> Ld. részletesebben: ARDEN – BAKER – MANNING: *i. m.* 15. lj. 225-226.

tartozik. E két fő modellen belül számos változat alakult ki: egyes országokban az államigazgatás elsődleges felelőssége mellett lehetővé teszik az önkormányzati feladatellátást is. Más államokban az önkormányzati felelősség mellett jelennek meg széles körben államigazgatási fenntartású szolgáltatók. Összegezve azonban kiemelhetjük, hogy a területi önkormányzatok szerepe elsősorban a szolgáltatások fenntartása és az ellátási felelősség körében jelenik meg, azonban ennek terjedelmében az egyes államok rendszerei között jelentős különbségek figyelhetők meg.

Az egészségügyi szolgáltatások területén a 20. század reformjai során sem alakult ki állami szolgáltatási monopólium a legtöbb nyugat- és közép-európai országban. Az állami és önkormányzati fenntartású intézmények mellett mindvégig fennmaradt az egyházi és a *non-profit (civil) szervezetek* feladatellátása<sup>501</sup>, valamint bizonyos körben – elsősorban az alapellátás és bizonyos, speciális szakellátások tekintetében – a for-profit (gazdálkodó) szervezetek is működtettek intézményeket.<sup>502</sup> Mindemellett a legtöbb európai jóléti demokráciában az állami és az önkormányzati feladatellátás meghatározóvá vált, az 1990-es években a kórházi ágyak többsége a helyi-területi (elsősorban a területi) önkormányzatok által fenntartott kórházakban volt.

4. táblázat: Kórházi ágyak fenntartóinak megoszlása az egyes országokban a WHO 2003-as adatai alapján<sup>503</sup>

Ország	Magán for-profit fenntartó	Magán non-profit fenntartó	Állami és önkormányzati fenntartó
Németország	7,0%	38,0%	55,0%
Ausztria	27,0%	8,0%	65,0%
Portugália	5,0%	18,0%	77,0%
Spanyolország	15,0%	17,0%	68,0%
Franciaország	20,0%	15,0%	65,0%
Hollandia	0,0%	90,0%	10,0%
USA	14,0%	70,0%	16,0%
Csehország	12,5%		87,5%

Amennyiben nem a kórházi ágyak, hanem a fenntartott intézmények számára tekintünk, akkor a nem állami jelenlét még erőteljesebben jelentkezhet. Így például Németországban 2005-ben az összes kórház 35,1%-át tartotta fenn közjogi (azaz állami és önkormányzati) fenntartó, 38,2%-át egyház vagy non-profit (civil) szervezet, 26,6%-át pedig for-profit szervezet vagy vállalkozás.<sup>504</sup> Bár az állami és önkormányzati fenntartók aránya máig meghatározó jellegű, azonban az 1990-es évek reformjai során egyre szélesebb körben vált lehetővé, hogy for-profit vagy non-profit szervezetek is részt vehessenek az egészségügyi intézmények fenntartásában. A *New Public Management* által inspirált reformok körében, számos, korábban állami vagy önkormányzati fenntartású intézményt fenntartói (vagyonkezelői) jogát adták magánkézbe, vagy ténylegesen magánosították (privatizálták).<sup>505</sup> Németországban elsősorban a kisebb – s az állami fenntartók által mérhető konvenció problémák miatt költségesebben működtethető – kórházakat adták magánkézbe az 1990-es évek közepétől, ezzel a magánkórházak

<sup>501</sup> Ld. részletesebben: V. WICK: *Die Trennung von Staat und Kirche*. Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2007. 73., valamint M. E. WARREN: *Civil Society and Democracy*. In: M. EDWARDS (ed.): *Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford University Press, Oxford 2011. 382.

<sup>502</sup> Ld. részletesebben: ROEDER – HENSEN: *i. m.* 498. l. 192-193.

<sup>503</sup> Forrás: P. HÁVA – P. MAŠKOVÁ: *The Corporatisation of Hospitals*. In: M. MEJSTŘÍK (ed.): *Socio-Economic Models and Policies to Support Active Citizens: Czech Republic and Europe*. Univerzita Karlova v Praze. Fakulta sociálních věd – MATFYZPRESS, Praha 2008. 179.

<sup>504</sup> Ld. részletesebben: ROEDER – HENSEN: *i. m.* 498. l. 194.

<sup>505</sup> A magánosítás értelmezéseit tekintetében ld. részletesebben HORVÁTH M. T: *i. m.* 127. l. 119-120.

1995-ös 14,8%-os aránya 2005-re 26,6%-ra emelkedett.<sup>506</sup> A nem állami fenntartású intézmények arányának emelkedésében az is közrejátszott, hogy számos országban az egészségügyi reformok körében a kvázi versenyt úgy is erősíteni kívánták, hogy az egészségügyi intézményeket állami, önkormányzati közjogias jogalanyból a magánjogi jogi személyekké – jellemzően non-profit társaságokká – alakították át.<sup>507</sup>, amelyek tekintetében az állami és önkormányzati fenntartók könnyebben adhatták át a működtetés feladatait. Ellentétben más közszolgáltatásokkal, az egészségügy területén az 1990-es évek reformjai körében nem került sor jelentősebb, nem állami „zöldmezős beruházásra”: azaz a nem állami fenntartású intézmények arányának növekedése összefüggésben állt az állami fenntartású szervezetek számának csökkenésével.<sup>508</sup> Hasonló változásokra került sor 2006 és 2010/12. között Magyarországon is, ahol egyes, jellemzően kisebb kórházakat szintén gazdasági társaságok vették át.<sup>509</sup>

A 2010-es gazdasági válságot követően nem került sor jelentős átrendeződésre, a gazdasági válság és az azt követő költségvetési reformok elsősorban a kórházi ágyak számának kismértékű csökkenésével jártak (ld. 5. táblázat).

5. táblázat Kórházi ágyak számának változásai egyes európai államokban<sup>510</sup>

	2010	2012	2014	2016	2017
Németország	674473	670173	666337	663941	661448
Ausztria	63998	64691	64815	64838	64805
Portugália	35646	35815	34522	35037	34953
Spanyolország	145207	139994	137877	137867	138511
Franciaország	416710	414840	410921	404248	399865
Hollandia*	76980	71128	70310	58565	56886
Csehország	76413	72842	70270	70419	70214

\* Hollandia esetében a 2012. és 2014. évi adatok helyett 2011. és 2013. évi adatok szerepelnek. (2012-ben és 2014-ben nem szolgáltatott adatot az Eurostatnak).

A 21. század első évtizedének végétől a korábbi piacositási folyamatok háttérbe szorultak, a for-profit és non-profit intézmények arányának növekedése leállt. A jóléti szolgáltatásokban is egyfajta remunicipalizációs tendencia jelent meg. Az újabb reformok ellenére a piaci szolgáltatásszervezési eszközök nem tűntek el a helyi közfeladatellátás palettájáról, csak azok alkalmazása szűkült,<sup>511</sup> valamint összességében egyfajta egyensúlyi állapot jött létre, amely az elmúlt évtizedben kialakult helyzetet stabilizálta, amint ezt a 25. ábra és a 6. táblázat is mutatja. A remunicipalizációs tendenciák megjelentek Németországban is<sup>512</sup> ahol a korábbi for-profit

<sup>506</sup> Ld. részletesebben: ROEDER – HENSEN: *i. m.* 498. l. 194.

<sup>507</sup> Ld. részletesebben: HÁVA – MAŠKOVÁ: *i. m.* 503. l. 184.

<sup>508</sup> Ld. részletesebben: SCHMID: *i. m.* 459. l. 283-284.

<sup>509</sup> Így például Heves megyében több kórház fenntartását és működtetését vette át 2008-ban a Hospinvest Zrt. A 2006-ot követő privatizációk tekintetében ld. részletesebben: GRESZ M.: A betegutak sajátosságai Magyarországon. *Orvosi Hetilap* 9/2011. 340.

<sup>510</sup> Forrás: Eurostat ([https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/hlth\\_rs\\_bds2](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/hlth_rs_bds2), letöltés ideje: 2019. szeptember 23.)

<sup>511</sup> A jóléti szolgáltatások terén az 1990-es évektől induló piaci reformok, valamint a 2000-es évek első évtizedének végétől jelentkező remunicipalizációs folyamatok tekintetében ld. részletesebben: H. WOLLMANN: Provision of Public and Social Services in European Countries: From Public Sector to Marketization and Reverse – or, What Next? In: S. KUHLMANN – G. BOUCKAERT (eds.): *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*. Palgrave Macmillan, London 2016. 199-201.

<sup>512</sup> Németországban a kórházprivatizációs folyamat – amely elsősorban formális privatizációként jelent me, azaz a korábban közintézeti formában működő közkórházakat elsősorban önkormányzati tulajdonú non-profit kórházakká alakították át – a 2000-es évek végén és a 2010-es évek elején lelassult, s elsősorban a neoweberi állameszme, valamint a közigazgatás átláthatósága jegyében erős szakmai és politikai kontroll alá helyezték. Ezzel egyidejűleg több esetben a korábbi átalakításokat visszavonták, s visszatértek a közjogias formákhoz. Ld. D. SACK: *Vom Staat zum Markt. Privatisierung aus politikwissenschaftlicher Perspektive*. Springer VS, Wiesbaden 2019. 276. és T.

formában működő, de állami kézben levő ellátókat a 2000-es években közjogi szervezetté alakították át. Szintén hasonló reformokra került sor 2012-t követően Magyarországon is, ahol több, korábban for-profit vagy nonprofit gazdasági társasági formában működő kórházat alakítottak át költségvetési szervvé.<sup>513</sup>

6. táblázat Kórházi ágyak fenntartók szerinti megoszlása 2003-2018 (%-ban)<sup>514</sup>

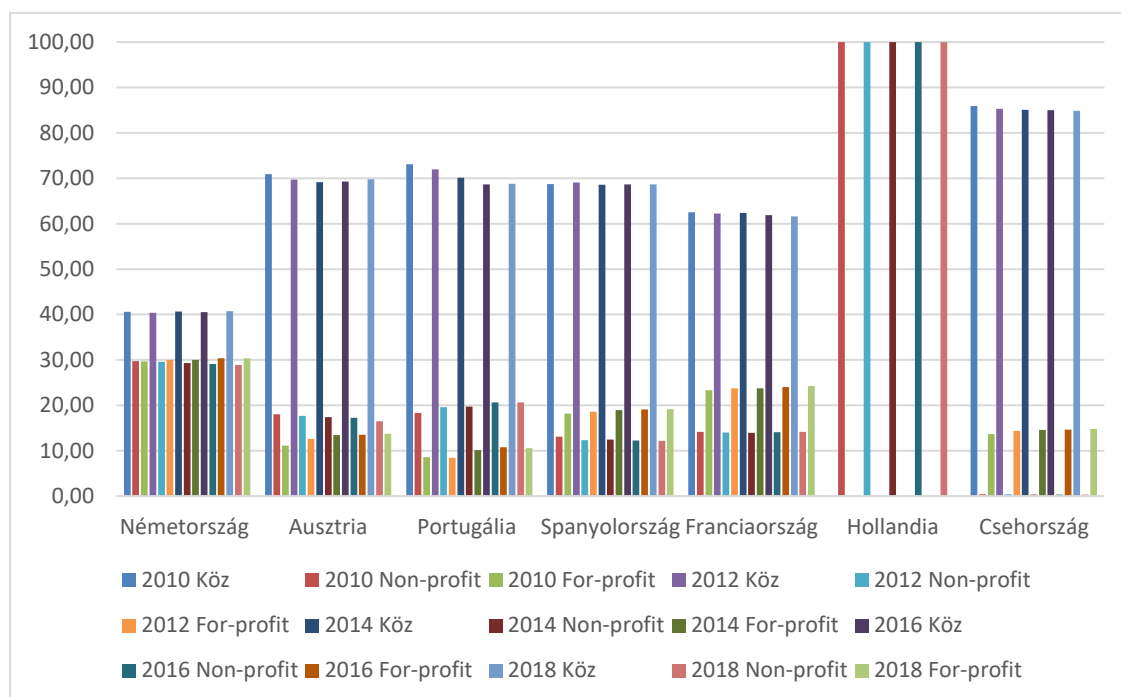
Ország / Év	2003			2010			2018		
	Köz	Non-profit	For-profit	Köz	Non-profit	For-profit	Köz	Non-profit	For-profit
Németország	55,00	38,00	7,00	40,59	29,75	29,65	40,74	28,89	30,37
Ausztria	65,00	8,00	27,00	70,89	18,00	11,11	69,80	16,51	13,69
Portugália	77,00	18,00	5,00	73,07	18,33	8,60	68,81	20,66	10,54
Spanyolország	68,00	17,00	15,00	68,72	13,12	18,16	68,89	12,19	19,13
Franciaország	65,00	15,00	20,00	62,55	14,11	23,34	61,62	14,13	24,26
Hollandia	10,00	90,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00
Csehország	87,50	n.a.	12,50	85,94	0,41	13,65	84,89	0,36	14,75
Németország	55,00	38,00	7,00	40,59	29,75	29,65	40,74	28,89	30,37

KLENK: Krise und Krisenmanagement in kommunalen Krankenhäuser. In: M. HAUS – S. KUHLMANN (hrsg.): *Lo-kale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?* Springer VS, Wiesbaden 2013. 230-231.

<sup>513</sup> A 2012-t követő államosítás körében eszölként a megyei önkormányzati fenntartású kórházakat vette át az állam, majd külön került sor Esztergom Város Önkormányzata közszolgáltatásainak államosítására, ezt követően az egyéb, jellemzően városi fenntartású kórházak állami kézbe vételére, végül a gazdasági társasági formában üze-meltetett szakellátó intézményeket is bevonták az államigazgatási fenntartási körbe. A folyamatról részletesebben ld. VALENTÉNYI-SZILÁGYI B.: Önkormányzati humán közszolgáltatások ellátásához kapcsolódó vagyon. In: HOFFMAN I. (szerk.): *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról*. HVG-Orac, Budapest 2016. 258-260.

<sup>514</sup> Forrás: Saját szerkesztés az Eurostat ([https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/hlth\\_rs\\_bds2](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/hlth_rs_bds2), letöl-tés ideje: 2019. szeptember 23.) adatai alapján.

26. ábra Kórházi ágyak fenntartók szerinti megoszlása egyes európai államokban (2010-2018)<sup>515</sup>



Jelenleg a hagyományos közjogi fenntartású intézmények aránya elsősorban azokban az országokban alacsonyabb, ahol az egészségügyi rendszer finanszírozása is a biztosítók közötti versenyen alapul. A hagyományos, társadalombiztosítási, illetve adókból finanszírozott rendszerekben a közjogias jellegű szervezetek a meghatározóak.

#### iv) Az egyes államok önkormányzati rendszereinek alapvető felépítése

A helyi-területi önkormányzatok egészségügyi feladatellátását jelentős mértékben meghatározza az egyes európai államok önkormányzati rendszerének felépítése is.

Az I. részben elemzett kérdéseken túl az egészségügyi közszolgáltatások körében különösen fontos az önkormányzati rendszer térszerkezeti felépítése. Értetelemszerűen a területi önkormányzatok alapvetően csak azokban az országokban rendelkezhetnek feladat- és hatáskörökkel, ahol ilyen szintű egységekről beszélhetünk. Jellemzően szűkebb az egyes közszolgáltatások körében a középszintű önkormányzatok szerepe azokban az államokban, amelyekben a települési önkormányzatok jelentős mértékű összevonására került sor. A skandináv államokban a középszintű egységek jellemzően csak a legnagyobb anyagi megterheléssel járó közszolgáltatások nyújtásában kaptak szerepet.<sup>516</sup> A középszintű önkormányzatok közép fokú feladatellátása jellemző azokra az országokra, ahol a települési önkormányzatok mérsékelt összevonásával, valamint azok kötelező társulásokba szervezésével alakítottak ki az alapszolgáltatások hatékony ellátására képes egységeket.<sup>517</sup> A középszintű önkormányzatok szerepe az alapfokú feladatellátásban is jelentősebb azokban az országokban, ahol a települési önkormányzatok által

<sup>515</sup> Forrás: Saját szerkesztés az Eurostat ([https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/hlth\\_rs\\_bds2](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/hlth_rs_bds2), letöltés ideje: 2019. szeptember 23.) adatai alapján.

<sup>516</sup> Ld. részletesebben: T. P. HAGEN – K. VRANGBÆK: The changing political governance structures of Nordic health care systems. In: J. MAGNUSSEN – K. VRANGBÆK – R. B. SALTMAN (eds.): *Nordic health care systems. Recent reforms and current policy challenges*. Open University Press – McGraw-Hill Education. Maidenhead (UK) – New York (NY, USA) 2009. 111-114.

<sup>517</sup> Ebbe a körbe sorolhatóak például a délnémet tartományok is. Ld. részletesebben: HOFFMAN I.: A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai. *Új Magyar Közigazgatás* 1/2011. 13-14.

ellátott feladatok – gyakran a települési rendszer elaprózottságából fakadó mérethatékonysági problémák miatt – viszonylag szűkebb körű.<sup>518</sup>

Az önkormányzati rendszernek az önkormányzatok felelősségi körével, valamint az egyes önkormányzati szintek feladataival, jelentőségével és működésével kapcsolatos elemei a közszolgáltatások – így a személyes jellegű egészségügyi közszolgáltatások – ellátására is fontos hatást gyakorolnak. Az egészségügyi közszolgáltatások értelmezése és annak fogalma, a finanszírozás nagy modelljei, valamint a közjogi szervezetek, s különösen az önkormányzatok által ellátott szolgáltatás-szervezési szerepek, s fenntartói feladatok, valamint az egyes államok önkormányzati rendszereinek általános felépítése alapvetően határozzák meg a területi önkormányzatok egészségügyi feladatellátását.

A hatásköri megosztáson alapuló rendszertannak azonban fontos korlátját jelenti a már a jóléti szolgáltatások körében is jelzett, új típusú – elsősorban a nyugat- és észak-európai államokban megjelenő – recentralizációs tendencia, amely a finanszírozás központosítása mellett a minőségbiztosítási (központi) szabályozás kiterjesztésével jelent meg.<sup>519</sup>

## 2. Az egészségügyi területi közszolgáltatás szabályozásának főbb modelljei és az azokat érő kihívások

Az előzőekben jelzettek szerint a fenti fő tényezők kereti között a személyes jellegű egészségügyi ellátások körében a modern jóléti államokban három főbb modellt különíthetünk el. Az első, *centralizált (államigazgatás központú) ellátási modell*be azon államok rendszere tartozik, ahol mind a területi egészségügyi személyes jellegű szolgáltatások finanszírozása, mind az intézményrendszer működtetése és fenntartása az államigazgatás elsődleges felelősségi körébe tartozik. A második, *decentralizált modell*be azon rendszerek tartoznak, ahol jellemzően az állami biztosító egy olyan ellátórendszert finanszíroz, amelyben a szolgáltatás nyújtásának felelőssége önkormányzati hatáskörbe tartozik.

### a) Centralizált, államigazgatás központú modell

A centralizált, államigazgatás központú modellekben a területi önkormányzatok nem, vagy csak szűk körű egészségügyi ellátási feladatokkal rendelkeznek. Egyértelműen ebbe a körbe sorolhatóak azok az államok, ahol valamennyi egészségügyi szolgáltatás nyújtásáért végső soron az államigazgatás, illetve az államigazgatás felügyelete, irányítása alatt működő szervezetek felelősek. A fekvőbeteg szolgáltatások kiemelkedő jelentőségére figyelemmel szintén e körbe sorolhatóak azok az országok is, ahol az alapellátás, s bizonyos, jellemzően egyszerűbb, s a fekvőbeteg szakellátással nem integrált járóbeteg-ellátásért a települési önkormányzatok (illetve azok társulásai), míg a fekvőbeteg-ellátás működtetéséért végső soron az államigazgatás szervei a felelősek.

### i) A centralizált, államigazgatás központú modell általános jellemzése

A centralizált, államigazgatás központú egészségügyi modell legtisztább formájában az *Egyesült Királyság* ellátórendszerében jelenik meg. Az Egyesült Királyságban a Beveridge-tervet követően, a második világháború lezárása utáni munkáspárti kormányzat által kiépített

<sup>518</sup> . Ezekben az országokban – amelyek mintaaalkotó államának Franciaországot tekinthetjük – a középszintű önkormányzatoknak gyakran többszintű rendszere alakult ki, azaz elkülönült egymástól az alsó és a felső középszint. Ld. részletesebben BRANCIARD: *i. m.* 334. l.j.103-104.

<sup>519</sup> Ld. E. PAVOLINI – B. PALIER – A. M. GUILLÉN: The Health Care Policy Quadrilemma and Comparative Institutional Reforms. In: E. PAVOLINI – A. M. GUILLÉN (eds.): *Health Care Systems in Europe under Austerity*. Palgrave Macmillan, London (UK) – New York (NY) 2013. 201-202.

Nemzeti Egészségügyi Szolgálat (*National Health Service*) ugyanis egyértelműen az államigazgatás irányítása alatt álló – jóllehet szakmailag független – szervezet.<sup>520</sup> Az önkormányzatok ebben a modellben csak a 2007-es reformtörvényt követően kaptak bizonyos, döntően konzultációs és egyeztetési jogköröket, amelyekről a későbbiekben még részletesebben szólok. Az NHS irányításáért végső soron az egészségügyért felelős kabinetminiszter (*Secretary of State for Health*), Skóciában a skót kormány, Walesben a tartományi parlament feladatait ellátó Nemzetgyűlés (*National Assembly*) felelős.<sup>521</sup>

Figyelemmel arra, hogy a belga régiók – az 1993-as és 2001-es alkotmányos reformok óta – egyértelműen egy szövetségi állam tagállamainak tekinthetők<sup>522</sup>, tekintjük, akkor *Belgium* is az államigazgatás centrikus modellek körébe sorolható, ugyanis az egészségügyi ellátás megszervezése és működtetése a három – szövetségi tagállamnak tekinthető – területi régió (Vallónia, Flandria, Brüsszel) államigazgatási feladat- és hatáskörébe tartozik.<sup>523</sup>

Alapvetően ezt a modellt követi *Hollandia*, ahol a versengő biztosítók rendszerében az önkormányzatok nem rendelkeznek az egészségügyi ellátórendszer működtetésében feladat- és hatáskörökkel.<sup>524</sup> A holland rendszer annyiban különleges, hogy a biztosítók versenye mellett a szolgáltatók körében is egy versenyre ösztönző szervezet alakult ki: az ellátórendszer meghatározó részét non-profit szervezetek működtetik, ezzel is egyfajta piaci szimulációt kialakítva.<sup>525</sup>

Szintén a centralizált modell körébe sorolható *Franciaország*, ahol csak a regionális önkormányzatoknak vannak, viszonylag szűkebb egészségügyi – elsősorban tervezési és véleményezési – hatáskörei, azonban mind a biztosítási rendszer működtetése, mind az ellátások biztosítása alapvetően állami feladat.<sup>526</sup>

A centralizált modellbe sorolható, ámbar több ponton a mérsékelt decentralizáció modelljének elemei jelennek meg az *osztrák* szabályozásban. Az egyes osztrák tartományi jogok az alapellátás, s bizonyos esetekben az egyszerűbb szakellátási szolgáltatások nyújtásának megszervezését alapvetően a települési önkormányzatok (községek – *Gemeinden*) és azok – gyakran kötelező, egészségügyi célokat ellátó (egycélú) – társulásaik (*Gemeindeverbände*) hatáskörébe utalták, valamint kivételesen – elsősorban a körzeti jogú városok tekintetében (*Stadt mit eigenem Statut*) – kórházak fenntartását is elláthatják.<sup>527</sup> Így az egészségügyi ellátórendszer alsó szintjén meghatározó a helyi közösségek szerepe. Figyelemmel arra, hogy az osztrák önkormányzati rendszer egyszintű, azaz nem jöttek létre területi önkormányzati egységek, az egész-

<sup>520</sup> Ld. részletesebben: LEYLAND – ANTHONY: *i. m.* 54. lj.

<sup>521</sup> Ld. részletesebben: M. POWELL – R. MANNION: England. In: J. BRAITHWAITE – Y. MATSUYAMA – R. MANNION – J. JOHNSON (eds.): *Healthcare Reform, Quality and Safety. Perspectives, Participants, Partnership and Prospects in 30 Countries*. Ashgate, Farnham (UK) – Burlington (VT, USA) 2015. 233-234.

<sup>522</sup> Belgium szövetségi tagállam jellegét illetően ld. S. LUST: *Administrative Law in Belgium*. In: R. SEERDEN (ed.): *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*. Intersentia – Metro, Antwerpen – Oxford 2007. 17-18. és BALÁZS: *i. m.* 281. lj. 276.

<sup>523</sup> Ld. részletesebben: W. SWENDEN: Why is Belgian Federalism Not More Asymmetrical? In: F. REQUEJO – K. J. NAGEL (eds.): *Federalism beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2016. 25.

<sup>524</sup> Ld. részletesebben: KIRCH: *i. m.* 475. lj. 655-656.

<sup>525</sup> Ld. részletesebben: HÁVA – MAŠKOVÁ: *i. m.* 503. lj. 179-180.

<sup>526</sup> Ld. részletesebben: L. DALIGAND – J. CARDONA – J. DELHOMME – D. FASQUEL: *Sécurité sociale* Elsevier Masson, Paris 2012. 5-9.

<sup>527</sup> A települési önkormányzatok egészségügyi hatáskörei tekintetében ld. részletesebben: C. WENDT: *Krankenversicherung oder Gesundheitsversorgung. Gesundheitssysteme in Vergleich*. Springer VS, Wiesbaden 2013<sup>3</sup>. 108-110.

ségügyi rendszerben meghatározó szerepet játszó fekvőbeteg ellátás feladatait a tartományi törvények<sup>528</sup> általában a tartományi államigazgatás feladat- és hatáskörébe utalják<sup>529</sup>, azonban a szövetségi államigazgatás is fontos feladatokkal rendelkezik az egészségügyi ellátások megszervezése terén – elsősorban, mint a társadalombiztosítási rendszer működtetője, másodsorban, mint intézményfenntartó.<sup>530</sup>

Eredetileg erősen decentralizált rendszerként működött, azonban a 2002-es reformokat követően inkább a centralizált modellbe sorolható *Norvégia* szabályozása is. A norvég rendszerben az alapellátások nyújtásáért, valamint egyes szakellátásokért a települési szintű – a 20. századi önkormányzati reformok nyomán erősen összevont, nagyméretű – önkormányzatok felelősek. 2002-ig a területi önkormányzatok feleltek bentlakásos szakosított ellátások (azaz a kórházi ellátások) szervezéséért is. 2002-es egészségügyi reform eredményeképpen ezeket *állami fenntartásba vonták*, igazgatásukra öt, viszonylag önálló, a helyi önkormányzatok és más helyi özősségek részvételét is biztosító sajátos jogállású államigazgatási szervet hoztak létre.<sup>531</sup>

Az osztrák és a norvég rendszerhez hasonló modellt alakított ki *Magyarország* is a 2011/12-es közszolgáltatási reformok során. A korábban sajátos modellt jelentő szabályozással szakítva először a megyei, majd azt követően a városi önkormányzatok által fenntartott fekvőbeteg-ellátó intézményeket (és az azokkal integrált járóbeteg szakellátást nyújtó szervezeteket) vette át az államigazgatás szervezetrendszere. Az új szabályozás szerint a települési önkormányzatok kizárólag az egészségügyi alapellátásért, valamint kivételesen egyes szakellátási feladatokért felelősek.<sup>532</sup>

ii) *A centralizált modellt követő államok egészségügyi ellátórendszereit érő kihívások és az azokra adott válaszok az ezredforduló időszakában*

A centralizált egészségügyi ellátórendszereket számos kihívás érte. Igaz, hogy az egységes, az államigazgatás általi ellátásszervezés megakadályozhatja a szolgáltatási rendszer elaprózódását és töredezetté válását, azonban – hogyan ezt már a szociális feladatellátással kapcsolatban is jeleztem – ez a rendszer jóval rugalmatlanabb, mint a decentralizáltak, amely jelentős részben a központosított modellből fakadó, az információk nehezebb áramlását eredményező struktúrákkal függ össze. Éppen ezért a *centralizált modellel összefüggő kihívások jelentős részben éppen a rendszer rugalmatlanságával függttek össze*.

A rendszer rugalmatlanságának oldására több megoldás kínálkozott. Az első megoldást – amelyet az 1980-as és 1990-es években az új közmenedzsment által befolyásolt reformok részesítettek előnyben<sup>533</sup> – a *piaci jellegű eszközök szélesebb alkalmazása* jelentette. A piaci eszközök alkalmazása közül a centralizált rendszerek egészségügyi reformjai döntően a *szolgáltatási szerepkörök szétválasztására, az egyes szereplők közötti verseny (kvázi verseny) kialakítására* törekedtek.<sup>534</sup> A piaci reformok közül ki kell emelni az NHS 1990/91-es reformját, amely a *kínálati oldalon* kívánt kvázi versenyt teremteni. A reform eredményeképpen a háziorvosok egyfajta alapkezelőkké váltak, s jogot kaptak arra, hogy betegek helyett, azok érdekében bizonyos ellátásokat vásároljanak. Ezzel erősödtek a háziorvosok, s a kórházakat egyre inkább hatékonyságra ösztönözték. Másodszor a vásárlókat – azaz a háziorvosokat – elkülönítették a

<sup>528</sup> Így például az alsó-ausztriai egészségügyi intézményi törvény (*Niederösterreich Krankenanstaltengesetz*) 50., valamint 61–62. §-ai is rögzítik a települések és azok kötelező társulásai (*Gemeindeverbände*) egészségügyi intézmény-fenntartási kötelező feladatait.

<sup>529</sup> Ld. részletesebben: WENDT: *i. m.* 527. lj. 98–101.

<sup>530</sup> Ld. részletesebben: KIRCH: *i. m.* 475. lj. 655.

<sup>531</sup> Ld. részletesebben: HAGEN – VRANGBÆK: *i. m.* 516. lj. 114.

<sup>532</sup> Ld. részletesebben: FAZEKAS M. – KONCZ J.: *Egészségügyi jog és igazgatás*. In: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. Complex, Budapest 2013. 49–50.

<sup>533</sup> Ld. részletesebben: OKMA: *i. m.* 366. lj. 236.

<sup>534</sup> Az egészségügyi szerepkörök elválasztásának modellje tekintetében ld. HORVÁTH M. T: *i. m.* 127. lj. 119–121.



szolgáltatóktól (kórházaktól), így a keresletet és a kínálatot elválasztották egymástól. A háziorvosi körzetek így ellátókból gyakorlatilag vásárlókká váltak. Ezek a változások az NHS keretein belül egy belső piacot (kvázi piacot) hoztak létre. Ezek a kvázi piacok annyiban tekinthetők piacnak, hogy bevezették a piaci erőket, s a kínálati oldalon meghonosították a versenyt. Azonban ez a piac csak kvázi piac, hiszen a keresleti oldalon a fogyasztók nem készpénzzel, hanem költségvetési kerettel fizettek, s a fogyasztók helyettük más – a háziorvos vagy a körzeti egészségügyi hatóság (*District Health Authority*) – is meghozhatta a döntést. A kvázi piacok működése azonban nem ellentmondásmentes. A szakirodalom kiemelte, hogy a szolgáltatók nem feltétlenül szembesültek döntéseik költségeivel, illetve a rendszer arra ösztönözte a szolgáltatás-vásárlókat (háziorvosokat), hogy pozícióik javítása érdekében a költségesebb pácienseket kizorítsák a rendszerből.<sup>535</sup>

A centralizált rendszereket érintő piaci jellegű reformok másik iránya a *kínálati oldalon* jelentkezett. Ebbe a körbe sorolhatjuk a 2006-ban törvénybe iktatott, s 2008-ra kiépített új holland társadalombiztosítási rendszert, amely az egységes állami biztosító helyett több, egymással versengő, döntően magántulajdonban álló, de erős állami felügyelet alatti biztosítón alapuló rendszert alakított ki,<sup>536</sup> azaz *a holland modellben a szolgáltatásvásárlók körében erősítették meg az ezredforduló időszakában a versenyt.*

A rendszer rugalmatlanságának oldásához *a centralizált, államigazgatási döntéshozatal részleges decentralizációja* is hozzájárulhat. A fenti megoldást választotta a munkáspárti brit kormányzat 2006/2007-es egészségügyi reformcsomagja, amikor is az LGPIH 2007 Act a korábban az NHS kizárólagos hatáskörébe tartozó tervezési és kapacitásszabályozási ügyekben lehetővé tette, hogy a középszintű önkormányzatokhoz – a nagyvárosokban a nagyvárosi önkormányzatokhoz (*unitary council*), a vidéki területeken a megyei (grófsági) önkormányzatokhoz (*county council*) – kötődő helyi részvételi hálózatok (*Local Involvement Network – LINK*) véleményezési és javaslattevési jogköreikkel részt vehessenek a tervezési folyamatokban.<sup>537</sup> A nagy-londoni önkormányzat kiemelt szerepére figyelemmel az egységes fővárosi önkormányzatot szabályozó törvény (*Greater London Authority Act 2007*) előírta, hogy Nagy-London tekintetében egy külön egészségügyi esélyegyenlőségi programot kell kidolgozni az önkormányzat és az egészségügyért felelős kabinetminiszter, valamint más államigazgatási szervek bevonásával, amely terv egyértelműen kiterjed a szolgáltatásszervezés kérdéseire is.<sup>538</sup> Így a munkáspárti brit reformok – szemben az új közmenedzsment által preferált piaci, magánjogias eszközökkel – közjogi eszközökkel, egyfajta szűk körű decentralizációval erősítették az NHS rendszerének rugalmasságát. A munkáspárti reform a közjogias eszközök alkalmazásán túl annyiban is egyedülálló volt, hogy míg az ezredforduló egészségügyi változtatásainak fő célkitűzései közé a hatékonyság javítása mellett a költségek csökkentése tartozott, addig a 2006/2007-es brit változtatások eredményeképpen az egészségügyi kiadások aránya a GDP 7%-áról 9,4%-ára emelkedett.<sup>539</sup> A fenti reformok részlegesen maradtak fenn a 2010-et követő konzervatív időszakban: az önkormányzatokhoz köthető LINKs rendszerét az új *Health and Social Care Act 2012* rendelkezéseivel felváltotta egy államigazgatási szerv által működtetett modell, azonban az új szabályozás is fenntartotta azt az elvet, hogy a tervezésbe a helyi önkormányzatokat és a

<sup>535</sup> Az NHS 1990/91-es – thatcheri – átszervezésével kapcsolatban ld. részletesebben: Ld. részletesebben: BARR: *i. m.* 86. lj. 446-447.

<sup>536</sup> Ld. részletesebben: K. OKMA – H. MAARSE: *Change and Continuity in Dutch Health Care: Origins and Consequences of the 2006 Health Insurance Reforms*. In: K. OKMA – L. CRIVELLI (eds.): *Six Countries, Six Reform Models: The Healthcare Reform. Experiences of Israel, The Netherlands, New Zealand, Singapore, Switzerland and Taiwan*. World Scientific Publishing Co., Singapore 2010. 57-58.

<sup>537</sup> *A Local Government and Public Involvement in Health Act 2007 (LGPIH Act 2007)* reformjainak részletes leírását ld. ARDEN – BAKER – MANNING: *i. m.* 15. lj. 224-225.

<sup>538</sup> Ld. *uo.* 227-228.

<sup>539</sup> A reform gazdasági célkitűzéseit és hatásait illetően ld. BARR: *i. m.* 86. lj. 448.

helyi lakosság különféle közösségeit is be kell vonni.<sup>540</sup> Míg általában a *centralizált modell körébe tartozó államokban a reformok a túlzott központosítottság oldását szolgálták, addig szűk körben ezzel ellentétes irányú tendenciák is megjelentek.* Az első jelentős, a szolgáltatások körében a centralizációt erősítő reform a 2002-es norvég kórházi reform volt, igaz, annak keretében külön figyelmet fordítottak arra, hogy a helyi-területi önkormányzatok és a helyi közösségke továbbra is közvetlen és erőteljes hatást gyakorolhassanak az ellátórendszer alakulására. A már jelzett brit reform egy kismértékű centralizációt valósított meg, azonban a 2011/12-es magyar reformok során Európa egyik erősen decentralizált rendszerét egy osztrák mintájú, az alapellátásokat és egyes – önállóan, a fekvőbeteg ellátással nem integrált keretek között megszervezett – járóbeteg szakellátásokat a települések ellátási felelősségében hagyó, ám a fekvőbeteg szakellátásokat és a járóbeteg szakellátások többségét az államigazgatás ellátási felelősségébe átadó modellt alakítottak ki.

A centralizált, államigazgatás központú modellek eltérő egészségügyi finanszírozási és önkormányzati rendszerekben is kialakulhattak. A modellhez tartozó államok közös jellemzője az ellátásszervezés központosítása és az ellátási felelősségnek végső az államigazgatási szervekre való telepítése. A rendszert számos kihívás érte, amelyek jelentős részben annak központosítottságával kapcsolatos rugalmatlanságával függtek össze. A kihívásokra két főbb választ adtak: piaci szemléletű, magánjogias megoldásokat, amelyben a keresleti vagy a kínálati oldalon törekedtek verseny kialakítására, illetve közjogias megoldásokat, amely a döntéshozatali rendszer decentralizációjára törekedett.

#### *b) Decentralizált (az ellátásért való felelősségben önkormányzat-centrikus) modell*

A mérsékelten decentralizált modellben a területi önkormányzatok az egészségügyi szolgáltatások nyújtása körében széles körű feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek. Az adott állam önkormányzati és közszolgáltatási rendszerétől függően ezekben az országokban jellemzően a területi önkormányzatok felelősek a szakellátások biztosításáért. Egyes országokban azonban a területi önkormányzati egységek kötelesek nyújtani az egészségügyi szolgáltatások teljes spektrumát. A decentralizáció azonban nem teljes ezekben az országokban: a helyi közösségek ugyanis az ellátások biztosításáért felelősek, azonban a finanszírozás (a szolgáltatásvásárlás) feladatait jellemzően az államigazgatás irányítása alatt álló társadalombiztosítási szervek látják el, így a kapacitásszabályozást végső soron centralizáltan végzik el.

#### *i) A decentralizált modell általános jellemzése*

A mérsékelten decentralizált modell érvényesül a *skandináv* államokban – a már jelzett Norvégia kivételével –, ahol az egészségügy alapvetően alanyi jogon járó juttatás, amelyet az adórendszer (általános) bevételeiből finanszíroznak. A kapacitásszabályozásban jelentős szerepet kapnak az egyes államigazgatási szervek, de az ellátások nyújtásáért való közjogi felelősséget az egyes önkormányzatokra telepítették. *Dániában* az egészségügyi alapellátások nyújtásáért a – jelentős mértékben összevont – települési önkormányzatok, míg a szakellátások biztosításáért a középszintű önkormányzatok (*amter*) felelősek.<sup>541</sup> A skandináv modell jellegzetességére figyelemmel a kapacitásszabályozásban az államigazgatási szervek mellett fontos szerepet kapnak a területi önkormányzatok is. *Svédországban* az egészségügyi ellátások összességéért – így mind az alapellátásokért, mind a szakellátásokért – a középszintű önkormány-

<sup>540</sup> A LINKs szerepét felváltó új rendszer lényegét egyes szerzők abban látják, hogy a korábbi, közjogias megoldás helyett egyre inkább egy szerződéses megközelítésű, kontraktuális kapcsolat két értelmezik az államigazgatás és a helyi közösségek viszonyát. Ld. P. VINCENT-JONES: Contractual Governance: A Social Learning Perspective. In: P. VALKAMA – S. J. BAILEY – A-V. ANTTIROIKO (eds.): *Organizational Innovation in Public Services. Forms and Governance*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 2013. 242-245.

<sup>541</sup> Ld. részletesebben: Ld. J. BLOM-HANSEN – A. HEEGER: *i. m.* 318. l. 227.

zatok (*landsting*) felelősek. *A svéd modell viszonylag erősen decentralizált*, ugyanis ezek a középszintű önkormányzatok a *kapacitásszabályozásban és a szolgáltatásvásárlás* területén is fontos hatáskörökkel rendelkeznek, amelyek köre azonban szűkült az elmúlt évek közszolgáltatási reformjai során, így egyfajta indirekt, szabályozási (re)centralizáció jelent meg.<sup>542</sup> A svéd hatáskör-telepítés indoka az volt, hogy az egészségügyi közszolgáltatások nyújtásának költségei viszonylag magasabbak, így azoknak a településekre telepítése jelentős anyagi terheléssel járt volna.

Sajátos, *koncentráltan decentralizált rendszert alakított ki Finnország* a több lépcsős egészségügyi és szociális reformjai terén. A kezdeti reformok különféle adminisztratív és pénzügyi eszközökkel kívánták ösztönözni az egészségügyi és szociális feladatok ellátása terén az önkormányzatok társulások együttműködéseit, Ezen reformok eredményeképpen széles körben jöttek létre ilyen, a finn önkormányzati rendszertől idegen társulások megoldások. A központi törvényalkotó álláspontja szerint azonban az így kialakult ellátási egységek kiegyensúlyozatlanok voltak, illetve számos önkormányzat nem kívánt részt venni ezekben. Éppen ezért a 2016-ban elfogadott reformtörvény 2018-19-re egy *kötelező társulások modelljét* alakított ki, azaz koncentráltta a rendszert, anélkül, hogy elvonta volna az önkormányzati alrendszer hatásköreit.<sup>543</sup> Az új modellben öt, elsősorban egészségügyi, kisebb részben szociális feladatokat ellátó, az abban kötelezően résztvevő önkormányzatok sajátos társulásaként értelmezhető szolgáltatásszervezési egységet alakítanak ki. Így – ellentétben a 2002-es norvég reformmal – az államigazgatás nem vonta el az önkormányzatok hatásköreit, azaz nem centralizálták a rendszert, de a korábbi modellt egy összevont megoldás váltotta fel, azaz az önkormányzati rendszeren belüli *koncentrációra* került sor. A koncentráció mellett a szabályozásban – elsősorban a minőségbiztosítás és a betegjogok védelme terén – megerősítették a központi jogalkotó szerepét, valamint a finanszírozási szabályokban is erősödő centrális befolyás figyelhető meg.<sup>544</sup> A koncentrációs tendencia mellett egyfajta indirekt, szabályozási és finanszírozási centralizáció is megfigyelhető.

A decentralizált modell körébe vonhatóak alapvetően a *Magyarországon kívüli visegrádi államok rendszerei* is. *Szlovákiában* a 2002-es önkormányzati reform keretében a kórházak és általában az egészségügyi szakellátás biztosítását szintén az újonnan kialakított középszintű önkormányzatokra, a körzetekre (*kraj*) ruházták, míg az alapellátás feladataiért továbbra is a települési szint volt a felelős. *Csehországban* a 2000-es önkormányzati reformot követően, 2000 és 2003 között a korábbi állam(igazgatás)i fenntartású kórházakat átadták az újonnan felállított középszintű önkormányzatoknak, a körzeti (*kraj*) önkormányzatoknak.<sup>545</sup> Az alapellátás biztosítása a Cseh Köztársaságban elsősorban a települési szintű önkormányzatok feladata. A középszintű önkormányzatok az ezredforduló közigazgatási reformjai során mindkét csehszlovák utódállamban fontos szerepet kaptak, azonban a cseh rendszerben az államigazgatás szerepe összességében jóval gyengébb: míg Szlovákia az egybiztosítós társadalombiztosítási modellt követte a rendszerváltást követően, addig Csehországban több, versengő biztosító alakult 1991/92-ben.<sup>546</sup> *Lengyelországban* is a területi önkormányzatok a szolgáltatások nyújtása, s az

<sup>542</sup> Ld. részletesebben: H. WOLLMAN – K. THURMAIER: Reforming Local Government Institutions and the New Public Management. In: K. MOSSBERGER – S. E. CLARKE – P. JOHN (eds.): *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford University Press, Oxford 2012. 184.

<sup>543</sup> Jóllehet a finn reform nem centralizációt, hanem koncentrációt jelentett, azaz az önkormányzati alrendszer hatásköreit nem vonták el, azonban egyértelműen felülről kezdeményezett (*top-down*) és nem alulról építkező reformfolyamatnak tekinthető. Ld. F. EBINGER – S. KUHLMANN – J. BOGUMIL: Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies* 1/2018. 7.

<sup>544</sup> A koncentrált finn rendszer kialakításának lépései tekintetében ld. HOFFMAN – FAZEKAS – ROZSNYAI: *i. m.* 288. lj. 457. és M. MÖLLÄRI: Regionalisation and competition – Finnish social and healthcare reform. *Public Goods & Governance* 1/2016. 6-7.

<sup>545</sup> Ld. részletesebben: HÁVA – MAŠKOVÁ: *i. m.* 503. lj. 183.

<sup>546</sup> Ld. M. POTŮČEK: Health Policy Reforms in Czech and Slovak Republics As a Political Process. In: J. M. KOVÁCS (ed.): *Small Transformations. The Politics of Welfare Reforms – East and West*. Lit Verlag, Münster – Hamburg – London 2003. 62-63.

azokért való felelősség terén rendelkeznek feladat- és hatáskörökkel.<sup>547</sup> A kapacitásszabályozás és a szolgáltatásvásárlás igazgatását a lengyel közigazgatás rendszerében is egy egységes, az Egészségügyi Minisztériumnak alárendelt biztosító (és annak területi ügynökségei) látja el.<sup>548</sup>

A 2011/12-es magyarországi közszolgáltatási reformokat megelőzően a szabályozásban a területi önkormányzatokkal szemben erős hatáskörökkel rendelkeztek a települések. A szolgáltatásvásárlás és a kapacitásszabályozás feladatait itt is egy egységes biztosító – eltekintve a 2007-es reformkísérlettől, amelyet azonban a 2008-as népszavazást követően visszavontak – látta el. A magyar közigazgatási jogban – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 70. §-a alapján – a középszintű önkormányzatok (a megyék) voltak felelősek a járóbeteg és a fekvőbeteg szakellátás működtetéséért, míg a települések – az Ötv. 8. § (4) bekezdése alapján – az alapellátás biztosításáért voltak felelősek. Azonban az Ötv. 6. és 69. §-ai alapján a települési önkormányzatok magukra vállalhatták a szakellátás biztosítását is.<sup>549</sup> Az új magyar önkormányzati törvény, a Mötv. alapján azonban a települések csak az egészségügyi alapellátás feladatait láthatják el, míg a megyék csak területfejlesztési, területrendezési, vidékfejlesztési és törvényben meghatározott koordinációs ügyekben járhatnak el.<sup>550</sup> Így a 2011/12-ben elsőként a megyei intézményeket, majd azt követően a városi fenntartású intézményeket is átvette az államigazgatás külön kijelölt, egészségügyi fenntartó szervezete (GYEMSZI). Ezáltal a magyar rendszer *centralizált jellegűnek tekinthető*. Ezt a modellt – a centralizáltság megőrzése mellett – 2015-ben részlegesen dekoncentrálták, amikor is az új fenntartón, a GYEMSZI jogutódján, az Állami Egészségügyi Ellátó Központon (ÁEEK) belül területi szolgáltatásszervezési igazgatóságokat alakítottak ki.<sup>551</sup> A rendszer centralizáltsága a COVID-19 pandémia során elfogadott egészségügyi reformok során tovább erősödött: az ÁEEK helyébe lépő Országos Kórházi Főigazgatóság az egészségügyi intézmények gazdálkodása körében is erőteljesebb kontrollt gyakorol.<sup>552</sup> A visegrádi államokéhoz hasonló megoldást alkalmazott Románia is, ahol a települések elsősorban az alapellátásokért, míg a középszintű önkormányzatok, a megyék (*judet*) elsősorban a szakellátásokért tartoztak felelősséggel, miközben a szolgáltatásvásárlói feladatokat a társadalombiztosítás szervezete látta el.<sup>553</sup>

<sup>547</sup> Elsősorban a vajdaságok (*województwo*), s kisebb részben, az egészségügyi vonatkozású, ám a lengyel közigazgatási rendszerben szociális szolgáltatásként értelmezett ellátások (így különösen az idősgondozás, a szenvedélybetegek, valamint a fogyatékosok ellátásai) körében a járások (*powiat*) rendelkeznek feladat- és hatáskörökkel. Ld. R. TOPÓR-MADRY – Ł. BALWICKI – I. KOWALSKA-BOBKO – C. W. WŁODARCZYK: Poland. In: B. RECHEL – A. MARESSO – A. SAGAN – C. HERNÁNDEZ-QUEVEDO – E. RICHARDSON – E. JAKUBOWSKI – E. NOLTE (eds.): *Organization and financing of public health services in Europe*. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen 2018. 99-101. és M. WALTER: Problems of Urban Planning in Warsaw. In: U. ALTROCK – S. GÜNTNER – S. HUNING – D. PETERS (eds.): *Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States. From Adjustment to Reinvention*. Ashgate, Aldershot (UK) – Burlington (VT) 2006. 264.

<sup>548</sup> Ld. J. A. KERLIN: *Social Service Reform in the Postcommunist State: Decentralization in Poland*. Texas A&M University Press, College Station (TX, USA) 2005. 54.

<sup>549</sup> Ld. NAGY M. – KONCZ J.: Egészségügyi igazgatás. In: FAZEKAS M. (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Osiris Kiadó, Budapest 2011. 209.

<sup>550</sup> Ld. HOFFMAN I.: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? *Közjogi Szemle* 2/2012. 31-32., valamint Z. SZENTE: Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Ungarn. In: A. V. BOGDANDY – S. CASSESE – P. M. HUBER (hrsg.): *Handbuch Ius Europaeum Band V. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*. C. F. Müller, Heidelberg 2014. 828.

<sup>551</sup> Ld. FAZEKAS: i. m. 19. lj. 216., FAZEKAS M. – KONCZ J.: Egészségügyi jog és igazgatás. In: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer, Budapest 2020. 791., továbbá ASBÓTH M. – FAZEKAS M. – KONCZ J. (szerk.: FAZEKAS M.): *Egészségügyi jog és igazgatás*. ELTE Eötvös, Budapest 2020. 30.

<sup>552</sup> Az Országos Kórházi Főigazgatóságot (OKFŐ) az 506/2020. (XI. 17.) Korm. rendelet hozta létre. A gazdálkodás erőteljes centralizációnak részletesebb szabályanyagát az Országos Kórházi Főigazgatóság 3-4/A. §-ai rögzítik.

<sup>553</sup> A román rendszert illetően ld. részletesebben: A. M. DOBRE: Romania: From Historical Regions to Local Decentralization via Unitary State. In: J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy*. Oxford University Press, Oxford 2011. 696.

A dél-európai államok is a fenti, az önkormányzatoknak elsősorban az ellátásért való közjogi felelősség kijelölését jelentő modellt követték. Így *Görögországban* a települések felelősek az alapellátás biztosításáért, míg a középszintű önkormányzatok a szakellátás nyújtásáért.<sup>554</sup> Olaszország annyiban speciális, hogy itt az egészségügyi ellátásban – Svédországhoz hasonlóan – elsősorban a *régiók (regione)* rendelkeznek ellátási feladat- és hatáskörökkel.<sup>555</sup>

A középszintű önkormányzat centrikus modell körében ki kell emelni a németországi rendszert, amely összességében az egyik leginkább decentralizált ellátórendszernek tekinthető. Ahogyan már a szociális igazgatás körében is jeleztem, a hagyományos, a XIX. századtól kezdődően több lépcsőben kialakított német társadalombiztosítási rendszerben több egészségpénztár (*Krankenkasse*) működik, amelyek sajátos, nem területi, hanem testületi jellegű önkormányzatnak minősülnek a német közigazgatási jogban. Ezeket az egészségpénztárakat több szövetség fogja össze. Az ezredforduló időszakában elinduló – s mai napig tartó – egészségügyi reformok során lehetővé vált a magánbiztosítók megjelenése, valamint könnyebbé tették a biztosítottaknak a biztosítók közötti váltást.<sup>556</sup> Így a korábbi, a 2006-os reformot megelőző holland szabályozás mintájára – a társadalom egyes rétegei számára – alternatív biztosítási rendszert, s a biztosítók korlátozott versenyét is lehetővé tevő modell alakult ki.<sup>557</sup> A német rendszer korrekciói folyamatosak. Így például 2012-ben jelentős mértékben módosították az ápolásbiztosítás rendszerét.<sup>558</sup> A német közigazgatási jogi szabályozásban az egészségügyi alapellátásért – közjogi – felelősséggel a települések, míg az egyes tartományi kórházi törvények alapján a fekvőbeteg-ellátásért végső soron a magyar megyényi járások (*Landkreise*) és az azokkal azonos jogállású járási jogú városok (*kreisfreie Städte*) felelősek.<sup>559</sup> Valamennyi tartományi jogszabály rögzíti azonban, hogy ez a felelősség nem jelent szolgáltatási monopóliumot: azaz a felelősség az ellátás végső soron történő biztosításának kötelezettségét jelenti. A tartományi törvények kiemelik, hogy széles körben kell biztosítani az egyházi, a non-profit és a for-profit egészségügyi intézmények működésének lehetőségét, így az ellátórendszer sokszínűségét, s ezzel a szolgáltatók között egyfajta versenyt.<sup>560</sup> Németország helyzete annyiban is különleges, hogy itt a közegészségügyi alsó fokú hatósági feladatokat – részben a brit szabályozáshoz hasonlóan – nem egy államigazgatási szerv, hanem a járási önkormányzatok átruházott államigazgatási hatáskörben eljáró egészségügyi hivatalai látják el.

Amennyiben az európai államok szabályozásaira tekintünk, akkor azt láthatjuk, hogy a legtöbb európai országban a területi önkormányzatok széles, közjogi ellátási felelősséggel rendelkeznek az egészségügy terén. Ez az ellátási felelősség általában a települések tekintetében az alapellátásokra, a középszintű önkormányzatok esetében pedig a szakellátások nyújtására terjed ki, kivételesen azonban – így például Svédországban – a teljes ellátórendszert átfogja. A területi önkormányzatok ellátási felelőssége azonban nem zárja ki a nem állami fenntartók működését,

<sup>554</sup> Ld. N. HLEPAS – P. GETIMIS: Greece: A Case of Fragmented Centralism and 'Behind the Scenes' Localism. In: J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy*. Oxford University Press, Oxford 2011. 418.

<sup>555</sup> Ld. S. PIATTONI – M. BRUNAZZO: *i. m.* 284. lj. 341.

<sup>556</sup> Ld. részletesebben: NAGEL: *i. m.* 466. lj. 54.

<sup>557</sup> Ld. részletesebben: KIRCH: *i. m.* 475. lj. 656.

<sup>558</sup> A *Pflege-Neuaustrichtung-Gesetz (PNG)* átalakításainak lényegi elemeit a decentralizált rendszerek kihívásai körében mutatom be. A reformot illetően ld. részletesebben: S. RIXEN: Pflegeversicherungsrecht. In: D. EHLERS – M. FEHLING – H. PÜNDER (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht. Band 2*. C. F. Müller, Heidelberg 2013<sup>3</sup>. 956-957.

<sup>559</sup> A fenti szabályozás tekintetében lásd például Landeskrankenhausgesetz Baden-Württemberg (LKHG) § 3, Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Krankenhauswesens in Hessen (Hessisches Krankenhausgesetz 2011 – HKHG 2011) § 5, Niedersächsisches Krankenhausgesetz (NKHG) § 1, Gesetz zur Entwicklung der Krankenhäuser im Land Brandenburg (Brandenburgisches Krankenhausentwicklungsgesetz – BbgKHEG) § 1 és Bayerisches Krankenhausgesetz (BayKrG) Art 1. és Art 24-25.

<sup>560</sup> Ld. részletesebben: K. PÖPPEL: *Wertwandel beim sozialen Dienstleister Krankenhaus. Eine Analyse zum Patientenbild*. Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main 2008. 32-33. és ROEDER – HENSEN: *i. m.* 498. lj. 194.

a szabályozás nem teremt szolgáltatási monopóliumot. A sokszínű ellátórendszer finanszírozása és a kapacitásszabályozás általában az államigazgatás hatókörébe tartozó egészségbiztosítók feladata (a versengő biztosítókra alapuló modell kivételt jelent, illetve Svédországban ezen feladatok ellátásba is széles körben bevonják a megyei önkormányzatokat). Jellemzően az államigazgatás felelős az ellátórendszer hatósági felügyeletéért is – amennyiben önkormányzati szerv jár el (mint például Németországban alsó fokon), akkor az is átruházott államigazgatási hatáskört gyakorol.

ii) *A decentralizált ellátórendszert érő kihívások és az azokra adott válaszok*

Figyelemmel arra, hogy a decentralizált rendszerben széles körben az önkormányzatok – s jelentős részben a területi önkormányzatok – felelősek az ellátások nyújtásáért, ezért ezeket a rendszereket több irányból érik kihívások: egyrészt az önkormányzati rendszereket érintő változások, másrészt az egészségügyet általában érintő kérdések is reformok beindítását és végrehajtását eredményezhették.

A decentralizált ellátórendszert az *önkormányzati rendszer* oldaláról elsősorban a *mérethe-tékonyság* oldaláról érték kihívások. E körben elsősorban a települési hatáskörbe tartozó *alapszolgáltatások* körében jelentek meg változtatási igények, a települések teherbíró képességével összefüggésben. Ezt a kérdéskört a különböző rendszerek – miként ezt már több ízben jeleztem a disszertációmban, a települések radikális összevonásával, a települések mérsékelt összevonásával, kötelező társulások kialakításával, önkéntes társulások alakításának ösztönzésével, valamint a területi önkormányzati felelősség megerősítésével válaszoltak. Az 1990-es évek rendszerváltozásait követő kelet-közép-európai önkormányzati reformok az ellátásért való – korábban államigazgatási – felelősséget decentralizálták: a területi önkormányzati szint reformjai – így a lengyel vajdasági összevonás, a cseh és a szlovák körzeti önkormányzatok kialakítása során – a költséges fekvőbeteg-ellátási feladatokat jellemzően erre a megerősített területi szintre telepítették. Magyarországon 1990-et követően a szolgáltatási felelősség körében egy településcentrikus modell alakult ki, amelyben a megyék ellátási felelőssége csak szubszidiárius volt.<sup>561</sup> Az erős decentralizációt követően a 2011/12-es reformok egy gyökeresen eltérő megoldást választottak: Európa egyik legerősebben központosított rendszerét alakították ki.

Az egészségügyi közszolgáltatások körében a decentralizált modellt érő kihívások általában a rendszer működtetésének biztosításával függtek össze, amelyek mind az önkormányzati rendszert, mind kifejezetten az egészségügyi ellátórendszert érintették. A II. világháborút követően kialakult jóléti egészségügyi ellátórendszerek költségei – azok teljes kiépülése, valamint a társadalom meginduló elöregedése miatt – az 1990-es elejére, sőt annak során is jelentős kiadásnövekedéssel jártak a fejlett nyugati országokban, amelyet a következő táblázat is mutat.

<sup>561</sup> A magyar megyei önkormányzatok szubszidiárius középfokú szolgáltatásszervezési feladatait illetően ld. részletesebben: HOFFMAN: *i. m.* 550. l.j. 30.

7. táblázat: Az egészségügyi kiadások összege (ECU-ben) és azok aránya a szociális kiadásokon belül 1990-1998<sup>562</sup>

		Dánia	Németo.	Francia.	Egyesült Királyság	Hollandia	Svéd.	Spanyol.
1990	Kiadás (M €)	5 895	91 827	73 012	41 415	19 452	-	22 317
	Arány (%)	20,1	31,8	29,4	24,4	28,3	-	28,8
1992	Kiadás (M €)	6 607	131 970	83 496	54 517	22 945	-	29 531
	Arány (%)	19,7	31,8	29,4	24,6	29,4	-	29,6
1994	Kiadás (M €)	7 201	147 745	93 766	58 261	25 122	13 733	29 646
	Arány (%)	17,6	30,7	29,0	24,5	28,7	21,5	28,6
1996	Kiadás (M €)	7 827	160 457	105 364	60 527	25 454	15 462	29 514
	Arány (%)	17,7	29,6	29,2	24,0	27,6	22,1	29,3
1998	Kiadás (M €)	8 736	152 692	109 363	82 612	26 846	16 286	30 342
	Arány (%)	19,3	28,1	29,2	25,2	28,5	23,4	29,2

Az 1990-es években meginduló – elsősorban az új közmenedzsment által befolyásolt – reformok fő célja éppen ezért az ellátórendszer hatékonyabbá tétele és ezzel együtt - amennyiben lehetségesnek tartották – a kiadások csökkentése volt.<sup>563</sup>

Akárcsak a centralizált modellekben, itt is megjelentek a *piaci alapú* reformok. A piaci alapú reformok e körben alapvetően a *szolgáltatók közötti versenyhelyzet kialakítására* irányultak. Így ösztönözték a nem-állami fenntartók belépését, s a finanszírozási szabályok változtatásával – így például utalvány (vócser) rendszer kialakításával – lehetővé vált a nem állami fenntartóknak az államiakkal azonos szintű finanszírozása is. Ezt a módszert választotta Magyarország is, amely a szabad házi- és fogorvosválasztás elvével, a szektorsemleges, a homogén betegcsoportokon (HBCs) alapuló finanszírozással széles körben tette lehetővé a nem állami fenntartók ellátásba történő belépését. Hasonló – a szolgáltatók közötti verseny erősítésével az egészségügy hatékonyságát javítani célzó – reformokat több országban is bevezettek.

Ahol egybiztosítós rendszer alakult ki, ott érdekes folyamatok jelentkeztek a rendszer megújításában. Bár – jellemzően a területi – önkormányzatok rendelkeztek ellátási felelősséggel, azonban a társadalombiztosítás kapacitásszabályozása nyújtotta kereteket kihasználva sokszor az önkormányzati rendszer mérethatékonysági problémáit az egészségbiztosítási finanszírozás és kapacitásszabályozás eszközeivel próbálta korrigálni az államigazgatás: azaz a finanszírozási feltételek átalakításával próbált strukturális reformokat levezényelni. Ennek oka az, hogy a központi kormányzat a decentralizáció miatt közvetlenül nem tudott beavatkozni az önkormányzati ellátásokba, azonban bizonyos korrekciókat mégis végre akart hajtani. Közvetlen eszközök hiányában ezért avatkozott be indirekt módon.<sup>564</sup>

<sup>562</sup> A táblázat forrása: SCHMID: i. m. 459. lj. 273.

<sup>563</sup> Ld. részletesebben: Ld. HORVÁTH M. T: i. m. 127. lj. 119-121.

<sup>564</sup> Ld. részletesebben: MIHÁLYI: i. m. 478. lj. 17.

A fenti, finomabb eszközök mellett *erőteljesebb változtatásokra is sor került*. Így egyes, decentralizált rendszerű államokban az önkormányzati feladatellátási felelősség meghagyása mellett az ellátórendszer *koncentrációjára* törekedtek. Ennek finomabb módszerét jelentették a 2004-2010. közötti időszak magyar, valamint a 2016. előtti finn egészségügyet érintő reformtörekvések, amelyek *az önkéntes önkormányzati társulások ösztönzésével kívánták a rendszer hibáit korrigálni*. A magyar rendszerben a települési alapellátási szint körében kíséreltek meg hatékonyabb és nagyobb ellátási egységeket kialakítani a többcélú kistérségi társulások útján történő feladatellátás ösztönzésével. Az állami támogatás igénylésének feltétele volt az egészségügyi területen történő együttműködés is.<sup>565</sup> A 2016-ot megelőző finn reformok szintén önkéntes társulások útján kívánták javítani az ellátórendszer mérethatékonyságát.<sup>566</sup> A magyar rendszer átalakításai egy másik megoldást is jeleztek egyes országokban – így Magyarország mellett Norvégiában is – az ellátórendszer elaprózottságát végül centralizációval, az államigazgatás feladatátvállalásával kezelték. A 2016-ot követő finn modell sajátos megoldást jelentett: bár az önkormányzati felelősség 2016-ot követően is fennmaradt, azonban 2016-2019. között a feladatellátásra *kötelező társulásokat alakítottak ki*, azaz jelentős mértékben erősítették az egyébként decentralizált rendszer koncentrációját.<sup>567</sup>

Egyes országokban az egészségügy addigi kereteit kiterjesztették, s abba más, egészségügyi jellegű szolgáltatásokat is bevontak. Így Németországban 1994-ben egy, a tágabb értelemben vett egészségügyi ellátórendszer részét képező biztosítási alrendszert, az ápolásbiztosítást hozták létre. Ennek a rendszernek a kiépülését követően ebben az évben (2012-ben) kerül sor az első, jelentősebb korrekcióra. A korábbi szabályozást megújító új törvény (*Pflege-Neuausrichtung-Gesetz – PNG*) egyrészt a rendszer működőképességének és finanszírozhatóságának biztosítása érdekében 0,1 százalékponttal megemelte az ápolásbiztosítási járadékot, szélesebb körben tette lehetővé az állami helyett a magánbiztosítók igénybevételét, s ahhoz még külön adókedvezményt is kapcsolt, valamint bizonyos mértékben módosította a szolgáltatási csomagot. Azaz: az ápolásbiztosítási novella javaslata is a biztosítók körében megjelenő verseny erősítését célozta. A német ápolásbiztosítási reform átvezet minket annak a kérdésköréhez, hogy egyes, önkormányzati ellátás-szervezési felelősséget intézményesítő országokban nemcsak a szolgáltatók, hanem a szolgáltatásvásárlók körében is egyfajta versenyhelyzetet kívántak kialakítani. Jó példa erre az 1990-et követő cseh és német szabályozás változása.

Mindezekre tekintettel azt mondhatjuk, hogy a területi önkormányzati egészségügyi ellátórendszert érő alapvetően a rendszer hatékonyságának biztosításával függtek össze. Ezek a kihívások egyrészt a közszolgáltatási rendszerek hatékonyságának általános javításával kapcsolatos önkormányzati reformokban, másrészt az egészségügyi szolgáltatásokat általában érintő, leginkább az új közmenedzsment által befolyásolt, a piaci jellegű eszközöket, s különösen a versenyt erősíteni célzó egészségügyi változtatások köntöskében öltöttek testet. A decentralizált rendszerekből felépítéséből fakadó érdekes megoldásként jelent meg az államigazgatási kapacitásszabályozással és finanszírozással ösztönzött önkormányzati ellátási korrekció, amellyel több országban élt a szolgáltatásszervezésbe közvetlenül beavatkozni nem tudó központi kormányzat. A 2000-es években megjelentek más tendenciák is: egyes államok erősítették a rendszer koncentrációját, míg másutt végül is a rendszer centralizációjával kezelték a decentralizációból fakadó problémákat. A reformok azonban felemás eredményekkel zárultak: végső soron ezek révén egyáltalán nem csökkent – sőt az infláció mértékét meghaladóan nőtt – az egészségügyi

<sup>565</sup> Ld. HOFFMAN I.: *i. m.* 550. lj. 30-31.

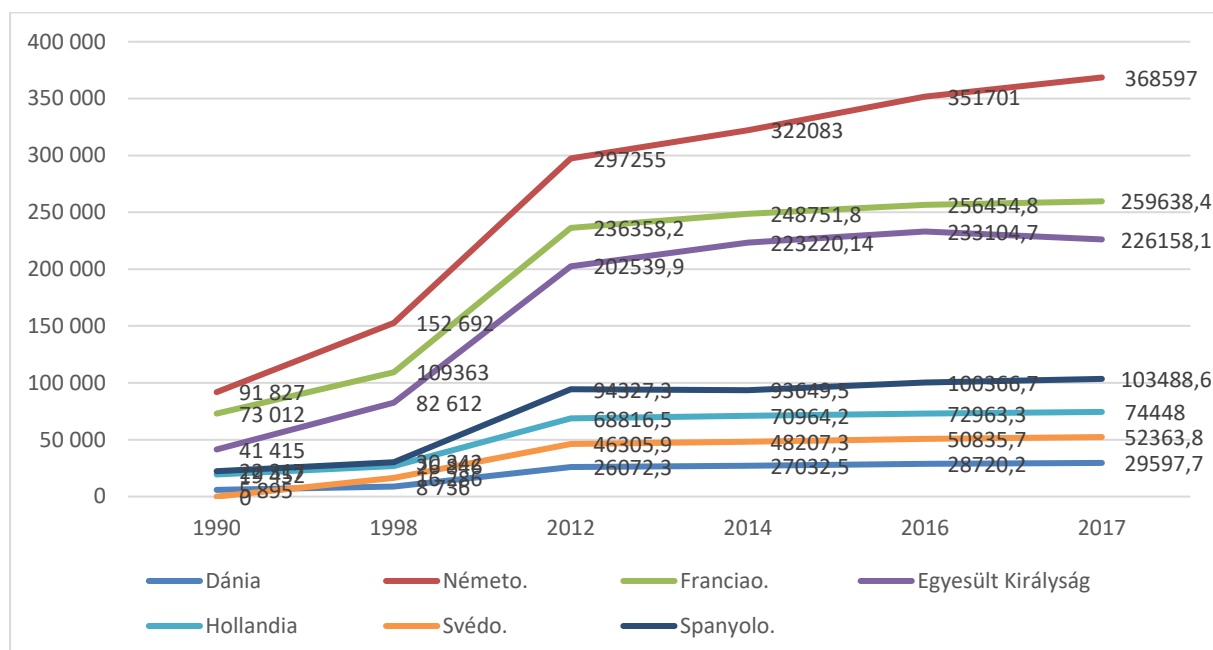
<sup>566</sup> Ld. részletesebben: HOFFMAN – FAZEKAS – ROZSNYAI: *i. m.* 288. lj. 457.

<sup>567</sup> Ezt az erőteljes koncentrációt egyes szerzők végső soron NPM jellegű reformként értékelik, ugyanis kiemelik, hogy a reform célja optimális méretű egységek kialakításával a rendszer hatékonyságának javítása. A fenti értelmezést illetően ld. részletesebben: H. KNUTSSON – O. MATTISSON – S. NÄSI – K. NYLAND – P. SKJERBÆK: *New Public Management in Scandinavian Context*. In: I. LAPSLEY – H. KNUTSSON (eds.): *Modernizing the Public Services. Scandinavian Perspectives*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2017. 23-25.



kiadások aránya, így legfeljebb csak a növekedés gyorsaságát sikerült a reformokkal csökkenteni (ld. 27. ábra).

27. ábra Az egészségügyi kiadások összege (millió euróban, 1999-ig millió ECU-ben) 1990-2017<sup>568</sup>



c) Egy sajátos kihívás: a COVID-19 pandémia és a centralizáció

Az egészségügyi ellátórendszerek működésére jelentős hatást gyakorolt a 2019-ben kezdődő COVID-19 pandémia. A világjárvány és az arra adott válaszok, ugyanis jelentősen érintették az egészségügy teljes spektrumát. A járvány a kézirat lezárásakor még nem ért véget, hatásai azonban már érzékelhetőek, azonban azok értékelése – figyelemmel arra, hogy egy jelenleg is változó helyzetről van szó – még csak most kezdődött el.

A COVID-19 pandémia elsődlegesen a *decentralizált rendszerekre* hatott, elsősorban az ellátórendszer *centralizációjának* erősítésével. Ez a centralizáció – a járvány okozta kihívások gyors kezelésének igényére figyelemmel – általában *nem járt az ellátásért való felelősség megváltoztatásával*, az önkormányzati szolgáltatás-szervezésen alapuló rendszerekben a fenntartói jogokat még időlegesen sem vonták el a helyi közösségektől,<sup>569</sup> azonban az adott ország alkotmányos rendszerétől függően a veszélyhelyzettel, vagy a sajátos egészségügyi (járványügyi) intézkedésekkel és az azokkal kapcsolatos pénzügyi kérdésekkel kapcsolatos intézkedések jelentős mértékben központosították az egészségügyi ellátórendszer működését. A centralizációs tendenciák nem a szolgáltatások általános jogi szabályainak változásával, hanem egyrészt a pandémiás helyzet kezeléséhez kapcsolódó központi pénzalapok létesítésével jelentek meg, amelyek elosztásának főbb kereteit a központi kormányzat szabta meg, s amelyek működése

<sup>568</sup> Forrás: Saját szerkesztés az Eurostat [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth\\_sha11\\_hf&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth_sha11_hf&lang=en), letöltés ideje: 2019. szeptember 23.) adatai alapján.

<sup>569</sup> Így Finnországban a COVID-19 pandémia ellenére sem vonták el az önkormányzati hatásköröket, a fenntartók továbbra is a helyi-területi önkormányzatok létező társulásai maradtak. Ld. H. TIIRINKI – L.-K. TYNKKYNNEN – M. SOVALA – S. ATKINS – M. KOIVUSALO – P. RAUTIAINEN – V. JORMANAINEN – I. KESKIMAKI: COVID-19 pandemic in Finland – preliminary analysis on healthsystem response and economic consequences. *Health Policy & Technology* 4/2020. 650-652.

igazodott a centrumból szervezett cselekvésekhez, lényegében azok helyi implementációját segítették elő.<sup>570</sup> A másik fő centralizációs eszközt a központi igazgatás és az államigazgatás helyi szerveinek szolgáltatás-szervezési szerepkörének erősítése jelentette. A fenti mintát követő országokban – jóllehet az egészségügyi ellátások megszervezésének közjogi felelőssége továbbra is a – jellemzően területi (regionális) – önkormányzatok hatásköre maradt, ám a COVID-19 pandémiára tekintettel az egyes központi és területi államigazgatási szervek – jellemzően az államigazgatás veszélyhelyzeti, vagy a sajátos járványügyi különleges intézkedési jogkörei alapján – a kapacitás-szabályozás, a gyógyszerellátás és az ellátási utak kialakítása körében kaptak olyan többletjogosítványokat, amelyek révén az önkormányzatok felelőssége és döntési szabadsága nagyon nagy mértékben leszűkül, szinte el is tűnt.<sup>571</sup>

Jóllehet, a disszertáció alapvetően az önkormányzati feladatellátás változásait vizsgálja, de ki kell emelni, hogy a COVID-19 nemcsak az államigazgatási és a helyi önkormányzati alrendszerek viszonyainak tekintetében hozott változásokat, hanem a védekezés jelentős költségeire és az összehangolási igényeire tekintettel egyrészt a szövetségi felépítésű államokon belül is erősítette a szövetségi szint szerepét a tagállami szintével szemben, még akkor is, ha az egészségügyi ellátórendszerben a tagállami szintnek kiemelkedően fontos hatáskörei voltak.<sup>572</sup> A szupranacionális együttműködésekben is megjelentek ennek hatásai: jóllehet, az utazási korlátozások általában a rendszereken belüli kohézió ellen hatottak, azonban megjelentek ezen rendszerekben a közös védekezést elősegítő, szolidaritási jellegű pénzügyi eszközök és megoldások is.<sup>573</sup>

### 3. Az Európai Unió jogának és politikáinak hatása az önkormányzati egészségügyi szolgáltatási feladatellátásra

Az egészségügyi önkormányzati feladatellátás területén jól láthat, hogy a szolgáltatási tartalmak tekintetében – a szociális területhez hasonlóan – egyfajta *konvergencia* folyamat rajzolódik ki, s hogy a rendszereket érő kihívások is hasonlóak, amelyekre gyakran a korábban eltérő modellt alkalmazó államok is hasonló módon reagálnak. Mindezekre figyelemmel a következőkben azt szeretném megvizsgálni, hogy ezt a folyamatot mennyiben befolyásolta Európában az integráció, azaz az Európai Uniónak az egészségügyi szolgáltatásokat is érintő egészség- és

<sup>570</sup> Így a Koreai Köztársaságban (Dél-Korea) a helyi feladatellátásnak a központi intézkedésekkel való összehangolását segítette elő egy központi támogatási alap, amely egyben a helyi közösségek gyors intézkedéseinek előmozdítását is szolgálta, ugyanis a dél-koreai önkormányzati rendszerben a helyi önkormányzatok hatáskörei viszonylag szűkebbek, s a rendelkezésre álló források korlátozottsága miatt nehezebben tudtak reagálni a COVID-19 pandémia okozta kihívásokra. Ld: S. PARK – C. S. MAHER: Government Financial Management and the Coronavirus Pandemic: A Comparative Look at South Korea and the United States. *American Review of Public Administration* 6-7/2020. 593-595.

<sup>571</sup> Erre jelentett jó példát Olaszország, ahol a regionális egészségügyi hatóság mellett a központi kormányzat járványügyi hatásköreinek kibővítése lényegében a COVID-19 pandémia jelentette kihívásokra tekintettel központosította az egészségügyi szolgáltatások megszervezésének a rendszerét. Ld. G. GIARELLI: The Governance of Resilience. How the Health Systems Have Coped with The Covid -19 Pandemic. *Culture e Studi del Sociale* 1/2020. 250-252.

<sup>572</sup> Így Ausztráliában, az Egyesült Államokban, Kanadában és Németországban is erősödött a szövetségi szint szerepe, elsősorban a védekezés összehangolásában, illetve a védekezés anyagi forrásai, eszközei, valamint a személyzet biztosításában, ugyanis még ezekben az államokban is a jelentős tagállami gazdasági erő ellenére is erősödött a szövetségi szont szerepe – igaz, ez különböző mértékű volt a jóléti politikákra, a választott kormányzati modellre és az adott állam politikai rendszerére is figyelemmel. Ld. M. J. ROZELL – C. WILCOX: Federalism in a Time of Plague: How Federal Systems Cope With Pandemic. *American Review of Public Administration* 6-7/2020. 524-525.

<sup>573</sup> Az Európai Unió, mint szupranacionális szervezet COVID-19-cel összefüggő szolidaritási eszközrendszere és megoldásai tekintetében ld. A. DE RUIJTER – R. BEETSMA – B. BURGOON – F. NICOLI – F. VANDENBROUCKE: EU Solidarity and Policy in Fighting Infectious Diseases: State of Play, Obstacles, Citizen Preferences and Ways Forward. *CESifo Working Paper* 8222 (2020) 20-23.

szociálpolitikája és más politikái milyen hatást gyakoroltak az egyes tagállamok önkormányzatai egészségügyi feladatellátására. Elöljáróban ki kell emelni, hogy az Európai Unió nép-egészségügyi politikájával, valamint a szociálpolitikához kötődő egészségpolitikai uniós dimenzió csak későn jelent meg, s hogy e körben a tagállami hatáskörök az elsődlegesek, így az uniós jog hatása – hasonlóan a szociális ellátások körében ismertettekhez – korlátozott.<sup>574</sup> Mindezen megállapítások mellett az integrációnak ez a területe is folyamatosan alakul, s ezen a területen is mind az elsődleges, mind a másodlagos jogban jelentős változásokra és átalakításokra került sor, amelyek az önkormányzati feladatellátásra is kihatottak.

*a) Az uniós jogalkotás hatása a helyi-területi önkormányzatok egészségügyi feladatellátására*

Az egészségügy területét az Európai Unió Alapjogi Chartájának több rendelkezése befolyásolja közvetetten (így az emberi méltóságkörében az orvosi és biológiai szabadságjogok biztosítása),<sup>575</sup> azonban jóval nagyobb jelentősége van annak, hogy a Charta IV. (Szolidaritás) címe 35. cikke – igaz, a nemzeti jogokban megállapított keretek között – elismeri, hogy az Unió minden polgárának joga van a megelőző egészségügyi ellátás igénybevételéhez, valamint az orvosi kezeléshez.<sup>576</sup> Ez a szabályozás továbbra is fenntartja a nemzeti jogok elsődlegességét, hiszen az igénybevétel módját és elveit illetően nem tartalmaz előírásokat. Az Unió számára meghatározott *célkitűzés*, hogy valamennyi uniós tevékenység és annak végrehajtása során törekedni kell az egészségvédelem magas szintjére. Már az Alapjogi Charta szabályai is jelezték, hogy az egészségpolitika meghatározása alapvetően tagállami hatáskörbe tartozik. Ez a megközelítés tükröződik az EUMSZ általános, az Unió hatáskörét meghatározó szabályaiban is, amikor azok kimondják, hogy a tagállamok és az Unió közötti osztott hatáskörök közé csak a „közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatoknak az e szerződésben meghatározott vonatkozásai”<sup>577</sup> tartoznak. Figyelemmel arra, hogy az Alapjogi Charta 35. cikke alapján is az emberi egészségvédelem magas szintjének biztosítása az Unió célkitűzései közé tartozik, az EUMSZ XIV., Népegészségügy címe fontos, a szolgáltatásokat is érintő rendelkezéseket határoz meg, melyek alapján az Unió részt vesz a széles körben terjedő súlyos betegségekkel kapcsolatos tájékoztatásban, oktatásban, kutatásokban; figyelemmel kíséri a határon átnyúló súlyos egészségügyi veszélyeket, és ezek korai előrejelzését. Mindezeket túl az EUMSZ a nép-egészségügyi címben említi az Uniónak a tagállami kábítószer-politikákkal kapcsolatos kiegészítő és összehangoló tevékenységét. Az Unió egyebekben az egészségügy területén – az EUMSZ 6. cikk a) pontja alapján – a tagállami lépéseket támogató, összehangoló, vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására jogosult, azaz az Unió közvetlen magatartása e körben – hasonlóan a szociális ellátások körében alkalmazott modellhez – elsősorban az egészségügyi tevékenységek *nyílt koordinációjára* (Open Method of Coordination – OMC) terjed ki.<sup>578</sup> Azaz, a területi szolgáltatásszervezésben megnyilvánuló, az Unióban jelentkező konvergencia folyamatoknak – a szociális ágazatban felvázoltakhoz hasonlóan – az egyik katalizátora lehet ez a jogilag gyengébb eszköz, amely bizonyos esetekben nagyobb eredményre vezethet, mint a felülről vezérelt jogharmonizáció.<sup>579</sup>

<sup>574</sup> Az Európai Unió hatásköreinek az egészségügyi közszolgáltatásokat érintő megjelenését illetően ld. részletebben: FAZEKAS – KONCZ: *i. m.* 532. lj. 31. és J. CLASEN: Comparative Social Policy and the European Union. In: J. BALDOCK – N. MANNING – S. VICKERSTAFF (eds.): *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2011. 410-411.

<sup>575</sup> Ld. FAZEKAS – KONCZ: *i. m.* 532. lj. 31.

<sup>576</sup> Ld. WALTERMANN: *i. m.* 173. lj. 49-50.

<sup>577</sup> EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés k) pontja

<sup>578</sup> Ld. CLASEN: *i. m.* 574. lj. 411.

<sup>579</sup> Ld. M. KOIVUSALO: We are all in this together – European policies and health systems change. In: P. WILSON (ed.): *Health Care Reform and Globalization. The US, China and Europe in Comparative Perspective*. Routledge,

Az egészségügyi szolgáltatások körében is jelezni kell, hogy az elsődleges jog szociálpolitikai fejezete is kihat a területi egészségügyi közszolgáltatások körére, bár ezen a területen érvényesül a tagállamok elsődlegességének elve. A szociálpolitika körében elsősorban a tagállami szociális védelmi rendszerek koordinációja, s ezzel az egészségügyi pénzübeli és természetbeni ellátások hozzáféréseinek szabályozása gyakorol jelentős hatást az egyes országok területi közszolgáltatási rendszereire. Ezen kívül azt is ki kell emelni, hogy az Európai Szociális Alapból (társ)finanszírozott projektek is fontos szerepet töltenek be az Unió egészségpolitikájának alakításában. Ez a hatás elsősorban a kelet-közép-európai államok egészségpolitikájának befolyásolásában jelentős, figyelemmel arra, hogy az Alapra vonatkozó szabályok alapján a támogatások jelentős részét fogadják ezek, az uniós átlag alatti fejlettséggel rendelkező államok.<sup>580</sup>

Az egészségügyi önkormányzati feladatellátás tekintetében a kifejezetten az EUMSZ X., XI. és XIV. címei alapján alkotott *rendeletek* csak közvetetten befolyásolják a tagállami szolgáltatás-szervezést.<sup>581</sup> A szolgáltatásokat közvetlenül befolyásoló szabályokat ugyanis nem a közegészségügyi (és a szociálpolitikai) fejezeteket szabályozó passzusok, hanem az alapszabadságok (illetve általában a belső piac működését elősegíteni célzó jogharmonizációs intézkedések) és az uniós versenyjog kapcsán megalkotott normák – különösen a dohányreklámra, illetve a dohánykereskedelem szabályozására vonatkozó másodlagos joggal összefüggésben megjelenő, a tagállami és az uniós szabályozási kompetenciák és az azok mögötti érdekek ütközése – körében lelhetők fel.

#### b) Uniós alapszabadságok érvényesülése az egészségügyben

A területi egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatban ki kell emelni, hogy azok *egyben (köz)szolgáltatások* is, így – hasonlóan a szociális ellátásokhoz – az uniós jog bizonyos korlátozásokkal ide kapcsolódóan is alkalmazta a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó szabályokat. Ezek a rendelkezések közvetlen hatást gyakoroltak a területi egészségügyi szolgáltatásokra is, hiszen szélesebb körben tették lehetővé a határon átnyúló egészségügyi szolgáltatások igénybevételét.

Elsőként azonban azt szeretném kiemelni, hogy a *munkaerő szabad áramlása* biztosításának egyik fontos előfeltétele, hogy garantálják a más államban munkát vállaló uniós polgárok hozzáférést a munkavállalás helye szerinti állam szociális védelmi rendszereihez, amelynek részét képezik az egészségügyi ellátórendszerek is. A szolgáltatások igénybevételére erős hatást gyakorolnak a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával kapcsolatos szabályok. Az egészségügyi ellátórendszer alapvetően személyes jellegű szolgáltatásokat biztosít, így szintén a munkaerő szabad áramlásához kapcsolódó egyéb, *munkajogi* jellegű szabályok is befolyásolják a szolgáltatások nyújtását. Végül szintén ennek az alapszabadságnak a részeként, kötődve a szolgáltatások sajátos jellegéhez, az egészségügyi végzettségek elismerésével kapcsolatos rendelkezések is érintik az egészségügy területi közszolgáltatásait. Jóllehet az uniós szabályozás célja, hogy így is elősegítse a munkaerő szabad mozgását, az eltérő képzési struktúrák, elnevezések és rendszerek miatt számos esetben a diplomák kölcsönös elismerésével kapcsolatban erőteljes problémák merülnek fel, ugyanis így azok ekvivalenciája nehezen érvényesíthető. Szintén erős hatást gyakorol a területi közszolgáltatások körére az *áruk szabad áramlá-*

Abingdon (UK)–New York (NY, USA) 2013. 100-101. és T. K. HERVEY–J. V. MCHALE: *Health Law and the European Union*. Cambridge University Press, Cambridge 2004. 412-413.

<sup>580</sup> Ld. KOIVUSALO: *i. m.* 579. l. 113-115. és A. HEMERICK: European welfare states in motion: from social protection to social investment. In: J. M. MAGONE (ed.): *Routledge Handbook on European Politics*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2015. 650.

<sup>581</sup> Így például a népegészségügyi jogalapon megalkotott rendeletek elsősorban az európai közegészségügy körében határoznak meg ilyen jellegű rendelkezéseket. Ld. FAZEKAS – KONCZ: *i. m.* 532. l. 31.

sára vonatkozó szabályozás, amely a gyógyításhoz szükséges termékek forgalmát érinti első sorban. Továbbá a versenyjog, valamint az állami támogatásokra és a regionális fejlesztésekre vonatkozó szabályok is hatást gyakorolnak a fenti rendszerre. Az egészségügyi szolgáltatások és az áruk sajátos jellegére figyelemmel, a közegészségügy érintettsége, és így a közegészségügyi klauzula alkalmazhatósága miatt *sajátos, a tagállamok számára szélesebb körű korlátozások biztosítását lehetővé tevő rezsimit képeznek az uniós jogon belül.*<sup>582</sup>

i) *Az egészségügy mint sajátos szolgáltatás*

A szolgáltatás fogalmát az EUMSZ 57. cikke (az EKSz korábbi 50. cikke) határozza meg, eszerint „[a] Szerződések alkalmazásában „szolgáltatás” a rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás, ha nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá.” Mivel az egészségügyi ellátások egy jó része (elsősorban a gyógyszer és gyógyászati segédeszköz biztosításán kívüli, ún. személyes jellegű ellátások) nem tartozott az áru, a tőke és a személyek szabad mozgása hatálya alá, valamint a fenti szolgáltatásokat díjazás ellenében nyújtották a szolgáltatók, amely díjazást – az adott állam szociális rendszerétől függően – általában a központi költségvetés, vagy valamilyen közjogi biztosító finanszírozta<sup>583</sup>, ezért már korán felmerült a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó szabályok alkalmazásának kérdése. A jóléti szolgáltatások (így az egészségügyi ellátások is) – a sajátos helyzetre és az elkülönült szabályozási rezsimekre tekintettel – nem tartoznak a belső piaci (általános) szolgáltatási irányelv – a 2006/123/EK irányelv – hatálya alá.

Az egészségügyi szolgáltatások finanszírozására jelentős hatást gyakoroltak az ún. „biztosítási irányelvek” is. A piaci alapú biztosítóknak az egészségügyi szolgáltatások terén történő, lényegében kiegészítő jellegű szolgáltatást nyújtó megjelenését szélesebb körben tette lehetővé az első nem-életbiztosítási irányelv (73/229/EGK irányelv). A „harmadik nem-életbiztosítási irányelv” (92/49/EGK) irányelv által kialakított egységes engedélyezési rendszer és az irányelv új szabályai tovább bővítették a korábban biztosított lehetőséget. Így az egészségügyi ellátások biztosítására is kiterjedő (magán)biztosítási szektor európai piacát széles körben liberalizálták, amely kihatott az egészségügyi szolgáltatásokra is, ugyanis ezzel végső soron ezekben a szolgáltatásokban is kezdett megjelenni – igaz, csak korlátozottan – egyfajta európai szintű verseny, amely közvetetten a közjogi szervezetek – így az önkormányzatok által – nyújtott szolgáltatásokra is hatást gyakorolt.<sup>584</sup> Az egyik első ítélet, amely megnyitotta annak a lehetőségét, hogy az egészségügyi szolgáltatások körében is alkalmazzák a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó szabályokat, az a *Luisi & Carbone* eset<sup>585</sup> volt. Ebben az ügyben általában jelezték, hogy azok az esetek is az EGK szerződés szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alatt állnak, amelyekben egy személy azért utazik más országba, hogy ott egészségügyi és orvosi szolgáltatást vegyen igénybe. Ezt a jogot az Európai Közösségek Bíróságának álláspontja szerint nem lehet jogellenesen korlátozni. Figyelemmel arra, hogy ezek, a Bíróság által felülvizsgált korlátozások csak fizetési jellegűek voltak, ezért ez a jogeset közvetlen hatást nem gyakorolt.<sup>586</sup> A fenti elvi keretek között elsőként a már hivatkozott *Grogan* ügyben mondta ki a luxemburgi bíróság, hogy az egészségügyi jellegű ellátások – az adott esetben a művi vetéléssel kapcsolatos ellátások – *szolgáltatásnak minősülnek* a szolgáltató és az

<sup>582</sup> Hasonlóan: HERVEY – MCHALE: i. m. 579. lj. 70.

<sup>583</sup> Ld. FAZEKAS – KONCZ: i. m. 532. lj. 52-54.

<sup>584</sup> Ld. A. P. DEN EXETER: *Health Care Law-making in Central and Eastern Europe. Review of a Legal-Theoretical Model*. Intersentia, Antwerp – Oxford – New York 2002. 274-275. A magánjogi egészségbiztosítási szerződésnek a magyar ellátórendszerre gyakorolt hatásait részben elemzi: TÓKEY B.: *Az egészségbiztosítási szerződés*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015. 310-315.

<sup>585</sup> C-286/82. és C-26/83. sz. Luisi és Carbone ítélet

<sup>586</sup> A Luisi és Carbone eset hatásainak részletes elemzését illetően ld. L. NISTOR: *Public Services and the European Union. Healthcare, Health Insurance and Education Services*. T.M.C. Asser Press, The Hague 2011. 36.

ellátott közötti közvetlen gazdasági kapcsolatra figyelemmel, így arra is alkalmazni kell a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó szabályokat. Ezzel a Bíróság egyértelműen elismerte a *magánfinanszírozású* egészségügyi ellátások szolgáltatás jellegét.<sup>587</sup> Kérdéses volt, hogy a *társadalombiztosítási* ellátások is bevonhatóak-e ebbe a körbe. Az Európai Bíróság a fenti *Kohll* ügyben ismerte el azt, hogy a társadalombiztosítás által finanszírozott ellátásokat is a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó rezsim hatálya alá lehet vonni. Jóllehet ezzel lehetővé vált, hogy más tagállamban is igénybe lehessen venni az ellátásokat, de a Bíróság nem hagyta figyelmen kívül azt sem, hogy a jóléti rendszerek kialakítása elsősorban az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, így nem minősítette alapelvi szinten az uniós joggal ellentétesnek azt a szabályozást, amely a szolgáltatás igénybevételét előzetes engedélyhez kötötte.<sup>588</sup> Ezt a folyamatot erősítették a 2000-es évek első évtizedének végétől kezdődően hozott – a 4. fejezetben már részletesen bemutatott – ítéletek, amelyek egyre szélesebb körben tette lehetővé a nemzeti korlátozások alkalmazását.

Az egészségügyi ellátások szolgáltatásként történő értelmezésével, valamint a később bemutatandó versenyjogi gyakorlattal összefüggő változások eredményeként az Európai Parlament és Tanács a határon átnyúló egészségügyi szolgáltatások tárgykörében egy irányelvet (2011/24/EU irányelv) alkotott, azaz elindult e témakör uniós szintű jogharmonizációja útján.<sup>589</sup>

A harmonizáció alapját az egyre inkább egységes megítélés jelentette, s az új irányelv az ellátásokhoz való hozzáférést már nem a szociálpolitikára, illetve a biztonsági rendszerek koordinációjára, vagy a népegészségügyi felhatalmazásokra alapozva képzelte el, hanem azon túlmutatóan, *a szolgáltatások szabad mozgása tekintetében szabályozza a kérdést*.<sup>590</sup> Az irányelv a korábbi ítéletekkel összhangban megnyitja a lehetőséget az Európai Unió – a szabályozás tárgyára figyelemmel annál szélesebb körben, ténylegesen az Európai Gazdasági Térség – polgárainak, hogy más tagállamban is igénybe vehessenek egészségügyi szolgáltatásokat. Erre korábban is lehetőség volt, azonban a *Kohll* esetben meghatározottakra figyelemmel az irányelv rögzíti, hogy az igénybe vevő államának finanszírozó szerve köteles megtéríteni a szolgáltatás költségeit. A megtérítési kötelezettség csak az igénybe vevő országa szerinti finanszírozási mértékig terjedhet, ha azonban alacsonyabb a szolgáltatás helye szerinti országban alkalmazott költség, akkor ezt nem haladhatja meg a megtérítés mértéke. A szabályozás alapján a költségeket a *beteg előlegezi meg*, s ő kapja az irányelv szerinti visszatérítést. Összhangban a *Geraets-Smits* ügyben megfogalmazottakkal, ez a szabályozás nem zárja ki a tagállamok számára azon eszközök alkalmazását, amelyek a tagállami egészségügyi kapacitások tervezhetőségét, fenntarthatóság és ésszerű határok közötti bővítését biztosítják. Ennek egyik elemeként az irányelv előírja, hogy a kórházi és a kiemelt – különleges, költséges – ellátásoknál a finanszírozó hatóság előzetes egyetértése szükséges.<sup>591</sup> Az irányelv széles körben megeremtette a határon túli szolgáltatások igénybevételének lehetőségét. Az uniós jogalkotó szándékai szerint ennek révén erősödik a szolgáltatók közötti verseny, amely területi szinten javíthatja a szolgáltatások színvonalát. Másrészt az egységesülő piac a kapacitások elosztásának kiegyenlítését is segítheti, azaz

<sup>587</sup> Ld. részletesebben: T. K. HERVEY: If Only It Were So Simple: Public Law Services and EU Law. In: M. CREMONA (ed.): *Market Integration and Public Services in the European Union*. Oxford University Press, Oxford 2011. 221.

<sup>588</sup> Lásd: C-157/99. sz. Geraets-Smits ítélet.

<sup>589</sup> A fenti átalakulást ld. részletesebben: É. GELLÉRNÉ LUKÁCS – L. GYENEI: Cross-Border Healthcare in the European Union. In: P. L. LÁNCZOS – K. DEBISSO – L. GYENEY – M. SZABÓ (eds.): *Union Policies*. Eleven Publishing, Hague 2016. 177-180.

<sup>590</sup> Ld. részletesebben: M. PEETERS: Free Movement of Patients: Directive 2011/24 on the Application of Patient's Rights in Cross-Border Healthcare. *European Journal of Health Law* 1/2012. 29.

<sup>591</sup> Ld. FAZEKAS – KONCZ: i. m. 532. lj. 52-53.

a mérethatékonyság kialakítása révén a nagyobb rendszerben csökkenhetnek a várólisták, hiszen a betegek olyan helyeken vehetik igénybe az ellátást, ahol rövidebb a várakozási idő.<sup>592</sup> Mindezek mellett a határokon átnyúló ellátás igénybevételének, így az „egységes európai egészségügyi piac” kialakulásának erős korlátját jelentik továbbra is a nyelvi különbségek, a határon átnyúló szolgáltatással kapcsolatos információk hiánya, valamint az elszámolás és megtérítés bonyolult szabályai az egyes nemzeti jogokban.<sup>593</sup> (A szakirodalom kiemeli, hogy a „klasszikus” határon átnyúló szolgáltatások igénybe vevői, azaz az adott állam ellátórendszere által külföldre irányítottak köre, valamint elsősorban a saját kezdeményezésre külföldi szolgáltatást igénybe vevők köre viszonylag szűkebb, és nem került sor jelentősebb piacnyitásra. Az új szabályok érvényesülése még viszonylag rövidebb időre tekint vissza, de a korábbi bírói gyakorlatban kialakult hasonló elvek nyomán lezajlott változások elsősorban a határmenti szolgáltatók esetében jelentettek lényegesebb hatást. Különösen ez azokra a területekre igaz, ahol nincsenek jelentős nyelvi akadályok, például, ha hasonló, vagy megegyező nyelv használata bevett a határ mindkét oldalán. Ezért mondhatjuk, hogy a területi egészségügyi szolgáltatásokra elsősorban a határmenti régiókban gyakorolt hatást a piac – legalábbis részleges – megnyitása.<sup>594</sup>

ii) *A munkaerő szabad áramlásának hatása a helyi-területi önkormányzatok feladatellátására*

Az egészségügyi ellátásokkal kapcsolatos uniós szabályozás gyökerei a munkaerő szabad áramlásához kötődnek. A szociális rendszerek koordinációjának alapja a munkaerő szabad áramlásának biztosítása, azon belül is elsősorban a munkaerő-vándorlás korlátainak lebontása volt. Ennek részét jelentette az egészségbiztosítási ellátások koordinációja is. Ahogyan már a II. rész 4. fejezetében jeleztem, jelenleg a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet tisztázza az előbbi viszonyokat. Ezen rendeletek filozófiája az volt, hogy a migráns munkavállalót a honos munkavállalóval azonos helyzetbe hozzák a szociális biztonsági rendszerek ellátásai tekintetében. Figyelemmel erre a célkitűzésre, a határon átnyúló egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatban a 883/2004/EK rendelet *két esetben* teszi lehetővé a nem honos tagállam szerinti szociális ellátás igénybevételét. Egyrészt az *eseti ellátásokat* illetően, melyek a más tagállamban tartózkodás alatti időszak során felmerülő azonnali, nem tervezett, nem halasztható beavatkozást igénylő ellátásokat foglalják magukba. Másrészt a *hiánypótló ellátásokat* biztosítja, amelyeket az egészségbiztosítási szerv előzetesen engedélyez (E112, vagy S2 lapon). Annak érdekében, hogy az ellátott azonos helyzetben legyen az igénybevétel államának ellátottaival, e körben a biztosító a teljes költséget – az adott állam egészségbiztosítási joga által előírt önrész kivételével – megtéríti az igénybevétel állama szerinti biztosítónak, amely a szolgáltatások költségeit közvetlenül kifizeti a szolgáltatónak. Az eseti ellátások köre viszonylag kisebb hatást gyakorolt az ellátórendszerekre, ugyanis ezek – miként

<sup>592</sup> Az irányelvvel elérni kívánt hatások tekintetében ld. W. LAMPING: European Union Health Care Policy. In: S. L. GREER –P. KURZER (eds.): *European Union Public Health Policy: regional and Global Trends*. Routledge, Abingdon (UK)–New York (NY, USA) 2013. 23-24.

<sup>593</sup> Az irányelv hatásainak várható korlátairól és az első évek tapasztalatairól ld. részletesebben: H. J. MEYER: Current Legislation on Cross-Border Health Care in European Union. In: I. G. COHEN (ed.): *The Globalization and Health Care. Legal and Ethical Issues*. Oxford University Press, Oxford 2013. 102.

<sup>594</sup> Az irányelv első éveinek tapasztalatai igazolták a piacegységesítő hatások várható korlátozottságát előrejelző elemzéseket. Ld. D. SINDBJERG MARTINSEN: Governing EU health law and policy – on governance and legislative politics. In: T. K. HERVEY – C. A. YOUNG – L. E. BISHOP (eds.): *Research Handbook on EU Health Law and Policy*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2017. 53-56. Magyarország esetében – a szakirodalom alapján – elsősorban a térítésköteles egészségügyi ellátások tekintetében jelenik meg erősebben a határon átnyúló ellátás, így különösen a fogászati szolgáltatásoknál nagyobb a magyar szolgáltatási export mértéke. Ld. FAZEKAS – KONCZ: *i. m.* 532. l. 52-53. Azonban ennek az exportnak a jelentős része nem az egészségügy körében jelenik meg, hanem az igénybe vett szállás, étkezés, utazás költségei a turizmus és a közlekedés adatainál.

a 1408/71/EGK, majd a 883/2004/EK rendelet is rögzítette – jellemzően sürgősségi vagy sürgősségi jellegű ellátások, így az igénybevételükre azért van szükség, mert egy másként nem kezelhető egészségügyi helyzet áll elő. Elvileg nagyobb hatást gyakorolhattak volna az E112 vagy az S2 lappal igénybe vehető, előzetesen engedélyezett ellátások, figyelemmel arra, hogy ezek minden esetben teljes társadalombiztosítási finanszírozással járnak. Azonban a viszonylag szűken megszabott keretek, valamint az engedélyezési előírás és a teljes biztosítási költség megtérítésének elve – mely költséget akkor is meg kell fizetni, ha a hazainál lényegesen magasabb vagy magasabb lenne a juttatás – miatt ezeket az eszközöket kisebb körben alkalmazták. A rendelet alapján előbbiek alkalmazására akkor került sor, ha valamely ritkább betegség gyógyítására, vagy bonyolult kezelésre, vagy mindkettőre az adott tagállamban nem volt lehetőség, így ezek végső soron csak egy szűkebb szegmens tekintetében segítették elő az egységes európai humánszolgáltatási piac kialakulását.

A munkavállalók szabad mozgásának és az uniós népegészségügyi szabályozás keretei között alkották meg azokat a rendelkezéseket, amelyek *az egészségügyi képesítések elismerésére* vonatkoznak. E körben is érvényesült a közegészségügyi kivétel, azaz a rendelkezések célja, hogy biztosítsák az egészségügyi végzettséggel rendelkező munkavállalók mozgását az Unión belül, úgy, hogy azok a megfelelő ismeretekkel és képzettségekkel is rendelkezzenek.<sup>595</sup>

iii) *Az áruk szabad mozgásának hatása a helyi önkormányzati feladatellátásra*

A helyi önkormányzati egészségügyi feladatellátásra az előbbiekhez képest kisebb hatással van az áruk szabad mozgásának biztosítása. Az EUMSZ 28. cikke (az EKSz korábbi 23. cikke) rögzíti, hogy az Unió vámunió, amely a teljes árukereskedelemre kiterjed. Az áruk szabad mozgása magában foglalja a vámok, mennyiségi korlátozások, valamint az ezekkel egyenértékű rendelkezések tilalmát (EUMSZ 34. cikk) is. Ennek megfelelően az áruk szabad mozgása elvének alkalmazása kiterjed a gyógyításhoz szükséges áruk, eszközök forgalmára, azon belül is elsősorban a gyógyszerek és a gyógyászati segédeszközök forgalmára. Az egyes alapszabadságok fontos korlátját jelenti a *közegészségügyi kivétel (EUMSZ 36. cikk az áruknál)*. Az Európai Bíróság álláspontja szerint azonban a gyógyszerek és a gyógyászati segédeszközök tekintetében is alkalmazni kell ezt az elvet. Előbbi eme áruk kereskedelme mellett kihatott a szolgáltatások *finanszírozásának rendszerére is*, hiszen több esetben az Európai Bíróság vámokkal vagy mennyiségi korlátozásokkal azonos hatályú rendelkezésnek minősített finanszírozási jellegű szabályokat is.<sup>596</sup> Ennek megfelelően a *Decker* esetben a Bíróság kimondta, hogy az áruk szabad mozgásának elvébe ütközik az, ha a Belgiumban vásárolt szemüveg árához nem nyújt térítést a luxemburgi társadalombiztosítási szerv.<sup>597</sup> Hasonlóan a gyógyszerpiac terén a csomagküldő vállalkozások abszolút tilalma szintén az áruk szabad mozgásának szabadságát sérti.<sup>598</sup> Mindezek miatt az áruk szabad áramlásának elve révén az európai térségben elsősorban a gyógyszerpiacon erősödött a verseny, s vált egységesebbé a piac,<sup>599</sup> így ezek a szabályok az önkormányzatok szolgáltatás-szervezői feladatellátására csak közvetett hatást gyakoroltak.

iv) *A közegészségügyi kivétel alkalmazhatósága*

Az Unió, valamint szervei jogalkalmazásában az 1990-es évek második felében erősen jelentkeztek a piacbarát megoldások. A piaci elvek érvényesítésének, a széles körű liberalizációnak az 1. pontban jelzett, a tagállamok hatáskörének elsődlegességét rögzítő szabály mellett az is jelentős akadályt jelentette, hogy az egyes szabadságokkal és szakpolitikákkal kapcsolatos

<sup>595</sup> Ld. részletesebben: HERVEY – MCHALE: *i. m.* 579. lj. 418-420.

<sup>596</sup> Ld. WALTERMANN: *i. m.* 173. lj. 44-45.

<sup>597</sup> Lásd: C-120/95. sz. Decker ítélet.

<sup>598</sup> Lásd: C-322/01. sz. Deutscher Apothekerverband ítélet.

<sup>599</sup> Ld. M. DAWSON: *i. m.* 433. lj. 171-172.



– gyakran elsődleges joganyagbeli – szabályok a közegészségügy kérdéskörét a közösségi szabályozás és egységesítés alóli *kivételként* határozták meg. Az előzőekben is látható volt, hogy mind a szolgáltatások, mind az áruk szabad mozgása kapcsán jellemzően az *általános és feltétlen tilalmakat minősítették elfogadhatatlannak* a Bíróság gyakorlatában. A nem teljes és feltétlen tilalmak esetében a Bíróság a közegészségügyi indokra tekintettel bizonyos korlátozásokat megengedhetőnek tartott. A korlátozások megítélése körében a Bíróság – más korlátozásokhoz hasonlóan – a négy alapszabadságot csorbitó intézkedések *hatékonyságát* vizsgálta, azaz, ha egy tagállam nem tudta bizonyítani, hogy korlátozó intézkedése számottevően a közegészség javítását szolgálja, akkor nagy valószínűséggel nem lehetett pernyertes.<sup>600</sup>

Ezzel a hatékonysági, lényegében szükségszerűségi és arányossági teszttel a közegészségügyi klauzula más területeken is, a területi egészségügyi szolgáltatásokra is kiható ügyek korlátozását tette lehetővé. Így az Európai Bíróság – éppen a közegészségügy védelmében – fogadta el, s állapította meg, hogy az orvosok kötelező németországi nyugdíjaztatása összhangban áll az antidiszkriminációs rendelkezésekkel.<sup>601</sup> Mindezekre tekintettel az 1990-es évek piacbarát fordulata után az egészségügyi szolgáltatások körében nem játszódtott le a közjogias és államközponthú megoldásokat preferáló „csendes fordulat”<sup>602</sup>, ugyanis ezek a szabályok csak korlátozott nyitást tettek lehetővé, így nem volt szükség a piaci rendszerek átalakítására, mivel azok nem is alakulhattak ki.

*c) A versenyjogi rendelkezések alkalmazhatóságának hatása az önkormányzati feladatellátás rendszerére*

Az uniós jognak a területi egészségügyi szolgáltatásokra gyakorolt viszonylag szűkebb hatásának *versenyjogi okai* is voltak. A piaci megoldások alkalmazását jelentősen elősegíthette volna, ha az Európai Bíróság az egészségügyi szolgáltatások ellátását finanszírozó szervezeteket gazdálkodó jellegűeknek minősíti. Ebben az esetben ugyanis ezekre a szervezetekre is alkalmazni kellett volna a tágabb értelemben vett versenyjogi politikák – így a versenyjog mellett elsősorban a közbeszerzések és az állami támogatások jogának – rezsimeit is. Az Európai Bíróság azonban következetes volt abban, hogy az *egészségbiztosítási szervezet nem minősítette vállalkozásnak*. Elsőként ezt a Bíróság a Poucet és Pistre ítéletében<sup>603</sup> mondta ki. Az AOK Bundesverband döntésében<sup>604</sup> azt is rögzítette, hogy ezeknek a biztosítóknak a szövetségei sem tekinthetők vállalkozásnak. Az INAIL esetben<sup>605</sup> pedig nem tartotta a versenyjogi szabályokkal ellentétesnek azt, ha egy országban csak egy balesetbiztosítási szerv működik. A közegészségügyi klauzula alkalmazásával az *egészségügyi közbeszerzés* tekintetében sajátos, külön rezsimeket jelentő szabályozás alakult ki, amely csak korlátozott piaci nyitást tett lehetővé.<sup>606</sup> Mindezek alapján a versenyjogi szabályok csak korlátozott mértékű verseny kialakítására adtak lehetőséget, azonban 2010/11-et követően itt nem került sor jelentős változásra.

<sup>600</sup> Így a C-170/04. sz. Rosengren and Others v. Rikssåklagaren esetben nem tartották összhangban állónak az uniós normákkal a svéd állampolgárok alkoholimportját korlátozó szabályt, ugyanis a Bíróság megállapította, hogy ez a rendelkezés nem hat ki érdemben a svéd alkoholfogyasztás szerkezetére és mértékére. Az ítélet hatásainak elemzését illetően ld. G. MOENS – J. TRONE: *Commercial Law of the European Union*. Springer, Dordrecht 2010. 52-53.

<sup>601</sup> Lásd a C-341/08. sz. Domnica Petersen v. Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe esetet, amelyben a közegészségügy védelme érdekében minősítette jogszerűnek azt a német rendelkezést, amely a fogorvosok kötelező nyugdíjazását írta elő a 68. életév betöltésekor. Az ítélet elemzését illetően ld. P. CRAIG – G. DE BÚRCA: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press 2011<sup>5</sup>. 900.

<sup>602</sup> Ld. HORVÁTH M.: i. m. 446. lj. 180.

<sup>603</sup> Lásd a C-159/91. sz. és C-160/91. sz. Poucet és Pistre ítéletet.

<sup>604</sup> Ld. a C-264/01. sz. AOK Bundesverband ítéletet.

<sup>605</sup> Ld. a C-218/00. sz. Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas ítéletet.

<sup>606</sup> Ld. V. HATZOPOULOS – H. STERGIOU: Public Procurement Law and Health Care: From Theory to Practice. In: J. W. VAN DE GRONDEN – E. SZYSZCZAK – U. NEERGARD – M. KRAJEWSKI (eds.): *Health Care and EU Law*. T.M.C. Asser Press, The Hague 2011. 416-419.

d) *Az Európai Unió monetáris és fiskális politikái: divergencia vagy konvergencia?*

A szociális szolgáltatásokkal kapcsolatban már részletesen bemutattam a 4. fejezet 5. alfejezete b) pontjának v) alpontjában, hogy az Európai Unió különféle szakpolitikái általában miként csökkentették a jóléti ellátórendszerek közötti szabályozási különbségeket, így az Unió különféle politikái a rendszerek *konvergenciájának* irányába hatottak, azonban a fiskális és monetáris politika egyfajta ellentétes hatást is gyakorolt: az Európai Unió centruma és belső periferiája között egyfajta divergencia jelent meg a tényleges szolgáltatás-nyújtás színvonala körében. A szociális kiadások körében jeleztem, hogy az euró, mint egységes fizetőeszköz bevezetéséhez kapcsolódóan kialakított ún. „maastrichti kritériumok” a tagállami fiskális politikákra is fontos hatást gyakoroltak. Miként ezt már a 4. fejezet hivatkozott pontjában is jeleztem, az Európai Unió ezen szakpolitikája az egyes jóléti rendszerek *működését döntően befolyásolta*. Az előzőekben jelzettek is jól mutatják, hogy az egészségügyi közszolgáltatások viszonylag költséges ellátások, amelyek az egyes tagállamok költségvetési kiadásainak fontos összetevői, így a költségvetési kiadások csökkentése körében általában az egészségügyi kiadások csökkentése is megjelenik célkitűzésként.<sup>607</sup> Mindezekre tekintettel a jelentősebb költségvetési hiánnyal rendelkező, a belső periferiához tartozó, euróövezeti, vagy az euróövezethez csatlakozni kívánó országokban a 2008-2009-es válságot követően a restriktív költségvetési politika érvényesült, ahogyan ezt már korábban is jeleztem. Így – hasonlóan a jóléti kiadások általános alakulásához – 2012-től kezdődően azt figyelhetjük meg, hogy a jelentősebb gazdasági erővel rendelkező államok jóléti költségei a GDP arányában általában stagnáltak (egyes országokban kisebb mértékű csökkenést figyelhetünk meg, míg voltak olyan államok is, ahol növekedett). Ezzel szemben a dél-európai országokban, valamint a kelet-közép-európai államokban – bizonyos kivételekkel – az egészségügyi kiadások súlya a GDP egészét tekintve csökkent. Ez a csökkenés jelentősebb volt a pénzügyi válsággal küszködő Görögországban, ahol az egészségügyi kiadások aránya 2008-ban a GDP 6,5%-ára terjedt ki, amely arány 2017-re a GDP 5,2%-ára csökkent. Hasonlóképpen, Portugália is jelentős mértékben csökkentette a GDP-hez képest az egészségügyi kiadások arányát: a 2008-as 7,2% 2017-re 6,0%-ra csökkent (ld. a 28. ábrát).

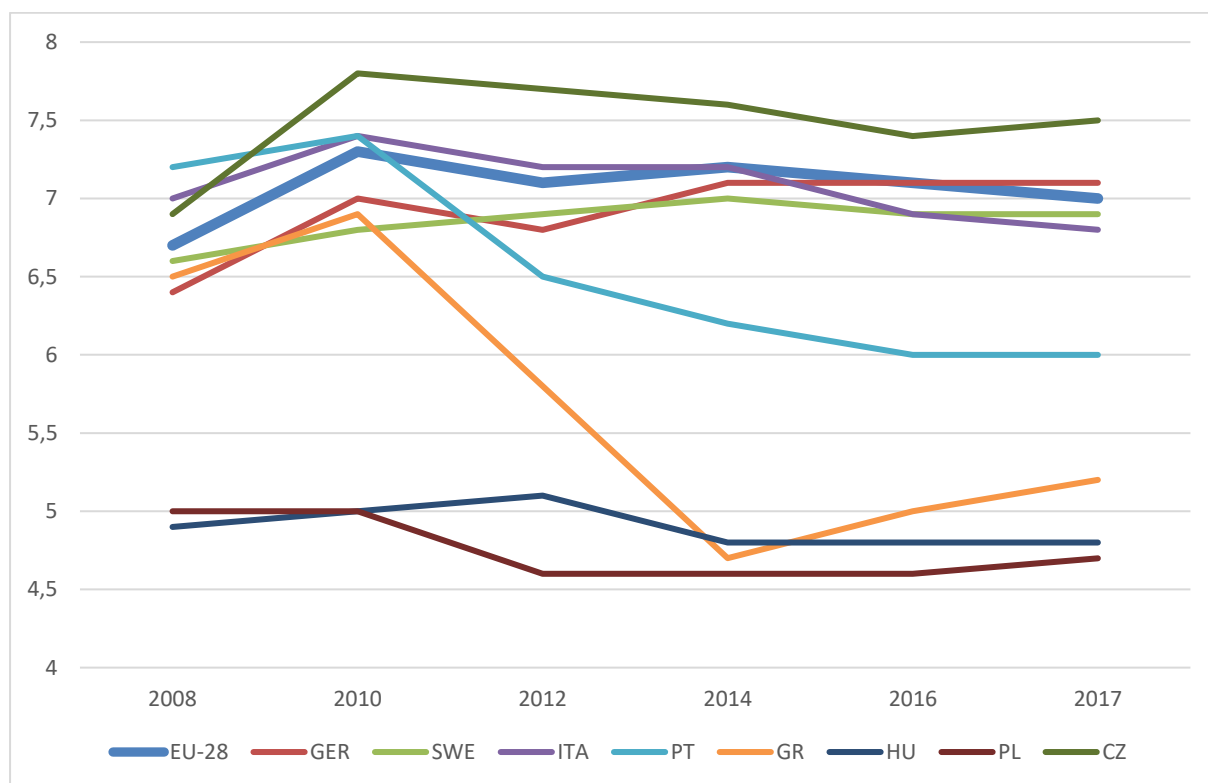
A COVID-19 pandémia kihívásai várhatóan az egészségügyi kiadásokra is jelentősen hatottak. Az előzőekben jelzett, részben az EU monetáris és fiskális politikája által is befolyásolt tendenciákat lényegében felülírta a járványhelyzet. Bár a 2020-as évről – a kézirat lezárásakor - statisztikai adatok még nem állnak rendelkezésre, azonban egyes előzetes felmérések pontosan azt mutatják, hogy a súlyosabb járványügyi helyzet miatt a dél-európai államok egészségügyi kiadásai jelentősen nőttek, így például Spanyolországban – elsősorban a jelentős számú, intenzív kórházi kezelést igénylő beteg miatt – a gyógyító-megelőző ellátásokra fordított összegek jelentősen megnöttek, egyesek szerint akár a kétszeresére is emelkedhettek a járvány első hullámának tetőzésekor (2020. áprilisában).<sup>608</sup> A COVID-19 hatásai, különösen annak az akut járványhelyzet elmúltá utáni időszakra nézve még nehezen láthatóak előre, de nem kizárt annak a lehetősége, hogy a pandémia tartós változásokat hoz az egészségügyi közszolgáltatások körében, amely hatások akár az uniós jog szerepének erősödésével is járhatnak, amelynek már egyes elemei 2020-ban is láthatóvá váltak egyes, rendkívüli szolidaritási támogatási rezsimek kialakulásával. A COVID-19 hatásai azonban ellenirányúak is lehetnek: a nemzeti – a közegészségügyi kivételen alapuló – utazási korlátozások éppen a határon átnyúló egészségügyi szolgáltatási igénybevétele ellen hathatnak, azt korlátozhatják.<sup>609</sup>

<sup>607</sup> Ld. ANDOR L.: *Jóléti válságok, európai válságok*. Noran Libro, Budapest 2017. 80-81.

<sup>608</sup> Ld. G. DANIELE – A. F.M. MARTINANGELI – F. PASSARELLI – W. SAS – L. WINDSTEIGER: Wind of Change? Experimental Survey Evidence on the COVID-19 Shock and SocioPolitical Attitudes in Europe. *Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance Working Paper* 10/2020. 6-7.

<sup>609</sup> Ld. DE RUIJTER – BEETSMA – BURGOON – NICOLI – VANDENBROUCKE: *i. m.* 514. lj. 21-25.

28. ábra Egészségügyi kiadások a GDP százalékában egyes európai országokban (2008-2017)<sup>610</sup>



e) *Összegző gondolatok az uniós jognak az önkormányzati egészségügyi feladatellátásra gyakorolt hatásáról*

Amennyiben az európai uniós jognak a helyi-területi önkormányzatok egészségügyi feladatellátására gyakorolt hatását akarjuk összefoglalni, akkor kiemelhetjük, hogy bár az elmúlt időszakban a piacbarát és versenyt ösztönző eszközök megjelentek, azonban ezek csak korlátozottan érvényesülhettek.

A korlátozott érvényesülés okait jelentős részben meghatározza a tagállami felelősség elsődlegessége, valamint a széles körben alkalmazható közegészségügyi kivétel, továbbá, hogy mindezekre figyelemmel a közösségi versenyjog a finanszírozó szervezeteket nem tekinti vállalkozásoknak, így a legtöbb versenyjogi rendelkezést a tekintetükben nem kell alkalmazni.

A fenti megszorítások ellenére az 1990-es évek során hozott iránymutató döntésekben elismerték, hogy az egészségügyi ellátások szolgáltatások, valamint az egészségügyi áruk forgalma tekintetében is alkalmazni kell az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseket. Kezdetben az Európai Bíróság gyakorlatában megjelenő szabályozási koncepció széles körben elfogadottá vált, s ezen az alapon nyugszik a 2011/24/EU irányelv logikája is, amely egy szűk verseny kialakítására törekszik. A korlátozott verseny így fennmaradt, ám annak köre csak mérsékelten bővült. Ezért ezen a területen csak korlátozottan – elsősorban a külföldi beszerzések és szolgáltatások, valamint a nem honos személyek ellátásokhoz való jogosultsága tekintetében – került sor a közszolgáltatások közjogiasabbá válását elősegítő, a korábbiakban már említett „csendes fordulatra”.

Hasonlóan a szociális szolgáltatások körében lejátszódó változásokra, a fenti, szabályozási jellegű konvergencia mellett bizonyos divergenciára utaló elemek is megjelentek: az EU fiská-

<sup>610</sup> Forrás: Saját szerkesztés az Eurostat [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth\\_sha11\\_hf&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth_sha11_hf&lang=en), letöltés ideje: 2019. szeptember 23.) adatai alapján.

lis és monetáris politikájának eredményeképpen egyes, a belső perifériához tartozó államokban<sup>611</sup> az egészségügyi kiadások GDP-arányos mértéke az EU általános trendjétől ellentétesen jelentősen csökkent. Ezekre a trendekre jelentős hatást gyakorolhat a COVID-19 pandémia, azonban a kézirat lezárásakor rendelkezésre álló adatokból ez nehezen vizsgálható.

Végeredményben tehát a területi egészségügyi szolgáltatások rendszerét az uniós jog részben befolyásolja, a meghatározóak azonban az egyes tagállamok struktúrái.

#### 4. Összegző gondolatok

Amennyiben *általában* tekintünk a területi önkormányzatok szerepére az egyes egészségügyi közszolgáltatásokban, akkor kiemelhetjük, hogy a települési és középszintű önkormányzati egységek az *európai államok többségében fontos szerepet játszanak a szolgáltatások biztosítása kapcsán*. Azaz: az európai országok többsége által követett decentralizált modellben a helyi közösségek felelősek az ellátások biztosításáért. Jellemzően ebben a rendszerben a települések (illetve azok, gyakran kötelező társulásai) kötelesek biztosítani az alapszolgáltatásokat, s jellemzően a középszintű egységek biztosítják a járóbeteg és fekvőbeteg szakellátásokat. *Ez a modell bár tipikus, de nem kizárólagos: széles körben az államigazgatás felelős az ellátások végső soron történő biztosításáért is*. Ebben az esetben – azaz a centralizált modellek tekintetében – az önkormányzatok nem, vagy csak korlátozott körben (tervezés, valamint az alapellátások biztosítása) rendelkeznek egészségügyi szolgáltatási feladatokkal.

Amennyiben az önkormányzatok rendelkeznek egészségügyi szolgáltatásszervezési feladat- és hatáskörökkel, az rendszerint *az ellátásért való közjogi felelősségre* terjed ki, s általában nem (vagy csak nagyon korlátozott körben) foglal magában kapacitásszabályozói jogköröket. Az ugyanis általában egy centrálisan működtetett rendszeren keresztül történik.

Az általános összegzések kialakítását megnehezíti, hogy a különböző európai államok rendkívül eltérő szociális, egészségügyi és önkormányzati rendszerekkel rendelkeznek. Azonban az eltérő rendszerek tekintetében – ha az igazgatásszervezési formákra, a szolgáltatásért való felelősség rendezésére tekintünk – gyakran, igazgatásszervezési szempontból rendkívül hasonló megoldások alakulhatnak ki. Amennyiben azonban a rendszerek egészére tekintünk, akkor azonnal nyilvánvalóvá válik, hogy ez a hasonlóság csak látszólagos, ugyanis a hasonló forma mögött eltérő modellű és működésű rendszert láthatunk.

Az egyes rendszereket érő kihívások azonban nagyon hasonlóak: az európai társadalmi változások – az elöregedés, a közszolgáltatási rendszerek finanszírozhatóságának és hatékonyságának javítása – Európa egészében fontos kérdés. Egyrészt az önkormányzati rendszerek megújítására irányuló reformok többségének középpontjában is a helyi közszolgáltatások hatékonyabb nyújtását elősegítő szervezet kialakítása áll, másrészt az egészségügyi reformok is az ágazat ellátásainak jobb biztosítására irányultak. Gyakran ezek a reformok egyben a közkiadások mérséklését is célozták.

Amennyiben a kihívásokra adott válaszokra tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy az önkormányzati reformokban a mérethatékonyság erősítése mellett a *verseny* elősegítése, e a rugalmas ellátórendszer kialakítása jelent meg célként.

Az egészségügyi reformok is a versenyhez hasonló helyzetek kialakítását célozták: általában a szolgáltatók, egyes államok esetében azonban a biztosítók tekintetében is. Így a különféle reformok középpontjában a *közigazgatás szerződéses viszonyainak erősítése állt*.<sup>612</sup> A verseny kialakítása azonban elképzelhetetlen bizonyos mértékű *decentralizáció nélkül*. Így az elmúlt évtizedekben általános európai tendenciának tekinthető a decentralizáció, amely egyrészt megnyilvánult az ellátási felelősségnek az önkormányzatokra telepítésében, az önkormányzatoknak

<sup>611</sup> Ld. ANDOR L.: *i.m.* 607. l.j. 79-80.

<sup>612</sup> Ld. részletesebben: NAGY: *i. m.* 110. l.j. 189-190.

az ellátás tervezésébe történő bevonásában. Ha a decentralizáció tágabb értelmű fogalmát használjuk, akkor végső soron a nem állami szolgáltatók szélesebb körű bevonása is az ellátórendszerek központosítottságának oldását jelentette. A decentralizációval szemben azonban egyes országokban – éppen a hatékonyabb szolgáltatási szervezet kialakításának céljából – centralizációs tendenciák is jelentkeztek, azonban ezek – a 2011/12-es magyarországi változások kivételével – szűkebb körben érvényesültek, mint a rendszer rugalmasabbá tételét célzó, a versenyt erősítő „szétpontosító” jellegű folyamatok. A centralizáció gyakoribb formáját a központosítás „finomabb”, indirekt eszközei jelentették, amikor is a központi szabályozás kiterjesztésével és bővítésével szűkítették a helyi-területi önkormányzatok szolgáltatásszervezési mozgásterét. A centralizáció mellett egyes államokban megjelentek a *koncentrációs* tendenciák is, amelyek keretében az önkormányzati rendszeren belül kívántak nagyobb és hatékonyabb egységeket kialakítani. A centralizációs és koncentrációs tendenciákat 2020-ban jelentősen felerősítette a COVID-19 pandémia okozta helyzet.

Mivel a kihívások folyamatosan érvényesülnek, ezért valamennyi európai rendszer tekintetében közös elem, hogy a megindított változtatások *immáron permanenssé váltak, s állandósultak*. Azaz: a rendszerek egyes elemei folyamatosan változnak valamennyi országban. A változások gyakran nem érik el a reformok szintjét, azonban a rendszer résztvevőinek közép- és hosszabb távon mindenképpen számolniuk kell a szabályozási környezet bizonyos mértékű változásával. Így az európai államok helyi-területi önkormányzatai egy folyamatosan alakuló, azonban rugalmasabb rendszerekkel próbálnak szembenézni az egészségügyet érő kihívásokkal.

### III. A helyi-területi önkormányzatok feladatai a tág értelemben vett kulturális közszolgáltatások terén

A humán-közszolgáltatásoknak a jóléti közszolgáltatások melletti második, nagyobb csoportját a *tág értelemben vett kulturális humán-közszolgáltatások* alkotják. Ezek a szolgáltatások az önkormányzati rendszerekben hagyományosan fontos szerepet játszanak, amely az adott – tágabb, nemzeti vagy szűkebb, helyi-területi – közösség önazonosságának szempontjából is kiemelt jelentőségű.<sup>613</sup> Így valamennyi önkormányzati rendszerben megjelennek a helyi közösségek kultúrával, oktatással összefüggő feladatai, lényegében ezek a szolgáltatások az önkormányzati rendszerek egyik „legkisebb közös többszörösének” tekinthetők.

A jelenlegi osztályozások körében ide sorolható a kultúrához valamilyen kapcsolódó célok elérését szolgáló szolgáltatás, így a művelődéshez, a valláshoz, a közművelődéshez kapcsolódó valamennyi szolgáltatás. Ehhez kötődően az oktatás is egyértelműen ebbe a körbe tartozik. Kezdetben a kulturális közszolgáltatásokat egységesen kezelték, azonban annak egyes részterületei folyamatosan önállósodtak, s a kulturális szolgáltatások relatíve önálló alrendszeréiként, valamint abból kialakuló új szolgáltatási rendszerekként különültek el. A tág értelemben vett kulturális szolgáltatások közé sorolhatóak az oktatáson kívül a (mind a nyomtatott, mind az elektronikus) médiával közszolgáltatások.<sup>614</sup> Mára azonban a jelentőségénél fogva a médiához való hozzáférés, a média szolgáltatásaival és szabályozásaival kapcsolatos kérdések számos állam jogában sajátos rezsimit képeznek, amely bár sok szállal kötődnek a kulturális igazgatáshoz, azonban önálló ágazatot jelentenek, így szolgáltatásait nem a kulturális kérdésekkel együttesen tárgyalják és vizsgálják.<sup>615</sup> Mindezeket túl a legtöbb liberális demokráciában a média igazgatásában annak erősen központosított jellege<sup>616</sup> miatt a helyi-területi önkormányzatok szerepe is szűkebb, elsősorban a helyi médiához kapcsolódó.

A tág értelemben vett kulturális szolgáltatások körébe sorolhatjuk a sporttal kapcsolatos kérdéseket és szolgáltatásokat is. Egyes vélemények szerint a sport az ténylegesen a szűkebb értelemben vett kulturális igazgatás része, mint a testkultúra és a szabadidő eltöltésének egyik területe.<sup>617</sup> Ehhez kötődnek azok a megközelítések, amelyek a sportot a tág értelemben vett, az oktatási szolgáltatásokat is magukban foglaló kultúra körében elemzik.<sup>618</sup> Szintén ide sorolhatóak a vallással, valamint a tudománnyal és kutatással kapcsolatos feladatok is, azonban ezen

<sup>613</sup> A kultúra helyi önazonosság megteremtésében és így az önkormányzatiságban játszott szerepe tekintetében l. részletesebben: F. TELES: *Local Governance and Inter-Municipal Cooperation*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY) 2016. 68.

<sup>614</sup> Ld. R. TOWSE: *A Textbook of Cultural Economics*. Cambridge University Press, Cambridge 2010. 5-7.

<sup>615</sup> Ld. FAZEKAS J.: Médiaigazgatás. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. CompLex, Budapest 2013. 282-283.

<sup>616</sup> Ld. FAZEKAS J.: Az európai médiaszabályozó hatóságok jogállásának összehasonlító elemzése. In: KOLTAY A. – TÖRÖK B.: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 4*. Wolters Kluwer, Budapest 2017. 11-36.

<sup>617</sup> Ld. ARDEN – BAKER – MANNING: i. m. 15. l. 284-285.

<sup>618</sup> Ld. F. FECHNER – J. ARNHOLD – M. BRODFÜHRER: *Sportrecht*. Mohr Siebeck, Tübingen 2014. 20. o. Megjegyzem, hogy egyes szerzők a sporttal kapcsolatos feladatellátást a jóléti szolgáltatások körébe vonták, hangsúlyozva a sport közösségépítő, valamint az egészséges életmódhoz kötődően egészségügyi és egészségpolitikai vonatkozásait. Az egészségügyi kérdések kapcsán ld. például: Ld. T. DAVIS: What is Sports Law? In: R. C. R. SIEKMANN – J. SOEK (eds.): *Lex Sportiva: What is Sports Law?* TMC Asser Press, The Hague 2012. 7-8. A sport, mint szociális feladatellátás tekintetében ld. A. EPSTEIN: *Sports Law*. South-Western, Mason (OH, USA) 2013. 199-201.

területeken a helyi-területi önkormányzatok szerepe csak szűkebb,<sup>619</sup> hasonlóan a médiaigazgatás körében jelzettekhez. A fenti feladatok ellátása ugyanis szorosan kötődik a legtöbb állam alkotmányjogában alapjogokként meghatározott jogosultságok – így a véleménynyilvánítási szabadság, a vallásszabadság, a tudományos kutatás és a művészet szabadsága – érvényesüléséhez, ezért azok esetében az országosan egységes igazgatás mellett a fenti szabadságjogok érvényesülését szolgáló igazgatási mechanizmusokat építettek ki a nyugati demokráciák.<sup>620</sup> A sport – különösen pedig az élsport – területén pedig a hagyományos, közszolgáltatási jelleg mellett erőteljesen jelen vannak a különböző, profitorientált vállalkozások, ezért az önkormányzatok viszonylag kiterjedt sporttal kapcsolatos feladatai ellenére is, annak vizsgálata jelentősen szétfeszítené ezen disszertáció kereteit, elsősorban a széles körben alkalmazott magánjogias, az államtól elkülönültebb megoldásokra tekintettel.<sup>621</sup> Jóllehet a sport is végső soron ennek a tágabb ágazatnak a része, azonban a helyi közösségek sporttal kapcsolatos feladatait jelen disszertációban nem elemzem, elsősorban annak sajátos, széles körben magánjogi elemeket is tartalmazó elemeire, valamint a médiajoghoz hasonló szabályozási és igazgatási elkülönültségére figyelemmel.

Európában az *állami feladatellátás terén* egy erős *koncentrációs* tendencia jelent meg – elsősorban az állami szolgáltatók fenntartása terén. A koncentrációs tendenciákkal ellentétesen azonban itt is – különösen a kulturális területen, a közösségi művelődés paradigmájára építve – egyre szélesebb körben vonják be az egyéb társadalmi szereplőket, amely viszont éppen ezzel ellentétes igazgatási szerkezeti változásokat indított el. A jóléti szolgáltatások körében is már jelzett, általános európai tendenciákkal egyezően – elsősorban a (szakmai és hatósági) felügyelet és a finanszírozás terén – ezen a területen is centralizáltabb igazgatási struktúrák jelentek meg, azaz az indirekt centralizáció itt is megfigyelhető.

---

<sup>619</sup> Az önkormányzati rendszerhez való kapcsolódás tekintetében ld. BARTHA I.: Az egyetem mint a helyi és regionális fejlesztés közpolitikai szereplője. In: HORVÁTH M. T. (szerk): *Külön utak: Közfeladatok megoldásai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó 2014. 147-160.

<sup>620</sup> Ld. részletesebben: E. C. KULAKOWSKI: The Future of Research Administration in the 21st Century: Looking into the Cristal Ball. In: E. C. KULAKOWSKI – L. U. CHRONISTER (eds.): *Research Administration and Management*. Jones and Bartlett, Boston – Toronto – London – Singapore 2006. 31-36.

<sup>621</sup> Ld. részletesebben: H. DOLLES – S. SÖDERMAN: Research on sport and business. In: S. SÖDERMAN - H. DOLLES (eds.): *Handbook of Research on Sport and Business*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2013. 1-6.

## 6. fejezet A helyi-területi önkormányzatok oktatási szolgáltatásokkal összefüggő feladatainak áttekintése<sup>622</sup>

A tág értelemben vett kulturális jellegű közszolgáltatások körében az egyik legfontosabb és legjelentősebb költségvetési kiadást jelentő tétel a közoktatási közszolgáltatás.<sup>623</sup>

### 1. A közoktatás főbb modelljei

Az egyes országok helyi-területi önkormányzatainak az oktatási szolgáltatások szervezésében játszott szerepét alapvetően meghatározza, hogy az adott állam miként ítéli meg szerepét a közoktatási közszolgáltatások területén. A különböző modellek elhatárolása viszonylagos, az elmúlt évszázadban jelentős konvergenciát figyelhetünk meg közöttük.<sup>624</sup>

#### a) A közoktatás centralizált modellje: a francia (latin) közoktatási rendszer

A közoktatás centralizált, francia (latin) modellje — a napóleoni közoktatási reformok sikereire figyelemmel — széles körben elterjedt Európában. A modell lényegi eleme, hogy a közoktatás megszervezése alapvetően az államigazgatás feladata,<sup>625</sup> azaz az oktatási közszolgáltatásokhoz való hozzáférésről alapvetően a központi államigazgatás és annak területi szervei gondoskodnak.<sup>626</sup> Ebben a rendszerben az önkormányzatok legfeljebb kisegítő szerepet játszanak, jellemzően a közoktatás infrastrukturális feltételeinek biztosításáért — így pl. az épületeknek, a berendezéseknek a fenntartásáért és működtetéséért — felelősek.<sup>627</sup> A modellben az államigazgatási szervek felelősek a közoktatás személyzeti rendszerének, szakmai (pedagógiai) tartalmának és az arra vonatkozó szabályozásnak a kialakításáért.<sup>628</sup> A központosított oktatási személyzeti politika azt eredményezte, hogy a latin közoktatási rendszerű országokban a pedagógusi foglalkozásokban stabil, karrierrendszerű<sup>629</sup> modell alakult ki: ennek keretében a tanárokat jellemzően nem egy meghatározott iskola meghatározott tanári állására veszik fel, hanem általában egy tanári állásra. A centralizált rendszerre figyelemmel központi létszámgazdálkodást alakítottak ki, az egyes iskolák igényeinek megfelelően a kinevezett tanárok viszonylag szabadon mozgathatóak az egyes országokon (föderatív, ill. regionalizált államok esetében az egyes tartományokon vagy régiókon) belül.<sup>630</sup> A centralizált közoktatási rendszerben az állami

<sup>622</sup> A fejezet alapjául HOFFMAN – ASBÓTH: *i. m.* 293. l. tanulmány szolgált. Értelemszerűen jelen fejezetben megjelenítem a korábbi kutatásom óta eltelt változásokat és azoknak a különféle rendszerekre gyakorolt hatásait.

<sup>623</sup> Az 1980 és 1994 közötti 15 évben az egy lakosra vetített közoktatásra fordított kiadások világszinten megduplázódtak: az 1980-as 126 USD/lakos szintről 1994-re 252 USD/lakos szintre. Ld. S. P. HEYNEMAN: *International Education: A Retrospective. Peabody Journal of Education* 1/2000. 45.

<sup>624</sup> Hasonlóan W. D. HALLS (ed.): *Comparative education. Contemporary issues and trends*. Kingsley, London 1990. 36.

<sup>625</sup> Erre figyelemmel a centralizált modellt többen az „oktató állam” megjelöléssel illették. Ld. C. LELIÈVRE: *The French model of the educator state. Journal of Education Policy* 1/2000. 6-7.

<sup>626</sup> Ld. BÍRÓ D.: *A francia oktatási kerettörvény*. Educatio, Budapest 1991. 7.

<sup>627</sup> Jó példa erre Franciaország. Ld. M. ADAMS – R. NÖBAUER – S. STAVROU (eds.): *Vocational education and training in France*. CEDEFOP, Luxembourg 2000. 14-15.

<sup>628</sup> Ld. G. VLACHOS: *Les principes généraux du droit administratif*. Ellipses, Paris 1993. 276.

<sup>629</sup> A karrierrendszer jellemzése tekintetében ld. részletesen: LÖRINCZ L.: *Franciaország közigazgatása*. In: LÖRINCZ L. (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Unió Kiadó, Budapest 2006. 164-167.

<sup>630</sup> Ez a központi létszámgazdálkodás sok előnnyel jár: egyrészt segít abban, hogy az egyes területi egységekben regionális jellegű pedagógushiány, vagy éppen -többlet alakulhasson ki, hiszen lehetővé teszi a pedagógusok oktatási igények szerinti, viszonylag szabad mozgását. Azonban a modell jelentős hátránya, hogy a pedagógusokat kiszolgáltatottá teszi az államigazgatás szerveivel szemben. Ld. BÍRÓ D.: *i. m.* 626. l. 7. A kiszolgáltatottságra jó példát jelent az 1948 előtt a francia karrierrendszer modelljét követő Magyarországon az akkori állami kultúrpolitika által kevésbé kedvelt, tanári állással rendelkező pedagógusok „vezénylése”, így Babits Mihály „tomi fogása” Fogarason. E tekintetben ld. M. D. FENYO: *Literature and Political Change: Bp. 1908 – 1918. Transactions*



szervek a meghatározó iskolafenntartók, azonban a nem állami szereplők iskolafenntartói tevékenysége sem elhanyagolható.<sup>631</sup> Ebben a modellben az erős állami személyzeti és szakmai felügyelet miatt a közigazgatási jogi szabályozás — és az elmélet is — a nem állami fenntartású, így az államháztartás részét nem képező iskolákat is közintézetnek tekinti,<sup>632</sup> az Otto MAYER által megalkotott fogalmat jelentősen kitágítva.<sup>633</sup>

A centralizált rendszer — a közoktatási rendszerek közötti konvergencia folyamatokra figyelemmel — jelentős változásokon ment át: azt 1960-as évek óta a modellt követő valamennyi államban decentralizációs tendenciákat lehet megfigyelni.<sup>634</sup> A centralizált modell körébe elsősorban Franciaország, a korábbi francia gyarmatok, valamint a balkáni államok többsége sorolható. A 2011. óta zajló oktatási reformok révén immáron Magyarország is a francia (latin) típusú, centralizált modellhez kapcsolható. E körbe vonhatjuk részben a dél-európai államokat — Olaszországot, Spanyolországot, Portugáliát és Görögországot — is, ezek az államok azonban több ponton a vegyes rendszer jellemzőit mutatják.

*b) A közoktatás decentralizált modellje: az angolszász modell*

Míg a centralizált, latin modellben a közoktatás szervezését alapvetően az államigazgatás feladataként határozták meg, addig az angolszász államok a rendszer működtetését erőteljesen decentralizálták azzal, hogy a közoktatást a különféle típusú helyi önkormányzataik feladat- és hatáskörébe tartozó ügycsoportként értelmezték.<sup>635</sup>

A közoktatás országosan egységes jellegére tekintettel a decentralizált rendszerekben is fontos — azonban a centralizált modellel ellentétben nem meghatározó — szerepet játszanak az államigazgatási szervek. Ez a szerepkör általában az országos tanmenetek (tantervek) kialakítására, bizonyos jogviták eldöntésére, valamint törvényességi és — kivételesen — szakszerűségi felügyeleti feladatokra terjed ki. A fenti feladatok így jóval szűkebb körűek, mint a latin modell államigazgatási feladatai: éppen ezért az angolszász modellben általában a központi államigazgatási szervek (a föderatív felépítésű országokban a tagállami szintű<sup>636</sup> központi államigazgatási szervek) járnak el, amelyeknek jellemzően nincsenek területi államigazgatási szervei.<sup>637</sup>

A decentralizált modellben a közoktatási intézmények fenntartásával, szakmai felügyeletével kapcsolatos ügyekért önkormányzati típusú szervek felelősek: így az Egyesült Királyságban a megyei önkormányzatok szerveiként működő helyi oktatásügyi hatóságok (*Local Education Authority*-k [LEA]),<sup>638</sup> az Amerikai Egyesült Államok egyes tagállamaiban pedig a speciális (helyi-területi) önkormányzati jellegű testületnek tekinthető iskolakörzetek (*school district*).<sup>639</sup>

---

*of the American Philosophical Society* 6/1987. 60 és CSOKONAI-ILLÉS S.: Babits és a fogarasi sajtó. *Irodalomtörténeti Közlemények* 5/2006. 519-520.

<sup>631</sup> Így Franciaországban 1997-ben az összes tanuló 17%-a járt nem állami fenntartású iskolába. Ld. ÁDÁM P.: Az oktatás szerkezete Franciaországban. In: TORGYIK J. (szerk.): *Oktatási rendszerek Európában*. Krónika Nova, Budapest 2009. 47.

<sup>632</sup> E vonatkozásban ld. BERÉNYI S.: *i. m.* 96. lj. 430.

<sup>633</sup> A közintézetek széles – a latin modellt alapul vevő – felfogását követi az Európai Unió Bíróságának gyakorlata, ugyanis közintézeti jellegűnek tekint végső soron valamennyi, az állami-önkormányzati szabályozási körbe bevont magánfenntartók által üzemeltetett szolgáltató szervezetet is. Ld. a C-57/12. sz., *Fédération des maisons de repos privées de Belgique* (Femarbel) ASBL kontra *Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale* ügyben kialakított bírósági álláspontot.

<sup>634</sup> HEYNEMAN: *i. m.* 623. lj. 40-41.

<sup>635</sup> Ld. ARDEN – MANNING – COLLINS: *i. m.* 332. lj. 109.

<sup>636</sup> Ld. HOPPENSTEDT: *i. m.* 289. lj. 38.

<sup>637</sup> Így az Egyesült Királyságban a közoktatásüggyel kapcsolatos állami feladatokat alapvetően az oktatási ügyekért felelős kabinetminiszter (*Secretary of State*) látja el. Ld. ARDEN – MANNING – COLLINS: *i. m.* 332. lj. 109-110.

<sup>638</sup> Ld. ARDEN – MANNING – COLLINS: *i. m.* 332. lj. 104.

<sup>639</sup> Ld. HOPPENSTEDT: *i. m.* 289. lj. 38.

A modellnek az önkormányzati hatáskörök mellett fontos jellemzője az iskolák szakmai önállóságának széles körű biztosítása. Ennek keretében az angolszász közoktatási intézmények igazgatásában az önkormányzatok — s különösen annak politikai jellegű, választott testületei — nagyon kevés közvetlen irányítási jogkörrel rendelkeznek. Az önkormányzatok ugyanis az igazgatás feladatairól a már említett helyi hatóságokon keresztül gondoskodnak, azonban az egyes iskolák működtetésével kapcsolatos, operatív feladatokat a tanulók, a szülők és a köz-igazgatás képviselőiből álló korporatív jellegű szervezet, az iskolaszék (*governing body*) látja el.<sup>640</sup>

A centralizált rendszerrel szemben az angolszász modellt követő államok nagyobb hangsúlyt fektetnek a nem állami fenntartású iskolák működtetésére, sőt az 1980-as években, az új közmenedzsment (*New Public Management*) szellemében fogant közszolgáltatási reformok körében az oktatásügyben is ösztönözték a szolgáltatások privatizációját.<sup>641</sup> Mindennek ellenére ezekben az országokban is nagyjából 10—15% körüli a nem állami fenntartású intézmények aránya.<sup>642</sup> Jóllehet, a New Public Management paradigmája a 2000-es évek időszakától egyre kevésbé gyakorolt hatást a különféle oktatási reformokra, azonban a magániskolák aránya ezen változásokkal együtt továbbra sem csökkent.<sup>643</sup>

A közoktatási rendszerek közötti konvergencia következtében a decentralizált közoktatási rendszerű államokban az oktatás színvonalának ellenőrzése, javítása, az oktatási információk egységes kezelése érdekében erősödött az államigazgatás — koordinatív jellegű — szerepe.<sup>644</sup>

A decentralizált modellű országok körébe sorolhatóak egyes angolszász államok (az Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok, Kanada államainak többsége, Ausztrália, Új-Zéland), valamint a Brit Nemzetközösség tagállamai és egyes, korábbi brit gyarmatok.

#### c) Vegyes rendszerű államok (kontinentális államok)

A vegyes rendszerekben az államigazgatás fontos szerepet játszik a közoktatás megszervezésében. Ezek az államigazgatási feladat- és hatáskörök jóval szélesebbek a decentralizált rendszerű országok központi állami szerveinek feladat- és hatáskörénél. Egyrészt a központi államigazgatás — jellemzően az oktatásügyért felelős miniszter — szabályozási hatáskörei szélesebb körűek, másrészt a legfontosabb vizsgák tekintetében ezek az államigazgatási szervek rendelkeznek feladat- és hatáskörökkel. Az államigazgatási szervezetrendszer talán legfontosabb feladata ezekben az országokban az oktatás finanszírozásával kapcsolatos feladatok ellátása. Mindezen széles feladat- és hatáskörök miatt a modell államaiban területi szinten is működnek államigazgatási szervek.<sup>645</sup> Ellentétben a centralizált modell államaival, a vegyes rendszerű országokban az államigazgatási szervek feladat- és hatásköre nem tejed ki a közoktatás személyzetpolitikájának kialakítására: ezekre az országokra nem a karrierrendszer, hanem az állásrendszer<sup>646</sup> jellemző. *A vegyes rendszerű államokban — akárcsak a decentralizált rendszerekben —*

<sup>640</sup> Ld. ARDEN – MANNING – COLLINS: *i. m.* 332. lj. 104.

<sup>641</sup> Ld. J. FITZ – B. BEERS: Education Management Organisations and the Privatisation of Public Education: a cross-national comparison of the USA and Britain. *Comparative Education* 2/2002. 141.

<sup>642</sup> Ld. MÁTÉNÉ SZABÓ CS.: Az Egyesült Királyság oktatási rendszere. In: TORGYIK J. (szerk.): *Oktatási rendszerek Európában*. Krónika Nova, Budapest 2009. 24-25.

<sup>643</sup> Ld. részletesebben F. ADAMSON – B. ÅSTRAND: Privatization or Public Investment? A Global Question. In: F. ADAMSON – B. ÅSTRAND – L. DARLING-HAMMOND (eds.): *Global Education Reform. How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes*. Routledge, New York (NY, USA) – Abingdon (UK) 2016. 8-11.

<sup>644</sup> Ld. HEYNEMAN: *i. m.* 623. lj. 36. és FITZ – BEERS: *i. m.* 641. lj. 140.

<sup>645</sup> Magyarországon az oktatás szakmai felügyeletét, a legfontosabb – pl. az érettségi – vizsgák megszervezését a megyei, fővárosi kormányhivatalok látják el. Ld. BERÉNYI S. – NAGY M.: Oktatásügyi igazgatás. In: FAZEKAS M. (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Osiris Kiadó, Budapest 2011. 298. és

<sup>646</sup> „Az állástípusú rendszer lényege, hogy az állásokat kategorizálják, és a [közszolgát] egy meghatározott munkakörre alkalmazzák.” Ld. HORVÁTH I.: *Diagnózis és terápia. Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára — figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és hazai helyzetünkre* (doktori [PhD-] disszertáció), PTE ÁJK 2006. 148. Hasonlóan ld. GAJDUSCHEK GY.: *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya*

*a közoktatási intézmények fenntartása, működtetése, munkájának szervezeti irányítása elsődlegesen a helyi önkormányzatok feladata.* Az angolszász államok modelljével szemben itt jóval szűkebb az intézmények szervezeti önállósága, a választott testületek befolyása pedig erősebb.

Mindezen jellemzők miatt a kontinentális Európa államainak többsége ebbe a modellbe sorolható be, amely jellemzőit tekintve a két szélső pont — a centralizált és a decentralizált rendszerek — között helyezkedik el.

#### *d) Az egyes modellek és az önkormányzatok*

A közoktatás-szervezés főbb rendszereinek áttekintése után kiemelhetjük, hogy valamenyny modelben fontos szerepet játszanak az egyes helyi önkormányzatok. A helyi közösségek szerepe értelemszerűen a decentralizált modellben a legjelentősebb, de még a centralizált rendszerekben is fontos a szerepük az iskolák infrastruktúrájának fenntartásával. A decentralizált rendszerek fenntartói szerepköre is kulcspozíciót biztosít a helyi közösségeknek.

A fenti rendező elvek mellett azonban a helyi autonómiák feladatellátásának körét jelentősen befolyásolja, hogy az egyes államok jogszabályai miként határozzák meg a közoktatás fogalmát, valamint, hogy az egyes helyi önkormányzatok szerepe és az adott állam térszerkezete milyen oktatási ellátórendszer kialakítását teszi lehetővé.

## *2. A közoktatás fogalmának meghatározása*

A közoktatási rendszerek között a II. világháborút követő évtizedekben megjelenő konvergenciának köszönhetően a közoktatás meghatározása viszonylag egységes a különböző országok tételes jogában.<sup>647</sup> Ha az egyes rendszerekre tekintünk, akkor azt mondhatjuk, hogy a közoktatás magában foglalja a gyermekkori neveléstől az alapfokú oktatáson és nevelésen át a középfokú oktatásig és nevelésig terjedő szolgáltatásokat. Ráadásul a közoktatás legtöbb szolgáltatása az egyes modern államokban kötelezően igénybe veendő közszolgáltatás, azaz az egyes államok meghatározott életkorú gyermekek számára előírják a tankötelezettséget, vagyis jogviszony létesítését és fenntartását a közoktatási intézményekkel.<sup>648</sup> A kötelező igénybevétel egyúttal azzal is jár, hogy a tankötelezettség időtartama alatt a közoktatási (alap)szolgáltatások igénybevétele ingyenes.<sup>649</sup> A tankötelezettség időtartama önmagában is sokat elárul az adott államnak a közoktatással kapcsolatos fogalmi meghatározásáról. A konvergencia révén a tankötelezettség kezdő időpontja — az egyes államok jogától függően — a gyermek 4-6 éves életkora. A legkorábbi kezdő időpontot a luxemburgi, az északi és a ciprusi jog határozza meg (betöltött 4. életév Luxemburgban és Észak-Írországon, ill. a betöltött 4. életév és 8 hónap Cipruson), amelyben a kötelező iskolai felkészítő évfolyamok kötelező időtartamát két évben határozza meg.<sup>650</sup> Magyarország helyzete speciális: bár a tankötelezettség csak attól az évtől kezdődik, amelynek augusztus 31. napjáig a gyermek a hatodik (kivételesen a hetedik) életévét betöltötte, azonban a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 8. § (2) bekezdése lényegében az óvodai nevelésben való részvételt is kötelezővé teszi attól a tanévtől, amelynek augusztus 31. napjáig a gyermek a harmadik életévét betöltötte. Így lényegében Magyarországon a köznevelésben való részvétel a 3. életévtől kötelező. Egyéves kötelező iskolai előkészítő évfolyamot ír elő – azaz gyakorlatilag 5 éves kortól teszi kötelezővé

és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest 2008. 23-24.

<sup>647</sup> A konvergencia tekintetében ld. W. D. HALLS: *i. m.* 624. l. 36. A közoktatással ellentétben a személyes jellegű szociális szolgáltatások tekintetében a törvényi definíciók között jelenleg is óriási különbségek figyelhetők meg. Ld. HOFFMAN I.: *i. m.* 550. l. 27-28.

<sup>648</sup> Ld. I. BIRCH: *Law and educational planning*. UNESCO, Paris 1993. 31.

<sup>649</sup> Ld. *uo.* 32.

<sup>650</sup> Ld. *Compulsory education in Europe 2010/11*, European Commission, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, Brussels 2010. 2.

a közoktatás közszolgáltatásainak igénybevétele – a lett és a görög jog.<sup>651</sup> Az alapfokú oktatás az 5. életévben kezdődik Hollandiában,<sup>652</sup> valamint az angolszász oktatási modellt követő államokban, így Angliában, Walesben, Skóciában és Máltán.<sup>653</sup> Az európai országok többségében a tankötelezettség a 6. életévtől kezdődik – kivétel ez alól Bulgária, Észtország, Litvánia, Finnország és Svédország, ahol a fenti kötelezettség csupán a 7. életévtől veszi kezdetét.<sup>654</sup> A tankötelezettség befejező időpontja tekintetében is egyfajta konvergencia figyelhető meg: az uniós országokban<sup>655</sup> a 15-18. (a részidős tankötelezettség tekintetében 19.) életévben szűnik meg. A 16. betöltött életév után is, a 18. életév betöltéséig teljes idejű tankötelezettség áll fenn Portugáliában és Hollandiában, míg Belgiumban és a német tartományok többségében csak részidejű tankötelezettséget kell teljesíteni a 18. életév betöltésének naptári évéig. Egyes – korábbi nyugatnémet szövetségi államokban – ez a részidejű tankötelezettség a 19. életév betöltésének naptári évéig áll fenn.<sup>656</sup> Amennyiben a tankötelezettség időtartamának változásaira tekintünk, kiemelhetjük, hogy az az elmúlt évtizedekben a fejlett nyugati demokráciákban egyre inkább kitolódott. A tankötelezettség is elárulja, hogy bár az egyes államok általában a közoktatás részeként kezelik az iskolai előkészítő és az óvodai nevelést, annak igénybevétele jellemzően nem kötelező, s így gyakran nem is ingyenes.<sup>657</sup>

Kivétel nélkül a kötelezően igénybe veendő közoktatás körébe tartoznak az *alapfokú iskolák*, amelyek értelmezése azonban gyökeresen eltér az egyes államok oktatási rendszereiben. Az OECD-államok oktatási rendszereit áttekintve kiemelhetjük, hogy általában az alapfokú oktatásnak a 6 (kivételesen, az angolász rendszerű államokban 5) és 10 (kivételesen, az angolszász rendszerű államokban 11) év közötti gyermekeknek oktatást és nevelést nyújtó intézményeket tekintik.<sup>658</sup> A fenti modell alól kivételt jelent pl. Magyarország rendszere, ahol az alapfokú oktatás alapintézményei, az általános iskolák főszabály szerint a gyermek 14. életévének betöltéséig nyújtanak oktatást és nevelést, igaz, hogy azon belül részben elkülönül egymástól a szakrendszerű és a nem szakrendszerű oktatás. Egyes államokban az általános iskolai oktatás osztott rendszerű – így pl. Romániában, amelynek oktatási joga jelentős mértékben épít a francia mintára. Azonban a román rendszerben a 10-14 (a 2011/12. tanévben az 5. osztályt megkezdő gyermekek tekintetében már a 10-15) éves korosztály nevelését és képzését ellátó iskolák (*gimnaziu*) nem a középiskolai, hanem az új oktatási törvény<sup>659</sup> alapján a korábbi 8 helyett 9 évfolyamosra bővülő általános iskolai (*școală elementară*) képzés részét képezik.<sup>660</sup> A fentihez hasonló szabályozást valósított meg Észtország is, amelyben az alapfokú iskolák az 1-9. évfolyamon, míg a felső középfokú iskolák a 10-12. évfolyamokon biztosítanak képzést.<sup>661</sup>

Szintén a közoktatás részét képezi a *középfokú oktatás*, amely jellemzően a gyermek 10. (kivételesen, az angolszász rendszerű államokban a 11.) és a 18. (kivételesen a 16.) életévének betöltéséig nyújt a szakképzésben, valamint a felsőoktatásban való részvételt megalapozó ok-

<sup>651</sup> Ld. *uo.* 2.

<sup>652</sup> Ld. *uo.* 2-3.

<sup>653</sup> Ld. MÁTÉNÉ SZABÓ: *i. m.* 642. lj. 22.

<sup>654</sup> Ld. *Compulsory ... i. m.* 650. lj. 2.

<sup>655</sup> A legkorábbi befejező időpont a tagjelölt Törökországban van, ahol a befejező életkor a betöltött 14. életév. Ld. *Compulsory ... i. m.* 650. lj. 2.

<sup>656</sup> Ld. *uo.* 2.

<sup>657</sup> Így pl. az Egyesült Királyságban az óvoda (*pre-school*) általában térítésköteles. Ld. MÁTÉNÉ SZABÓ: *i. m.* 583. lj. 22.

<sup>658</sup> Ld. BIRCH: *i. m.* 648. lj. 46-47.

<sup>659</sup> *Legea educației naționale 1/2011.*

<sup>660</sup> Ld. KOVÁCS Z. – FÓRIS-FERENCZI R. – BIRTA-SZÉKELY N.: *A romániai oktatási rendszer.* TORGYIK J. (szerk.): *Oktatási rendszerek Európában.* Krónika Nova, Budapest 2009. 136.

<sup>661</sup> Ld. L. LAANES: *Local Autonomy and State Control in the Field of Education in Estonia.* In: S. GUÉRARD – A. ASTRAUSKAS (eds.): *Local Autonomy in the 21<sup>st</sup> Century. Between Tradition and Modernisation / L'autonomie locale au 21<sup>e</sup> siècle. Entre tradition et modernisation.* Institut Universitaire Varenne, Lille 2016. 189-190.

tatást és nevelést. Az egyes államok jogai között abban is különbséget tehetünk, hogy a középfokú oktatást egységes egészként kezelik-e, vagy pedig osztottan. Az egységes középfokú oktatási rendszerre jó példát jelentenek az 1964-es oktatási reformmal kialakított egyesült királyságbeli egységes iskolák (*comprehensive school*), amelyek szerepe a 2000-es évek elején jelentősen megnőtt a szigetországban, igaz, a 2010-et követő konzervatív időszakban a jelentőségük növekedése megtorpant. A továbbra is működő – jellemzően elitképzést nyújtó – *grammar school*ok is egységesek, ugyanis képzésükben nincs intézményi cezúra.<sup>662</sup>

Az osztott középiskolai oktatás legszebb példáját a francia közoktatási rendszer jelenti, ahol élesen elkülönül egymástól az alsó és a felső középfokú oktatás. Franciaországban az alsó középfokú oktatást a 10-14 éves gyermekeknek oktatást nyújtó *collèges* jelentik. Ezek az iskolák abból a szempontból egységesek, hogy – a II. világháború utáni oktatási reformok eredményeképpen – itt még nem válik el egymástól a szakmaszerzés és a felsőfokú tanulmányok előkészítése. A felső középfokú oktatásért a líceumok (*lycée*-k) felelősek, ahol elválik egymástól a szakma megszerzésére és a felsőfokú tanulmányokra való felkészítés.<sup>663</sup> Míg a szakképzésre való felkészítést a *lycée professionnel*-ek végzik, addig a felsőfokú oktatásban való részvételre a *lycée d'enseignement général*-ok készítik fel.<sup>664</sup> A francia mintát követő romániai oktatási rendszer – az általános iskolai képzés mellett a középiskolának minősülő 14-18/19 (az új oktatási törvény szerint 15-18/19) éves korosztály képzését ellátó líceumi (*liceu*) képzést is két szakaszra, az alsó és a felső középfokú szakaszra osztja.<sup>665</sup> Szintén hasonló felosztást valósított meg a francia mintát követő Olaszország is, ahol élesen elkülönül egymástól az alsó középfokú iskola (*Scuola secondaria di primo grado*) és a felső középfokú iskola (*Scuola secondaria di secondo grado*).<sup>666</sup> Szintén ebbe a modellbe sorolható Norvégia is, ahol elkülönül egymástól az alsó középfokú és a felső középfokú (16–18 éves korig) közoktatás.<sup>667</sup>

Egyfajta osztott középfokú oktatásként kezelhetjük azokat a rendszereket is, amelyek párhuzamosan működtetnek különféle feladatokat ellátó középfokú oktatási intézményeket. A középfokú közoktatás e tagolására a legjobb példát a német-osztrák modell jelenti, ahol egymástól élesen elkülönül a 10–18 (kivételesen, egyes tartományokban 19) éves korúak számára a felsőoktatásban (egyetemi képzésben) való részvételre felkészítő gimnázium (*Gymnasium*), a felsőfokú szakképzésben és a szakmai felsőoktatásban (szakfőiskolákban – *Fachhochschule*) való részvétel megalapozó reáliskola (*Realschule*), valamint a szakképzést előkészítő felsőiskola (*Hauptschule*).<sup>668</sup> A brit oktatási reformok hatására az 1970-es években is megjelent Nyugat-Németországban a három középfokú iskolatípust egyesítő egységes iskola (*Gesamtschule*), ám ezek népszerűsége az 1980-as évekbeli csúcsot követően a 20. század utolsó évtizedében

<sup>662</sup> Ld. MÁTÉNÉ SZABÓ: *i. m.* 642. lj. 24-25.

<sup>663</sup> A Haby-féle reformot (1975) megelőzően a *collèges* szintjén vált el egymástól a szakképzés és a felsőoktatásra való felkészítés, így a gyermek 10. évének betöltését követően, az 5. osztály előtt választania kellett a családoknak a két képzési típus közül. Ma ez a felső középfokú közoktatás, a *lycées* szintjére tolódott ki. Ld. ÁDÁM: *i. m.* 631. lj. 55.

<sup>664</sup> Ld. ADAMS – NÖBAUER – STAVROU: *i. m.* 627. lj. 27.

<sup>665</sup> Ld. KOVÁCS – FÓRIS-FERENCZI – BIRTA-SZÉKELY: *i. m.* 660. lj. 137.

<sup>666</sup> Ld. D. C. MILLER—A. SEN—L. B. MALLEY—S. D. BURNS—E. OWEN: *Comparative Indicators of Education in the United States and Other G-8 Countries: 2009*. US Department of Education – International Center for Education Statistics, Washington 2009. 87.

<sup>667</sup> Ld. O. BRISEID: Reform in Upper Secondary Education in Norway: a retrospective view. *European Journal of Education* 3/1995. 255.

<sup>668</sup> Ld. VARGA K.: *A német oktatási rendszer*. In: TORGYIK J. (szerk.): *Oktatási rendszerek Európában*. Krónika Nova, Budapest 2009. 35.

folyamatosan csökkent.<sup>669</sup> Ausztriában hasonló módon épül fel a közoktatás rendszere.<sup>670</sup> Szintén ebbe a rendszerbe sorolható Magyarország is, ahol elkülönül egymástól az érettségit biztosító szakközépiskola és a gimnázium.<sup>671</sup>

Az elmúlt évtizedek nyugat-európai változásai itt is egyfajta konvergenciát mutattak: egyre inkább kitolódott azon képzési formák elválása, amelyek a szakképesítést, illetve amelyek a felsőfokú tanulmányokat alapozták meg, illetve egyre inkább nőtt a fenti rendszerek közötti átjárhatóság lehetősége. A szakiskolák, szakmunkásképző iskolák, valamint az azokat felváltó szakközépiskolák helyzetének vizsgálata már egy új témakörhöz: a közoktatás és a szakképzés helyzetének vizsgálatához vezet át.

A közoktatás fogalmának értelmezése tekintetében fontos kérdés, hogy a szakképzésre miként tekintenek az egyes tételes jogok. Általában a szakképzés — bár az azt végző intézmények szorosan kapcsolódnak a közoktatási (kivételesen a felsőoktatási) intézményekhez — külön rezsimet képez az egyes oktatási jogokban. Speciális helyzetű e tekintetben a brit oktatási rendszer, ahol a szakképzési feladatokat is ellátó *further education* a közoktatási rendszer elkülönült része.<sup>672</sup> A francia jogban szintén a közoktatás része a szakképzés, ám ennek oka az egységes közoktatás koncepciója. Szintén hasonló megoldást követnek a francia jogra mintaként tekintő országok, így Románia is.<sup>673</sup>

A közoktatási rendszer általános értelmezési keretétől ugyanis eltérő megközelítést jelent a francia oktatási jog, amiben a közoktatás a teljes oktatási rendszert jelenti. Franciaországban így a felsőoktatás nem egy elkülönült rezsim, hanem a közoktatás harmadik szintje. Ennek megfelelően a francia jogban a közoktatás harmadik szintjét (*degré*) az egyetemek és főiskolák, a *lycées* által szervezett egyetemi előkészítők és felsőfokú szakképzések (BTS-ek), valamint a hagyományos egyetemi képzésen kívüli elitiskolák, a *grandes écoles* (pl. *École normale supérieure* [ENS], ill. *École nationale d'administration* [ENA]) köre jelenti.<sup>674</sup> A közoktatás értelmezése az egyes államokban hasonló, jelentősebb eltérést csak a franciaországi egységes közoktatás koncepciója jelent. Az értelmezés hasonlósága mellett azonban az egyes országok jogaiban jelentősebb különbségek jelentkeznek az iskolai rendszer tagolásában.

Az oktatás egészét egységes rendszerként kezeli az ENSZ oktatási, kulturális és gyermekjogi szakosított szerve, az UNESCO által kialakított osztályozási rendszere is, amely lényegében az óvodai neveléstől a doktori tanulmányokig értelmezi az oktatás szolgáltatásait az *International Standard Classification of Education* (ISCED) rendszerében. Az ISCED legújabb kiadása 6+1 szintet különít el (0-6 jelöléssel), amely lényegében az óvodai nevelésnek megfelelő nevelési időszaktól kezdődően a doktori (PhD/DLA) tanulmányokig terjed. Figyelemmel ennek a keretrendszernek a globális jellegére, általában ezt az osztályozást veszik alapul az összehasonlító nemzetközi oktatási statisztikai vizsgálatok is.<sup>675</sup>

### 3. A helyi önkormányzatok szerepe a közoktatás szolgáltatásainak nyújtásában

A helyi önkormányzatok szerepe a világ legtöbb fejlett országában jelentős a közoktatás szolgáltatásai terén, azonban az általuk ellátott feladatokat nemcsak az adott állam közoktatási rendszerének modellje, hanem az önkormányzati rendszer felépítése, hatáskör-telepítése is meghatározza.

<sup>669</sup> Ld. *uo.* 36.

<sup>670</sup> Ld. NEUHOFER: *i. m.* 337. l. 37.

<sup>671</sup> Ld. MATTENHEIM G.: Gyermekétkeztetés. In: MATTENHEIM G. (szerk.): *Kommentár a gyermekvédelmi törvényhez.* Wolters Kluwer, Budapest 2017. 158-159.

<sup>672</sup> Ld. MÁTÉNÉ SZABÓ: *i. m.* 642. l. 26.

<sup>673</sup> Ld. KOVÁCS – FÖRIS-FERENCZI – BIRTA-SZÉKELY: *i. m.* 660. l. 138-139.

<sup>674</sup> Ld. ADAMS – NÖBAUER – STAVROU: *i. m.* 627. l. 27-28.

<sup>675</sup> *OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics: Concepts, Standards, Definitions and Classifications.* OECD, Paris 2018. 78-83.

Az egyes államok önkormányzati közoktatási rendszereit az önkormányzatok és az államigazgatás közötti hatáskörmegosztás, valamint a szervezésért felelős önkormányzati típus figyelembevételével csoportosítom. Ebben a koordinátarendszerben a centralizált közoktatási modellek, valamint az önkormányzati közoktatási modellek különíthetők el. Az önkormányzati közoktatási modelleken belül sajátos alcsoportként jelenik meg a településcentrikus, az osztott szolgáltatási rendszerű, valamint a területi önkormányzat-centrikus rendszer.

a) *A centralizált közoktatási rendszer modellje*

A centralizált közoktatási rendszeren belül két főbb csoport különíthető el. Az első csoportba azon államok tartoznak, amelyekben a közoktatás helyi jellegét részben elismerik, s amelyek bizonyos fenntartói részjogosítványokat biztosítanak a helyi önkormányzatoknak. A másik modellben a közoktatást (vagy annak jelentős részét) az adott állam rendszere nem tekinti helyi közfeladatnak, hanem a központi államigazgatás és területi szervei által megszervezendő, országos közügyként határozzák meg. Ebben a rendszerben a helyi önkormányzatok nem, vagy alig rendelkeznek érdemi szolgáltatásszervezési hatáskörökkel.

i) *Centralizált modell a helyi önkormányzatok szolgáltatásszervezési részjogosítványaival*

A centralizált közoktatási rendszerek mintaalkotó állama Franciaország, ahol nagyon kiterjedt az államigazgatás közoktatásban betöltött szerepe, azonban részben elismerik az oktatás helyi jellegét is.<sup>676</sup> A francia oktatási jogban a helyi önkormányzatok csak az alapfokú és a középfokú oktatás infrastruktúrájának a biztosításáért felelősek, míg az államigazgatás biztosítja az oktatáshoz szükséges személyzetet.

Az önkormányzatok infrastrukturális feladatai tagoltak a francia modellben. Az 1982-es *Loi Defferre*-t követően kialakult rendszerben az állami iskolák tekintetében települési önkormányzatok (*communes*) felelősek az óvodák (*écoles maternelles*) és az alapfokú (általános) iskolák (*premier degré*) épületeinek és az ahhoz kapcsolódó infrastruktúrájának a felépítéséért, fenntartásáért és felújításáért.<sup>677</sup> Az alsó középfokú oktatási intézmények, azaz a *collèges* infrastruktúrájának működtetéséért a megyei (*département*) önkormányzatok, míg a felső középfokú liceumok (*lycées*) épületeinek és infrastruktúrájának a fenntartásáért a regionális (*région*) önkormányzatok a felelősek.<sup>678</sup>

Az iskolai tanárok alkalmazásáért, a helyi és területi pedagógiai programok kidolgozásáért és összehangolásáért az oktatásért felelős minisztérium dekoncentrált (területi államigazgatási) szerveiként működő, regionális szinten szerveződő tankerületi felügyelőségek (*Académie*) felelősek.<sup>679</sup> A 2016-os területi reformig az anyaországban 26, a tengeren túli területeken további 3 működött,<sup>680</sup> míg 2016-tól összesen 17 tankerületi felügyelőséget alakítottak ki.<sup>681</sup> A tankerületi felügyelőségek — amelyeket a *recteur* irányít — kétszintű szervezetként működnek, ugyanis a 2016-os regionális reform során kialakított, összevont régióknál kisebb egységekben — jellemzően a 2016-os reform előtti regionális székhelyeken — is működnek kirendeltségei. Jelenleg 30 ilyen területi központ működik. Az állami közszolgáltatások nyújtását végző személyeket is magában foglaló karrierrendszerű francia közszolgálati jogra figyelemmel a tankerületi felügyelőségek az alkalmazásukban álló tanerővel viszonylag szabadon rendelkeznek,

<sup>676</sup> Ld. C. LELIÈVRE: *i. m.* 625. lj. 8-9.

<sup>677</sup> Ld. VLACHOS: *i. m.* 628.. lj. 275.

<sup>678</sup> Ld. *uo.* 274-275.

<sup>679</sup> Ld. *uo.* 276.

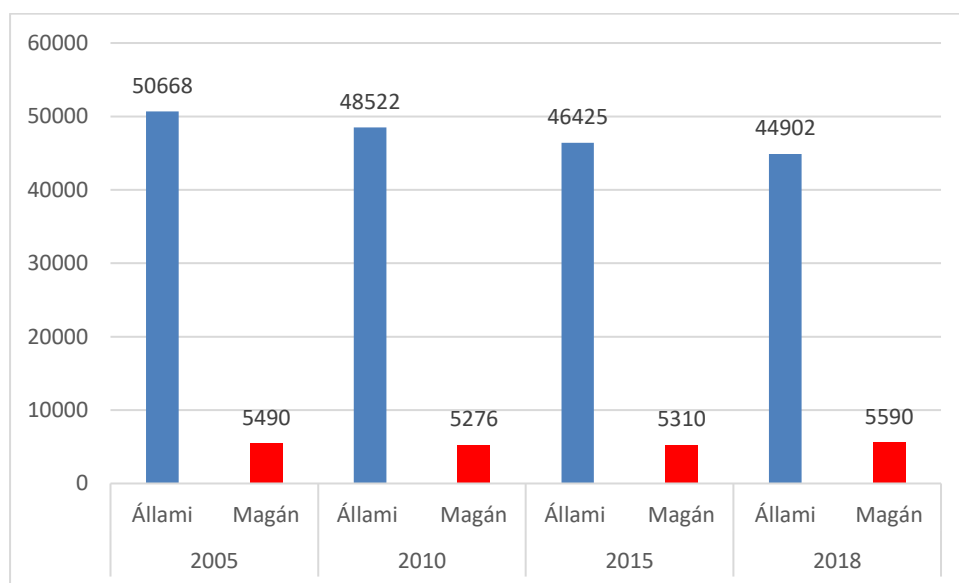
<sup>680</sup> Ld. ÁDÁM: *i. m.* 631. lj. 49.

<sup>681</sup> Ld. a *Code de l'éducation* 222-2 cikke, amelyet a 2015-1616. (2015. december 10.) dekrétum 5. cikke állapított meg.

így a kinevezett tanárokat nagy szabadsággal tudják mozgatni az igényeknek megfelelően az egyes iskolák között.

A francia oktatási rendszerben az állami fenntartású (*public*) iskolák a meghatározóak, 2007-ben az összes tanuló 87%-a járt ilyen intézménybe, azonban viszonylag jelentős a magániskolák (*privé*) részvétele is, hiszen a diákok 13%-a ezekben tanult. Ez a helyzet alapjaiban nem változott azóta sem, azonban a rendszerben bizonyos mértékű hangsúlyeltolódások megjelentek. A globális gazdaság kihívásai és ennek az Európai Unió, de különösen az euróövezet tagállamaiban jelentkező költségvetési nyomásra<sup>682</sup> is figyelemmel az állami oktatási intézmények száma folyamatosan csökken (2005-től 2018-ig az állami alapfokú nevelési intézmények száma 11,38%-kal csökkent), miközben a magánintézmények száma – egy rövid, csökkenéssel járó időszak után – ismét elérte a 2005-ös szintet, ezzel az ellátórendszerben nőtt az arányuk és szerepük ebben az egyébként az állami rendszerre építő országban is (ld. 29. ábra).

29. ábra Elemi iskolák és óvodák száma Franciaországban (2005 – 2018)<sup>683</sup>



A centralizált rendszerből fakadóan a helyi önkormányzatok a magániskolákkal kapcsolatban nem rendelkeznek semmilyen hatáskörrel. Indokolt ugyanakkor jelezni, hogy a magániskolák a *laïcité* elvéből fakadó iskolai szekularizációra<sup>684</sup> figyelemmel jellemzően felekezeti közoktatási intézmények, amelyekkel kapcsolatban az államigazgatás az általa biztosított finanszírozásra tekintettel bizonyos felügyeleti hatáskörökkel rendelkezik.<sup>685</sup> Erre a típusra jó példát jelentett a 2001-es regionális alkotmányreformig a francia mintához hasonló megoldást választó Olaszország is, ahol a közoktatás szervezése alapvetően az oktatásért felelős minisztérium által irányított, a regionális (*reggio*) és megyei (*provincia*) szinten működő tanügyi hivatalok (*ufficio scolastico*) hatáskörébe tartoztak, azonban a regionális, a megyei és a települési önkormányzatok is rendelkeztek bizonyos szolgáltatásszervezési hatáskörökkel. A 2001-et követő időszakban több lépcsőben az olasz rendszert jelentősen decentralizálták, így mára egy önkormányzat-centrikus modell alakult ki.<sup>686</sup> Korábban — az 1978-as alkotmányt megelőzően — ebbe a modellbe tartozott Spanyolország is, amely azonban oktatási rendszerét az elmúlt

<sup>682</sup> Ld. VASTAGH: *i. m.* 65. lj. 35-36.

<sup>683</sup> Forrás: <https://www.statista.com/statistics/461102/number-public-schools-france/> és <https://www.statista.com/statistics/461109/number-private-primary-schools-france/> (letöltés ideje: 2020. augusztus 31.) (saját szerkesztés)

<sup>684</sup> Az iskolai szekularizáció és a *laïcité* kapcsolatát illetően részletesen ld. B. CHELINI-PONT: Civil Religion in the United States and Europe. *George Washington International Law Review* 2010. 773-776.

<sup>685</sup> Ld. ÁDÁM: *i. m.* 631. lj. 47.

<sup>686</sup> Ld. P. MAGARÒ: Schools and universities in the Italian Multi-level Governance System. *ELTE Law Journal* 2/2016. 154-158.



három évtizedben erősen decentralizálta.<sup>687</sup> Hollandia közoktatási rendszere is centralizáltnak tekinthető, azonban az önkormányzatok itt is rendelkeznek bizonyos részjogosítványokkal: ők látják el az iskolaszék feladatait, így egyfajta koordinátori teendőket vesznek át a rendszer működtetéséért és az iskolák fenntartásáért alapvetően felelős központi kormányzattól.<sup>688</sup>

Belgium — azon belül is elsősorban Flandria — rendszere átmenetet képez a centralizált, osztott felelősségű rendszer és az önkormányzati közoktatási modell között. A belga modell különlegessége, hogy a közvetlen (nyelvi) közösségi (államigazgatási), valamint a települési önkormányzatok (*commune/Gemeente*) és a megyék (*provincie/province*) által fenntartott közoktatási intézmények számához képest nagyon jelentős a magániskolák aránya.<sup>689</sup> A korábbi erős centralizáció fokozatos lebontásának részeként a flamand területeken a nyelvi közösség hatásköreinek jó részét egy, a belga jogban ismert, az ún. funkcionális decentralizáció elvét<sup>690</sup> megvalósító, autonóm jellegű államigazgatási szervre, az Autonóm Közoktatási Tanácsra (*Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs* — ARGO) ruházták.<sup>691</sup>

## ii) A közoktatást országos közügyként értelmező (déli) modell

A 2011. évi új közoktatási törvény (*Legea educație națională* [2011. 10. 01.]) decentralizációs reformjai ellenére is az egyik leginkább központosított oktatási rendszernek a romániai modellt tekinthetjük. Keleti szomszédunknál ugyanis az iskolák fenntartása, finanszírozása, valamint a szakmai felügyelet alapvetően a megyei tanfelügyelőségek (*inspectorate școlare județene*) felelősek.<sup>692</sup> A 2011-es reform azonban az iskola mint közintézet szakmai működtetését és igazgatását ellátó testületek (az iskolaszékek) hatásköreit és mozgásterét megnövelte, s a szabályozás biztosította, hogy e testületek munkájába bevonják az érintett önkormányzatok képviselőit is. A reform eredményeképpen felszámolták a centralizált oktatási rendszerekre általában jellemző központi létszámgazdálkodást, az új szabályozás eredményeként a pedagógusok alkalmazásáról nem a megyei tanfelügyelőség, hanem az adott közoktatási intézmény dönt.<sup>693</sup>

Hasonló modellt alkalmaz a görög oktatási szabályozás, amelyben az oktatási intézmények fenntartója az oktatásügyért felelős minisztérium, valamint annak dekoncentrált szervei. Görögországban azonban a 2000-es évek decentralizációs reformjai ellenére sem szüntették meg a központi létszámgazdálkodás intézményét, így valamennyi tanár kinevezéséről és az érintett iskolákba vezényléséről a minisztériumi szinten döntenek.<sup>694</sup> Lényegében ugyanilyen megoldást alkalmazott *Portugália* is, ahol a 4. életévtől kötelező iskolai előkészítő nevelést végző

<sup>687</sup> Ld. *Spanish educational system 1996* Ministerio de Educación y Cultura, Madrid 1996. 21.

<sup>688</sup> Ld. D. ISTANCE—M. KOBAYASHI (eds.): *Schooling for Tomorrow. Networks of Innovation. Towards New Models for Managing School and Systems*. OECD, Paris 2003. 141.

<sup>689</sup> A belga jog a magániskolák közé sorolja az egyházi fenntartású iskolákat is. Az államilag támogatott magániskolákba a flamand nyelvi közösség tanulóinak 68,9%-a, a francia nyelvi közösség tanulóinak 50%-a járt. A közvetlen közösségi — azaz államigazgatási — fenntartású iskolákba a francia nyelvi közösségben a tanulók 18,2%-a, míg a flamand nyelvi közösségben 15,9%-a járt. Az önkormányzati fenntartású iskolákat a francia nyelvű területeken a tanulók 31,8%-a, a flamand nyelvű területeken pedig 15,1%-a választotta. Ld. J. ROELAND—N. DRUINE: Belgium. In: C. BROCK—W. TULASIEWICZ (eds.): *Education in a Single Europe*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2000. 72-75.

<sup>690</sup> A belga jog funkcionális decentralizációnak tekinti azt a megoldást, amikor egy, a regionális vagy föderális államigazgatás hatáskörébe tartozó ügy irányítását egy autonóm, jellemzően az érdekeltek képviseletét is biztosító államigazgatási szervezetre ruházzák. Ld. S. LUST: *i. m.* 521. lj. 20-21.

<sup>691</sup> Ld. R. M. HOFMAN – W. H. A. HOFMAN – J. M. GRAY – P. DALY: *Institutional Context of Education Systems in Europe*. Springer Science & Media, Dordrecht 2004. 107.

<sup>692</sup> Ld. KOVÁCS – FÖRIS-FERENCZI – BIRTA-SZÉKELY: *i. m.* 660. lj. 140.

<sup>693</sup> Ld. H. KITCHEN – E. FORDHAM – K. HENDERSON – A. LOONEY – S. MAGHNOUJ: *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Romania*. OECD, Paris 2017. 170.

<sup>694</sup> Ld. C. GKOLIA – M. BRUNDRETT: Educational leadership development in Greece. In: M. BRUNDRETT – M. CRAWFORD (eds.): *Developing School Leaders. An international perspective*. Routledge, Abingdon (UK) – New York (NY, USA) 2008. 43-44.

intézményekre is kiterjedő teljes köznevelési rendszer fenntartásáért az oktatási miniszter és az annak irányítása alatt álló különféle dekoncentrált szervek felelősek. A rendszerben a különféle irányítási feladatokat több dekoncentrált szerv között osztják meg, így elkülönül egymástól a fenntartói és a szakmai irányítás szervezetrendszere.<sup>695</sup> A rendszer centralizáltságát még az is fokozza, hogy a különféle oktatási szintű egységeket is nagyobb konglomerátumokba vonják össze. Franciaországhoz hasonlóan Portugáliában is viszonylag jelentősebb a nem állami oktatási intézményekben résztvevők száma: 2017-ben a tanulók 20,4%-a nem állami fenntartású intézményben (ebből 8,9% államtól függőnek minősülő, 11,5% pedig az államtól független intézményben) folytatta tanulmányait.<sup>696</sup> 2018-ban azonban a portugál nemzetgyűlés egy önkormányzati decentralizációs csomagot fogadott el (50/2018-as, augusztus 16-ai törvény), amely végső soron az oktatási intézmények fenntartásának az önkormányzatokhoz – illetve a kisebb települési területeken azok társulásaihoz történő – telepítését tűzi ki célul.<sup>697</sup> A kézirat lezárásáig csupán egyes, pilot-projektek indultak meg,<sup>698</sup> amelyek egy részét a COVID-19 járványhelyzet kihívásai miatt 2020 tavaszán felfüggesztettek.

A dél-európai centralizált modellhez hasonló rendszer alakult ki Magyarországon 2012. és 2017. között. Az új szabályozás szerint az óvodai nevelés megszervezése továbbra is a helyi önkormányzatok felelősségi körébe tartozik, azonban az általános és középiskolai nevelés és oktatás, valamint a szakképzés feladatait teljes egészében államigazgatási feladatokká minősítették. Az iskolák fenntartásával, fenntartói irányításával és részben szakmai felügyeletével kapcsolatos feladatokat a köznevelési intézmények tekintetében a tankerületi központok és az azokat irányító Klebelsberg Központ látja el (amely központ az emberi erőforrások minisztere irányítása alatt álló központi hivatal), míg a szakképzési intézmények (a szakközépiskolák és szakgimnáziumok) fenntartásáért a gazdaságirányításért felelős miniszter irányítása alá tartozó Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal, valamint az általa irányított szakképzési centrumok felelősek. 2012. és 2016. között a 3000 főnél népesebb települések és külön megállapodás esetében az ennél kisebb települések önkormányzatai – egyfajta francia típusú modell keretében – ellátták az alapfokú oktatás és a középfokú oktatás intézményeinek (infrastrukturális) működtetésével kapcsolatos feladatokat, azonban ezeket a szűk körű feladatokat, azonban jelenleg ezeket a feladatokat is az államigazgatási fenntartók látják el jelenleg.<sup>699</sup>

Az önálló önkormányzati rendszer hiánya miatt ebbe a körbe sorolhatjuk a három német tartományi jogállással rendelkező nagyvárost – Berlint, Hamburgot, Brémát (és Brementhavent)

<sup>695</sup> Ld. D. LIEBOWITZ – P. GONZÁLEZ – E. HOOGHE – G. LIMA: *OECD Reviews of School Resources: Portugal 2018*. OECD, Paris 2018. 56-58.

<sup>696</sup> A nem állami fenntartású intézmények súlya az immáron a 4. életévtől kötelező iskolaelőkészítő szinten a lejelentősebb, ahol a nevelésben résztvevők 47,1%-a (30,8% államtól függő, 16,3% államtól független) intézményben folytatja a tanulmányait. A nem állami fenntartású intézményekben tanulók aránya az általános iskolai szinten (Portugáliában 1-9. osztály) a legalacsonyabb: ott ez csak 13,2% (4,9% államtól függő, 8,3% független). A középiskolai szinten is magasabb az átlagosnál a nem állami (elsősorban a felekezeti – Portugáliában főleg katolikus) intézményekben tanulmányokat folytatók aránya: 21,3% (4,6% államtól függő, 16,7% független). Ld. részletesebben: *uo.* 54. o.

<sup>697</sup> Ld. J. I. MARTINS: The recent normative construction of educational decentralization in Portugal: risks and challenges. In: E. PINTO DA COSTA – M. DO ROSARIO ANJOS – M. PRZGODA (eds.): *Economic and Social Development. 52<sup>nd</sup> International Scientific Conference on Economic and Social Development Development*. Varazdin Development and Entrepreneurship Agency, Porto 2020. 367-371.

<sup>698</sup> Így például a főváros, Lisszabon nagyvárosi vonzáskörzetéhez tartozó Cascaís önkormányzatánál. Ld.: J. GONÇALVES – C. GUERREIRO: The Local Education System as a Pillar for Structural Change: The Case of the Strategic Educational Plan of Cascaís, Portugal. In: L. CAGICA CARVALHO – C. REGO – M. LUCAS – M. SÁNCHEZ-HERNÁNDEZ – A. BACKX NORONHA VIANA (eds.): *New Paths of Entrepreneurship Development. Studies on Entrepreneurship, Structural Change and Industrial Dynamics*. Springer, Cham 2019. 168-170.

<sup>699</sup> Ld. VALENTÉNYI-SZILÁGYI: *i. m.* 513. lj. 254-255.

– amely, szövetségi állami jogállással<sup>700</sup> rendelkező városok a tartományi feladatok mellett ellátják a területi (járási – *Landkreis*) és a települési (*Gemeinde*) önkormányzatok feladatait is. Erre a speciális felépítésre figyelemmel ezekben az egységekben a tartományi államigazgatás felelős a közoktatási feladatok teljességének megszervezéséért.<sup>701</sup>

A centralizált megoldásokat elsősorban a *francia közigazgatási megközelítést alkalmazó országok alkalmazzák elsősorban*, így a rendszerben több, korrekciós elem is megjelenik. Az oktatás centralizáltsága elsődlegesen az állam és az önkormányzat viszonylatában jelenik meg, amelyet jelentős mértékben korrigál a nem állami fenntartású intézmények működése. Ezekben az országokban ugyanis – elsősorban közigazgatási szerződésekkel – széles körben teszik lehetővé a nem állami fenntartók belépését, és több országban az ilyen intézményekben tanulók aránya nagyjából 20% körüli. Így – elsősorban a már említett szekuláris állami oktatással szemben – egyfajta menekülési útvonalat jelent a magánoktatás lehetősége, jóllehet a második világháború óta a központi szabályozás és a közigazgatási szerződések rendszerével erős állami kontroll érvényesül a tekintetükben is.<sup>702</sup>

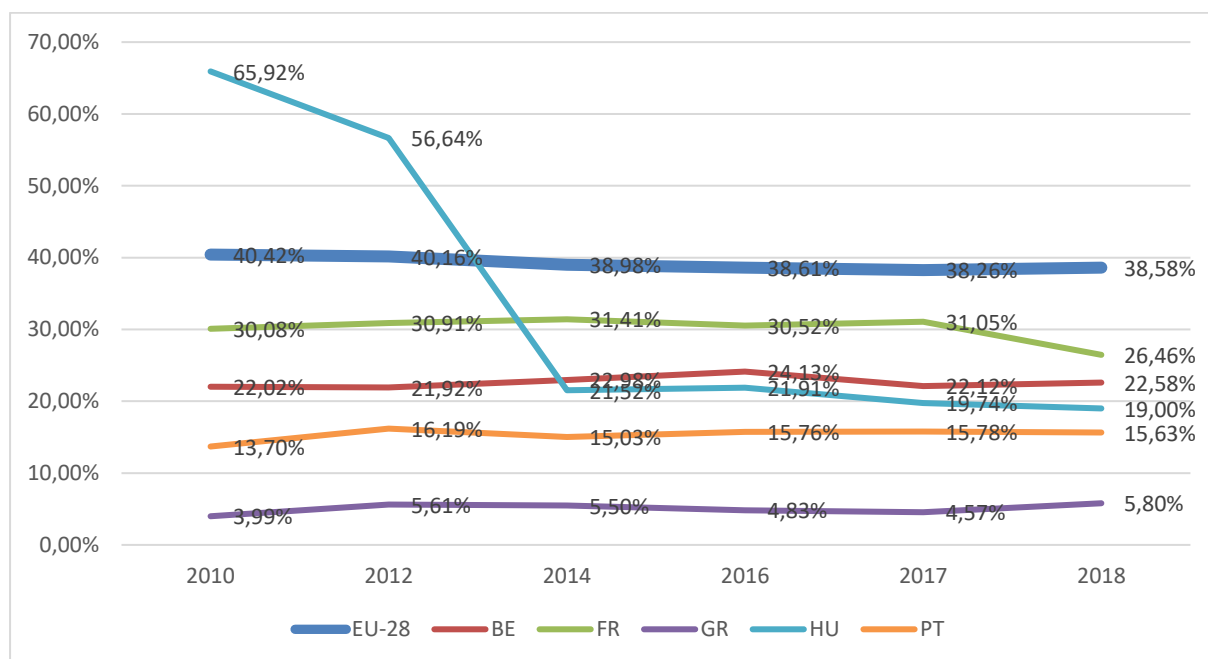
Amennyiben az egyes, centralizált közoktatási rendszerekre tekintünk, akkor az oktatási kiadások körében azt emelhetjük ki, hogy az önkormányzatok továbbra is részt vesznek a rendszer működtetésében, azonban a – felsőoktatás kiadásait is magában foglaló – oktatási kiadások körében jellemzően 25-30% közötti a részesedésük. Az Eurostat adatai alapján jól láthatóak a különféle centralizációs reformok is, ugyanis a feladatok centralizálása az önkormányzati kiadások radikális csökkenésével jár. Ezt a képet azonban árnyalja a statisztikai számbavétel is: így bár Románia rendszere a leginkább centralizált, dél-európai modellek közé sorolható, azonban a tankerületi felügyelőségek kiadásait valamilyen oknál fogva mégis a helyi kiadások között számolják el.

<sup>700</sup> Ld. részletesebben: A. MUSIL – S. KIRCHNER: *Das Recht der Berliner Verwaltung. Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge*. Springer, Berlin – Heidelberg 2007<sup>2</sup>. 4-5.

<sup>701</sup> Ld. E.-W. LUTHE: *i. m.* 174. l.j. 126.

<sup>702</sup> A francia magániskoláktekintetében ld. részletesebben: M. DOBBINS: Teacher Unionism in France: Making Fundamental Reform an Impossible Quest? In: T. MOE – S. WIBORG (eds.): *The Comparative Politics of Education. Teachers Unions and Education Systems Around the World*. Cambridge University Press, Cambridge (UK) 2017. 88-90.

30. ábra A helyi önkormányzati közoktatási kiadások aránya az összes közoktatási kiadás-hoz képest a centralizált modell egyes államaiban 2010-2018<sup>703</sup>



#### b) Önkormányzati közoktatási modellek

Az önkormányzati közoktatási modell körébe soroljuk mindazon államokat, amelyek oktatási joga a közoktatást helyi közszolgáltatásnak tekinti, s így a közoktatás megszervezésével kapcsolatos feladatok többségét a helyi önkormányzatok — önkormányzati (saját) — hatáskörei közé sorolja.

A közoktatási közszolgáltatás helyi közügyként történő értelmezése mellett is jelentős különbségek jelennek meg az egyes országok közigazgatási jogi szabályozásában. Ezen különbségek részben az adott állam közoktatással kapcsolatos felfogásában, mások az önkormányzati rendszerek különbségében, valamint az eltérő méretbeli és térszerkezetbeli körülményekben gyökereznek.

Az önkormányzati közoktatási modellen belül az egyes altípusokat a szolgáltatások megszervezéséért elsősorban felelős önkormányzati típus figyelembevételével csoportosítom, amelyek alapján megkülönböztethetők a településcentrikus, osztott hatáskörű és területiönkormányzat-centrikus modellek.

#### i) Településcentrikus önkormányzati közoktatási modellek

Településcentrikus önkormányzati közoktatási modellűnek tekintem azon közoktatási rendszereket, ahol a közoktatási szolgáltatásokért főszabály szerint a települési önkormányzatok felelősek, s a területi önkormányzatok, valamint az államigazgatási szervek legfeljebb szubsidiárius szolgáltatásszervezőként jelennek meg.

Egyértelműen ebbe a körbe sorolhatók a skandináv államok (Norvégia kivételével) és részben a balti országok. Az elmúlt évtizedek skandináv önkormányzati reformjai során ugyanis a települések radikális összevonásával olyan méretű települési egységeket hoztak létre, amelyek képessé váltak a legtöbb alapfokú és középfokú közszolgáltatás önálló ellátására.<sup>704</sup> Figyelemmel arra, hogy a skandináv államokban — bár a tankötelezettség általában 16 éves korig tart —

<sup>703</sup> Forrás: Eurostat (<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, letöltés ideje: 2020. augusztus 15.). Saját szerkesztés.

<sup>704</sup> A skandináv önkormányzati reform tekintetében ld. részletesen HOFFMAN: *i. m.* 550. lj. 24-25.

a felső középfokú oktatásban a tanulók döntő többsége részt vesz,<sup>705</sup> ezek a szolgáltatások egyre inkább alacsonyabb fokú jellegűvé váltak. Éppen ezért — a könnyebb hozzáférhetőség biztosítása érdekében — már az ezredfordulót megelőzően a települési szintű önkormányzatok voltak felelősek mind az alap-, mind a középfokú oktatásért és nevelésért Svédországban és Finnországban.<sup>706</sup> Dániában a 2007. évi önkormányzati reform<sup>707</sup> keretében a korábban a megyék hatáskörébe tartozó középfokú oktatás megszervezésével kapcsolatos feladatok ellátását is a települési szintű önkormányzatokra bízta.<sup>708</sup> A dán rendszerben a régiók kizárólag a speciális nevelési igényű tanulók iskoláinak fenntartásáért felelősek, így szerepük gyakorlatilag elhanyagolható a közoktatási rendszer megszervezésében. Szintén ebbe a modellbe sorolhatjuk az észti megoldást is. Észtországban az egyszintű önkormányzati rendszerben a közoktatás fenntartása önkormányzati hatáskörbe tartozik, a központi államigazgatás – az oktatásért felelős minisztérium – a szakmai irányítás és a tevékenység – hatóságias jellegű – felügyeletéért felel. Jóllehet 2013-ban egy elfogadott oktatási törvénymódosítás alapján a felső középfokú oktatást – a 10-12. évfolyamokon történő oktatást – az egységes iskolarendszerről leválasztották volna, s ezeket az intézményeket a minisztérium vette volna át,<sup>709</sup> a reformot később visszavonták.

A skandináv államokban az 1990-es évekig általában nem, vagy csak nagyon korlátozottan tették lehetővé, hogy az állami (azaz az elsősorban az önkormányzatok által fenntartott) intézményeken kívüli, ún. független – azaz magánfenntartású – intézményeket hozzanak létre. A legjelentősebb kivételt Dánia jelentette, ahol a független, sok esetben egyházi fenntartású tanulók száma 7-8% körüli volt a középiskolai szinten. Az 1990-es években a New Public Management által befolyásolt reformok révén szélesebb körben lehetővé tették a nem állami fenntartású intézmények létesítését, másrészt egy szektorsemleges finanszírozási rendszert vezettek be. Ezeket a változásokat az ezredforduló időszakáig fenntartották, a magániskolák iránti érdeklődés nem nőtt jelentősen. Ráadásul a reformok után is ezek az intézmények bevételeik 80-85%-át az állami támogatás tette ki.<sup>710</sup> A magánoktatás aránya bizonyos mértékben növekedett a skandináv országokban, annak mértéke továbbra sem jelentős, a közösség alapvetően kellő módon bízik a közigazgatás – azon belül is a helyi önkormányzatok – által szervezett közoktatásban. Norvégiában a 2010-es évek reformjai után sem éri el a 10%-ot a nem állami fenntartású intézményekben tanulmányt folytatók aránya, és az a mérték Svédországban és Dániában is csak 10% körüli.<sup>711</sup> Finnországban pedig az Eurostat adatai alapján az összes oktatási kiadás 0,17%-át tették ki 2016-ban a magániskolák kiadásai.<sup>712</sup>

A skandináv államok többsége mellett egyes német tartományok is településcentrikus ellátási rendszert alakítottak ki. Ebbe a típusba sorolható Bajorország, ahol a községi rendtartás (*Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern*) 57. §-a alapján a közoktatási intézmények fenntartásáért a települési önkormányzatok (*Gemeinde*) felelősek. A fenti településcentrikus megoldás egyik legfőbb indoka, hogy Bajorországban az elmúlt évtizedekben jelentős – igaz, a

<sup>705</sup> Ld. BRISEID: i. m. 667. lj. 256.

<sup>706</sup> Ld. IMRE A. (szerk.): *A középfokú oktatás nemzetközi tükrében*. OKI, Budapest 2005. 94.

<sup>707</sup> A reform során a 271 települési önkormányzatot (*kommuner*) 98 helyi egységbe vonták össze, a 16 megye (*amter*) helyett pedig 5 régiót (*region*) hoztak létre, ld. BLOM-HANSEN – HEEAGER: i. m. 375. lj. 225-228.

<sup>708</sup> Ld. H. T. ANDERSEN: The emerging Danish government reform – centralised decentralisation. *Urban Research and Practice* 1/2008. 10.

<sup>709</sup> Ld. LAANES: i. m. 661. lj. 188-192.

<sup>710</sup> Ld. részletesebben: A. TJELDVOLL: Quality of Equality? Scandinavian Education Towards the Year 2000. In: A. TJELDVOLL (ed.): *Education and the Scandinavian Welfare State in the Year 2000. Equality, Policy and Reform*. Garland Publishing, New York (NY, USA) – London (UK) 1998. 16.

<sup>711</sup> A skandináv megközelítés tekintetében – elsősorban a norvég oktatáspolitikára figyelemmel – ld. részletesebben: T. SKINNINGSRUD – B. BROCK-UTNE: Norway: Formal education and its role in education and development. In: T. SPRAGUE (ed.): *Education in Non-EU Countries in Western and Southern Europe: Education Around the World*. Bloomsbury Academic, London 2019. 38-41.

<sup>712</sup> Forrás: Eurostat ([https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ\\_uoe\\_fine03&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uoe_fine03&lang=en), letöltés ideje: 2019.08.23.).

skandináviainál kevésbé radikális – községösszevonásokra került sor, így a települések döntően képessé váltak a közoktatási feladatok széles körének ellátására. A települések összevonása mellett azonban a bajor községi rendtartás és a tartományi közoktatási törvény is tartalmaz korrekciós eszközöket. Egyrészt a települések feladatellátására kötelező társulás is kialakítható, másrészt azok a települések, amelyek nem képesek ellátni a törvényben meghatározott oktatási feladataikat, az iskolák fenntartását átadhatják a területi önkormányzatoknak, a magyar megyei járásoknak (*Landkreise*), továbbá a járás is átveheti a feladat ellátását, ha azt észleli, hogy a település nem képes annak ellátására.<sup>713</sup> A dániai szabályozáshoz hasonlóan Bajorországban is a területi önkormányzatok, a járások felelősek a speciális nevelési igényű tanulók oktatási és nevelési intézményeinek fenntartásáért. Szintén a településcentrikus modellt követő tartományok közé sorolható Schleswig-Holstein, ahol a közoktatási törvény (*Schulgesetz* – SchulG) 44. §-a alapján a települési önkormányzatok elsődleges hatáskörébe tartozik az általános iskola (*Grundschule*), a felsőiskola (*Hauptschule*), a szakképzésre és a szakfőiskolai szakképzésre felkészítő reáliskolák (*Realschule*), valamint a speciális nevelési igényű tanulók oktatását és nevelését szolgáló intézmények (*Sonderschule*) fenntartása. A gimnáziumi (*Gymnasium*) képzés tekintetében a tartományi törvény a társulásos feladatellátást ösztönzi. A járások itt is átvehetik a települési önkormányzatoktól és társulásaiktól a közoktatási intézmények fenntartását, azonban a legészakibb német tartományban a szakképzésért saját jogon felelősek ezek a területi önkormányzatok. Ehhez hasonló modellt alakított ki Szászország is, ahol a települések felelősek valamennyi általános képzést nyújtó intézmény fenntartásáért, míg a járások a szakképzési rendszer működtetése mellett átvállalhatják a települések intézményfenntartói hatásköreit.<sup>714</sup> A legkisebb – nem városállami – német tartomány, a Saar-vidék modellje egyfajta átmenetet képez az osztott modell tekintetében: a tartományi iskolai szervezeti törvény alapján<sup>715</sup> ugyanis a települések önállóan csak az elemi iskolák fenntartásáért felelősek. Azonban a többi közoktatási intézmény fenntartását elsősorban nem a területi önkormányzati szintű járásokra, hanem a települési szinten – részben kötelezően – kialakított önkormányzati társulásokra ruházta. A tartomány szabályozása annyiban különleges, hogy a speciális nevelési igényű tanulók intézményeit (*Förderschule*) a tartományi államigazgatás közvetlenül tartja fenn.

Egyszintű önkormányzati rendszere miatt szintén ebbe a körbe kell sorolni *Ausztria* közoktatási rendszerét is, ám a jelen osztályozás nyugati szomszédunk tekintetében egyfajta Prokurisztész-ágnak tekinthető. A föderális államfelépítésre figyelemmel ugyanis az osztrák jog többszintű és tagolt oktatási rendszert alakított ki, amelyben jelentős közoktatás-szervezési hatáskörökkel rendelkezik a tartományi és a szövetségi államigazgatás is. Ezért az osztrák rendszer egyfajta átmenetet képez a centralizált és az önkormányzati közoktatási modellek között. A szövetségi alkotmány (*Bundesverfassungsgesetz* – B-VG) 14. cikkelyének (3) bekezdése alapján a tanköteles korú tanulók által kötelezően igénybe veendő iskolákkal kapcsolatos szabályozás kialakítása a tartományok (*Landok*) hatáskörébe tartozik.<sup>716</sup> Ezzel a szabályozással összhangban a tankötelezettség teljesítésén kívüli egyéb iskolák, így a gimnáziumok (*Bundesgymnasium*), a reálgimnáziumok (*Bundesoberstufenrealgymnasium*), valamint a magyarországi szakgimnáziumoknak megfelelő Zentrallehranstalten<sup>717</sup> működtetése a szövetségi államigazgatás közvetlen hatáskörébe tartozik. A tartományi államigazgatás közvetlen oktatásszervezési hatásköreinek szélessége változó. Valamennyi tartományi törvény közös eleme, hogy a települési önkormányzatok (*Gemeinde*), valamint azok önkéntes, ill. a tartományi kormány által

<sup>713</sup> Ld. LUTHE: i. m. 174. lj. 129-130.

<sup>714</sup> Ld. *Schulgesetz für den Freistaat Sachsen* (SchulG Sachs.) § 22. Abs 1.

<sup>715</sup> Ld. *Schulorganisationsgesetz* (SchoG) § 38.

<sup>716</sup> Ld. F. WOLFSCHLUCKNER: *Oberösterreichisches Schulrecht. Landesgesetzliche Bestimmungen für öffentliche Pflichtschulen*. Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Linz 2008. 9.

<sup>717</sup> A Zentrallehranstalten körébe vonja az osztrák jog az ipari (*Technische und Gewerbliche Lehranstalten*), a mező- és erdőgazdasági (*Land- und Forstwirtschaftliche Lehranstalten*), valamint a felsőfokú (*Höhere Lehranstalten*) (szak)képzést nyújtó intézményeket.

rendeletben létrehozott kötelező társulásai (*Gemeindeverbände*) tartják fenn a népiskolákat (*Volksschule*, 6-10 éves korig), a felsőiskolákat (*Hauptschule*, 10-15/16 éves korig) és azon, speciális nevelési igényű tanulók iskoláit (*Sonderschulen*), amelyek nem igényelnek bentlakást.<sup>718</sup> A tartományok felelősek a bentlakásos *Sonderschulék* fenntartásáért és működtetéséért. A középfokú szakképzést nyújtó, ill. a felsőfokú szakképzettség megszerzésére felkészítő *Berufsschule* és *Polytechnische Schule* fenntartásáért egyes tartományokban a települési önkormányzat, más tartományokban a tartományi államigazgatás felel.<sup>719</sup> Karintia oktatási joga speciálisnak tekinthető, ugyanis ott a települési önkormányzatok tekintetében differenciáltan telepítették a kötelező oktatási feladatokat. Valamennyi települési önkormányzat – illetve önkormányzati társulás – köteles ellátni a népiskolák és a sajátos nevelési igényű tanulók – bentlakást nem igénylő – iskoláinak fenntartásával kapcsolatos feladatokat, azonban csak a nagyobb – az osztrák jog szerint főszabály szerint 20 000 főnél népesebb – járási jogú városok (*Stadt mit eigenem Statut*)<sup>720</sup> kötelesek fenntartani a felsőiskolákat és a politechnikai iskolákat. Karintia tartomány felel a bentlakásos *Sonderschulék*, valamint a *Berufsschulék* fenntartásáért.<sup>721</sup>

Ebbe a modellbe sorolható Szerbia is, ahol az alap- és középfokú oktatás szervezéséért egyaránt a helyi önkormányzatok – 122 község (*opštine*) és 23 város (*gradovi*) – felelősek. Szerbia önkormányzati rendszere egyszintű, mivel a kerületek (*okruzi*) csak államigazgatási egységek, amelyek nem rendelkeznek választott önkormányzati testülettel. A jugoszláv korszakban lezajlott, és az egységes délszláv állam felbomlását követően is fennmaradt község-összevonások<sup>722</sup> révén – a magyar járásnyi méretű – a helyi önkormányzatok kellő erővel rendelkeznek ahhoz, hogy ellássák a közoktatási feladatokat.<sup>723</sup>

A településcentrikus önkormányzati közoktatás kialakítására jellemzően azokban az államokban került sor, ahol a települések összevonásával vagy a kötelező települési társulások előírásának lehetőségével a közoktatási feladatok széles körét hatékonyan ellátni képes méretű önkormányzati egységek alakultak ki. A település-összevonásokon és a kötelező társulásokon túl a modell alkalmazását elősegítő korrekciós tényezőt jelenti a területi önkormányzatok feladatátvállalásának — azaz szubszidiárius ellátási felelősségének — biztosítása is.

<sup>718</sup> E tekintetben ld.: *Niederösterreichisches Pflichtschulgesetz* § 3.; *Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz* 1992 § 4.; *Steiermärkisches Pflichtunterrichtsgesetz* (StPEG) 2004 § 6.; *Burgenländisches Pflichtschulgesetz* § 2.; *Tiroler Schulorganisationsgesetz* § 3. és § 57.; *Salzburger Schulorganisations-Ausführungsgesetz* 1995 § 1. Abs 4.; *Vorarlberger Schulerhaltungsgesetz* § 3. Abs 3–4.

<sup>719</sup> Alsó-Ausztriában mind a *Berufsschule*, mind a *Polytechnische Schule* fenntartásáért a tartomány felel (ld.: *Niederösterreichisches Pflichtschulgesetz* § 3.), Felső-Ausztriában és Karintiában a tartomány csak a *Berufsschule* (ld. *Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz* 1992 § 4.; *Kärntner Schulgesetz* — K-SchG — § 2.) működtetéséért felel. A burgenlandi közoktatási törvény nevesíti azt a két szakképző iskolát, amelyet a tartomány tart fenn (a pinkafői – Pinkafeld – és a kismartoni – Eisenstadt – tartományi szakképző iskolákat – *Landesberufsschulen*). Ld. *Burgenländisches Pflichtschulgesetz* § 2. A települési önkormányzatok tartják fenn ezeket az iskolákat Stájerországban (ld. *Steiermärkisches Pflichtunterrichtsgesetz* — StPEG — 2004 § 6.), Tirolban (*Tiroler Schulorganisationsgesetz* § 3. és § 57.) és Salzburgban (*Salzburger Schulorganisations-Ausführungsgesetz* 1995 § 1. Abs 4.).

<sup>720</sup> Jelenleg ilyen, járási jogú város (*Stadt mit eigenem Statut*) Eisenstadt (Kismarton), Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Krems, Linz, Rust (Ruszt), Salzburg, Steyr, St. Pölten, Villach, Waidhofen/Ybbs, Wels és Wiener Neustadt. Ezeknek a városoknak a jogállása tekintetében ld. WALTER—MAYER: *i. m.* 301. lj. 1992 132; valamint B. RASCHAUER: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Verlag Österreich, Wien 2015<sup>5</sup>. 116-117.

<sup>721</sup> Ld. *Kärntner Schulgesetz* (K-SchG) § 2.

<sup>722</sup> Ld. P. SWANIEWICZ: If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. *Local Government Studies* 2/2010. 184.

<sup>723</sup> Ld. T. LEVITAS: The Effects of the Suspension of Serbia's Law on Local Government Finance on the Revenue and Expenditure Behavior of Local Governments: 2007—2009. IDG Working Paper 5/2010. 10.

ii) *Osztott hatáskörű önkormányzati közoktatási modellek*

Az osztott hatáskörű önkormányzati közoktatási modellek közé azon államok szabályozását soroljuk, ahol a helyi önkormányzatok tekinthetők a közoktatás-szervezés központi szereplőinek, ám az egyes iskolatípusok fenntartásával kapcsolatos feladatok megoszlanak a különböző önkormányzati szintek között.

Az osztott közoktatási modell érvényesül *a legtöbb német tartományban*. A településcentrikus közoktatási modellel kapcsolatban is jeleztük, hogy a német alkotmányos rendszerben a *Grundgesetz* 28. cikkelye 2. bekezdésének 2. mondata alapján a közoktatás egyértelműen a helyi közügy körébe tartozó kérdés, így a német közigazgatási jogtudomány kiemeli, hogy a közoktatás-szervezés az önkormányzatiság „magterületei” közé tartozik, egyértelműen saját jogon gyakorolt hatáskör.<sup>724</sup> A német jogtudomány azonban azt is kiemeli, hogy a *Grundgesetz*-ből levezethető, az önkormányzáshoz fűződő joggal csak a települési önkormányzatok rendelkeznek,<sup>725</sup> így a közoktatási feladatok szabályozásáért felelős tartományok széles hatáskörrel rendelkeznek az iskolai fenntartók meghatározása körében.<sup>726</sup> Mindezen alkotmányos keretek között a legtöbb német tartomány (a 16 tartomány közül 8) a közoktatási intézmények működtetésével kapcsolatos önkormányzati feladatokat megosztotta a különböző önkormányzati szintek között.

Az osztott hatáskörű önkormányzati modellt alkalmazó német tartományok többsége azt a megoldást választotta, amelyben a települések, valamint azok — gyakran kötelezően kialakított — társulásai (*Gemeindeverband*) csak a 6—10 éveseknek oktatást nyújtó elemi iskolát (*Grundschule*) kötelesek fenntartani. Ebben a modellben az egyéb közoktatási intézmények fenntartója a területi önkormányzati szint, a járás (*Landkreis*), valamint a járásokkal azonos jogállású járási jogú városok (*kreisfreie Städte*). Tőlük kivételesen, a törvényben meghatározott feltételek teljesítése esetén veheti át az intézményfenntartói feladatokat a település. Ez a szabályozás érvényesül Alsó-Szászország,<sup>727</sup> Brandenburg<sup>728</sup> és Szász-Anhalt<sup>729</sup> tartományokban. Mecklenburg–Elő-Pomeránia is alapvetően ebbe a körbe sorolható azzal, hogy itt a magyarországi általános iskolák felső tagozatával rokonítható regionális iskolák (*Regionalschulen*) fenntartói is a települési önkormányzatok (*Gemeinden*).<sup>730</sup>

A másik modellben a települések szerepe jóval nagyobb, s bizonyos körben a középfokú közoktatás szervezésében is részt vesznek. Az előző modellhez a legközelebb Baden-Württemberg tartomány szabályozása áll, ahol a települések az elemi iskolán (*Grundschule*) kívül a felsőiskolák (*Hauptschule*), valamint a középfokú szakképzést ellátó szakmai reáliskolák (*Werk-realschule*) fenntartásáért felelnek. A speciális nevelési igényű tanulók iskoláinak (*Sonderschule*), a felsőfokú szakképzésre és a szakfőiskolára felkészítő reáliskolának (*Realschule*), és a gimnáziumoknak (*Gymnasium*) a fenntartása a járások és a járási jogú városok feladat- és hatáskörébe tartozik.<sup>731</sup> Ennél jóval szélesebb a települési önkormányzatok hatásköre Schleswig-Holstein tartományban, ahol ők elsődlegesen az elemi iskola, az 5-9/10. évfolyamig képzést nyújtó felsőiskola, a felsőfokú szakképzésre és a szakfőiskolai képzésre felkészítő reáliskolák, valamint a speciális nevelési igényű tanulók oktatását és nevelését ellátó iskolák fenntartásáért felelősek. A felsőfokú oktatásra felkészítő gimnáziumok fenntartói elsődlegesen a

<sup>724</sup> Ld. LUTHE: *i. m.* 174. l.j.129.

<sup>725</sup> Ld. K. WAECHTER: *Kommunalrecht. Ein Lehrbuch*. Carl Heymanns, Köln – Berlin – Bonn – München 1995<sup>2</sup>. 98-99.

<sup>726</sup> Ld. LUTHE: *i. m.* 174. l.j.129.

<sup>727</sup> Ld. *NS Schulgesetz* (3.3.1998.) § 102.

<sup>728</sup> Ld. *Brandenburgisches Schulgesetz* (BbgSchulG) § 100.

<sup>729</sup> Ld. *Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt* (SchulG LSA) § 65.

<sup>730</sup> Ld. *Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern* (SchulG M-V) § 103.

<sup>731</sup> Ld. *Schulgesetz für das Land Baden-Württemberg* (SchG) § 28.



települési önkormányzatok – jellemzően kötelezően kialakított – társulásai. A területi önkormányzati szintű járások a szakképzés intézményeinek működtetéséért felelnek.<sup>732</sup> Hasonlóan széles feladatkörrel rendelkeznek Rajna-vidék–Pfalz tartomány helyi önkormányzatai. A tartomány önkormányzati rendszerének jellegzetessége, hogy az 1970-es évektől széles körben elterjedt a kötelező községsszövetségek kialakítása, amik mára gyakorlatilag egységes önkormányzatokká váltak (*Verbandsgemeinde*).<sup>733</sup> Ezek az egységek önállóan is képesek ellátni a legtöbb közoktatási feladatot. Mindezekre figyelemmel a községsszövetségek, a községsszövetségbe nem tartozó községek, továbbá a járási jogokkal rendelkező és nem rendelkező városok felelősek az elemi iskola, a reáliskola (*Realschule*, *Realschule Plus*) fenntartásáért. Amennyiben ezekkel az intézményekkel szervezetileg integráltan működik a speciális nevelési igényű tanulók képzését ellátó intézmény (*Schule mit Förderschwerpunkt Lernen*), akkor azt is ők tartják fenn. A járások ezen feladatok közül magukra vállalhatják a reáliskolák fenntartását. A járások (és a járási jogú városok) elsődleges felelősségi körébe a gimnáziumok, az egységes iskolák (*Kooperative Gesamtschule*), a felső- és középfokú szakképzés intézményei (*Fachoberschule*, *berufsbildende Schule*), valamint a speciális nevelési igényű tanulók képzését ellátó intézmények tartoznak.<sup>734</sup> A települési önkormányzatok számára a legszélesebb, már-már a településcentrikus modellhez közelítő szolgáltatásszervezési hatásköröket Észak-Rajna–Vesztfália tartomány biztosítja, amikor a szakképzés intézményein (*Berufskolleg*), és egyes, a speciális nevelési igényű tanulók oktatásán és nevelésén kívüli iskolák kivételével valamennyi iskolatípus törvényi fenntartóiként jelöli meg őket.<sup>735</sup>

Az osztott hatáskörű modellt alkalmazó német tartományok szabályozása nem egységes: míg egyes tartományok csak az alapfokú oktatásban biztosítanak szerepet a településeknek, addig más tartományokban a települések és azok társulásai a középfokú oktatási intézmények széles körének fenntartására is kötelesek. A településcentrikus modellhez hasonlóan az osztott hatáskörű önkormányzati német közoktatási modellben is fontos szerepet játszik az államigazgatás. Egyes tartományokban – így Mecklenburg–Elő-Pomerániában a mezőgazdasági szakképzés intézményei<sup>736</sup> tekintetében – az államigazgatásnak intézményfenntartói feladatai is vannak. A tartományi közigazgatás legfontosabb feladata azonban nem az intézményfenntartás, hanem a közoktatási rendszer egységességének biztosítása érdekében a rendszer felügyelete. Az iskolafelügyelet (*Schulaufsicht*) mind szakmai (*Fachaufsicht*), mind törvényességi felügyeletet (*Rechtsaufsicht*) magában foglal. A felügyelet többek között kiterjed az önkormányzatok mint fenntartók szabályozó aktusaira (így pl. az iskolai körzetek meghatározására), a fenntartók egyedi döntéseire, az egyes iskolák közintézeti aktusaira, valamint arra, hogy az iskolák betartották-e a jogszabályokat és az egyéb szakmai szabályokat működésük során.<sup>737</sup> A német felügyeleti jogban és gyakorlatban bekövetkezett elméleti és jogi változások hatására az iskolafelügyelet karaktere is jelentősen megváltozott. A korábbi, a jogszerűtlenségek és szakmai hibák utólagos feltárását célzó felügyeletet felváltotta<sup>738</sup> a jogszerűtlenségek és szakmai hibák megelőzését célzó, a felügyeleti hatóság és a felügyelt szervezet szoros együttműködésén alapuló ún. együttműködő felügyelet<sup>739</sup> koncepciója. A fenti keretek között az iskolarendszer felügyeletével kapcsolatos hatáskörök a föderális államfelépítésre figyelemmel – a szövetségi állam (*Bund*) bizonyos koordinációs hatáskörei mellett – elsősorban a tartományok hatáskörébe tar-

<sup>732</sup> Ld. *Schulgesetz des Landes Schleswig-Holstein* § 44.

<sup>733</sup> Ld. HOFFMAN: i. m. 79. lj. 77.

<sup>734</sup> Ld. *Schulgesetz des Landes Rheinland-Pfalz* (30.3.2004) § 76.

<sup>735</sup> Ld. *Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen* (SchulG NRW) (15.2.2005) § 78.

<sup>736</sup> Ld. *Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern* (SchulG M-V) § 103.

<sup>737</sup> Ld. LUTHE: i. m. 174. lj. 134-137.

<sup>738</sup> Ld. LUTHE: i. m. 174. lj. 136-137.

<sup>739</sup> Az együttműködő felügyelet elméleti és németországi tételes jogi értelmezését illetően ld. részletesen W. KAHL: i. m. 141. lj. 523-535.

toznak. A felügyeleti hatáskörök többségét — jellemzően az önkormányzati döntések felügyeletének kivételével — a tartományi oktatási minisztérium, valamint a járási szintig kiépített, gyakran az önkormányzatok igazgatási szervezetébe integrálódó, azonban egyértelműen államigazgatási feladatokat ellátó iskolai hatóságok (*Schulbehörden*) gyakorolják.<sup>740</sup>

A németországi osztott szabályozás a kelet-közép-európai térségben több ország számára jelentett mintát. Ha ezek közül *Szlovákia* oktatási rendszerére tekintünk, akkor hasonló szerkezetet figyelhetünk meg. A szlovák önkormányzati és oktatási rendszerben az alapfokú oktatási intézmények működtetése a települési önkormányzatok kötelező feladata, amelyek ezt önkéntesen létrehozott társulásaik útján is elláthatják. Így a települési önkormányzatok működtetik az alapiskolákat, a művészeti alapiskolákat, az óvodákat, a szakköri tevékenységek iskolai központjait, a szabadidőközpontokat, az iskolai és óvodai étkezdéket, az alapiskolák nyelviskoláit, valamint az iskolai szolgáltató központokat.<sup>741</sup> Az 1000 főnél népesebb település közoktatási feladatai ellátására elkülönült települési tanügyi hivatalt hozhat létre.<sup>742</sup> A középiskolákat főszabály szerint a területi önkormányzatnak minősülő kerületi önkormányzatok (*kraj*) tartják fenn. Így a kerületi önkormányzatok felelősek a középiskolák, a szaktanintézetek, a gyakorlati képzés központjai, a művészeti alapiskolák, és az általános iskolák nyelviskolái kivételével a szakköri tevékenységek központjai, a diákotthonok (kollégiumok), a fenti iskolákban zajló iskolai étkeztetés és az azokhoz kapcsolódó iskolai szolgáltató központok, a gyakorlati képzések intézményei, valamint az erdei iskolák, és bizonyos esetekben a szabadidőközpontok működtetéséért.<sup>743</sup> A kerületi önkormányzatok járnak el továbbá jogorvoslati fórumként az általuk fenntartott középiskolák igazgatói döntései tekintetében, ők gyakorolják az igazgatók felett a munkáltatói jogokat, ők felelősek az iskolák finanszírozásáért (ehhez kapcsolódóan bizonyos szerződések — pl. a bérlet — tekintetében jóváhagyási jogokkal rendelkeznek), valamint egyes szakmai kérdésekben is vannak hatásköreik.<sup>744</sup> Az önkormányzatok széles hatásköre mellett a rendszer felügyeletét az államigazgatás látja el. A közoktatási igazgatást az oktatási minisztérium irányítja, azonban a hatáskörök többségét a minisztérium dekoncentrált (területi) államigazgatási szerveként működő kerületi tanügyi hivatalok gyakorolják. Így a kerületi<sup>745</sup> tanügyi hivatalok az állami és a települési fenntartású iskolák igazgatóinak döntései elleni fellebbezési fórumok; ők ellenőrzik a települési és kerületi önkormányzatok oktatási tevékenységét, felelősek az oktatásstatisztikai feladatok ellátásáért, a záróvizsgák, érettségi vizsgák és állami nyelvvizsgák vizsgabizottsági elnökeinek kinevezéséért, ill. az iskolai finanszírozás hatékonysági ellenőrzéséért. A németországi együttműködő felügyelet elve a szlovákiai oktatási rendszerre is hatott, így a tanügyi hivatalok kötelesek az önkormányzatoknak szakmai segítséget nyújtani. A hivatalok ellenőrzik az általános érvényű jogi előírások betartását, ők szervezik a tanulmányi és szakmai versenyeket, valamint ellátnak a külön jogszabályban meghatározott oktatásszervezési feladatokat.<sup>746</sup> Mindezekon túlmenően a kerületi tanügyi hivatalok intézményfenntartói jogokkal is rendelkeznek. Így, az önkormányzati feladatellátás korrekciójaként, ha a település vagy a kerület nem tudja ellátni oktatási feladatait, akkor átvehetik az általános és középiskolák működtetését. Saját jogon a hivatalok gyakorolják a fenntartói jogokat a speciális iskolák (speciális óvodák, alapiskolák, középiskolák és nevelőintézetek), a gyógypedagógiai tanácsadók, az óvodák és általános iskolák pedagógiai-pszichológiai tanácsadói, a szakképzés intézményei

<sup>740</sup> Ld. LUTHE: *i. m.* 174. lj. 139-140.

<sup>741</sup> Ld. ALBERT S.: Szlovákia közoktatási rendszere. In: TORGYIK J. (szerk.): *Oktatási rendszerek Európában*. Krónika Nova, Budapest 2009. 130.

<sup>742</sup> Ld. *uo.* 129.

<sup>743</sup> Ld. *uo.* 131.

<sup>744</sup> Ld. *uo.* 128.

<sup>745</sup> Azaz körzeti (*kraj*) illetékességű szervekről van szó.

<sup>746</sup> Ld. ALBERT: *i. m.* 741. lj. 127.

(kézségfejlesztő szakiskolák, és szakmunkásképzők), valamint a külön előírás szerint működő idegen nyelvű iskolák fenntartói jogait.<sup>747</sup>

Az osztott hatáskörű önkormányzati modellnek még a szlovákiaiánál is centralizáltabb változatát jelenti Horvátország rendszere, ahol az alapfokú oktatási intézmények fenntartásáért a 556 települési önkormányzat (429 község – *općina* – és 127 város – *grad*) felelős, míg a középfokú intézmények törvényi fenntartója, továbbá a közoktatás területi fejlesztésének összehangolásért felelős szerv a 21 területi önkormányzat (a 20 zsupánság — *županije* – és Zágráb főváros, amely egyszerre minősül települési és területi önkormányzatnak).<sup>748</sup> Az iskolák működtetésével kapcsolatban azonban az államigazgatásnak — azon belül is elsősorban az 5 tankerületi felügyelőségnek — széles hatáskörei vannak, amelyek a tanárok foglalkoztatásába történő beavatkozás lehetőségeit is megteremtik.<sup>749</sup>

Szintén az osztott hatáskörű önkormányzati modellbe lehetett sorolni a 2011/12-es reformokat megeleőző magyar közoktatási rendszert is, ahol a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) rendelkezései szerint az óvodai és általános iskolai oktatás és nevelés biztosítása valamennyi települési önkormányzat,<sup>750</sup> míg a középiskolák és szakiskolák fenntartása a megyei, a megyei jogú városi, valamint a fővárosi önkormányzatok kötelező feladata volt.<sup>751</sup> Bár az elsődleges hatáskör-telepítésből úgy tűnik, hogy a hatályos magyar szabályozás az egyik legtisztább osztott hatáskörű önkormányzati modell, a feladatok önkéntes átvállalásának<sup>752</sup> lehetősége révén – az Ötv. 6. § (1) bekezdése *b*) pontjának, valamint az Ötv. 69. § (2)-(6) bekezdéseinek szabálya alapján – a gyakorlatban a magyar középfokú oktatási rendszerben a települési szint is fontos szerepet töltött be.<sup>753</sup>

Egyetlen skandináv államként *Norvégia* sorolható az osztott hatáskörű önkormányzati közoktatási modellbe, ahol a szintén jelentős települési önkormányzati összevonások<sup>754</sup> ellenére is megmaradt a 19 területi önkormányzat (*fylker*) és Oslo főváros közoktatás-szervezési hatásköre. A modellre jellemző feladatmegosztás érvényesül itt is: a települések (*kommuner*) felelősek az alapfokú oktatás, míg a *fylker* a középfokú oktatás megszervezéséért.<sup>755</sup>

Figyelemmel arra, hogy az autonóm közösségeket önkormányzati jellegű egységeknek tekintjük, ezért Spanyolország közoktatási rendszere is az osztott oktatási modellbe sorolható, azonban a szabályozás egyfajta átmenetet képez az osztott és a területi önkormányzat-centrikus rendszerek között. A széles tartományi (autonóm közösségek – *Comunidades Autónomas*) hatáskörökre figyelemmel a közoktatási rendszer működtetésével kapcsolatos feladatok többségéért ugyanis a felső középszintnek tekinthető területi önkormányzatok,<sup>756</sup> a regionális egységek felelősek. Így a regionális önkormányzatok fontos szereppel rendelkeznek a tantervek és

<sup>747</sup> Ld. ALBERT: *i. m.* 741. l. 131-132.

<sup>748</sup> Ld. E. BURGEAT (ed.): *Reviews of National Policies for Education. South Eastern Europe. Volume I. Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Kosovo.* OECD, Paris 2003. 271., valamint A. BAJO – M. PRIMORAC: Croatia: Instruments of Fiscal Equalisation. In: W. BARTLETT – S. KMEZIĆ – K. ĐULIĆ (eds.): *Fiscal Decentralization, Local Government and Policy Reversals in Southeastern Europe.* Palgrave Macmillan, Cham 2018. 56-58.

<sup>749</sup> Ld. BURGEAT: *i. m.* 748. l. 275-276.

<sup>750</sup> Ld. Ötv. 8. § (4) bek.

<sup>751</sup> Ld. Ötv. 61. §, 63/A. § *n*) pont, 70. § (1) bek. *a*) pont.

<sup>752</sup> Az önként átvállalt (alternatív) feladatok értelmezése tekintetében ld. részletesen HOFFMAN I.: Az önként átvállalt (alternatív) feladatok szerepe a magyar önkormányzati rendszerben. *Közjogi Szemle* 2/2011. 37-44.

<sup>753</sup> A Közoktatási Információs Rendszer (KIR) 2011. szeptemberi adatai szerint a községek, a városok és a fővárosi kerületek, valamint azok társulásai — önként átvállalt feladat- és hatáskörükben — 189 gimnáziumi feladatot ellátó közoktatási intézményt tartottak fenn, ezzel szemben a feladat ellátására az Ötv. alapján kötelezett megyei, megyei jogú városi és fővárosi gimnáziumi fenntartású intézmények száma 195 volt. Forrás: Közoktatási Információs Rendszer (<http://www.kir.hu/intezmeny/okeres.asp>).

<sup>754</sup> Az 1930-as 747 települési önkormányzatot mára 430 egységbe (*kommuner*) vonták össze.

<sup>755</sup> Ld. S. ARZENI (ed.): *New Forms of Governance for Economic Development.* OECD, Paris 2004. 91.

<sup>756</sup> A spanyol tartományok jogállásának problematikájával korábban már részletesebben foglalkoztam. Azonban itt jegyezném meg, hogy az Eurostat statisztikai rendszere az autonóm közösségeket *tagállami* jellegű egységeként értelmezi, ezért az általuk teljesített kiadásokat tagállami jellegűekként kezeli.

az oktatási tervezés feladataiban, saját forrásaikból egészítik ki az állami támogatásokat, közvetlenül fenntartják a középfokú oktatási intézményeket, valamint ők foglalkoztatják a tanárokat.<sup>757</sup> A települési önkormányzatok felelősek a tanulók kötelező oktatásban történő részvételének biztosításáért, valamint ők tartják fenn az óvodák, az általános iskolák és a gyógypedagógiai intézmények épületeit és infrastruktúráját.<sup>758</sup> A települési önkormányzatok mindemellett részt vesznek az egyéb állami iskolák szakmai irányításáért és fenntartásáért felelős iskolaszékek munkájában.<sup>759</sup> Ezen feladatok mellett lehetővé vált, hogy meghatározott feltételek teljesítése esetén a régióktól egyéb oktatási intézmények fenntartását is magukra vállalják.<sup>760</sup>

A 2001-es decentralizációs reformok nyomán *Olaszországban* is hasonló modell alakult ki. Olaszországban a 8048 települési önkormányzat felelős az alapfokú oktatás megszervezéséért, míg a középfokú oktatással összefüggő szolgáltatásszervezési feladatok többsége a regionális önkormányzati szervek feladata. A 2014-ben kialakított nagyvárosi önkormányzatok bizonyos oktatási – elsősorban a középfokú oktatás és az oktatásszervezés területén megjelenő – többletfeladatokkal rendelkeznek a többi települési szintű önkormányzathoz képest. A 2014-es reform, *legge Delrio* rendkívüli módon visszaszorította a megyei önkormányzatok szolgáltatásszervezési feladatköreit a közoktatás terén.<sup>761</sup>

Az önkormányzati közoktatási modellek egyik elterjedt változata az osztott típus, ahol jellemzően az alapfokú, valamint kivételesen a középfokú oktatás feladataiért a települési, míg a középfokú oktatás és a szakképzés feladataiért a területi önkormányzatok felelősek. Mivel az alapfokú oktatás költségei többnyire jóval alacsonyabbak, mint a középfokú oktatáséi, ezért ez a megoldás lehetővé teszi, hogy a kisebb teherbíró képességű települések a polgáraikhoz közel, azok összevonása nélkül is széles körben elláthassanak oktatási feladatokat. A települések középfokú oktatásban történő részvétele általában akkor jelenik meg, ha kötelező társulások révén lehetőség van megfelelő méretű szolgáltatási egységek kialakítására. A költségesebb oktatási közszolgáltatásokat ebben a modellben a jelentősebb teherbíró-képességű területi önkormányzatoknak kell nyújtaniuk, így e szolgáltatások polgárközele, ám hatékony ellátását is garantálja a rendszer.

### iii) *Területi önkormányzat-centrikus önkormányzati közoktatási modellek*

Területi önkormányzat-centrikus önkormányzati közoktatási modellnek azon államok ellátórendszereit tekintjük, ahol a közoktatási ellátások megszervezéséért a területi önkormányzati szint a felelős. Ebben a modellben a települési önkormányzatok és azok társulásai csak kivételesen, a területi önkormányzati feladatok átvállalásával láthatnak el szolgáltatásszervezői feladatokat.

A területi önkormányzati modell legtisztább formájában az Egyesült Királyságban<sup>762</sup> valósul meg, ahol az állami közoktatás megszervezésével kapcsolatos feladatokat a megyei (grófsági — *county council*), valamint a megyei jogú (nagy)városi önkormányzatok (*unitary councils*) hivatali szerveiként működő helyi oktatási hatóságok (*local education authorities*) látják el.<sup>763</sup>

<sup>757</sup> Ld. O. BOYD-BARETT – P. O'MALLEY (eds.): *Education Reform in Democratic Spain*. Routledge, London 1995. 109.

<sup>758</sup> Ld.: OECD: *The Funding of School and Education. Connecting Resources and Learning*. OECD Publishing, Paris 2017. 283.

<sup>759</sup> Ld. BOYD-BARETT – O'MALLEY (eds.): *i. m.* 757. lj. 109-110.

<sup>760</sup> Ld. *uo.* 111.

<sup>761</sup> Ld. MAGARÓ: *i. m.* 686. lj. 157-158.

<sup>762</sup> Az Egyesült Királyságot alkotó egységek (*consitutencies*) közül sajátos Skócia helyzete, ugyanis 1996 óta Skóciában egyszintű önkormányzati rendszer alakult ki, amelynek keretében 32 önkormányzati egységre (*unitary authorities*) osztották a területet. Ld. A. MCCONNELL: *Scottish Local Government*. Edinburgh University Press, Edinburgh 2004. 50-55.

<sup>763</sup> Ld. ARDEN – BAKER – MANNING: *i. m.* 15. lj. 242-243.

A helyi oktatási hatóságok széles feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek. Így ezek a szervezetek látják el az állami alapfokú (*primary*), a középfokú (*secondary*), valamint a szakképzési és felnőttképzési (*further education* — FE) intézmények fenntartását. Ennek keretében a helyi oktatási hatóságok fenntartói hatáskörei elsősorban az iskolaszékek (*governing body*) elnökeinek (*governor*) és tagjai meghatározott részének a kijelölésére, az iskolaigazgató (*headteacher*) kiválasztására, a tanárok kiválasztásával, felmentésével kapcsolatos munkáltatói jogok gyakorlására, az állami iskolák teljes körű szakmai felügyeletére terjednek ki, valamint ez a szerv felelős az iskolai keretek közötti szociális gondoskodás — így az iskolai étkeztetés, az egyéb iskolai gyermekvédelmi ellátások — megszervezéséért is.<sup>764</sup> A brit rendszerben ugyanis az egyes iskolák fenntartásával, valamint szakmai irányításával kapcsolatos feladatokat az iskolaszék (*governing body*) látja el, amelyben a helyi oktatási hatóság (*LEA*) mellett a szülők és a tanárok képviselői is részt vesznek. Az iskolaszék elnöke az *LEA* által kinevezett kormányzó (*governor*), aki nem feltétlenül pedagógus, s aki az általános irányítási feladatokat látja el. Az egyes iskolák szakmai vezetői az igazgatók (*headteachers*), akik általában az iskolaszéknek is tagjai.<sup>765</sup> A helyi közoktatási hatóság felelős a közoktatási intézményrendszer finanszírozásáért, az önkormányzati iskolák kialakításáért, valamint a nem állami intézmények állami támogatásáért.<sup>766</sup>

A helyi oktatásügyi hatóság felel a területi közoktatási tervezés feladataiért, e körben együttműködik az oktatásügyért felelős minisztériummal, valamint az országos tantervek érvényesülését vizsgáló központi hivatallal (*Office for Standards in Education – OFSTED*) és annak vezetőjével (*Chief Inspector of Education*).<sup>767</sup> Ellentétben az európai kontinens államaival, az angol és walesi helyi oktatási hivatalok mint önkormányzati szervek látják el a területi oktatási igazgatással kapcsolatos hatósági hatásköröket. Ezek első csoportját a teljes közoktatási rendszer szakmai felügyeletével összefüggő feladatok jelentik, ennek keretében javaslatokat tesznek a nem állami iskolák (*community, foundation, voluntary* vagy *special schools*) rendszerének kialakítására, valamint meghatározzák a nem állami iskolák szüneteit és a tanév rendjét, továbbá ellenőrzik a tantervi követelmények érvényesülését.<sup>768</sup> A hatósági hatáskörök másik főbb csoportja a tanulói jogok védelme, az diszkrimináció tilalmának és az egyenlő bánásmódnak a biztosítása, valamint a speciális nevelési igény megállapítása.<sup>769</sup> A hatósági hatáskörök harmadik csoportját az iskolai döntésekkel szembeni jogorvoslati kérelmek elbírálása jelenti.<sup>770</sup>

Ebbe a modellbe sorolható, azonban speciálisnak tekinthető az Amerikai Egyesült Államok közoktatási rendszere, ahol a közösségi (állami) iskolák (*public schools*) – ideértve az alapfokú és a középfokú közoktatás intézményeit is – fenntartásáért az iskolai kerületekben (*school district*) működő helyi iskolaszékek (*local school boards*) felelősek.<sup>771</sup> A helyi iskolaszékek nemcsak szolgáltatásszervezési, hanem szabályozási és kvázi bíraskodási jogkörökkel is rendelkeznek, s közreműködnek a magániskolák (*private schools*) állami felügyeletében is.<sup>772</sup> Az USA modellje egy sajátos, az általános területi önkormányzatoktól elkülönülő, ún. *egycélú, te-*

<sup>764</sup> Ld. J. FORD – M. HUGHES – D. RUEBAIN: *Education Law and Practice*. Jordans, Bristol 2005<sup>2</sup>. 12-13.

<sup>765</sup> Ld. *uo.* 14-18.

<sup>766</sup> Ld. ARDEN – BAKER – MANNING: *i. m.* 15. lj. 246.

<sup>767</sup> Ld. FORD – HUGHES – RUEBAIN: *i. m.* 764. lj. 11-12. és ARDEN—BAKER—MANNING: *i. m.* 15. lj. 247.

<sup>768</sup> Ld. FORD – HUGHES – RUEBAIN: *i. m.* 764. lj. 11.

<sup>769</sup> Ld. *uo.* 12-13.

<sup>770</sup> Ld. *uo.* 12.

<sup>771</sup> Ld. K. ALEXANDER – M. D. ALEXANDER: *American Public School Law*. Cengage Learning, Belmont (CA) 2005<sup>6</sup>. 103.

<sup>772</sup> Ld. *uo.* 108-110.

rületi (körzeti) szinten szerveződő önkormányzat (*single-purpose local government*) által működtetett rendszernek tekinthető.<sup>773</sup> Bár elvileg a közoktatási feladatokat ellátó iskolai körzetekben működő iskolaszékek a tagállamok szerveinek (*state bodies*) tekinthetők,<sup>774</sup> azok függetlenek a tagállami államigazgatás szerveitől. Ezért ezeket a szervezeteket az amerikai közoktatási jogi irodalomban speciális feladatokat ellátó, a hagyományos önkormányzati beosztásba nem illeszkedő atipikus területi önkormányzati egységnek tekintik. A fenti álláspont képviselői<sup>775</sup> kiemelik, hogy e szervek helyi közszolgáltatást nyújtanak, helyi szinten működnek, s az azokat irányító testületek tagjainak<sup>776</sup> többségét az érintett önkormányzatok tanácsai választják.<sup>777</sup> Egyes európai közigazgatási jogászok ezeket az iskolakörzeteket – egycélú jellegük miatt – németországi, gyakran kötelezően létrehozandó céltársulásokkal (*Zweckverbände*) rokonították.<sup>778</sup>

A területi önkormányzati modell egyes német tartományok közoktatási jogában is megjelenik.<sup>779</sup> Hessenben valamennyi közoktatási intézmény törvényi fenntartója a területi önkormányzatnak minősülő járás – illetve a járási jogú városok –, azonban a tartományi jog lehetőséget biztosít arra, hogy a járásoktól a települési önkormányzatok közoktatási – gyakran kötelezően létrehozott – társulásai (*Schulverband*) átvállalják a fenntartói feladatokat.<sup>780</sup> Hasonló megoldást követ Thüringia szabályozása is, ahol a tartományi közoktatási törvény rögzíti, hogy a közoktatási intézményeket a járások tartják fenn.<sup>781</sup> A thüringiai szabályozás egyik legfőbb indoka, hogy a német újraegyesülést követően a keletnémet állam által végrehajtott, a nyugati tartományokban lezajlott folyamatokhoz hasonló községegyesítések jelentős része megszűnt, s jobban elaprózódott települési szerkezet jött létre,<sup>782</sup> ahol a kistelepülések gyakran nem képesek önállóan ellátni az alapvető közszolgáltatásokat.

A területi önkormányzati modell általában jellemzően olyan országokban (ill. tagállami szintű egységekben) alakul ki, ahol a települések, vagy az egyéb, alsó középszintű önkormányzatok – így az angolszász államokban a járások (*district*) – vagy nem képesek önállóan ellátni az alapvető közoktatási feladatokat, vagy pedig az általános önkormányzati hatásköri telepítés szabályai szerint a középszintű önkormányzatok felelősek a humán közszolgáltatások ellátásáért.<sup>783</sup>

<sup>773</sup> Ld. R. A. CROFF: *American Public Administration. Public Service for the 21st Century*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2016. 123.

<sup>774</sup> Ld. W. C. BOSHER, JR. – K. R. KAMINSKI – R. S. VACCA: *The School Law Handbook*. ASCD, Alexandria (VA) 2004. 98 és ALEXANDER – ALEXANDER: *i. m.* 771. lj. 104-105.

<sup>775</sup> A fenti álláspontot képviseli többek között E. C. SEMBOR, P. A. L. EHRENSAAL, P. F. FIRST, A. BOWMAN és R. KERNEY. Ld. E. C. SEMBOR: *Introduction to Connecticut State and Local Government*. University Press of America, Lanham 2003. 103-104., A. L. EHRENSAAL – P. F. FIRST: *Understanding School Board Politics*. In: B. S. COOPER – J. C. CIBULKA – L. D. FUSARELLI (eds.): *Handbook of Education Politics and Policy*. Routledge, New York (NY, USA) 2008. 77-78. és A. O'M. BOWMAN – R. KEARNEY: *i. m.* 15. lj. 268-269.

<sup>776</sup> Ld. EHRENSAAL – FIRST: *i. m.* 714. lj. 77, valamint ALEXANDER – ALEXANDER: *i. m.* 711. lj. 131-132.

<sup>777</sup> Az iskolakörzetek önkormányzati jellegét emelte ki az Amerikai Egyesült Államok Legfelső Bírósága is a *San Antonio Independent School District v. Rodriguez* (93 S. Ct.) ügyben hozott ítéletében. A többségi álláspont kiemelte, hogy az iskolák finanszírozása, valamint az iskolai különadó helyi ügynek tekintendő. Ezt a megközelítést a Legfelső Bíróság megerősítette a *Miliken v Bradley* (94 S. Ct. 3112) ügyben is, amely szintén kiemelte, hogy az érintett detroiti iskolakörzetek (összesen 53) tagállami joghatóság alá tartozó önkormányzatoknak tekinthető. E tekintetben ld. N. C. BLOND: *Constitutional Law*. Aspen Publishers, New York (NY, USA) 2009. 197. és R. SCHRAGGER: *City Power. Urban Governance in a Global Age*. Oxford University Press, Oxford 2016. 110-111.

<sup>778</sup> Ld. HOPPENSTEDT: *i. m.* 289. lj. 38-39.

<sup>779</sup> Ld. LUTHE: *i. m.* 174. lj. 131.

<sup>780</sup> Ld. § 138. és § 140. HSchG (*Hessisches Schulgesetz* 14.6.2005.).

<sup>781</sup> Ld. § 13. Abs. 2. ThürSchulG.

<sup>782</sup> Ld. STEINER: *i. m.* 185. lj. 47.

<sup>783</sup> Így pl. az angolszász modellben a korábban az alsófokú, jelenleg alsó középszintű járási önkormányzatok (*district*) elsősorban az alapvető infrastrukturális közszolgáltatások megszervezéséért voltak felelősek. Ld. MITCHELL-GEARS: *i. m.* 345. lj. 146-147.

c) *A közoktatási szolgáltatások szervezésének modelljeiből levonható fontosabb következtetések*

A közoktatási feladatok ellátásával kapcsolatban ki kell emelni, hogy a modern államokban ezek a szolgáltatások az egyes államok meghatározó feladatai közé tartoznak. Számos állam alkotmánya – így a magyar Alkotmány (1949. évi 20. törvény),<sup>784</sup> valamint a 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény<sup>785</sup> is – tartalmaz a közoktatással (közneveléssel) kapcsolatos szabályokat.<sup>786</sup> Ezért a közoktatás – helyi vonatkozásai ellenére – nem tekinthető tisztán helyi közügynek.

Két fő megközelítés érvényesül a közoktatási szolgáltatások megszervezésével kapcsolatos szabályozás tekintetében. Az első megközelítésben azt, hogy a közoktatáshoz mint alkotmányosan garantált alapjoghoz egységes szempontrendszer alapján, egységes megközelítéssel férhessen hozzá minden érintett személy, úgy látják egyértelműen biztosíthatónak, ha a közoktatási szolgáltatások szervezését az államigazgatás koordinálja, annak nyújtásáért ő felel. Ennek a megközelítésnek a tiszta változata érvényesül jelenleg pl. a román közoktatási rendszerben, ahol az oktatással kapcsolatos feladatokat egyértelműen országos közügyként értelmezik, s ennek eredményeképpen az önkormányzatok számára nem írnak elő (kötelező) közoktatási feladatokat, s nem teszik lehetővé részvételüket a rendszer működtetésében.<sup>787</sup> Ezzel a felfogással szemben azonban gyakoribb az a megközelítés, amely legalábbis részben elismeri a helyi közösségek autonómiájának érintettségét, s a közoktatási szolgáltatások részbeni helyiközügy-jellegét. Így több, alapvetően centralizált modellel rendelkező ország a helyi önkormányzatoknak is biztosít bizonyos részjogosítványokat a fenti feladatok ellátásában. A centralizált felfogást általában a francia (napóleoni) közigazgatási modellt<sup>788</sup> követő országok alkalmazták, ahol ennek a kiemelkedően fontos szolgáltatásnak a megszervezését az államigazgatás fenntartotta magának, s jellemzően csupán az iskolai infrastruktúra megszervezésével kapcsolatos feladatokat tekintette a helyi önkormányzatok saját jogon ellátott feladatainak.

A másik megközelítés is fontosnak tartja az oktatáshoz való egységes hozzáférés biztosítását, ám a fenti modellt követő államok úgy vélik, ennek biztosításához nincs szükség centralizált igazgatási rendszerre, elegendő ehhez egy állami felügyeleti rendszer kiépítése. Ebben a

<sup>784</sup> Ld. 1949. évi XX. törvény 16. §, 70/F. §. Az oktatáshoz való jogot illetően ld. részletesen: SÁRI J.: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Osiris Kiadó, Budapest 2000. 221-224.

<sup>785</sup> Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezése a X. és a XI. cikk.

<sup>786</sup> Így általános jellegű oktatási deklarációkat tartalmaz Japán és India alkotmánya, míg pl. Németország, Ausztria és Svájc alkotmánya az oktatáshoz való hozzáférés és az állam oktatási feladataival kapcsolatban tartalmaz rendelkezéseket. Ld. BIRCH: *i. m.* 648. lj. 30. Az Egyesült Államok Alkotmánya nem tartalmaz az oktatással kapcsolatos rendelkezéseket, az alkotmánybíráskodás feladatait ellátó Legfelső Bíróság többségi döntése pedig a *San Antonio Independent School District v. Rodriguez (S. Ct. 1973)* esetben megállapította, hogy az (amerikai) Alkotmányból nem vezethető le az oktatáshoz kapcsolódó alkotmányos alapjog. E tekintetben ld. N. C. BLOND: *i. m.* 716. lj. 197 és S. L. EMANUEL: *Constitutional Law*. Wolters Kluwer New York (NY, USA) 2018<sup>35</sup>. 367-368.. A német *Grundgesetz* tekintetében a 7. cikkely rendelkezéseit emeli ki az irodalom, amelyikből a Szövetségi Alkotmánybíróság levezette a (köz)oktatáshoz való jogot, valamint az iskolaválasztás szabadságát. Ld. UMBACH—T. CLEMENS: *i. m.* 62. lj. 601-606.

<sup>787</sup> Ld. L. DUMBRAVEANU: Romania. In: W. HÖRNER – H. DÖBERT – B. VON KOPP – W. MITTER (eds.): *The Education Systems of Europe*. Springer, Dordrecht 2007. 628-629. A 2011-es romániai oktatási törvény is ezen az alapon áll, azonban elismeri az önkormányzatok (helyi) érdekeltségét a közoktatási feladatok ellátásában, így lehetővé teszi részvételüket az iskolaszékekben. A szakirodalom kiemeli, hogy a reformok nem változtattak az oktatási rendszer centralizáltságán (az egységes nemzeti oktatás koncepcióján), azonban bizonyos mértékben oldották annak kötöttségeit. Ld.: C. NOVAC – D. DUMITRASCU: Romania: Transitions to a European Framework, 2000-2014. In: T. CORNER: *Education in The European Union. Post-2003 Member States*. Bloomsbury, London 2015. 221-223.

<sup>788</sup> Ezen országok a közoktatási feladatok ellátását a *service public* eszményén belül értelmezik. A *service public* eszményének tartalma és átalakulása tekintetében ld. részletesen: NAGY: *i. m.* 110. lj. 189-192.

modellben a közoktatásra elsősorban nem országos közügyként, hanem mint helyi jellegű közszolgáltatásra tekintenek.<sup>789</sup> Ezért az önkormányzati modellt követő államokban a helyi közösségek saját (eredeti, önkormányzati) hatáskörébe tartozó ügynek minősítik a közoktatási feladatok megszervezését, azaz egyfajta osztott felelősségű helyi közügynek minősül a közoktatás. A modell altípusai alapvetően az adott ország önkormányzati térszerkezetének felépítésétől függenek: ott, ahol nagyobb méretűek és teherbíró-képességűek az egyes települések — jellemzően azért, mert azok számát összevonásokkal (integrációval) csökkentették — vagy ahol a települések számára kötelező társulások megalakítását írták elő, ott a legtöbb feladatot a települési szint látja el, amely mellett egyáltalán nem, vagy csak nagyon korlátozottan juthat szerephez a területi önkormányzatok szintje. A leggyakoribb típus az, amikor az eltérő települési és területi önkormányzati teherbíró-képességre figyelemmel megosztották a közoktatási szolgáltatások ellátásával összefüggő feladatokat a települési és a területi önkormányzati szint között. Egyes államokban a területi önkormányzatok széleskörű humán-közszolgáltatási feladatai közé tartozik a teljes közoktatás megszervezése. Az Amerikai Egyesült Államok modellje is e körbe sorolható, ám annak az a specialitása, hogy az oktatási feladatok megszervezését speciális oktatási feladatokat ellátó, mégis területi jellegű önkormányzatnak tekinthető egységek látják el.

#### 4. Gondolatébresztő megjegyzések a közoktatási közszolgáltatások finanszírozásának főbb jellemzőiről

A tudásalapú társadalom és gazdaság megjelenése a közoktatás finanszírozásában is éreztette hatását: a világ országai kiadásai egyre nagyobb hányadát fordítják oktatási szolgáltatások finanszírozására. A világ államaiban 1980 és 1994 között az egy főre eső oktatási kiadások mértéke megduplázódott, az 1980-as 126 USD/fő szintről 252 USD/fő szintre emelkedett.<sup>790</sup> Ellentétben a szociális juttatások körével,<sup>791</sup> a jóléti államok különféle reformprogramjaiban jellemzően nem az oktatásra fordított költségek csökkentése, hanem az oktatási rendszer hatékonyabbá tétele és az új kihívásokhoz való jobb alkalmazkodási képességének erősítése játszott főbb szerepet.<sup>792</sup>

A korábbiakban ismertetettek szerint a közoktatási szolgáltatások szervezésében az államigazgatás mellett gyakran a helyi önkormányzatok is részt vesznek, így az ellátások finanszírozása tekintetében meghatározó az önkormányzati rendszer működésének állami támogatására és a helyi közösségek saját bevételeire — különösen a helyi adóztatásra — vonatkozó modell működése. Mivel e modellek részletes elemzése jelentősen meghaladná jelen tanulmány kereteit, ezért csak mintegy gondolatébresztés gyanánt emeljük ki, hogy a centralizált modellekben az állami iskolákat közvetlenül az államigazgatás finanszírozza, az önkormányzati modellekben pedig e szolgáltatások az önkormányzatok kötelező feladat- és hatáskörébe tartoznak. Mivel az oktatáshoz való jog jellemzően alkotmányban rögzített alapjog is, ezért az önkormányzati

<sup>789</sup> A helyi közszolgáltatások körének meghatározása tekintetében ld. HORVÁTH M.: *i. m.* 71. lj. 45-48.

<sup>790</sup> A legnagyobb arányú növekedést 12 USD/fő szintről 36 USD/fő szintre a kelet-ázsiai és óceániai iparosodó országokban lehetett látni, ám az amúgy is magas szint még Európában is az átlagot jelentősen meghaladó mértékben, 135%-kal (418 USD/fő szintről 982 USD/fő szintre) emelkedett. Ld. HEYNEMAN: *i. m.* 623. lj. 45. Ez jól látható akkor is, ha az egyes európai országokra tekintünk. Így Franciaország 1986-ban a GDP-je 5,57%-át, 1990-ben 6,4%-át, 1993-ban 7,2%-át, 1995-ben pedig 7,3%-át, összesen 563 milliárd frankot fordított oktatásra, ebből 414 milliárdot közoktatásra. Ld. ADAMS—NÖBAUER—STAVROU: *i. m.* 627. lj. 30.

<sup>791</sup> A szociális jóléti ellátások átalakítása, gyakran az azokra fordított kiadások csökkentése több — elsősorban az új közmenedzsment mozgalma által befolyásolt új jobboldali kormányok körében — esetben játszott fontos szerepet a különféle jóléti államok megújításával kapcsolatos programokban. Ld. KRÉMER B.: *Szociálpolitika*. Napvilág Kiadó, Budapest 2009. 142-143.

<sup>792</sup> Ld. HEYNEMAN: *i. m.* 623. lj. 43.



feladatellátáshoz az állam(igazgatás) általában különböző mértékű központi támogatásokat biztosít. A közoktatás szabadsága – ill. több esetben a vallásszabadság<sup>793</sup> – alkotmányos jogának érvényesülése érdekében – bár jellemzően az állam marad a legfőbb intézményfenntartó – a nem állami közoktatási intézmények is részesülhetnek állami támogatásban.<sup>794</sup>

Az állami támogatások eljuttatása során az 1980-as években meginduló, új közmenedzsmentre épülő, a szolgáltatórendszer hatékonyságának javítását célzó reformok hatására viszonylag jelentős változások következtek be. A korábbi egyszerűbb, a fenntartókat közvetlenül támogató rendszereket felváltották az ellátást ténylegesen biztosító intézmények részére juttatott,<sup>795</sup> gyakran objektív mérőszámok alapján kialakított, a magánszféra számára is hozzáférhető,<sup>796</sup> több esetben az utalvány (*voucher*) elvét követő<sup>797</sup> támogatási rendszerek. Mindezekre figyelemmel a legtöbb országban számos nem állami fenntartású közoktatási intézmény működik;<sup>798</sup> ezek egyes államokban olykor az oktatási intézmények többségét is jelenthetik.<sup>799</sup>

Az államigazgatás önkormányzati közoktatáshoz nyújtott támogatásait a központi kormányzat adóbevételeiből finanszírozzák. Kivételesen azonban az államigazgatás nem nyújt közvetlen támogatást a fenti szolgáltatások ellátására, csak a finanszírozás feltételeit teremti meg. Erre a modellre jó példa az Amerikai Egyesült Államok szabályozása, ahol nem központi támogatásokból, hanem az iskolakörzetek (*School Districts*) által kivethető helyiadó-bevételekből finanszírozzák az oktatási feladatok ellátását.<sup>800</sup>

Az államok azonban csak a közoktatás törvényben meghatározott feladatait finanszírozzák. Egyértelműen ingyenesek a kötelező közoktatás (alap)szolgáltatásai, valamint a legtöbb országban a középfokú közoktatás teljes körének (alap)szolgáltatásai is. Amennyiben az egyének egyéb oktatást is igénybe kívánnak venni, azok jellemzően térítéskötelesek,<sup>801</sup> azaz a közoktatás tekintetében is megjelenhet az öngondoskodás elve a többletszolgáltatások tekintetében.

<sup>793</sup> Így Németországban, ahol a Szövetségi Alkotmánybíróság a nem állami iskolák támogatásának vizsgálata során a vallásszabadság kérdéskörét is kiemelten vizsgálta. Ld. D. C. UMBACH – T. CLEMENS: *i. m.* 62. l. 608-612.

<sup>794</sup> A kérdéssel foglalkozó kutatók kiemelik, hogy e tekintetben nehéz egyértelmű képet rajzolni, ugyanis az egyes országok jogai különféleképpen értelmezik a köz- és a magánszektor, valamint annak támogatási részeit. Ld. HOFMAN – HOFMAN – GRAY – DALY: *i. m.* 691. l. 7-8.

<sup>795</sup> Ld. Q. L. QUADE: *Financing Education. The Struggle within Governmental Monopoly and Parental Control*. Routledge, New Brunswick (NJ, USA) 1996. 5-6.

<sup>796</sup> A finanszírozás mértéke azonban gyakran eltérő lehet attól függően, hogy mennyire szoros a magániskola kapcsolata az állammal. Így a francia jogban megkülönböztetik egymástól az állammal szerződött (*établissement sous contrats*) és az állammal nem szerződött (*établissement hors contrats*) iskolákat, amelyek közül a szerződött iskolák jellemzően több támogatást kapnak. A szerződött iskolákon belül is két csoportot különíthetünk el, a lazább függést jelentő *contrat simple*, valamint a szorosabb felügyelettel járó *contrat d'association* eseteit. Ld. ÁDÁM: *i. m.* 631. l. 47-48.

<sup>797</sup> Az utalványok tekintetében ld. részletesen J. R. BLÖNDAL: Market-type mechanisms and the Provisions of Public Services. *OECD Journal of Budgeting* 1/2005. 81. és 96-97. Ilyen — implicit — utalványnak tekinthetők a magyar költségvetési törvények 3. sz. mellékleteiben meghatározott, a tanulók után járó költségvetési normatív támogatások is. Ld. HOFFMAN: *i. m.* 79. l. 35-37.

<sup>798</sup> Így pl. az Egyesült Államokban a szövetségi kormányzat 1982-ben 20 milliárd dollárral támogatta az oktatást, ebből 4,5 milliárd dollárt a magániskoláknak juttattak. Ld. J. R. ARONSON – J. L. HILLEY: *Financing State and Local Governments*. IMF, Washington D. C. 1986. 212. Franciaországban a nem állami iskolákba járó tanulók aránya 17%. Ld. ÁDÁM: *i. m.* 631. l. 47.

<sup>799</sup> Így pl. Belgiumban, ahol a magániskolák részesedése meghaladja az 50%-ot. Ld. ROELAND – DRUINE: *i. m.* 630. l. 72-73.

<sup>800</sup> Ld. EMANUEL: *i. m.* 786. l. 367-368.

<sup>801</sup> Magyarország tekintetében ld. pl. BERÉNYI – NAGY: *i. m.* 645. l. 291-292., ÁRVA ZS.: Köznevelés – közoktatás szakigazgatási alapjai. In: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása. Complex, Budapest 2013. 110-112., továbbá ÁRVA ZS.: Köznevelés – közoktatás szakigazgatási alapjai. In: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer, Budapest 2020. 866-867.

### 5. Az Európai Unió jogának és politikáinak hatása az önkormányzati oktatási szolgáltatási feladatellátásra

A helyi önkormányzati köznevelési szolgáltatási tartalmak tekintetében – más humán-közszolgáltatási, így a szociális és az egészségügyi területhez is hasonlóan – egyfajta *konvergencia* folyamat rajzolódik ki, s hogy a rendszereket érő kihívások is hasonlóak, amelyekre gyakran a korábban eltérő modellt alkalmazó államok is hasonló módon reagálnak. Az is megfigyelhető, hogy a szolgáltatás minősége tekintetében az igazgatási szervezet és az önkormányzati feladatellátás terjedelme nem tekinthető determinatív tényezőnek. Az Európai Unió képzéssel összefüggő politikája csak viszonylag újabb keletű, s hogy e körben a tagállami hatáskörök az elsődlegesek, így az uniós jog hatása – hasonlóan a szociális és egészségügyi ellátások körében ismertettekhez – korlátozott. Az oktatás területén az EUMSZ 165. cikke deklarálja a tagállami feladatellátás elsőbbségét, hiszen a 165. cikk (1) bekezdése is kiemeli, hogy „teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamoknak az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskörét”.<sup>802</sup> Az EUMSZ így a tagállami hatáskörök elsőbbsége mellett bizonyos kereteket kijelöl, s az uniós jogalkotásnak is teret biztosít. Így az integrációs hatáskörök és tevékenységek bizonyos mértékben az önkormányzati feladatellátásra is kihatottak, amelyek kereteit a következőben tekintem át.

#### a) Az uniós jogalkotás hatása a helyi-területi önkormányzatok oktatási feladatellátására

Az oktatásügy területét az Európai Unió Alapjogi Chartájának I. (Méltóság) címe 14. cikke deklarálja, hogy mindenkinek joga van az oktatáshoz, valamint a szakképzésben és a továbbképzésben való részvételhez. A 14. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy ez a jog magában foglalja a kötelező oktatásban való ingyenes részvétel lehetőségét. A fenti megfogalmazás, valamint az alapjog elhelyezkedése – azaz, hogy az I., Méltóság címben nevesítették, s nem a IV., Szolidaritás címben, amely a gazdasági, szociális és kulturális jogokat sorolja fel, s amelyek esetében a jogosultság címzettjei elsődlegesen az Unió polgárai – alapján ez a jog nemcsak az EU polgárai, hanem – figyelemmel a „mindnekinek” fordulatra – az Európai Unió területén élő valamennyi személy számára biztosítja ezt a jogot.<sup>803</sup>

Jóllehet az oktatáshoz való jogot az EU Alapjogi Chartája általános jelleggel biztosítja, az önkormányzati feladatellátást illetően kiemelkedő jelentőségű a Charta 14. cikkének (3) bekezdése. A fenti szabály alapján tiszteletben kell tartani „[a]z oktatási intézmények demokratikus elvek figyelembevételével történő alapításának szabadságát”, azonban a Charta kiemeli, hogy ezt az „e jogok és szabadságok gyakorlását szabályozó nemzeti törvényekkel összhangban” kell megtenni. Azaz, a *nemzeti jogok meghatározóak a szolgáltatások létesítésével és a szolgáltatás megszervezéséért való közjogi felelősséggel*. Ezt támasztja alá az EUMSZ oktatással kapcsolatos 165. cikke is, amely rögzíti, hogy az Unió „teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamoknak az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskörét”. Így az oktatás terén az Unió hatáskörei viszonylag korlátozottak.<sup>804</sup>

Mindezekre tekintettel az Európai Unió elsődleges jogából az oktatással kapcsolatban egyértelmű kötelezettségként jelentkezik, hogy az Unió – egyfajta célkitűzésként – a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével és szükség esetén tevékenységük támogatásával és kiegészítésével hozzájárul a minőségi oktatás fejlesztéséhez. A fenti célkitűzés részterületeit az

<sup>802</sup> Ld. A. KACZOROWSKA: *European Union Law*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2011<sup>2</sup>. 874-876.

<sup>803</sup> Ld. G. GORI: Article 14 – Right to Education. In: S. PEERS – T. HERVEY – J. KENNER – A. WARD (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Hart Publishing – C. H. Beck – Nomos, Oxford (UK) – Portland (OR, USA) 2014. 414-416.

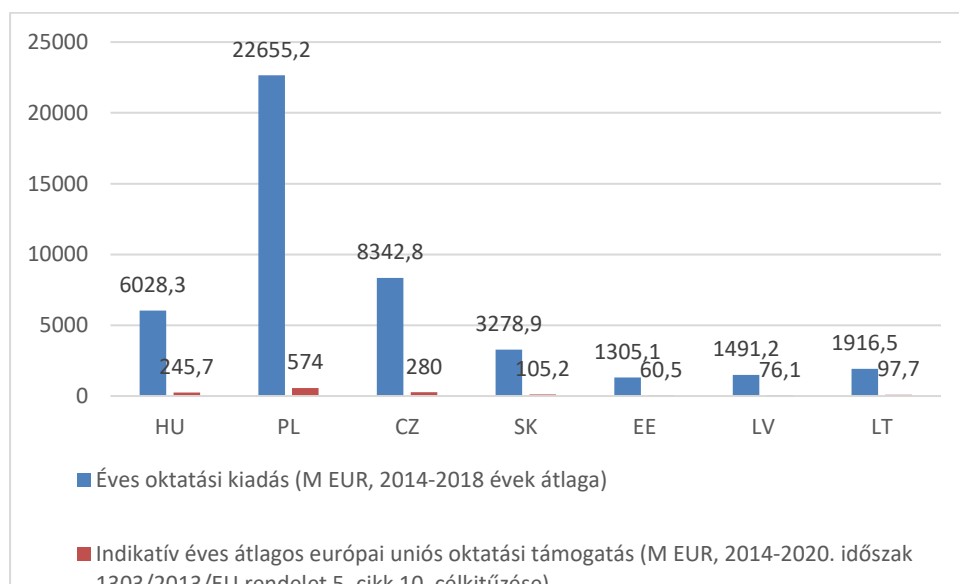
<sup>804</sup> Ld. G. GORI: *Towards an EU Right to Education*. Kluwer Law International, The Hague – London (UK) – Boston (MA, USA) 2001. 377- 400.

EUMSZ 165. cikkének (2) bekezdése határozza meg. Így a fenti célkitűzésre tekintettel a tagállamok rendszerei közötti *nyílt koordináció* – a már említett *Open Method of Co-ordination*, *OMC* – módszere e körben is fontosnak tekinthető.<sup>805</sup>

A *másodlagos jogforrások* közül az oktatási önkormányzati feladatellátásra elsősorban a munkaerő szabad mozgásához kötődően a végzettségek elismerésével kapcsolatos rendelkezések gyakorolnak jelentős hatást.<sup>806</sup> Az EUMSZ 165. cikk (1) bekezdésének megfogalmazására figyelemmel – különösen az újonnan csatlakozott, az EU átlagához képest kevésbé fejlett tagállamokban – a támogatási rendeleteknek is kiemelt a szerepe.

A 2014-2020. közötti időszak költségvetési ciklusában a 1303/2013/EU rendelet 5. cikk 10. pontja az oktatásba, a készségekkel kapcsolatos képzésbe, szakképzésbe és az egész életen át tartó tanulásba történő beruházás oktatási és képzési infrastruktúrák kifejlesztésével célkitűzését beruházási prioritásként jelöli meg. Az EU új tagállamaiban a Bizottsággal kötött partnerségi megállapodásokban jelentős összegeket allokáltak ezekre a fejlesztésekre.

31. ábra A visegrádi államok (V4) és a balti köztársaságok éves oktatási kiadásai és az adott állam 1303/2013/EU rendelet 5. cikk 10. célkitűzéséhez kapcsolódó, a 2014-2020. költségvetési ciklusra vonatkozó éves szintű indikatív uniós támogatás mértéke (2014-2018 közötti időszak átlagában)<sup>807</sup>



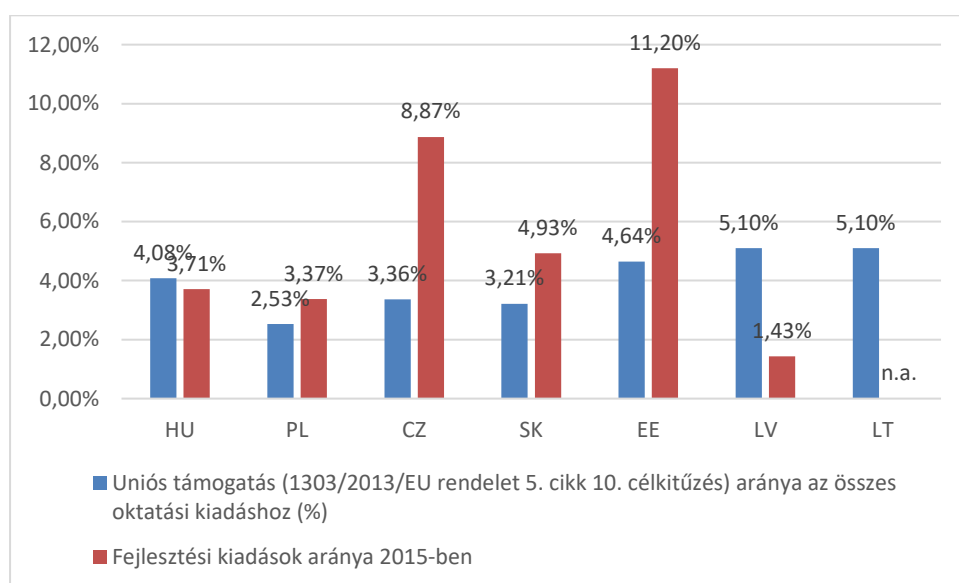
<sup>805</sup> Ld. S. RIDDELL – E. WEEDON: Lifelong learning and the wider European socioeconomic context. In: S. RIDDELL – J. MARKOWITSCH – E. WEEDON (eds.): *Lifelong Learning in Europe. Equity and efficiency in balance*. The Policy Press, Bristol 2012. 17-19.

<sup>806</sup> Ld. A. C. VAN WAGENINGEN: The Legal Constitution of Higher Education Policy and Governance of the European Union. In: J. HUISMAN – H. DE BOER – D. D. DILL – M. SOUTO-OTERO (eds.): *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 2015. 103-104.

<sup>807</sup> Forrás: a költségvetés oktatási kiadásai tekintetében: Eurostat (<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, letöltés ideje: 2020. augusztus 15.), a 2014-2020. közötti időszak fejlesztési kiadásai tekintetében: Magyarország, Csehország, Lengyelország, Szlovákia, Észtország, Lettország és Litvánia partnerségi megállapodásai ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-poland-may2014\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-poland-may2014_pl.pdf), [https://www.palazat.gov.hu/szechenyi\\_2020](https://www.palazat.gov.hu/szechenyi_2020), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-slovakia-summary-june2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-slovakia-summary-june2014_en.pdf), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-estonia-summary-june2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-estonia-summary-june2014_en.pdf), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-latvia-summary-june2014\\_lv.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-latvia-summary-june2014_lv.pdf), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-lithuania-summary-june2014\\_lt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-lithuania-summary-june2014_lt.pdf)).

Bár látszólag az uniós támogatások összege nem tűnik jelentősnek, azonban ezek a források elsősorban fejlesztésekre használhatóak fel, így az uniós támogatási rezsim és az ahhoz kapcsolódó közpolitikai célkitűzések hatását jobban mutatja az, hogy hogyan aránylik az uniós támogatások mértéke az adott ország fejlesztési kiadásaihoz. A 2014-2020. évi költségvetési ciklusban – amennyiben a 2014-2020. közötti időszak indikatív támogatási összegeinek egy évre eső mértékének a 2014-2018. közötti időszak átlagos tagállami oktatási kiadásainak arányát vizsgálva kiemelhetjük, hogy ez a visegrádi államok és a balti köztársaságok tekintetében 2,53% (Lengyelország) és 5,10% (Lettország és Litvánia) mértékben mozgott. Azonban a 2015-ös adatok alapján nyilvánvaló, hogy az oktatási fejlesztésekre fordított (tőke)kiadások aránya 2015-ben ezekben az államokban az összes oktatási kiadás 1,43%-a (Lettország) és 11,20%-a (Észtország) volt. Amennyiben ezt a két adatot összevetjük, látható, hogy az új, az uniós támogatásokban részesülő tagállamokban az uniós támogatások jelentősen befolyásolják az oktatási fejlesztéseket, lényegében meghatározó szerepet játszanak (ld. 32. ábra).

32. ábra Uniós támogatások (éves átlagban, a 2014-2020. időszakra nézve) és oktatási fejlesztési (tőke)kiadások 2015-ben<sup>808</sup>



Mindezekén túl külön cél a tanulói és hallgatói mobilitás elősegítése, különösen a felsőoktatásban és a szakképzésben, de lényegében már a köznevelésben is.

#### b) Uniós alapszabadságok érvényesülése az oktatási közszolgáltatások terén

Az oktatási feladatok ellátásával kapcsolatban ki kell emelni, hogy azok egyben (köz)szolgáltatások is, így – miként azt az egészségügyi és a szociális ellátások körében már jeleztem –

[june2014\\_en.pdf](#), <https://www.dotaceu.cz/getmedia/4589b39c-4215-4f0b-914d-b296678db1c8/Partnership-agreement-technical-revision-approved-by-the-EC-on-13-April-2016.pdf?ext=.pdf>, letöltések ideje: 2020. augusztus 18.)

<sup>808</sup> Forrás: 2014-2020. közötti időszak fejlesztési kiadásai tekintetében: Magyarország, Csehország, Lengyelország, Szlovákia, Észtország, Lettország és Litvánia partnerségi megállapodásai ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-poland-may2014\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-poland-may2014_pl.pdf), [https://www.palyazat.gov.hu/szechenyi\\_2020](https://www.palyazat.gov.hu/szechenyi_2020), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-slovakia-summary-june2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-slovakia-summary-june2014_en.pdf), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-estonia-summary-jun2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-estonia-summary-jun2014_en.pdf), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-latvia-summary-june2014\\_lv.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-latvia-summary-june2014_lv.pdf), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-lithuania-summary-june2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-lithuania-summary-june2014_en.pdf), <https://www.dotaceu.cz/getmedia/4589b39c-4215-4f0b-914d-b296678db1c8/Partnership-agreement-technical-revision-approved-by-the-EC-on-13-April-2016.pdf?ext=.pdf>, letöltések ideje: 2020. augusztus 18.), a 2015-ös fejlesztési kiadások tekintetében: EUROPEAN COMMISSION: *National Sheets on Education Budgets in Europe 2015*. Eurydice Facts and Figures. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015.

az uniós jog bizonyos korlátozásokkal ide kapcsolódóan is alkalmazta a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó szabályokat. Ezek a rendelkezések közvetlen hatást gyakoroltak az oktatási szolgáltatásokra is, hiszen lehetővé tették a határon átnyúló oktatási szolgáltatások igénybe vételét.

A *munkaerő szabad áramlása* biztosításának egyik fontos előfeltétele, hogy garantálják a más uniós tagállamban szerzett végzettségek *kölcsönös elismerését*, ugyanis ezek hiányában a munkavállalás szabadsága elől is súlyos akadályokat lehet gördíteni. A fenti szabályozás jelentős múltra tekint vissza, amely több ízben változott és átalakult. A korábban fragmentált szabályozást a jelenleg hatályos, 2005/36/EK irányelv jelentős mértékben egységesítette.<sup>809</sup> Az eltérő képzési struktúrák, elnevezések és rendszerek miatt számos esetben a különféle végzettségek kölcsönös elismerésével kapcsolatban erőteljes problémák merülnek fel, ugyanis így azok ekvivalenciája csak megfelelő jogalkotás mellett érvényesíthető. Ennek kezelése érdekében, a 2005/36/EK irányelv keretei között megindult az európai képzési referenciakeret kialakításának kialakítása a 2000-es évtized végén.<sup>810</sup> Továbbá a *versenyjog*, valamint az *állami támogatásokra* és a *regionális fejlesztésekre* vonatkozó szabályok is hatást gyakorolnak a rendszerre. Ki kell emelni az imáron egységesített, a tanulói, hallgatói, pedagógusi és oktatói mobilitást elősegítő, a korábban önálló rezsimeket képező rezsimeket – így a köznevelés *Comenius*, a szakképzés *Leonardo*, a felnőttképzés *Grundtvig*, a felsőoktatás *Erasmus* és *Erasmus Mundus* rendszereit – egységes keretbe foglaló, a 1288/2013/EU rendelettel kialakított *Erasmus+* rendszerét, amely nemcsak a kevésbé fejlett, hanem az Unió valamennyi tagállama területén erősítette a rendszerek közötti konvergenciát.<sup>811</sup> Az uniós fejlesztési jog az Erasmus+ rendszeren túl elsősorban az újonnan – 2003-at követően – csatlakozott tagállamok rendszereire gyakorolt jelentős hatást: a köznevelés és szakképzés fejlesztésére ugyanis mind az Európai Regionális Alap, mint az Európai Szociális Alap jelentős forrásokat biztosított. Ez az önkormányzati fenntartású intézményeknek nemcsak az infrastruktúrájára, hanem a képzési struktúrájára és módszereire is jelentősebb hatást gyakorolt.<sup>812</sup>

Mindezekre tekintettel az oktatáshoz való jogon, az oktatási mobilitás erősítésével, ehhez kötődően a nyílt koordinációval, s különösen az újonnan csatlakozott államokban az uniós támogatásokkal az önkormányzatok oktatási feladatainak ellátására az uniós jog is jelentős hatást gyakorolt, úgy, hogy teljes mértékben tiszteletben tartotta az eltérő nemzeti szolgáltatásszervezési rezsimeket.

## 6. Közoktatás és a COVID-19 hatása – lökés a centralizáció felé, vagy átmeneti „zavar az Erőben”?

A COVID-19 pandémia hatásai – figyelemmel arra, hogy a disszertáció kéziratának lezárásakor még erősen kétséges, hogy a pandémiás időszak meddig tart – jelenleg nehezen becsülhetők. Az azonban bizonyos, hogy a pandémia és annak kezelése várhatóan jelentős hatást gyakorol az egyes rendszerekre.

A világjárvány, mint sajátos katasztrófa az oktatás terén is erőteljes centralizációs folyamatokat indított el. A centralizációs folyamatok leginkább látványos megjelenését a járvány első hullámának idején elrendelt, járványügyi alapú, az oktatással összefüggő korlátozások jelentet-

<sup>809</sup> Ld. M. KLAMERT: *Services Liberalization in the EU and the WTO*. Cambridge University Press, Cambridge 2015. 216-217.

<sup>810</sup> Ld. MOLNÁR G.: Szakképzési politika. In: KENDE T. – SZÜCS T. (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Complex, Budapest 2011. 1004-1005.

<sup>811</sup> A rendszer hatásait illetően ld. részletesebben: M. CLAES – B. WINTER: Competences: codification and contestation. In: A. ŁAZOWSKI – S. BLOCKMANS (eds.): *Research Handbook on EU Institutional Law*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2016. 54.

<sup>812</sup> Ld. HOFFMAN: *i. m.* 320. l. 33-34. és 98-105.

ték. A járvány első időszakában ugyanis a legtöbb államban az iskolai jelenléti oktatást felfüggesztették és kötelezően távoktatást vezettek be. Ezeket az intézkedéseket az államigazgatás rendelte el, értelemszerűen a decentralizált oktatási modellt követő államokban is.<sup>813</sup> A távoktatásra történő átállás számos kihívással járt az egyes rendszerekben: még azon országokban is, ahol már korábban – így a 2003-as SARS-CoV-1 járvány, valamint a 2009-es H1N1-járvány alkalmával – is alkalmazták ezt az eszközt és az oktatási rendszerük is a centralizált modellbe sorolható, számos megoldandó problémát okoztak ezek az intézkedések, amelyekre csak korlátozottan voltak felkészülve ezek a közszolgáltatási rendszerek. Jóllehet Tajvanon, Hongkongban és Szingapúrban a korábbi, már említett járványokra, valamint az infokommunikációs technológiák fejlődésére is figyelemmel az elmúlt két évtizedben nagy hangsúlyt fektettek a digitális oktatás feltételeinek kialakítására,<sup>814</sup> azonban az átállás során továbbra is fennmaradtak a digitális egyenlőtlenségek. Ezek az egyenlőtlenségek még fokozottabban jelentkeztek azokban az országokban, amelyek erősebben építettek a hagyományos, jelenléti oktatási formákra. Az első, könyvtári kölcsönzéseken és elektronikus adatbázisok igénybevételének vizsgálatán alapuló kutatások is kimutatták, hogy a tanárok felkészültsége, az általuk alkalmazott módszerek, az iskolarendszer helyzete, és a családi háttér is jelentős hatással volt a távolléti oktatás során a tanulónak az oktatási szolgáltatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférésére.<sup>815</sup> Egyes kutatások ráadásul azt is kimutatták, hogy a digitális ismeretek nemcsak az oktatási közszolgáltatásokhoz, hanem az egyéb közszolgáltatásokhoz való hozzáférés esélyeit is befolyásolták, így végső soron a járvánnyal szembeni ellenállás és védekezés sikerességét is befolyásolják, ezért azok kiegyenlítése fontos célkitűzés kell, hogy legyen az egyes államok számára.<sup>816</sup>

Mivel a járványok folyamatosan jelen vannak az emberi társadalmakban és az érintkezések korlátozása az új járványok elleni védekezés egyik fontos és hatékony eszköze, ezért a COVID-19 pandémia, az ahhoz kapcsolódó korlátozások jelentette kihívások ismételten megjelenhetnek. Mindezek fontossá teszik a hatékony távolléti oktatás biztosítását, amely várhatóan az oktatás technikájára és módszertanára is jelentősen kihathat. Az eddigi kutatások eredményeire is figyelemmel úgy vélem, hogy a járvány *hosszabb távon is erősíti az oktatási rendszerek centralizációját*. Ez nem feltétlenül az intézményi fenntartók változásaiban jelenik meg, hanem a digitális oktatás, az abban meglévő különbségek csökkentésének célkitűzésében.<sup>817</sup> A digitális egyenlőtlenségek enyhítése és az oktatási rendszer digitális felkészültségének az erősítése azonban jellemzően meghaladja az önkormányzatok mozgásterét és sok esetben erőforrásait is, ugyanis azoknak legalább a tagállami szinten megjelenő összehangolására van szükség.<sup>818</sup> Ezért álláspontom szerint *a COVID-19 pandémia egy tartós, centralizációs tendenciát indít el, amely elsődlegesen az oktatási módszerek és a szakmai tartalom központi szabályozásának az erősödésében, a digitális módszerek és technológiák minél szélesebb körű alkalmazásának az államigazgatási erősítésén keresztül fog megjelenni a különféle rendszerekben*.

<sup>813</sup> Unitárius államokban a központi közigazgatás, bizonyos esetekben a regionális közegészségügyi hatóságok, míg szövetségi államokban általában a tagállami, azonban bizonyos esetekben a föderális szervek rendelték el az oktatási rend távollétivé történő átalakítását. Ld. J. E. BENTON: Challenges to Federalism and Intergovernmental Relations and Takeaways Amid the COVID-19 Experience. *American Review of Public Administration* 6-7/2020. 539-540.

<sup>814</sup> Ld. R. M VINER – S. J RUSSELL – H. CROKER – J. PACKER – J. WARD – C. STANSFIELD – O. MYTTON – C. BONELL – R. BOOY: School closure and management practices during coronavirus outbreaks including COVID-19: a rapid systematic review. *Lancet Child Adolesc Heal* 4/2020. 399-402.

<sup>815</sup> Ld. M. MEIER JÆGER – E. HOPPE BLAABÆK: Inequality in learning opportunities during Covid-19: Evidence from library takeout. *Research in Social Stratification and Mobility* Vol. 68. (2020) Article 100524 3-4.

<sup>816</sup> Ld. E. BEAUNOYER – S. DUPÉRÉ – M. J. GUITTON: COVID-19 and digital inequalities: Reciprocal impacts and mitigation strategies. *Computers in Human Behavior* Vol. 111. (2020) Article 106424 6-7.

<sup>817</sup> Ld. R. SAXENA – S. K. SAXENA: Preparing Children for Pandemics. In: S. K. SAXENA (ed.): *Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). Epidemiology, Pathogenesis, Diagnosis and Therapeutics*. Springer, Singapore 2020.

<sup>818</sup> Ld. F. HATTKE – H. MARTIN: Collective action during the Covid-19 pandemic: The case of Germany's fragmented authority. *Administrative Theory & Praxis*, 4/2020. 625-627.

### 7. *Közoktatás és önkormányzati feladatellátás – összegző gondolatok*

A közoktatás a modern államok közszolgáltatási rendszereinek egyik központi eleme, amelynek jogirodalmi fogalma alapvetően egységesnek tekinthető, ám a különféle államok tételes jogai azt többféle modell keretében rendezik. Az eltérések általában az alap- és középfokú oktatás tagolásában, valamint a tankötelezettség időtartamában figyelhetők meg, ám összességében a rendszerek között erős konvergencia-jelenségek figyelhetők meg: így a jól és kevésbé jól működő közoktatással rendelkező országok nem feltétlenül alkalmaznak különböző rendszereket. A közoktatás milyensége — minősége — ugyanis alapvetően nem a választott rendszeren múlik. Ezért a közoktatás szolgáltatásai nagyjából azonos kört ölelnek át, ám a tankötelezettség és a finanszírozás meghatározása, a magán- és állami iskolák aránya az egyes államoként eltérő, amit jelentősen befolyásol az adott ország – centralizált, decentralizált vagy vegyes rendszerű – oktatási modellje.

Az oktatás területén is megjelent egyfajta centralizációs tendencia – ez elsősorban a szakmai tartalmak és az alkalmazott módszerek területén jelent meg hangsúlyosabban valamennyi európai államban, s ezt a tendenciát erősítheti a COVID-19 járvány – távoktatással és digitális oktatással összefüggő – hatása is.

A közoktatási szolgáltatások szervezésében két főbb modellt különíthetünk el. Az első, centralizált modell az oktatást alapvetően országos közügyként kezeli, ezért a szolgáltatások megszervezését az államigazgatás szerveire telepíti, s a helyi közösségeknek legfeljebb szolgáltatásszervezési részjogosítványokat biztosít. A másik modell — a helyi igények ismeretének kiemelt szerepe miatt — állami felügyelet alatt áll, ám mégis alapvetően helyi közügyként tekint a közoktatási feladatok többségére. Ebben a rendszerben a közoktatás megszervezése az önkormányzati igazgatás kötelező, önkormányzati (nem átruházott) feladatként ellátandó hatásköre. A rendszer felépítését az adott állam közoktatási rendszere mellett jelentősen meghatározza, de nem determinálja az érintett ország önkormányzati rendszerének felépítése. Erre figyelemmel megkülönböztethetünk településcentrikus, osztott önkormányzati hatáskörű és területi önkormányzati centrikus önkormányzati közoktatási rendszereket.

## 7. fejezet Közzolgáltatások keresztútján: a helyi-területi önkormányzatok kulturális szolgáltatásokkal összefüggő feladatainak áttekintése

A kulturális feladatok ellátása, a kultúrával kapcsolatos közzolgáltatások az önkormányzati rendszerekben hagyományosan fontos szerepet játszanak. A kultúra ugyanis nemcsak a nemzeti, hanem a helyi önazonosság szempontjából is kiemelt jelentőségű, így az önkormányzatok feladatai között széles körben és szükségszerűen megjelennek ezek a szolgáltatások is.<sup>819</sup> A kultúra területén *valamennyi önkormányzati rendszerben megjelennek valamilyen módon a helyi közösségek feladatai, így lényegében ezek a feladatok az önkormányzati rendszerek egyik „legkisebb közös többszörösének” tekinthetők.* A kulturális szolgáltatások helyét és szerepét az is meghatározza, hogy ezek a feladatok a humán közzolgáltatások főbb területeinek „keresztútján” helyezkednek el, több ponton érintkeznek a jóléti szolgáltatásokkal, valamint a tag értelemben vett kulturális terület is átszövi ezeket. A szolgáltatások megszervezésében és jellegükben is sokszínűek: a piacosítható, magánjogias formáktól a hagyományos, közjogias jellegű közzolgáltatásokig számos elemet átölelnek.

Ezek ellenére sem egységesek teljesen a helyi autonómiáknak a kultúrával kapcsolatos feladat- és hatásköri szabályainak rendszerei: az önkormányzati kulturális feladatellátás területén különféle modellek jelentek meg, amelyek kialakulása szoros kapcsolatban állt egyrészt a kulturális feladatok értelmezésével, az adott ország föderális vagy unitárius jellegével, az államigazgatás és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás rendszerével, valamint az önkormányzati szintek közötti feladatmegosztással. A kulturális igazgatás területén mindezekon túl az is fontos tényezőt jelent, hogy milyen intézményes és informális kapcsolati rendszerek működnek az állami szereplők (az államigazgatás és a helyi önkormányzatok), valamint a társadalmak és azok fontosabb csoportjai között, ugyanis ezen a területen a hagyományos közigazgatási szervek mellett több atipikus, a magán- és a közjog közötti köztes szerv játszik szerepet, valamint a non-profit szféra jelentősége is kiemelkedő.<sup>820</sup>

### 1. Az önkormányzatok kulturális feladatellátásának rendszerét alakító főbb tényezők

Az önkormányzatok kulturális feladatellátásának rendszere rendkívül összetett, ugyanis annak alakulására számos tényező gyakorolt hatást. Ezek a különféle tényezők eredményezték azt, hogy az önkormányzati feladatellátás széles köre mellett is különféle modellek alakultak ki az önkormányzati kulturális közzolgáltatások körében.

#### a) A kulturális igazgatással kapcsolatos felfogások hatása az önkormányzati kulturális szolgáltatások rendszerére

A helyi önkormányzatok által ellátott kulturális szolgáltatások rendszerét jelentős mértékben meghatározza az is, hogy miként értelmezi az adott állam joga, közigazgatása és az azokhoz

<sup>819</sup> A kultúra helyi önazonosság megteremtésében és így az önkormányzatiságban játszott szerepe tekintetében l. részletesebben: TELES: i. m. 613. lj. 68.

<sup>820</sup> Az önkormányzatok és a helyi civil szféra kapcsolata különösen jelentős a kulturális közzolgáltatások területén, ugyanis a helyi közösségépítésben hagyományosan jelentős szerepük volt a non-profit szervezeteknek. Ez a kapcsolat tovább erősödött, amelyet a *community culture* koncepciója jelenít meg. Ld. részletesebben: S. KIM: Collaborative Leadership and Local Governance. In: R. O'LEARY – D. M. VAN SYLKE – S. KIM: *The Future of Public Administration, Public Management and Public Service Around the World*. Georgetown University Press, Washington D. C. 2010. 117-118.



kapcsolódó tudományok a kulturális feladatok körét. Így eltérő felfogások és szerepkörök jelennek meg azon országokban, amelyek értelemszerűen a helyi önkormányzatok feladataira is hatással voltak.

A kulturális szolgáltatások körének több értelmezése alakult ki. A kulturális szolgáltatások *legtágabb* értelmezése *valamennyi, a kultúrához valamilyen kapcsolódó célok elérését szolgáló szolgáltatást ebbe a körbe von.*<sup>821</sup> A tág értelmezés, és annak szűkebbé válása is jelezte a kulturális közigazgatás értelmezéseinek alakulását is: a szolgáltatási terület egyes részterületei folyamatosan önállósodtak, s a tágabb értelmezési keretekben a kulturális szolgáltatások relatíve önálló alrendszerként, míg a kulturális igazgatás szűkebb felfogásaiban az abból kialakuló új szolgáltatási rendszereként elkülönültek. Így a kulturális szolgáltatások közé sorolták a művészeti alkotásokkal kapcsolatos területek, valamint ehhez kapcsolódóan (mind a nyomtatott, mind az elektronikus) *média* szabályozásával és szolgáltatásaival kapcsolatos kérdéseket.<sup>822</sup> Hasonlóan egyes megközelítésekben a *sport*tal kapcsolatos kérdéseket és szolgáltatásokat is a kulturális igazgatás körébe vonták. Miként ezt már a III. rész felevezető szövegében is jeleztem, ezek a megközelítések a sportot, mint a testkultúra és a szabadidő eltöltésének egyik területként értelmezték. Ez a felfogás érvényesül például a brit rendszerben, ahol elsősorban a *tömegsport* intézményeit – amelyek azonban a versenysport bázisaként is szolgálnak – a kulturális feladatellátás körében vizsgálják.<sup>823</sup> Ehhez kötődnek azok a megközelítések, amelyek a sportot a tág értelemben vett, az oktatási szolgáltatásokat is magukban foglaló kultúra körében elemzik.<sup>824</sup> A sporttal kapcsolatos feladatellátásnak azonban más értelmezései is kialakultak az egyes igazgatási rendszerekben. A szerzők ugyanis sokszor hangsúlyozzák a sporttal kapcsolatos állami feladatok területén az egészségügyi vonatkozásokat – ugyanis a sport és az egészséges életmód a népegészségügyi feladatellátásnak is fontos eleme<sup>825</sup> – míg mások a sport integrációs szerepét hangsúlyozzák, így vannak olyan elképzelések is, amelyek a sportot a szociális jellegű feladatellátás körében tárgyalják.<sup>826</sup> A sport területén – miként ez jellemző a tág értelemben vett kultúra kérdéseire is – jelentős mértékben megjelentek magánjogias szabályozási elemek, ahol az állami szerepkörök korlátozottak, ezért széles körben elterjedt az az értelmezés, amely a sportot egy sajátos, elkülönült szolgáltatási ágazatként kezeli, amely kötődik mind a kultúra, mind az oktatás, mind az egészségügy, mind a szociális szolgáltatásokhoz, azonban azok egyes elemeinek megjelenítése mellett mégis sajátos jelleggel rendelkezik.<sup>827</sup>

Kezdetben a kulturális igazgatás egyértelmű része – sőt, az egyik magterülete – volt az egyes államok *vallásügyi igazgatása* is. A szekuláris állami eszme előretörésével, amellyel együtt járt az egyházak államoktól való elkülönülésének és autonómiájának erősödése is, a *vallásügyi kérdések* ezen sajátosságokra figyelemmel szintén egy elkülönült rezsimmé váltak, így gyakorlatilag a legtöbb nyugati demokráciában ezeket a kérdéseket nem, vagy csak korlátozottan, a terület sajátosságainak hangsúlyozásával sorolják a kulturális ellátások körébe.<sup>828</sup>

A *kulturális igazgatás* és így a *kulturális feladatellátás és szolgáltatások* szűkebb értelmezése tekinthető irányadónak. Ebben a felfogásban a kulturális feladatellátás körébe sorolhatjuk

<sup>821</sup> Ld. SZABÓ A. E.: Kulturális igazgatás. In: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. CompLex, Budapest 2013. 193.

<sup>822</sup> Ld. TOWSE: *i. m.* 614. lj. 5-7.

<sup>823</sup> Ld. ARDEN – BAKER – MANNING: *i. m.* 15. lj. 284-285.

<sup>824</sup> Ld. FECHNER – ARNHOLD – BRODFÜHRER: *i. m.* 559. lj. 20.

<sup>825</sup> Ld. T. DAVIS: *i. m.* 559. lj. 7-8.

<sup>826</sup> Ezen értelmezések tekintetében ld. EPSTEIN: *i. m.* 559. lj. 199-201.

<sup>827</sup> Ld. J. A. R. NAFZIGER: International Sports Law. In: J. A. R. NAFZIGER – S. R. FROSS (eds.): *International Sports Law*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2011. 3-4. o. A magyar szakirodalomban hasonlóan: RIXER Á. – TÉGLÁSI A.: A sport igazgatása. In: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. CompLex, Budapest 2013. 314-315. és PRINCZINGER P.: *Sportjog I. A sport közjoga*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010. 13-19.

<sup>828</sup> Ld. H. MUNSONIUS: *Öffentliche Religion im säkulren Staat*. Mohr Siebeck, Tübingen 2016. 6-8.

a kulturális örökség védelmével kapcsolatos feladatokat, valamint a közművelődés – és azon belül a közgyűjtemények (múzeumok, levéltárak, könyvtárak) – ellátásait és szolgáltatásait. A kulturális közszolgáltatások legszűkebb értelmezése kizárólag a közművelődési területet kezeli ezen ágazat részeként, ugyanis a kulturális örökség védelmét egy elkülönült – az építésügyi és a tervezési igazgatással szoros kapcsolatban álló, alapvetően tervezési, hatósági jellegű – ágazatként értelmezi.<sup>829</sup>

A kulturális igazgatás másik fő jellemzője az ágazatközisége. A humán közszolgáltatások alapvetően jóléti és kulturális jellegű szolgáltatásokra tagolhatóak, azonban a két fő szolgáltatási csoport közötti határok nem élesek. A jóléti és a kulturális közszolgáltatások számos ponton érintkeznek, ugyanis a tanácsadási, életvezetési és szocializációs jellegű szolgáltatások, valamint az egészség megőrzését elősegítő szolgáltatások mind jóléti, mind kulturális vetülettel is rendelkeznek. A kulturális közszolgáltatások ugyanis a társadalmi tőke képzésében is fontos szerepet játszanak, így a társadalom jólétének erősítését, valamint sok esetben a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésében is szerepet játszanak.<sup>830</sup>

A szolgáltatások komplexitását az is jól mutatja, hogy *megszervezésük és a piaci viszonyokkal való kapcsolatuk is sokrétű*: egyes szolgáltatások kifejezetten piaci úton szerveződnek. A kulturális gazdaság a 21. század gazdasági rendszereiben egyre fontosabb szerepet tölt be,<sup>831</sup> ráadásul ez a terület is egyre inkább globálissá válik, amely szintén fontos kihívást jelent a helyi közszolgáltatási rendszerek számára.<sup>832</sup> Értelemszerűen ezek a kérdések – bár kihatnak a helyi autonómiák feladatellátására – azonban részletes vizsgálatuk meghaladja a disszertáció kereteit.

#### b) Államigazgatási és önkormányzati feladatok a kulturális igazgatásban

A kulturális szolgáltatások körében az egyes államok önkormányzatainak feladatait az is jelentős mértékben befolyásolja, hogy miként tekintenek az állam és a helyi közösségek autonómiái feladatainak. Egyrészt a modern államokban a kultúra – a művészet, a tudományos kutatás, a véleménynyilvánítás – szabadságának az egyes nemzeti alkotmányokban garantált jellegére figyelemmel a kulturális igazgatással foglalkozó szerzők általában azt emelik ki, hogy ezen a területen az államnak szűkebb a mozgástere,<sup>833</sup> így például a média szolgáltatásainak területén a sajtószabadság elvére figyelemmel elsősorban szabályozási és az azokkal összefüggő jogalkalmazási feladatok jelentkeznek, amelyeket – mint korábban jeleztünk – elsősorban autonóm jelelő államigazgatási szervek látnak el az európai demokráciákban.<sup>834</sup> Másrészt

<sup>829</sup> Ld. J. OEBBECKE: Denkmalschutz. In: D. EHLERS – M. FEHLING – H. PÜNDER (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht. Band 2 Planungs-, Bau-, und Straßenrecht, Umweltrecht, Gesundheitsrecht, Medien- und Informationsrecht*. C. F. Müller, Heidelberg 2013<sup>3</sup>. 307-309.

<sup>830</sup> Ld. A. GIDDENS: *Szociológia*. Osiris Kiadó, Budapest 2008<sup>2</sup>. 518-520. A társadalmin tőke, társadalmi jólét, a kulturális szolgáltatások és a fejlesztések kapcsolatáról részletesebben ld. S. SCHECH: Culture and development: contemporary debates and practices. In: G. H. FAGAN – R. MUNCK: *Handbook on Development and Social Change*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2017. 293-296.

<sup>831</sup> A kulturális gazdaságnak a gazdasági jelentősége erőteljesen megjelent a COVID-19 pandémia során. A pandémiával kapcsolatban megjelenő korlátozások ugyanis éppen a kulturális gazdaság számos fontos területén hoztak korlátozásokat, s okoztak jelentős gazdasági visszaesést. Ld. R. COMUNIAN – L. ENGLAND: Creative and cultural work without filters: Covid-19 and exposed precarity in the creative economy. *Cultural Trends* 2/2020. 118-119.

<sup>832</sup> Ld. S. CUNNINGHAM – J. BANKS – J. POTTS: Cultural economy: the shape of the field. In: H. ANHEIER – Y. R. ISAR: *Cultural Economy*. SAGE, London (UK) – Thousand Oaks (CA, USA) – New Delhi – Singapore 2008. 14-16.

<sup>833</sup> Ld. SZABÓ: *i. m.* 821. lj. 199-200.

<sup>834</sup> Ld. FAZEKAS: *i. m.* 557. lj. 26-28.

a közművelődéshez való jog, amely sajátos kulturális alapjog egyfajta állami aktivitást is megkövetel, ezért a közművelődés biztosítása érdekében szükségszerűen megjelennek az állam által nyújtott, általuk szervezett vagy támogatott szolgáltatások.<sup>835</sup>

Különböző állami feladatok különböztethetők meg. Egyrészt a kulturális tevékenységekkel összefüggő hatósági igazgatási feladatokat – amelyek elsősorban a sajtószabadsággal függenek össze, vagy amelyek a kulturális szolgáltatások engedélyezésével, ellenőrzésükkel, felügyeletükkel függenek össze – jellemzően az *államigazgatás szervei* látják el, sok esetben autonóm vagy félautonóm államigazgatási szervek. Bizonyos esetekben a kulturális rendezvények megtartásával kapcsolatos hatósági ügyekben – elsősorban a helyi kulturális eseményekkel összefüggésben – a települési önkormányzatok, valamint azok szervei is eljárhatnak hatóságként. Ezekben az ügyekben azonban nem a kulturális kérdések vizsgálata az elsődleges, hanem a hatóságok elsősorban a rendezvényekkel összefüggő közrendi és közbiztonsági vonatkozások miatt jogosultak eljárni.<sup>836</sup>

A kulturális jogokkal összefüggő állami tevékenység sokféle lehet. Egyrészt ez megnyilvánulhat *(állami) támogatások* nyújtásában, másrészt *közvetlen szolgáltatói tevékenységben* vagy a *szolgáltatások megrendelésében*.

A *támogatások* körében sokszínű rendszer alakult ki. Egyrészt központi szinten is kialakultak jelentős támogatási rezsimek. A szerzők ugyanis kiemelik, hogy a kultúra tisztán piaci viszonyok között nem működtethető, azon belül az államnak is jelentős támogatási szerepköre van. Bár a kulturális gazdaság a modern gazdaságoknak egyre fontosabb területe, azonban itt is jelentkeznek bizonyos „piaci kudarcok”, amelyek közigazgatási korrekciójára szükség lehet.<sup>837</sup> A kulturális területen jelentkező piaci kudarcok egyik korrekciós eszközét a kulturális értékek előállításának támogatása, valamint a kulturális értékekkel kapcsolatos „megrendelői” pozíció jelenti. A modern államokban a helyi közösségek is fontos szerepet játszanak a kulturális értékek előállításában.<sup>838</sup> A viszonylag széles – jellemzően fakultatív – önkormányzati feladatellátás ellenére is meghatározó a központi rendszerek jelentősége. Mivel a kormányzati támogatáspolitikát számos kockázattal jár, amely veszélyeztetheti a kulturális piacon kívül a kultúra szabadságát is, az egyes modern demokráciák arra törekedtek, hogy a fenti kockázatok elhárítását szolgáló korrekciós mechanizmusokat építsenek be rendszereikbe. Ezek között fontos szerepet töltenek be a szervezeti jellegű garanciák.<sup>839</sup> Ilyen intézményi garanciát jelent pél-

<sup>835</sup> Ld. D. M. DAVIS: Socio-Economic Rights. In: M. ROSENFELD – A. SÁJÓ (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford 2012. 1022-1024.

<sup>836</sup> Tipikusan a településeken tartandó kulturális rendezvények vagy azok egy kiemelt köre vonható ide. Ezekben az ügyekben a települési önkormányzati szervek mind államigazgatási, mind önkormányzati hatóságként eljárhatnak, s jellemző, hogy a rendészeti feladatokat ellátó hatóságok is közreműködnek ezekben az ügyekben, figyelemmel az eljárás közbiztonsági, közrendvédelmi gyökereire. Ilyen ügy például Alsó-Ausztriában a (kulturális) rendezvények megtartásának a tudomásulvételével kapcsolatos eljárások, ahol a kizárólag egy települést érintő rendezvényeknél a települési önkormányzat (*Gemeinde*) önkormányzati hatóságként jár el, a körzet több települését érintő ügyekben a körzeti előljáróság (*Bezirksverwaltungsbehörde*), a tartomány több körzetét érintő ügyben pedig a tartományi kormány (*Landesregierung*) jár el, a különböző szintű tartományi rendészeti szervek bevonásával [NÖ Veranstaltungsgesetz, LGBl. 7070-0, Art 10.]. Magyarországon a zenés-táncos rendezvények megtartását kötötte egy külön kormányrendelet a(z) államigazgatási hatáskörben eljáró jegyző hatósági engedélyéhez, amelybe szintén be kell vonni (szakhatóságként) többek között a rendészeti (és katasztrófavédelmi) szerveket is [23/2011. (III. 8.) Korm. rendelet a zenés-táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről 3. §].

<sup>837</sup> Ld. TOWSE: i. m. 614. ljj. 13-17.

<sup>838</sup> Így a kisvárosok széles körben nyújtanak kulturális támogatásokat a modern önkormányzati rendszerekben. Ld. részletesebben: N. DUXBURY: Shifting strategies and context for culture in small city planning. In: A. LORENTZEN – B. VAN HEUR (eds.): *Cultural Political Economy of Small Cities*. Routledge, London – New York 2012. 162-163.

<sup>839</sup> Ld. részletesebben: B. S. FREY: *Arts & Economics. Analysis & Cultural Policy*. Springer, Berlin – Heidelberg 2000. 112-113. o.

dául az, ha a területen a források elosztásával és koordinálásával kapcsolatos feladatokat a kormányzattól viszonylag független államigazgatási szerv<sup>840</sup>, vagy alapítványi jellegű szervezet, továbbá sajátos, közjogias testület látja el.<sup>841</sup>

A *szolgáltatások* nyújtása körében az állami és önkormányzati szervek széles körben nyújtanak a közművelődés, a közgyűjtemények és a színházak terén közvetlenül szolgáltatásokat. A legtöbb állam jogában ezen feladatok ellátása – kapcsolódva a művelődéshez való joghoz – gyakran az állami szervek közjogi kötelezettségeként jelenik meg, azaz az államigazgatásnak vagy a helyi önkormányzatoknak kell gondoskodniuk az ellátások megszervezéséről, az azokhoz való hozzáférésről, valamint számos esetben ők tartják fenn ezeket az intézményeket (közintézeti formában).<sup>842</sup>

Az állami és önkormányzati feladatellátásban az is fontos, hogy az adott állam miként tekint a saját *szolgáltatás-szervezői szerepére* és a nem állami szervezetekre. A hagyományos, jóléti felfogásban, amely a II. világháborút követően alakult ki, a szolgáltatások megszervezéséért elsősorban az állam volt felelős, így a helyi önkormányzatok a közjogi felelősségük tekintetében saját intézményeiken keresztül látták el elsősorban a szolgáltatási feladatokat. Figyelemmel a kulturális szolgáltatások sajátosságaira, ebben az időszakban is széles körben elterjedt volt, hogy a nem állami szervezetekkel – elsősorban az egyházakkal és a helyi civil szervezetekkel – együttműködve, az ő infrastruktúrájukra építve szervezték meg az ellátásokat.<sup>843</sup> Azaz, már a hagyományos jóléti modellben is fontos szerepet játszottak a nem állami szereplők. Ezeknek a szervezeteknek a jelentősége megnövekedett az 1980-as évektől lezajló, az *új közmenedzsment* által befolyásolt reformfolyamatokban. A változások többirányúak voltak: egyrészt egyes államokban a szolgáltatókat magánosították, illetve a köteleztető versenyeztetés kiterjesztésével megnövekedett a nem állami szereplők általi, szerződés útján történő feladatellátás szerepe.<sup>844</sup> Más megoldást jelentett a német közigazgatásban lejátszódó ún. *formális privatizáció*, amikor is a korábban közintézeti formában működő, jellemzően önkormányzati szolgáltatókat alakították át gazdasági társasággá.<sup>845</sup> Az NPM reformok „kifulladásá” – azaz az NPM paradigmájának az 1990-es évek végétől kezdődően megjelenő és a 2000-es évek elejétől kezdődően felerősödő kritikája és átalakulása – sem csökkentette a kulturális területen a nem állami és önkormányzati szereplők súlyát, a területen nem került sor jelentős remunicipalizációra.<sup>846</sup> Az NPM után megjelenő új szolgáltatás-szervezési, közigazgatási paradigmákat követő reformok is széles körben építenek ugyanis a nem állami szereplőkre a kulturális szolgáltatások terén. Így a társadalmi hálózatokkal való szoros együttműködést hangsúlyozó *Good Gover-*

<sup>840</sup> Ld. részletesebben: BERÉNYI: *i. m.* 96. ljj. 358-360.

<sup>841</sup> A fenti formák rendkívül változatos módon jelennek meg az egyes jogrendszerekben, a testületi önkormányzati forma mellett, a sajátos, közjog és magánjog testületei közötti átmenetet képező szervezetek, valamint a közjogias szabályozási rezsim hatálya alá tartozó magánjogi jogalanyok (egyesületeken vagy alapítványokon) is megjelennek. Ld. DETTERBECK: *i. m.* 270. ljj. 49-51. és FAZEKAS M.: *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. Rejtjel Kiadó, Budapest 2008. 114-116.

<sup>842</sup> Ld. részletesebben: FAZEKAS – ASBÓTH *i. m.* 171. ljj. 130-139. o.

<sup>843</sup> Németország tekintetében ld. részletesebben: HOFFMAN I.: A városi kormányzás keretei a német nyelvű államokban. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*. Tom. XLIX. 2012. 8.

<sup>844</sup> Ezt a modellt alkalmazta az Egyesült Királyság az 1980-as évek konzervatív (tory) kormányzatainak közszolgáltatási reformjainak időszakában. A kulturális közszolgáltatásoknál is megjelent ez a módszer, amely azonban nem ért el tartós eredményeket számos szerző szerint, ugyanis a fenti megoldásokkal végül nem sikerült valódi piacot kialakítani a helyi közszolgáltatások területén. Ld. részletesebben: C. HARLOW – R. RAWLINGS: *Law and Administration*. Cambridge University Press, Cambridge 2009<sup>3</sup>. 360-362.

<sup>845</sup> Ld. HOFFMAN: *i. m.* 843. ljj. 17-19.

<sup>846</sup> A remunicipalizáció és annak fő területei tekintetében ld. részletesebben: G. MARCOU – H. WOLLMANN: From public sector-based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again? Comparative summary. In: G. MARCOU – H. WOLLMANN (eds.): *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2010. 242-256.

nance modell, az új közszolgáltatás modell, valamint az egyéb hálózatos elképzelések is központinak tekintik az egyéb társadalmi aktorokkal való kapcsolattartást,<sup>847</sup> s bevonásukat a kulturális feladatellátásba, elsősorban a közművelődési és közgyűjteményi területen.<sup>848</sup> Ezen keretek között alakult ki a közösségi művelődés paradigmája, amelynek központi eleme az állami szolgáltató és a különféle helyi közösségek – ide értve az egyházakat, a civil szervezeteket, valamint a jogi személyiség és formalizált keretek nélküli helyi közösségi csoportokat – szoros együttműködése a szolgáltatások megszervezésével kapcsolatos döntések előkészítése, azok meghozatala, valamint azok végrehajtása során.<sup>849</sup> Így az önkormányzati feladatellátás vizsgálatát jelentősen meghatározza az is, hogy a helyi önkormányzatok és a helyi közösségek együttműködései mennyire kiterjedtek.

### c) Az önkormányzati szervezetrendszer felépítése

Az egyes helyi önkormányzatok által ellátott feladatokat jelentősen befolyásolja az is, hogy melyik önkormányzati modellbe tartozik az adott ország. Itt elsősorban az adott állam *önkormányzatisággal kapcsolatos felfogása játszik szerepet*. Az *enumerációs modellt* követő államokban az önkéntes feladatvállalás lehetőségei korlátozottabbak, amely különösen a kulturális területen vált kiemelt problémává, ugyanis az angolszász bírósági gyakorlat több esetben éppen ilyen kérdéskörben vizsgálta, hogy az *ultra vires* elv akadályát képezi-e a helyi önkormányzatok feladatellátásának.<sup>850</sup> A *generálklauzulás* modellt követő államokban<sup>851</sup> az önkormányzatok általános hatásköre széles körben biztosította annak a lehetőségét, hogy a helyi közügynek tekinthető helyi kulturális kérdésekben az önkormányzatok önállóan járassanak el és alakíthassanak ki sajátos rendszereket.<sup>852</sup>

Az önkormányzatok alkotmányos jogállása mellett az *önkormányzati térszerkezet, s az önkormányzati szintek száma* is fontos hatással van a helyi kulturális feladatellátásra. A területi önkormányzatok alapvetően csak azokban az országokban rendelkezhetnek feladat- és hatáskörökkel, ahol ilyen szintű egységekről beszélhetünk. Így az egyszintű, kizárólag települési önkormányzatokkal rendelkező országokban fogalmilag kizárt a területi önkormányzati feladatellátás. Az egyszintű rendszerekben is felmerülhet azonban a területi szintű önkormányzati feladatellátás, ha az egyetlen szint területi jellegű.<sup>853</sup> Értelmszerűen a települési szint elaprózottsága vagy annak koncentráltága, továbbá a társulási rendszerek is jelentős hatást gyakorolnak a feladatellátásra – ahogyan azt a későbbiekben megfigyelhetjük.

Számos más körülmény – így a történeti hagyományok, a társadalmi struktúra – is jelentős mértékben meghatározza az önkormányzatok kulturális feladatai ellátásának a rendszerét. Azonban az vizsgálat összehasonlító közigazgatási jogi és igazgatástudományi jellegére figyelemmel a közigazgatási jogi szabályozás szerkezetére mégis ezek az elemek gyakorolták a legjelentősebb hatást. Mindezekre figyelemmel az önkormányzatok jellemzően széles kulturális

<sup>847</sup> Ld. részletesebben POLLITT – G. BOUCKAERT: *i. m.* 48. lj. 21-24

<sup>848</sup> Ld. DITZENDY K. A.: Társadalompolitika és közösségi művelődés: új kihívások - Vázlatok a közösségi művelődés új útjaihoz 2. rész. *Szín* 6/2012. 11-12.

<sup>849</sup> Ld. részletesebben: M. RAMSAY: *Community, Culture and Economic Development*. State University of New York (SUNY) Press, Albany 2013<sup>2</sup>. 9-21.

<sup>850</sup> Erre figyelemmel például az Angliában a helyi önkormányzatok általános hatáskörét intézményesítő *Localism Act 2011* éppen a kulturális feladatellátás terén hozott jelentős változásokat, amikor is széles körben elismerték az önkormányzatok cselekvési lehetőségeit – többek között a közművelődés terén. L. részletesebben: M. ELLIOTT – R. THOMAS: *Public Law*. Oxford University Press, Oxford 2017<sup>3</sup>. 317-318.

<sup>851</sup> Ld. HOFFMAN: *i. m.* 14. lj. 64-77.

<sup>852</sup> A helyi önkormányzatok általános hatásköréből fakadó széles körű kulturális feladatellátás tekintetében ld. részletesebben: WOLLMANN – KUHLMANN: *i. m.* 21. lj. 74-75.

<sup>853</sup> Erre jó példát jelent Skócia 1996-ot követően kiépült önkormányzati rendszere, ahol az egyetlen szintet jelentő – összesen 32 darab – „unitary authorities” alapvetően területi egységnek tekinthető. Ld. részletesebben: M. CHISHOLM: *Structural reform of British local government. Rhetoric and Reality*. Manchester, Manchester University Press 2000. 27–28.

feladatokkal rendelkeznek, így a feladatellátásban a jogtudományi megközelítés elsősorban annak koncentráltasága alapján tehet különbséget.

Mindezekre figyelemmel a településközpontú, valamint a regionalizált modelleket különíthetjük el egymástól, amelyek között sajátos átmenetet teremtenek azok a rendszerek, ahol a széles körű társulások feladatellátással a települési és a területi szintű önkormányzatok között elhelyezkedő ellátási területű egységeket alakítottak ki. A következőkben ezeket a modelleket tekintjük át.

## 2. Az önkormányzati kulturális feladatellátás főbb modelljei

A helyi-területi önkormányzatok kulturális feladatellátása körében ki kell emelni, hogy ez az a közszolgáltatási ágazat, amelyben az önkormányzatok valamennyi rendszerben és államban viszonylag széles körben rendelkeznek hatáskörökkel. Így más ágazatoktól eltérően a terület erősen decentralizált – több szempontból is. A kulturális szolgáltatásokhoz kapcsolódó alapjogi kérdések, valamint a politikai érzékenység miatt is az államigazgatási feladatok ellátásában is fontos szerepet töltenek be a különféle autonóm államigazgatási szervek, valamint a többé-kevésbé független atipikus államigazgatási szervek és a sajátos, közintézményként működő szervek. Így a centralizált és decentralizált modellek közötti különbségtétel rendkívül csálóka volna. Bár vannak olyan államok, ahol a nem önkormányzati, központi – vagy föderális államok esetén a tartományi – feladatellátás szélesebb körű, azonban az önkormányzatok feladatellátása e körben is jelentősebb.<sup>854</sup>

Mindezekre figyelemmel az önkormányzatok feladatellátásában három szempont alapján tehetünk különbséget. Az *első* szempont, hogy mennyiben jelenik meg kötelező feladatként a kulturális szolgáltatás. Ez a szempont azonban erősen szűkítő, ugyanis a kötelező feladatok és a fakultatív feladatok megkülönböztetése alapvetően a *kontinentális* – generálklauzulán alapuló – önkormányzati rendszerekben értelmezhető, ahol az önkormányzati feladatok dualista megközelítése érvényesül.<sup>855</sup> Így ez a szempont csak korlátozottan érvényesülhet modellképző jellegüként.

A *második szempontot* az jelenti, hogy a feladatellátás mennyiben intézményközpontú, valamint mennyiben épít a közösség együttműködésére. A klasszikus állami és önkormányzati kulturális feladatellátás – elsősorban a kontinentális rendszerű államokban, de az angolszász területeken<sup>856</sup> is – *intézmény- és támogatásközpontú volt*, azaz az önkormányzati feladatok elsősorban a kulturális tevékenységeket biztosító intézmények fenntartásában, valamint a (helyi) kulturális tevékenység támogatásában jelentek meg.<sup>857</sup> A fenti megközelítés jelentősen átalakult a huszadik század második felében, amikor is *a helyi társadalmi csoportokkal, kisközösségekkel való kapcsolatok* szerepe felértékelődött. Ennek alapja az ún. *communal culture* és az ebből fakadó közösségi művelődés koncepciója volt. Ebben a modellben az önkormányzatok az intézményeikkel egyfajta keretet határoztak meg. A hagyományos megközelítés helyett előtérbe kerültek a projektek, programok, így felértékelődött a tervezés szerepe. A tervezésbe pe-

<sup>854</sup> Így például Ausztriában a kulturális intézményrendszer működtetésében a tartományoknak, mint a szövetségi állam tagállamainak jelentős szerepük van, így a tartományi (állam)igazgatás szerepe a közgyűjtemények, valamint az előadó-művészeti szervezetek (színházak) fenntartásában. Mindezek mellett a települési önkormányzatok (*Gemeinde*) és társulásaik széles körben működtetnek saját kulturális intézményrendszert. Ld. NEUHOFFER: *i. m.* 29. lj. 430-431.

<sup>855</sup> Ld. részletesebben: HOFFMAN I.: A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztviselőik) által ellátott feladatok főbb kérdései. *Magyar Jog* 2/2017. 218-220.

<sup>856</sup> Ld. részletesebben ARDEN – BAKER – MANNING: *i. m.* 15. lj. 284-286.

<sup>857</sup> Ld. részletesebben C. F. GERMELMANN: *Kultur und staatliches Handeln. Grundlagen eines öffentlichen Kulturrechts in Deutschland*. Mohr Siebeck, Tübingen 2013. 440-447.

dig a fenti szemléletet követő államok jelentős mértékben vonták be ezeket a társadalmi közösségeket.<sup>858</sup> Az önkormányzati kulturális rendszerek ezen szempont szerinti csoportosítása jól illeszkedik a különböző önkormányzati modellekhez is: ez a feladat-ellátási paradigma alapvetően az interaktív önkormányzati megközelítés<sup>859</sup> ágazati leképeződéseként is tekinthető. Azonban a fenti szempont önmagában csak korlátozottan alkalmazható modellképzésre, ugyanis az elmúlt évtizedekben a helyi közösségek feladatellátásba és tervezésbe történő bevonása általánossá vált, lényegében a korábban intézményközpontú, kontinentális rendszerekben is széles körben teret nyertek a helyi közösségi művelődés modelljéhez kapcsolódó megoldások. Így ma a legtöbb önkormányzati kulturális szolgáltatási rendszerben bevonják a helyi civil szervezeteket és közösségeket a feladatok megszervezésébe, valamint a tervezési folyamatokba. Ehhez kapcsolódóan a helyi társadalmi csoportok és azok képviselőinek, valamint a helyi lakosságnak a tervezési, szolgáltatásszervezési folyamatban való részvételének eljárását is pontosan szabályozták.<sup>860</sup>

A harmadik szempontot az jelenti, hogy az egyes kulturális feladat-ellátásért melyik önkormányzati szint felelős. Mind a közösségi művelődési modellben, mint az intézményközpontú megközelítésben is jelentős eltérések mutatkoznak az egyes államok rendszereiben a tekintetben, hogy a kulturális szervező tevékenységekért a települési vagy a területi önkormányzatok felelősek-e elsősorban. Így ez a szempont a viszonylag kiegyensúlyozott feladat-ellátási rendszerben felfogható modellképző jellegűként.

#### a) Településközpontú modellek

A települési önkormányzatok valamennyi államban széles kulturális feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek. A kontinentális rendszerű államokban, ahol a kötelező és a fakultatív feladatok között különbséget tesz az alkotmányos és a közigazgatási jogi szabályozás a települési önkormányzatok kulturális feladatellátása jelentős részben a fakultatív feladatok körébe esik: azaz a helyi önkormányzat saját, önkormányzati hatáskörében – helyi közügyként – megszervezheti a feladat ellátását, azonban a legtöbb szolgáltatás esetében a feladatellátásra nincs központi előírás, így annak keretei, szélessége a települési önkormányzatnak a döntésén múlik.<sup>861</sup> Így tulajdonképpen mindegyik modellben a települések szerepe jelentős.

A területi szint hiányára figyelemmel értelemszerűen a településközpontú modellbe sorolhatóak az *egyszintű önkormányzati rendszerű államok*. A települési önkormányzatok feladatai azonban itt is eltérőek. A kontinentális államokban különbségek jelennek meg abban a tekintetben, hogy ezek a feladatok *kötelező vagy önkéntes jellegűek-e*. Az osztrák tartományok többségében a kulturális feladatellátás alapvetően önkéntes feladatvállaláson alapul, azaz a helyi önkormányzatok kialakíthatnak kulturális intézményeket, valamint támogatják a kulturális tevékenységet és erre a célra társulásokat hozhatnak létre, amelyeket széles körben támogatnak.<sup>862</sup> Kötelező feladatellátás csak korlátozottan és csak egyes tartományok jogaiban jelenik meg. Így például a tartományok általában külön tartományi törvényben (*Landesgesetz*) szabályozzák a kultúra és a kulturális tevékenységek támogatását. Ezek a törvények általában a tartományok számára határoznak meg kötelezettséget, a települési önkormányzatokat legtöbbször nem is említik e körben. A *stájer* törvény 1. § (5) bekezdése azonban jelzi, hogy ez a tartományi törvény és szabályozása mintaként szolgálhat az önkormányzati szabályozásoknak is, így ez a

<sup>858</sup> Ld.: részletesebben M. TOPEL: Renewing Traditional Community. In: E. BEN-RAFAEL – Y. OVED – M. TOPEL (eds.): *The Communal Idea in the 21st Century*. Brill, Leiden – Boston (MA, USA) 2013. 208-212.

<sup>859</sup> Az interaktív modell részletes leírását illetően ld. HORVÁTH M.: i. m. 71. lj. 180-184.

<sup>860</sup> Baden-Württemberg tartományban is kialakultak ezek a megoldások. A különféle eszközök tekintetében ld. részletesebben: M. MÜLLER: *Kommunalrecht Baden-Württemberg*. C. F. Müller, Heidelberg 2014<sup>3</sup>. 33-35. Anglia tekintetében ld. részletesebben: ARDEN – BAKER – MANNING: i. m. 15. lj. 285-287.

<sup>861</sup> Ld. részletesebben: WOLLMANN – KUHLMANN: i. m. 21. lj. 75.

<sup>862</sup> Ld. részletesebben: NEUHOFFER: i. m. 29. lj. 430-431.

fordulat is jelzi, hogy az önkormányzatok rendelkeznek hatáskörökkel, azonban ez nem kötelező jellegű, kereteit szabadon alakítják.<sup>863</sup> Szintén az önkormányzati feladatellátás önkéntes jellege jelenik meg az *alsó-ausztriai* szabályozásban, amely alapján a települési önkormányzatok (*Gemeinden*) magánjogi alapon támogathatják a helyi művészetet és kultúrát.<sup>864</sup> Lényegében *kötelező önkormányzati feladatként* határozza meg a kultúra támogatását a *felső-ausztriai* törvény, amely szerint ez egy saját hatáskörben ellátott önkormányzati ügy, amelyre társulások is kialakíthatóak,<sup>865</sup> valamint a *vorarlbergi* törvény, amely szintén rögzíti a települési önkormányzatok fenti kötelezettségét.<sup>866</sup> A *salzburgi* törvény a kötelező feladatként történő intézményesítés mellett a helyi önkormányzatok fenti feladatainak tartományi támogatását is részletesen szabályozza.<sup>867</sup> A fenti, döntően fakultatív önkormányzati feladatellátás mellett a tartományok mind a kultúra és a művészet támogatása, mind a közgyűjtemények fenntartása terén széles hatáskörökkel rendelkeznek. Egyszintű jellege miatt szintén a településközpontú modell körébe sorolható *Szlovénia* modellje, ahol – az önkormányzati feladatok duális megközelítésére figyelemmel – szintén döntően fakultatív módon látják el a kulturális feladatokat. Ez általában a közgyűjteményekre is igaz, azonban *a közgyűjteményi körben kötelező jelleggel írják elő a települési önkormányzatoknak, hogy önállóan – vagy ha erre nem képesek – társulás útján biztosítsák a (települési) közkönyvtárak működését.*<sup>868</sup>

A *kétszintű rendszerekben* is sok esetben meghatározó a települési szint szerepe. A fenti rendszerre az egyik legjobb példa *Dánia* szabályozása, ahol a kulturális terek működtetése, valamint a helyi közgyűjtemények fenntartása a települési szintű önkormányzatok (*kommune*) feladata. A fenti feladatot ezek az önkormányzatok önállóan látják el, figyelemmel arra is, hogy a 2007/2008-as területi reformok során Európa egyik legkoncentráltabb önkormányzati rendszere jött létre a települési önkormányzatok összevonásával, így ezek az egységek képesek arra, hogy a fenti feladataikat ellátassák.<sup>869</sup>

Ide sorolható *Svédország* modellje is, ahol a *kulturális feladatok ellátása* alapvetően *fakultatív (önként vállalt) önkormányzati feladat*, amely elsősorban a svéd települési önkormányzatok (*kommuner*) hatásköreibe tartozik. Ilyen, önként vállalt kulturális feladatokkal – területi léptékben – a svéd területi önkormányzatok (*län*) is elláthatnak kulturális intézmények fenntartásával, illetve a kultúra támogatásával kapcsolatos feladatokat. A rendszer településközpontú jellegét azonban az erősíti, hogy a svéd jogban megjelennek *kötelező feladatok* is, elsősorban a közgyűjtemények működtetése kapcsán. Így a vonatkozó törvények a *kommun* kötelező feladatként határozzák meg a *települési közkönyvtárak* működtetését.<sup>870</sup> A svéd rendszerben az önkormányzatok feladatellátásában az önálló teljesítés a meghatározó, tekintettel az erősen összevont rendszerre. Szintén meghatározó a települések kulturális feladatellátása – s ezen belül a közgyűjtemények fenntartása – a különféle *belga régiók* rendszereiben: valamennyi belga régióban – Flandria, Vallónia és Brüsszel – a helyi kultúra támogatása, a helyi közkönyvtárak

<sup>863</sup> *Steiermärkisches Kultur- und Kunstförderungs-gesetz 2005* (LGBI. 80/2005) 1. § (5) bek.

<sup>864</sup> *NÖ Kulturförderungsgesetz 1996* (LGBI. 5301-0) 11. §

<sup>865</sup> *OÖ Kulturförderungsgesetz* (LGBI. Nr. 77/1987) 1. § (3) bek. és 4a. §

<sup>866</sup> *Gesetz über die Förderung der Kultur* (LGBI. Nr. 38/2009.) (Vorarlberg) 1. § (3) bek.

<sup>867</sup> *Salzburger Kulturförderungsgesetz* (LGBI. Nr. 14/1998) 2. §

<sup>868</sup> Ld. részletesebben: A. SRAKAR – E. KODRIČ-DAČIĆ – K. KOMAN – D. KAVAŠ: Efficiency of Slovenian Public General Libraries: A Data Envelopment Analysis Approach. *Lex Localis – Journal of Local Self-Governance* 3/2017. 560-562.

<sup>869</sup> Ld. BLOM-HANSEN – HEEAGER: *i. m.* 375. lj. 226-227.

<sup>870</sup> Ld. részletesebben: A. LIDSTRÖM: Sweden: The End of the 'Swedish Model'? In: J. LOUGHLIN (eds.): *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*. Oxford University Press, Oxford 2001. 325. o., valamint S. MONTIN – V. JOHANSSON – L. LINDGREN: The Institutionalisation of Performance Scrutiny Regimes and Beyond: The Case of Education and Elderly Care in Sweden. In: I. KOPRIĆ – H. WOLLMANN – G. MARCOU (eds.): *Evaluating Reforms of Local Public Services in Europe. More Evidence for Better Results*. Palgrave Macmillan, Cham 2017. 98-99. o.



és a közművelődési terek működtetése a települési szintű önkormányzatok (Vallóniában a *commune*, Flandriában a *gemeente*) kötelező feladata.<sup>871</sup>

i) *Településközpontú modellek – társulási korrekciókkal*

A településközpontú modellen belül sajátos altípust jelentenek azok a rendszerek, ahol a települési önkormányzati rendszerek fragmentáltságából eredő egyenlenségeket önkéntes vagy kötelező társulásokkal ellensúlyozzák. Ebbe a modellbe sorolhatóak részben az *osztrák tartományok* már fent említett megoldásai is, azonban talán a legjellegzetesebb példát a *német tartományok* jelentik, amelyek jogában jellemzően a kulturális intézmények fenntartása *önként vállalt (fakultatív) feladat*, azok ellátására nézve *nincsenek* általános törvényi előírások, felvállalásukról a települési önkormányzatok szabadon döntenek.<sup>872</sup> Ezt a szabadságot a német közjogban a helyi közügyekben való önkormányzás jogából vezetik le.<sup>873</sup> Azonban a fakultatív feladatellátással kapcsolatban a szakirodalomban problémaként vetik fel, hogy így a szolgáltatások színvonala egy adott területen belül és időszakonként is ingadozó, ugyanis azt erőteljesen meghatározza a rendelkezésre álló források – elsősorban a költségvetési források – mértéke.<sup>874</sup> Erre is figyelemmel egyes német tartományok jogai bizonyos kulturális intézmények működtetését kötelező feladatként határozták meg.<sup>875</sup> A települési önkormányzatok meghatározó szerepe mellett – amely a Szövetségi Alaptörvény (*Grundgesetz*) 28. cikkének az önkormányzathoz való jogot megállapító rendelkezéseiből is fakad – egyes tartományokban a területi önkormányzatok, a járások (*Landkreise*) is rendelkeznek – a településeket kiegészítő – kulturális feladat- és hatáskörökkel.<sup>876</sup> Így például *Szászországban* a kulturális feladatellátást a települési és a területi önkormányzatok kötelező feladataként határozza meg a vonatkozó tartományi törvény.<sup>877</sup> Akárcsak más közszolgáltatási területeken, a kulturális feladatellátás körében is széles körben lehetővé teszi a német jog a kötelező és önkéntes társulások alakítását a megfelelő feladatellátás érdekében.<sup>878</sup> Szintén a kötelező társulások megoldás érvényesül például *Rajna-vidék – Pfalz* tartományban, ahol a települési önkormányzatokat (*Gemeinde*) kötelezően létrehozandó társulásokba, a községsszövetségekbe (*Gemeindeverband*) szervezték, így lényegében a járási jogú városok (*kreisfreie Städte*) kivételével valamennyi település esetében ezek a kötelező társulások látják el a települési feladatokat, így a kulturális szolgáltatásokat is.<sup>879</sup>

Szintén a településközpontú modellbe sorolható a *cseh* kulturális feladat-ellátás is, ahol a települési önkormányzatok *fakultatív* feladataiként határozzák meg a helyi kultúra fejlesztésével összefüggő hatásköröket. Jóllehet ezen feladatok ellátása nem kötelező, azonban a cseh

<sup>871</sup> Ld. részletesebben: E. WAYENBERG – F. DE RYNCK – K. STEYVERS – J.-B. PILET: Belgium: A Tale of Regional Divergence? In: J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy*. Oxford University Press, Oxford 2011. 81-83.

<sup>872</sup> Baden-Württemberg tartomány tekintetében ld. részletesebben: MÜLLER: *i. m.* 860. lj. 33-35. Bajorország tekintetében ld. *Gemeindeordnung (GO) Bayern* Art. 57.

<sup>873</sup> Ld. részletesebben: GERMELMANN: *i. m.* 857. lj. 226-227. o.

<sup>874</sup> Ld. részletesebben G. GROSSI – G. MARCOU – C. REICHARD: *i. m.* 145. lj. 227-228.

<sup>875</sup> Így például a szorb kisebbség jogainak védelme érdekében a brandenburgi települési és területi önkormányzatok kötelesek gondoskodni a szorok kulturális intézményeinek működtetéséről. L. részletesebben: D. MURSWIEK: Schutz der Minderheiten in Deutschland. In: J. ISENSEE – P. KIRCHHOF (hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band X. Deutschland in der Staatengemeinschaft*. C. F. Müller, Heidelberg 2012. 279-280.

<sup>876</sup> Ld. részletesebben: A. KLEIN: *Der exzellente Kulturbetrieb*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008<sup>2</sup>. 226-228.

<sup>877</sup> *Gesetz über die Kulturräume in Sachsen (Sächsisches Kulturraumgesetz)* (20. Januar 1994, SächsGVBl. S. 175) (SächsKRG) Art 2 Abs 1.

<sup>878</sup> Így a százsz kulturális terekről szóló törvény is kifejezetten szól a kulturális céltársulások (*Zweckverbände*) általi feladatellátásról. L. SächsKRG Art 10 Abs 2.

<sup>879</sup> Ld. részletesebben W. BOGNER: Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten. In: T. MANN – G. PÜTTNER (HRSG.): *Handbuch des kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung*. Springer, Berlin – Heidelberg – New York 2007<sup>3</sup>. 250-251.

költségvetési törvények az ellátáshoz külön költségvetési támogatásokat biztosítanak, ezzel is ösztönözve az önkormányzatok aktivitását. A cseh rendszerben – a fragmentált önkormányzati rendszerre tekintettel – sok esetben társulásokat alakítottak ki a kulturális feladatok ellátására.<sup>880</sup>

Jóllehet a *spanyol* és a *portugál* rendszer kevésbé töredezett, mint a cseh modell, itt is a települési önkormányzatok széles körű feladatellátása mellett – önkéntesen vagy kötelező jelleggel létrehozott – társulások is fontos szerepet játszanak a kulturális közszolgáltatások nyújtásában. Így *Katalóniában* a települési önkormányzatok sok esetben a fakultatív feladatként jelenthető kulturális hatásköreiket társulások formájában látják el.<sup>881</sup> Portugáliában pedig a társulások megoldást az önkormányzatok összevonásának alternatívájaként kezelték, és a kötelező jelleggel kialakított társulások sok esetben kulturális feladatokat is elláttak.<sup>882</sup>

ii) *Településközpontú modell – a települések közötti differenciált feladat- és hatáskörmegosztással*

2011-et követően a településközpontú és a területi önkormányzat meghatározó szerepével működő rendszerek közötti sajátos átmenetként lehetett értelmezni a *magyar* rendszert, ahol a települések széles körű, kötelező jellegű<sup>883</sup> feladatellátása mellett a megyei önkormányzatok is fontos feladatokkal rendelkeztek – elsősorban a közgyűjtemények fenntartása terén<sup>884</sup> – valamint a települési önkormányzatok társulásait is széles körben ösztönözték.<sup>885</sup> A fenti modell a 2012/2013-as közszolgáltatási rendszerrel jelentősen átalakult: a megyei önkormányzatok feladatait először a megyei intézményfenntartó központok vették át, majd 2013-tól a megyei intézményfenntartó központoktól a megyei levéltárakhoz, valamint – két kivétellel (Pest megyében Szentendréhez, Komárom-Esztergom megyében pedig Tatához) – megyeszékhelyi megyei jogú városokhoz kerültek át a levéltáron kívüli közgyűjteményi fenntartási feladatok.<sup>886</sup> Így a *magyar szabályozás egyértelműen településközpontúvá vált*, azonban a magyar önkormányzati rendszer töredezettségéből akadó problémákat immáron nem elsősorban társulások módszerrel, hanem a *különböző (méretű és típusú) települési önkormányzatok közötti differenciált feladat- és hatáskör-megosztással* kezelték.<sup>887</sup> Ezt a folyamatot erősítette a közművelődés területén a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásokról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvényt (a továbbiakban: Közműv.tv.) jelentősen módosító, egyes kulturális és sporttárgyú törvények, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi

<sup>880</sup> Ld. részletesebben: KADEČKA: *i. m.* 393. lj. 119-125.

<sup>881</sup> Katalónia abban is sajátos helyzetű, hogy ott a megyéken belül elhelyezkedő településközi szervezeteket (*comarcas*) gyakorlatilag önálló önkormányzati szintként értelmezik. A kulturális társulásaikat illetően l. részletesebben: E. PANO PUEY – L. MEDIR TAJO – C. PUIGGRÓS MUSSONS – J. MAGRE FERRAN: Layer upon Layer: The Position of Inter-municipal Cooperation in the Spanish Quasi-Federal System – The Case of Catalonia. In: F. TELES – P. SWANIEWICZ (eds.): *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance*. Palgrave Macmillan, Cham 2017. 269-271.

<sup>882</sup> Ld. részletesebben TELES: *i. m.* 613. lj. 68-71.

<sup>883</sup> A települési önkormányzatok elsősorban a települési könyvtárak, valamint a közművelődés intézményrendszerének működtetésében és fenntartásában rendelkeztek kötelező feladatokkal. Ld. SZABÓ: *i. m.* 821. lj. 219-221. o.

<sup>884</sup> L. részletesebben: BERÉNYI S. – FAZEKAS M. – PRINCZINGER P.: A kulturális közigazgatás általános kérdései. A közművelődési, közgyűjteményi és a sportigazgatás. In: FAZEKAS M. (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Osiris Kiadó, Budapest 2011. 260-265.

<sup>885</sup> A kulturális feladatellátás terén a többcélú kistérségi társulások 2011/12-ig jelentős mértékű támogatásban részesültek, elsősorban a közös könyvtári, ezen belül a mozgókönyvtári szolgáltatás nyújtásához, illetve bizonyos közös közművelődési feladatok ellátásához. L. részletesebben: HOFFMAN: *i. m.* 752. lj. 30-31. o.

<sup>886</sup> Ld. részletesebben: SZABÓ: *i. m.* 821. lj. 217-221. és Ld. VALENTÉNYI-SZILÁGYI: *i. m.* 513. lj. 261-262.

<sup>887</sup> Ez a megoldás összhangban állt a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXII. törvény általános megközelítésével, amely a városkörnyékséget értelmezte a települési önkormányzati szint fragmentáltsága kezelésének egyik központi eszközeként. L. részletesebben: NAGY M. – HOFFMAN I. (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-Orac, Budapest 2016<sup>3</sup>. 63-66.

CLXXX. törvény, amely a közművelődési kötelező feladatokat és intézmény-fenntartási kötelezettségeket differenciáltan telepítette, s a valamennyi önkormányzat által ellátandó feladatokon túl eltérően szabályozta az 1000 főnél népesebb, az 5000 főnél népesebb, valamint a megyei jogú városi és a fővárosi kerületi önkormányzatok kötelező feladatait.<sup>888</sup> A Közműv.tv. 2017. július 8-ától hatályos, módosított szövege jelentős lépést tett a közösségi művelődés koncepciójának irányába is, amikor is a (fakultatívan) megalakítandó Közművelődési Kerekasztal véleményezési jogát intézményesítette a legtöbb, a közművelődést érintő döntéssel kapcsolatban,<sup>889</sup> valamint amikor arról rendelkezett, hogy valamennyi települési önkormányzat kötelező feladata a helyi közművelődési fórum megszervezése.<sup>890</sup> Így bár a Közműv.tv. 77. § (2) bekezdése alapján továbbra is lehetőség van a közművelődési feladatok tekintetében a társulások létesítésére, azonban az új szabályozás egy, differenciált hatáskör-telepítésen alapuló, közösségi művelődési paradigmán álló koncepciót alkalmazott.

b) *Területi önkormányzat központú rendszerek*

A helyi közösségek önazonosságának biztosításában betöltött szerepére tekintettel a *települési önkormányzati szint minden esetben rendelkezik bizonyos szolgáltatási hatáskörökkel*. A különféle rendszerek között különbséget tehetünk abban, hogy a kulturális igazgatás – elsősorban a kultúra támogatása, valamint a kulturális infrastruktúra biztosítása kapcsán – melyik szint tekinthető meghatározónak. A *területi önkormányzat központú rendszerekben* a területi önkormányzatok szerepe *elsődleges az infrastruktúra működtetése, a kulturális tevékenységek támogatása terén*, amelyhez gyakran *tervezési és koordinációs feladatok* is kapcsolódnak. A kulturális feladatellátást nem elsősorban a választott önkormányzati modell határozza meg, így nem meglepő, hogy ebbe a modellbe rendkívül eltérő önkormányzati rendszerrel rendelkező államok sorolhatóak.

Egyértelműen a területi önkormányzat központú modellek körébe sorolható a *brit rendszer*, ahol a területi önkormányzatok (megyei önkormányzatok – *county councils*), valamint a területi és települési önkormányzati feladatokat egyaránt ellátó (nagyvárosi) egységes önkormányzatok (*unitary councils*) felelősek a *közművelődés infrastruktúrájának fenntartásáért*, ők az elsődleges fenntartói a helyi-területi közösségi tereknek, a helyi-területi gyűjtőkörű múzeumoknak, valamint a helyi-területi közkönyvtáraknak, felelősek a helyi természetvédelmi területekért. Kulturális feladataik körében széles körben látnak el *hatósági feladatokat is*, így ők engedélyezik a különféle zenés-táncos rendezvényeket nyújtó klubokat, szórakozóhelyeket, szórakoztató vásárokat, rendezvényeket, kulturális eseményeket, továbbá a brit modellben a kulturális feladatkörök közé sorolják a szerencsejáték engedélyezésével kapcsolatos megyei önkormányzati hatásköröket is. Az autonóm szervezeteknek széles körben biztosítottak *tervezési és koordinációs hatásköröket is*.<sup>891</sup>

Ezt az angolszász modellt alkalmazzák az egyes amerikai tagállamok önkormányzati rendszerei is, azzal az eltéréssel, hogy bár főszabály szerint a megyei önkormányzatok (*county councils*) és a települési, valamint területi önkormányzati feladatokat is ellátó városi önkormányzatok (*city councils*, egyes tagállamokban a *town councils*) felelősek a kulturális intézményrendszer működtetéséért és a tervezési, valamint a hatósági feladatokért is, azonban a kulturális feladatellátásba olykor bekapcsolódhatnak a sajátos, a megyei szint mellett kiépülő, de attól füg-

<sup>888</sup> Ld. Közműv.tv. 76. § (4) bek.

<sup>889</sup> Így az intézmények működtetésével kapcsolatos döntésekhez [Közműv.tv. 78/J. § (1) bek.], a nem állami fenntartókkal kötött közművelődési megállapodáshoz [Közműv.tv. 79. § (1) bek.], valamint a közművelődési rendelet megalkotásához és felülvizsgálatához [Közműv.tv.83/A. § (1)-(2) bek.] előírta a Közművelődési Kerekasztal általi véleményezést.

<sup>890</sup> Ld. Közműv.tv. 76. § (4) bek. c) pont

<sup>891</sup> Ld. ARDEN – BAKER – MANNING: *i. m.* 15. ljj. 284-293.

getlen, városkörnyéki egységek (*townships*), valamint gyakran egyes részfeladatokat a települési és a megyei szinttől elkülönülő sajátos, egycélú önkormányzati egységekre, a különleges körzetekre (*special districts*) telepítenek.<sup>892</sup>

Hasonló megoldást követ a *francia rendszer is*, ahol a töredezett települési szerkezetre is tekintettel a kulturális feladatok többségét – így különösen a közművelődési infrastruktúra biztosítását, valamint a közgyűjtemények fenntartását – az alsó középszintű (megyei – *département*) önkormányzatokra telepítették. A felső középszintű (regionális – *région*) önkormányzatok feladat- és hatáskörei bizonyos intézmény-fenntartási hatáskörökön túl a tervezésre és a koordinációra terjednek ki elsősorban.<sup>893</sup> A helyi önkormányzatok kulturális feladatai fokozatosan bővültek az elmúlt évtizedekben is, a 2004-es decentralizációs csomagban például a műemlékvédelem területén is kaphattak hatásköröket a különféle önkormányzati szintek.<sup>894</sup> A francia rendszer azonban az elmúlt évtizedekben fokozatosan átalakult: a társulási rendszerek kiépülésére figyelemmel egyre szélesebb körben vált lehetővé, hogy a települési önkormányzatok, valamint azok különféle, mára már önálló szintté váló településközi társulásai (*communautés* és a *SIVOM*) egyre több kulturális feladatot – ide értve az intézményfenntartást is – átvesszenek a megyei szinttől.<sup>895</sup>

A francia szabályozáshoz hasonló rendszert alakított ki *Olaszország is*,<sup>896</sup> ahol azonban a regionális reformok keretében mind a megyei önkormányzatoktól (*provincia*), mind a központi szinttől jelentős hatásköröket vett át a kulturális területen a regionális szint. Különösen széles a sajátos jogállású, autonómiával rendelkező régiók szerepe ezen a területen, ugyanis a gyakran nemzetiségi okokból létrehozott egységek (így például a dél-tiroli területek) további hatásköröket kaptak.<sup>897</sup> Az eredeti francia modellt követi a *román rendszer is*, ahol a megyei (*județ*) önkormányzatok felelősek elsősorban a kulturális intézmények működtetéséért, a települések hatáskörei csak kiegészítő jellegűek.<sup>898</sup>

### 3. Az Európai Unió jogának és politikáinak hatása az önkormányzati kulturális szolgáltatói feladatellátásra

Ahogy az a fejezet korábbi részeiben már jeleztem, a kulturális feladatellátás valamennyi önkormányzati rendszerben megjelenik, hiszen a helyi közösségeknek is fontos eleme az önazonosság megteremtése, a közösségépítés és a helyi kulturális örökség megőrzése. Így a kultúra, mint önkormányzati feladat lényegében valamennyi országban megjelenik, s a főbb feladatok is hasonlóak, így adott egyfajta konvergencia a területen. Azonban az európai integráció a kulturális feladatellátásra is bizonyos hatást gyakorolt, amelyet a következőkben szeretnék röviden áttekinteni. Előljáróban ki kell emelni, hogy az Európai Unió kultúrával összefüggő politikája csak viszonylag újabb keletű,<sup>899</sup> s hogy e körben a tagállami hatáskörök az elsődlegesek, így az

<sup>892</sup> Ld. részletesebben: O'M. BOWMAN – R. KEARNEY: *i. m.* 15. lj. 276-292.

<sup>893</sup> Ld. DANTONEL-COR: *i. m.* 260. lj. 183-185.

<sup>894</sup> Ld. V. AZIMI: Des Vandales et des Vestales: Les Paradoxes du Patrimoine en France. In: S. FRITSCH (ed.): *National Approaches to the Governance of Historical Heritage over Time. A Comparative Report.* IOS Press & IIAS, Amsterdam – Bruxelles 2008. 77-78.

<sup>895</sup> Ld. M. D'ANGELO: *Politique culturelles en Europe: la problématique locale.* Conseil de l'Europe. Strasbourg, 2000. 63-65.

<sup>896</sup> Ld. L. LAPERUTA – S. MINIERI – A. VERRILLI: *Compendio di Diritto degli enti locali.* Maggioli, Santangelo di Romagna (RN) 2011. 102.

<sup>897</sup> Ld. N. PERLO: La réparation des compétences entre l'État, les collectivités territoriales et les individus en Italie. In: S. GUÉRARD – A. ASTRAKIS (ed.): *Local Autonomy in the 21<sup>st</sup> Century. Between Tradition and Modernisation. / L'autonomie locale au 21<sup>e</sup> siècle. Entre tradition et modernisation.* Institut Universitaire Varenne, Lille 2016. 696-697.

<sup>898</sup> Ld. DOBRE: *i. m.* 553. lj. 695-696.

<sup>899</sup> A kulturális kérdésekkel kapcsolatos elsődleges jogi jogalapot megteremtő, jelenleg az EUMSZ 167. cikkét csak a Maastrichti Szerződés emelte be az elsődleges jogba (akkor az EKSZ 128. cikkéért). Ld. R. GOEBEL: An

uniós jog hatása – hasonlóan az egyéb humán-közzolgáltatások körében ismertettekhez – korlátozott. A kultúra területén az EUMSZ 167. cikke deklarálja a tagállami feladatellátás elsőbbségét, hiszen kiemeli, hogy miközben egyrészt az Unió a „tagállamok kultúrájának” virágzásához járul hozzá, másrészt ezen feladatainak ellátása során tiszteletben tartja a „nemzeti és regionális sokszínűségeket”.<sup>900</sup> Így bár a kultúra területén a tagállami feladatellátás elsőbbsége érvényesül, azonban az Európai Unió a szűkebb – az audiovizuális politika nélkül vett – kultúra területén is rendelkezik bizonyos hatáskörökkel.

*a) Az uniós jogalkotás hatása a helyi-területi önkormányzatok oktatási feladatellátására*

Az uniós elsődleges jog alapvetően rögzíti, hogy a kulturális kérdések elsősorban a tagállamok hatásköreiba tartoznak. Miként ezt már az előzőekben is jeleztem, az EUMSZ iránymutató, 167. cikke is ezt hangsúlyozza. Ezt támasztja alá az EU Alapjogi Chartája is, amelynek 22. cikke arról rendelkezik, hogy az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget. Azaz az Alapjogi Charta egyfajta passzív kulturális szabályozást tartalmaz, a kultúra támogatása nem jelenik meg uniós alapjogi kötelezettségként, az csak a már hivatkozott EUMSZ 167. cikkéből fakad. Azaz, ezen a területen még az oktatási szolgáltatások körében is jelletteknél is hangsúlyosabban érvényesül az, hogy a *nemzeti jogok meghatározóak és szakpolitikák elsődlegesek*.<sup>901</sup>

Mindezekre tekintettel az Európai Unió elsődleges jogából – az oktatási területen jelzettek megegyezően – a kulturális feladatellátás körében is egyértelmű kötelezettségként jelentkezik, hogy az Unió – egyfajta célkitűzésként – a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével és szükség esetén tevékenységük támogatásával és kiegészítésével hozzájárul a kultúrával összefüggő kérdések és feladatellátás támogatásához. A fenti célkitűzés részterületeit az EUMSZ 167. cikkének (2) bekezdése, az uniós jogalkotási hatásköröket pedig a 167. cikk (5) bekezdése határozza meg. Így a fenti célkitűzésre tekintettel a tagállamok rendszerei közötti *nyílt koordináció* – a már említett *Open Method of Co-ordination, OMC* – módszere a kulturális feladatellátás területén is fontos eszköz.<sup>902</sup>

A *másodlagos jogforrások* hatásaival kapcsolatban előljáróban ki kell emelnem, hogy a közvetlenuniós beavatkozások kiemelt szerepet játszanak ezen a területen. Így például az ifjúsági ügyek tekintetében az Erasmus+ rendszerhez kötődő ifjúsági programok – amelyek a 2007-2013 közötti időszakban a *Youth in Action* programcsomagot képezték mellett – ki kell emelni a négyéves időszakokra elfogadott Európai Kulturális Munkatervet, amelyek a már említett nyílt koordináció alapjait jelentik. Az európai uniós kezdeményezések közül közvetlenül az önkormányzati feladatellátásra gyakorolnak hatást az Európai Kulturális Város (*European City of Culture*), majd 2005-től az Európai Kulturális Főváros kezdeményezése, amelynek keretében egy meghatározott, jellemzően közepes vagy nagyvárosi önkormányzat 12 hónapig viseli ezt a címet. A program keretében az Unió támogatásával kulturális beruházásokat végeznek, valamint uniós támogatásból koncerteket, kiállításokat és konferenciákat szerveznek. A program célja, hogy ezekre a rendezvényekre különböző országokból hívjanak meg művészeket, előadó-

Historical Perspective II: The New Architecture (1994-2009). In: R. SCHÜTZE – T. TRIDIMAS (eds.): *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*. Oxford University Press, Oxford 2018. 61.

<sup>900</sup> Ld. R. CRAUFURD SMITH: The Cultural Logic of Economic Integration. In: E. PSYCHOGIOPOULOU (ed.): *Cultural Governance and the European Union. Protecting and Promoting Cultural Diversity in Europe*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 2015. 22.

<sup>901</sup> Ld. R. CRAUFURD SMITH: Article 22 – Cultural, Religious and Linguistic Diversity. In: S. PEERS – T. HERVEY – J. KENNER – A. WARD (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Hart Publishing – C. H. Beck – Nomos, Oxford (UK) – Portland (OR, USA) 2014. 606.

<sup>902</sup> Ld. D. CHALMERS – G. DAVIES – G. MONTI: *European Union Law*. Cambridge University Press, Cambridge 2010<sup>2</sup>. 102.

kat, így tartós együttműködést alakíthassanak ki velük, valamint, hogy más tagállamok is megismerhessék az adott országot, várost és annak a tagállamnak és térségnek a kultúráját. A kisebb (városi) önkormányzatok tekintetében az unió kezdeményezései közül az *ikerváros kezdeményezést (town-twinning)* kell kiemelni, amely a nemzeti önkormányzati rendszerekben kialakult testvérvárosi együttműködések fejlesztéséhez nyújt támogatást. Szintén az önkormányzati feladatellátásra hat a kulturális örökség napok (*heritage days*) kezdeményezése is.<sup>903</sup>

Figyelemmel a kultúra jellegzetességeire az uniós alapszabadságok közül az áruk szabad mozgásával kapcsolatos rendelkezéseket kell kiemelni ezen a területen. A 167. cikk (1) bekezdésének megfogalmazására figyelemmel – különösen az újonnan csatlakozott, az EU átlagához képest kevésbé fejlett tagállamokban – a támogatási rendeleteknek is kiemelt a szerepe.

*b) Uniós alapszabadságok érvényesülése a kulturális közszolgáltatások terén*

A kulturális feladatok ellátásával kapcsolatban ki kell emelni, hogy azok *egyben (köz)szolgáltatások* is, így – miként azt az oktatási, egészségügyi és a szociális ellátások körében már jeleztem – az uniós jog bizonyos korlátozásokkal ide kapcsolódóan is alkalmazta a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó szabályokat. Ezek a rendelkezések közvetlen hatást gyakoroltak a kulturális szolgáltatásokra is, hiszen lehetővé a határon átnyúló kulturális szolgáltatások igénybevételét. Ehhez kötődően ki kell emelni, hogy az Európai Közösségek Bírósága a Bizottság v. Olaszország ügyben [95/81. ügy] kiemelte, hogy a kulturális javak áruknak tekinthetők, így azokra kiterjed az áruk szabad mozgására vonatkozó szabályrendszer. Azonban a Bíróság megerősítette, hogy a művészeti, történelmi és régészeti értéket képviselő javak védelme, másfelől az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme e körben tagállami korlátozások alapján szolgálhat, amennyiben ezek nem gazdasági érdekek, azaz a fentiek szerint közérdek védelmét szolgálják.<sup>904</sup> A fenti ügyekben azonban elsődlegesen a tagállami államigazgatási szervek rendelkeznek hatáskörökkel, az önkormányzati igazgatás a kulturális javak forgalma tekintetében kisebb jelentőséggel rendelkezik: ezek a szabályok elsősorban a kulturális intézmények uniós tagállamból történő állománybővítésére vannak elsősorban közvetett hatással.

Így e körben ki kell emelni az imáron egységesített, a köznevelést érintő rendszereken túlmutatóan az ifjúságsegítő és ifjúsági kulturális együttműködést is egy egységes keretbe foglaló, a 1288/2013/EU rendelettel kialakított *Erasmus+* rendszerét, amely nemcsak a kevésbé fejlett, hanem az Unió valamennyi tagállama területén erősítette az ifjúsági területen a szolgáltatások szszehasongolását és a jó gyakorlatok cseréjét. Az uniós fejlesztési jog az Erasmus+ rendszeren túl elsősorban az újonnan – 2003-at követően – csatlakozott tagállamok rendszereire gyakorolt jelentős hatást: egyes kulturális beruházásokra ugyanis az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap – elsősorban a rurális vidékek önazonosságát elősegítő, így vidékfejlesztési relevanciájú kérdésekre –, az Európai Regionális Alap, valamint az Európai Szociális Alap is jelentősebb forrásokat biztosított. Ez az önkormányzati fenntartású intézményeknek nemcsak az infrastruktúrájára, hanem a szolgáltatási struktúrájára, módszereire és az egyéb humán-közszolgáltatásokhoz való kapcsolódására is jelentősebb hatást gyakorolt.<sup>905</sup>

Mindezekre tekintettel a kultúra területén az Európai Unió egyes uniós kezdeményezésekkel, a nyílt koordinációval, s különösen az újonnan csatlakozott államokban az uniós támogatásokkal az önkormányzatok feladatainak ellátására is jelentős hatást gyakorolt, úgy, hogy teljes mértékben tiszteletben tartotta az eltérő nemzeti szolgáltatásszervezési rezsimeket.

<sup>903</sup> Ld. WÁGNER ZS.: Kulturális politika. In: KENDE T. – SZÜCS T. (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Complex, Budapest 2011. 934.

<sup>904</sup> Ld. *uo.* 936-939. o.

<sup>905</sup> Ld. HOFFMAN: *i. m.* 439. lj. 33-34. és 98-105.

#### 4. *Összegző gondolatok az önkormányzatok kulturális feladatellátásával kapcsolatban*

A kulturális szolgáltatás területe – a kultúrának a helyi identitás meghatározásában betöltött szerepe miatt – az egyik leginkább kiegyenlített az önkormányzati feladatellátásban. Eze a feladatellátás sokszor szorosan kapcsolódik a helyi autonómiák jóléti tevékenységéhez is, különösen a társadalmi tőke képződését elősegítő kérdésekben. Az önkormányzati feladatellátás általában a kevésbé piacosítható, a helyi közösségek kohézióját erősítő területeken jelenik meg erőteljesebben. Mindemelllett a szolgáltatás-szervezés modelljei is rendkívül hasonlóak: a helyi közösségekkel együttműködő, az állam, a helyi önkormányzatok és a helyi civil szféra, valamint részben a gazdálkodó szervezetek közötti feladatmegosztásra épülő modellt követnek az egyes államok. Bár a feladatmegosztásban jelentkeznek bizonyos hangsúlybeli különbségek, azonban a főbb szolgáltatásszervezési megoldások jelentős konvergenciát mutatnak. A feladatellátásban leginkább ott láthatunk különbséget, hogy mennyiben jutnak szerephez a területi önkormányzatok. Ez a szerepvállalás nem a választott önkormányzati modelltől, hanem elsősorban a területi önkormányzatok hagyományos szerepkörétől függ. Azokban az államokban, ahol nagyobb hagyományai vannak az erős és széles hatáskörű területi önkormányzatiságnak, ott a kulturális területen is jelentősebb a szerepük, míg másutt meghatározók a települési szint hatáskörei.

#### **IV. Záró gondolatok**

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 struktúrákat 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 centralizációs tendenciák erősödését is hozták, azaz összességében az önkormányzatiság globális visszaszorulását figyelhetjük meg.



## 8. fejezet Centralizáció, decentralizáció, koncentráció, valamint a szolgáltatások átalakulásai. Humán közszolgáltatások: „nem önkormányzatoknak való vidék”?

Az önkormányzati humán közszolgáltatások körének összegző elemzése során egyrészt az önkormányzati rendszer változásait, másrészt a humán közszolgáltatási rendszerek átalakulásait kell elemezni, mint sajátos viszonyrendszert. Ezen kereteket jelentősen érintették a különféle rendkívüli események is, így a 2008/2009-es gazdasági válság, valamint a COVID-19 világjárvány egészségügyi-járványügyi, továbbá társadalmi és gazdasági kihívásai.

### 1. Centralizáció, decentralizáció, koncentráció – a szervezeti keretek változásai az elmúlt évtizedekben – az önkormányzatiság „elvékonyodása”

#### a) A centralizáció és a koncentráció: általános trend, de eltérő módon

A humán közszolgáltatások szervezése és biztosítása, valamint az azokhoz való hozzáférés biztosítása körében a helyi-területi önkormányzatok hagyományosan jelentős feladatokkal rendelkeznek. A helyi közügyek fogalmába szükségszerűen beletartoznak ezek a szolgáltatások, hiszen számos, lokális elemet is tartalmaznak. Az is egyértelmű, hogy ezek a szolgáltatások – amelyek sok esetben az adott államban meghatározott alkotmányos alapjogok érvényesülését, érvényesítését is szolgálják – számos, legalábbis nemzeti szinten elvégzendő elemet is magukban hordoznak. Mindezekre tekintettel ezek a szolgáltatások a centralizáció és a decentralizáció keresztútján fekszenek.

Az egyes ágazati fejezetek körében is egyértelművé vált, hogy 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>906</sup> Az új 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 pandémia.<sup>907</sup> Mindezekkel együtt a *globalizáció* hatásai is befolyásolták a nemzeti és a helyi közösségi feladatellátását. A disszertációban 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.

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

<sup>906</sup> P. HOGGETT: New models of control in the public service. *Public Administration* 1/1996. 27-29.

<sup>907</sup> Ld. VÖRÖS I.: A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább... In: GÁRDOS-OROSZ F. – LÖRINCZ V. O. (szerk.): *Jogi diagnózisok. A COVID-19 világjárvány hatása a jogrendszerre*. TK JTI – L'Harmattan, Budapest 2020. 17-18.

krízisekhez hasonlóan a szolgáltatások központosításának és egységesítésének a hatásait erősítette.<sup>908</sup>

A válságok mellett a globalizációs tendenciák is inkább a centralizációs folyamatokat erősítették, jöllehet 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 populista irányzatok<sup>909</sup>, valamint az elsősorban a félperiférián megjelenő, sajátos hibrid rezsimiek is összességében a közszolgáltatási rendszerek központosítását tűzték ki célul – az erőteljesebb politikai kontroll és befolyás biztosításához is kötődően.<sup>910</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.

Ezek a jellemzők különbözőek voltak, azonban bizonyos tendenciák és mintázatok jól kivehetők a különféle rendszerekben. A mintázatok jól illeszkednek a helyi kormányzás és a területi igazgatás változásainak tendenciáihoz is, így a humán közszolgáltatások kapcsán is megfigyelhetjük azokat a jelenségeket, amelyeket a szakirodalom a területi kormányzás és a területi reformok vizsgálata körében jelzett.<sup>911</sup>

*b) Centralizáció és koncentráció Nyugat- és Észak-Európában: az önkormányzati szerepek „rejtőzködőbb” gyengülése*

Sabine KUHLMANN és Helmut WOLLMANN összehasonlító igazgatástudományi munkájának mind a 2014-es, mind a 2019-es kiadása a területi reformok során a centralizációra és a decentralizációra ható folyamatok, az azokkal kapcsolatos diskurzusok eltérő megoldásokat eredményeztek az elmúlt évtizedekben.<sup>912</sup> Munkájukban kiemelték, hogy a centralizáció és a decentralizáció is különféle formákban jelenhetett meg, illetve bizonyos esetekben ezeken túlmutató reformokra, így például a regionalizáció mellett a hagyományos megközelítéseken túlmutató, a közjog tradicionális keretein átlépő kvázi föderalizációra is sor került – erre hozza példaként az 1990-es évek és a korai 2000-es évek spanyol közigazgatási reformjait. Elemzésükben jelezték, hogy bár számos hatás alakította ki ezeket a rendszereket, azonban a helyi-területi közigazgatásban és a helyi-területi reformokban két fő irány rajzolódott ki.

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. Jöllehet,

<sup>908</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>909</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.

<sup>910</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>911</sup> A területi reformok körében lezajló folyamatokat illetően ld. részletesebben: PÁLNÉ KOVÁCS I.: *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2019. 19-21.

<sup>912</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.

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>913</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>914</sup> olyan kihívások jelentek meg, amelyek a hagyományos önkormányzati térszerkezeti rendszerekben nem voltak megfelelően rendezhetőek, 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>915</sup> alkalmaztak.

A szakirodalomban kiemelik, hogy az önkormányzati koncentráció – azaz az önkormányzati egységek összevonásával, illetve a társulások 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>916</sup> Ez egy sajátos feszültséget teremtett ezekben a rendszerekben. A széles önkormányzati feladatokra – mind az oktatási-kulturális, mind a jóléti közszolgáltatások körében – 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>917</sup>

A „lopakodó” centralizáció 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>918</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

<sup>913</sup> *Uo.* 146-148. o.

<sup>914</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>915</sup> Ilyen, az urbanizációs kihívásokra adott, kötelező társulások koncentrációs válasznak tekinthetjük a portugáliai nagyvárosi területeket (*área metropolitana*). A Portoi Nagyvárosi Terület (*Área Metropolitana do Porto*) jellemzése tekintetében ld. részletesebben: I. HOFFMAN – J. FAZEKAS – A. BENCSIK – B. I. BODÓ – K. BUDAI – T. DANCs – 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.

<sup>916</sup> Ld. FAZEKAS M. – ASBÓTH M.: *i. m.* 171. lj. 116-117. és HOFFMAN – ASBÓTH: *i. m.* 161. lj. 759-760.

<sup>917</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>918</sup> Ld. PÁLNÉ KOVÁCS I.: *i. m.* 911. lj. 21.

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 végezhetőek el, ezért az adatok birtoklása és az adatokhoz való hozzáférés szabályozása szintén egyfajta, elsősorban csak közvetetten érzékelhető, de nagyon is valós centralizációt eredményezett ezekben az államokban.<sup>919</sup>

c) *Közvetlen centralizáció a „félperiférián”: az önkormányzati rendszerek átalakulása Dél-Európában, valamint Kelet-Közép-Európában*

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>920</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) közszolgáltatások at is erőteljesen érintették.<sup>921</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 szolgáltatások közvetlen centralizációját nemcsak a gazdasági hatások befolyásolták, hanem más, társadalmi, gazdasági mozgások és változások is hatást gyakoroltak arra. A félperifériás helyzetben levő államokban a 2010-es évektől erőteljesebben jellemző, populista politikai hullám és az ahhoz kapcsolódó, sokszor hibrid rezsim irányában mutató átalakulások is erősítették a humán közszolgáltatási rendszerek központosított, gyakran erőteljes politikai kontroll alá helyezett irányítását, így a 2013-at követő, konjunktúrális időszakban is a centralizáció erősödését figyelhetjük meg.<sup>922</sup>

Természetesen, a fokozódó közvetlen állami beavatkozás nem volt kizárólagos tendencia, egyes országokban, különösen a 2008-2009-es gazdasági válság utáni stabilizációt követően, a

<sup>919</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>920</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>921</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.

<sup>922</sup> A fenti folyamatok összegzésére ld. részletesebben: P. STUBBS – N. LENDVAI-BAINTON: Authoritarian Neoliberalism, Radical Conservatism and Social Policy within the European Union: Croatia, Hungary and Poland. *Development and Change* 2/2019. 554-556.

2010-es évek közepétől a COVID-19 pandémia okozta válság kezdetének időszakáig akár még decentralizációs reformok is megfogalmazódtak. Erre jó példát jelentett a portugál oktatási reformkompció a 2010-es évek utolsó éveiben, amely az állami oktatási kiadásokat a rendszer részleges decentralizációjával kívánta enyhíteni. Azaz, az Unió déli és keleti területein a decentralizációs reformok jelentős része is egyfajta, az előbbieken már említett, *cinikus decentralizáció*ként írható le. Ezek a folyamatok jól illeszkedtek a rendszerváltást követő időszakok folyamataihoz is, ahol, az 1990-es évek gazdasági válságát is részben ezzel a technikával kezelték az egyes államigazgatások. Így az önkormányzatokra sok esetben a fenti rendszerek, mint a szolgáltatások sajátos „szemetesvödreire” tekintettek, amelyek azokat a feladatokat látják el, amelyeket az államigazgatás szervei nem kívánnak megszervezni.

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 a reformok – különösen a nyugati, folyamatos koncentrációs folyamatokkal<sup>923</sup> ellentétben – csak korlátozott jelentőségűek maradtak, és nem jártak a helyi szolgáltatási rendszerek tartós és teljes mértékű átalakulásával.

A centralizáció, decentralizáció és a koncentráció eltérő felfogásai, a „centrum” és a „fél-periféria” divergens megoldásai eltérő mintázatokat rajzolnak meg, amelyek az önkormányzati humán közszolgáltatások megszervezésére is erős hatást gyakorolnak.

## 2. A jóléti rendszerek változásainak a helyi önkormányzati rendszerekre gyakorolt hatásai

Az elmúlt évtizedek a jóléti rendszerekre is jelentős hatást gyakoroltak, amelyek nemcsak a közszolgáltatási paradigmák átalakulásában, hanem a tényleges gyakorlatban is jelentős átalakulást jelentettek. A közszolgáltatási modellek, megközelítések és a gyakorlatok is jelentősen befolyásolták az önkormányzati humán közszolgáltatások nyújtásának főbb kérdéseit.

A humán közszolgáltatási rendszerek alakulására a bevezető fejezetekben már részletesebben bemutatott *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 közszolgáltatások 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-közszolgáltatási rendszerének kialakulása is*. Az önkormányzatok humán közszolgáltatási 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 közszolgáltatásokért. 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

<sup>923</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.

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 a közigazgatási fenntartókon kívüli fenntartók által működtetett – a német jogdogmatikában *magánintézetnek* tekintett<sup>924</sup> – intézmények általi fenntartása.<sup>925</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* (rekommunnalizáció, *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 gyakorolt 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 felelősségek *sajátos sokszínűsége jelent meg*. A *helyi-területi önkormányzatok szerepe az oktatás, a kulturális 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

<sup>924</sup> A magánintézet dogmatikai megközelítse 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>925</sup> Ld. H. BAUER: i. m. 923. lj. 18-20.

arra figyelemmel, hogy különösen az Egyesült Királyságban a gazdálkodás jogi autonómiája mellett erős a központi kormányzati támogatásoktól való pénzügyi függés<sup>926</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, szolgáltatói csomagokról: lényegében az önkormányzatokra bizza, hogy milyen szolgáltatásokat, milyen formában nyújtanak. A helyi autonómiák így széles szabályozási és szolgáltatás-szervezési szabadsággal 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>927</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. Mindezek miatt a 2000-es évtized végén és a 2010-es évtized elején az adósságsökkentés és az adósságállomány kezelése, valamint az európai valutaövezeti követelmények miatt az állami kiadások visszafogását tűzték

<sup>926</sup> Ld. COPUS – ROBERTS – WALL: i. m. 922. lj. 19-21.

<sup>927</sup> Ld. I. HOFFMAN ET AL.: i. m. 915. lj. 24-28.

ki célul. Mivel a modern democráciák legjelentősebb állami kiadási tételeit a humán közszolgáltatások finanszírozása teszi ki, ezért lényegében a humánszolgáltatásokra fordított kiadásai – ellentétben a nyugat- és észak-európai államok többségével – GDP arányosan csökkent, vagy legfeljebb stagnált. Különösen igaz volt ez az önkormányzati szintre, amelyet a restriktiók 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 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 *centrumországai 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 alapon 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.

Mindezek miatt 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. A hagyományos közigazgatási jogi szerep és annak átalakulása (?)

Az előzőekben elvégzett elemzés kiindulópontja a közszolgáltatások szabályozásának hagyományos, közigazgatási jogi megközelítése volt. A közigazgatási jog dogmatikája a kettős forradalmak időszakában, a polgári forradalmakat követően kialakuló *jogállami* igazgatásra épített. A 20. században, különösen a 2. világháborút követően a kialakuló jóléti államok kiépülése is erre az alapra épített, amely a szolgáltató közigazgatás megvalósítását jelentette.



A közjogi dogmatikában ez a jogállamiság és a jogállami igazgatás, valamint a széles körű, államilag szervezett szolgáltatások sajátosságán alapuló rendszer a *szociális jogállam* koncepcióján keresztül csapódott le.<sup>928</sup> A szociális jogállamhoz hasonlóan a francia modellt követő államokban a *service public* eszméje is a jogilag szabályozott keretek között működő közigazgatás széles körű feladataira épített.<sup>929</sup> Franciaországban is a jogállami közigazgatási eszközökkel, részletesen szabályozott szervezeti keretek között, a közfeladatellátás és igénybevétel eljárásainak pontos meghatározásával, a hatósági, illetve bírói jellegű (ide értendő az Államtanács sajátos, közigazgatási bírósági jellegű tevékenységét is) jogvédelemmel működő feladatellátása volt a meghatározó. A nem állami szereplők bevonásának is részletes és pontos szabályai voltak, ők jellemzően közigazgatási szerződésekkel kapcsolódtak a szolgáltatási rendszerhez.<sup>930</sup>

Ezt a rendszert, amely döntően a *közjogi szabályok primátusára épült* számos kihívás érte a 20. század utolsó harmadától. Az új közmenedzsment által javasolt reformok – az angolszász szolgáltatási koncepcióra is figyelemmel – az állami feladatellátás közjogias jellegét erodálták, s előnyben részesítették a piaci jellegű megoldásokat. A piaci jellegű megoldások alkalmazása magával hozta az üzleti viszonyokat jellemzően rendező *magánjog* szabályainak<sup>931</sup> a közfeladatok ellátása körében is történő egyre szélesebb körű alkalmazását is, amely a 20. század második harmadára kialakult jogi rezsim kereteit kezdte feszegetni. Jóllehet, az új közmenedzsment reformjait érő kritikák körében a közszolgáltatások magánjogiasodásával kapcsolatban is kialakult egyfajta ellenhatás, amely leginkább a német nyelvű területeken kialakuló *újweberi* (*neoweberiánus*) *állameszme* keretében kapott egy koherens érvrendszert,<sup>932</sup> azonban az 1990-es évek reformjai jelentős hatást gyakoroltak a helyi-területi közszolgáltatások, így a humán közszolgáltatások szabályrendszerére is.<sup>933</sup>

A *magánjogi* elemek megjelenése mellett a hagyományos közigazgatási jogi dogmatikát más kihívások is érték. A disszertáció több fejezetében és a záró fejezet 1. pontjában is jeleztem, hogy a *centralizáció* és a *decentralizáció* hagyományos kettősségének határvonalai is elmosódtak. Így különösen a nyugat- és észak-európai államokban jelentek meg olyan tendenciák, amelyek a hagyományos közjogi kereteket szétfeszítették. Egyrészt a közszolgáltatások körében a *szabályozó hatósági szerepkörök* szélesebb körű megjelenése – elsősorban a kulturális, de részben az oktatási, az egészségügyi, sőt a szociális közszolgáltatások terén is – egy sajátos formát, a *soft law* eszközök szélesebb körű alkalmazását eredményezte, amely a tradicionális közigazgatási jogi gondolkodás rendszerébe nehezebben volt illeszthető.<sup>934</sup> A *soft-law* jellegű szabályozás mellett a hagyományos igazgatási szabályozási logika átalakulását eredményezte az a folyamat, amelyet a szakirodalomban *szabályozási centralizáció*ként említenek. Ebben a megközelítésben a helyi feladatellátás szervezeti jogi keretei nem sérülnek, a feladatot továbbra is önkormányzati szervek látják el, azonban a központi szintű szabályozás olyan erőteljessé válik, hogy lényegében a szolgáltatás megszervezésében a helyi közösségek nem rendelkeznek érdemi szabadsággal. Ehhez a disszertációban már több ízben bemutatott folyamathoz illeszkedik a 21. századi információs társadalmak korábban már említett új centralizációs nyomása, azaz

<sup>928</sup> H. M. HEINIG: *Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit*. Mohr Siebeck, Tübingen 2008. 27-28.

<sup>929</sup> Ez a megközelítés már a két világháború közötti időszakban is megjelent a francia közigazgatási jogtudományban, ld. például: G. JÈZE: *Cours de droit public*. Marcel Giard, Paris 1926. 38-45.

<sup>930</sup> Ld. KUHLMANN – WOLLMANN: *i. m.* 21. lj. 270-271.

<sup>931</sup> Ld. A. GROMITSARIS: Where is the Public Law Element in Public Sector Contracts? A Comparison of the British, French and German Points of View. In: M. RUFFERT: *The Public-Private Law Divide: Potential for Transformation?* British Institute of International and Comparative Law. London 2009. 245.

<sup>932</sup> Ld. POLLITT – BOUCKAERT: *i. m.* 48. lj. 271-272.

<sup>933</sup> Ld. WOLLMANN: *i. m.* 511. lj. 189-190.

<sup>934</sup> Ld. C. GRAHAM: Socio-economic Rights and Essential Services: A New Challenge for the Regulatory State. In: D. OLIVER – T. POSSER – R. RAWLINGS (eds.): *The Regulatory State. Constitutional Implications*. Oxford, Oxford University Press 2010. 159-165.

az információk (adatok) centralizált kezelése, amely az önkormányzati feladatellátást – a szolgáltatásszervezéshez szükséges adatokhoz való hozzáférés szabályozásán keresztül – szorítja keretek közé. Ezek a centralizációs tendenciák különösen az autoriter berendezkedésű államokban érzékelhetőek különösen látványosan. Így Kínában az adatok centralizációjával a *smart city* projektek keretében a döntéshozatalt centralizálták, miközben a programok végrehajtása és megszervezése körében biztosítottak bizonyos önállóságot a helyi szervezeteknek.<sup>935</sup> Azonban a demokratikus rendszerekben is komoly kihívást jelent a *smart city* (okos város) programok számára az a körülmény, hogy számos, városi közszolgáltatás ellátásához szükséges adatot központosított rendszerekben kezelnek, amely a hozzáférés biztosítása kapcsán szintén egyfajta centralizációs hatás kialakulását eredményezi.<sup>936</sup>

Így a centralizáció és a decentralizáció, valamint az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás viszonyrendszere is átalakult: az államigazgatás hagyományos befolyásolási formái – így például a német modellt követő államokban a törvényességi felügyelet „klasszikus” eszközei, így az önkormányzati aktusok felülvizsgálatával kapcsolatos eljárások – visszaszorultak, s új, a fenti keretek közötti megoldások kerültek előtérbe, részben a korábbi rendszereken kívül, mint például a közszolgáltatásokhoz kötődő hatósági kontroll útján történő befolyásolás módszerei.<sup>937</sup>

Mindezeket a folyamatokat – ahogyan az ágazati részekben már több ponton is jeleztem – felgyorsította a *COVID-19 pandémia és annak kezelése*, amely összességében a *centralizációs* tendenciákat erősítette, részben a „hagyományos” centralizációs úton, másrészt pedig – elsősorban a finanszírozási és soft-law eszközökkel, az adatok központosított kezelésével, valamint a közszolgáltatások szabályozásának további centralizációjával – a centralizáció új, kevésbé látványos formáin keresztül. Ráadásul a COVID-19 viégájárvány jellege olykor még a (nemzet)állami keretek megfelelőségét is kétségbe vonta, hiszen egy világjárvány elleni küzdelem sok esetben szélesebb körű, nemzetközi összefogást igényel, amely miatt felértékelődtek a közszolgáltatások körében is a szupranacionális megoldások.

#### 4. Modellek (?)

A helyi(-területi) közszolgáltatások, valamint az ezek szervezésében közreműködő önkormányzatok egy rendkívül gyorsan változó környezetben helyezkednek el, ahol a szolgáltatási rendszerek kialakulására számos tényező hat. Mindezen tényezők sokszínű megoldások kialakulásához vezetnek, így egyáltalán az is kétséges, hogy lehetséges-e modelleket alkotni a területen. Azonban bizonyos csoportképező szempontokat megfigyelhetünk, jöhetnek ezek gyakorlati alkalmazása szükségszerűen egyszerűsíti a ténylegesen megfigyelhető rendszerek elemzését, azaz a csoportok (klaszterek) képzése egyfajta „Prokrusztész-ágyat” jelent, ezért egyesek általában a modellalkotás lehetőségét is megkérdőjelezzik.<sup>938</sup> Azonban az egyes csoportok egyfajta átlagos jellemzőként ragadhatóak meg, amelyek az oda sorolható országok rendszereinek jó közelítését jelentik. Mint minden átlagolás, a fenti folyamat szükségszerűen bizonyos „vesztésekkel” is együtt jár, így a rendszerek komplexitásának bemutatása egy ilyen csoportosítás során szükségszerűen torzul. Azonban az egyszerűsítésnek van egy jelentős hozadéka is: a csoportok fő jellemzőinek bemutatásával azok összehasonlíthatóak lesznek, s felvázolhatóak azok

<sup>935</sup> Ld. F. YANG – J. XU: Privacy concerns in China's smart city campaign: The deficit of China's Cybersecurity Law. *Asia and Pacific Policy Studies* 5/2018. 537.

<sup>936</sup> E tekintetben ld. például: T. DAVIES: Shaping participatory public data infrastructure in the smart city. Open data standards and the turn to transparency. In: K. S. WILLIS – A. AURIGI (eds.): *The Routledge Companion to Smart Cities*. Routledge, Abingdon (UK) – New York (NY, USA) 2020. 146-148.

<sup>937</sup> Ld. J. P. SCHAEFER: *Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts. Kontroversen reformorientierter Verwaltungswissenschaft*. Mohr Siebeck, Tübingen 2016. 393-396.

<sup>938</sup> Az önkormányzati modellalkotás lehetőségével kapcsolatos kritikákat illetően ld. részletesebben: H. WOLMAN: Comparing Local Government across Countries: Conceptual and Methodological Challenges to Building a Field of Comparative Local Government Studies. *Environment and Planning C: Politics and Space* 1/2008. 88-91.

a körülmények, amelyek azokat kialakították, s amelyek érvényesülése nélkül a fenti modell nem működhet.

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>939</sup>

A másik fő megközelítést a *közszolgáltatások biztosítására* tekintettel az azokkal kapcsolatos állami felfogások és így a választott jóléti modellek képzették. 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.

Mindezek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy – a helyi (szubnaciális) politikákat elemző 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 önkormányzatok viszonylag szélesebb feladat- és hatásköreire, 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 értelmezhetőek a különböző szempontokat is figyelembe véve.

#### a) Északi modell

##### i) Skandináv típusú rendszerek

Az északi modell egyik leginkább tipikus csoportjának a *skandináv államok helyi önkormányzati közszolgáltatási megoldását* tekinthető. Az önkormányzati szervezeti jog alapján egy erősen decentralizált rendszerről van szó, amelyben rendkívül széles a települési szint feladat- és hatásköre. Ez szorosan összefügg azzal, hogy a 20. század második felében és az ezredfor-

<sup>939</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.

duló időszakán több lépcsőben jelentős település-összevonásokra került sor. A skandináv rendszer egyik fő jellemzője az volt, hogy a megfelelő ellátási egységeket a települési önkormányzatok számának csökkentésével, népességük és gazdasági erejük ilyen módon történő növelésével kívánták elérni. A skandináv önkormányzati humán-közsolgáltatások rendszerének kialakulására jelentős mértékben hatott a *skandináv jóléti modell* is. Széles körben, alanyi jogon nyújtanak jóléti ellátásokat, amelyeket elsősorban a központi adóbevételekből finanszíroznak. Ezen jogok biztosítását alkotmányosan is garantálják. Univerzális jellegű ellátórendszer alakul ki, amelyben ráadásul a pénzbeli ellátásokkal szemben rendkívül hangsúlyos a személyes jellegű szolgáltatások szerepe. A skandináv rendszerben hagyományosan a *helyi önkormányzatok felelősek a jóléti szolgáltatásokért*. Abban persze vannak különbségek, hogy – figyelemmel az egyes államok egy- vagy kétszintű önkormányzati rendszereire – megosztják-e a szolgáltatások nyújtásáért való felelősséget a települési és a középszintű önkormányzatok között (általában erre csak részlegesen, elsősorban az egészségügyi ellátások körében kerül sor). Ez a szolgáltatási megközelítés egy sajátos feszültséget teremt a rendszerben: egyrészt az alanyi jogon járó, alkotmányosan garantált szolgáltatásokat lehetőleg azonos szinten kell biztosítani, másrészt ezeknek a nyújtásáért a helyi-területi önkormányzatok felelősek, amelyek elvileg a helyi közérdeket és a helyi jellegzetességeket is megjelenítik a szolgáltatásszervezés körében. A fenti ellentmondást a skandináv jogrendszerek elsődlegesen úgy oldották fel, hogy az ágazati szabályozásban rendkívül részletesen rendezték a szolgáltatások nyújtásának feltételeit és követelményeit, ezáltal biztosították a szolgáltatások azonos színvonalát. Ennek eredményeképpen azonban *az önkormányzatok szolgáltatásszervezési autonómiája rendkívül szűkké* vált, amely korlátozott döntési önállóságot tovább erősített a finanszírozásban a központi állami támogatások meghatározó szerepe. Így végső soron egy látszólag erősen decentralizált rendszerben meghatározó a központi államigazgatás befolyása, azaz a skandináv rendszerek széles körben alkalmazzák a *szabályozási és a hatósági kontrollon alapuló centralizációs megoldásokat*.

Az önkormányzati szolgáltatási rendszerre – a konszenzuális skandináv demokráciafelfogásra is tekintettel – a helyi közösségek is jelentős hatást gyakorolnak: számos szolgáltatási ágazatban alakítottak ki konzultációs jellegű szervezeteket, amelyek a különféle csoportok érdekeinek és szempontjainak az önkormányzati döntéshozatalba való becsatornázásáért felelősek. Az univerzális rendszer egyúttal a közjogi ellátók kiemelt szerepével is együtt jár: a magánszolgáltatók szerepe – bár növekedett a 20. század utolsó harmadában – jóval kisebb jelentőségű, mint más európai országokban.

A hagyományos skandináv modellt is jelentősen érintették az elmúlt két évtized gazdasági, társadalmi és technikai kihívásai. A közszolgáltatások növekvő erőforrásigénye a rendszer újragondolásához vezetett. A településcentrikus, a települések összevonásával járó rendszer elsősorban a leginkább költséges egészségügyi szolgáltatások tekintetében vált nehezen tarthatóvá. Ezzel egyidejűleg előretörték a korábban alig vagy egyáltalán nem alkalmazott társulások megoldások: a városias térségekben a nagyvárosi központ és az agglomeráció kapcsolatát teremtik meg így, az északi vidékeken pedig a további település-összevonást kívánják ezzel a módszerrel elkerülni.

## ii) Német-osztrák rendszer

Az északi modell és a déli modell között egyfajta közvetítő szerepet tölt be a német-osztrák rendszer, amely a kontinentális önkormányzati megközelítést veszi alapul. A német-osztrák modellbe tartozó államok közül Németország, Ausztria és Svájc szövetségi állam, így az állam(igazgatás)i feladatok megoszlanak a szövetségi és a tartományi (kantoni) szint között. Ausztria és Svájc szövetségi tagállamai kisebb méretűek, s hogy Ausztriában egyáltalán nem, Svájcban pedig csak néhány, nagyobb területű kantonban alakult ki a települési szint feletti önkormányzati szint, a rendszer erősen centralizált, hiszen lényegében a tartományi államigazgatások felelősek számos, jellemzően szakellátás nyújtásáért. Németországban is sokszínű

rendszer alakult ki, amelyben az eltérő méretű és történelmi hagyományokkal rendelkező tartományok között vannak centralizáltabb és decentralizáltabb rendszerek.

Bár a német-osztrák rendszerben is jelen vannak a nem állami fenntartók,<sup>940</sup> azonban a rendszerben meghatározó az önkormányzatok a szolgáltatás közvetlen nyújtásán alapuló feladatellátása. Az 1980-as és 1990-es években induló, gyakran csak funkcionális privatizációt – azaz az önkormányzati szolgáltató átlakítását közjogiból magánjogi jogi személlyé – megvalósító folyamatok az elmúlt időszakban lelassultak. Ráadásul a funkcionális privatizáció elsősorban a településüzemeltetési közszolgáltatások körében jelent meg elsősorban, így a disszertáció tárgyát képező területen csak korlátozottan valósultak meg ezek az átalakítások.<sup>941</sup> Az elmúlt évtizedben ráadásul egyfajta „újra-önkormányzatosítási” (remunicipalizációs) tendenciák jelentek meg a rendszerben.<sup>942</sup> Így a német rendszer fő jellemzője továbbra is a közjogias – közintézetekre alapítmegközelítésű feladatellátás ezeken a területeken. A finanszírozás tekintetében a német rendszerben a helyi bevételek mellett hagyományosan nagy szerep jut az állami támogatásoknak, így az önkormányzati feladatellátásra így is jelentős hatást tud gyakorolni a tartományi és a szövetségi igazgatás. Ehhez kötődően kell ejelzni, hogy a humán-közszolgáltatások fejlesztése terén jelentős eltéréseket lehet azonosítani. Ezt a kérdést elsősorban a térszerkezeti felépítés befolyásolja. Svájc esete mindezekén túl a közvetlen demokrácia széleskörű alkalmazása miatt is speciális, ott a helyi döntésekben a helyi lakosság és csoportjainak sajátos érdekei sokkal direkterben jelennek meg, mint más európai országokban.

A települési szintnek fontos hatásköröket biztosítanak ebben a rendszerben. A megfelelő feladatellátás érdekében – bár széles körben került sor a 20. század második felében a települési önkormányzatok összevonására – a társulások megoldásokra is építenek a humán-közszolgáltatások körében, ráadásul ezen társulások sok esetben kötelező jellegűek.

A német önkormányzati szolgáltatási rendszer általában *széles körű jóléti szolgáltatásokra* épít, amely szolgáltatásokat sok esetben a társadalombiztosítás finanszíroz. Ehhez kötődően a német-osztrák modellben is megjelenik egy sajátos, a jóléti szolgáltatásokat érintő feladatmegosztás. A jóléti ellátások többségét ugyanis a különféle társadalombiztosítási – testületi önkormányzati formában működő – pénztárak finanszírozzák. Jellemzően ezen pénztárak önálló hatáskörrel rendelkező szervei döntenek a jogosultságról is. A szolgáltatók hatósági felügyelete alapszolgáltatások esetében jellemzően átruházott államigazgatási hatáskörben a területi önkormányzatok szerveinek, valamint a tartományi igazgatásnak a hatáskörébe tartozik. A széleskörű, a magánszolgáltatók belépését is lehetővé tevő rendszerben azonban a különféle helyi-területi önkormányzati szervek általában a szolgáltatások megszervezésére közjogilag kötelezett szervezetek. A német rendszerű államok által követett bismarcki jóléti modellben a társadalombiztosítás által finanszírozott szolgáltatások nyújtásának közjogi kötelezett szerepe mellett a területi alapon szerveződő önkormányzatok felelősek a rendszer korrekciós mechanizmusának is tekinthető, rászorultsági ellátórendszer, az ún. szociális segítségnyújtás (*Sozialhilfe*) szolgáltatásai többségének megszervezéséért. Bár ez általánosságban igaz, egyes szövetségi tagállamokban a bonyolultabb szolgáltatások kapcsán bizonyos esetekben a tartományi államigazgatás szerveire telepítették a hatásköröket. Ebben a rendszerben hagyományosan fontos szerepet töltenek be a társadalombiztosítási pénztárak és azok együttműködési szervezeteinek protokolljai, lényegében sajátos normatív rendelkezései, így ebben a rendszerben is széles körben megjelentek a *szabályozási centralizáció fő elemei*.

<sup>940</sup> A nem állami fenntartókkal a német önkormányzatok – a francia modellhez hasonlóan – közigazgatási szerződéses viszonyba lépnek, amely viszonyokat közjogi vitaként értelmezi a német szabályozás. A közigazgatási szerződések dogmatikai kérdéseit illetően ld. F. ROZSNYAI K.: A közigazgatási szerződések. In: Fazekas M.: Közigazgatási jog. Általános rész III. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2017<sup>2</sup>. 102-103.

<sup>941</sup> Ld. részletesebben: HORVÁTH M. T.: *Magasfeszültség*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2015. 196-197.

<sup>942</sup> Ld. WOLLMANN: *i. m.* 511. lj. 199-202.

A német-osztrák modellben a helyi önkormányzatok a köznevelési feladatokban is fontos feladatokkal rendelkeznek, az alapfokú oktatásért általában a települési önkormányzatok a felelősek. Azokban az egységekben, ahol két- vagy háromszintű önkormányzati rendszert hoztak létre, bizonyos középfokú oktatási feladatokat a középszintű egységek szerveznek. A kulturális szolgáltatások terén szintén meghatározó a települési önkormányzatok feladata, s itt is megjelenik az a megoldás, hogy a többszintű rendszerekben a területi önkormányzatok felelősek a bonyolultabb közgyűjteményi szolgáltatások megszervezéséért.

A német modell így az önkormányzat széles felelősségi körére épít ezen a területen, azonban a feladatokat megosztja az önkormányzati rendszer, valamint a – tartományi és szövetségi – államigazgatás között. Az önkormányzati rendszeren belül viszonylag jelentős a települési szint szerepe, amelynek töredezettségét egyrészt település-összevonásokkal, másrészt (kötelező) társulásokkal ellenyűlyózták. A települési szint mellett – elsősorban a jóléti szolgáltatások területén – kiemelt szerepet biztosítanak a középszintű önkormányzatoknak is. Mindezek – az állami finanszírozás kiemelt szerepével, illetve a szolgáltatási fejlesztések centralizáltságával – lehetővé teszik, hogy a feladatellátás decentralizáltsága ellenére is megfelelően biztosítani lehessen a szolgáltatásokat.

Hasonlóan az északi modell más államaihoz, a helyi-területi közszolgáltatások köre és az azokra fordított GDP-arányos kiadások – igaz, a skandinávnál kisebb mértékben – *de bővülnek, és az önkormányzatok részesedése is stabil ezekből a kiadásokból.* A fenti képet azonban árnyalja az erőteljes, s sokszor kevésbé látványos *szabályozási centralizáció*, amely nemcsak a társadalombiztosítás, hanem más közszolgáltatások területén is jelentős, így például az oktatási területen ez elsődlegesen a *hatósági kontroll útján valósul meg.*

### iii) *Benelux rendszer*

A centrum modelljei között sajátos megoldást alakítottak ki a *Benelux-államok.* A Benelux-államok rendszerei a *latin rendszerekre* jellemző vonása a kezdeti centralizáltság oldásával létrejövő erős decentralizáció. Nagy népsűrűségükre is tekintettel a területi önkormányzatok kisebb területűek, azonban népességükben a 1059/2003/EK rendelet szerinti NUTS-2 szintűnek minősülnek. A regionális önkormányzati szintnek erősek a hatáskörei. Szintén jellemző a közigazgatási szerződések széles körű alkalmazása, valamint az integrált szolgáltatási rendszerek alkalmazása. A belga és a holland rendszer is épít az önkormányzati társulásokra. A *német-osztrák* rendszerekre utaló elem a települési önkormányzatok összevonásával kialakított egységek jelentősebb feladat- és hatásköre, az erőteljes önkormányzati közjogi felelősség a szolgáltatások nyújtása terén és a közjogias feladatellátás előnyben részesítése. Belgium esetében a szövetségi állami felépítésben szintén építettek a német tartományi igazgatások példáira is.

A fenti két modell mellett azonban Belgium és Hollandia szabályozására jelentős hatással volt az *angolszász* rendszer is, amely a bismarcki típusú társadalombiztosítási rendszerek részben piaci alapú átszervezésében és a magánszolgáltatók bevonásával végzett, a szolgáltatások terén történő verseny kialakítására való törekvésekben jelent meg. A jóléti modellen a skandináv megoldások egyes elemei is felfedezhetőek. A sajátos jóléti modellben a központosítás szintén *a soft, szabályozási és hatósági eszközökkel valósult meg, közvetlen centralizációra gyakorlatilag nem került sor, de a helyi autonómiák és a helyi társadalmi közösségek szolgáltatásszervezési szerepét az egységes tervezés és szabályozás erősen behatárolja.* Belgium és Hollandia önkormányzati humán-közszolgáltatási rendszere egyrészt értelmezhető egy sajátos átmeneti elemként, amely több nagy rendszer jellemzőit is mutatja. Álláspontom szerint összességében, az átmeneti jelleg ellenére a Benelux-országok is inkább az északi modell körébe sorolhatóak.

iv) *Az északi modell „kakukktója”: az angolszász megközelítés*

Az angolszász államok rendszerei számos tekintetben eltérnek az északi modellübe sorolható más államok rendszereitől, azonban bizonyos sajátosságaik alapján mégis ebbe a csoportba sorolhatóak. Az angolszász önkormányzati szervezeti jogot korábban alapvetően meghatározó ultra vires elv érvényesülése. Ennek megfelelően a hagyományos, eredetileg Angliában kialakult modellben az önkormányzatok, mint közigazgatási szervek – a *King/Queen in the Parliament* szuverenitás-felfogásával összhangban – a törvényben meghatározott hatáskörökkel rendelkeztek, azt nem léphették túl. A helyi önkormányzatok ebben a rendszerben nem rendelkeztek eredetileg általános hatáskörrel, azokat a törvény határozta meg. Jóllehet az ultra vires elv jelentősen visszaszorult az elmúlt évtizedek reformjai során, s ebbe a modellbe jelenleg csak a Dillon-elvet követő amerikai tagállamok rendszereit sorolhatjuk, azonban az elv logikája még mindig érvényesül az önkormányzati jog egyéb területein, illetve az egyes ágazati szabályozásokban. Így az ultra vires elvvel állt összefüggésben az önkormányzati feladatoknak – a bevezető fejezetekben már jelzett – ún. monista felfogása. Ez a felfogás a humán-közzolgáltatások körében is meghatározó. A fenti értelmezés szerint valamennyi, az önkormányzatok és szerveik által ellátott feladat önkormányzati feladat, azaz az angolszász rendszerben nem tesznek különbséget az önkormányzatok önkormányzati és átruházott államigazgatási feladatai között. Ennek az az alapja, hogy tulajdonképpen valamennyi önkormányzati feladatot eredetileg a központi jogalkotó tételesen, enumeratív módon telepített az önkormányzatokra és szerveikre. Ez a felfogás abban is tükröződik, hogy a helyi önkormányzatok döntéseivel szemben benyújtott különféle jogorvoslati kérelmeket sok esetben államigazgatási szervek bírálják el.<sup>943</sup> Az ultra vires modell fenti következményeként is megjelenő monista megközelítés így a szervezetileg decentralizált feladatellátási rendszerekben is jelentős befolyást biztosít az államigazgatásnak. Az ultra vires elv azonban az ágazati szabályokban erősen érezteti a hatását. Az ágazati jogszabályok számos – az általános hatáskör elvére áttért – államban továbbra is tételes önkormányzati hatásköri szabályokat alkalmaznak, azaz továbbra is az enumerációs elvet követik. Jóllehet a bírói gyakorlat érzékeltette ezekben az országokban – így például az önkormányzati általános hatáskört a Localism Act 2011-gyel bevezető Angliában is – a paradigmaváltást, azonban a tételes jogi szabályokra tekintettel sok esetben a kötött hatásköri rendelkezéseket alkalmazva jár el. Erre figyelemmel az angolszász szakirodalomban jelzik, hogy az ultra vires (enumerációs) elv és az általános hatáskörök elve között egyfajta feszültség jelenik meg a gyakorlatban, amely feszültség a humán-közzolgáltatások nyújtása terén is megjelenik.<sup>944</sup> Ez a sajátos feszültség végső soron az északi modellek egyik legfőbb jellemzőjének, a szabályozói és hatósági centralizációnak az erőteljes érvényesülését is biztosítja.

Az angolszász államok közzolgáltatási felfogása jelentősen eltér a kontinentális államokétól. Az ún. *menedzsment megközelítés* révén ezekben az országokban a nem állami, illetve a magánjogias szolgáltatási formák hagyományosan jelentősebb szerepet töltenek be az ellátórendszerekben.<sup>945</sup> Az angolszász államok önkormányzatai – a szolgáltatások nyújtásáért való közjogi felelősségük mellett – szélesebb körben alkalmaznak az egyes ágazatokban magánjogias eszközöket, illetve támaszkodnak a nem állami szervek feladatellátására, illetve azoknak a rendszerbe történő bevonására. Ez lényegében valamennyi humán-közzolgáltatási ágazat terén megjelenik, igaz, a nem állami szervek bevonásának modelljében és a mögötte álló paradigmában bizonyos eltérések felvázolhatóak. Így a jóléti szolgáltatások terén az angolszász területen az ellátórendszerre hagyományosan jelentős hatást gyakorló jótékonyági (*charity*) eszme miatt

<sup>943</sup> Ld. például: N. HAWKE – N. PARPWORD: *Introduction to Administrative Law*. Cavendish Publishing, London – Sydney 1998. 241. és 264.

<sup>944</sup> A feszültséget illetően ld. részletesebben: LEYLAND – ANTHONY: *i. m.* 54. l. 220.

<sup>945</sup> Ld. részletesebben: NAGY M.: A közzolgáltatás-szervezés intézmény- és elméleti története. In: FAZEKAS M. (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II. A közzolgáltatások szervezése*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2017. 49.

jelennek meg a nem állami és önkormányzati szervek a szolgáltatások körében, valamint az önkéntesség is jelentős mértékben befolyásolja azok rendszerét.<sup>946</sup> A köznevelésben – miként jeleztem – az angolszász rendszerekben hagyományosan jelentős a szerepe a magániskoláknak, valamint sok esetben a magán- és közszféra együttműködéseinek.<sup>947</sup> A kulturális igazgatásban pedig hagyományosan jelentős az angolszász rendszerekben az önszerveződő közösségek szerepe, amely modell az ún. közösségi művelődés (*community culture*) modelljében különösen hangsúlyossá vált. Az elmúlt évtized – HORVÁTH M. Tamás már többször hivatkozott szavaival élve – „csendes fordulata” azonban az angolszász országokban is éreztette hatását, így a magánjogias eszközök hátrébb szorultak, ezekben az országokban is jobban építenek a közjogias megoldásokra.

Az angolszász önkormányzati rendszerben *koncentrált, nagyobb méretű önkormányzati egységek alakultak ki*, amelyek alkalmasak arra, hogy bonyolultabb közszolgáltatásokat is megszervezhessenek. Ezek az önkormányzati egységek mindezen túl a humán-közszolgáltatások fejlesztésének is fontos szereplői, a források alokációjában is fontos szerepet játszanak, jóllehet a központi szint szerepe is kiemelkedő, amely sok esetben a fejlesztési források allokációjával befolyásolja az egyébként önkormányzati ellátórendszereket.

Az angolszász önkormányzatok *viszonylag szélesebb körű humán-közszolgáltatási feladatokkal rendelkeznek*. Figyelemmel az előbb felvázolt jellemzőkre, az ellátásáért való (közjogi) felelősség mellett ezen országokban a feladatokat sok esetben magánjogias eszközökkel, a magán- és a civil szférával való együttműködés keretein belül látják el. A széles feladatok alapján egyértelműen erősen *decentralizált modellről* beszélhetünk – ez alól kivételt elsősorban az egészségügyi ellátások jelentenek. Azon angolszász államokban, ahol alanyi jogú egészségügyi ellátórendszer működik – így az Egyesült Királyságban és Kanadában – a legtöbb egészségügyi szolgáltatást az államigazgatási szervezetrendszer részét képező egészségügyi szolgálat szervezi. A magánjogiasabb modellt követő államokban – így például az Egyesült Államokban – is szűkebb az önkormányzati szerepkör.

Az angolszász rendszer másik jellemzője a hatásköri decentralizáltság mellett az erős *koncentráltság*, így a szolgáltatásokért tipikusan a területi (megyei, nagyvárosi) önkormányzat, a fenti szinten szerveződő egycélú önkormányzatok felelősek. Ezek a szervezetek így a szakosított ellátások mellett sok esetben az alapszolgáltatásokat is szervezik. Amennyiben nem a középszint felelős az ellátások biztosításáért, annyiban azokat a települési szint és a középszint között elhelyezkedő alapszint szervezi. Így ez a rendszer erősen középszint-centrikusnak tekinthető. A nagyobb méretű, viszonylag szélesebb hatáskörű egységek útján történő feladatellátás azonban szükségszerűen együtt jár azzal, hogy a rendszerben a helyi polgárokkal való kapcsolattartás szükségszerűen gyengül.

Az angolszász finanszírozási rendszer is rendkívül eltérő megoldásokat alakított ki. Így például az amerikai tagállamok rendszereiben a saját bevételek aránya meghatározó, jóllehet a 2008-as gazdasági válságot követően nőtt a szövetségi és a tagállami támogatások aránya.<sup>948</sup> Az Egyesült Királyságban azonban – a devolúciós folyamatok ellenére is – meghatározó sze-

<sup>946</sup> Az önkéntesség és a jótékonyág eszméjének, valamint az ahhoz kötődő állami szerződéses támogatásoknak az angolszász jóléti ellátórendszerekre gyakorolt hatását illetően ld. részletesebben: D. MORRIS: Paying the Piper: The „Contract Culture” as Dependency Culture for Charities. In: A. DUNN: *The Voluntary Sector, The State and The Law*. Hart Publishing, London (UK) – Portland (OR, USA) 2000. 123-125.

<sup>947</sup> Erre hozható fel példaként az Egyesült Államokban egyébként erősen vitatott *charter school* intézménye, amely állami finanszírozás mellett működő sajátos magánintézménynek tekinthető. A rendszerrel kapcsolatban erős kritikái él is megjelent, ugyanis sokak álláspontja szerint a köznevelés állami-önkormányzati eleme és az azokhoz kötődő garanciák nem érvényesülnek megfelelően ezekben az iskolákban. Ld. W. AU: Chartering Charade in Washington State. In: T. L. AFFOLTER – J. K. DONNOR (eds.): *The Charter School Solution. Distinguishing Fact from Rhetoric*. Routledge, New York (NY, USA) – London (UK) 2016. 1-3.

<sup>948</sup> Ld. részletesebben: KECSŐ G.: *i. m.* 38. lj. 351-355.



repe van a központi vagy központilag újraosztott forrásoknak, amelyet több szerző az önkormányzatiság egyik legfontosabb korlátjának tekint.<sup>949</sup> Így az erősen decentralizált közjogi rendszer finanszírozásában a központi (föderális felépítésű állam esetében a tagállami és a szövetségi) befolyás folyamatosan erősödött.

Az északi modell kontinentális államaitól eltérő közjogi megközelítésük ellenére jellegében az angolszász rendszerek is ide sorolhatóak. Egyrészt a rendszerekben a hatásköri decentralizáció mellett erőteljes szabályozási és finanszírozási centralizációs tendenciák, amelyeket a sajtós közjogi szabályok és megközelítés kifejezetten alkalmaz. Ráadásul ezekben az országokban – jóllehet a kontinentális államoknál jóval alacsonyabb arányú hagyományosan a jóléti kiadások szerepe – azonban a 2010-es évek neokonzervatív gazdaságpolitikája idején is stagnáltak, enyhén növekedtek a jóléti kiadások, amelyek a 2020-21-es időszakban – részben a pandémia, részben a 2020-as amerikai elnökválasztás nyomán hivatalba lépő új adminisztráció programjának eredményeként – összességében mégis emelkedő tendenciát mutatnak, így ez a jellemző is illeszkedik az északi modell fő elemeihez.<sup>950</sup>

#### b) *A déli modell*

##### i) *A latin modell*

A *latin* modell mintaalkotó államának Franciaországot tekinthetjük. A francia forradalmat követően kiépült önkormányzati rendszer eredetileg *erősen centralizált* volt. A napóleoni időszakban kialakuló modellben az önkormányzatok autonómiáját erősen korlátozták, a központi kormányzat és az általa kinevezett prefektus jelentős befolyást gyakorolt a helyi igazgatásra. Egyes humán-közzolgáltatások megszervezésével kapcsolatos kötelezettségeket az államigazgatási szervek hatáskörébe utaltak. Jóllehet a francia – és az annak mintáját követő, elsősorban dél-európai – államok alkotmányában és törvényhozásában a helyi önkormányzatok számára általános hatáskört biztosítottak, azonban *a közvetlen (direkt) államigazgatási centralizáció* erősen rányomta a bélyegét a legtöbb ellátásra.

Franciaország modelljét a dél-európai neolatin országok (Portugália, Spanyolország, Olaszország, Románia), valamint Görögország is átvette. Ezen államok önkormányzati rendszere erősen tördezett, az önkormányzati alsó szinten, a települések szintjét számos, önálló egység alakult ki. Közös elem az állami szervek meghatározó szerepe, jóllehet más társadalmi szereplők, így különösen a helyi kisközösségek és különösen a római katolikus egyház fontos szerepet játszik a szolgáltatási rendszer működtetésében. A nem állami szereplőket elsősorban sajtós, közjogias szerződésekkel vonták be a feladatok ellátásába.<sup>951</sup> Bár a fenti országok gazdasági erejében, társadalmában jelentős eltérések mutatkoznak, azonban a szabályozásukban a napóleoni minta jelentette a kiindulópontot.

Ez a szabályozás és modell azonban az elmúlt évtizedekben jelentősen átalakult. A francia önkormányzati rendszerben a második világháborút követően *decentralizációs* folyamat indult meg. A rendszer központosítottágának oldása elsőként a fejlesztéspolitika terén jelent meg,

<sup>949</sup> Így Colin COPUS a helyi önkormányzati képviselőkről szóló monográfiájában kiemelte, hogy a központi szint által biztosított támogatások, illetve a központi adók megosztása révén az önkormányzatok pénzügyi önállósága erősen korlátozott, amely a helyi képviselők mozgásterét is erősen szűkíti. Ld. részletesebben C. COPUS: *In Defence of Councillors*. Manchester University Press, Manchester 2016. 188-190.

<sup>950</sup> A 2021-es Biden-terv („első 100 nap”) programja illeszkedett Joe Biden elnökválasztási kampányban közzétett programjához, amely a jóléti és közzolgáltatási kiadások széles körű bővítését tűzte ki célul. Ld. M. ROBERTS: *The Political Economy of the 2020 U. S. Presidential Election. Class, Race and Corporate Power* 1/2021. 12-13. Hasonlóan, részben a COVID-19 pandémia és a Brexit miatti gazdasági válság kezelése érdekében – szemben a korábbi megszorítási és kiadáscsökkentési politikával – az Egyesült Királyságban is erősödött az elmúlt két évben az állam szerepe és a közjogi feladatellátás köre. Ld. részletesebben: T. A. HERNANDEZ: *The Consequences of the Austerity Policies for Public Services in the UK. Studies in Social Justice*. 3/2021. 529-530.

<sup>951</sup> Ld. HORVÁTH M.: i. m. 127. lj. 62.

kialakították az államigazgatási profilja mellett fontos fejlesztéspolitikai hatáskörökkel rendelkező régiókat. Az 1982-es *Loi Defferre* nyomán egy erősen decentralizált rendszer alakult ki. A reformok nyomán a francia alsószintű önkormányzati rendszer töredezettsége fennmaradt: Franciaországban jelenleg több, mint 36 000 települési önkormányzat működik. A fenti töfragmentáció is mutatja, hogy a területi önkormányzatok felelősek a legtöbb szolgáltatási feladatért, így a humán-közzolgáltatások alapszintű ellátása is sok esetben az alsó középfokúnak tekinthető megyei önkormányzatok feladata. A decentralizációs reformok során elsősorban a regionális, kisebb részben a megyei, valamint az elaprózott települési önkormányzati rendszerre figyelemmel a települések társulásait (amelyek lényegében önálló önkormányzati szintté fejlődtek<sup>952</sup>) erősítették meg. Így a korábban állami szervek által ellátott szociális és kisebb részben egészségügyi feladatokat ezek a középszintű egységek vették át, illetve lehetővé tették, hogy a társulások is szociális alapszolgáltatási feladatokat vállaljanak magukra. A decentralizációs reformok ellenére továbbra is fennmaradt a közoktatási feladatellátás osztott modellje, ahol az önkormányzatok felelősek az oktatás infrastruktúrájának biztosításáért, míg a pedagógusok foglalkoztatásáért és az oktatás szakmai irányításáért az állam(igazgatás)i szervek felelősek. A 2015/2016-os területi reformok által megvalósított lezajló koncentráció során további, fejlesztési és tervezési feladatokat vettek át a régiók.

A decentralizációs folyamatok a 2008/2009-es gazdasági válság után elakadtak, vagy ún. sajátos, a szakirodalom által *cinikus decentralizációs*nak nevezett fordulatot vettek: azaz a feladatokat elégséges vagy arányos források nélkül telepítették az önkormányzatokra, ezzel kényszerítve őket a szolgáltatási rendszerek szűkítésére (az eladósodásuk megelőzése érdekében). Több országban ezzel ellentétben (re)centralizációs reformokra is sor került.

A humán-közzolgáltatások körében is mutatkoznak bizonyos eltérések az egyes országok között, elsősorban a jóléti szolgáltatások, valamint az oktatás működtetése terén. Így például a regionalizációs folyamat eredményeként az oktatást a regionális igazgatási egységek feladatkörébe utalták Spanyolországban és Olaszországban, így ezen országok rendszere ezen a területen is decentralizálttá vált. A jóléti feladatellátás körében a dél-európai országokban a helyi közösségeknek és a (római katolikus) egyháznak van kiemelkedő szerepe, az önkormányzati ellátórendszerek jóval fejletlenebbek. Közös elem azonban a valamennyi önkormányzati szinten megjelenő kulturális szolgáltatási csomag, amelyek körében mégis a területi önkormányzati szint szerepét emelhetjük ki. Sajátos kivételként jelenik meg Románia, ahol csak korlátozottan került sor a rendszer decentralizációjára, a rendszerváltozást követően újra kiépülő állam egyértelműen az eredeti, napóleoni mintákat követte. A finanszírozás körében ki kell emelni, hogy a latin rendszerben a központi támogatások súlya jelentős, azonban azok aránya – ellentétben az angolszász fejlődéssel – az elmúlt évtizedben csökkent, s növelték a helyi önkormányzatok saját – elsősorban adóból származó – bevételeinek súlyát.

Így összességében a latin rendszert követő államokban a humán-közzolgáltatások köre a korábbi centralizált rendszerhez képest részben decentralizálódott, a szolgáltatásokért való közjogi felelősség körében – a fragmentált települési önkormányzati szintre tekintettel – a középszintű önkormányzatokat, valamint a települési önkormányzatok társulásait erősítették meg. Az egyes országok közötti gazdasági és társadalmi különbségek miatt azonban a szolgáltatások tartalma –elsősorban a jóléti ellátások terén – rendkívül eltérő, az Ibériai-félsziget államaiban és a latin modellbe sorolható balkáni államokban azok jóval szűkebbek. Az oktatás terén is eltérő módon csökkentették a rendszer központosítottságát. A jóléti kiadások a modell legtöbb államában – részben a 2008/2009-es gazdasági válság kezelése nyomán bevezetett fiskális restriktív politika miatt – csökkentek, amely tendencia a 2013-tól kezdődő, konjunktúrális időszakban sem változott jelentősen. Az 1980-es és 1990-es éveknek az északi modellel való konvergenciafolyamatai elakadtak ezekben az országokban is.

<sup>952</sup> Hasonlóan: BALÁZS: i. m. 287. lj. 18-19.

ii) *A kelet-közép-európai országok rendszerei*

Az „Elbától keletre” fekvő területek sajátos történelmi, gazdasági és társadalmi jellemzőikkel rendelkeznek.<sup>953</sup> A kelet-közép-európai térség rendszereinek értelmezése körében azonban nem a magán- illetve közjogi jogösszehasonlító módszert alkalmazzák, hanem a jogi kultúrán alapulót. Amennyiben ugyanis a régió rendszereire tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy azok valamely nagy modellt követnek szabályozásukban, így az egyes országok besorolhatóak a különféle kontinentális modellekbe.<sup>954</sup>

Amennyiben azonban az önkormányzati humán-közszolgáltatási feladatokra tekintünk, akkor számos sajátosságot figyelhetünk meg. Egyrészt a fenti rendszerekben – ellentétben az önkormányzati szervezeti modell viszonylag koherensebb átvételétől – rendkívüli eltérések változhatnak fel az egyes ágazatok között. Azaz, a humán-közszolgáltatások körében nem jelenik meg a koherens modellkövetés ezekben az országokban. Jóllehet a német modell jelentős hatást gyakorolt a visegrádi országok, a nyugat-balkáni katolikus országok rendszereire, azonban a francia megoldások mellett az angolszász elemek is erősen befolyásolták az egyes ágazati szabályokat. Mindezeket túl a skandináv hatások is megjelentek, elsősorban egyes államok oktatási reformjai körében.<sup>955</sup>

A szocializmus centralizációját követően a demokratikus átmenet időszakában erőteljes decentralizációs folyamatok indultak meg, amelynek eredményeképpen a német-osztrák, kisebb részben a francia, illetve a balti államok tekintetében a skandináv (azon belül is elsősorban a finn) modellt követő önkormányzati rendszerek alakultak ki. A jóléti állam sajátosságai miatt – amelyet a posztoszocialista helyzet és a szocialista állam és gazdaság összeomlásával járó válsághelyzet is meghatározott – az egyes szolgáltatási ágazatokban sajátos, a centralizációt és a decentralizációt vegyítő megoldások alakultak ki, valamint a decentralizációs reformok sok esetben *cinikusak voltak*, azaz az önkormányzatoknak a feladatok mellé nem vagy nem megfelelően biztositották a feladatellátáshoz szükséges forrásokat. A reformok körében mindvégig fontos szerepet játszott a költségvetési kiadások csökkentése, így sok esetben a különböző modellekre jellemző megoldások alkalmazása gyakorlatilag a kiadáscsökkentés céljának volt alárendelve.<sup>956</sup> A fenti országokban a 2008/2009-es gazdasági válságot követően több esetben közvetlen centralizációs reformok jelentek meg, illetve – hasonlóan a latin modell államaihoz – a szolgáltatási reformok célja sok esetben a költségvetési kiadások csökkentése volt, így GDP-arányosan általában csökkent a szolgáltatási szektor szerepe. A centralizációs tendenciákat tovább erősítették a régióban a 2010-es évektől lezajló politikai változások is: az autoriter jellegű

<sup>953</sup> A kelet-közép-európai térség általános történelmi és társadalmi lehatárolásának tekintetében ld. részletesen SZÜCS J.: Vázlat Európa három történelmi régiójáról. *Történelmi Szemle* 3/1981. 313-359.

<sup>954</sup> A kelet-európai régiónak a jogösszehasonlítás rendszerében történő értelmezése tekintetében ld. részletesebben: H. KÜPPER: „Kelet-közép-európai és posztoszocialista jogrendszerek” in JAKAB A. – FEKETE B. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Jogösszehasonlítás rovat, rovat szerkesztő: FEKETE B.) <http://joten.hu/szocikk/kelet-kozep-europai-es-posztoszocialista-jogrendszerek> (2017). [3]-[8] bekezdés

<sup>955</sup> A kelet-közép-európai régió kiterjedésének értelmezése erőteljes vita tárgya. Valamennyi csoportosítás ide sorolja a négy visegrádi országot (Magyarország, Csehország, Szlovákia, Lengyelország), valamint Horvátországot és Szlovéniát. SZÜCS Jenő 1981-es tanulmánya – figyelemmel a megosztott Németországra – a Német Demokratikus Köztársaságot is ebbe a körbe vonta, akárcsak részben Ausztriát is. Herbert KÜPPER csak a négy visegrádi országot és a két, nyugat-balkáni katolikus országot, Horvátországot és Szlovéniát sorolja ebbe a körbe. Szerinte a balkáni régió sajátosnak tekinthető, a három balti államot pedig az erőteljes skandináv hatások miatt a skandináv modellbe sorolja inkább. Ld. KÜPPER: i. m. 954. lj. [7] bekezdés. Álláspontom szerint az önkormányzati humán-közszolgáltatási feladatellátás tekintetében a kelet-közép-európai modell tágabban értelmezhető: én ide sorolom a balti államokat is. A balti államok ugyanis jóval szűkebb jóléti rendszerrel rendelkeznek, mint a skandináv államok, így az eltérő jóléti szolgáltatási rendszer miatt nem vonhatóak abba a körbe. Azonban ez, a sajátos, a modellek keverésével járó balti megoldás egyértelműen a kelet-közép-európai rendszerekre jellemző, így e tekintetben – erőteljes skandináv hatást mutató – kelet-közép-európai jellegű önkormányzati feladatellátási rendszerű államnak tekintem Észtországot, Lettországot és Litvániát is.

<sup>956</sup> Ld. PÁLNÉ: i. m. 911. lj. 52-54.

eszközök szélesebb körű alkalmazása révén a központosításnak kedvező politikai klíma alakult ki ezen az országsoporton belül.<sup>957</sup> Ez alól a balti államok képeztek kivételt, amelyeknél egyrészt a bázis viszonylag alacsonyabb összegű volt, másrészt ezek az országok sok tekintetben a skandináv modellt kívánták – bizonyos esetekben sikerrel – adaptálni.

A fenti sajátosságaik miatt ezek az országok így mégiscsak a déli modell körébe sorolhatóak be, jóllehet annak egy sajátos altípusát képezik.

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.

---

<sup>957</sup> Hasonlóan: N. LENDVAI- BAINTON – D. SZELEWA: Governing new authoritarianism: Populism, nationalism and radical welfare reforms in Hungary and Poland. *Social Policy & Administration* 4/2020. 563-566.

## Felhasznált irodalom

### 1. Monográfiák, tankönyvek, szerkesztett kötetek

- M. ADAMS – R. NÖBAUER – S. STAVROU (eds.): *Vocational education and training in France*. CEDEFOP, Luxembourg 2000
- R. AGRANOFF: *Local Governments and Their Intergovernmental Networks in Federalizing Spain*. McGill-Queen's University Press, Montreal&Kingston – London – Ithaca 2010.
- C. ALCOCK – G. DALY – E. GRIGGS: *Introducing Social Policy*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2013<sup>2</sup>.
- P. ALCOCK: *Social Policy in Britain*. Palgrave Macmillan, London (UK) – New York (NY, USA) 2014<sup>4</sup>.
- K. ALEXANDER—M. D. ALEXANDER: *American Public School Law*. Cengage Learning, Belmont (CA) 2005<sup>6</sup>.
- C. ALEXANDROWICZ – D. FANCY: *Theatre Pedagogy in the Era of Climate Crisis*. Routledge, Abingdon (UK) – New York (NY, USA) 2021.
- A. ALLE-CORLISS – R. M. ALLE-CORLISS: *Human Service Agencies: An Orientation to Fieldwork*. Thomson Brooks/Cole, Pacific Grove (CA, USA) 2005<sup>2</sup>.
- ANDOR L.: *Jóléti válságok, európai válságok*. Noran Libro, Budapest 2017.
- D. ARAYA: *Rethinking US Education Policy. Paradigms of the Knowledge Economy*. Palgrave MacMillan, New York 2015.
- A. ARDEN – C. BAKER – J. MANNING: *Local Government Constitutional and Administrative Law*. Sweet & Maxwell, London 2008<sup>2</sup>.
- A. ARDEN – J. MANNING – S. COLLINS: *Local Government Constitutional and Administrative Law*. Sweet & Maxwell, London 1999.
- J. R. ARONSON – J. L. HILLEY: *Financing State and Local Governments*. IMF, Washington D. C. 1986.
- Y. ARTS – H. SIEGMUND: Belgium. In: H.-G. WEHLING (hrsg.): *Kommunalpolitik in Europa*. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln 1994.
- S. ARZENI (ed.): *New Forms of Governance for Economic Development*. OECD, Paris 2004.
- ASBÓTH M. – FAZEKAS M. – KONCZ J. (szerk.: FAZEKAS M.): *Egészségügyi jog és igazgatás*. ELTE Eötvös, Budapest 2020.
- H. BÄCK – H. HEINELT – A. MAGNIER (eds.): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.
- G. BÄCKER – G. NAEGELE –R. BISPINCK – K. HOFFEMANN – J. NEUBAUER: *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste*. VS Verlag, Wiesbaden 2010<sup>5</sup>.
- H. BALDERSHEIM – L. E. ROSE (eds.): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave Macmillan, London (UK) – New York (NY, USA) 2010.
- J. BALDOCK – N. MANNING –S. VICKERSTAFF (eds.): *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- BARABÁSI A.-L.: *A hálózatok tudománya*. Libri, Budapest 2016.
- B. BARON VON MAYDELL—F. RULAND—U. BECKER (hrsg.): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. Nomos, Baden-Baden 2008<sup>4</sup>.
- N. BARR: *A jóléti állam gazdaságtana*. Akadémiai Kiadó, Budapest 2009.
- BERÉNYI S.: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. (Autonómiák és önkormányzatok)*. Rejtjel Kiadó, Budapest 2003.
- S. E. BIBRI: *Smart Sustainable Cities of the Future*. Springer, Cham 2018.
- B. BINDER – G. TRAUNER: *Lehrbuch Öffentliches Recht. Grundlagen*. Linde, Wien 2016<sup>4</sup>.
- I. BIRCH: *Law and educational planning*. UNESCO, Paris 1993.
- BÍRÓ D.: *A francia oktatási kerettörvény*. Educatio, Budapest 1991.
- K. BLAKEMORE – E. GRIGGS: *Social Policy. An Introduction*. McGraw – Hill, Maidenhead (UK) – New York (NY, USA) 2007.

- A. BLOME – W. KECK – J. ALBER: *Family and the Welfare State in Europe*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK)–Northampton (MA, USA) 2009.
- N. C. BLOND: *Constitutional Law*. Aspen Publishers, New York (NY, USA) 2009.
- H. BOCKEN – W. DE BONDT: *Introduction to Belgian Law*. Bruylant & Kluwer International, Bruxelles – The Hague – London – Boston 2001.
- A. VON BOGDANDY – S. CASSESE – P. HUBER – S. UNGER (hrsg.): *Handbuch Ius Publicum Europeum. Band V. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*. C. F. Müller Heidelberg, 2014.
- V. BOGDANOR: *Devolution in the United Kingdom*. Oxford University Press, Oxford 2001<sup>2</sup>.
- J. BOGUMIL – L. HOLTKAMP: *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.
- M. BORGETTO – R. LAFORE: *Code de l'action sociales et des familles. Commenté*. Montchrestien, Paris 2006<sup>2</sup>.
- W. C. BOSHER, JR. – K. R. KAMINSKI – R. S. VACCA: *The School Law Handbook*. ASCD, Alexandria (VA) 2004.
- T. BOVIARD – E. LÖFFLER (eds.): *Public Management and Governance*. Routledge, Abingdon (UK) – New York (NY, USA), 2009<sup>2</sup>.
- A. O'M. BOWMAN – R. KEARNEY: *State and Local Government*. Wadsworth – Cengage Learning, Belmont (CA) 2011<sup>8</sup>.
- O. BOYD-BARETT – P. O'MALLEY (eds.): *Education Reform in Democratic Spain*. Routledge, London 1995.
- M. BRANCIARD: *Décentralisation dans un pays centralisé*. Chronique sociale, Lyon 1984.
- E. BURGEAT (ed.): *Reviews of National Policies for Education. South Eastern Europe. Volume 1. Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Kosovo*. OECD, Paris 2003.
- W. R. BURGER: *Human Services in Contemporary America*. Cengage Learning, Boston (MA, USA) 2014<sup>10</sup>.
- E. CARTWRIGHT: *Behaviorial Economics*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2017<sup>3</sup>.
- D. CHALMERS – G. DAVIES – G. MONTI: *European Union Law*. Cambridge University Press, Cambridge 2010<sup>2</sup>.
- M. CHANG: *Economic and Monetary Union*. Palgrave, London (UK) – New York (NY, USA) 2016.
- M. CHISHOLM: *Structural reform of British local government. Rhetoric and Reality*. Manchester, Manchester University Press 2000.
- C. COPUS – M. ROBERTS – R. WALL: *Local Government in England. Centralisation, Autonomy and Control*. Palgrave Macmillan, London 2017.
- D. COULBY: *Beyond the National Curriculum. Curricular Centralisation in Europe and the USA*. Routledge Falmer, London (UK) – New York (NY, USA) 2000.
- P. CRAIG: *Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*. Oxford University Press, Oxford 2010.
- P. CRAIG – G. DE BURCA: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford University Press, Oxford 2003<sup>3</sup>.
- P. CRAIG – G. DE BURCA: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press 2011<sup>5</sup>.
- R. A. CROFF: *American Public Administration. Public Service for the 21st Century*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2016.
- L. DALIGAND – J. CARDONA – J. DELHOMME – D. FASQUEL: *Sécurité sociale*. Elsevier Masson, Paris 2012.
- M. D'ANGELO: *Politique culturelles en Europe: la problématique locale*. Conseil de l'Europe. Strasbourg, 2000.
- N. DANTONEL-COR: *Droit des collectivités territoriales*. Bréal, Rosny-sous-Bois 2007<sup>3</sup>.
- R. DAVID – J. E. C. BRIERLEY: *Major Legal Systems in the World Today. An Introduction to the Study of Comparative Law*. The Free Press, New York (NY, USA) 1978.
- M. DAWSON: *New Governance and the Transformation of European Law*. Cambridge University Press, Cambridge 2011.
- A. P. DEN EXETER: *Health Care Law-making in Central and Eastern Europe. Review of a Legal-Theoretical Model*. Intersentia, Antwerp – Oxford – New York 2002.
- J. V. DENHARDT – R. B. DENHARDT: *The New Public Service. Serving, Not Steering*. Sharpe, Armonk (NY) 2007<sup>2</sup>.
- S. DETTERBECK: *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. C. H. Beck, München, 2011<sup>9</sup>.

- B. DOLLERY – J. GARCEA – E. C. LESAGE JR.: *Local Government Reform. A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2008.
- B. DOLLERY – N. MARSHALL – A. WORTHINGTON (eds.): *Reshaping Australian Local Government. Finance, Governance and Reform*, University of New South Wales, Sydney, 2003.
- J. DONNELLY – D. J. WHELAN: *International Human Rights*. Routledge, New York (NY, USA) 2020<sup>6</sup>.
- DUDÁS K. – PETROVICS Z. – HUNGLER S. – GELLÉRNÉ LUKÁCS É.: *Az Európai Unió szociális és munkajoga*. ELTE Eötvös, Budapest 2020.
- E. EICHENHOFER: *Sozialrecht*. Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2007<sup>6</sup>.
- M. ELLIOTT – R. THOMAS: *Public Law*. Oxford University Press, Oxford 2017<sup>3</sup>.
- M. ELLIOTT – J. N. E. VARUHAS: *Administrative Law. Text and Materials*. Oxford University Press, Oxford, 2017<sup>5</sup>.
- S. L. EMANUEL: *Constitutional Law*. Wolters Kluwer New York (NY, USA) 2018<sup>35</sup>.
- A. EPSTEIN: *Sports Law*. South-Western, Mason (OH, USA) 2013.
- A. ERLenkÄMPER – W. FICHTE: *Sozialrecht. Allgemeiner Teil. Anspruchsvoraussetzungen und Rechtsgrundlagen des Besonderen Sozialrechts. Verfahrensrecht*. Luchterhand, Köln – Berlin – Bonn – München 1996<sup>3</sup>.
- G. ESPING-ANDERSEN: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. The Polity Press, Cambridge (UK) 1990.
- G. ESPING-ANDERSEN: *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford University Press, Oxford, 1999.
- FÁBIÁN A. (szerk.): *Válogatott önkormányzati modellek*. Dialóg – Campus Kiadó, Pécs – Budapest 2012.
- FAZEKAS J. – FAZEKAS M. – HOFFMAN I. – ROZSNYAI K. – SZALAI É. (FAZEKAS M. szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2017<sup>3</sup>.
- F. FECHNER – J. ARNHOLD – M. BRODFÜHRER: *Sportrecht*. Mohr Siebeck, Tübingen 2014.
- FEKETE B.: *A modern jogösszehasonlítás paradigmái. Kísérlet a jogösszehasonlítás tudománytörténetének új értelmezésére. Doktori (PhD) értekezés*. PPKE JÁK, Budapest 2010.
- FERGE Zs.: *Társadalmi újratermelés és társadalompolitika*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1982.
- T. FLEINER – A. MISIC – N. TÖPPERWEIN: *Swiss Constitutional Law*. Kluwer Law International, The Hague 2005.
- FODOR L.: *A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon*. Gondolat, Budapest 2019.
- J. FORD – M. HUGHES – D. RUEBAIN: *Education Law and Practice*. Jordans, Bristol 2005<sup>2</sup>.
- FÖLDI A. (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2016<sup>3</sup>.
- B. S. FREY: *Arts & Economics. Analysis & Cultural Policy*. Springer, Berlin – Heidelberg 2000.
- J. FRIEDMAN – D. H. WEINBERG: *The Economics of Housing Vouchers*. Academic Press, New York (NY, USA) 1982.
- M. FUCHS (hrsg.): *Europäisches Sozialrecht*. Nomos, Baden – Baden 2013<sup>6</sup>.
- GAJDUSCHEK GY.: *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest 2008.
- C. F. GERMELMANN: *Kultur und staatliches Handeln. Grundlagen eines öffentlichen Kulturrechts in Deutschland*. Mohr Siebeck, Tübingen 2013.
- A. GERN – C. BRÜNING: *Deutsches Kommunalrecht*. Nomos, Baden-Baden 2018<sup>4</sup>.
- A. GIDDENS: *Szociológia*. Osiris Kiadó, Budapest 2008<sup>2</sup>.
- R. GIORGETTI: *Legislazione e organizzazione del servizio sanitario*. Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2016<sup>11</sup>.
- G. GORI: *Towards an EU Right to Education*. Kluwer Law International, The Hague – London (UK) – Boston (MA, USA) 2001.
- A. M. GRAY – D. BIRELL: *Transforming Adult Social Care. Contemporary Policy and Practice*. Bristol (UK) – Chicago (IL, USA), Polity Press 2013.
- W. D. HALLS (ed.): *Comparative education. Contemporary issues and trends*. Kingsley, London 1990.
- C. HARLOW – R. RAWLINGS: *Law and Administration*. Cambridge University Press, Cambridge 2009<sup>3</sup>.
- R. HASSAN: *The Information Society*. Polity Press, Cambridge 2008.

- M. HAUS – H. HEINELT – M. STEWART (eds.): *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2005.
- N. HAWKE – N. PARPWRTH: *Introduction to Administrative Law*. Cavendish Publishing, London – Sydney 1998.
- H. HEINELT – A. MAGNIER – M. CABRIA – H. REYNAERT (eds.): *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*. Palgrave Macmillan, Cham 2018.
- H. M. HEINIG: *Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit*. Mohr Siebeck, Tübingen 2008.
- R. F. HELLER: *Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden*. R. v. Decker, Heidelberg 2010<sup>2</sup>.
- J. W. HENDERSON: *Health Economics and Policy*. Cengage Learning, Boston (MA, USA) 2017<sup>1</sup>.
- T. K. HERVEY – J. V. MCHALE: *Health Law and the European Union*. Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- M. HILL – P. HUPE: *Implementing Public Policy. An Introduction to Study of Operational Governance*. London (UK) – Thousand Oaks (CA, USA) 2009<sup>2</sup>.
- HOFFMAN I.: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2009.
- HOFFMAN I.: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015.
- HOFFMAN I.: *Bevezetés a területfejlesztési jogba*. ELTE Eötvös, Budapest 2017<sup>3</sup>.
- R. M. HOFMAN – W. H. A. HOFMAN – J. M. GRAY – P. DALY: *Institutional Context of Education Systems in Europe*. Springer Science & Media, Dordrecht 2004.
- HOMICSKÓ Á. O.: *A magyar társadalombiztosítási jog rendszere*. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2016.
- B. HOPPENSTEDT: *Kommunale Selbstverwaltung in den USA. Im Lichte europäischer Standards*. Peter Lang, Frankfurt am Main – Berlin – Bern – Bruxelles – New York – Oxford – Wien, 2005.
- HORVÁTH I.: *Diagnózis és terápia. Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára — figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és hazai helyzetünkre (doktori [PhD-] disszertáció)*. PTE ÁJK, Pécs 2006.
- HORVÁTH M. T.: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2002.
- HORVÁTH M. T.: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2005.
- HORVÁTH M. T.: *Magasfeszültség*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2015.
- N. HOWARD: *Beginning Constitutional Law*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2017<sup>2</sup>.
- O. E. HUGHES: *Public Management and Administration*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 2012<sup>4</sup>.
- IMRE A. (szerk.): *A középfokú oktatás nemzetközi tükrében*. OKI, Budapest 2005.
- D. ISTANCE—M. KOBAYASHI (eds.): *Schooling for Tomorrow. Networks of Innovation. Towards New Models for Managing School and Systems*. OECD, Paris 2003.
- A. JAKAB: *European Constitutional Language*. Cambridge University Press, Cambridge (UK) 2016.
- J. JARKE: *Co-creating Digital Public Services for an Ageing Society. Evidence for User-centric Design*. Springer, Cham 2021.
- G. JÈZE: *Cours de droit public*. Marcel Giard, Paris 1926.
- P. JOHN: *Local Governance in Western Europe*. SAGE, London (UK) – Thousand Oaks (CA, USA) – New Delhi 2001.
- JÓZSA Z.: *Változó közigazgatás*. JATEPress, Szeged 2011.
- A. KACZOROWSKA: *European Union Law*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2011<sup>2</sup>.
- W. KAHL: *Die Staatsaufsicht*. Mohr Siebeck, Tübingen 2000.
- M. KARPIUK – J. KOSTRUBIEC: *Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen*. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2017.
- KECSŐ G.: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2016.
- J. A. KERLIN: *Social Service Reform in the Postcommunist State: Decentralization in Poland*. Texas A&M University Press, College Station (TX) 2005.
- KILÉNYI G. (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Complex Kiadó, Budapest, 2008.
- W. KIRCH (ed.): *Encyclopedia of Public Health*. Springer Verlag, Heidelberg – New York 2008.
- H. KITCHEN – E. FORDHAM – K. HENDERSON – A. LOONEY – S. MAGHNOUI: *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Romania*. OECD, Paris 2017.
- M. KLAMERT: *Services Liberalization in the EU and the WTO*. Cambridge University Press, Cambridge 2015.



- T. KLIEWE – T. KESTING – C. PLEWA – T. BAAKEN (eds.): *Developing Engaged and Entrepreneurial Universities. Theories, Concepts and Empirical Findings*. Springer, Singapore 2019.
- J. KORNAI: *The Socialist System. The Political Economy of Communism*. Oxford University Press, Oxford 1992.
- KRÉMER B.: *Szociálpolitika*. Napvilág Kiadó, Budapest 2009.
- S. KUHLMANN – H. WOLLMANN: *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA), 2014.
- 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>.
- KUKORELLI I. (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Osiris Kiadó, Budapest 2003.
- T. LANKINA – A. HUDALLA – H. WOLLMANN: *Local Governance in Central and Eastern Europe. Comparing Performance in Czech Republic, Hungary, Poland and Russia*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 2008.
- L. LAPERUTA – S. MINIERI – A. VERRILLI: *Compendio di Diritto degli enti locali*. Maggioli, Santangelo di Romagna (RN) 2011.
- LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakszervezetek köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. Complex, Budapest 2013.
- LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakszervezetek köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. Complex, Budapest 2013.
- LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakszervezetek köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. Complex, Budapest 2013.
- LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakszervezetek köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. Complex, Budapest 2013.
- J. C. LEUNG – Y. XU: *China's Social Welfare*. Polity Press, Cambridge (UK) – Malden (MA, USA) 2015.
- P. LEYLAND – G. ANTHONY: *Textbook on Administrative Law*. Oxford University Press, Oxford 2016<sup>8</sup>.
- D. LIEBOWITZ – P. GONZÁLEZ – E. HOOGHE – G. LIMA: *OECD Reviews of School Resources: Portugal 2018*. OECD, Paris 2018.
- L. LLOYD: *Health Care in Ageing Societies. A new international approach*. Policy Press, Bristol 2012.
- J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press, Oxford 2011.
- LÖRINCZ L.: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-Orac, Budapest 2005.
- LÖRINCZ L. (szerk.): *Az Európai Unió tagországainak közigazgatási rendszere. Összehasonlító közigazgatás*. Unió Kiadó, Budapest, 2006.
- G. MARCOU – I. VEREBÉLYI (eds.): *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*. International Institute of Administrative Sciences, Brussels 1993.
- M. E. MARTIN: *Introduction to Human Services*. Pearson Education, London (UK), 2017<sup>4</sup>.
- H. MAURER: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. C. H. Beck, München, 2009<sup>17</sup>.
- H. MAURER – C. WALDHOF: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. C. H. Beck, München 2020<sup>20</sup>.
- A. MCCONNELL: *Scottish Local Government*. Edinburgh University Press, Edinburgh 2004.
- D. C. MILLER—A. SEN—L. B. MALLEY—S. D. BURNS—E. OWEN: *Comparative Indicators of Education in the United States and Other G-8 Countries: 2009*. US Department of Education – International Center for Education Statistics, Washington 2009.
- G. MOENS – J. TRONE: *Commercial Law of the European Union*. Springer, Dordrecht 2010.
- A. MOLD: *Making the Patient-Customer. Patient organisations and health consumerism in Britain*. Manchester University Press, Manchester 2015.
- R. MÖLLER: *Finanzierung und Organisation des Sozialstaates*. Springer Gabler, Wiesbaden 2019.
- A.-M. MORENO (ed.): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. INAP, Madrid 2012.
- C. MORLEY – P. ABLETT – S. MACFARLANE: *Engaging with Social Work. A Critical Introduction*. Cambridge University Press, Cambridge (UK) 2019<sup>2</sup>.
- MURAKÖZY L.: *Az államok kora. Az európai modell*. Akadémiai Kiadó, Budapest 2012.
- A. MUSIL – S. KIRCHNER: *Das Recht der Berliner Verwaltung. Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge*. Springer, Berlin – Heidelberg 2007<sup>2</sup>.
- E. NAGEL (hrsg.) (2007): *Das Gesundheitswesen in Deutschland. Struktur, Leistungen, Weiterentwicklung*. Deutsche Ärzte-Verlag, Köln 2007.

- NAGY M.: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010.
- NAGY M. – HOFFMAN I. (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-Orac, Budapest 2016<sup>3</sup>.
- A. NEESUND – G. ZOUDAR – W. NEUBIGUND – G. MOSER – H. MAINBERGER: *Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes – AGBSHG. Ein Kommentar*. C. H. Beck, München 2010
- H. NEUHOFFER: *Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich*. Springer, Wien – New York 1998<sup>3</sup>.
- H. NIEMELÄ – K. SALMINEN: *Social Security in Finland*. The Social Insurance Institution, Helsinki 2006.
- V. NIŽNANSKÝ – V. CIBÁKOVÁ – M. HAMALOVÁ: *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Wolters Kluwer, Bratislava, 2014.
- H. OBINGER – E. TÁLOS: *Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.
- R. O'LEARY – D. M. VAN SYLKE – S. KIM: *The Future of Public Administration, Public Management and Public Service Around the World*. Georgetown University Press, Washington D. C. 2010.
- I. I. OVCSINNIKOV (И. И. ОВЧИННИКОВ): *Municipal'noje pravo Rossziji: kursz lekciji (Муниципальное право России: курс лекций)*. Moszkva, Ekszmo 2011.
- I. I. OVCSINNIKOV (И. И. ОВЧИННИКОВ): *Kompetencija mesznogo szamoupravlenyija. Problemji teorii i praktiki pravovogo regulirovanyija (Компетенция местного самоуправления. Проблемы теории и практики правового регулирования)*. Juszticinform (Юстичинформ), Moszkva (Москва) 2014. 86-102.
- PÁLNÉ KOVÁCS I.: *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2019.
- C. PANARA: *The Sub-National Dimension of the EU. A Legal Study of Multilevel Governance*. Springer, Cham – Heidelberg – New York – Dordrecht – London 2015.
- F.-J. PEINE: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. C. F. Müller, Heidelberg 2014<sup>11</sup>.
- R. PITSCHAS: *Vertragswettbewerb in der ambulanten Gesundheitsversorgung*. Peter Lang, Frankfurt a. M. 2010.
- PRINCZINGER P.: *Sportjog I. A sport közjoga*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010.
- C. POLLITT – G. BOUCKAERT: *Public Management Reforms. Into the Age of Austerity*. Oxford University Press, Oxford 2017<sup>5</sup>.
- K. PÖPPEL: *Wertwandel beim sozialen Dienstleister Krankenhaus. Eine Analyse zum Patientenbild*. Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main 2008.
- Q. L. QUADE: *Financing Education. The Struggle within Governmental Monopoly and Parental Control*. Routledge, New Brunswick (NJ, USA) 1996.
- M. RAMSAY: *Community, Culture and Economic Development*. State University of New York (SUNY) Press, Albany 2013<sup>2</sup>.
- B. RASCHAUER: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Verlag Österreich, Wien 2015<sup>5</sup>.
- RÁCZ L. (szerk.): *Egyetemes állam- és jogtörténet. Ókor – feudális kor*. HVG-Orac, Budapest 1998.
- RÁCZ L. (szerk.): *Egyetemes állam- és jogtörténet. Polgári kor*. HVG-Orac, Budapest 2002.
- V. RATTEN: *Entrepreneurship, Innovation and Smart Cities*. Routledge, Abingdon (UK) – New York (NY, USA) 2017.
- O. M. REYNOLDS JR.: *Local Government Law*. West Academic Publishing, St. Paul (MN, USA) 2015<sup>4</sup>.
- N. ROEDER – P. HENSEN (hrsg.): *Gesundheitsökonomie, Gesundheitssystem und öffentliche Gesundheitspflege. Ein praxisorientiertes Kurzlehrbuch*. Deutsche Ärzte-Verlag, Köln 2008.
- D. SACK: *Vom Staat zum Markt. Privatisierung aus politikwissenschaftlicher Perspektive*. Springer VS, Wiesbaden 2019.
- P. A. SAMUELSON – W. D. NORDHAUS: *Közgazdaságtan*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2012<sup>19</sup>.
- SÁRI J.: *Alapjogok. Alkotmánytan II*. Osiris Kiadó, Budapest 2000.
- J. P. SCHAEFER: *Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts. Kontroversen reformorientierter Verwaltungswissenschaft*. Mohr Siebeck, Tübingen 2016.
- T. SCHILLER (ed.): *Local Direct Democracy in Europe. Direct Democracy in Modern Europe*. Springer VS, Wiesbaden 2011.

- M. SCHLUDI: *The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam University Press, Amsterdam 2005.
- J. SCHMID: *Wohlfahrtstaaten im Vergleich*. Leske + Budrich, Opladen 2002.
- T. I. SCHMIDT: *Kommunalrecht*. Mohr Siebeck, Tübingen 2011<sup>2</sup>.
- E. SCHMIDT-ABMANN: *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*. Springer, Berlin – Heidelberg 1998.
- E. SCHMIDT-ABMANN: *Aufgaben und Perspektiven verwaltungsrechtlicher Forschung*. Mohr Siebeck, Tübingen 2006.
- F. SCHOCH (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. de Gruyter, Berlin 2013<sup>15</sup>.
- R. SCHRAGGER: *City Power. Urban Governance in a Global Age*. Oxford University Press, Oxford 2016. 110-111.
- R. SEERDEN – F. STROINK (eds.): *Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States. A Comparative Analysis*. Intersentia – Metro, Antwerpen – Groningen 2002.
- E. C. SEMBOR: *Introduction to Connecticut State and Local Government*. University Press of America, Lanham 2003.
- M. N. SHAW: *Nemzetközi jog*. Osiris Kiadó, Budapest 2001.
- E. SHIRAEV: *Russian Government and Politics. Comparative Government and Politics*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 2010.
- SIKET J.: *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára (PhD disszertáció)*. SZTE ÁJK, Szeged, 2017.
- SIKET J.: *A helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Az autonómia egyes tárgykörei intézménytörténeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára*. Iurispertus Kiadó, Szeged 2020.
- H. SIMOLA – J. KAUKO – J. VARJO – M. KALAHATI – F. SAHLSTRÖM: *Dynamics in Education Politics. Understanding and explaining the Finnish case*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2017.
- D. M. SMITH – E. WISTRICH: *Devolution and Localism in England*. Ashgate, Farnham (UK) – Burlington (VT, USA) 2014.
- J. M. SPECTOR (ed.): *The SAGE Encyclopedia of Educational Technology*. SAGE, Thousand Oaks (CA, USA) 2015.
- U. STEINER: *Besonderes Verwaltungsrecht*. C. F. Müller, Heidelberg 2006<sup>8</sup>.
- M. J. STERN: *Social Science Theory for Environmental Sustainability*. Oxford University Press, Oxford 2018.
- J. E. STIGLITZ: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK-Kerszöv, Budapest 2000.
- D. SUSSKIND: *A World Without Work. Technology, Automation and How We Should Respond*. Picador, New York (NY, USA) 2020.
- SZAMEL K. – BALÁZS I. – GAJDUSCHEK Gy. – KOI Gy. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó, Budapest 2011.
- SZENTE Z.: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*. Osiris Kiadó, Budapest 2006.
- E. SZYSZCZAK: *The Regulation of the State in Competitive Markets of the EU*. Hart Publishing, Oxford (UK) – Portland (OR) 2007.
- F. TELES: *Local Governance and Inter-Municipal Cooperation*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY) 2016.
- TÉGLÁSI A.: *A szociális jogok alkotmányos alapjogi védelmére védelme—különöstekintettel a szociális biztonság alapjogi védelmére*. Dialóg Campus, Budapest 2019.
- C.A. TISDELL: *Economics of Environmental Conservation*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2005<sup>2</sup>.
- R. TOWSE: *A Textbook of Cultural Economics*. Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- TÓKEY B.: *Az egészségbiztosítási szerződés*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015.
- B. J. TURNOCK: *Essentials of Public Health*. Jones & Bartlett Learning, Sudbury (MA, USA) 2016<sup>3</sup>.
- D. C. UMBACH—T. CLEMENS (hrsg.): *Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar. Band I*. C. F. Müller, Heidelberg 2002.
- L. VANDELLI: *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*. Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014.

- A. VARGA – K. ERDŐS (eds.): *Handbook of Universities and Regional Development*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2019.
- G. VLACHOS: *Les principes généraux du droit administratif*. Ellipses, Paris 1993.
- K. WAECHTER: *Kommunalrecht. Ein Lehrbuch*. Carl Heymanns, Köln – Berlin – Bonn – München 1995<sup>2</sup>.
- R. WALTER – H. MAYER: *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechtes*. Manzsche Verlag, Wien 1992<sup>1</sup>.
- R. WALTERMANN: *Sozialrecht*. C. F. Müller, Heidelberg 2011<sup>9</sup>.
- H.-G. WEHLING (hrsg.): *Kommunalpolitik in Europa*. Kohlhammer Verlag, Stuttgart – Berlin – Köln 1994.
- C. WENDT: *Krankenversicherung oder Gesundheitsversorgung. Gesundheitssysteme in Vergleich*. Springer VS, Wiesbaden 2013<sup>3</sup>.
- V. WICK: *Die Trennung von Staat und Kirche*. Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2007.
- D. WILSON – C. GAME: *Local Government in the United Kingdom*. Macmillan, London 1998<sup>2</sup>.
- D. WILSON – C. GAME: *Local Government in the United Kingdom*. Macmillan, London 2011<sup>3</sup>.
- M. J. WILSON – A. KELLERMAN – K. E. COREY: *Global Information Society. Technology, Knowledge and Mobility*. Rowman & Littlefield, Ranham (UK) 2013.
- C. WOLF: *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. RAND, Santa Monica (CA, USA) 1993.
- F. WOLFSCHLUCKNER: *Oberösterreichisches Schulrecht. Landesgesetzliche Bestimmungen für öffentliche Pflichtschulen*. Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Linz 2008.
- M. WOODSIDE – T. MCCALM: *An Introduction to Human Services*. Cengage Learning, Stamford (CT, USA) 2015<sup>8</sup>.
- K. ZWIEGERT – H. KÖTZ: *An Introduction to Comparative Law*. Clarendon Press – Oxford University Press, Oxford 1998.

## 2. Tanulmányok, könyvfejezetek

- F. ADAMSON – B. ÅSTRAND: Privatization or Public Investment? A Global Question. In: F. ADAMSON – B. ÅSTRAND – L. DARLING-HAMMOND (eds.): *Global Education Reform. How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes*. Routledge, New York (NY, USA) – Abingdon (UK) 2016.
- M. ADSHEAD: Policy networks and sub-national government in Ireland. In: M. ADSHEAD – M. MILLAR (eds.): *Public Administration and Public Policy in Ireland. Theory and Methods*. Routledge, London – New York (NY, USA) 2003.
- ALBERT S.: Szlovákia közoktatási rendszere. In: TORGYIK J. (szerk.): *Oktatási rendszerek Európában*. Krónika Nova, Budapest 2009.
- B. AMSHOFF: Strategisches Krankenkassenmanagement unter Bedingungen (morbidityorientierter) Risikostrukturausgleichssysteme in Deutschland und in der Schweiz. In: H. REBSCHER – S. KAUFMANN (hrsg.): *Gesundheitssysteme im Wandel*. Economica, Heidelberg 2009.
- D. R. ANDERSON – D. J. SWEENEY – T. A. WILLIAMS – J. FREEMAN – E. SHOESMITH: *Statistics for Business and Economics*. South-Western – Cengage Learning, Andover, Hampshire (UK) 2010<sup>2</sup>.
- A. ARTNER: Inequalities of Accumulation: The Case of Central and Eastern Europe. In: B. SZENT-IVÁNYI (ed.): *Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe. Post-crisis perspectives*. Palgrave Macmillan, Cham 2017.
- W. A. ARTS – J. GELISSEN: Models of Welfare States. In: F. G. CASTLES – S. LEIBFRIED – J. LEWIS – H. OBINGER – C. PIERSON (eds.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford 2010.
- C. APSALTER: Ten worlds of welfare capitalism: an ideal-typical perspective. In: C. APSALTER (ed.): *The Routledge International Handbook to Welfare State Systems*. Routledge, Abingdon (UK) – New York (NY, USA) 2017.
- ÁRVA ZS.: Köznevelés – közoktatás szakigazgatási alapjai. In: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. CompLex, Budapest 2013.

- ÁRVA ZS.: Köznevelés – közoktatás szakigazgatási alapjai. In: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer, Budapest 2020.
- W. AU: Chartering Charade in Washington State. In: T. L. AFFOLTER – J. K. DONNOR (eds.): *The Charter School Solution. Distinguishing Fact from Rhetoric*. Routledge, New York (NY, USA) – London (UK) 2016.
- V. AZIMI: Des Vandales et des Vestales: Les Paradoxes du Patrimoine en France. In: S. FRITSCH (ed.): *National Approaches to the Governance of Historical Heritage over Time. A Comoparative Report*. IOS Press & IIAS, Amsterdam – Bruxelles 2008.
- ÁDÁM P.: Az oktatás szerkezete Franciaországban. In: TORGYIK J. (szerk.): *Oktatási rendszerek Európában*. Krónika Nova, Budapest 2009.
- A. BAJO – M. PRIMORAC: Croatia: Instruments of Fiscal Equalisation. In: W. BARTLETT – S. KMEZIC – K. ĐULIĆ (eds.): *Fiscal Decentralization, Local Government and Policy Reversals in Southeastern Europe*. Palgrave Macmillan, Cham 2018.
- BALÁZS I.: Belgium közigazgatása. In: SZAMEL K. – BALÁZS I. – GAJDUSCHEK GY. – KOI GY. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. CompLex Kiadó, Budapest 2011.
- BALÁZS I.: A hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei. In: HORVÁTH M. T. – BARTHA I.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2016*.
- BALÁZS I.: A „service public” eszméje, avagy at eltűnt idők nyomában? In: PERES ZS. – PÁL G. (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest 2021.
- H. BALDERSHEIM – L. E. ROSE: Norway: The Decline of Subnational Democracy? In: J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press, Oxford 2011.
- BARTHA I.: Az egyetemek mint a helyi és regionális fejlesztés közpolitikai szereplői. In: HORVÁTH M. T. (szerk.): *Külön utak: Közfeladatok megoldásai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó 2014.
- A. BARTOLI: The study of public management in France. La spécificité du modèle français d’administration. In: W. KICKERT (ed.): *The Study of Public Management in Europe and the US. A comparative analysis of national distinctivness*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2008.
- H. BAUER: Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung. Einführende Problkenskizze. In: H. BAUER – C. BÜCHNER – L. HAJASCH (hrsg): *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*. Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2012.
- J. BECQUART-LECLERQ: *Frankreich*, in: H.-G. WEHLING (hrsg.): *Kommunalpolitik in Europa*, Stuttgart – Berlin – Köln 1994.
- BERÉNYI S. – FAZEKAS M. – PRINCZINGER P.: A kulturális közigazgatás általános kérdései. A közművelődési, közgyűjteményi és a sportigazgatás. In: FAZEKAS M. (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Osiris Kiadó, Budapest 2011.
- BERÉNYI S. – NAGY M.: Oktatásügyi igazgatás. In: FAZEKAS M. (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Osiris Kiadó, Budapest 2011.
- P. BEZES: Exploring the Legacies of New Public Management Reforms in Europe. In: E. ONGARO – S. VON THIEL (eds.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Palgrave Macmillan, London 2018.
- F. BIGNANI: Introduction. A new field: comparative law and regulation. In: F. BIGNANI – D. ZARING (eds.): *Comparative Law and Regulation. Understanding the Global Regulatory Process*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2016.
- J. BLOM-HANSEN – A. HEEGER: Denmark. In: J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy*. Oxford University Press, Oxford 2011.
- W. BOGNER: Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten. In: T. MANN – G. PÜTTNER (HRSG.): *Handbuch des kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung*. Springer, Berlin – Heidelberg – New York 2007<sup>3</sup>.
- C. BOIX: Democratic Capitalism at the Crossroads. Technological Change and the Future of Politics. Princeton University Press, Princeton (NJ, USA) – Oxford (UK) 2021.
- BORDÁS M.: Finnország közigazgatása. In: LŐRINCZ L. (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Unió Kiadó, Budapest 2006

- M. BORNEWASSER: Dienstleistungen im Gesundheitssektor. In: M. BORNEWASSER – B. KRIEGESMANN – J. ZÜLCH (hrsg.): *Dienstleistungen im Gesundheitssektor. Produktivität, Arbeit und Management*. Springer Gabler, Wiesbaden 2014.
- M. BOVENS – T. SCHILLEMANS – R. E. GOODIN: Public Accountability. In: M. BOVENS – T. SCHILLEMANS – R. E. GOODIN (eds.): *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press, Oxford, 2014.
- T. BRANDSEN – M. HONING: Definitions of Co-Production and Co-Creation. In: T. BRANDSEN – T. STEEN – B. VERSCHUERE (eds.): *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services*. Routledge, Abingdon (UK) – New York (NY, USA) 2018.
- T. BRANDSEN – V. PESTOFF: Co-Production, The Third Sector and The Delivery of Public Services. An Introduction. In: T. BRANDSEN – V. PESTOFF (eds.): *Co-Production. The Third Sector and The Delivery of Public Services*. Routledge, Abingdon (UK) – New York (NY, USA) 2008.
- M. BUČEK – J. NEMEC: Local Government in Slovakia. In: A.-M. MORENO (ed.): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid, INAP, 2012.
- J. M. BUCHANAN: Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications. In: J. M. BUCHANAN – R. D. TOLLISON (eds.): *The Theory of Public Choice – II*. The University of Michigan Press, Ann Arbor (MI, USA) 1984.
- M. BURGI: Verwaltungsorganisationsrecht. In: H.-U. ERICHSEN – D. EHLERS (hrsg.): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Walter de Gruyter, Berlin – New York 2010<sup>14</sup>.
- H. BYRKJEFLOT – P. DU GAY – C. GREVE: What is the 'Neo-Weberian State' as a Regime of Public Administration. In: E. ONGARO – S. VAN THIEL (eds.): *The Palgrave Handbook of Public Administration Management in Europe*. Palgrave Macmillan, London 2018.
- O. CHERNENKO: The Distribution of Powers and Responsibilities between the State and Local Governments in Education: Examining Russian Policy. In: S. GUÉRARD – Algirdas ASTRAUSKAS: *Local Autonomy in the 21<sup>st</sup> Century. Between Tradition and Modernisation / L'autonomie locale au 21<sup>e</sup> siècle. Entre tradition et modernisation*. Institut Universitaire Varenne, Lille 2016.
- M. CLAES – B. WINTER: Competences: codification and contestation. In: A. ŁAZOWSKI – S. BLOCKMANS (eds.): *Research Handbook on EU Institutional Law*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2016.
- J. CLASEN: Comparative Social Policy and the European Union. In: J. BALDOCK – N. MANNING – S. VICKERSTAFF (eds.): *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- R. CRAUFURD SMITH: Article 22 – Cultural, Religious and Linguistic Diversity. In: S. PEERS – T. HERVEY – J. KENNER – A. WARD (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Hart Publishing – C. H. Beck – Nomos, Oxford (UK) – Portland (OR, USA) 2014.
- R. CRAUFURD SMITH: The Cultural Logic of Economic Integration. In: E. PSYCHOGIOPOULOU (ed.): *Cultural Governance and the European Union. Protecting and Promoting Cultural Diversity in Europe*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 2015.
- S. CUNNINGHAM – J. BANKS – J. POTTS: Cultural economy: the shape of the field. In: H. ANHEIER – Y. R. ISAR: *Cultural Economy*. SAGE, London (UK) – Thousand Oaks (CA, USA) – New Delhi – Singapore 2008.
- 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.
- A. M. DOBRE: Romania: From Historical Regions to Local Decentralization via Unitary State. In: J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy*. Oxford University Press, Oxford 2011.
- T. DAVIES: Shaping participatory public data infrastructure in the smart city. Open data standards and the turn to transparency. In: K. S. WILLIS – A. AURIGI (eds.): *The Routledge Companion to Smart Cities*. Routledge, Abingdon (UK) – New York (NY, USA) 2020.
- D. M. DAVIS: Socio-economic rights: has the promise of eradicating the divide between first and second generation rights been fulfilled? In: T. GINSBURG – R. DIXON (eds.): *Comparative Constitutional Law*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2011.
- D. M. DAVIS: Socio-Economic Rights. In: M. ROSENFELD – A. SAJÓ (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford 2012.

- T. DAVIS: What is Sports Law? In: R. C. R. SIEKMANN – J. SOEK (eds.): *Lex Sportiva: What is Sports Law?* TMC Asser Press, The Hague 2012.
- L. F. DENNARD – J. BUCKLEY – C. LINEHAN – P. GUNN: Ireland. In: J. A. JOHNSON – C. H. STOSKOPF (eds.): *Comparative Health Systems. Global Perspectives*. Jones and Bartlett, Boston (MA, USA), - Toronto (ON, CA) – London (UK) – Singapore 2010.
- P. DOBOSZ: Administrative Law and Fields which Emerged Therefrom. In: J. ZIMMERMANN (ed.): *Integrity of Administrative Law. Polish Perspective*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019.
- H. DOLLES – S. SÖDERMAN: Research on sport and business. In: S. SÖDERMAN - H. DOLLES (eds.): *Handbook of Research on Sport and Business*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2013.
- L. DUMBRAVEANU: Romania. In: W. HÖRNER – H. DÖBERT – B. VON KOPP – W. MITTER (eds.): *The Education Systems of Europe*. Springer, Dordrecht 2007.
- N. DUXBURY: Shifting strategies and context for culture in small city planning. In: A. LORENTZEN – B. VAN HEUR (eds.): *Cultural Political Economy of Small Cities*. Routledge, London – New York 2012.
- ECSÉDI O.: A személyes gondoskodás megszervezésére kötelezett szervek. In: HOFFMAN I. – MATTENHEIM G. (szerk.): *Nagykommentár a szociális törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest 2016.
- D. EHLERS – M. FEHLING – H. PÜNDER: Vorwort. In: D. EHLERS – M. FEHLING – H. PÜNDER (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht. Band 2*. C. F. Müller, Heidelberg 2013<sup>3</sup>.
- A. L. EHRENSAAL – P. F. FIRST: Understanding School Board Politics. In: B. S. COOPER – J. C. CIBULKA – L. D. FUSARELLI (eds.): *Handbook of Education Politics and Policy*. Routledge, New York (NY, USA) 2008.
- G. ESPING-ANDERSEN: Towards the Good Society, Once Again? In G. ESPING-ANDERSEN – D. GALLIC – A. HEMERIJCK – J. MYLES (eds.): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press, Oxford 2002.
- FAZEKAS J.: Szabályozó hatóságok és önálló szabályozó szervek Magyarországon. In: FAZEKAS M. (szerk.): *Új Generáció a közigazgatás-tudományok művelésében. Posztdoktori konferencia, Budapest 2013. június 6-7*. ELTE AJK, Budapest 2013.
- FAZEKAS J.: Médiaigazgatás. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. CompLex, Budapest 2013.
- J. FAZEKAS: Central administration. In: A. PATYI – Á. RIXER (eds.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Schenk Verlag, Passau 2014.
- FAZEKAS J.: Az európai médiaszabályozó hatóságok jogállásának összehasonlító elemzése. In: KOLTAY A. – TÖRÖK B.: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 4*. Wolters Kluwer, Budapest 2017.
- FAZEKAS M.: A szociális igazgatás. In: FICZERE L. – FORGÁCS I. (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Osiris Kiadó, Budapest 1999.
- FAZEKAS M. – ASBÓTH M.: A humán-közszolgáltatások. In: FAZEKAS M.: *Közigazgatási jog. Általános rész II*. ELTE Eötvös, Budapest 2017.
- FAZEKAS M. – KONCZ J.: Egészségügyi jog és igazgatás. In: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. Complex, Budapest 2013.
- FAZEKAS M. – KONCZ J.: Egészségügyi jog és igazgatás. In: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer, Budapest 2020.
- FERGE ZS.: Szociálpolitika – elvek, módszerek. In: FERGE ZS. (szerk.): *Magyar társadalom- és szociálpolitika 1990-2015*. Osiris, Budapest 2017.
- T. FITZPATRICK: New Thinking about Social Welfare. In: J. BALDOCK – N. MANNING – S. VICKERSTAFF: *Social Policy*. Oxford University Press, Oxford 2007.
- H. FLASSBECK: Macroeconomic Theory and Macroeconomic Logic: The Case of the Euro Crisis. In: A. KARASAVVOGLOU – D. KYRKILIS – G. MAKRIIS – P. POLYCHRONIDOU (eds.): *Economic Crisis, Development and Competitiveness in Southeastern Europe*. Springer Nature, Cham 2016.
- M.-E. GEIS – S. MADEJA: Hochschule und Wissenschaft. In: D. EHLERS – M. FEHLING – H. PÜNDER (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht. Band 2*. C. F. Müller, Heidelberg 2013<sup>3</sup>.
- É. GELLÉRNÉ LUKÁCS – L. GYENEI: Cross-Border Healthcare in the European Union. In: P. L. LÁNCZOS – K. DEBISSO – L. GYENEY – M. SZABÓ (eds.): *Union Policies*. Eleven Publishing, Hague 2016.
- A. GIDDENS: *Szociológia*. Osiris, Budapest 2008<sup>2</sup>.

- H. P. GLENN: Comparative Legal Families and Comparative Legal Traditions. In R. ZIMMERMANN – M. REIMANN (eds): *Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford University Press, Oxford 2006.
- J. GLUSMAN – A. DĄMBSKA: City Debugged. How to Reform Polish Cities so They Thrive Socially and Facilitate Sustainable Growth? In: A. BRDULAK – H. BRDULAK (eds.): *Happy City – How to Plan and Create the Best Liveable Area for the People*. Springer Nature, Cham 2017.
- R. GOEBEL: An Historical Perspective II: The New Architecture (1994-2009). In: R. SCHÜTZE – T. TRIDIMAS (eds.): *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*. Oxford University Press, Oxford 2018.
- M. GOLDSMITH: Central Control over Local Government – A Western European Comparison. In: P. CARMICHAEL – A. MIDWINTER (eds.): *Emerging Patterns of Central Control*, Frank Cass, London (UK) – Portland (OR, USA) 2003.
- J. L. GOMEZ-REINO – J. MARTINEZ-VAZQUEZ: An international perspectives on the determinants of local government fragmentation. In: S. LAGO-PENAS – J. MARTINEZ-VAZQUEZ (eds.) *The Challenge of Local Government Size. Theoretical Perspectives, International Experiency and Policy Reform*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2013.
- J. GONÇALVES – C. GUERREIRO: The Local Education System as a Pillar for Structural Change: The Case of the Strategic Educational Plan of Cascais, Portugal. In: L. CAGICA CARVALHO – C. REGO – M. LUCAS – M. SÁNCHEZ-HERNÁNDEZ – A. BACKX NORONHA VIANA (eds): *New Paths of Entrepreneurship Development. Studies on Entrepreneurship, Structural Change and Industrial Dynamics*. Springer, Cham 2019.
- P. GONOD: Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Frankreich. In: A. VON BOGDANDY – S. CASSESE – P. M. HUBER (hrsg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band V Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*. C. F. Müller, Heidelberg 2014.
- G. GORI: Article 14 – Right to Education. In: S. PEERS – T. HERVEY – J. KENNER – A. WARD (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Hart Publishing – C. H. Beck – Nomos, Oxford (UK) – Portland (OR, USA) 2014.
- C. GRAHAM: Socio-economic Rights and Essential Services: A New Challenge for the Regulatory State. In: D. OLIVER – T. POSSER – R. RAWLINGS (eds.): *The Regulatory State. Constitutional Implications*. Oxford, Oxford University Press 2010.
- A. GROMITSARIS: Where is the Public Law Element in Public Sector Contracts? A Comparison of the British, French and German Points of View. In: M. RUFFERT: *The Public-Private Law Divide: Potential for Transformation?* British Institute of International and Comparative Law. London 2009.
- G. GROSSI – G. MARCOU – C. REICHARD: Comparative aspects of institutional variations for local public service provision. In: G. MARCOU – H. WOLLMANN (eds.): *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2010.
- T. P. HAGEN – K. VRANGBÆK: The changing political governance structures of Nordic health care systems. In: J. MAGNUSSEN – K. VRANGBÆK – R. B. SALTMAN (eds.): *Nordic health care systems. Recent reforms and current policy challenges*. Open University Press – McGraw-Hill Education. Maidenhead (UK) – New York (NY, USA) 2009.
- HALÁSZ I.: Olaszország közigazgatása. In: LÖRINCZ L. (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Unió Kiadó, Budapest 2006.
- HALÁSZ I.: Olaszország közigazgatása. In: SZAMEL K. – BALÁZS I. – GAJDUSCHEK GY. – KOI GY. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. CompLex Kiadó, Budapest 2011.
- V. HATZOPOULOS – H. STERGIU: Public Procurement Law and Health Care: From Theory to Practice. In: J. W. VAN DE GRONDEN – E. SZYSZCZAK – U. NEERGARD – M. KRAJEWSKI (eds.): *Health Care and EU Law*. T.M.C. Asser Press, The Hague 2011.
- P. HÁVA – P. MAŠKOVÁ: The Corporatisation of Hospitals. In: M. MEJSTŘÍK (ed.): *Socio-Economic Models and Policies to Support Active Citizens: Czech Republic and Europe*. Univerzita Karlova v Praze. Fakulta sociálních věd – MATFYZPRESS, Praha 2008.
- H. HEINELT – N. HLEPAS – S. KUHLMANN – P. SWANIEWICZ: Local Government Systems: Grasping the International Environment of Mayors. In: H. HEINELT – A. MAGNIER – M. CABRIA – H. REYNAERT (eds.): *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*. Palgrave Macmillan, Cham 2018.



- T. HEINZE – U. KRAMBROCK – C. LIEBALD – H. PLIQUETT: Professionalisierung kommunaler Kulturarbeit – Bilanz einer Expertenbefragung. In: T. HEINZE (hrsg.): *Kulturmanagement. Professionalisierung kommunaler Kulturarbeit*. Westdeutscher Verlag, Opladen 1994.
- A. HEMERIJCK: European welfare states in motion: from social protection to social investment. In: J. M. MAGONE (ed.): *Routledge Handbook on European Politics*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2015.
- N. HLEPAS – P. GETIMIS: Greece: A Case of Fragmented Centralism and 'Behind the Scenes' Localism. In: J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy*. Oxford University Press, Oxford 2011.
- HOFFMAN I.: Hely a társadalom hálózataiban: szociális szolgáltatások. In: HORVÁTH M. T. – BARTHA I. (szerk.): *Közzolgáltatások szervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2016.
- HOFFMAN I.: Előszó az ötödik fejezethez. In: HORVÁTH M. T. – BARTHA I. (szerk.), *Közzolgáltatások szervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest 2016.
- HOFFMAN I.: Hely a társadalom hálózataiban: szociális szolgáltatások. In: HORVÁTH M. T. (szerk.): *Kilengések. Közzolgáltatási változások*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2013. 325-400.
- HOFFMAN I.: A közzolgáltatás-szervezés fogalmi kérdései. In: FAZEKAS M. (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2017.
- HOFFMAN I. – ASBÓTH M.: A humán közzolgáltatások alapjai. In: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog, Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2020.
- HOFFMAN I. – LINDER V.: Az állam kiterjedése: az egészségügyben. In: HORVÁTH M. T. – BARTHA I. (szerk.): *Közzolgáltatások szervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2016.
- D. HORSFALL: The competitive state thesis in a comparative perspective: the evolution of a thesis. In: D. HORSFALL – J. HUDSON (eds.): *Social Policy in an Era of Competition. From global to local perspectives*. Policy Press, Bristol 2017.
- HORVÁTH M. T.: Szempontok a területi közzolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HORVÁTH M. T. (szerk.): *Kilengések. Közzolgáltatási változások*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2013.
- HORVÁTH M. T.: Eszik vagy isszák? Az ágazati közzolgáltatások rendszertanáról. In: HORVÁTH M. T. – BARTHA I. (szerk.), *Közzolgáltatások szervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest 2016.
- HORVÁTH M. T. – JÓZSA Z. – HOFFMAN I.: Újraszabva. A városi kormányzás szövete a kontinensen. In: HORVÁTH M. T. (szerk.): *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*, Dialóg Campus Budapest – Pécs 2013.
- K. HÖRSCHELMANN: The social consequences of transformation. In: M. J. BRADSHAW – A. STENNING (eds.): *East Central Europe and the Soviet Union*. Pearson Education, Harlow (UK) 2004.
- A. HUCHLER: Grenzen der Reorganisation und Privatisierung der Daseinsvorsorge? Eine organisationsökonomische und risikosoziologische Perspektive. In: S. A. JANSEN – B. P. PRIDDAT – N. STEHR (hrsg.): *Die Zukunft des Öffentlichen. Multidisziplinäre Perspektiven für eine Öffnung der Diskussion über das Öffentliche*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007.
- JUHÁSZ G. (2012): A szociálpolitikák közelítési mechanizmusai az Európai Unióban. In: SZIKLAI I. (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái*. ELTE TÁTK, Budapest 2012.
- JÓZSA Z.: A lengyel regionális reform. In: PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk.): *Regionális reformok Európában*. BM IDEA, Budapest 2005.
- S. KADEČKA: Local Government in the Czech Republic. In: A.-M. MORENO (ed.): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid, INAP, 2012.
- 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.
- 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.

- KELEMEN M.: Az önkormányzatiság történeti alakulása és főbb modelljei, in: FÖLDI A. (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2014<sup>2</sup>.
- J. KENDALL: Terra incognita: third sectors and European policy processes. In: J. KENDALL (ed.): *Handbook on Third Sector Policy in Europe. Multi-level Processes and Organized Civil Society*. Edward Elgar, Cheltenham (UK)–Northampton (MA, USA) 2009.
- KENDE T.: Közüzemekkel kapcsolatos politika. In: KENDE T. – SZÜCS T.: *Az Európai Unió politikái*. Osiris Kiadó, Budapest 2000.
- KENDE T. – PUSKÁS G.: A közüzemek szabályozása az Európai Unióban. In: KENDE T. – SZÜCS T. (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Complex, Budapest 2011.
- W. KICKERT: Public Management Reforms in Countries with Napoleonic State Model: France, Italy and Spain. In: C. POLLITT – S. VAN THIEL – V. HOMBURG (eds.): *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY., USA) 2007.
- A. KLEIN: *Der exzellente Kulturbetrieb*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008<sup>2</sup>.
- W. KLUTH: Ausländerrecht. In: D. EHLERS – M. FEHLING – H. PÜNDER (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht. Band 3*. C. F. Müller, Heildeberg 2013<sup>3</sup>.
- M. KOIVUSALO: We are all in this together – European policies and health systems change. In: P. WILSON (ed.): *Health Care Reform and Globalization. The US, China and Europe in Comparative Perspective*. Routledge, Abingdon (UK)–New York (NY, USA) 2013.
- KOÓS B. – LADOS M.: Az önkormányzati méret nagyság és a közszolgáltatások méretgazdaságossági kérdései: európai modellek és hazai tapasztalatok. In: KOVÁCS K. – SOMLYÓDYNÉ PFEIL E. (szerk.): *Függőben. Közszolgáltatás-szervezés a kistelepülések világában*. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008.
- I. KOPRIĆ – J. DŽINIĆ: Local Government and Regional Governance in Europe: for a New Comparative Framework. In: S. GUÉRARD – A. ASTRAUSKAS (eds.): *Local Autonomy in the 21<sup>st</sup> Century. Between Tradition and Modernisation / L'autonomie locale au 21<sup>e</sup> siècle. Entre tradition et modernisation*. Institut Universitaire Varenne, Lille 2016.
- KOVACS Z. – FORIS-FERENCZI R. – BIRTA-SZEKELY N.: *A romániai oktatási rendszer*. TORGYIK J. (szerk.): *Oktatási rendszerek Európában*. Krónika Nova, Budapest 2009.
- H. KNUTSSON – O. MATTISSON – S. NÄSI – K. NYLAND – P. SKÆRBÆK: New Public Management in Scandinavian Context. In: I. LAPSLEY – H. KNUTSSON (eds.): *Modernizing the Public Services. Scandinavian Perspectives*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2017.
- H. KROMREY: Die Bewertung von Humandienstleistungen. Fallstricke bei der Implementations- und Wirkungsforschung sowie methodische Alternativen. In: H. MÜLLER-KOHLBERG – K. MÜNSTERMANN (hrsg.): *Qualität von Humandienstleistungen*. Leske + Buderich, Opladen 2000.
- S. KUHLMANN: Verwaltung in Vergleichenden Politikwissenschaft. In: H-J. LAUT – M. KNEUER – G. PICKEL (hrsg.): *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*. Springer VS, Wiesbaden 2016.
- M. KUHN: The 'Learning Economy': The Theoretical Domestication of Knowledge and Learning for Global Competition. In: M. KUHN – M. TOMASSINI – P. R-J. SIMONS: *Towards a Knowledge Based Economy? Knowledge and Learning in European Educational Research*. Peter Lang, New York (NY, USA) 2006.
- E. C. KULAKOWSKI: The Future of Research Administration in the 21st Century: Looking into the Crystal Ball. In: E. C. KULAKOWSKI – L. U. CHRONISTER (eds.): *Research Administration and Management*. Jones and Bartlett, Boston – Toronto – London – Singapore 2006.
- L. LAANES: Local Autonomy and State Control in the Field of Education in Estonia. In: S. GUÉRARD – A. ASTRAUSKAS (eds.): *Local Autonomy in the 21<sup>st</sup> Century. Between Tradition and Modernisation / L'autonomie locale au 21<sup>e</sup> siècle. Entre tradition et modernisation*. Institut Universitaire Varenne, Lille 2016.
- LAMM V.: Néhány megjegyzés a nemzetközi egészségügyi jogról és jogalkotásról. In: ÁRVA ZS. – BARTA A. (szerk.): *Évtizedek a magyar közigazgatás szolgálatában. Ünnepi tanulmányok Balázs István professzor 65. születésnapjára*. DE ÁJK, Debrecen 2021.
- W. LAMPING: European Union Health Care Policy. In: S. L. GREER – P. KURZER (eds.): *European Union Public Health Policy: regional and Global Trends*. Routledge, Abingdon (UK)–New York (NY, USA) 2013.

- LAPSÁNSZKY A.: Előszó. In: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet*. Complex, Budapest 2013.
- A. LIDSTRÖM: Sweden: The End of the 'Swedish Model'? In: J. LOUGHLIN (eds.): *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*. Oxford University Press, Oxford 2001.
- J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM: Introduction. Subnational Democracy in Europe: Changing Backgrounds and Theoretical Models. In: J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy*. Oxford University Press, Oxford 2011.
- LŐRINCZ L.: Franciaország közigazgatása. In: LŐRINCZ L. (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tag-államaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Unió Kiadó, Budapest 2006.
- L. J. LUNDQUIST: „Think globally, act locally!” But what *can* local governments do about global climate change? In: J. MEADOWCROFT – O. LANGHELLE – A. RUUD (eds.): *Governance, Democracy and Sustainable Development. Moving Beyond the Impasse*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA) 2012.
- S. LUST: Administrative Law in Belgium. In: R. SEERDEN (ed.): *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*. Intersentia – Metro, Antwerpen – Oxford 2007.
- LYNCH, J. E.: A Cross-National Perspective on American Welfare State. In: D. BÉLAND – C. HOWARD – K. J. MORGAN (eds.): *The Oxford Handbook of U. S. Social Policy*. Oxford University Press, Oxford 2015.
- G. MARCOU: The Impact of EU Law on Local Public Service Provision: Competition and Public Service. In: H. WOLLMANN – G. MARCOU – I. KOPRIĆ (eds.): *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*. Palgrave Macmillan, London (UK) 2016.
- G. MARCOU – H. WOLLMANN: From public sector-based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again? Comparative summary. In: G. MARCOU – H. WOLLMANN (eds.): *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2010.
- J. I. MARTINS: The recent normative construction of educational decentralization in Portugal: risks and challenges. In: E. PINTO DA COSTA – M. DO ROSARIO ANJOS – M. PRZGODA (eds.): *Economic and Social Development. 52<sup>nd</sup> International Scientific Conference on Economic and Social Development Development*. Varazdin Development and Entrepreneurship Agency, Porto 2020.
- MATTENHEIM G.: A települési önkormányzatok és az állam feladatai. In: MATTENHEIM G. (szerk.): *Kommentár a gyermekvédelmi törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest 2017.
- MATTENHEIM G.: Gyermekétkeztetés. In: MATTENHEIM G. (szerk.): *Kommentár a gyermekvédelmi törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest 2017.
- MÁTÉNÉ SZABÓ CS.: Az Egyesült Királyság oktatási rendszere. In: TORGYIK J. (szerk.): *Oktatási rendszerek Európában*. Krónika Nova, Budapest 2009.
- M. MEJSTŘÍK – J. CHYTILOVÁ: The Central Eastern European Countries: What European Social Models and Growth. In: M. MEJSTŘÍK (ed.): *Socio-Economic Models and Policies to Support Active Citizens: Czech Republic and Europe*. Univerzita Karlova v Praze. Fakulta sociálních věd – MATFYZPRESS, Praha, 2008.
- H. J. MEYER: Current Legislation on Cross-Border Health Care in European Union. In: I. G. COHEN (ed.): *The Globalization and Health Care. Legal and Ethical Issues*. Oxford University Press, Oxford 2013.
- D. MITCHELL-GEARS: Großbritannien, in: H.-G. WEHLING (hrsg.): *Kommunalpolitik in Europa*. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln 1994.
- F. MODERNE: Les transcription doctrinales de l'idée de service public. In: F. MODERNE – G. MARCOU (eds.): *L'idée de service public dans le droit des états de l'Union Européenne*. L'Harmattan, Paris 2001.
- MOLNAR G.: Szakképzési politika. In: KENDE T. – SZUCS T. (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Complex, Budapest 2011.
- S. MONTIN – V. JOHANSSON – L. LINDGREN: The Institutionalisation of Performance Scrutiny Regimes and Beyond: The Case of Education and Elderly Care in Sweden. In: I. KOPRIĆ – H. WOLLMANN – G. MARCOU (eds.): *Evaluating Reforms of Local Public Services in Europe. More Evidence for Better Results*. Palgrave Macmillan, Cham 2017.

- D. MORRIS: Paying the Piper: The „Contract Culture” as Dependency Culture for Charities. In: A. DUNN: *The Voluntary Sector, The State and The Law*. Hart Publishing, London (UK) – Portland (OR, USA) 2000.
- D. MURSWIEK: Schutz der Minderheiten in Deutschland. In: J. ISENSEE – P. KIRCHHOFF (hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band X. Deutschland in der Staatengemeinschaft*. C. F. Müller, Heidelberg 2012.
- M. MÜLLER: *Kommunalrecht Baden-Württemberg*. C. F. Müller, Heidelberg 2014<sup>3</sup>.
- J. A. R. NAFZIGER: International Sports Law. In: J. A. R. NAFZIGER – S. R. FROSS (eds.): *International Sports Law*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2011.
- NAGY M.: A közszolgáltatás-szervezés intézmény- és elmélettörténete. In: FAZEKAS M. (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II. A közszolgáltatások szervezése*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2017.
- NAGY M. – KONCZ J.: Egészségügyi igazgatás. In: FAZEKAS M. (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Osiris Kiadó, Budapest 2011.
- H. NEUHOFFER: *Österreich..* In: H.-G. WEHLING (hrsg.): *Kommunalpolitik in Europa*. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln 1994.
- C. NOVAC – D. DUMITRASCU: Romania: Transitions to a European Framework, 2000-2014. In: T. CORNER: *Education in the European Union. Post-2003 Member States*. Bloomsbury, London 2015.
- NYIKOS GY.: Programvégrehajtás. In: NYIKOS GY. (szerk.): *Kohéziós politika 2014-2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2017.
- J. OEBBECKE: Denkmalschutz. In: D. EHLERS – M. FEHLING – H. PÜNDER (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht. Band 2 Planungs-, Bau-, und Straßenrecht, Umweltrecht, Gesundheitsrecht, Medien- und Informationsrecht*. C. F. Müller, Heidelberg 2013<sup>3</sup>.
- K. OKMA: Health care and the welfare state: two worlds of welfare drifting apart? In: J. BERGHMAN – A. NAGELKERKE – K. BOOS – R. DOESCHOT – G. VONK (eds.): *Social Security in Transition*. Kluwer Law International, The Hague–London–New York, 2002.
- K. OKMA – H. MAARSE: Change and Continuity in Dutch Health Care: Origins and Consequences of the 2006 Health Insurance Reforms. In: K. OKMA – L. CRIVELLI (eds.): *Six Countries, Six Reform Models: The Healthcare Reform. Experiences of Israel, The Netherlands, New Zealand, Singapore, Switzerland and Taiwan*. World Scientific Publishing Co., Singapore 2010.
- D. OLIVER: What, If Any, Public-Private Divides Exists in English Law? In: M. RUFFERT (ed.): *The Public-Private Law Divide: Potential for Transformation?* British Institute of International and Comparative Law, London 2009.
- S. O’LEARY: Free Movement of Persons and Services. In: P. CRAIG – G. DE BURCA (eds.): *The Evolution of EU Law*. Oxford University Press, Oxford 2011<sup>2</sup>.
- K. ØSTERGREN – S. BONI – K. DANISHEVSKI – O. KAARBØE: Implementation of health care decentralization. In: R. B. SALTMAN – V. BANKAUSKAITE – K. VRANGBÆK (eds.): *Decentralization in health care*. Open University Press, Maidenhead 2007.
- E. PANO PUEY – L. MEDIR TAJÓ – C. PUIGGRÓS MUSSONS – J. MAGRE FERRAN: Layer upon Layer: The Position of Inter-municipal Cooperation in the Spanish Quasi-Federal System – The Case of Catalonia. In: F. TELES – P. SWANIEWICZ (eds.): *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance*. Palgrave Macmillan, Cham 2017.
- G. PAVANI – S. RAGONE: Tendencias y características de la descentralización en Europa: reflexiones comparadas sobre la autonomía territorial. In: L. ESTUPIÑAN ACHURY – J. Gaitán BOHORQUEZ (eds.): *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá D.C. 2010.
- E. PAVOLINI – B. PALIER – A. M. GUILLÉN: The Health Care Policy Quadrilemma and Comparative Institutional Reforms. In: E. PAVOLINI – A. M. GUILLÉN (eds.): *Health Care Systems in Europe under Austerity*. Palgrave Macmillan, London (UK) – New York (NY) 2013.
- PÁLNÉ KOVÁCS I.: Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In: JAKAB A. – GAJDUSCHEK GY. (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA TK JTI, Budapest 2016.
- PÁLNÉ KOVÁCS I.: Bevezetés. A kutatás célkitűzése, elméleti keretei, módszerei. In: PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2016.
- PÁLNÉ KOVÁCS I.: A magyar területi közigazgatási reformok főbb állomásai. In: PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2016.

- N. PERLO: La réparation des compétences entre l'État, les collectivités territoriales et les individus en Italie. In: S. GUÉRARD – A. ASTRAKIS (ed.): *Local Autonomy in the 21<sup>st</sup> Century. Between Tradition and Modernisation. / L'autonomie locale au 21<sup>e</sup> siècle. Entre tradition et modernisation*. Institut Universitaire Varenne, Lille 2016.
- G. B. PETERS: Governance as Political Theory. In: D. LEVI-FAUR (ed.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, Oxford, 2012.
- M. PETMESIDOU: Southern Europe. In: B. GREVE (ed.): *The Routledge Handbook of the Welfare State*. Routledge, Abingdon, 2013.
- S. PIATTONI: The Committee of the Regions: multi-level governance after enlargement. In: E. BEST – T. CHRISTIANSEN – P. SETTEMBRI (eds.): *The Institutions of the Enlarged European Union. Continuity and Change*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2008.
- S. PIATTONI – M. BRUNAZZO: Italy: The Subnational Dimension to Strengthening Democracy since the 1990s. In: J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy*. Oxford University Press, Oxford 2011.
- R. PITTSCHAS: Kommunale Sozialpolitik. In: B. V. MAYDELL – F. RULAND – U. BECKER (hrsg.): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. Nomos, Baden-Baden 2003<sup>3</sup>.
- C. POLLITT: Decentralization. In: E. FERLIE – L. E. LYNN – C. POLLITT (eds.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, Oxford 2005.
- M. POTŮČEK: Health Policy Reforms in Czech and Slovak Republics As a Political Process. In: J. M. KOVÁCS (ed.): *Small Transformations. The Politics of Welfare Reforms – East and West*. Lit Verlag, Münster – Hamburg – London 2003.
- M. POWELL – R. MANNION: England. In: J. BRAITHWAITE – Y. MATSUYAMA – R. MANNION – J. JOHNSON (eds.): *Healthcare Reform, Quality and Safety. Perspectives, Participants, Partnership and Prospects in 30 Countries*. Ashgate, Farnham (UK) – Burlington (VT, USA) 2015.
- N. A. PRIVETT: Organisations Management in Community-Based Non-profit Organisations. In: M. P. JOHNSON (ed.): *Community-Based Operations Research. Decision Modeling for Local Impact and Diverse Populations*. Springer Science + Business Media, New York (NY, USA) 2012.
- S. RATHGEB SMITH: The Political Economy of Contracting and Competition. In: Y. HASENFELD (ed.): *Human Services as Complex Organisations*. SAGE, Thousand Oaks (CA, USA) – London 2010.<sup>2</sup>
- M. REISCH: General Themes in the Evolution of Human Services Administration. In: R. J. PATTI (ed.): *The Handbook of Human Services Management*. SAGE, Thousand Oaks (CA, USA) 2009<sup>2</sup>.
- W. M. REISINGER: Studying Russia's regions to advance comparative political science. In: W. M. REISINGER (eds.): *Russia's Regions and Comparative Subnational Politics*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2013.
- R. RIBOLDAZZI: Local Government Innovation in Italy and its Impact on Urban and Regional Planning with a Focus of Milanese Context. In: C. NUNES SILVA – J. BUČEK (eds.): *Local Government and Urban Governance in Europe*. Springer, Cham 2017.
- S. RIDDELL – E. WEEDON: Lifelong learning and the wider European socioeconomic context. In: S. RIDDELL – J. MARKOWITSCH – E. WEEDON (eds.): *Lifelong Learning in Europe. Equity and efficiency in balance*. The Policy Press, Bristol 2012.
- S. RIXEN: Pflegeversicherungsrecht. In: D. EHLERS – M. FEHLING – H. PÜNDER (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht. Band 2*. C. F. Müller, Heidelberg 2013<sup>3</sup>.
- RIXER Á.: Az orosz helyi önkormányzatok főbb jellegzetességei. In: FÁBIÁN A. (szerk.): *20 éves a magyar önkormányzati rendszer. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2011*.
- RIXER Á. – TÉGLÁSI A.: A sport igazgatása. In: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. CompLex, Budapest 2013.
- L. ROBINSON – M. R. GARDEE: Rapid appraisal in practice assessment: an example of work with Muslim youth in Scotland. In: C. WILLIAMS – M. J. GRAHAM (eds.): *Social Work in a Diverse Society*. Policy Press, Bristol 2016.
- J. ROELAND – N. DRUINE: Belgium. In: C. BROCK – W. TULASIEWICZ (eds.): *Education in a Single Europe*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2000.
- S. ROSE-ACKERMANN – P. L. LINDSETH – B. EMERSON: Introduction. In: S. ROSE-ACKERMANN – P. L. LINDSETH – B. EMERSON (eds.): *Comparative Administrative Law*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2017<sup>2</sup>.

- D. H. ROSENBLOOM – R. O’LEARY: *Public Administration and Law*. Marcel Dekker, New York 1996<sup>2</sup>.
- E. RÜEGG: *Die Schweiz*. In: H.-G. WEHLING (hrsg.): *Kommunalpolitik in Europa*. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln 1994.
- L. H. RYKKJA – P. LÆGREID: One-Stop-Shops for Social Welfare: The NAV Office in Norway. In: P. LÆGREID – K. SARAPUU – L. H. RYKKJA – T. RANDMA-LIIV (eds.): *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY) 2014.
- R. SAXENA – S. K. SAXENA: Preparing Children for Pandemics. In: S. K. SAXENA (ed.): *Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). Epidemiology. Pathogenesis, Diagnosis and Therapeutics*. Springer, Singapore 2020.
- S. SCHECH: Culture and development: contemporary debates and practices. In: G. H. FAGAN – R. MUNCK: *Handbook on Development and Social Change*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2017.
- E. SCHMIDT-ABMANN: Besonderes Verwaltungsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht: Zusammenwirken und Lerneffekte. In: F. SCHOCH (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. de Gruyter, Berlin 2013<sup>15</sup>.
- F. SCHWEGIER: Beratung im Rahmen der sozialen Pflegeversicherung. In: T. GAERTNER – B. GANSWEID – H. GERBER – F. SCHWEGIER – U. HEINE (hrsg.): *Die Pflegeversicherung*. de Gruyter, Berlin – Boston (MA, USA) 2014.<sup>3</sup>
- O. SEEWALD: Kommunalrecht. In: U. STEINER: *Besonderes Verwaltungsrecht*. C. F. Müller, Heidelberg 2006<sup>8</sup>.
- 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.
- D. SINDBJERG MARTINSEN: Governing EU health law and policy – on governance and legislative politics. In: T. K. HERVEY – C. A. YOUNG – L. E. BISHOP (eds.): *Research Handbook on EU Health Law and Policy*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2017.
- T. SKINNINGSRUD – B. BROCK-UTNE: Norway: Formal education and its role in education and development. In: T. SPRAGUE (ed.): *Education in Non-EU Countries in Western and Southern Europe: Education Around the World*. Bloomsbury Academic, London 2019.
- S. STERLING: Education in Change. In: J. HUCKLE – S. STERLING (eds.): *Education for Sustainability*. Earthscan, Abingon (UK) – New York (NY, USA) 1996.
- J. H. SVARA: The two worlds of elected mayors in the US: what type of mayor should cities choose? In: D. SWEETING (ed.): *Directly elected mayors in urban governance*. Policy Press, Bristol (UK) – Chicago (IL, USA) 2017.
- W. SWENDEN: Why is Belgian Federalism Not More Asymmetrical? In: F. REQUEJO – K.-J. NAGEL (eds.): *Federalism beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2016.
- SZABÓ A. E.: Kulturális igazgatás. In: LAPSÁNSZKY A. (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. CompLex, Budapest 2013.
- Z. SZENTE: Local Government in Hungary: A Creeping Centralisation. In: C. PANARA – M. R. VARNEY (eds.): *Local Government in Europe. The 'Fourth Level' in the EU Multilayered System of Governance*. Routledge, London (UK) – New York (NY, USA) 2013.
- Z. SZENTE: Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Ungarn. In: A. v. BOGDANDY – S. CASSESE – P. M. HUBER (hrsg.): *Handbuch Ius Europaeum Band V. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*. C. F. Müller, Heidelberg 2014.
- 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.
- A. TJELDVOLL: Quality of Equality? Scandinavian Education Towards the Year 2000. In: A. TJELDVOLL (ed.): *Education and the Scandinavian Welfare State in the Year 2000. Equality, Policy and Reform*. Garland Publishing, New York (NY, USA) – London (UK) 1998.
- B. TONHAUSER: Decentralisation at Crossroad: Territorial Reforms in Europe in Times of Crisis. In: S. GUÉRARD – A. ASTRAUSKAS (eds.): *Local Autonomy in the 21<sup>st</sup> Century. Between Tradition and*

- Modernisation / L'autonomie locale au 21<sup>e</sup> siècle. Entre tradition et modernisation.* Institut Universitaire Varenne, Lille 2016.
- M. TOPEL: *Renewing Traditional Community.* In: E. BEN-RAFAEL – Y. OVED – M. TOPEL (eds.): *The Communal Idea in the 21st Century.* Brill, Leiden – Boston (MA, USA) 2013.
- R. Topór-Mądry – Ł. Balwicki – I. Kowalska-Bobko – C. W. Włodarczyk: Poland. In: B. Rechel – A. Maresso – A. Sagan – C. Hernández-Quevedo – E. Richardson – E. Jakubowski – E. Nolte (eds.): *Organization and financing of public health services in Europe.* WHO Regional Office for Europe, Copenhagen 2018.
- S. TORRES – M. NUTTER – D.-M. FORD – Y. CHIU – K. CAMPBELL: *Critical Intercultural Communication and Practice: Applying Knowledge and Skills to Prevent Entry or Re-Entry of Children and Youth into State Care.* In: C. BROWN – J. E. MACDONALD (eds.): *Critical Clinical Social Work. Counterstorying for Social Justice.* Canadian Scholars, Toronto 2020.
- VALENTÉNYI-SZILÁGYI B.: *Önkormányzati humán közszolgáltatások ellátásához kapcsolódó vagyron.* In: HOFFMAN I. (szerk.): *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról.* HVG-Orac, Budapest 2016.
- VARGA K.: *A német oktatási rendszer.* In: TORGYIK J. (szerk.): *Oktatási rendszerek Európában.* Krónika Nova, Budapest 2009.
- VARJU M.: *A közszolgáltatási piacon történő állami szerepvállalás keretei az Európai Unió jogában.* In: HORVÁTH M. T. (szerk.): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai.* Dialóg – Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2014.
- VÖRÖS I.: *A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább...* In: GÁRDOS-OROSZ F. – LÖRINCZ V. O. (szerk.): *Jogi diagnózisok. A COVID-19 világjárvány hatása a jogrendszerre.* TK JTI – L'Harmattan, Budapest 2020.
- P. VINCENT-JONES: *Contractual Governance: A Social Learning Perspective.* In: P. VALKAMA – S. J. BAILEY – A.-V. ANTTIROIKO (eds.): *Organizational Innovation in Public Services. Forms and Governance.* Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 2013.
- A. C. VAN WAGENINGEN: *The Legal Constitution of Higher Education Policy and Governance of the European Union.* In: J. HUISMAN – H. DE BOER – D. D. DILL – M. SOUTO-OTERO (eds.): *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance.* Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 2015.
- M. WALTER: *Problems of Urban Planning in Warsaw.* In: U. ALTROCK – S. GÜNTNER – S. HUNING – D. PETERS (eds.): *Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States. From Adjustment to Reinvention.* Ashgate, Aldershot (UK) – Burlington (VT) 2006.
- M. E. WARREN: *Civil Society and Democracy.* In: M. EDWARDS (ed.): *Oxford Handbook of Civil Society.* Oxford University Press, Oxford 2011.
- E. WAYENBERG – F. DE RYNCK – K. STEYVERS – J.-B. PILET: *Belgium: A Tale of Regional Divergence?* In: J. LOUGHLIN – F. HENDRIKS – A. LIDSTRÖM (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy.* Oxford University Press, Oxford 2011.
- WÁGNER Zs.: *Kulturális politika.* In: KENDE T. – SZÜCS T. (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba.* Complex, Budapest 2011.
- W. R. WENDT: *Von der Verfahrensweise zum Gestaltungsprogram.* In: B. MICHAEL-SCHWARTZE (hrsg.): *„Modernisierungen“ methodischen Handelns in der Sozialen Arbeit.* VS Verlag, Wiesbaden 2010.
- E. WIEDERIN: *Österreich.* In: A. VON BOGDANDY – S. CASSESE – P. M. HUBER (eds.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band III. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen.* C. F. Müller, Heidelberg 2010.
- H. WOLLMANN: *Comparative Study of Public and Social Service Provision Definitions, Concepts and Methodologies.* In: H. WOLLMANN – G. MARCOU – I. KOPRIĆ (eds.): *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision.* Palgrave Macmillan, London (UK) 2016.
- H. WOLLMANN: *Provision of Public and Social Services in European Countries: From Public Sector to Marketization and Reverse – or, What Next?* In: S. KUHLMANN – G. BOUCKAERT (eds.): *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons.* Palgrave Macmillan, London 2016.



H. WOLLMAN – K. THURMAIER: Reforming Local Government Institutions and the New Public Management. In: K. MOSSBERGER – S. E. CLARKE – P. JOHN (eds.): *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford University Press, Oxford 2012.

### 3. Folyóiratcikkek

- T. I. AGARTAN – E. KUHLMANN: New public management, physicians and populism: Turkey's experience with health reforms. *Sociology of Health and Illness* 7/2019.
- G. AKERLOF: The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics* 3/1970.
- H. T. ANDERSEN: The emerging Danish government reform – centralised decentralisation. *Urban Research and Practice* 1/2008.
- A. ANDREOTTI – E. MINGIONE: Local welfare systems and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies* 3/2016.
- A. ANDREW – S. CATTAN – M. COSTA DIAS – C. FARQUHARSON – L. KRAFTMAN – S. KRUTIKOVA – A. PHIMISTER – A. SEVILLA: Inequalities in Children's Experiences of Home Learning during the COVID-19 Lockdown in England. *Fiscal Studies* 3/2020.
- BALÁZS I.: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam- és Jogtudomány* 2/2016.
- I. BALÁZS – I. HOFFMAN: Can (Re)Centralization Be a Modern Governance in Rural Areas? *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 1/2017.
- BALÁZS I. – HOFFMAN I.: Közigazgatási jog koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA Law Working Papers* 2020/21.
- H. BARTLETT – D. R. PHILLIPS: Ageing and aged care in the People's Republic of China: national and local issues and perspectives. *Health and Place* 3/1997.
- J. E. BENTON: Challenges to Federalism and Intergovernmental Relations and Takeaways Amid the COVID-19 Experience. *American Review of Public Administration* 6-7/2020.
- J. R. BLÖNDAL: Market-type mechanisms and the Provisions of Public Services. *OECD Journal of Budgeting* 1/2005.
- O. BRISEID: Reform in Upper Secondary Education in Norway: a retrospective view. *European Journal of Education* 3/1995.
- A. BROWN – J. FISHENDEN – M. THOMPSON – W. VENTERS: Appraising the impact and role of platform models and Government as a Platform (GaaP) in UK Government public service reform: Towards a Platform Assessment Framework (PAF). *Government Information Quarterly* 2/2017.
- I. BUSYGINA – M. FILIPPOV: COVID and Federal Relations in Russia. *Russian Politics* 2021.
- R. COMUNIAN – L. ENGLAND: Creative and cultural work without filters: Covid-19 and exposed precarity in the creative economy. *Cultural Trends* 2/2020.
- CSOKONAI-ILLÉS S.: Babits és a fogarasi sajtó, *Irodalomtörténeti Közlemények* 5/2006.
- D. DAMJANOVIC (2013): The EU market rules as social market rules. Why the EU can be a social market economy? *Common Market Law Review* 6/2013.
- G. DANIELE – A. F.M. MARTINANGELI – F. PASSARELLI – W. SAS – L. WINDSTEIGER: Wind of Change? Experimental Survey Evidence on the COVID-19 Shock and SocioPolitical Attitudes in Europe. *Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance Working Paper* 10/2020.
- DITZENDY K. A.: Társadalompolitika és közösségi művelődés: új kihívások - Vázlatok a közösségi művelődés új útjaihoz 2. rész. *Szín* 6/2012.
- P. DE LIMA – B. VENTELOU – R. HUGOUNENQ: Public Services and European Integration. *Public Finance and Management* 1/2005.
- A. DE RUIJTER – R. BEETSMA – B. BURGOON – F. NICOLI – F. VANDENBROUCKE: EU Solidarity and Policy in Fighting Infectious Diseases: State of Play, Obstacles, Citizen Preferences and Ways Forward. *CESifo Working Paper* 8222 (2020)
- F. EBINGER – S. KUHLMANN – J. BOGUMIL: Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies* 1/2018.
- M. ELRAN – C. PADAN – A. DOLEV: Emergency, Resilience and the Big City. *Strategic Assessment – Multidisciplinary Journal on National Security* 2/2020.



- G. Ó. ERLINGSSON – J. ÖDALEN – E. WÄNGMAR: How Coerced Municipal Amalgamations Thwart the Values of Local Self-Government. *Urban Affairs Review* 3/2020.
- G. ESPING-ANDERSEN: Ismét a Jó Társadalom felé? *Esély* 6/2006.
- FÁBIÁN A.: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. *Új Magyar Közigazgatás* 4/2016.
- M. D. FENYO: Literature and Political Change: Bp. 1908—1918, *Transactions of the American Philosophical Society* 6/1987.
- J. FITZ – B. BEERS: Education Management Organisations and the Privatisation of Public Education: a cross-national comparison of the USA and Britain. *Comparative Education* 2/2002.
- G. GIARELLI: The Governance of Resilience. How the Health Systems Have Coped with The Covid -19 Pandemic. *Culture e Studi del Sociale* 1/2020.
- E. GREGORI – A. PERINO: The Challenges of Social Work in the Management of Covid-19. *Culturi e Studi del Sociale* 1/2020.
- GRESZ M.: A betegutak sajátosságai Magyarországon. *Orvosi Hetilap* 9/2011.
- HAJDÚ J.: A szociális segélyezés pénzügyi ellátásai az EU tagállamaiban. *Acta Universitatis Szegediniensis. Acta Juridica et Politica*. 8/2004.
- F. HATTKE – H. MARTIN: Collective action during the Covid-19 pandemic: The case of Germany's fragmented authority. *Administrative Theory & Praxis*, 4/2020.
- J. HEALY: *The Care of Elder People: Australia and the United Kingdom*, Social Policy and Administration 1/2002.
- J. HARTLEY: Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management* 1/2005.
- Y. HEGELE – J. SCHNABEL: Federalism and the management of the COVID-19 crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination. *West European Politics* 5-6/2021.
- T. A. HERNANDEZ: The Consequences of the Austerity Policies for Public Services in the UK. *Studies in Social Justice*. 3/2021.
- S. P. HEYNEMAN: International Education: A Retrospective. *Peabody Journal of Education* 1/2000.
- HOFFMAN I.: A helyi autonómiák helye és szerepe a személyes jellegű szociális szolgáltatások szervezésében. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Ötvös Nominatae* 2010.
- HOFFMAN I.: A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai. *Új Magyar Közigazgatás* 1/2011.
- HOFFMAN I.: Az önként átvállalt (alternatív) feladatok szerepe a magyar önkormányzati rendszerben. *Közjogi Szemle* 2/2011.
- HOFFMAN I.: A városi kormányzás keretei a német nyelvű államokban. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Ötvös Nominatae*. Tom. XLIX. 2012.
- HOFFMAN I.: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? *Közjogi Szemle* 2/2012.
- HOFFMAN I.: Az önkormányzati (belső) szervezeti jog változásainak fontosabb tendenciái az elmúlt évtizedekben: a helyi demokrácia Székelye és a hatékonyság Kharüdisze között. *Új Magyar Közigazgatás* 2/2013.
- HOFFMAN I.: A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítése a jogi szabályozásokban. *Magyar Jog* 4/2015.
- HOFFMAN I.: A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztségviselőik) által ellátott feladatok főbb kérdései. *Magyar Jog* 2/2017.
- HOFFMAN I. – ASBÓTH M.: A helyi önkormányzatok helye és szerepe a közoktatási szolgáltatások szervezésében. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Ötvös Nominatae* 2011.
- I. HOFFMAN – J. FAZEKAS – K. ROZSNYAI: Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-municipal Associations in the last Decades. *Lex localis – Journal of Local Self-Governments* 3/2016.
- I. HOFFMAN – J. FAZEKAS – A. BENCSIK – B. I. BODÓ – K. BUDAI – T. DANCS – B. DOMBROVSZKY – 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.

- HOFFMANNÉ NÉMETH I. – HOFFMAN I.: Gondolatok a közszolgáltatásoknak a települések teherbíró képességéhez igazodó községi, mikrotérégi és kistérségi differenciált szervezéséről, néhány, a finanszírozást érintő javaslattal. *Magyar Közigazgatás* 8/2003.
- P. HOGGETT: New models of control in the public service. *Public Administration* 1/1996.
- HORVÁTH M. T.: Csendes fordulat. *Jogtudományi Közlöny* 4/2013.
- P. JAIN – P. JAIN: Sustainability assessment index: a strong sustainability approach to measure sustainable human development. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology* 2/2013.
- J. S. JIMENEZ—F. P. CHAPARRO—P. C. SMITH: Evaluating the introduction of a quasi-market in community care. *Socio-Economic Planning Sciences* 1/2003 1-2.
- JÓZSA Z.: A jóléti szolgáltatások decentralizációja Franciaországban. *Pro Futuro* 2/2017.
- P. KETTUNEN – H. HEINO – J. RASINKANGAS – J. S. JAUHIAINEN: Addressing Local Sustainability: Strategic Thinking in the Making. *Scandinavian Journal of Public Administration* 2/2020.
- F. KJELLBERG: Changing Values of Local Government. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 540 (July 1995)
- J. KRYSZKOWSKI: Social Services System in Poland. *IUC Journal of Social Work* 2004/2005.
- J. LEACH – B. MOON: Pedagogy, information and communications technology and teachers' professional knowledge. *The Curriculum Journal* 3/2000.
- C. LELIÈVRE: The French model of the educator state. *Journal of Education Policy* 1/2000.
- N. LENDVAI-BAINTON – D. SZELEWA: Governing new authoritarianism: Populism, nationalism and radical welfare reforms in Hungary and Poland. *Social Policy & Administration* 4/2020.
- T. LEVITAS: The Effects of the Suspension of Serbia's Law on Local Government Finance on the Revenue and Expenditure Behavior of Local Governments: 2007—2009. *IDG Working Paper* 5/2010.
- J. LOUGHLIN: The „Transformation” of Governance. *Australian Journal of Politics and History* 1/2004.
- C. McDONALD – G. MARTSON: Workfare as welfare: governing unemployment in the advanced liberal state. *Critical Social Policy* 3/2005.
- P. MAGARÒ: Schools and universities in the Italian Multi-level Governance System. *ELTE Law Journal* 2/2016.
- M. MEIER JÆGER – E. HOPPE BLAABÆK: Inequality in learning opportunities during Covid-19: Evidence from library takeout. *Research in Social Stratification and Mobility* Vol. 68. (2020) Article 100524
- M. M. MICHALAK – P. KLEDZIK: How many Instances in the Polish Administrative Procedure? Analysis of Normative Solutions in the Aspect of Procedures for Reviewing Decisions Issued by the Executive Bodies of Local Self-government. *Lex localis – Journal of Local Self-government* 4/2020.
- MIHÁLYI P.: Az egészségbiztosítás reformjának fogalmi keretei. *Esély* 5/2007.
- M. MÖLLÄRI: Regionalisation and competition – Finnish social and healthcare reform. *Public Goods & Governance* 1/2016.
- NAGY J.: A több biztosítóra épülő modell egészségügyi hatásai. *Esély* 4/1999.
- J. NEDEN – R. TOWNSEND – I. ZUCHOWSKI: Towards Sustainability in Australian Social Work Field Education. *Australian Social Work* 3/2018.
- S. PARK – C. S. MAHER: Government Financial Management and the Coronavirus Pandemic: A Comparative Look at South Korea and the United States. *American Review of Public Administration* 6-7/2020.
- PÁLNÉ KOVÁCS I.: Önkormányzatok és társadalompolitika. *Máltai Tanulmányok* 2/2021.
- M. PEETERS: Free Movement of Patients: Directive 2011/24 on the Application of Patient's Rights in Cross-Border Healthcare. *European Journal of Health Law* 1/2012.
- V. PREBILIČ – I. BAČLIJA: Dynamics of Administrative Capacity in Slovenian Municipal Administrations. *Lex localis – Journal of Local Self-Government* 3/2013.
- D. RAUCH: Central Versus Local Service Regulation: Accounting for Diverging Old-age Care Developments in Sweden and Denmark, 1980-2000. *Social Policy and Administration* 3/2008.
- M. ROBERTS: The Political Economy of the 2020 U. S. Presidential Election. *Class, Race and Corporate Power* 1/2021.
- G. ROTH—H. ROTHGANG: Die Auswirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes auf die Entwicklung der Heimatgelte. *Zeitschrift für Gesundheitswissenschaften* 4/1999.

- M. J. ROZELL – C. WILCOX: Federalism in a Time of Plague: How Federal Systems Cope With Pandemic. *American Review of Public Administration* 6-7/2020.
- A. D. SAGAR – A. NAJAN: The human development index: a critical review. *Ecological Economics* 1998.
- C. SAGERS: The Myth of „Privatization”. *Administrative Law Review* 1/2007.
- J. SAGLIE: Do party organizations integrate multi-level states? The case of the Norwegian Local Government Reform. *Regional and Federal Studies* 4/2020.
- P. SHARE – J. PENDER: Preparing for a Robot Future? Social Professions, Social Robotics and the Challenges Ahead. *Irish Journal of Applied Social Studies* 1/2018.
- S. SLIJEPEVIĆ: The Impact of Economic Crisis and Obstacles to Investments at Local Level. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 3/2018
- A. SRAKAR – E. KODRIČ-DAČIĆ – K. KOMAN – D. KAVAŠ: Efficiency of Slovenian Public General Libraries: A Data Envelopment Analysis Approach. *Lex Localis – Journal of Local Self-Governance* 3/2017.
- P. STUBBS – N. LENDVAI-BANTON: Authoritarian Neoliberalism, Radical Conservatism and Social Policy within the European Union: Croatia, Hungary and Poland. *Development and Change* 2/2019.
- P. SWIANIEWICZ: If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. *Local Government Studies* 2/2010.
- SZÜCS J.: Vázlat Európa három történelmi régiójáról. *Történelmi Szemle* 3/1981.
- M. P. THOMAS – S. TUFTS: Austerity, Right Populism, and the Crisis of Labour in Canada. *Antipode* 1/2015.
- TIIRINKI – L.-K. TYNKKYNNEN – M. SOVALA – S. ATKINS – M. KOIVUSALO – P. RAUTIAINEN – V. JORMANAINEN – I. KESKIMAKI: COVID-19 pandemic in Finland – preliminary analysis on healthsystem response and economic consequences. *Health Policy & Technology* 4/2020.
- 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.
- C. TORRES MARTIN – C. ACAL – M. EL HOMRANI – Á. C. MINGORANCE ESTRADA: Impact on the Virtual Learning Environment Due to COVID-19. *Sustainability* 2/2021.
- R. M VINER – S. J RUSSELL – H. CROKER – J. PACKER – J. WARD – C. STANSFIELD – O. MYTTON – C. BONELL – R. BOOY: School closure and management practices during coronavirus outbreaks including COVID-19: a rapid systematic review. *Lancet Child Adolesc Heal* 4/2020.
- H. WOLMAN: Comparing Local Government across Countries: Conceptual and Methodological Challenges to Building a Field of Comparative Local Government Studies. *Environment and Planning C: Politics and Space* 1/2008.
- S. WOOLHANDLER – D. U. HIMMELSTEIN: Paying for National Health Insurance – And Not Getting It. *Health Affairs* 4/2002.
- F. YANG – J. XU: Privacy concerns in China’s smart city campaign: The deficit of China’s Cybersecurity Law. *Asia and Pacific Policy Studies* 5/2018.

#### 4. Statisztikai elemzések, összefoglaló jelentése

- Compulsory education in Europe 2010/11*, European Commission, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, Brussels 2010.
- EUROPEAN COMMISSION: National Sheets on Education Budgets in Europe 2015. Eurydice Facts and Figures. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015.
- OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics: Concepts, Standards, Definitions and Classifications. OECD, Paris 2018.
- OECD: The Funding of School and Education. Connecting Resources and Learning. OECD Publishing, Paris 2017.
- Spanish Education System 1996* Ministerio de Educación y Cultura, Madrid 1996
- The role of the local authorities in the field of local social services. CoE, Strasbourg 2000.
- Eurostat *Statistics in focus*. 9. sz. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-13-009/EN/KS-SF-13-009-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-13-009/EN/KS-SF-13-009-EN.PDF) (letöltés ideje: 2018. március 12.)

dc\_2010<sup>25</sup><sub>22</sub>

Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00023&language=en> (letöltés ideje: 2021. 05. 12.)