

A kutatás céljai, módszerei eredményei

Az eredeti elképzelés az OTKA-pályázat benyújtásakor az volt, hogy országonként feltárjuk az Európai Unió tagállamai közigazgatásának aktuális állapotát. Az elnyert projekt (OTKA T 76308. sz.) megfelelő háttérrel jelentett ahhoz, hogy a kutatásban kezdettől fogva résztvevett, majd később újabb szerződésekkel kiegészült kutatói állománya, mintegy 15 kvalifikált kutató (név szerint: BALÁZS ISTVÁN, BORDÁS MÁRIA, BOROS ANITA, GAJDUSCHEK GYÖRGY, HALÁSZ IVÁN, IMRE MIKLÓS, KOI GYULA, KRISTÓ KATALIN, LŐRINCZ LAJOS, LÖVÉTEI ISTVÁN, RIXER ÁDÁM, SIPOS KATALIN, SZAMEL KATALIN, TAMÁS ANDRÁS, TEMESI ISTVÁN) eredményes munkát végezhesen.

Módszertanilag a feldolgozás egy előzetesen kialakított egységes vázlat alapján történt, mivel a közigazgatási összehasonlítás, mint minden komparatistikai tevékenység, csak egységes és azonos elvek alapján lehetséges. Ezen a bázison a következő témák kerültek elemzésre: Az ország általános jellemzése (az ország legfontosabb adatai, az ország közigazgatás-története, az ország közigazgatása általában, modellbe sorolás); A közigazgatás jelenlegi felépítése, szervezete (kormányzati rendszer, miniszteriális szint és egyéb országos hatáskörű közigazgatási szervek, helyi igazgatás); A közigazgatás működése (közigazgatási eljárás, a működés hibáit javító korrekciós eszközök, tárgyi feltételek és informatika); A közigazgatás személyzete. A közigazgatási rendszerek bemutatására saját hazai történelmi és politikai kontextusukban került sor. E tárgyalásmód lehetővé tette a rendszerek egymással való egybevetését, és fejlődési tendenciáik érzékeltetését is. A vállalkozás legnagyobb erénye teljes körűségében, és összehasonlító jellegében rejlik, mivel ilyen irányú kutatás még a legfejlettebb közigazgatásokat tömörítő OECD, és IIAS keretei között sem folyt az elmúlt két évtizedben.

A tanulmányok lényegében már 2010 végére elkészültek, a kutatást eredetileg vezető Dr. Lőrincz Lajos váratlan halála miatt azonban csak 2011-ben kerülhetett sor a tanulmánykötet szerkesztésére, ahol szükséges volt, kiegészítésére, és a kutatás eredményeinek tudományos összegzésére.

A kutatás alapján elkészült közel ezer oldalas kötet a Complex Kiadó gondozásában jelenik meg, ténylegesen a nyomdai szerkesztés is elkészült, s még december folyamán meg fog jelenni.

Az elkészült tanulmánykötetben a 27 ország-tanulmányon kívül három funkcionális tanulmány is található, így a kötet összesen a bevezetőn kívül lényegében 30 tanulmányt tartalmaz. A tanulmányok – kettő kivételével – az eredeti elképzelésnek megfelelően máshol még nem kerültek közlésre, ennek tudható be, hogy a publikációk listájában jelenleg csak Rixer Ádám két tanulmánya szerepel

Tartalmi összegzés

A kutatás három fő kérdéskört ölelt fel. A közigazgatás *szervezetét, működését, és személyzetét*. E fő kérdésköröket illetően szükségesnek ítéltük külön összegző tanulmányok elkészítését, mivel ezek nem feltétlenül követik az alapvető meghatározottságokat, mi több még a meghatározónak tekintett jogrendszerek hagyományos struktúráit is felülről látszanak. A bevezető tanulmányok keretében található három funkcionális tanulmány:

1. A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból (Gajdusчек Görgy)
2. A közigazgatási eljárás és az e-government hatása a közigazgatási rendszerekre. (Szamel Katalin)

3. A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban (Balázs István)

A kötet élén álló bevezető tanulmányok legfőbb megállapítása az, hogy a történeti eredetre építő modellképzés a jelenkor közigazgatásainak rendszerezésére ma már csak módjával alkalmas, mivel a rendszerképző elemek a globalizáció és az EU hatása következtében keverednek az egyes államok gyakorlatában. Így a közigazgatási rendszerek történelmi bázison nyugvó hagyományos elrendezéséhez képest egy, a mai állapotot jobban tükröző rendszerezési módot alkalmaztunk, Angolszász, Francia modell alapján álló, Germán modellt követő, skandináv típusú és posztszocialista közigazgatási rendszereket különítve el egymástól.

Kétségtelenül a választott kutatási módszertan következménye az, hogy az egyes országok elemzését – a meghatározó tematika alapján – végző kutatók, amikor az ország jellemzőinek feltárására törekedtek, az adott közigazgatási rendszerek társadalomtörténeti hagyományainak, vallásának, kulturális szocializáltságának, vagyis a közigazgatás társadalmi környezetének feltárására is figyelmet fordítottak. E bázisa nélkül mind az egyes intézmények összevetése, mind a rendszer egészének koherenciája bázis és indokoltság nélkül maradt volna. Ez az aspektus bár valójában meghaladja egy összehasonlító jogi kutatás tematikus kereteit, az ilyen összefüggések feltárása adja a közigazgatás jogi szabályozottság adott módjának valódi magyarázatát. Ezért szentel kötetünk – olykor a látszólag indokoltnak tűnő mértéket meghaladó figyelmet – a történelmi előzmények feltárásának, illetve egyes politikai összefüggések taglalásának.

Az Európai Unió tagállamainak közigazgatási berendezkedése nagyfokú változatosságot mutat. Tekintettel arra, hogy a kutatások az egyes államok közigazgatás-történetének összefoglalására is kiterjedtek, ennek alapján nyomon követhető, hogy a közigazgatási rendszerek milyen változásokon mentek keresztül. A változásokban történelmi (tradicionális) elemek legalább olyan jelentős szerepet játszanak, mint a vallási hagyományok, vagy nemzeti ellentétek, amelyek Európát, de az egyes országokat is megosztják, s bár az Európai Unió igyekszik ezeket mederben tartani, illetve új irányba terelni, hatása nem mindenhol egyformán, és egységes ütemben érvényesül.

A közigazgatási modellek kialakulásának történeti alapjai

I. A közigazgatás fejlődésének első szakaszában a jogállamiság hagyománya rendkívül erős volt a kontinentális Európában. E hagyománynak két nagy hatású modellje alakult ki: a francia és a német.

A francia és német jogállami rendszert az összehasonlító jogtudományban civiljogi rendszerekként is szokás emlegetni, ami egyrészt a közjog fejlődésének az angolszász rendszerektől való megkülönböztetését célozza, másrészt azonban arra a sajátosságra utal, hogy a közjog egyes dogmatikai elemei itt a civiljogi intézmények közjogi sajátosságainak figyelembevételével nyertek különálló közjogi szabályozást. A liberális alkotmányos jogállam (Rechtsstaat) alapvető fordulópontot jelentett számos európai állam fejlődésében. A törvényhozás vált az állami funkciók alapjává. A közigazgatási tevékenységet a jogszerűség követelményének érvényesítésére kellett alapozni. Ezért a jogi ismeretek alkalmazását tekintették alapvető fontosságúnak az állam működésében, s ez a jogászok monopóliumát eredményezte az európai országok közigazgatásában. A jogállam kialakítása ugyanakkor a szakszerűen működő, modern bürokrácia kezdeteinek is tekinthető. A köztisztviselők ekkor már legkevésbé sem a király személyes szolgálatában álltak, hanem egy személytelen államiság szolgálatának feladatait látták el. Megfelelő képzettséggel és tapasztalatokon

alapuló szakértelemmel rendelkeztek, hivatalos, formálisan előírt feladataik voltak, élethossziglani foglalkoztatással, rendszeres fizetéssel és nyugdíjjal.

Ez a fajta (köz)jogi dominancia volt jellemző volt Nyugat-Európában és a skandináv országokban egészen a II. világháborúig. Az első szakasz fő jellemzője, hogy a társadalom életét érintő leglényegesebb társadalompolitikai folyamatok a közigazgatáshoz kapcsolódtak.

E szakaszban váltak evidensen elkülöníthetőkké egymástól a kontinentális Európa közigazgatási sajátosságai, és Nagy-Britannia befolyása által a common law rendszerekre jellemző alapvető meghatározó jegyek. Köztudott, hogy e rendszerekre alapvetően az volt a jellemző, hogy a közigazgatás működését nem a jogi előírások alakították, hanem a szokásjog, a királyi prerogatívák és az általános bíróságok gyakorlata.

Ugyanakkor e modell számos hasonló vonást mutat a fejlett nyugati államok közigazgatásával. A közös jellemzők közé tartoznak: a korlátozott hatalmú kormány, a parlamentarizmus, a helyi önkormányzatiság, a végrehajtó hatalomtól független bíróság, a közigazgatásra vonatkozó speciális eljárások kialakulása.

A brit közigazgatás azonban számos olyan sajátossággal is rendelkezik, amelyek Nagy-Britanniát egy elkülönült közigazgatási modell mintaállamává teszik. Hagyományosan a common law országok közé szokás sorolni: Írországot, Máltát és Ciprust. Mint azonban tanulmányainkból kiderül, a fejlődés későbbi szakaszában (pontosabban az elmúlt évtizedekben) számos más ország is átvett brit intézményeket, ami az egyik kiváltó oka azon megállapításunknak, hogy voltaképpen a modellekbe sorolás lényegében csak a történeti alapokat illetően kellően megalapozott.

.2. A közigazgatás fejlődésének második szakaszában egy sor európai ország lépett az államfejlődés új, a jóléti állam kibontakozása és kiteljesedése által fémjelzett szakaszába, amely úgyszintén jogállami keretek között zajlott, s a közigazgatás feladatainak kiterjesztésével jellemezhető.

A kérdés vizsgálata közigazgatási szempontból azért különösen fontos, mert épp az állam szociális feladatkörének kialakulása vezetett a XIX. századi állami és közigazgatási szerepkör jelentős kiterjesztéséhez egy újfajta szerepvállalás által, jóllehet azon az áron, hogy az állam korábbi, gazdasági életbe való beavatkozás-mentes politikáját feladta, s ezzel egyben beláthatatlanná is duzzasztotta saját feladatvállalását.

A szociális állam és a jóléti állam (amelynek ma már inkább válságáról van szó) – nem azonos fogalmak. A különbség az egyes típusok között tehát az állami beavatkozásnak nem annyira a mértékében, mint inkább a módjában lelhető fel, illetve ezek egyenlősítő, illetve kirekesztő társadalmi következményeiben. E bázis jelentősen járult hozzá ahhoz, hogy a közigazgatási rendszerek milyen irányban kezdtek fejlődni, s mely államok megoldásait tekintették mintának a továbbiakban.

3. Az 1980-as években kezdődött a jóléti állam válsága, amely mélyreható változásokat eredményezett a közigazgatási rendszerekben. A gazdasági, társadalmi és politikai kihívások következményeként a hagyományos, weberi szemléletű közigazgatás alapjaiban átalakult.

A gazdasági és társadalmi kihívásokra a közjogi intézmények általában úgy reagáltak, hogy a hierarchikus típusú mechanizmusokat (köztük a közigazgatást) az NPM szemléletének megfelelően igyekeztek átalakítani, vagyis a hagyományos struktúrába igyekeztek beépíteni a stratégiai tervezést (az üzleti tervek mintájára). Ehhez hozzátartozik a személyi állomány teljesítményének szisztematikus értékelése, valamint a szervezeti és a finanszírozási viszonyok megváltoztatása is a programfinanszírozás keretében. A gazdasági, társadalmi és politikai kihívásokra válaszoló reformfolyamatok több évtizedesek, és napjainkban is tartanak.

E harmadik szakaszban – 1980–1995 között – ment végbe az a folyamat is, melynek lényege abban foglalható össze, hogy szétvált egymástól a stratégiaalkotás, a programok tervezése és a végrehajtás, a megvalósítás, amely ettől független szervezetbe kerül. A megvalósítás (legalábbis részben) közintézmények, magánvállalkozások, civil szervezetek

vagy ezek kombinációinak feladatává vált. Az értékelést pedig erre specializálódott, ezzel a feladattal megbízott intézmények is átvehették. Az e változtatás mellett szóló legfőbb érv, hogy a közigazgatási akaratképzés különválasztása a megvalósítástól és értékeléstől növeli a hatékonyságot, és növeli a közintézményi rendszer alkalmazkodóképességét a gazdasági-társadalmi környezethez. E szakaszban tehát komplex folyamat zajlott, amelyben: egyrészt végbement a szervezeti osztódás (autonóm és félautonóm szolgáltató szervezetek jöttek létre), másrészt szétkapcsolták egymástól a közpolitika-alkotás különböző mozzanatait.

Az egyes országok igen nagymértékben eltérnek abban, hogy a hierarchikus típusú mechanizmusok és a piaci típusú mechanizmusok milyen fajta kombinációját alkalmazzák. Ennek a mechanizmusnak Új-Zéland az egyik végén a piaci típusú mechanizmusok dominanciájával, és Németország a másikon a hierarchikus típusú mechanizmusok dominanciájával.

4. A XX. század kilencvenes éveinek közepétől/végétől új folyamatok indultak el, melyeknek lényege – a tapasztalatok elemzése alapján –, hogy a végbement változtatások csak akkor működnek megfelelően, ha a közintézmények között megfelelő a koordináció. E szakasz fő jellemzője, hogy a hierarchikus típusú és a piaci típusú mechanizmusok mellé kiépíti a koordinációs típusú mechanizmusokat is, amelyek különösen horizontális irányban működnek. E trendbe illik az autonóm struktúrák egyfajta túlhatalmasodása, s ennek féken tartásához az állami törvényes kontroll olykor elégtelennek bizonyul. Így még a hagyományosan nem kodifikáló jogrendszerek is jogi szabályokkal igyekeznek hatni ezen intézmények működésére.

Egy másik viszonylag egyértelműen tetten érhető jelenség a helyi önkormányzatokat érintő reformok megvalósítása, amely végső soron racionálisabb méretű egységekbe tömörítésüket eredményezi, nem feltétlenül állami kényszerrel (törvényi szabályozással,) hanem egy hosszabb egyeztető folyamat eredményeként. Ennek hatására változatosabb struktúrájú önkormányzati modellek alakulhattak ki (mint pl. Németországban,) vagy ésszerűbb méretű egységek alakultak ki állami kényszerrel vagy anélkül (pl. Dánia illetve Svédország), de arra is van példa, hogy a rendszerek regionális méretű elemei elmozdultak egyfajta önálló államosodás felé (Spanyolország, Olaszország). Szlovénia önállósodása is ennek a folyamatnak a része, bár speciális helyzetéből adódik, hogy ez az önállósodás valóban sikeresnek bizonyult.

Ugyancsak kimutatható, hogy a bebetonozott, generális tudással rendelkező köztisztviselői állományt lassan olyan személyi állomány váltja fel, mely jártasabb a management ismeretekben, illetve stratégiai célok alkotására is ki van képezve. (Természetesen ez az olyan állásokat érinti, ahol ezen ismereteknek van elsődleges jelentősége.) A személyi állomány másik jelentős változása, hogy a közszolgálat kiemelt státusa fokozatosan megszűnik, s a civil munkaszervezetekhez hasonló munkaszervezetek terjednek el. Ebből adódóan gondot okoz annak pontos megállapítása, hogy hányan tartoznak valójában a közszolgálatba. Egyes rendszerek a közvállalatok személyi állományát is így tartják nyilván, mások csak a köztisztviselőket (Beamte, vagy ahhoz hasonló státus), amelynek biztonsága azonban egyre inkább csak arra a rétegre terjed ki, akiknek munkájával valóban hosszú távon számol a közigazgatás, vagy épp vezető beosztásban működnek.

A közigazgatási rendszerek fejlődésének irányai

Kutatásaink azt mutatják, hogy az átalakításokat tekintve az egyes modern országok – különböző időzítéssel és intenzitással ugyan – de valójában egységes irányba tartanak, miközben a megtartják a jogállami kereteket (vagy legalább annak formáit) alkotmányos és közigazgatási rendszerükben.

Szinte valamennyi országtanulmány arra a következtetésre jut tehát, hogy a kontinentális, illetve angolszász, francia hagyományokat követő, germán eredetű, vagy épp a skandináv jogrendhez tartozónak való minősítés ma már valóban csak történetileg értelmezhető, valójában különféle elemek keveredéséről beszélhetünk. Az egyik ok épp az Európai Unió elvárásrendszere (még akkor is, ha az nem mindig direkt), a másik nyilván az országok közötti intenzívebb kommunikáció, illetve az, hogy az együttműködések különféle formái olykor egyben tanácsadást is jelentenek, ami nyilván a saját tapasztalatok átadásában testesül meg leginkább. Azok a hagyományok tehát, amelyek a jogrendszereket eredetük alapján kívánják besorolni, némiképp felülvizsgálatra szorulnak a közigazgatás mai struktúráit illetően, beleértve a kormányzati struktúrákat is.

E tendenciákat bizonyos értelemben Közép- és Kelet-Európa államai is követni látszanak, bár egy olyan nehezéssel történelmi háttérükben, amelyet azzal egyidőben kell felszámolni, hogy közben a legújabb kihívásokat is igyekezzenek követni. A diktatúra hagyta maradványok (gazdasági, kulturális stb.) felszámolásának terhe a poszt-szocialista országok mint poszt-diktatórikus rendszerek közös sajátossága. Ez a történelmi helyzet Fisichella kategorizálása szerint eleve kedvez az autokratikus berendezkedéseknek, amelyeket ő azzal különböztet meg a diktatúráktól, hogy ezekből hiányoznak a direkt erőszakos megnyilvánulások (népcsoportok, faji csoportok stb.) ellen.

Összehasonlító tapasztalataink azt mutatják továbbá, hogy a közigazgatási reformok folyamatosan napirenden vannak ugyan az európai országokban, de az más sajátosságokat mutat Nyugat- illetve Közép-Kelet-Európában. Míg Nyugat-Európában a stratégiai gondolkodásnak és tervezésnek már sok évtizedes hagyományai vannak, keleten ezt csak most próbálják meghonosítani, s ha az nem vezet gyorsan megfelelő eredményre, többnyire újabb reformokat irányoznak elő. Ennek egyik oka lehet az a felfogás, mely szerint a civil szervezetekkel való együttműködésnek gyakran csak a konfliktusos formája valóban eredményes, vagyis az, amely az állami intézkedési elképzeléseket nem korigálni, hanem ellehetetleníteni igyekszik. Az állam erre vagy visszavonul és új cselekvéssor kidolgozásába fog, vagy elképzeléseit direktebb eszközökkel igyekszik megvalósítani, miközben a reformnyomás alatt attól sem riad vissza, hogy azokat a jogi szabályokat figyelmen kívül hagyva valósítsa meg. Egy másik hibalehetőség, hogy egyszerre túl sok reformot irányoznak elő, s bár alapvető igazság, hogy a több vonalon egyszerre megindított frontális támadás kimenetele legalábbis kétséges, mégis megpróbálkoznak ezzel.

A reformoknak általában úgy tűnik nagyobb az esélye olyan körülmények között, ahol a kormányzati szisztéma eleve inkább tekintélyelvi alapon épül fel, vagyis egy kézben (többnyire az államfőnél) összpontosul. További esély az, ha a projektek szükségességéről az érintetteket és a társadalom tagjait is sikerül meggyőzni, méghozzá nem általában, hanem részleteiben is. (Talán ez igazolja pl. Szlovénia sikerességét.) Ez kétségtelenül időigényesebb mód, de ha a kormányzat időt hagy a konszenzus megteremtésére (miközben a célokat fenntartja, és annak fő vonalából nem enged), nos ez jóval nagyobb eredményességet biztosíthat, mint egy olyan program, amelyet lényegében rákényszerítenek a társadalomra. Valószínűleg ebben rejlik az eredményes reformok egyik legfőbb titka társadalmi tekintetben.

A közigazgatási modellalkotás relativitása

A kötet szerkesztése során óhatatlanul felvetődött az a látszólag technikai, valójában azonban nagyon is elvi kérdés, hogy az egyes országtanulmányok milyen sorrendben kerüljenek a kötetbe. Az összehasonlító közigazgatási művek által szokásosan követett elv, hogy az ún. „Nagy (európai) közigazgatási rendszerek” (Egyesült Királyság, Franciaország, Németország) köré csoportosítják az ezen országok mintáit követő országokat. Ez a tárgyalási mód lényegében azon alapul, hogy a kormányzati berendezkedés, és a helyi önkormányzatok

rendszere, a közigazgatás jogi szabályozottságának hagyományai, és végül a személyi állomány helyzete milyen hagyományokon alapul.

A már kifejtett érvek alapján a mellett a megoldás mellett döntöttünk, hogy a kötet elején tárgyaljuk az említett három meghatározó jogrendet (angolszász, francia és germán modellt követő), majd azt követően azokat a jogrendszereket, amelyek hatásterületük alá sorolhatók, s végül elkülönülten taglaljuk a skandináv jogrendszereket, valamint a posztzocialista országokat. Az egyes modellekhez tartozó országokat olyan sorrendbe rendeztük, amelyek a mintaadó országhoz, illetve egymáshoz való hasonlóságaikat vették alapul.

A konklúzió, hogy a fennálló rendszerek Uniós és globalizációs hatásokra bizonyos közös jegyeket kezdenek felmutatni, vagyis a modellek kereteit egyre inkább szétfeszítik.

A kutatás hasznosíthatósága

A kutatás eredményei a kormányzati gyakorlatban közvetlenül természetesen nem hasznosíthatók, nagyon lényeges azonban szerepük a kormányzati teendőkbe majdan bekapcsolódó szakemberek felkészítésében, főleg a közigazgatási szakemberképzés mesterképzési szintjén, illetve a közigazgatási szakemberek továbbképzésében. Ez irányú megkeresések mind a kutatás vezetőjéhez és résztvevőihez, mind a Kiadóhoz érkeztek.