

Összehasonlító közigazgatás

1.

dr. Linder Viktória
tanszékvezető
egyetemi docens
linder.viktoria@uni-nke.hu

Összehasonlító közigazgatástan

Kötelező tananyag:

- Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (szerk.) (2011): **Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.** Budapest. Complex
- **Az előadások anyaga**

Tantárgy keretében tárgyalt témák

- „Nagy” közigazgatási rendszerek és
- -közszolgálati modellek,
- modellekbe tartozó egyes országok közigazgatásai
- hagyományos jellemzői, változásai
- nemzetközi tendenciák/trendek,
- egyes országok aktuális megoldásai
- közigazgatás, közszolgálat jogi szabályozása, felépítése, működése

Összehasonlítás a közigazgatásban.

Modellek

Összehasonlító közigazgatástudomány céljai

- Gyakorlati:
 - legfontosabb megoldások megismerése → jó megoldások hasznosítása érdekében
- Elméleti:
 - általános tendenciák (tv-szerűségek?) meghatározása
 - csoportképzés, modellek meghatározása
 - Közigazgatási-, közszolgálati rendszerek nagymértékben különböznek ↔ még az EU-n belül is
 - De modellekbe sorolás csak történeti alapokat tekintve megalapozott

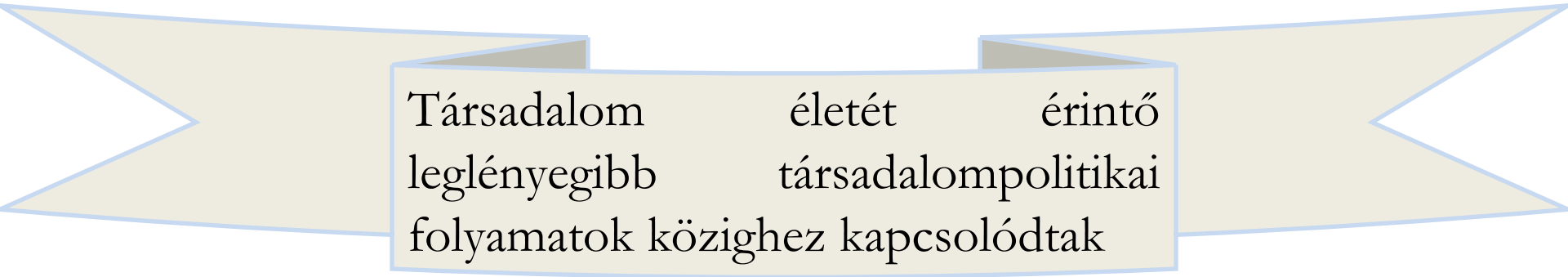
Modellek kialakulásának történelmi alapjai

- **Közigfejlődés I. szakasza:** erős jogállamisági hagyomány kontinentális Európában → 2 nagy modell:
 - **Francia:** egységes állam, közérdekűség, központosított, egységes, hierarchizált, elszámoltatható közig, magasan képzett köztisztviselői kar ↔ polgári forradalmon alapulóan, közakarat kifejeződése
 - **Német/germán:** porosz uralkodó felvilágosult abszolutista uralmán alapulóan ↔ tv-ei, szabályai pozitivista módon alakították a társadalmat, amelyek egyenlően, méltányosan alkalmaztak. Köztisztviselők, bírák semlegessége.

= civiljogi rendszerek

Modellek kialakulásának történelmi alapjai

- Liberális alkotmányos jogállam ↔ alapvető fordulat európai államok fejlődésében
- ↔ tvhozás állami funkciók alapjává vált
- ↔ közig tevékenységet jogszerűség követelményére kellett alapozni (jogászok monopóliuma)
- ↔ szakszerű, modern bürokrácia kialakulása ↔ személytelen államiság szolgálata



Társadalom életét érintő
leglényegibb társadalompolitikai
folyamatok közighez kapcsolódtak

- Közjogi dominancia II. Vh-ig: Ny-Európa, Skandinávia

Modellek kialakulásának történelmi alapjai

Közigfejlődés I. szakaszában **elkülöníthetővé** válik:

- **kontinentális európai**
- **angolszász common law** rendszerekre jellemző jegyekkel működő **közigazgatások**. Angolszászban közig működését
 - nem jogi előírások, hanem:
 - szokásjog
 - királyi prerogatívák
 - általános bíróságok gyakorlata alakította.

DE!: kontinentálisban és angolszászban is **hasonlóságok**:

- Korlátozott hatalmú kormány
- Parlamentarizmus
- Helyi önkormányzatiság
- VH hatalomtól független bíróságok
- Közigre vonatkozó speciális eljárások kialakulása

Modellek kialakulásának történelmi alapjai

(Mégis) angolszász modell sajátosságai (állami berendezkedést/közig működését meghatározó strukturális elvek):

- Joguralom (= rule of law) → hasonló a kontinentális jogállamiság elvéhez, de más a tartalma:
 - Egyén/intézmény morális értékeket rejtő jogi alapelveknek alávetve
 - Kormányzat jog által korlátozott
 - Hatalomgyakorlás legitim, legális
 - Közjogi felelősség bíróság előtt érvényesíthető
 - Tv-sértés → Bság dönt
 - Tv előtti egyenlőség
 - Senki nem vonható ki Bság joghatósága alól.
- Parlamenti szuverenitás/jogalkotási szupremácia:
 - Parl. tvhozó hatalma = teljes, általános, elsődleges
 - Uralkodó Parl-beli elvileg korlátlan jogalkotói kompetenciája

Modellek kialakulásának történelmi alapjai

Angolszász modell sajátosságai (állami berendezkedést/közig működését meghatározó strukturális elvek) (folyt.):

- Funkcionális hatalommegosztás – hatalmi fúzió elve: Tv-hozás-VH fúziója; tvhozó hatalom többsége alkotja a Korm-t. Alkotmányos berendezkedésben hatalommegosztás elve inkább a kiegyensúlyozott kormányzás elveként értelmezhető + bírói függetlenség
- Állam „egységes”, központosított. Jellemző: devolúció →
 - Eltérőek
 - helyi önkori struktúrák
 - Közp-i közigtól delegált funkciók megoszlása
- Íratlan történeti alkotmány. (≈ írott, de nem kodifikált, rugalmas, erősen politikai karakterű) Forrásai:
 - Tv-i jog
 - Bírói jog
 - Szokásjog
 - jogirodalom

Modellek kialakulásának történelmi alapjai

Angolszász modell sajátosságai (állami berendezkedést/közig működését meghatározó strukturális elvek) (folyt.):

- Bírói jogban alkotmányossági döntések fejlődése (Funkcionális hatalommegosztás – hatalmi fúzió Parlament elsődlegessége, EMBERI JOGOK)
- Hatalmi intézmények kapcsolatát nem rögzíti Tv (koordinációs problémák)
- Nincsenek közjogi – magánjogi elkülönült Bságok DE – közjogi-/közig perek felülvizsgálatának kialakult rendje.

Hagyományos common law országok EU-ban: UK, Írország, Málta, Ciprus,

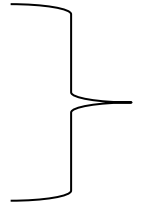
Modellek kialakulásának történelmi alapjai

Közigfejlődés II. szakasza: Államfejlődés új szakasza → jóléti állam kibontakozása/kiteljesedése

- Jogállami keretek
- Közigfeladatok kiterjesztése

Korábban (XIX sz.) állami-közig szerepkör jelentős kiterjesztéséhez vezetett

- állam szociális feladatkörének kialakulása;
- gazdasági életbe való beavatkozás-mentes politikájának feladása
- → = közig feladatvállalásának beláthatatlan mértékre duzzasztása



Jóléti állam (felfogások)=

- szociális állam magasabb szintű, nem pusztán megélhetésre, hanem társ-i problémák megoldásának szélesebb körére koncentráló fajtája

Vagy

- Olyan állami működés, amely más módon (beavatkozás-mentesen v. az állami újraelosztás másfajta rendszerének bázisán) törekszik társ-i problémák megoldására

Kialakulásának okai E-ban: világválság → munkanélküliség radikalizáló, II. Vh szolidarizáló hatása

Modellek kialakulásának történelmi alapjai

Jóléti állam típusai (állami szerepvállalás mikéntje szerint) Európában II.

Vh után:

- Konzervatív:
 - piaci vsz-októl eltérítéssel alakult ki a szociális állam
 - Jóléti szakaszban is meghatározó maradt: kötelező biztosítások rsz-e, korporativizmus, családközpontúság. DE stabil szociális egyenlőtlenség mellett.
 - Németo, + Fro, Olaszo.
- Szociáldemokrata (skandináv modell):
 - Piaci vsz-októl való magasabb szintű eltérítés
 - Szociális alapbiztosítás; társadalmi egyenlőtlenségek legkorlátozottabb volta
 - Anglia, Svédo. + többi skandináv

Különbségek típusok között állami beavatkozás módjában, ill. mértékében is → ennek jelentős szerepe közigrsz-ek fejlődési irányának meghatározásában

Modellek kialakulásának történelmi alapjai

Hidegháború szerepe – gazd-i katonai verseny + verseny jóléti szolgáltatások terén

- Szocialista országok jóléti vívmányai → egyenlősítési elv, DE gazd-i, politikai fejletlenség → \emptyset gazd-i teljesítményösztonzés → \emptyset valódi alapja jóléti szolgáltatásoknak
- Ny-E: fennmaradtak a jóléti államban kialakult differenciált közigrsz-ek meghatározó jegyei

Közigfejlődés III. szakasza:

1980-as évektől jóléti állam válsága → mélyreható változás közigrsz-ekben

Gazd-i, társ-i, pol-i kihívások ↔ klasszikus weberi közig átalakul:

- Közjogi intézmények átalakítása: hierarchikus típusú mechanizmusok (közig is!) átalakításának célkitűzése ↔ hagyományos struktúrába stratégiai tervezés beépítése (üzleti tervek mintájára)
- Személyi állomány teljesítményének értékelése

Modellek kialakulásának történelmi alapjai

- Szervezeti, finanszírozási vsz-ok megváltoztatása: programfinanszírozás
- Szétvált a stratégiaalkotás (programtervezés) – végrehajtás (megvalósítás) – utóbbit közintézmények, magánvállalkozások, civil szervezetek is átvehették + értékelést erre specializálódott intézmények

Érv: akaratképzés – megvalósítás – értékelés különválasztása növeli hatékonyságot, gaz-i-társ-i környezethez való alkalmazkodóképességet

= Mindez komplex folyamat:

- szervezeti osztódás – (fél)autonóm szervezetek létrejötte
- közpolitika-alkotás mozzanatainak szétkapcsolása

= **New Public Management** = piaci típusú megoldások átvétele

Németország

vs.

Új-Zéland

Modellek kialakulásának történelmi alapjai

Közigfejlődés IV. szakasza:

‘90-es évek közepe/vége: NPM tapasztalatainak elemzése/értékelése:

Változás akkor működik, ha közintézmények között megfelelő koordináció. Így:

- Hierarchikus és piaci típusú mechanizmusok mellé koordinációs kiépítése (különösen horizontálisan)
- DE!: autonóm struktúrák elhatalmasodása – jogszabályokkal igyekeznek korlátok közé szorítani
- Helyi önkormányzati reformok (racionális méretű egységekbe tömörítése)
- Generalista, karrier-köztisztviselőket stratégiaalkotó menedzserekkel igyekeznek felváltani – közszolgálati foglalkoztatást piaci megoldásokhoz közelíteni
- De így ki/hányan is tartoznak a közszolgálatba?

Közigazgatási rendszerek fejlődésének irányai

- Reformok folyamatosak – különböző időzítés/intenzitás
- DE: jogállami keretek között egységes irány
- Modellbe rendezés, jogrsz-hez tartozás CSAK történetileg értelmezhető
- Modellek jegyei keverednek = vegyes rendszerek

Okok:

- EU-n belül pl. EU-jog- és elvárásrsz-e
- Országok közti kommunikáció/együtműködés/tanács-, tapasztalat-átadás/minták másolása
- Tendenciák/trendek/”divatos megoldások” léteznek

Közigazgatási rendszerek fejlődésének irányai

Volt szocialista KKE-országok is mintákat követnek.

Kettős feladat:

- Diktatúra gazd-i, kult, stb. maradványainak felszámolása
- Új kihívásoknak való megfelelés
- E történelmi helyzet kedvez autokratikus berendezkedéseknek! Ezeket diktatúrától megkülönbözteti, hogy ezekben \emptyset nyílt erőszakos megnyilvánulások (Fishicella)

KKE-ban 2 típus:

- Bizánci ortodox orientációjú
 - Ny-hoz közelebbi országok
- + nemzetiségi problémák/megoldások jelenléte

Folyamatosan napirenden lévő közigazgatási reformok más-más sajátossággal NY-, ill KKE-ban!

Közigazgatási rendszerek fejlődésének irányai

Folyamatosan napirenden lévő közigreformok más-más sajátossággal NY-, ill KKE-ban!

Ny-Európában jellemzők:

- Stratégiai gondolkodás, -tervezés több évtizede

KKE-ban jellemzők:

- Kísérletek meghonosításukra MOST → DE, ha nem vezet gyors eredményre, újabb reformba kezdenek
- Hiányosság civilekkel együttműködésben
- Egyszerre túl sok reformot irányoznak elő

Reformok esélye jobb:

- Ahol 1 kézben összpontosul (államfő)
- Stakeholdereket (résztevők/érintettek) meggyőzik (részleteiben is) = KONSZENZUS) ↔ rákényszerítés kudarcos társ-i tekintetben

Közigazgatási modellek

- Nagy európai közig rendszerek: Egyesült Királyság, Franciaország, Németország (kormányati berendezkedés, helyi önkorik rsz-e, közig jogi szabályozottságának hagyományai, személyi állomány helyzete alapján)

Angol jogrendszer tipikus jegyei:

- Köz-magán megkülönböztetése enyhébb, közérdek alig előbbre való
- Közigbíróságok nem különülnek el szervezetileg, korábbi ítéletekre, tv-ekre visszavezethető jogelvek alapján ítéleznek
- Pol-i kontinuitás, pol-irsz staabil, változások nem radikálisak
- Hagyomány közig hatékonyságra törekvésére, racionalitás szerepe
- Önkorik hierarchikus közigstruktúráktól független működése, irányítás direkt, utasításos módja nem ismert, felügyelet Bságokon

Angolszász hatás USA-n keresztül IS(!) – NPM, privatizáció, jóléti állami hatások

Közigazgatási modellek

Francia és német jogrendszer jogállami demokratikus bázison:

- Franciaország: centralizált közig, félprezidenciális rsz, Államtanács szerepe, prefektusi rsz, közigbíráskodás közigrsz-en belül

(+ mediterrán országok Románia és Lengyelo. részben)

- Németország: kancellár, föderalizmus → közvetett közigazgatás, önkorik egymás feletti felügyelete, eljárási jog alapos szabályozottsága –bírói felügyelete, közig hagyományos bürokratizált vonásai

(+ Ausztria, Cseho, Horváto, Magyarország, Szlovénia, de Lengyelo és Erdély, vmint egyes skandináv)

Közigazgatási modellek

Skandináv típusú rendszerek:

- Jóléti állam típusába tartozóan; állam és közig jelentős szerepvállalása társ-i különbségek kiegyenlítése terén – jogilag szabályozottan
- NPM és EU hatása erősítette a közös jellemzőket

(svéd, finn: német-francia sajátosságok; dán – brithez közelebb; Hollandia szintén vegyes)

KKE: és posztszocialista országok: Máig ható hatással van a szocialista múlt

- Rszváltás utáni közigátalakítás hosszabb idő
- Párhuzamosan zajlik közig technikai fejlesztésével – de korlátok
- EU (és globalizációs) hatás; elvárásrendszer jogrsz-be átültetése
- Átalakítás saját korábbi hagyományokon + nzközi hatásokon + vallási tényezők

= Ny-E-i modellekhez is köthetőek lennének, DE posztszocialista jelleg meghatározóbb

**KÖSZÖNÖM A
FIGYELMET!**