

## Bírálat

**Hoffman István:**

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

*Különös tekintettel a jóléti, valamint az oktatási és kulturális közszolgáltatásoknak az Európai Unió tagállamaiban és egyes más (jóléti) államokban lezajlott változásaira a 20. század utolsó harmadától napjainkig*

**című MTA doktori művéről**

### I.

Közszolgáltatások–humán közszolgáltatások–önkormányzatiság fogalomkörében mozog Hoffman István akadémiai doktori disszertációja. Rendkívül tágas ez a témakör, hiszen az értékelni célzott humán szférába legalább olyan nagy tevékenységi körök tartoznak, mint az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátások és a közösségi kulturális feladatok. Mindegyik ágazat esetében az a megközelítési nehézség, hogy a vonatkozó közfeladatok köre csak részben önkormányzati, a többinek megoldása a köz- vagy a magánszektor más dimenzióiban és szintjein zajlik.

Való igaz, roppant változó a terjedelem és a tartalom, ami a különböző országokban az elemzett körbe tartozik. Mindegyik elemnek megvan a maga külön, adott esetben önmagában is széttartó fejlődési útja. Talán egy közös pont van, ami az állami szerepek változása általában a huszadik század utolsó évtizedei és az új évezred első dekádjai között lezajlik a szemünk előtt. A globális piacgazdaságban mára ismét aktívabb lett a kormányzati beavatkozás. Az sem mindegy, hogy az ilyen irányú változás különböző szinteken zajlik. Az egyes országok központi államigazgatása szerepeit kiegészítik az integrációs fórumok vagy dekoncentrált feladatellátási egységeik működése, illetve a különböző szintű helyi-területi önkormányzatok. Közülük az utóbbiról mondható egyedül kétséggel, hogy az állami szerepek alakulása folytán nem feltétlenül bővülő portfólióval kerülnek ki a zajló átalakulásokról.

Ráadásul az egyes ágazatcsoportokban előttünk álló folyamatok országonként sem feltétlenül azonos irányúak és intenzitásúak, továbbá a decentralizációval magával sem egyformán illeszkedők vagy párosíthatók. Ebben a helyzetben az összehasonlítás nem egyszerű, ahogy mondani szokták folyamatosan mozgó célpontra kell löni a mértékadó általánosítás megtalálása érdekében.

### II.

Hoffman István „*Humán közszolgáltatások és önkormányzatiság – átalakuló feladatok egy rohamosan változó rendszerben*” című MTA doktori értekezése a következő alcímmel is kiegészül: „*Különös tekintettel a jóléti, valamint az oktatási és kulturális*

*közszolgáltatásoknak az Európai Unió tagállamaiban és egyes más (jóléti) államokban lezajlott változásaira a 20. század utolsó harmadától napjainkig”.*

A) Az MTA Doktori Szabályzata szerint a hivatalos bíráló bírálatában részletesen értékeli a doktori mű tudományos eredményeit, annak újdonságát, érdemeit és hiányosságait, valamint azt, hogy a munka hiteles adatokat tartalmaz-e. Ennek alapján tételesen nyilatkozik arról, hogy a mű mely téziseit fogadja el új tudományos eredményként. A továbbiakban a hivatalos bíráló által értékelendő ezen szempontok szerint haladva először átfogó értékelő megállapításokat teszek.

1. A mű tudományos eredménye a helyi és területi önkormányzatok humán szolgáltatási tevékenységének közigazgatástudományi elemzése a 20. század utolsó harmadától kezdődően a jelen időszakig. Megállapítható, hogy a kirajzolódó kép jelentősen diverzifikált. E helyzet feltárása, értelmezése, a változás elemzése elismerésre érdemes teljesítmény.

2. Újdonságnak tekinthető a folyamatszerűség érzékeltetése. A nagy elosztási rendszerek helyi kormányzati szinttel való kapcsolata, a közöttük lévő interdependens viszony, illetve együttesüknek a centralizációs törekvésekre adott válaszkísérletei érdemes témái a tudományos kutatásnak.

3. A vizsgálat önmeghatározása szerint elsősorban a jogtudomány, azon belül is szervezeti jog módszerei mellett az igazgatástudományi módszertanra épít. Értékes ugyanakkor a komplex közigazgatástudományi megközelítés, ami a szűkebb értelemben vett jogtudományi, normatív szemléletet meghaladóan többféle társadalomtudományi módszer alkalmazását ötvözi. Így összességében is egy, a normatívától jelentősen eltérő, annál sokkal összetettebb kép kialakítása válik lehetségessé.

4. A disszertáció a rendkívül szerteágazó résztémákat képes egységben kezelni. A szerkesztés racionális, a szükséges kiemelések a téma mederben tartása érdekében teljes mértékben indokoltak. Van azonban némi határozatlanság a tárgy célzott lehatárolását illetően, amit a kétsoros cím és a háromsoros alcím már előre, de mint az olvasás során kiderül, híven mutat. A változásról magáról szól a munka, de középpontjában az önkormányzatok szerepének alakulása áll. Mégpedig abban az értelemben, hogy a humánszolgáltatási feladataik átrendeződése tükrében a mozgások hogyan értelmezhetők.

A használt terminológiát illetően érdemes pontosítani, hogy a helyi-területi önkormányzatokról, melyek nevezhetők helyi önkormányzatoknak átfogó értelemben is, van szó. Jelen esetben ez figyelmet érdemlő pontosítás, hiszen a humánszolgáltatásokban az ágazati önkormányzatiságnak szerepe van, intézményesen pedig a világban ez érdemi jelentőségű is. Általában véve az ellátást nyújtókat, az igénybevevők csoportjait, a szolgáltatásban érdekeltet együtt vagy külön magában foglaló közösségi képviselői vagy részvételi formák szintén önkormányzati alakulatok, csak éppen nem az állam részei, miként az önálló hatalmi ágat alkotó helyi önkormányzatok. Az iskolákhoz, a szociális intézményekhez, az egészségügyi ellátáshoz kötődő életmód közösségek, csoportok testesítik meg egy sokszínű hálózat elemeit. Lehetnek ezek is területi alapon szervezettek, miként az iskolaszékek, az egészségügyi tanácsok, a különböző szakterületi egyesületek, alapítványok, NGO-k és így tovább. Lényeges tehát annak megállapítása, hogy a dolgozatnak a tárgya a helyi átfogó felelősségű önkormányzatok helyzetének követése a nagy ellátórendszerek feladatellátásához való viszonyuk alakulását illetően.

5. A dolgozat hiteles és saját kutatási feldolgozáson alapuló eredményeket tartalmaz. Számos különböző projektrésztétel, munkakapcsolat alapján készültek a résztémák fejezetei. A szerző a szerteágazó témakör területein sokféle előzménnyel, tapasztalattal, nemzetközi áttekintés képességével rendelkezik.

B) A bíráló további kötelessége szerint a mű tudományos megállapításairól tételesen az alábbiak szerint nyilatkozom. A doktori értekezés tézisei II. pontjában szereplő, az összefoglaló állításokat veszem ekként alapul.

6. Az első tézis a az önkormányzatiság „elvékonyodását” emeli ki szemben a centralizáció különböző formáinak előre törésével a különböző humán szolgáltatási rendszerekben. Eszerint a folyamatosan változó rendszereket olyan kihívások, elsősorban különféle válságok érték, amelyek a központosítási tendenciák erősödését hozták, azaz összességében az önkormányzatiság globális visszaszorulása figyelhető meg.

Az egyik modellválaszt az értekezés a nyugat- és észak-európai államokra nézve határozza meg jellemzőként, ahol a különböző reformok részben felülről indultak, s elsődleges céljuk a modernizálás volt. A területi szolgáltatások körében az idetartozó államokban a különféle reformok elsődlegesen az önkormányzati lépték átalakítását tűzték ki célul. Nagyobb ellátási egységek kialakítására törekedtek, ám azokat az önkormányzati rendszeren belül végezték el. Az önkormányzati humán szolgáltatások decentralizáción belüli koncentrálására került sor. Mindez az urbanizációval, a szakmai ellátás technológiája igényével, illetve az informatikai forradalommal volt indokolható.

A másik modellválasz a dél-európai, valamint a kelet-közép-európai államokra érvényes a disszertáció szerint. A költségvetési kiadások csökkentése, főleg a 2008–2009. évi gazdasági válság miatt, továbbá ennek ellenére az Európai Monetáris Unió által kialakított monetáris és fiskális követelményrendszer konvergenciakritériumai teljesítése érdekében erőteljes költségvetési megszorításokat hajtottak végre. Ellentétben az észak- és nyugat-európai megoldásokkal a szolgáltatások közvetlen államigazgatási megszervezését preferálták, azaz centralizációra, a korábban önkormányzati közszolgáltatások részleges „államosítására” került sor.

Opponensként lényegében egyet lehet érteni ezzel az állítással. Némi pontosítás lehet azért indokolt. A humán szolgáltatások szempontjából az a kategorizálás célszerű Európára nézve, amelyik a „nyugat” északi és déli része között különböztet. Az előbbi részre jellemzőek hagyományosan az ún. integrált (nagy méretű, nem a településhatárokhöz, hanem az egységes kapacitásokhoz igazodó) önkormányzatok. A vizsgált tárgy szempontjából ez azért érdekes, mert az oktatás, egészségügy, a szociális szakellátások megszervezése igényli a megfelelő erőforrások telepítését. Jellemzően tehát a nagyobb kapacitású önkormányzati egységek tudják ellátni e feladatokat. A „nyugat” déli részére viszont az elapózott (a még oly kis települési egységre épített decentralizációs) modell jellemző. Klasszikus példája a francia község (commune) rendszere, amelyik eleve kis kapacitású. A költségigényesebb humán szolgáltatások ezért tradicionálisan nem is helyi, hanem államigazgatási szerpként vannak tételezve. A demokratikus kontrollt azonban nem feltétlenül nélkülözik ilyen körülmények között sem, mert az ágazati önkormányzati formákon és más módokon keresztül érvényesül.

Az értekezés e tézisének felosztása tehát az alapállításhoz képest nem tűnik eléggé pontosnak. A földrajzi értelemben vett nyugat nem teljesen homogenizált Észak-Európa országaival. A dél-európai államok Kelet-Közép-Európával való párosítása pedig annyiban aggályos, hogy a francia modellhez igazodó széttagolt rendszerek a tágabb értelemben vett nyugat déli típusához sorolhatók.

Mindez a téma szempontjából a helyi önkormányzati kapacitásképeség oldaláról nézve releváns. Az önkormányzati feladatellátást illető centralizáció nyilván akkor állítható, ha a decentralizáción belül eredetileg volt egyáltalán mértékadó humán szolgáltatási kapacitás. Ha azok jó részét, különösen az intézményfenntartást, eleve államigazgatási szervezésben végezték, akkor a centralizáció megnyilvánulásait másképp, azaz nem a helyi önkormányzatok összefüggésében kell azonosítani.

7. A második tézis kérdőjeles a szerzői megjelölés szerint. Lényege a „kinyíló olló” a közszolgáltatások színvonalában a centrum és a félperiféria országai között. A nyugat- és észak-európai országok jóléti rendszerei a huszadik század második felétől bővülést hoztak az önkormányzati feladatellátásban is. A továbbiakban az említett, állami körben történő súlyeltolódás következett be.

Az értekezés állítása szerint ezzel szemben a dél-európai államokban a 20. század végén induló konvergenciafolyamatok megszakadtak a 21. század elején, elsősorban a 2008/2009-es gazdasági válsághoz kötődően. Az erősödő integráció egyfajta divergenciafolyamatot indított el. A kelet-közép-európai (és részben a balti) rendszerváltó államok tekintetében ugyanez okot diagnosztizálja a szerző, hasonló következményekkel. A nyugati centrum jóléti rendszerei ennek alapján 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,

A tézissel egyet lehet érteni. A téma összefüggésében kiegészítést talán annyiban igényel, hogy a helyi önkormányzati relevancia ebben a válság okozta hatás reagálásában hogyan és hol jelölhető ki.

8. Harmadik tézisként a „Modellek (?)” cím értelmezhető, amit akként fordíthatunk le, hogy létezhetnek modellválaszok az elemzett folyamat kihívásaira. A vázolt kérdéskör tekintetében a nemzetközi vagy inkább európai típusok keresése indokolt. Az értekezés során a tág értelemben vett centralizációra és decentralizációra tekintett a szerző mint sajátos csoportképző jellemzőre.

Hozzá lehet ehhez tenni, hogy ez a szempont a témában kettősen érvényesül, hiszen egyszerre a helyi önkormányzatok szerepére, másfelől különböző szolgáltatásszervezési területek ágazati politikájára kell értelmezni. A kifejtés alapján mintha az általános közigazgatási decentralizáció lenne meghatározó, és az mindenképpen irányadó volna az ágazati politikákra a humán szférában. Lehet, hogy ez így van, de ez a hipotézis azért további igazolást igényel. Az ugyanis, ami adott esetben kívül van szervezésileg a helyi közigazgatáson, mert államigazgatási vagy esetleg magán szervezésben van, kérdés, hogy biztosan centralizált-e. Talán a létező európai autokratikus rendszerek esetében valószínűbb, hogy a felszámolt decentralizáció mozgatója más közfeladat-ellátási megoldások esetében sem változtatja meg motivációját, és ott is, bár más eszközökkel az egyközpontúság felé tereli a folyamatokat.

### III.

Az értekezés az eddigiekben értékelt megállapításokra épülően lett megszerkesztve. Az általános önkormányzati meghatározottság szempontjának megfelelően viszonylag részletező a decentralizáció egésze fejlődési folyamatának elemzése. Ezt követően a nagy aggregált feladatcsoportok helyi szervezésének rendszerezése következik. A szociális, az egészségügyi, az oktatási és a kulturális szolgáltatásokkal összefüggő feladatok áttekintése négy főfejezetben történik.

Ezen ágazati témakörök kifejtéséről megállapítható, hogy gazdagabb, mint az a tézisekből kitűnik. Az olvasó számára lényeges értelmezési támpont, hogy a szerteágazó témakörök egységes szerkezetű elemzési keretben vannak. Nehéz lehetett az ágazati szabályozás általános kérdéseit akként fókuszálni, megszűrni, hogy határt lehessen szabni a számtalan szétartó problémák kifejtésének. Mindegyik résztema körében helye van egyebek között az európai uniós szabályozásnak. Ezt szintén erősen rostálni kellett, hiszen a vizsgált területeken nem az önkormányzati vonatkozások állnak a középpontban, de a hatásuk e vonatkozásban is megkerülhetetlen.

A szociális feladatellátás a téma összefüggésében helyesen a személyes szolgáltatások közszolgáltatási tartalmára koncentráló. Ebben a nagyfejezetben világosan kiderül, hogy a szerteágazó és országonként eltérő megoldások értékelésének fókusza, viszonyítási kerete a szociális segítségnyújtás. E személyes szolgáltatások keretében is indokolt lehet megkülönböztetni az intézményi ellátásokat, mégpedig azon belül is erőforrásigény szerint. Segítséget jelenthet ez a szükségképpen egymásra rakódó szervezési szintek értelmezéséhez. Összességében e nagyfejezet a decentralizáció tartalmával és korlátaival összefüggésben a leginkább kompakt.

Széleskörű rendszerező munkára épül a közoktatási nagyfejezet is. Tartalmasan megvilágosodik, hogy mennyi egyenértékűen hatékony és eredményes rendszer létezik a helyi önkormányzati hegemonia helyett, illetve mellett is. A francia rendszer és annak alakulása kiemelésként nagyon indokolt, éppen az egyébként ott erős községi önkormányzati rendszer ellenében. Fény derül a különböző fajta ágazati képviselői formák szerepére és jelentőségére is.

A kulturális feladatellátás modellezése még komplikáltabb. A helyi önkormányzat ezen a téren mindenütt valóban csak kiegészítőleges, legfeljebb diktatúrákban lehetne lehatárolt körben meghatározó. Inkább a közösségépítéssel összefüggésben indokolt elsődlegességét kiemelni. Ebben a részben ezért érthetően elmaradnak a ráfordítások arányait mutató összehasonlító számok.

Egyébként a fejezetekben szereplő áttekintő, döntően az Eurostat állományán alapuló adatsorok kiválasztása, értelmezése, egyáltalán alkalmazása racionális és helyes, elsősorban abból a szempontból, hogy az adott ellátás közkiadásainak aránya mekkora. A disszertáció témája szempontjából azonban a helyi feladatellátás részarányának prezentálása egyenlőtlen. A szociális szolgáltatásokban viszonylag kiterjedten, a közoktatást illetően közepesen, az egészségügyben mérsékelten található, a kulturális területről nincs ilyen értelmű adat, grafikon az értekezésben. Kétségtelen, hogy nehéz

adatforrást találni másodlagos feldolgozásra egy ilyen célzott témára, továbbá ez a kihívás költségvetési közgazdászokat is próbára tesz, nemhogy jogászt.

Látható azért, hogy a szociális (jóléti) területen kerülnek leginkább előtérbe a központi, illetve helyi feladatmegosztás arányának, tartalmának kérdései. Az egészségügyben inkább a gazdasági szektorok közötti megosztás rendszere a kérdés, amiben a helyi önkormányzatok fontos mellékszereplők csak. A közoktatásban a különböző kormányzati szintek, beleértve azt is, hogy azok államigazgatásiak vagy önkormányzatiak, kérdése állhat talán középpontban a választott tematika természetéhez igazodóan. A kulturális szolgáltatásokban a helyi szerepkör önállóan nehezen ragadható meg, esetleg a helyi közösségek megtartásával kapcsolatos szerepkör részeként lehet definiálni és vizsgálni a már említett módon.

#### IV.

A disszertáció rendkívül széles ismeretanyagot dolgoz föl. Mindegyik tematikus részében számos továbbgondolásra alkalmas információ és megállapítás található. Maga a helyi önkormányzati tematika is csak egy a lehetséges összekapcsoló szálak közül, amelyik mentén a közösségi humán szolgáltatási feladatellátás megszervezése, alakulása értelmezhető.

Értéke a munkának a többféle kutatási módszer alkalmazása. A statisztikai eszközök kiegészítőleges és az igazgatási, jogi forrásokkal összhangban való kezelése elismerendő. A nemzetközi szakirodalom széles tárházával magabiztosan bánt a szerző. Megjegyzésre érdemes még, hogy döntően friss, naprakész források feldolgozása történt.

Miként a cím és az alcím is mutatja, a változás folyamatának bemutatása volt a cél. Nyugodtan állítható, hogy ez sikerült. Hömpölygő mennyiségű információ lett kezelhető egységbe rendezve, ami adalékul, illetve forrásként szolgálhat további elemzésekhez, okkutatásokhoz.

#### IV.

#### ÖSSZEFOGLALÓ ÉRTÉKELÉS

Összefoglalva, a fenti értékelési pontok szerint az értekezés színvonala, tartalmassága egyértelműen megfelel az MTA doktori értekezéssel szemben támasztott követelményeknek. Hoffman István témába vágó munkásságán belül jelen feltáró munka jelentősége mindenekelőtt az összehasonlító közigazgatástudományi kutatás révén a helyi önkormányzatiság feladatrendszere 2010-es években való alakulásának számbavételében jelölhető meg a humán szolgáltatások területén.

A kutatás és az elemző munka eredményei alapján a doktori művet nyilvános vitára egyértelműen alkalmasnak tartom.

Bírálóként egyben a fenti tételes értékelés alapján a disszertációról, a nyilvános vitára tűzésre való alkalmasságon túl, egyben megállapítom, hogy az értekezésben foglalt tudományos eredményeket elegendőnek tartom az MTA doktori cím megszerzéséhez.

Javaslatot teszek továbbá a bíráló bizottságnak, hogy a nyilvános vitát követően a pályázott tudományos cím Hoffman Istvánnak történő odaítélését kezdeményezze az MTA Doktori Tanácsa előtt.

Budapest, 2023. február 15.

Horváth M. Tamás  
MTA Doktora

*Javasolt kérdések a Bíráló Bizottság számára a nyilvános vitán való feltétel céljából:*

1. A szerző vizsgálatait alapján a humán szolgáltatások ellátásában a helyi-területi önkormányzatok szerepének alakulása milyen kapcsolatban van más, a közszolgáltatásban szerepet játszó ágazati önkormányzatokéval? (A válasz szorítkozzon a vizsgált ágazatok közül arra, amelyik így vagy úgy, leginkább reagens erre a problémára.)
2. Ha a helyi önkormányzatok szerepe a centralizáció, illetve a válságok hatására inkább csökkent nemzetközi szintén is, a magánszolgáltatók közszolgáltatási szerepe a szerző értékelése szerint hogyan alakul? (A válasz szorítkozzon a vizsgált ágazatok közül arra, amelyik így vagy úgy, de leginkább reagens erre a problémára.)