

László Vilmos Csongor

*igazgató*

*Diószegi Kis István Református Két Tanítási Nyelvű Általános Iskola és Alapfokú Művészeti Iskola*

## KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZÉSI ELVEK ÉRVÉNYESÜLÉSE A KÖZOKTATÁSI IGAZGATÁSBAN

Debreceni Jogi Műhely, 2020. évi (XVII. évfolyam) 3-4. szám (2020. december 30.)

DOI 10.24169/DJM/2019/3-4/7

Abstract: After 1990 public educational institutions were maintained and controlled by local governments. This period was the era of decentralization. I am going to examine it in a later parts of my thesis with regard to all of its advantages and disadvantages. After 2011 there was a kind of decentralization by legislation after which it had or could have had an operating role but education became state responsibilities. The state as former branch coordinator thereafter took the role of maintainer besides of its public power authority.

There have been two crucial changes of two subsystems of administration since its formation in 1990 but mainly after 2010. These changes were partially structural, affecting state organization in several steps then those affecting central integration and the reregulation of local governments reflecting the change in the role of the state and the expansion of Neoweber state ideas and recentralisation.

Some of these factors were generated by international effects but Hungarian principles also played a role as the hurried and faulty system of task completion was formed in local governments.

This study analysing how partial conditions are reflected in education administration, how the administration branches followed general tendencies or somehow compared to general changes in public administration. I am also examining how successful it was to deal with these roles together and separate them at certain points.

Keywords: education, public education administration, central administration, local governments, decentralisation, recentralisation

Absztrakt: 1990 után az állami oktatási intézményeket a helyi önkormányzatok tartották fenn és ellenőrizték. Ez az időszak a decentralizáció korszaka volt, melynek előnyeit és hátrányait vizsgálom a tanulmányban. 2011 után volt egyfajta jogalkotási decentralizáció, amely után az oktatásnak működési szerepe volt vagy lehetett volna, de az állami felelősséggé vált. Az állam mint volt ágazati koordinátor, ezt követően a közhatalmi hatósága mellett fenntartói szerepet vállalt.

Az adminisztráció két alrendszerének két alapvető változása történt 1990-es megalakulása óta, de főleg 2010 után. Ezek részben strukturális jellegűek voltak, több lépcsőben érintették az államszervezetet, majd a központi integrációt és az önkormányzatok újraszabályozásához kapcsolódó változásokat, tükrözve az állam szerepének módosulását, a Neoweber állameszmék kibővülését és a modernizációt.

Ezen tényezők egy részét nemzetközi hatások generálták, de a magyar alapelvek is szerepet játszottak. Ez a tanulmány azt elemzi, hogy a részleges feltételek hogyan tükröződnek az oktatásigazgatásban, hogyan követték az igazgatási ágak az általános tendenciákat. Azt is megvizsgálom, hogy mennyire volt sikeres ezeket a szerepeket együtt kezelni és bizonyos pontokon szétválasztani.

Kulcsszavak: oktatás, közoktatási igazgatás, központi igazgatás, helyi önkormányzatok, decentralizáció, recentralizáció

## Bevezetés

Egy 1997-ben készült jelentés szerint „a magyar közoktatási rendszer irányítását két alapvető adottság jellemzi: a közigazgatási integráció és a felelősségmegosztás. Az integráció ezen értelmezése szerint a közoktatási igazgatás területi és helyi szinten összefonódik a közigazgatás általános rendszerével, amely ebben az időszakban a helyi önkormányzati igazgatás volt. Mindezt ekkor azzal indokolták, hogy a központi kormánynak nem voltak közvetlenül alárendelt kifejezetten az oktatásért felelős helyi, területi igazgatási szervei és így a közoktatási igazgatási feladatokat egyrészt az önkormányzati testületek, másrészt a jegyzők látták el, amelyek az általános közigazgatási feladatokat is ellátták helyi, területi szinten.<sup>1</sup>

Már ezen rövid meghatározásból is következik, hogy az oktatási igazgatás egészére jellemző a közigazgatás általános rendszerébe történő beágyazottság (az integráció elve), amely alapján az oktatási igazgatás szervezetrendszere is követi az általános közigazgatási tendenciákat. Ennél fogva az oktatási igazgatás szervezés elvei között ugyancsak hangsúlyos szerepet kap a centralizáció, illetve decentralizáció, mint egymásnak ugyan részben ellentmondó, azonban sok esetben egymást kiegészítő elvek, valamint a recentralizáció igénye.

Jelen tanulmány ezen meghatározó közigazgatási szervezési elvek visszatükröződését mutatja be az 1993 utáni folyamatokat elemezve.

### 1. A centralizáció, decentralizáció és a szubszidiaritás elve

A centralizáció a közigazgatásban egy olyan szisztémát jelent, amelyben a felmerülő feladatok végrehajtását, illetve ezek nagyobb hányadát a központból irányítják. A folyamat szoros összefüggésben áll a polgári nemzetállamok kialakulásával, hiszen ezután teremtődött arra igény, hogy az ügyeket az egész országban azonos elvek mentén lássák el, amely feladat megvalósítására elsősorban az államigazgatás mint szervezetrendszer vált alkalmassá, amelynek hierarchikus jellege és központi irányítása biztosította ezt. Könnyen belátható azonban, hogy központi szinten nem végezhető el minden állami feladat, így egyes feladatok megoldását területi-helyi szinten szükséges ellátni. Ez utóbbiak elláthatók akár a központi szervek területi szervei, mint dekoncentrált szervek által, akár oly módon, hogy egyes feladatok a központtól független módon működő helyi döntéshozó centrumokra bíznak, amely utóbbiak már a decentralizáció elvét valósítják meg.<sup>2</sup>

Ilyen elv szerint működnek Magyarországon a helyi önkormányzatok, amelynek fő fogalmi elemei éppen ezért a helyi demokrácia, az átfogó felelősség vagy a helyi önállóság a helyi közügyek vonatkozásában. Ezt egészítheti ki a szervezeti és hatásköri önállóság, illetve a pénzügyi-költségvetési autonómia, amely legalább részben érvényesülhet. A helyi önállóság azonban az helyi közügyek kapcsán érvényesülhet, amelyek a jogszabályi fogalmát a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény tartalmazza. Ide tartozik a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, továbbá a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtése.<sup>3</sup>

A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok kapcsán ennek megfelelően különböző jogosítványai vannak az államhatalomnak. Így a helyi közügyek körébe tartozó feladatok vonatkozásában helyi önkormányzatok a központi hatalom által nem irányíthatók és nem utasíthatók, bár ezen tevékenységek vonatkozásában is gyakorolható ellenőrzés. Ugyanakkor ha a központi hatalom a helyi önkormányzat bizonyos szerveire államigazgatási feladatot bíz, akkor ennek ellátása kapcsán a központi irányítást már ugyanolyan jogosítványok illetik meg mint más államigazgatási szervek kapcsán. A közigazgatási munkamegosztás elve szerint ugyanis a központi szinten azokat a feladatokat látják el általában, amelyeknél a helyi befolyás, illetve sajátosságok kevésbé kell, hogy érvényesüljenek, ugyanakkor jelentős szereppel bírnak az irányítási és döntési képességek, valamint az ott összpontosuló szakértelem, míg a további

<sup>1</sup> Jelentés a magyar közoktatásról, 1997. <http://regi.ofi.hu/tudastar/jelentes-magyar/4-1-kozoktatasi-iranyitas> (2019. július 25-i letöltés)

<sup>2</sup> ÁRVA Zsuzsanna, *Központosítás-összpontosítás-szétpontosítás*, In: TORGYIK Judit (szerk.), *Válogatott tanulmányok a társadalomtudományok köréből*, International Research Institute, Komárno, 2017, 129-131.

<sup>3</sup> Möt. 4. §

feladatokat terület és helyi szinten láthatják el. Ez a megosztás biztosítja az állami feladatok összességének megvalósítását azzal együtt, hogy nemzetközi szinten is egyre inkább igény jelentkezik a központosításra.<sup>4</sup>

Fontos garanciális elem azonban az is, hogy a decentralizáció jegyében ellátott helyi közügyek körébe tartozó feladatokat az állam nem vonhatja el. Ezen elvet nemzetközi egyezmények is rögzítik, így például a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája<sup>5</sup>, amely 4. cikke a helyi önkormányzás terjedelme kapcsán rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok hatásköreit más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi. Ezen helyi közügyeket érintő hatásköröket a Charta szerint az Alkotmány vagy törvény rendezi. Ez a rendelkezés azonban nem akadályozhatja azt, hogy a helyi önkormányzatokat speciális célból hatás- és feladatkörrel ruházzák fel.

Szintén fontos és a Chartából által is érintett elv a szubszidiaritás elve, amely szerint a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.

## 2. Az 1993-2011 közötti időszak oktatási irányítása

Az 1993 és 2011 közötti időszakot a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény határozta meg. Ebben az időszakban több szabály is született a helyi önkormányzatok fenntartói jogának ellenőrzésével kapcsolatban, érintve a törvényességi ellenőrzés szabályait, valamint az időközben létrehozott Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont, valamint az Oktatási Hivatal jogkörét. 1993-ban a törvény elfogadásakor ugyan a jogalkotó deklarálta a legfontosabb szabályokat, azonban a teljes rendszer kiépítése nem történetelt meg egy lépésben, hiszen a módosításokból is kitűnik, hogy számos kérdés maradt szabályozatlanul, míg más esetben éppen a szigorú szabályok állták a működés gátját.

Összességében a korszak teljes időszakára jellemző maradt az integráció elve. A közigazgatásban 1997 és 2010 között fontos változások következtek be, azonban az integráció elve folyamatosan érvényesült főként helyi és területi szinten egészen a 2010-ben elfogadott legutolsó változásig, amikor a területi közigazgatásban bekövetkezett változásokkal együtt megváltozott a közoktatásnak akkor még a működési engedélyezési és ellenőrzési rendszere, majd a fenntartás egésze is, bár ez utóbbi már a 2011 utáni időszakhoz kötődik.

A felelősségmegosztás mint az irányítás fő jellemvonása horizontálisan és vertikálisan egyaránt érvényesült. Horizontálisan az azonos szinten álló szervek között, ami a központi szint kapcsán kezdetben az oktatási minisztert és más – elsősorban a szakképzésért felelős – minisztereket jelentett, majd fokozatosan bővült a központi szint is annyiban, hogy a minisztertől a hatósági jogalkalmazási feladatok átkerültek az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont, majd az Oktatási Hivatalhoz, miközben vertikálisan nagy felelősség terhelte a helyi önkormányzatokat, azzal, hogy az 1997-ben készült összefoglaló anyag ide sorolja a közoktatás intézményein belül történő irányítást (vezetést) is, így a közoktatási rendszer irányítása kapcsán megkülönbözteti az irányítás négy szintjét és funkcióit. E tekintetben azonban az anyag nem teljesen feleltethető meg az irányítás mint közigazgatás-tudományi fogalom tartalmának, hiszen irányításnak tekinti a szervezeten belüli tevékenységet is. E körben értelmezhető az a nemzetközi összehasonlítás, amely valójában döntési kompetenciákat elemez irányítás helyett és ennek alapján idézi egy 14 országra kiterjedő 1990-es OECD-vizsgálat eredményét, amely alapján az iskolai kezdő szakaszban (ISCED1) jobban összpontosulnak iskolai és helyi szinten a döntési jogosítványok, mint a felső középfokú szakaszban (ISCED 3).<sup>6</sup> Ugyanakkor a döntéshozás szintjeinek elemzése már eltérő szempontokat visz az elemzésbe, mint ahogyan a politikai-konzultatív, kormányzati-igazgatási-hatósági, valamint a szakmai funkciók megkülönböztetése sem teljesen feleltethető meg a szakmai és fenntartói irányítás kettősségének.

Annyi azonban bizonyos, hogy a feladatokat a jogalkotó nemcsak pontosította és a társadalmi

<sup>4</sup> Lásd még BALÁZS István, *Közigazgatásmélelet*, DUP, Debrecen, 2017, 23-37.

<sup>5</sup> Kihirdette az 1997. évi XV. törvény.

<sup>6</sup> Jelentés a magyar közoktatásról, 1997. <http://regi.ofi.hu/tudastar/jelentes-magyar/4-1-kozoktatasi-iranyitas> (2019. július 25-i letöltés)

viszonyokhoz igazította, hanem egy differenciálódás is következett be kezdetben elsősorban központi, majd területi szinten is. Míg a rendszerváltás körüli szabályozás egyedüli jogosultként igyekezett a minisztert feltüntetni és a helyi önkormányzati szabadság jegyében a helyi önkormányzatoknak viszonylag nagy szabadságot adni, addig a későbbi időszakban az állami szabályozás nem nélkülözhetette a hatósági eszközöket, amelyhez meg kellett teremteni a megfelelő intézményi struktúrát.

Első lépésként a jogalkotó a miniszter mellett beemelte a Kormányt mint szabályozó szervet és a fontosabb kérdések szabályozását egy magasabb jogalkotói szintre emelte, ezzel garanciális jellegű elemeket is biztosítva. A következő lépésként létrejött az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont, amely az 1999-es módosítás, valamint az ahhoz fűzött indoklás és az akkori magyarázatok, kommentárok<sup>7</sup> alapján is elsősorban a minisztert segítő szervezet volt, viszonylag kevés hatósági jogkörrel, amely folyamatosan gyarapodott, és 2006 év végén önálló hatáskörökkel rendelkező központi hivattalá vált a központi közigazgatás átszervezése jegyében, amelynek tevékenységét a miniszter felügyelte. Az oktatási igazgatás átalakulása e tekintetben egyrészt követte a közigazgatás általános tendenciáit, másrészt az oktatással kapcsolatos állami hatósági tevékenység is egyre erősödött, miközben a miniszter tevékenysége a hatósági tevékenység felől eltolódott egy zömében szabályozó-ágazati irányító tevékenység irányába, a hatósági jogosítványok egyre inkább leváltak róla és átkerültek az Oktatási Hivatalhoz.

Az utolsó lépés már átmenetet képez a 2011 utáni időszakhoz, hiszen a közoktatás működési engedélyezése, ellenőrzése ekkor szakadt el először a helyi önkormányzatoktól, illetve a jegyzőtől, főjegyzőtől és került át az akkor létrejövő fővárosi és megyei kormányhivatalok oktatási szakigazgatási egységeihez. E tekintetben tehát jelentős változás történt, hiszen a területi államigazgatásban zajló integráció részeként létrejövő hivatal nem egy olyan feladatot kapott meg, amelyet korábban egy másik dekoncentrált államigazgatási szerv gyakorolt, hanem egy önkormányzatokhoz is kapcsolódó feladatot, amelyet ugyan a jegyző, főjegyző gyakorolt mint államigazgatási szerv, azonban ezen személyek önkormányzati kötődése miatt a feladat kettős jellege vagy érdekeltsége is kétségtelen volt. Külön figyelemreméltó a feladat ellátási szint megváltozása, hiszen míg a járási hivatalok mint alsó-középszintű államigazgatási szervek létrejötte nyomán a jegyzői feladatok, hatósági jogosítványok egy része ezen szervekhez került, addig ezeket a feladatokat a jogalkotó egy szinttel feljebb, megyei, fővárosi szintre telepítette ekkor még attól függetlenül, hogy jegyző vagy főjegyző gyakorolta korábban a jogosítványokat. Már ezek a változások elindították a közoktatás állami hatáskörbe kerülését, amely tendencia a következő időszakban csak folytatódott.

### 3. 2011 utáni oktatási igazgatás

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nktv.) kétség kívül alapjaiban változtatta meg a közoktatás-köznevelés rendszerét mind koncepcionálisan, a célkitűzéseket tekintve, mind a részletszabályok vonatkozásában. Az állami szerepvállalás kapcsán az egyik legjelentősebb módosítás a köznevelési intézmények decentralizációjának fokozatos megszüntetése és a köznevelés közfeladattá minősítése. A helyi önkormányzatokhoz telepített fenntartói jogok és az oktatás önkormányzati kötelező feladattá minősítése több problémát okozott már az 2011 előtti időszakban is, amelyet a jogalkotó a Nktv. több lépcsős hatályba léptetésével igyekezett orvosolni.

A helyi önkormányzatok kapcsán a jogalkotó előbb bevezette a működtetői jog fogalmát ezzel kettéválasztva a fenntartói feladatokat. Ez utóbbi mind gyakorlati, mind elméleti szempontból problémákat szült, hiszen a működtetői jogok mesterséges leválasztása nem volt sokáig tartható. Az állami intézményfenntartás érdekében az állam létrehozott egy teljesen központosított szervezetrendszert, amely kezdetben tehát a helyi önkormányzatokra is erőteljesen támaszkodott. Az okok nyilvánvalóan javarészt anyagi természetűek voltak, azonban a működtetői jogok miatt az oktatási intézmények nem szakadtak el teljesen a helyi önkormányzatoktól.

A rendszer tarthatatlansága miatt 2016-ban ismét fordulat következett be, amikor ismét egységessé vált a

<sup>7</sup> SZÜDI János, *A Közoktatási törvény 1999. évi változásai – magyarázatokkal*, Ökonet Szolgáltató és Tanácsadó Kft., Budapest, 1999, 133-134.

fenntartás, ám ekkor maga az állam hajtott végre egy dekoncentrációt, amely által egy sajátos igazgatási képződmény alakult ki a tankerületi központok képében, amelyeknek ugyan van központi szervük (Klebelsberg Központ), ám az a célkitűzések szerint igazgatási feladatokat lát el, így valójában ismét területi szinten történik a feladatok megoldása, ám immár az államszervezet részeként.

A folyamat értékelhető akként is, hogy az oktatás-nevelés kérdésköre nehezen szakítható el a helyi szinttől, hiszen az óvodák esetében az állam 2011-ben meg sem kísérelte azok fenntartói jogát átvenni, míg a nevelési-oktatási intézmények esetében egy sajátos folyamat zajlott le, amely előbb teljes központosítás irányába tett lépéseket, ám a helyi önkormányzatokra támaszkodva, majd az állam egészében átvette a feladatot, ám egy olyan szervezet útján látja el, amely az államigazgatáson belüli quasi decentralizációt valósít meg. A lépéssel nyilvánvalóan egységesedhetnek a fenntartással kapcsolatos anyagi vagy szakmai kérdések, és hozzájárul az egységes jogalkalmazáshoz, a kiegyenlítődéshez, ami értelemszerűen egyes intézmények számára kedvező, mások számára pedig hátrányos fordulat volt.

A változás nem érintette a nem állami fenntartású intézményeket, amelyek vonatkozásában az állam kizárólag a jogi szabályozás útján gyakorol befolyást.

A 2011-2019 közötti időszakban az irányítás jogi eszközrendszere is megváltozott azonban. Az új jogszabály más szemléletmódot alkalmazott és a jogi szabályozást a törvényi szabályok kapcsán igyekezett visszaszorítani, azonban az irányítás eszközrendszerében egyre nagyobb teret nyertek az egyedi döntések, konkrét utasítások, mint az intézményvezetői megbízáshoz való hozzájárulás visszavonása.

Ezen elemek önmagában is az irányítás erősödéséhez vezettek, és bár a szabályozói szerepkör csökkent, ezt a csökkenést az állam nemcsak mintegy pótolta a konkrét eszközökkel, hanem meg is haladta a korábbi szintet. Mindezt egybevetve az állam másik szerepkörével, az intézményfenntartással kétség kívül egy sokkal központosítottabb oktatáspolitikát megvalósítása irányába hat, amely által azt állapíthatjuk meg, hogy az állam mintegy komolyan vette a nevelést, mint ellátandó közfeladatot.

#### 4. A közigazgatási szervek részvétele a köznevelésben

##### 4.1. A szervezeti rendszer keretei

A szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszer 1990-ben kialakult mindkét alrendszerét részt vett a közoktatás-köznevelés megvalósításában. A települési önkormányzatok kötelező feladatai közé már 1990-ben beépült az alapfokú oktatás és nevelés, valamint az óvodai nevelés, amelyhez a területi feladatellátás szintjén később a középfokú oktatás mint szolgáltatás ellátása is csatlakozott, de a hatósági jellegű jogkörök gyakorlása kapcsán több funkciót a jegyzők láttak el.

2012-ben a feladatellátás gyökeresen megváltozott, ugyanis ezután a helyi önkormányzatok már csak az óvodai nevelést láthatták el, míg a köznevelési intézmények fenntartását az állam vette át fokozatosan, így kezdetben részben működtetői jogosítványokat biztosítva egyes helyi önkormányzatoknak. Az államigazgatás keretében kezdetben szinte valamennyi jogkört a miniszterhez telepítettek, majd fokozatosan alakult ki a differenciált struktúra, igazodva ekkor a közigazgatás változásaihoz. Így az 1993. évi LXXIX. tv-ben szereplő tankerületi oktatási központok a köztársasági megbízottak illetékességi beosztását követte, majd később jelentős szerephez jutottak a dekoncentráció jegyében a területi kormányhivatalok, illetve egyes feladatokat a járási hivatalok is elláthattak, amelyek egyre több feladatot vettek át a jegyzőtől. A központi igazgatás tekintetében a központi hivatalok számának növekedésével összhangban létrejött előbb az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont, majd annak jogutódjaként az Oktatási Hivatal, amely egyre növekvő szereppel bír.

A jelenlegi rendszerben a főbb hatósági feladatokat az Oktatási Hivatal, valamint a területi kormányhivatalok és részben a járási hivatalok látják el, így a tekintetben megmaradt a központi hivatali struktúra. Az állami intézményfenntartás körében kezdetben a szintén járási hivatalok illetékességi területéhez igazodó fenntartó központok voltak, míg a 2016-os módosulás után már a megnövelt illetékességű területen a tankerületi központok látták el ezeket a feladatokat, amelyeknek van ugyan központi szerve (Klebelsberg Központ), amely azonban főként az igazgatást végzi.

#### 4.2. Az államigazgatást érintő változások

Az államigazgatásban mind területi, mind központi szinten jelentős integráció zajlott le. Időrendi sorrendben először a területi szintet érintően született döntés a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról szóló 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozattal, amelynek nyomán létrejöttek az új területi kormányzati szervek, a fővárosi és megyei kormányhivatalok a 2010. évi CXXVI. törvény által. Ezen szervek integrált, általános hatáskörű szervként működtek és ekkor még törzshivatalból és ágazati szakigazgatási szervekből álltak, amely utóbbiak kettős irányítás alatt álltak. A kormányzat ezen általános hatáskörű szervek kialakításával szinte egyidőben bízta az oktatási feladatokat is ezen szervekre.

Az 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat azonban újabb szervezeti integrációt jósolt, amely a 2015. évi VI. törvény nyomán ment végbe és ennek eredményeként a Kormány területi feladatai hatékonyságának növelése és az eredményesség javítása érdekében a területi kormányhivatalokon belül a belső integráció elmélyítését mozdították elő és létrehozták az egységes törzshivatalt. Ez a változás az oktatással foglalkozó szakigazgatási szervet is érintette, azonban strukturális változást nem hozott az ágazatba, bár kétség kívül a szakmai önállóság területi szinten tovább csökkent.

Ennél lényegesebb változás volt a 2016. év végén a központi közigazgatásban történt integráció, amelynek előzményeként említhető 2016 júniusában a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat. Az említett közjogi szervezetszabályozó eszköz az államigazgatási szervezetrendszer egyszerűbb szerkezetének és takarékos működésének kialakítását tűzte célul és ennek jegyében néhány speciális feladat kivételével az államigazgatási és az azokhoz kapcsolódó más állami feladatok ellátását ezután központi szinten a minisztériumi szervezetrendszerben, területi szinten pedig a fővárosi és megyei kormányhivatalokban, illetve a járási (fővárosi kerületi) hivatalokban látták el. A kivételek közé a nemzetbiztonsági, a rendvédelmi, valamint az intézményfenntartói feladatok tartoztak. Az elképzelést több kormányrendelet hajtotta végre. Így egyes szervek kapcsán a 328/2016. (X. 28.) Korm. rendelet, míg túlnyomó részben az egyes központi hivatalok és költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről 378/2016. (XII. 2.) Korm. r. és a központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 379/2016. (XII. 2.) Korm. r.<sup>8</sup>

A változás eredményeként gyakorlatilag minimálisra csökkent a központi hivatalok száma és a kivételek között maradt meg az Oktatási Hivatal is, amelyet nem érintett a változás. A kifejezetten is említett kivételek közé tartozó terület emellett az intézményfenntartás volt, amely ugyan a már bemutatottak szerint átalakult, azonban mindez az adott szervezeten belüli és más ágazati koncepcionális indokokkal volt magyarázható, semmint általános közigazgatási szempontokkal. Külön kiemelendő, hogy az intézményfenntartásra létrehozott szerv egy kifejezetten atipikus közigazgatási szervnek tekinthető annyiban, hogy az önálló tankerületek felett a jogszabály eredeti célkitűzései szerint nem egy hierarchikus felettes szerv a központ, hanem egy irányító szervezet, amely valójában a közintézetek egyes jellemvonásait ötvözi az államigazgatással. Úgyszintén atipikus jogi megoldással történt meg a megyei önkormányzatoktól történő intézményátvétel, amelynek alapját egy a megyei közgyűlési elnökök és a miniszterelnök közötti megállapodás képezte.<sup>9</sup> Azt azonban, hogy a tankerületi központok és a Klebelsberg Központ viszonya de facto hogyan alakul majd, azt már az idő dönti el a konkrét irányítási eszközök alkalmazásának és az adott szerv működésének a vizsgálatával.<sup>10</sup>

Összegezve a fentieket, az oktatási igazgatásnak, mint szakigazgatásnak, az általános közigazgatásba

<sup>8</sup> ÁRVA Zsuzsanna, *Fogyasztóvédelem a közigazgatási reformok keresztmetszetében*. In: ÁRVA Zsuzsanna – SZIKORA Veronika (szerk.), *A fogyasztók védelmének új irányai és kibívásai a XXI. században*, DE ÁJK, Debrecen, 2018, 295-312.

<sup>9</sup> Lásd részletesen PÁLNÉ KOVÁCS Ilona, *Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013*, MTA Law WorkingPapers, 2014, 2. [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_02\\_Palne\\_Kovacs\\_Ilona.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf) (2019. június 20-i letöltés)

<sup>10</sup> Lásd Asztalosné Zupcsán Erika összegzése. ASZTALOSNÉ ZUPCSÁN Erika, *Változás vagy változtatás – Adalék a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) átalakításáról*, Új Magyar Közigazgatás 2017. 2. sz., 27-28.

történő beágyazottsága tekintetében az állapítható meg, hogy bár nagy vonalaiban követte az ágazat a közigazgatási változásokat, sok tekintetben a jogalkotó sajátos és külön-utas megoldásokat választott. Észlelhető mindez részben az Oktatási Hivatal központi hivatalként történő fennmaradása kapcsán, ahol a jogalkotó nem kívánt a korábbi megoldáshoz visszanyúlni és ismét a minisztériumhoz telepíteni a már elosztott feladatokat, de különösen az intézményfenntartás kapcsán, amely szervezetrendszer szinte minden elemében sajátos más államigazgatási szervekhez képest.

#### 4.3. A helyi önkormányzati rendszert érintő változások

Az állam a 2011-ben elhatározott intézményfenntartás átvétele után egyesítette a közhatalmi (szabályozó és jogalkalmazó), az ágazati irányító és az intézményfenntartó szerepeket. A változást többen az állami szerepek összefolyásaként értékelték. Így például Szüdi János is arra hivatkozott egy munkájában, hogy az állam egyesíti a közhatalmi jogosítványokat, a tulajdonosi jogokat és a szolgáltatásszervezői szerepet.<sup>11</sup> Ezen állami intézményfenntartásról akként vélekedik, hogy az állam 2012 után szabad kezet kapott, amelybe beleérthető az is, hogy eldöntheti, hogy „milyen más intézményfenntartót enged be és milyen kapacitással. Az állam dönt arról, hogy hol, melyik településen milyen köznevelési feladatot old meg intézményfenntartással.”<sup>12</sup>

A megállapítás azonban sem tudományos, sem az alkotmányos szabályok szempontjából nem állja meg a helyét, és nem veszi figyelembe a közigazgatás intézményrendszerére vonatkozó fogalmakat sem az alábbiak miatt.

Mindehhez és a helyi önkormányzatokra telepített kötelező feladatok vizsgálatához érdemes azonban áttekinteni röviden a magyar helyi önkormányzati rendszer kialakulását. Ez utóbbi alapjait 1990-ben teremtették meg, ugyanis ezt megelőző időszak közül a tanácsi igazgatás időszakában valódi önkormányzatiságról nem beszélhetünk. A jogszabályok alapján a tanácsok 1971-ig államhatalmi, majd ezt követően képviselői és államigazgatási szervekként működtek. Hierarchikus felépítésük miatt a helyi önkormányzatokra jellemző mellérendeltség, decentralizált működés és autonómia elve hiányzott, mint attribútumok nem érvényesültek. Más rendszerváltó országokhoz hasonlóan ezért Magyarországon is a helyi önkormányzatokat a rendszerváltás után létre kellett hozni, amely folyamatot a liberalizmus szemlélete hatotta át mintegy az említett tanácsrendszer mint előzmény ellenhatásaként, amely utóbbinak a hagyományait mindenképpen meg kívánták törni. Első lépésként az 1990. évi LXIII. tv. teremtette meg a helyi önkormányzatok alkotmányos alapjait ekkor új fejezetként, majd kihirdették a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvényt, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt, amely jogszabályok együttesen rakták le az önkormányzati rendszer alapjait, ám az egyes részletszabályokat több más törvény tartalmazta.<sup>13</sup>

A kialakult rendszer meghatározó tényezői tehát a helyi önkormányzatok, a decentralizáció elve<sup>14</sup>, az autonómia elismerése voltak, amelyeknek köszönhetően az alkotmányjogi és a közigazgatási irodalomban több olyan felvetés is megjelent, amely szerint a helyi önkormányzatok akár önálló hatalmi tényezőként is elismerhetők lennének. Mindezt főként a helyi önkormányzatok alkotmányjogi státuszával, a közigazgatás másik alrendszerétől, azaz az államigazgatástól való különállásukkal, továbbá a helyi önkormányzatok autonómiájával indokolták. Ugyanakkor azt már kevésbé vették figyelembe, hogy a helyi önkormányzatok az államigazgatással együttesen jelentik a közigazgatás szűkebb értelemben vett intézményrendszerét, amelynek mindkét alrendszer egyformán részese, és így egyaránt a végrehajtó hatalom elemeit jelentik. Az Alkotmánybíróság már 1994-ben reagált a felvetésre és még a korábbi alkotmány alapján megvizsgálta azt a kérdést, hogy önálló hatalmi tényezőként képezhetnek-e a helyi önkormányzatok. A polgármesteri és az országgyűlési képviselői tisztség összeférhetetlenségével kapcsolatban hozott döntés kimondta, hogy „az Alkotmány azzal, hogy IX. fejezetében oly módon szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, hogy az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesíti a Kormánnyal és az államigazgatási szervekkel szemben, kiemeli a helyi önkormányzatot az államigazgatás hierarchikus szervezetrendszeréből,

<sup>11</sup> SZÜDI János, *Kommentár a köznevelési törvényhez*, Complex Kiadó, Budapest, 2012, 278.

<sup>12</sup> SZÜDI János, *Kommentár a köznevelési törvényhez*, Complex Kiadó, Budapest, 2012, 296.

<sup>13</sup> ÁRVA Zsuzsanna, *A közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége*, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 153-157.

<sup>14</sup> BALÁZS István (szerk.), *Közigazgatás-elmélet*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017. 63-67.

elválasztja az önkormányzatokat az államigazgatás szervezetétől. A helyi önkormányzást nem tekinti az államigazgatás részének, kizárja azt, hogy a Kormány a [korábbi alkotmány] 40. §-ban meghatározott jogait a helyi önkormányzatok irányába gyakorolja. A helyi önkormányzatok és az államigazgatás elválasztása tükröződik a polgármester jogállásának alkotmányi szabályozásában is.”<sup>15</sup> Így tehát bár a helyi önkormányzatokkal foglalkozó alkotmányjogi és közigazgatási szakirodalomban egyes esetekben újra felújítt a helyi önkormányzatok quasi önálló hatalmi ágként történő értelmezése, ami Kiss László<sup>16</sup> szavait kölcsönözve, a helyi önkormányzatokat az állam az államban elv alapján kezelte. Ezt azonban valóban sem az Alkotmánybíróság, sem a közigazgatási jogászok többsége nem osztotta éppen az unitárius állam berendezkedés miatt, ahol valamely állami szerv autonómiája nem terjedhet odáig, hogy az adott szervet az állammal szemben is védelem illesse meg.

A korábbi önkormányzati rendszer problémáit több dokumentum is elemezte<sup>17</sup>, amelyek egy része tudományos szempontból, más részük a minisztérium szervezetén belül a jogalkotás igényeit előkészítve vizsgálta a kérdést. Közös pont azonban, hogy a feladatelosztás kérdését szinte valamennyi mű és koncepció problémaként és megoldandóként érzékelte, amely feladatellátást a szakirodalom leginkább a „torz” és „befejezetlen” jelzőkkel illetett. Az összefoglaló munkák kiemelték az államigazgatási és önkormányzati feladatok csaknem mechanikus szétválasztását, és azt, hogy különösen az ágazati feladatokat érintette az a probléma, hogy az önkormányzatokat az állam mintegy eszközként használta a feladatellátás korszerűsítéséhez. Ugyanakkor e körben lényeges tényező, hogy az elosztandó feladatok mindenkor államiak voltak, amelyeket az állam saját maga oszthat el az egyes szervei, azaz az államigazgatás és a helyi önkormányzatok között.<sup>18</sup>

Az ezzel ellentétes álláspont tehát figyelmen kívül hagyja, hogy a helyi önkormányzatok szintén az állam szervei, amelyet a jelenleg hatályos Alaptörvény az eddigieknél is pontosabban határoz meg, amikor az államszervezet részeként tárgyalja ezeket. A korábbi alkotmány alapján ugyan voltak bizonyos viták, amelyet a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos alapjogok deklarálása is erősített, azonban ezen alapjogokat sem vette át ebben a formában az Alaptörvény, így valójában ezen érvek az Alaptörvény, illetve a helyi önkormányzatok helyzete szempontjából nincs helye.<sup>19</sup>

A helyi önkormányzatokra telepített kötelező feladatok kapcsán fontos tényező volt az is, hogy nem volt döntési szabadságuk azok megvalósítása kapcsán, így a tekintetben nem illette meg őket mérlegelési jog, hogy nyújtanak-e közoktatási szolgáltatásokat. Ugyanakkor az államnak ezen kötelező feladatok ellátásának anyagi alapjait meg kellett teremtenie, amely szabály sok esetben szült vitát. Így kiemelendő a felmerült problémák közül az Alkotmánybíróság 2/1997. (I. 22.) döntése, amely a saját források és az állami támogatás arányának kérdését érintette és megállapította, hogy az Országgyűlés szabadon dönthet arról, hogy miként gondoskodik a feladat ellátásának a fedezetéről és nem állapítható meg azon kötelezettség, hogy a többletkiadásokat teljesen lefedő állami támogatást kellene biztosítania<sup>20</sup>.

Mivel tehát 1990 után a jogalkotó a közoktatási intézmények fenntartását is a helyi önkormányzatokra bízta, mint ahogyan a közoktatást egyfajta feladatként értelmezve, a szolgáltatás nyújtását is a helyi önkormányzatoknak kellett megoldaniuk.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény új szempontból szabályozta a helyi önkormányzatokat és újítást

<sup>15</sup> 55/1994. (XI. 10.) AB határozat

<sup>16</sup> „A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma” Konferencia ELTE 2011. június 9-10. Írásban lásd: FAZEKAS Marianna (szerk.), *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma: 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet: az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 2011. június 9-10-én rendezett konferencián elhangzott előadások*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011.

<sup>17</sup> Például BELÜGYMINISZTERIUM Önkormányzati Munkacsoport, *A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.), *A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése*, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, Budapest, 2001, 233-236.

<sup>18</sup> BELÜGYMINISZTERIUM, *Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól*, [http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/\\$file/vitaanyag.pdf?OpenElement](http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/$file/vitaanyag.pdf?OpenElement) (2011. április 5-i letöltés) 6.

<sup>19</sup> ÁRVA Zsuzsanna, *Kommentár Magyarországi Alaptörvényéhez*, Wolters Kluwer, Budapest, 2013, 391-394.

<sup>20</sup> Az ügy alapját egyébként a közalkalmazottaknak akkor még biztosított tizenharmadik havi illetmény fedezete képezte.



jelentett, hogy a korábbi alkotmánnyal ellentétben *expressis verbis* is megerősítették a hatalommegosztás elvét az Alaptörvény C) cikkében, amely kimondta, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. Alkotmányjogi szempontból a helyi önkormányzatok kontextusbeli helyzete is igazolja, hogy az államszervezet részét képezik, amely mellett az Alaptörvény újrafogalmazta ezen szervezetrendszer autonómiáját is. Mindez egyben jobban igazodik a közigazgatásban elfoglalt helyükhöz is, amely szerint ún. szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszer részét jelentik az államigazgatás mellett, amely két alrendszer együttesen képezi az állami szervezetrendszer végrehajtáshoz tartozó elemét. Az említett két alrendszer azonban nem lehet egymástól teljesen független. A kapcsolódási pontot 1990 óta az állami kontroll jelentette a helyi önkormányzatok működése felett, amely 2012 előtt törvényességi ellenőrzés, majd 2012 után törvényességi felügyelet formájában valósult meg. A két típus eszközei főként a beavatkozás erősségében tér el egymástól. 2012-ben azonban a jogalkotó a helyi önkormányzatokat érintő feladatellátást is újraalkotta, amely döntően az ágazati szabályokra bízta a feladatellátást, mint amilyen a köznevelés-közoktatás rendszere.

Ennél fogva a 2011 után az oktatásban végrehajtott koncentráció, amelyet követően a helyi önkormányzatok egy ideig differenciált jelleggel, de működtetői szerepet kaptak vagy kaphattak, és az állam az eddigi ágazati irányító, közhatalmi jogkörei mellett közvetlenül is vállalta az intézményfenntartás megoldását, valójában az új típusú államfelfogást tükrözi és igazodik az államszervezési elvekhez. Figyelemmel arra, hogy az ellátandó feladat, azaz oktatás mindenképpen állami jellegű, így valójában az államszervezési elvek közötti választást határozta meg a módosítás.

A megváltozott szabályozást az Alkotmánybíróság is akként értékelte, hogy a szabályozás fogalmilag sem sértheti a helyi önkormányzatok autonómiáját. Az új szabályozást ugyanis Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat, Tiszaújváros Városi Önkormányzata<sup>21</sup> polgármestere alkotmányjogi panasszal támadta meg, azt sérelmezve, hogy a jogalkotó a települési önkormányzatok számára egyáltalán nem teszi lehetővé a fenntartói jogok gyakorlását, kizárólag az óvodák kapcsán. Mindez „álláspontjuk szerint az iskolafenntartás olyan önkormányzati felelősség, amely nélkül a települési politika nem képzelhető el, a törvény rendelkezései sértik az önkormányzatiságot, és megszüntetik a település közösségének saját ügyeiben való eljárási jogát. Sérülnek az önkormányzat jogai amiatt is, hogy az általa fenntartott intézményrendszer sorsa bizonytalanná válik, sérülnek az önkormányzati tulajdonosi és döntési jogosultságok is.”<sup>22</sup> Az indítványok szerint emellett a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt, sérült a jogbiztonsághoz való jog, megvalósul a helyi önkormányzatok hátrányos megkülönböztetése, valamint sérül a tanuláshoz való jog is. Az Alkotmánybíróság a panaszokat a 3050/2013. (II. 28.) AB végzéssel<sup>23</sup> visszautasította. A testület e körben azt hangsúlyozta, hogy az önkormányzatokat megillető hatáskörök közül a tulajdonosi jogok mint quasi alapjogok nem foglalják magukba a köznevelési intézmény alapításának és fenntartásának jogát, így fogalmilag is kizárt a helyi önkormányzatoknak az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme, vagyis az alkotmányjogi panasz benyújtására nem állapítható meg jogosultságuk. Mivel a köznevelési intézmény alapításának és fenntartásának lehetősége nem alapvető jog, így a megkülönböztetés tilalma sem áll fenn, míg az Alaptörvény X. cikkében foglalt tanulás szabadságának sérelmére csak természetes személyek hivatkozhatnak. E tekintetben is fenntartotta azonban az Alkotmánybíróság, hogy szervezési anomáliák és visszásságok történhetnek, ám az ezekkel kapcsolatos esetleges jogsérelmek orvoslására a külön jogszabályokban meghatározott fórumrendszer, illetve az alapvető jogok biztosa vagy az oktatási ombudsman eljárása lehet megoldás.

## 5. Összegzés

A 2011-ben végrehajtott módosítás, illetve a recentralizáció, több szempontból is értékelhető. Ilyen mérőszám lehet az állami szerepvállalás körében is említett részvétel aránya vagy az iskolaelhagyók száma vagy a társadalom elégedettsége avagy elégedetlensége, illetve az oktatás minősége.<sup>24</sup> Ez utóbbinak a

<sup>21</sup> Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat, Tiszaújváros Városi Önkormányzata

<sup>22</sup> 3050/2013. (II. 28.) AB végzés

<sup>23</sup> 3050/2013. (II. 28.) AB végzés ABH 2013. 5. 284-287.

<sup>24</sup> KAISER Tamás (szerk.), *Jó Állam Jelentés 2018*, Dialog Campus Kiadó, Budapest, 2018, 38-39. [https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2018\\_pages/pdf-serve/non-compress/web\\_PDF\\_JAJ\\_2018.pdf](https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2018_pages/pdf-serve/non-compress/web_PDF_JAJ_2018.pdf) (2019. augusztus)

mérése azonban bizonyosan kívül esik a közigazgatási szempontokon és kizárólag hosszabb időtávban elemezhető és a jó állam jelentésekből levont társadalmi elégedettségcsökkenés is inkább indikátor lehet, mintsem közigazgatás által értékelhető elem. Az objektív mutatók, mint a részvétel aránya és más tényezők alapján az állam kétségkívül ellátja ezen feladatot, míg más mutatók és elemek megváltozása csak hosszabb, akár évtizedes időtávból változhat, ahogyan erre Coombs is utalt a társadalmi hatások jelentkezésekor<sup>25</sup>.

E körben inkább olyan kérdések vehetők fel, mint a Klebelsberg Központ és a tankerületi központok mint szervezeti forma megfelelően biztosítja-e a feladatellátást vagy esetleg a helyi önkormányzatoknak érdemes-e ismét több szerepet biztosítani avagy ezzel ellentétben például az óvodai ellátást is átszervezni az államhoz. Emellett érdemes magyarázatot találni arra is, hogy a nem állami fenntartású intézmények egyre kedveltebbek a társadalom körében.

A válaszokat illetően úgy vélem, hogy a Központ-tankerületi megoldás bevezetése óta még annyi idő sem telt el, mint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ átszervezésekor és érdemes azt is figyelembe venni, hogy a gyors átszervezések önmagában is elbizonytalanító jellegűek és megterhelik a szervezetet, így e tekintetben a rendszer megőrzése javasolható az esetleges problémák ellenére is, amelyet úgymond finomhangolásokkal lehet megkísérelni orvosolni, de semmiképpen újabb strukturális reformmal.

Figyelemmel arra, hogy az állam a nevelésre helyezte a hangsúlyt és a feladatellátásra, amellyel kapcsolatban az állam felelősséget visel, valamint arra, hogy az európai statisztikák is együttesen kezelik az előkészítő és az alapfokú oktatást, így akár az óvodai fenntartás átgondolása is megfontolható lehet.

Az Oktatási Hivatal megőrzése álláspontom szerint is támogatandó, hiszen a nevezett hivatalnál olyan számos feladat gyűlt fel, miközben az oktatásért felelős EMMI szintén a legnagyobb és legtöbb ágazatot átfogó minisztérium, hogy ezen szervezetrendszer reintegrációja nem lett volna indokolt. Az intézményfenntartás kapcsán az adott szervtípus különleges jellege és a feladat atipikus volta (figyelemmel arra is, hogy nem egyszerű vagyongazdálkodásról van szó) szintén indokolja a sajátosságokat. Kérdéses azonban, hogy a Klebelsberg Központnak milyen szerepet szán a kormányzat. Elégséges-e az irányító szerepkör, vagy ezen irányítás körében az eszközrendszerével esetleg egy ismételt központosítás következik be. Jelen helyzet alapján ez nem dönthető el, azonban javaslatként fogalmazható meg az irányítási jogosítványok pontosabb szabályozása a látens megoldások helyett és annak elkülönítése, hogy mely funkciók legyenek központilag irányítottak, illetve milyen területeken és keretek között rendelkezzenek esetleg döntési jogosítványokkal a tankerületi központok.

## Felhasznált irodalom

Árva Zsuzsanna, *A közigazgatás quasi bírászkodási tevékenysége*, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014.

Árva Zsuzsanna, *Fogyasztóvédelem a közigazgatási reformok keresztmetszetében*. In: Árva Zsuzsanna – Szikora Veronika (szerk.), *A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai a XXI. században*, DE ÁJK, Debrecen, 2018, 295-312.

Árva Zsuzsanna, *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, Wolters Kluwer, Budapest, 2013, 391-394.

Árva Zsuzsanna, *Központosítás-összpontosítás-szétpontosítás*, In: Torgyik Judit (szerk.), *Válogatott tanulmányok a társadalomtudományok köréből*, International Research Institute, Komárno, 2017, 129-137.

Asztalosné Zupcsán Erika, *Változás vagy változtatás – Adalék a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) átalakításáról*, Új Magyar Közigazgatás 2017. 2. sz., 27-28.

Balázs István, *Közigazgatáselmélet*, DUP, Debrecen, 2017.

Belügyminisztérium Önkormányzati Munkacsoport, *A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai*. In: Csefkó Ferenc (szerk.), *A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése*, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, Budapest, 2001, 233-236.

---

1-i letöltés) 55-59.

<sup>25</sup> COOMBS, Philip H, *Az oktatás világváltsága*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1971. 5-10.

Belügyminisztérium, *Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól*, [http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/\\$file/vitaanya.g.pdf?OpenElement](http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/$file/vitaanya.g.pdf?OpenElement) (2011. április 5-i letöltés) 6.

Coombs, Philip H, *Az oktatás világválsága*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1971.

Fazekas Marianna (szerk.), *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma : 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet : az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 2011. június 9-10-én rendezett konferencián elhangzott előadások*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011.

Jelentés a magyar közoktatásról, 1997. <http://regi.ofi.hu/tudastar/jelentes-magyar/4-1-kozoktatasi-iranyitas> (2019. július 25-i letöltés)

Kaiser Tamás (szerk.), *Jó Állam Jelentés 2018*, Dialog Campus Kiadó, Budapest, 2018, 38-39. [https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2018\\_pages/pdf-serve/non-compress/web\\_PDF\\_JAJ\\_2018.pdf](https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2018_pages/pdf-serve/non-compress/web_PDF_JAJ_2018.pdf) (2019. augusztus 1-i letöltés)

Pálné Kovács Ilona, *Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013*, MTA Law WorkingPapers, 2014, 2. [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_02\\_Palne\\_Kovacs\\_Ilona.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf) (2019. június 20-i letöltés)

Szüdi János, *A Közoktatási törvény 1999. évi változásai – magyarázatokkal*, Ökonet Szolgáltató és Tanácsadó Kft., Budapest, 1999.

Szüdi János, *Kommentár a köznevelési törvényhez*, Complex Kiadó, Budapest, 2012.