

EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS-ÁLOM, VAGY VALÓSÁG?

1. Az „Európai Közigazgatási Térről”, mint egykor volt álomról.

a) Az „álomról”.

A magyar közigazgatás-tudomány egy olyan kiemelkedő egyéniségének a Liber Amicorumában talán szabad a tudományos igényű írásoktól talán kicsit szokatlan ilyen címet alkalmazni, mint az ünnepelet esetében, amikor az egy - mára már széles körben elterjedt - valóságos fogalmat némileg lírai magaslathoz emel.

A megengedő fogalmazás az ünnepelet szakmai-tudományos életművének arra a konstans elemére épít, mely jellemzője nem csupán a magyar közigazgatás jobbá tételére irányuló szüntelen törekvés, hanem európai helyének és rangjának visszaszerzése volt egy olyan politikai rendszerből indulva, melyben ez még nem természetes velejárója volt a kutatómunkának, hanem nagy merészségnek, némi túlzással álomnak számított.

De vajon ez az álom valósággá vált-e? Van már létező európai közigazgatás, vagy még csak építgetjük egy olyan, az EU keleti bővítéséhez kötődő mesterségesen kreált fogalmat kitölteni próbálandó, mint az egykor volt „Közös Európai Közigazgatási Térség”, mely mára „Európai Közigazgatási Térré” fejlődött, legalább is a fogalom szintjén? Ha van már valóságosan létező európai közigazgatás, akkor annak milyen jogi alapjait tudjuk kimutatni? Ha pedig ezek még hiányosak, akkor milyen perspektívák azonosíthatók be? Végül pedig fontos kérdés az is, hogy sikerült-e a magyar közigazgatás europánizálása, vagy inkább a fejlett európai országok közigazgatásának szintjére történő felzárkóztatása?

Ezek a kérdések, illetve az ezekre adható válaszok nem könnyűek és egyenként is komoly kutatói munkát igényelnek, publikációjuk pedig nyilvánvalóan meghaladja egy tisztelgő, köszöntő írás kereteit. Néhány gondolat azonban mindegyikről körüljárható. A továbbiakban erre történnek kísérletek.

b) Úton az „Európai Közigazgatási Tér” felé.

A magyar közigazgatás rendszerváltásának előkészítése a szocialista állam közigazgatásának meghatározó szintjén a helyi tanácsok tekintetében kezdődhetett el legelőbb, melyet

erősített az is, hogy Magyarország a 80-as évek közepétől az Európa fejlettebb része felé történő nyitás jegyében egyre intenzívebb kapcsolatokat épített ki a közös európai demokratikus értékeket őrző és fejlesztő Európa Tanáccsal. Ez a demokrácia szempontjából is fontos nemzetközi szervezet ekkor fogadta el és nyitotta meg csatlakozásra a „Helyi Önkormányzatok Európai Kartáját”, mint a helyi demokrácia fejlesztésének egyik eszközét¹. Ez a dokumentum pedig igen jó mintaként és hivatkozási alapul is szolgált egyben a hazai kutatások és reformelképzelések² számára. Később pedig a rendszerváltás folyamatában erre alapozva született meg az új magyar helyi önkormányzati szabályozás³.

A helyi önkormányzati rendszerünk kialakítása így az ET-hez való csatlakozásunk jegyében indította meg a magyar közigazgatás európai felzárkóztatását, ami aztán új fordulatot vett az EU csatlakozás folyamatában.

Ekkor került sor a „Közös Közigazgatási Térség” - „Common Administrative Space”- fogalmának megalkotására, valamint az azt kitöltő szempontrendszer kialakítására is, amit a csatlakozni kívánó országok számára először 1997-ben a Holland elnökség kezdetén Rotterdamban mutattak be. Ez annak ellenére történt így, hogy az Unió alapszerződésai, így az 1957-ben elfogadott Római szerződés vagy az 1992-es Maastrichti megállapodás sem tartalmazznak olyan a jogi szabályozást, amely alapján a tagországok közigazgatásának felépítésére, eljárására, vagy működésének bármely területére közvetlenül kötelező rendelkezéseket lehetett volna hozni. Amit azonban csatlakozási feltételként le lehetett vezetni az alapítói szerződésekből és így kötelezően számon lehetett kérni, az a „tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás „megléte. Az Európai Unió ezek megteremtése érdekében dolgozott ki az akkori tagországok közigazgatásának közös értékrendjére alapozva, mint közös európai közigazgatási teret alkotó keretre épülő ajánlásokat. A „Közös Közigazgatási Térséghez” történő csatlakozáshoz hozott létre közigazgatás-fejlesztési segélyprogramot az Európai Unió Bizottsága és az OECD közös SIGMA programjával⁴. Elsősorban ezen eszközök felhasználásával került sor a csatlakozás folyamatában a tag- jelölt országok közigazgatásának vizsgálatára és a megfelelőnek tartott irányba történő fejlesztésre, így Magyarország esetében is.

Ez nagymértékben befolyásolta a magyar közigazgatás korszerűsítésének középtávú programját⁵ is, valamint annak megvalósítását.⁶

¹ 1985 október 15-én került elfogadásra, kihirdette az 1997. évi XV. Tv.

² Lásd; A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja, Szerk; Verebélyi Imre: ÁSZI, 1988, Budapest, 324 old.

³ 1990. évi LXV. Tv. Verebélyi Imre egy személyben állta reformunkák, majd a törvény előkészítés élén, végül pedig Ő írta alá csatlakozásunkat a Kartához.

⁴ European Principles for Public Administration, SIGMA Papers Nr. 27, CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, Paris, 1999.

⁵ Lásd; Verebélyi Imre: A közigazgatás reformjának programja, Magyar Közigazgatás, 1996/11. szám

Minden adva volt tehát, hogy az országunk EU csatlakozására a magyar közigazgatás az akkori EU tagországok szintjére fejlődjön.

A kérdés azonban az, hogy mit is jelentett azonban az a bizonyos európai közigazgatás, melyhez álomyszerű igyekezettel próbáltunk csatlakozni?

2. Az „Európai Közigazgatási Térről”, mint valóságról.

Az előbbieken már említett „Közös Közigazgatási Térség” (Common Administrative Space) a következő közigazgatásra vonatkozó főbb célkitűzéseket határozta meg⁷ a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése érdekében:

- átlátható közigazgatási szervezet és döntéshozatali eljárás megléte;
- a demokratikus hatalomgyakorlást a hatalmi ágak különválasztását, az emberi jogokat és a jogérvényesítést biztosító demokratikus jogrend;
- olyan kormányzati szervezet működése, amely biztosítja a hatékony tárcaközi koordinációt és a szoros kapcsolatot a pénzügyi tervezés és költségvetés rendszerével, mely megfelelő hatalommal ruházza fel a kormányt ahhoz, hogy gyakorolja az ország vezetését;
- megfelelően egyeztetett politikai döntéseket és a döntések megvalósítását biztosító eljárásokat a törvényalkotás és jogi szabályozás terén, az eljárások jogi és technikai érvényesíthetőségének biztosítását, a döntések pénzügyi, gazdasági és társadalmi hatása értékelésének lehetőségét;
- olyan közszeztort, amely működésének különböző területein egy átlátható jogi struktúrában biztosított önállóság mellett alkalmas a rábízott feladatok ellátására;
- megfelelő kormányzati intézkedési és ellenőrzési eszközök megléte, olyan közigazgatási eljárási kódexként elfogadott jogszabályt, amely meghatározza az állampolgárok és az általuk megválasztott kormányzat viszonyát, biztosítja a kormányzati munka áttekinthetőségét valamint a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést, a közigazgatási határozatok indoklását és az ügyintézési határidők tiszteletben tartását, a különböző eljárások során az ügyfelek és más érdekelt meghallgatási lehetőségét, a jogorvoslati lehetőségeket,
- a kormány és a társadalom közötti, valamint a nem kormányzati szervezetekkel és az érdekképviselői szervekkel folyamatos kapcsolattartásról rendelkező jogszabályok és intézményrendszer megléte;

⁶ Lásd; Verebélyi Imre; Összefoglaló a közigazgatási reformprogram első szakaszáról és a további tennivalókról; Magyar Közigazgatás, 1998/6-7. szám

⁷ Lásd bővebben; Balázs István: Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog. in: Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. (szerk.): Lapsánszky András, Complex Kiadó, Budapest, 2013. I. 43-78 old.

- jogilag szabályozott hivatásszerűen működő közszolgálat, mely a garantált humánpolitikai elvekre (bérrendszer, képességek, anyagi ösztönzés, stabil munkaerő) épül, erre alapozott munkaerő-toborzási és ösztönzési gyakorlattal működik, a mindenkori legális kormányzati politika megvalósítását végzi, de a kormánypolitika iránt elfogulatlan, azt nem szolgálai módon valósítja meg;
- a különböző közintézmények elszámoltathatóságát és a közigazgatási aktusok és intézkedések, megbízhatóságát szavatoló jogszabályok és etikai normák meglétét;
- költségvetési és adóigazgatási intézmények megfelelő működése, amelyek képesek biztosítani az adók hatékony begyűjtését és a közpénzek megfelelő kezelését és hatékony elköltését;
- a közigazgatási döntések végrehajtásáért és nyomon követéséért felelős, a köztisztviselők által követett, korrupciómentes belső és külső ellenőrző intézmények létrehozását;
- független bírósági rendszer meglétét olyan eljárásokkal, amelyek biztosítják a jogviták gyors és végleges rendezését, és lehetővé teszik a gazdasági, közigazgatási és egyéb területeken keletkező peres ügyek elbírálását;
- törvényekben egyértelműen meghatározott jogosítványokkal rendelkező, politikai ellenőrzés mellett tevékenykedő de a politikától független rendészeti szervek működését.

Az Európai Közigazgatási Tér (EAS) fogalma azonban később az Unió keleti bővítésétől elszakadó tágabb fogalommal vált, elsősorban az OECD által az „Új közmenedzsmentet” terjesztésére ösztönző közigazgatási globalizáció miatt. Az „Európai Közigazgatási Tér” így mára már azt jelenti, hogy az EU és a tagországok egyre intenzívebbé váló közigazgatási együttműködése miatt kialakult egy a működésben kifejeződő közös közigazgatási kultúra.

Ez azonban csak akkor igaz, ha igazolható, hogy a közigazgatási elveknek, szabályoknak, eljárásoknak mára már valóban kialakult egy olyan stabil és mindenki által elfogadott rendszere, amely a tagországi alkotmányos kereteken belül érvényesül is. Erre nyilván akkor lenne mód, ha az EU-nak lenne olyan jogköre, hogy a tagországok közigazgatására kötelező jogi szabályozást alkothasson.

Ilyen azonban nincs, így más közvetetten ható normákra vezetnek vissza a közös közigazgatási kereteket.

E körbe szokták sorolni⁸ az EU Alapvető Jogok Chartája 41. Cikkelyét, mely a megfelelő ügyintézéshez való jogról és a részjogosítványairól szól, így:” Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.(2) Ez a jog magában foglalja: a) mindenkinnek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, b) mindenkinnek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a

⁸ Lásd pl. Chronowsski Nóra; A megfelelő ügyintézéshez, tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog az Európai Unióban és Magyarországon. in; A közigazgatás és az emberek. Szerk. Csefkó Ferenc, Pécsi Közigazgatási Közlemények 5. Pécs, 2013, 85-103 old.

bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen,c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.3) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.(4) Mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ...XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.(2) Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére”.

Ezzel kapcsolatban azonban több fenntartás is megfogalmazható. Mindenekelőtt rögzítendő az, hogy a megfelelő ügyintézés és részjogosítványai- bár fontos elemek-de nem fedik le az egész közigazgatást.

Másfelől a Charta hatálya az Unió szerveire, hivatalaira vonatkozik, így a tagországok közigazgatására közvetlenül nem hathat.

Ha tartalmilag vizsgáljuk a szabályozást, akkor pedig azt láthatjuk, hogy annak elemei egy része nem közigazgatás specifikus, mert minden eljárásban jogelvi szinten jelen van (pl. a részrehajlásmentes ügyintézés), másrészt pedig a tagországi szabályozásokban- így a magyarban is-évtizedek óta jelen van lényegesen részletesebb és garanciális szabályozással (pl. a döntések indokolási kötelezettsége, ügyintézési határidő,közlési kötelezettség,irat-betekintési jog stb.) Ehhez járul még az a további és nem lebecsülendő tény, hogy pl. éppen a közigazgatási hatósági eljárás az, melynek igen differenciált típusai alakultak ki Európában és a világon, ezért nagyon nehéz egyes jogelveken kívüli részletesebb nemzetközi jogi szabályozás.

Mindezeket követően jogosan vethető fel az a kérdés, hogy milyen az egységes európai közigazgatás perspektívája?

3. Az egységes európai közigazgatás perspektíváiról.

Mint ismeretes, a világon, de Európában is különböző, egymástól esetenként alapintézményeiben (kormányforma, területi államigazgatás, helyi önkormányzatok, közszolgálat, közigazgatási eljárás stb.) is igen különböző nagy közigazgatási rendszerek alakultak ki és működnek⁹. Ezen belül pedig az egyes országok konkrét megoldásai tartalmilag még akkor is nagyon különbözhetnek egymástól, ha formailag látszólag ugyan arról van szó (pl. miniszteri jogállás, a polgármester feladatköre, a prefektus szerepe stb.)

Nem véletlen ezért az sem, hogy a helyi önkormányzatokkal a megalakulásától foglalkozó Európa Tanács hosszú ideig dolgozott azon, hogy egy minden tagország számára elfogadható Chartát¹⁰ tudjon létrehozni, éppen a közös európai értékek rögzítése és továbbfejlesztése érdekében. Számos előnye mellett azonban Charta a hatályosulásával éppen az lett a legnagyobb probléma, hogy túl általános megfogalmazásokat tartalmaz és így nehéz az esetleges megsértését tetten érni, vagy főként szankcionálni.

A gazdasági globalizáció elősegítése mellett-azt támogatandó- az OECD tette talán a legtöbbet a közigazgatási globalizációért is.

Ez a szervezet állt a dereguláció, majd az un. szabályozási reformok élén, melyek a neoliberais államfelfogást a közigazgatásban érvényesítő „Új közmenedzsment” érdekében jelentősen csökkentette, de legalább is kiszervezte az állami szerepköröket és így a közigazgatás feladat és hatásköreit is. A továbbra is szükséges állami feladatokat pedig, különösen a gazdasági közigazgatás terén, az un. szabályozási reformok révén sztenderdizálni próbálta a könnyebb nemzetközi alkalmazás céljából. Ez azonban nem jutott el magának a közigazgatásnak az egységesítéséig, de egy területen még is nagy változásokat hozott, ez pedig az un. független szabályozó hatóságok elterjesztése a „jó kormányzást” célzó reformprogramok kidolgozásának ösztönzésével.

Az EU keleti bővítésének folyamatában pedig a korábban már említett, az EU és az OECD közös programja, a SIGMA az, mely közvetítette a rendszerváltó volt szocialista országok felé, így Magyarország felé ezen impulzusokat.

A célkitűzések szintjén az autonóm struktúrák alkalmazásával a közigazgatás-fejlesztési programok szintjén az egyes országokban kétség kívül a jobb kormányzás kívánták elősegíteni. Nem hagyható figyelmen kívül azonban az, hogy e szervek függetlensége a Kormánytól, vagy a végrehajtó hatalom más csúcsszervéhez képest relatív és célhoz kötött, eredetileg pedig a közvetlen politikai ráhatás kívánta kizárni e szervek esetében..

Az autonóm struktúrák alkalmazása azonban veszélyeket is hordoz magában. Így mindenekelőtt kiemelhető az, hogy e szervek mindenütt eltérnek a hagyományos jogrendtől, egyedi jogállásúak, e tény pedig nem segíti a közigazgatás átláthatóságának ügyét. E szervek

⁹ Lásd bővebben; Az Európai Unió tagállamai közigazgatása. szerk. Szamel Katalin-Balázs István-Gajduscheck György-Koi Gyula, Budapest, Complex Kiadó, 2011, 970 oldal,

¹⁰ European Charter of Local Self-Government” Strasbourg, 1985 október 15, beiktatta az 1997. évi XV. törvény.

rugalmasabb működése felborítja a hagyományos közigazgatási értékrendet és elbizonytalanítja a klasszikus közigazgatás elemeit. A végrehajtó hatalomért felelős (nemzeti) kormányt (elnöki rendszerekben az elnököt) megfosztja hagyományos irányítási eszközeitől, miközben a politikai felelősségük megmarad.

Megfigyelhető, hogy a globalizáció jegyében elsősorban a piacgazdaságot és annak infrastruktúráját érintő területeken van jelen a független (szabályozó) közhatóságok rendszere, e téren pedig a nemzetközi nagytőke érdekeltsége rendre megmutatkozik a nemzeti kormányok eszközeinek csökkentésében.¹¹ Azoknál a független hatóságoknál, ahol szabályozási jogkör is van, az megbontja a hagyományos jogforrási rendszert, ami pedig a jogállamisággal ellentétes és jogbizonytalansághoz vezet. Az angolszász jogban ugyan vannak hagyományai a szabályozási jogkör delegációjának, de a kontinentális rendszerekben nincs, így annak sem, hogy egyedi ügyben hozott döntés foglalja magába normatív szabályozást.

A független szabályozó közhatóságok léte ellentétes lehet a hatalommegosztás elvével, mert egy szervezetben jelentkezik a szabályozás, a konkrét jogalkalmazás, az ellenőrzés és a szankcionálás funkciója. Bár minden ma működő rendszerben van mód bírósági felülvizsgálatra, de sok országban ez az ügyfelek számára nehezen alkalmazható, bonyolult, hosszadalmas és drága eszköz. Az érdekelt bevonása e szervek irányításába és ellenőrzésébe haladó megoldásnak tűnik, de különösen a piaci szabályozó közhatóságoknál belterjessé teheti az igazgatást, legalizálja a rejtett korrupciót. Mindezekre tekintettel a független hatóságok rendszere inkább tekinthető a hagyományos közigazgatás korrekciós tényezőjének, mint alternatívájának.

A globalizációs érdekek közigazgatási közvetítésére azonban ugyan csak megfelelők, illetve kihasználhatók az e típusú szervek.

Ez figyelhető meg az Európai Unió ún. közvetlen közigazgatása kialakításának folyamatában is, mely jogilag nem is tartozhatott volna az Európai Közösségek célkitűzései közé. Az ilyen típusú szervek Unión belüli kialakulása egyes szerzők¹² szerint figyelemre méltó párhuzamosságokat mutat azonban a különböző típusú ügynökségek a globalizáció jegyében történő elterjedésével előbb az Egyesült Államokban, majd Európában is. Ahogy szerte a világon, itt is alapvetően a gazdasághoz kötődő sajátos közigazgatási feladatok megfelelő önállósággal, később független szabályozó jogkörrel történő ellátásáról van szó. Az Unió esetében azonban e feladatok az egységes piac integrációjának kiterjesztéséhez köthető, melyben az egyre bővülő ügynökségek előbb ad hoc feladatokat, majd sajátos küldetéseket látnak el. E szervek elsősorban nem végrehajtó jellegű feladatokat látnak el, hanem az igazgatási feladatok közül a stratégiai döntéseket, a „végrehajtás”¹³ inkább normatív feladatát. Mindez azt is jelenti, hogy az EU fejlődése közigazgatási szempontból a

¹¹ Jellemző, hogy a Világbank finanszírozott a témát érintő több kutatást, felmérést is.

¹² PL. CLAUDIO FRANCHINI; Les notions d'administration indirecte de coadministration. in *Auby*, Jean-Bernard and Dutheil de la Rochère, Jacqueline: **Droit Administratif Européen.** 246-250. pp. Bruylant, 2007, Bruxelles,

¹³ Lásd mint előző jegyzet; 246 pp.

párhuzamos és plurális rendszerek irányába terjeszkedik, a vertikális munkamegosztás mellett egyre nagyobb szerepe lesz a funkcionális közigazgatási munkamegosztásnak is, ami a tagországi közigazgatásokra a szervezeti és működési egységesítés irányába hathat.

Brüsszelből nézve egyesek szerint már ma is többszintű közigazgatás működik az Európai Unióban és egy sajátos tipológiát alkalmaznak¹⁴ az európai közigazgatás tekintetében.

Az e koncepció támogatói szerint már ma is meg lehet különböztetni az EZU és a tagországok viszonyában közvetlen igazgatást, közvetett igazgatást és együttes igazgatást.

A közvetlen közigazgatás alatt az Unió szervei által végzett közigazgatási tevékenységet értik.

Ezek a szervek alapvetően Uniós jogi eszközei közül a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, Uniós költségvetésből működnek és uniós köztisztviselőkkel működnek, aktusaik pedig az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman ellenőrzése alatt állnak.

A közvetett közigazgatás az Unió szempontjából a tagállami közigazgatás által végzett tevékenység. E szervek elsősorban a nemzeti közigazgatási jogot alkalmazzák, illetve az Uniós rendeletek és határozatok mellett az irányelveket, mint az azokkal érintett, címzett országok hatóságai. Az együttes igazgatás pedig olyan területekre jellemző, mint a versenyjog, vagy a közös agrárpolitika végrehajtása, vagy a kohéziós politika.

Ez azonban nem mindig jelent egy önálló kategóriát, hanem gyűjtőfogalomként magába foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás bármilyen típusú együttműködését.

Az együttműködés során azonban mindkét elem megtartja sajátosságait, különösen az alkalmazott jog és az ellenőrzés tekintetében.

A kérdés ezek után az, hogy vajon az OECD által támogatott globalizációs törekvések a közigazgatásban, valamint az ahhoz csatlakozó EU-s törekvések együttesen az egységesülés irányába hatnak-e?

Van-e erre megfelelő szándék és infrastruktúra a már tárgyalt elméleti koncepciókon túl?

Ez utóbbival kezdve rögzíthetjük azt, hogy az EU-ban már kialakult egy, a tagországok közigazgatásával foglalkozó intézményrendszer.

Hozzá kell tenni továbbá, hogy az OECD SIGMA program¹⁵ ma is működik, aktivitása pedig a tagjelölt országokon túl kiterjed már a Balkánra és Törökországra, sőt a kaukázusi országokra, Moldovára, Ukrajnára, sőt újabban már Észak-Afrikára is.

¹⁴ Jacques ZILLER; Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen. in Auby, Jean-Bernard and Dutheil de la Rochère, Jacqueline: **Droit Administratif Européen.** 235-244 pp. Bruylant, 2007, Bruxelles,

¹⁵ Lásd bővebben: <http://www.oecd.org/site/sigma>

Az OECD közigazgatás-fejlesztési tevékenysége tartalmilag igen széles, de az főként a közszolgálati menedzsmentre, a közigazgatás törvényi kereteire, a közigazgatási reformstratégiák kidolgozására és a reformok megvalósítására terjed ki.

Az Európai Unió és a tagországok közigazgatásának viszonyában fontos szerepet tölt be az 1981-ben maastrichti székhellyel alapított Európai Közigazgatási Intézet¹⁶ is.

Feladata elsősorban az EU és a tagországok köztisztviselőinek továbbképzése, illetve az általuk ellátott közfeladatok minősége javításához való hozzájárulás, továbbá az együttműködésükhöz szükséges keretek nyújtása

Kiemelendő azonban, hogy az Európai Unió és a tagországok közigazgatásának viszonyában a legfontosabb intézmény az EUPAN¹⁷, az Európai Közigazgatási Hálózat, mely az Európai Közigazgatási Tér és az EUPAN kialakulása egy szervesen összefüggő folyamat eredménye.

A hálózat történetéhez hozzá tartozik, hogy az eredetileg az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódó és kvázi csatlakozási előfeltételnek tekintett kritérium és szempontrendszer érvényesülésének értékelése a csatlakozási folyamatban oda vezetett, hogy a Bizottság és a tagországok, valamint a tagjelölt országok képviselői rendszeres találkozzanak és áttekintsék a közigazgatási kapacitást érintő problémákat és közös megoldásokat, illetve fejlesztési irányokat próbáljanak meg konszenzussal kidolgozni.

Bár ezek a találkozók eleinte a csatlakozási tárgyalások egy-egy fontosabb állomásához, rendezvényéhez, majd később a szintén ebbe a körbe sorolható elnökségi programok keretében valósultak meg, de idővel az EUPAN az uniós tagállamok köztisztviselőit tömörítő informális hálózattá, amely a tagországok és jelöltek közigazgatási együttműködését, illetve a közigazgatási ismeretek átadását és átvételét segíti.

Mára már az EUPAN- ban folyó munka három szinten; a politikai szinten, a vezető köztisztviselői szinten és a szakértői szinten valósul meg.

Az EUPAN sokrétű munkája elsősorban a közigazgatás minőségének, teljesítményének és hatékonyságának növelését szolgálja a legjobb gyakorlatok átadásával és az új megoldások kialakításával.¹⁸

Az OECD közigazgatás-fejlesztési szerepe kapcsán már volt szó arról, hogy milyen nagy szerepet játszott az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmának kialakításában, valamint az EU keleti bővítése folyamatában, de ez azért lehetett így, mert az OECD-n belül már 1988 óta

¹⁶ European Institute of Public Administration, lásd bővebben; <http://www.eipa.eu/>

¹⁷ Bővebben lásd;

http://ec.europa.eu/civil_service/audience/nat_admin/epan_hu.htm

¹⁸ Lásd bővebben: Horváth Viktor - Kádár Krisztián; EUPAN témák 1.-Teljesítmény a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás, Új folyam, 2. szám. 95-101. oldal

külön igazgatóság¹⁹ foglalkozik a közigazgatással, mint a gazdaság fejlesztésének fontos tényezőjével.

Az alkalmazott munkamódszerek ezen az igazgatóságon is az OECD-re jellemző elveket követik, mint az adatgyűjtés, elemzés, vita, döntés, megvalósítás, többoldalú ellenőrzés, páros vizsgálatok. Ezen felül az egyes országok külön megállapodás alapján kérhetik országuk közigazgatásának átvilágítását és az eredmény alapján fejlesztési javaslatok kidolgozását²⁰.

Ezen túlmenően fontos, hogy általában két évente a tagországok kormányközpontjának vezetői találkozót tartanak, ahol áttekintik a kormányzás és a közigazgatás időszerű kérdéseit.

Az OECD közigazgatást érintő tevékenységéből kiemelkedik a világ legfejlettebb országai közigazgatásának állapotfelmérése, a két évenként (legutóbb 2013-ban) kiadott „Kormányzati körkép”²¹, mely mintegy 50 indikátor alapján vizsgálja a közszektor, így a közigazgatás hatékonyságát.

Külön megfigyelő hálózatot is működtet az OECD a közszektorban alkalmazott innovációk feltárására és alkalmazására²² a legfontosabb közigazgatási változások rendszeres közzétételére pedig külön folyóiratot tart fent²³.

Mindezek alapján rögzíthető az, hogy az OECD tehát a közigazgatást és a kormányzást a kiemelkedő jelentőségűnek kezeli és nagy szakértői bázist alakított ki²⁴ fejlesztésük elősegítése érdekében. Az OECD azonban kötelező döntéseket szintén nem hozhat a tagországok közigazgatására, elsősorban vizsgál és elemez, ezek alapján ajánlásokat fogalmaz meg.

Az OECD hatása a világ közigazgatásának fejlődésére még is egyedülálló napjainkban, mert az általa készített anyagok minősége, az adatgyűjtés és elemzések megbízhatósága, a páros vizsgálatok módszerei stb. összességében oda vezetnek, hogy az ajánlásokat kötelező erő hiányában is követik az érintettek.

Mindezek ellenére sem állítható, hogy a világ fejlett országainak és így szűkebb területünknek az Európai Unió tagországaiban akár csak megkezdődött volna a sokszínű közigazgatási struktúrák és működés integrációja, egységesülése.

¹⁹ Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial.

²⁰ Ez történik jelenleg hazánk esetében is a Magyar program vonatkozásában. Lásd; 62/2012 (IV.2) Korm. sz. rendelet

²¹ <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2013-gov-glance-2013-en#page1>

²² L'Observatoire de l'OCDE sur l'innovation dans le secteur public.

²³ Public Governance Reviews

²⁴ Nem véletlen, hogy e rövid laudáció címettje is az OECD melletti magyar képviselő szakdiplomatajaként dolgozott hosszú éveken keresztül.

Az igazi kérdés azonban az, hogy ez baj-e, vagy a közigazgatás egy-egy ország kultúrájába, történelmébe, társadalmi, gazdasági feltételeibe történő mély beágyazottságának természetes következménye?

A válasz nem egyszerű és nézőpont kérdése is annak eredménye. A magunk részéről azok közé tartozunk, akik a közös közigazgatási kultúra és elvek rendszerét fontosabbnak tartják, mint a formai megfelelést az egyes országok közigazgatás intézményrendszere közt.