

## Opponensi vélemény

Hoffman István: Humán közszolgáltatások és önkormányzatiság-átalakuló feladatok egy rohamosan változó rendszerben

című doktori értekezéséről

### A témaválasztás

Egy önkormányzatokkal foglalkozó közigazgatási jogásznak aligha lehetett volna időszerűbb és egyben rendkívül nehéz témát választani. Ahogy az értekezés címe fogalmaz, olyan témáról van szó, amelyik rendkívüli gyors és átfogó változáson ment át az utóbbi évtizedekben. Szintén már a cím utal arra is, hogy a témát a szerző az önkormányzatiság, mint területi irányítási modell dimenziójában tárgyalja. Ezzel a megközelítéssel teljesen egyet lehet érteni, hiszen az önkormányzati modell lényegi eleme, hogy milyen közfeladatok ellátását oldja meg. A szerző természetesen nem érinthette a helyi közszolgáltatások teljes körét, a humán közszolgáltatásokra korlátozódás azonban még mindig óriási terület, magába foglalva a jóléti, oktatási és kulturális szolgáltatásokat, amelyek valóban a helyi önkormányzati szerepvállalás klasszikus területei.

Összességében tehát a témaválasztás telitalálat, ami szakmai, tudományos értelemben és társadalmi hasznosságát tekintve is időszerű és fontos.

### Megközelítés, módszertan

A dolgozat bevezetése és a tézisek tartalmazza az általános célkitűzéseket és a módszertani megközelítést. A disszertáns célkitűzése, hogy értékelje a kiválasztott közszolgáltatások ellátásának változásait, szervezeti, szabályozási kereteit, alapvetően a közigazgatási jog és közigazgatástudomány fogalmai, módszertani keretei és eszközei segítségével. A dolgozat egészét elolvasva azonban egyértelmű, hogy a szerző tágabb dimenzióban, ahogy fogalmazott, interdiszciplináris, közpolitikai megközelítéssel elemzett, közigazgatás történeti, szociológiai, közgazdasági szempontokra is gyakran kitérve. Különösen értékesnek tartom az összehasonlító elemzést, ami egyáltalán nem könnyű ebben a szerteágazó témában, amelyet hatalmas szakirodalom értékel, elemez. Hoffman jellemzően közjogi megközelítése ennek ellenére ritka, nem is beszélve az elemzésbe bevont országok nagy számáról, és az elemzések mélységéről. Az összehasonlítás egyik legnagyobb erénye a dolgozatnak, bár néha inkább példálózó módszerrel, illetve nem mindig sikerült ugyanazon országok összehasonlítása, ami nyilvánvalóan nem is várható el, ilyen terjedelmű adathalmaz esetében, illetve sok esetben nyilván hiányoztak információk.

### A dolgozat fejezetek szerinti értékelése

Az **első fejezet** jelöli ki az elméleti kereteket, az összehasonlító közigazgatási jogtudomány diszciplináris sajátosságaival kezdve, majd fókuszálva a helyi közszolgáltatások szervezésére vonatkozó tetemes szakirodalomra. Hoffman nemcsak mennyiségi értelemben végzett el nagy munkát, de imponáló felkészültségének bizonyítéka az is, ahogyan bemutatja a különböző diszciplináris megközelítések sajátosságait. Az elemzés egyik fontos kérdésfeltevésének tartom az összehasonlító önkormányzati jog

fogalmának tisztázását, miután a burjánzó összehasonlító szakirodalom meglehetősen nagyvonalúan kezeli az önkormányzati jog határait, megmaradva többnyire az alkotmányos jogállás és a feladatkör keretei között. A szerző hangsúlyozza a rendszerek működésének összehasonlítását, ez tette lehetővé az elemzések kiterjesztését az önkormányzatokon kívüli szereplőkre, ami különösen a közszolgáltatások szervezésében döntő fontosságú. Nyilvánvaló, hogy a működési feltételek, eredmények összehasonlító vizsgálata magával hozta az interdiszciplináris szemléletet, és olyan iskolák elméleteinek, módszertanának a bevonását is, mint a New Public Management, vagy az urban studies. A dolgozatban a közigazgatástudományi elemek mellett a közpénzügyi, közgazdaságtani szempontok szerepelnek hangsúlyosan, ami megkönnyítette az olvasó dolgát a hangsúlyok, trendek azonosításában.

A feladat, illetve működésalapú megközelítés szerepét nem vitatom, csak megjegyzem éppen ez a vonás teszi nagyon nehézé az összehasonlítást, hiszen a feladatrendszer akár egyedileg is, országokon, modelleken belül is differenciálódik. Hoffman azonban sikeresen oldotta meg a feladatot, egyrészt az ágazati jogi szabályozás gondos elemzésével, másrészt a jogon kívüli, túli elemek értékelésével.

A fejezet részletesen kitér a helyi humán közszolgáltatások elemzésében alkalmazott modelleket megindokolva az általa választott megközelítés/modell előnyeire. Kiemelendő, hogy Hoffman nem egyszerűen a közszolgáltatási és önkormányzati modellsajátosságokat vizsgálja, hanem azok általános társadalmi, gazdasági, kormányzati közeget, kontextusát is.

Különösen örültem, hogy a szerző külön foglalkozott a térszerkezet meghatározó szerepével, bizonyítva, hogy nem idegen tőle a tértudományi megközelítés, a mérethatékonyság, a térben koncentrált vagy decentralizált modellek értelmezése. Ez a szempont végig kíséri valamennyi közszolgáltatás vizsgálatát. A szerző, ígéretéhez híven, külön tárgyalja a nagyobb, releváns közpolitikai iskolákat, amelyek visszaköszönnek a későbbi fejezetekben, de jól látja, hogy az egyes modellek, divatok hátrányos következményekkel is jártak éppen a helyi mozgástér alakulásában.

Összességében a fejezet hatalmas munkát, imponáló szakirodalmi tájékozottságot tükröz. Legfeljebb annyi kritika említhető, hogy az alfejezetek nagy száma, néha túlfogalmazott címezése rontotta az áttekinthetőséget. Felhozható ellenérvként a szakirodalom és a megközelítések hatalmas mennyisége és sokszínűsége, de talán összefoglaló táblázatokkal, ábrákkal áttekinthetőbbé válna az elméleti háttér, ami különösen az oktatásban jelentene segítséget.

A **második fejezetben** a disszertáns a humánközszolgáltatások fogalmát, körét mutatja be, nem csak érintve a számtalan megközelítést, hanem csoportosít, kritikailag értékeli, követi az átalakulási trendeket is. A szerző gazdag szakirodalmi források alapján, részletekbe menően mutatja be a legkülönbözőbb diszciplináris megközelítéseket és korszakokat, régiókat, országokat, állammodelleket és korszakok között tallózva. Ez a megoldás kétségtelenül hiteles, árnyalt képet rajzol fel, de azzal a veszéllyel jár, hogy a szelektálás kényszere miatt nem kapunk átfogó képet. Talán bizonyos teoretikus modellek szintetizálásával, vagy esetleg a térségi azonosságok kiemelésével lehetne a rendkívül tarka, bonyolult tudományos elméleti és közpolitikai rengetegben „rendet vágni”, hogy a szerző az elemzései szempontjából leginkább releváns sajátosságok kapjanak hangsúlyt. Elismerem, hogy egy ilyen hatalmas, összetett és interdiszciplináris megközelítést igénylő téma esetében nagyon nehéz a hatalmas ismeretanyagot strukturálni.



Kifejezetten nagyon értékes szintézis az áttekintést segítő záró alfejezet a humán közszolgáltatások előtt álló legfontosabb kihívásokról (globalizáció, előregedés, fenntarthatóság, technikai innovációk), , ami igazolja, hogy a szerző letisztult rálátással és szakmai biztonsággal kezeli a téma rendkívül bonyolult, szerteágazó ismeretanyagát.

A **harmadik fejezet** az önkormányzati közszolgáltatás szervezés világára koncentrálna. A fejezet elején kifinomult jogdogmatikai elemzést végez el a disszertáns az önkormányzatok által ellátott feladatok tekintetében, ami azért üdvözlendő, mert, mint említettem, gyakori a nemzetközi szakirodalomban, hogy elhanyagolják a szolgáltatás szervezés tényleges jogszabályi, közjogi hátterét, bizonytalan fogalmakkal operálva. Hoffman elemzése rámutat az önkormányzati saját, kötelező és önként vállalt, valamint az állam által átruházott feladatok közötti jogi szabályozási distinkciók következményeire. A szerző kitér arra is, hogy az államszerkezeti, a kormányzati szinteket érintő alkotmányos szabályozási megoldások védik vagy éppen nem védik a helyi önkormányzati közszolgáltatási feladatok körét, tényleges alakulását. A többszintű, többretegű kormányzási rendszer, a regionalizáció, a szövetségi államszerkezetek tárgyalása feltárja az okokat, hogy miért félrevezető a kormányzat alatti szint egységes fogalmának alkalmazása.

A dolgozat **második része** tárgyalja a humán jóléti közszolgáltatások egyes ágazatait. Már a bevezetésben felvillantja a szerző, hogy milyen jelentős szemléleti, ill. modellváltozások következtek be, amelyek az egyes nemzeti változatok specialitásain is keresztül is érvényesülnek. Az elemzés tehát térben és időben is összehasonlít, ami előrevetítette a vállalkozás léptékét.

A *szociális gondoskodást* bemutató fejezet saját szerkesztésű táblázattal kezdődik, bemutatja milyen különbözőek az uniós tagállamok az önkormányzati szerepvállalás szempontjából. Ez a megoldás frappáns bevezetés a következő, országcsoportok illetve modellek szerinti alfejezetekhez, előrevetítve a skandináv jóléti államok kiugró szociális szerepvállalását a kelet-közép-európai vagy a mediterrán országokhoz képest. A számok mögött nyilvánvalóan nemcsak az állam, illetve társadalmi modell, hanem az önkormányzati decentralizáció mértéke is magyarázó elem. A szerző maga hívja fel a figyelmet a szakpolitikai kontextus és az önkormányzati szerepvállalás közötti fontos összefüggésre, rámutatva, hogy a magas rászorultsági alapú szolgáltatások maguk után vonják a magasabb önkormányzati szerepvállalást.

Az egyes országcsoportok, illetve modellek precíz, lényeglátó, jogdogmatikai összehasonlító elemzésekkel, néha példákkal is színezett bemutatása után az önkormányzati típusok, léptékek, szintek mentén tipizálva ismerhetjük meg az egyes önkormányzati modellvariánsokat. Az elvégzett munka mennyisége és a szerző szakmai, rendszerező, jogdogmatikai tudása rendkívüli elismerésre méltó, amit nem kisebbít az, hogy néha túl is terjedt a tipizáláshoz szükséges szabályozási részletek és esetek, országok körén. Különösen értékesnek tartom a szerző elemzését a társulások rendszerekről, rámutatva arra, hogy a méretgazdaságosság és a decentralizáció együttes előnyeinek igazán tiszta, működőképes megoldása még bőven ad feladatot a közigazgatástudománnyal foglalkozók számára.

Teljes egészében osztom a szerző véleményét a centralizált és decentralizált rendszerek előnyei és hátrányai kérdésében, méltányolva azt is, hogy a modellek, csoportosítások precíz bemutatása ellenére kiemeli a nemzeti specialitásokat, és mindig kitér a közszolgáltatási feladatellátás nemzeti kormányzási összefüggéseire. Ez a holisztikus szemléletmód áthatja az egész dolgozatot. A szerző itt is

és a dolgozat egészében következetesen kiemeli a finanszírozás jelentőségét. Fontos kiindulópontja, hogy a forrásmennyiség döntő szerepet játszik, s ebben erős törésvonal tapasztalható. De nem csak a források mennyisége, hanem allokálásának módja tekintetében is megjelentek alternatív megoldások, átrendeződnek a szereplők és szintek, az öngondoskodás elemei erősödnek. Felmerül a bírálóban az aktualizáló kérdés, vajon a legfrissebb magyarországi változások a szociális gondoskodás tekintetében ezekhez a trendekhez hogyan kötődnek?

A szociális gondoskodásról szóló záró fejezet az Európai Unió szerepéről rámutat azokra a direkt és indirekt eszközökre, amelyeknek hatása van a tagállamok jóléti gondoskodási rendszerére. Ezt a logikát és szerkezetet követi Hoffman a későbbi fejezetekben tárgyalt ágazatok esetében is. Nagyon meggyőzőek a tárgyalt szempontok, az alapjogi szabályozástól, a nyitott koordináción át, a konkrét támogatási rendszerekig és elgondolkodtató a szerző konklúziója, hogy az Unió ellentétes törekvései ellenére a szegényebb tagállamokban a jóléti gondoskodásra fordított források aránya nagyobb arányban csökken. A későbbi uniós vonatkozású fejezetek is azt igazolják, hogy a humán közszolgáltatások terén az EU befolyása lényegesen kisebb a tagállami kormányzatokénál, ami alapvető hatással van az egyes országok önkormányzati szerepvállalására is. Tehát ha érzékelhető is bizonyos konvergencia, a nemzeti sajátosságok érvényesülése domináns maradt, s a közszolgáltatások prizmján keresztül a szolidáris Európa, mint elv vagy cél, elhalványulni látszik.

Ennek fényében kap különös jelentőséget a szerző figyelmeztetése, hogy minden recentralizációs törekvés ellenére, a nemzeti jóléti rendszerek mulasztásainak végső korrekciója az önkormányzatok missziója, függetlenül attól, hogy az önkormányzatok milyen pozíciókat birtokolnak. A többszintű kormányzás rendszerében ezek a hangsúlyok, hatalmi, befolyási viszonyok különösen a humán közszolgáltatások esetében igazolják hosszútávlatban az önkormányzatok jelentőségét.

Az *ötödik fejezet* az egészségügyi ellátással foglalkozik. Az elemzés, hasonlóan a korábbi szolgáltatási területhez, közjogi fogalomtisztázással, illetve átfogó helyzetkép felvázolásával kezdődik, amelyben helyet kap a finanszírozás is, és annak hangsúlyozása, hogy ebben az ágazatban a piaci szereplők és a verseny szerepe is értelemszerűen nagyobb.

Az önkormányzati egészségügyi feladatellátást logikus szempontrendszer szerint mutatja be a szerző, kitérve a térszerkezeti, szervezeti, intézményi sajátosságok ismertetésére is. Újfent kiemelendő a nemzetközi összehasonlításhoz használt rendkívül nagymennyiségű szakirodalom és forrás, ami önmagában is hozzáadott érték.

Értelemszerűen a pandémia az egészségügyi ellátás szempontjából különös figyelmet kapott a dolgozatban. A szerző rámutatott arra, hogy az általánosságban is jellemző recentralizációs folyamatok felerősödtek, a pandémia különösen a decentralizált ellátórendszereket tolta a centralizáció irányába. Említést tesz a disszertáns a nemzetközi szervezetek szerepvállalásáról is, amelynek a pandémia idején fellépő problémái nem feltétlenül átmeneti zavarként értelmezhetőek. Nem vág bele a szerző annak tárgyalásába, hogy a kormányzati szintek közötti konfliktusok növekedése már a pandémia előtt is jellemző volt, miközben ez mutatja, hogy a nemzetközi szervezetekkel szembeni nemzeti kormányzati bizalmatlanság, a szuverenista törekvések a közszolgáltatások vonatkozásában a jövőben jelentős hatást gyakorolhatnak.



A dolgozat *harmadik részében* kerül sor a legtágabb értelemben vett kulturális közszolgáltatások rendszerének elemzésére, beleértve az oktatást is.

A főbb centralizált, decentralizált, vegyes közoktatási modellek bemutatását követően mutatja be a szerző az önkormányzati szerepvállalás sajátosságait, természetesen újfent nemzetközi összehasonlító jelleggel. Ebbe a fejezetbe került a közoktatás általános fogalmi, tartalmi elemzése is, amelyet talán jobb lett volna a fejezet elejére tenni. Az önkormányzati feladatellátás tárgyalása során a szerző részben visszatér a már bemutatott általános modellekhez, szempontokhoz. Az ismétlés elkerülhető lett volna a fejezet másként tagolásával, ami segítette volna az olvasót a rendkívül tömény információhalmaz áttekintésében, még akkor is, ha az önkormányzati fókusz természetesen felvetett speciális elemzési szempontokat is.

Szellemes címet adott a szerző a kulturális közszolgáltatásokat elemző fejezetnek, rámutatva a kulturális funkciók összetettségére, „keresztutas” jellegére, és arra is, hogy mennyire tagolt szektorálisan ez a terület, magába foglalva állami, önkormányzati, piaci és civil szereplőket, nagyon különböző területi mintázatokban.

A *hetedik fejezet* zárja a dolgozat harmadik részét. A felvezetés már szemlélteti azt a konklúziót, hogy egyes közszolgáltatási területek és modellek a számtalan eltérés ellenére bizonyos konvergenciát mutatnak az önkormányzati szerepvállalás globális visszaszorulásában. Az alfejezetek ezt az általános következtetést bontják, árnyalják különböző országcsoportok, régiók szemléltetésén keresztül.

Nagyon értékes a dolgozat egészen keresztülívelő logika, amit a szerző követett, keresve az összefüggéseket az adott közszolgáltatási modellek és az önkormányzati szerepvállalás között, mint ahogy az adott ország önkormányzati rendszerének is jelentős hatása van magukra a szakpolitikákra és a feladatmegosztásra. A konklúzió további értéke, hogy kronológiai trendekbe is rendezi a felhalmozott információkat, rámutatva, hogy nincsenek örökérvényű megoldások, a közszolgáltatások szervezésében erős a reformkényszer nemcsak a külső kihívások, feltételek változása nyomán, hanem a társadalom változó igényeihez is igazodva. Elvégez a disszertáns egy regionális csoportosítást, bár többször jelezve a kivételeket, vagy kakukktojásokat. Egyetértek azzal az állítással, hogy például a kelet-közép-európai országok nem homogének és sok tekintetben osztoznak a déli országok jellemzőivel. Sajnos abban is egyet lehet érteni, hogy a korábban jellemző konvergencia Európában is gyengülni látszik, felerősödnek a különbségek az északi és déli régiók között.

### **Formai jellemzők**

Miközben a dolgozat szakmai értelemben, szakirodalmi megalapozottságát, a szerző tudását, felkészültségét illetően nagyon értékes, hatalmas munka, formai szempontból tehetők kritikai megjegyzések. A szövegben viszonylag sok elütés, egyeztetési baki van, ezek kis munkával korrigálhatóak. A fogalmi pontosságra törekvő mondatfűzések néha bonyolultak, ami persze a műfaj okán megbocsátható, de nehezíti a szöveg megértését.

A dolgozat szerkezete logikus, de véleményem szerint túltagolt, a címek precízen visszatükrözik a tartalmat, de emiatt gyakran túl hosszúak. A részekre és fejezetekre tagolás megfelelő, de nehezen átlátható az alfejezetek, felsorolások megjelölése. A szerző a bevezető részekben többször előrevetít olyan állításokat, amelyekre később visszatér, s ezzel ismétlésekbe bonyolódik. Kétségtelen, hogy a

rendkívül tömény információmennyiség megemésztéséhez a szemléleti elemek kiemelése, az általánostól a konkrét felé közelítés módszere célravezető, amit a szerző, mint egyetemi oktató természetszerűen fontosnak tartott.

Miközben a szerző többnyire kitér a magyar sajátosságok bemutatására, mégis szerencsésebb lett volna egy külön fejezetet szánni a magyar helyi közszolgáltatási rendszer értékelésének, éppen a nemzetközi összehasonlítások tükrében.

A dolgozat többségükben a szerző által szerkesztett ábrái, táblázatai nagyon értékesek, szemléltetőek, a doktori mű egyik fontos hozzáadott értékét jelentik. Kiemelendő a szakirodalom és az adatok nagyon korrekt kezelése, megjelölése, sőt annak a ténynek a közlése is, ha a témában a szerzőnek születtek már publikációi. Ez nyilván nem hátrány, hanem előny, mint jelen esetben, amikor összességében sikerült az egyes fejezeteket logikus, koherens egésszé formálni úgy, hogy az egyes részek önálló életre is képesek.

### **Összegzés.**

A doktori mű mögött hatalmas kutatómunka áll, önmagában a feldolgozott információk okán rendkívül értékes tudományos hozzájárulásnak tekinthető. A szerző konzekvens módon követi a maga által jól kiválasztott elemzési szempontokat, így lehetővé teszi az ágazatok, földrajzi dimenziók, szervezeti és közpolitikai modellek összehasonlítását. Ennek ellenére nem könnyű a rendszersajátosságok, a tartósan bizonyuló trendek, összefüggések kihámozása az aprólékos elemző, leíró részekből.

A dolgozat egészének értékelése során nem kerülhető meg a dilemma, hogy vajon megfelelő logikát, szerkezetet választott-e a szerző az elemzéseikhez. Ilyen mennyiségű adat, információ, ennyire változatos és összetett téma, ilyen szélességű, interdiszciplináris módszereket alkalmazó nemzetközi összehasonlítás esetén ez a feladat szinte megoldhatatlan. Egyetértek a szerzővel, amikor maga is megkérdőjelezi, hogy azonosíthatóak-e tartós és világosan megkülönböztethető modellek, amelyekkel egyértelműen lehet osztályozni, országcsoportokat alkotni, korszakokat elhatárolni.

A dolgozat egyik nagyon fontos kérdése, vajon melyik közszolgáltatási kormányzási modell képes leginkább az egyenlő és méltányos hozzáférés biztosítására. A szerző érvelése és nemzetközi példái rámutatnak arra, hogy milyen nehéz erre a kérdésre választ adni, sőt egyértelmű az üzenet, hogy egységes modell követésére nem érdemes törekedni. Fontos elméleti tanulsága a dolgozatnak az is, hogy a modellezésnél, illetve az egyes szakpolitikai kihívásokra adandó válasz keresésénél sem lehet kizárólag a szakpolitikai racionalitást követni.

Külön üdvözlöm azt, hogy a szerző nagy figyelmet szentelt az Európai Unió szerepének, ezzel a szisztematikus szemponttal a nemzetközi összehasonlító munkák körében is kiemelkedő munkát alkotott. Ugyancsak újdonság értékű, hogy a szerző többször kitért a járvány hatásaira, amelyek úgy tűnik, hosszabb távon is érvényesülnek és általánosabb következtetések levonására is alapot adnak, rámutatva, hogy nem kivételes, nem csak átmeneti feladatot jelentenek a katasztrófa helyzetek a kormányzatok számára.

Összességében a doktori mű elméleti és empirikus szempontból is nagyon széles spektrumot fog át, saját kutatásokat is tartalmaz, és óriási szakirodalmi információt dolgozott fel. A szerző hatalmas tárgyi

tudása, szintetizáló képessége alapján világos rendszerbe foglalt tudományos művet alkotott, amely alapján fenntartás nélkül javaslom a doktori cím odaítélését.

2023. 01. 16.



Pálné Kovács Ilona