

MISKOLCI EGYETEM
ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA

DR. GÖRÖG KATALIN

**KÖZIGAZGATÁS-EGYSZERŰSÍTÉSI
TECHNIKÁK AZ EURÓPAI UNIÓBAN**

(PhD értekezés tézisei)

Miskolc, 2011

I. A kutatási feladat összefoglalása

1. A doktori disszertáció tárgya, hipotézisei

A doktori kutatásom témája a „Közigazgatás-egyszerűsítési technikák az Európai Unióban” címet viseli, mely egy meglehetősen komplex kérdéskört reprezentál. Komplexitása egyrészt magának a közigazgatás-egyszerűsítés kifejezés mibenlétének, fogalmi meghatározásának nehézségében nyilvánul meg.

A közigazgatás-egyszerűsítés felfogható egyfajta „esernyőként,” mely alatt ad hoc egyszerűsítési projektek sokasága húzódik meg. Felfogható azonban más szabályozási reform területhez (például az e-kormányzat kialakításához) fűződő integrált és koordinált megközelítésként, de megnyilvánulhat a szabályozási reformok motorjaként is vagy azonosítható vele. A közigazgatás-egyszerűsítésnek nincs egységes definíciója. A teherrel (idő, pénz) járó bürokrácia csökkentésének szinonimájaként alkalmazva, főként a közigazgatási hatósági eljárási reformokban, a papírmunka csökkentésében, az „egyablakos” ügyintézési helyek kialakításában nyilvánul meg a jelentősége. A közigazgatás-egyszerűsítés olyan politikai területet is jelöl, mely a vállalkozások és az egyének bürokratikus kötelezettségeknek való megfelelésekor keletkező szükségtelen adminisztratív terhek csökkentésével foglalkozik. Felfogható ezért az adminisztratív terhek csökkentését célzó szabályozási minőség fejlesztésének eszközeként is. A közigazgatási rendszer működési hatékonyságát javító fejlesztését foglalja magában, a jogállamiság és a gazdaságilag kedvező környezet biztosítása érdekében. Egyszerűsítés alatt az a módszer-kérdés is érthető, amely a munkafolyamatok, a közigazgatási ügyek intézési menetét veszi vizsgálata alá. Nem vizsgálom sem ezt, sem pedig a közszolgálat fejlesztési területet és nem taglalom a közigazgatási szervezetrendszer korszerűsítéssel, az átrendezési lehetőségekkel, a hatáskörök finomításával, a közigazgatási szerveink területi beosztásából, vagy feladat átadásból fakadó kérdésköröket.

Másodsorban a közigazgatás-fejlesztési programok közé elhelyezése sem tekinthető problémamentesnek, mivel a mögöttes tartalmak sem egyértelműek.

A közigazgatás-egyszerűsítési politika az egyszerűsítési technikák alkalmazásával valósítható meg. Ezek az eszközök teszik lehetővé az azonos érték – a

minőségi közigazgatás – alapján történő közigazgatás-fejlesztést. A közigazgatás-egyszerűsítési technikákat a vonatkozó szakirodalmak és a gyakorlati tapasztalatok alapján gyűjtöttem össze. Ennek megfelelően – csoportosítás szerint – elemeztem a közigazgatási rendszer átláthatóságát fokozó közigazgatási hatósági eljárási reformokat; az elektronikus, infokommunikációs technikák (IKT) alkalmazására épülő papírmunka csökkentést, egyablakos ügyintézés, az engedélyek csökkentését, az engedélyezési eljárás egyszerűsítését; a szabályozás-fejlesztési, a jogi rendszer/eljárás/szabályozások egyszerűsítését célzó technikákat a „jobb szabályozás”, az adminisztratív teher mérése, csökkentése, a szabályozási alternatívák alkalmazása keretében. Kitértem az egyszerűsítési politikák célkitűzésének megvalósításához hozzájáruló „részvételi” lehetőségek és az ombudsman szerepének bemutatására is. Az egyszerűsítési politika egyik fő irányultságára, a kis- és középvállalkozások (KKV) támogatásának, terheinek csökkentésére vonatkozó kezdeményezéseknek a vizsgálatára is hangsúlyt fektettem, mivel az adminisztratív terhek őket sújtják leginkább, és taglaltam az adóegyszerűsítési területet, mely terület az európai KKV-k versenyképességét befolyásoló tényezők közül az egyik legfontosabbnak tekinthető. A csoportosítással a technikák lényegi elemeinek megragadására törekedtem. A mesterséges elválasztásuk csupán a könnyebb megértésüket szolgálta. Összefüggésük és kapcsolódásuk, szerves egységet alkotásuk vitathatatlan. Látni kell ugyanis azt, hogy az átláthatósági elv, mint „jó közigazgatási” alapelv áthatja az egész egyszerűsítési politikát, az egyszerűsítési technikák szoros összefüggést alkotnak az IKT eszközök alkalmazásával és felhasználásával, a szabályozás-fejlesztésre pedig az egyszerűsítési folyamat motorjaként tekinthetünk. Az Európai Unió intézményei és a tagállamok által alkalmazott egyszerűsítési technikák felsorolása azonban nem kimerítő, újabb és újabb technikák megjelenése és elterjedése várható. A közigazgatás-egyszerűsítési technikák sem statikus elemek, ezáltal a kutatás nehézsége tovább fokozódik.

Szakmai közigazgatási tapasztalataim miatt, a kutatás széleskörű vizsgálatát – ahol lehetséges és értelmezhető – a közigazgatás speciális, általánosságban kevésbé ismert ágára, a katasztrófavédelmi igazgatás súlyos ipari baleset-megelőzési területére szűkítem, mely nem függetleníthető egyes környezetvédelmi kérdésektől. Nem a

súlyos ipari baleset-megelőzés uniós és tagállami gyakorlatának részletes bemutatására törekedtem, hanem arra, hogy a közigazgatás eme szűk, de védelmi, biztonsági, környezeti szempontból rendkívül fontos szeletének az egyszerűsítés általi érintettségéről képet nyújtsak. Az ipari baleset-megelőzési terület ugyanis számos esetben jó példaként szolgál az egyszerűsítés tekintetében, így a közigazgatási hatósági eljárási reformok, az engedélyezés, az adminisztratív terhek, a szabályozási minőség kapcsán, valamint a részvételi lehetőségek és az ombudsman szerepének feltárásával. Tekintve, hogy a veszélyes ipari üzemek többsége a legtöbb tagállamban KKV-knak tekinthető, így érvényesíthetők rájuk a vállalkozások működését könnyítő szabályozások és az adózást egyszerűsítő kezdeményezések is.

A közigazgatás-egyszerűsítés fogalmában, megközelítésében, támogatottságában, egy meg nem szűnő változást, megújulást képviselő témakör. Állandó jegyeinek összegyűjtése és megállapítása nem könnyű feladat. A technikák elemzése egy-egy kutatás önálló témakörét is alkothatja, így a vizsgálatok részletessége csak olyan mélységig terjed, amely elegendő azok megértéséhez.

A közigazgatás-egyszerűsítési téma nemzetközi kutatása terén előzményként az OECD „szabályozási reform” keretében tett vizsgálatai jelentősek, főként, ami a „jó gyakorlatok” bemutatását, gyűjtését illeti. Az elméleti, tudományos megközelítések a mai napig hiányosnak tekinthetők, annak ellenére, hogy a modernizációs vagy reform törekvések részben érintik az egyszerűsítési területet.

Abból indulok ki, hogy a közigazgatás-egyszerűsítés hozzájárul a hatékony szabályozási környezet kialakításához, segíti a vállalkozások fejlődését, előmozdítja a technológiai innováció alkalmazását és nem utolsósorban fokozza a gazdaság versenyképességét. A hatékonyan működő állam feltétele, hogy igazgatási tevékenységei a lehető legoptimálisabb körülmények között, gyorsan és hatékonyan folyjanak. Bármely olyan beavatkozás, mely jobbá teszi a működés feltételeit, közvetlenül javítja a közigazgatás minden résztvevőjének az érvényesülését is. Ez az érvényesülés az állampolgárok esetében a közigazgatás iránti bizalmuk és elégedettségük növekedésében tükröződik, a gazdasági szereplők (vállalkozások) esetében konkrét gazdasági előnyben, haszonban jelentkezhet, a közigazgatási szervek pedig ugyancsak érdekeltek az automatizálódó igazgatási folyamatok kidolgozásában.

A közigazgatás-egyszerűsítési politikával a közigazgatás működése hatékonyabbá tehető, az egyszerűsítési technikák pedig az állampolgár és vállalkozások (leginkább a kis- és középvállalkozások), vagy maga a nemzeti gazdaság szempontjából hozzájárulnak az igazgatási tevékenység jobbításához a gazdaság növekedésére, a közigazgatásban résztvevők elégedettségére. Felvetésem tehát, hogy a közigazgatás-egyszerűsítési technikák alkalmazása túlmutat azon, hogy azokra pusztán közigazgatási szempontból tekintsünk.

További felvetésem, hogy az állami szerepvállalás meghatározó jelentőséggel bír a közigazgatás egyszerűsítési terület kapcsán megfigyelhető megközelítési elgondolások tekintetében. A beavatkozási mérték azonban hatással van az alkalmazott közigazgatás-egyszerűsítési technikákra. A „kis állam”, „karcsú, szükséges állam”, „jó állam” koncepciók befolyásolják az egyszerűsítési kezdeményezések és technikák gyakorlati alkalmazásának sajátosságait, és az egyszerűsítési elgondolások az állami szerepvállalás mértékétől függetlenül minden beavatkozási megközelítésben fellelhetők.

2. A témaválasztás indoka, időszerűsége

Szakmai élmény vezetett ahhoz, hogy a kutatási témámmá váló területtel tudományos igényességgel kezdjek el foglalkozni. A közigazgatás-egyszerűsítési technikák gyakorlatának megvitatása céljából 2001 októberében, Párizsban, 25 OECD ország 60 kormányzati képviselője ült össze. Magyarország előzetes írásos dokumentumban számolt be az egyszerűsítési technikák alkalmazásáról. Képviselőként az „egyablakként” funkcionáló okmányirodákról készítettem jelentést. A konferencián más országok küldöttei számomra akkor még teljes újdonsággal bíró egyszerűsítési gyakorlatokról adtak számot. Közigazgatási szakemberként, látva és tapasztalva az akkori hazai közigazgatás fejlesztési helyzetet, összehasonlítva más OECD országbeli haladással, mély elhatározás született bennem az egyszerűsítés vizsgálatának irányában.

A közigazgatás-egyszerűsítés nem új fenomén. A témakör nagyobb hangsúlyt – tapasztalataim szerint és a vizsgálatok alapján – az Európai Unióban a 2000-es évek elején, közepe táján kapott. A jövőképet tekintve, minden bizonnyal a közigazgatás

egyszerűsítés az uniós és a kormányzati napirendi pontok egyike lesz a jövőben is, annak ellenére, hogy az utóbbi 10 évben az EU intézményei és a tagállamok látványos egyszerűsítési politikát folytattak. Meglehet, hogy ennyire sikeres kezdeményezésekkel nem találkozunk, de ez nem azt jelenti, hogy a témakör veszítene jelentőségéből. Az adminisztratív terhek mérése, a szabályozási minőség és az e-kormányzati fejlesztések ugyanis folyamatos tevékenységet igényelnek. A pesszimista scenárió ellenére, ami a közigazgatás egyszerűsítés „pénzfelemésztesi” problematikájában, vagy a szabályozási kényszert előidéző nagyobb nyomás gyakorlásában nyilvánul meg, az optimista irányzat híve vagyok.

A téma aktualitását az Európát is érzékenyen érintő 2008–2009-es pénzügyi és gazdasági válság még inkább előtérbe állítja. A válság rávilágít ugyanis arra, hogy orvosolni kell a hiányos, hatástalan és alulteljesítő szabályozási intézkedéseket. A közigazgatás-egyszerűsítéssel, mint a szabályozási minőség eszközével a szabályozás felülvizsgálható, az abból eredeztethető adminisztratív teher kiküszöbölhető, a papírmunka csökkenthető, a bürokratikus formalitások a szükséges szintre korlátozhatók. Az Európai Gazdasági Fellendülési Terv is rámutat arra, hogy a jelenlegi gazdasági és pénzügyi nehézségek közegében, valamint a vállalkozásokra és háztartásokra nehezedő egyre növekvő nyomás miatt a jobb szabályozás és az adminisztratív teher kérdésköre még soha nem volt ilyen fontos. A válság okozta kihívásokat Európa közös, valódi unióként fellépve kísérli meg leküzdeni, amely még fontosabbá teszi a közigazgatás-egyszerűsítés szerepét.

3. A kutatás célja

A témakör elméleti és gyakorlati kutatásával, mélyreható elemzésével elsődleges célkitűzésem az, hogy felhívjam a figyelmet a közigazgatás-egyszerűsítési politika fontosságára, jelentőségére.

A közigazgatás-megváltoztatás ösztönző-rendszerének összegyűjtése által rá kívánok mutatni arra, hogy bizonyos belső és külső tényezők hatással bírnak a közigazgatás működésére. Ilyen tényező az integráció és az Európai Közigazgatási Tér „jelensége”. Érzékeltetni törekszem, hogy az állami szerepvállalás és beavatkozás mértéke az egyszerűsítési politika és az alkalmazott technikák szempontjából

jelentőséggel bír. Az egyszerűsítési politika és kezdeményezés kialakulásának, jellegének vizsgálata, az egyszerűsítési stratégiai tervezés mozzanatainak feltárása, az egyszerűsítési technikák csoportosítása, jellemzőinek, sajátosságainak összefoglalása is az elsődleges célkitűzést szolgálja.

A közigazgatás-egyszerűsítés fogalmának meghatározását a közigazgatás-változtatására vonatkozó megközelítések (fejlesztés, korszerűsítés, reform, modernizáció, racionalizálás) mögött húzódó tartalmak feltárásának segítségével töreksem feltárni, utalva az egymáshoz való viszonyuk bonyolult jellegére. Célom a kutatás fő területét képező, az EU intézményei és a tagállamok által alkalmazott közigazgatás-egyszerűsítési technikák összegyűjtése, ismertetése és az alkalmazásból származó előnyök (esetleges hátrányok) bemutatása. Az EU intézmények és a tagállami (így a magyarországi) közigazgatás-egyszerűsítési technikák alkalmazásának bemutatásával, a jó (vagy legjobb) gyakorlatként funkcionáló technikák vizsgálatával, a vizsgálatok alapján pedig közigazgatási és jogi lépéseket megalapozó javaslatok, haladási irányok megfogalmazásával kívánok hozzájárulni az egyszerűsítési politikák még nagyobb sikerének előmozdításához. Rámutatok arra, hogy a technikák alkalmazása gazdasági haszonban, versenyképesség növekedésben, közigazgatási kereteken túli előnyökben nyilvánul meg.

A közigazgatás védelmi igazgatási részéhez tartozó súlyos ipari baleset-megelőzési szakterület egyszerűsítés általi érintettségére fókuszálással célom egyrészt, hogy szakmai tevékenységem miatt bepillantást adjak a katasztrófavédelem e szűk területének hatósági működésébe, másrészt, hogy egyfajta figyelemfelhívással szolgáljak a környezetünkben levő és működő veszélyes ipari üzemekről és veszélyes tevékenységek végzéséről, üzemeltetői kötelezettségekről, a nyilvánosság szerepéről, melyekről eddig esetleg tudomással sem bírtunk vagy figyelembe sem vettünk.

Végző célkitűzésem a közigazgatás-egyszerűsítéssel kapcsolatos ismeretek bővítése, a tudás növelése érdekében a vizsgálati eredmények, a fejlesztési javaslatok megismertetése. Teszem ezt azért, mert, annak ellenére, hogy a közigazgatás-egyszerűsítés – nemzetközi és nemzeti viszonylatban – nem új jelenség, mégis az ezzel a kapcsolatos „általános tudás” csekélynek bizonyul.

II. Az elvégzett vizsgálatok, az alkalmazott kutatási módszerek

Az értekezés **első részében** alapvetően leíró módszer alkalmazásával, elsősorban írott szakmai irodalomra támaszkodva, a közigazgatás változtatásának (mint amilyen a közigazgatás-egyszerűsítés is) belső és külső ösztönző-rendszerét vizsgálom, fókuszálva az integráció szerepére. Az uniós és a tagállami közigazgatás kapcsolatát elemezve kitérek az Európai Közigazgatási Tér jelentőségére. Magyar és nemzetközi irodalom felhasználásával a sokszínű közigazgatás-változtatással kapcsolatos kifejezések (fejlesztés, korszerűsítés, modernizáció, reform, racionalizálás) mögötti tartalmakat vizsgálom és elemzem, annak érdekében, hogy közelebb kerüljek, magának, a közigazgatás-egyszerűsítési fogalomkörnek a tisztázásához. Vázolom – összehasonlító és történeti jelleggel – a közigazgatás-egyszerűsítési politika kialakulását. Az egyszerűsítési kezdeményezések és az állami szerepvállalás kapcsolódásának érzékeltetéséhez elemzem a „kis állam” deregulációs technikáját, az aktív állami beavatkozás következményeként a jelenleg alkalmazott technikákat és jelzem az integráltabb egyszerűsítési politika és intelligens szabályozás felé való elmozdulást. Rámutatok egyrészt arra, hogy a „kis állam”, „karcsú, szükséges állam”, „jó állam” koncepciók befolyásolják az egyszerűsítési kezdeményezések és technikák gyakorlati alkalmazásának sajátosságait, és arra, hogy az egyszerűsítési technikák az állami szerepvállalás mértékétől függetlenül minden beavatkozási megközelítésben fellelhetők. A jelenleg jellemző aktív állam szerep a katasztrófavédelem területén is megfigyelhető, hiszen az erős állam biztosítja a stabilitást, kezeli a kihívásokat, válságokat. Elemző, történeti módon ezért a súlyos ipari baleset-megelőzési politika alapját képező, az ipari és környezeti biztonság megteremtésére vonatkozó alapkövetelményeket lefektető ún. Seveso irányelvek rövid ismertetését végzem el. Teszem ezt azért, mert az egyszerűsítési technikák megvalósulása során – ahol lehetséges és értelmezhető – erről a területről hozok példát. Ezt követően, a közigazgatás-egyszerűsítési stratégia szerepét hangsúlyozva – előzetes források (katalógus, téma bibliográfiák) alapján rendelkezésekre kerülő irodalmak alapján, elemző módszerrel – összegyűjtöm az egyszerűsítési kezdeményezések sikerét garantáló tényezőket (nemzeti sajátosságokat magában foglaló tartalmi jegyek, hosszú

távú, állandó jellegű politikai, intézményi, szervezeti támogatottság, közigazgatás-egyszerűsítési technikák alkalmazása). Speciális figyelmet szentelek a stratégiai tervezés végrehajtási fázisához tartozó közigazgatás egyszerűsítési technikák vizsgálatának. Ismertetem a technikák csoportosítását, mely az átláthatóság; jogi rendszer/ eljárások, szabályozási minőség; elektronikus, infokommunikációs eszközök használata köré sorakoztathatók fel.

Az értekezés **második részében** – magyar és nemzetközi irodalom és jogszabályok felhasználásával – az EU intézmények és a tagállamok által jelenleg gyakorolt széleskörű egyszerűsítési technikák csoportosításban történő önálló ismertetését végzem el, melynek során mind az EU intézmények tevékenységéből, mind a tagállami (így a magyarországi) gyakorlatokból jó példák felmutatására törekszem. Elvégzem a technikák lényegének bemutatását, hangsúlyozom jelentőségüket és a használatukból származó előnyöket, esetleges hátrányokat. Mindehhez felhasználok az OECD vizsgálatait, és a nemzetközi szakirodalom eredményeit. Az Európai Unióban az uniós intézmények által és a tagállamokban alkalmazott közigazgatás egyszerűsítési technikák egyenkénti vizsgálata során alapvetően leíró, elemző módon igyekszem feldolgozni a magyar és angol nyelvű könyvek és folyóiratok témát illető gondolatait. Emellett számos belső munkaanyagból, szakmai előadásból, digitális, elektronikus dokumentumból álló objektív tények és megközelítések felhasználásával készült szakanyagot használok fel, építve egyéni tapasztalatokra, megállapításokra. Az idegen nyelvű dokumentumok feldolgozása saját fordításom eredménye. A kutatómunka folyamán fontosnak tartottam a nemzetközi rendezvényeken (munkacsoportokban) szerzett ismereteknek a hazai jogi környezetben történő adaptálását és az értekezés elkészítésénél hasznosíthattam a magyar és külföldi szakértőkkel történő konzultációkon végzett munkám során szerzett ismereteimet. Az OECD szabályozási reform keretében végzett vizsgálatait, eredményeit és az unió joganyaga közül, elsősorban, a Lisszaboni stratégiában, a „better regulation” akciótervben, a belső piaci szolgáltatási és a Seveso irányelvekben foglaltak felhasználása, kutatásom alapjaként szolgálnak. A nemzeti jogszabályok tekintetében a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szülő

törvény és végrehajtási rendelete, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései tekinthetők kiindulópontnak. Tekintettel arra, hogy a közigazgatás egyszerűsítési politika és a technikák előnye mérésekben nyilvánul meg, így a statisztikai adatszolgáltatás és adatelemzés módszere is szerepet kap a vizsgálat során.

A **harmadik részben** bemutatom az egyszerűsítési politika és kezdeményezés megvalósítását és végrehajtását elősegítő egyéb eszközök, így a részvétel és az ombudsman szerepét. Ismertetem a kis- és középvállalkozások támogatását szolgáló egyszerűsítési módozatokat is, mivel a bürokratikus eljárások, a túlszabályozás, az adminisztrációs terhek és a szabályi környezethez való alkalmazkodás különös nehézséget jelent számukra. Az európai kis- és középvállalkozások versenyképességét befolyásoló tényezők közül az egyik legfontosabb az adóztatás területe, így az adóegyszerűsítési technikák bemutatása is része a kutatásnak.

A **negyedik részben** a nemzetközi vizsgálatok következtetéseinek, eredményeinek figyelembe vételével és a felhalmozódott saját tapasztalatok alapján – az indukciót, dedukciót és az összehasonlító módszert alkalmazva – összegzem az Európai Unió intézményeinek és a tagállamoknak a közigazgatás-egyszerűsítést célzó tevékenységét és javaslatokat teszek a fejlesztési irányokra.

III. A kutatási eredmények összefoglalása, hasznosítása

1. Új tudományos eredmények

Rámutattam az egyszerűsítési politika sikerét garantáló jellemzőkre, melyek a megfelelő stratégiai tervezésben és az annak végrehajtására szolgáló közigazgatás-egyszerűsítési technikák alkalmazásában nyilvánulnak meg.

A célkitűzésnek megfelelően elemeztem a közigazgatás-egyszerűsítési politikák és kezdeményezések sajátosságait, kialakulásának hátterét, intézményi támogatottságát és meghatároztam a közigazgatás-egyszerűsítés fogalmát, hozzájárulva az egyéb fejlesztési politikákkal való viszonyának megértéséhez.

A közigazgatás egyszerűsítési stratégiai tervezés folyamatába építve összegyűjtöttem, rendszerbe foglaltam, jellemeztem, értékeltem az Európai Unió intézményei és a tagállamok által alkalmazott közigazgatás egyszerűsítési technikákat.

Mérésekkel, kutatási eredményekkel igazoltam, hogy a közigazgatás egyszerűsítés nem pusztán közigazgatási kérdés, hanem hozzájárul a verseny fokozásához, a gazdaság növekedéséhez. Így az ügyfelek és a vállalkozások elégedettségét eredményezi. Rámutattam arra is, hogy az állami szerepvállalás mértékétől függetlenül megjelennek az egyszerűsítési elképzelések, bár az alkalmazott technikák a különböző beavatkozási szinteknél eltérőek lehetnek.

Az elsődleges és végső célkitűzésemnek megfelelően ráirányítottam a figyelmet a közigazgatás-egyszerűsítés fontosságára és növeltem az ezzel kapcsolatos általános tudást.

A kutató-elemző munkám végrehajtásához választott kutatási módszerek, felhasznált irodalmak és elektronikus források, a közigazgatás egyszerűsítés területén szerzett hazai és nemzetközi tapasztalataim biztosították az értekezésként vázolt téma átfogó vizsgálatát, a kapcsolódó összefüggések feltárását, és hozzájárultak a megfogalmazott következtetések kimunkálásához. Mindezek együttes eredményeként olyan megállapításokra jutottam, melyek hozzásegítettek ahhoz, hogy a közigazgatás egyszerűsítési technikák további fejlesztésével összefüggésben a gyakorlatban is hasznosítható megoldásokra, eszközökre, eljárásokra tegyek javaslatot.

Ezek a javasolt megoldások, eljárások a következők szerint foglalhatók össze:

1. Az egyszerűsítési politikák haladási irányai tekintetében

a) Az egyszerűsítési politika további fejlesztése érdekében az együttműködés erősítése szükséges és építeni kell a tagállami, az európai uniós, valamint a nemzetközi szellemi eredményekre.

b) A közigazgatás-egyszerűsítési politika további fejlődési irányultsága tekintetében több megoldás képzelhető el. Az egyszerűsítési terület nemcsak önmagában álló, független, hanem átfogó program részeként célként jelenhet meg. Elképzelhető azonban az is, ha egyszerűen a szabályozási minőség szinonimájaként kezeljük a közigazgatás-egyszerűsítési problémakört, vagy explicite a kormányok e-kormányzati tevékenységének fontos összetevőiként tekintünk rá. A közigazgatás-egyszerűsítés fejlődési irányvonalának eldöntése a kormányok szempontjából azért fontos, mert meg kell határozniuk és létre kell hozniuk a helyes egyensúlyt az egyszerűsítés és a fejlesztés más aspektusai között, a pénzügyi, humán, tőke, támogatási erőforrások elhelyezése/lokalizációja miatt. Célszerű az egyszerűsítési programot nem kiragadni és külön szektorális megközelítéssel kezelni, hanem beépíteni a gazdaságirányítás területébe. Fontos a rövidtávú, ad hoc politikák, megfontolások helyett hosszú távú elképzelések kialakítása, stratégiai megközelítés alkalmazásával. Az egyszerűsítési politika terén nem létezik az „egy illik mindegyikre” megközelítés, ezért az egyéni, nemzeti sajátosságokat tartalmazó fejlesztési utak keresése támogatandó, melyhez a jó gyakorlatok kölcsönös megismerése segítséget nyújthat.

c) Az egyszerűsítési politikák jellegének módosítása ajánlott. A „lentől felfelé” irányuló kezdeményezések helyébe széleskörű, átfogó kormányzati programok bevezetése indokolt. A kormányzat egésze megközelítés felé orientálódással az ad hoc vagy szektorális jelleget felváltja a gazdaságpolitikába beágyazódó szemlélet. Változtatni ajánlott azon a felfogáson, mely alapján az egyes politikai problémák meghatározása a szokáson, hagyományon vagy intézményes kultúrán alapul a különböző eszközök megfelelőségének racionális elemzése helyett. A kommunikáció szélesítése, a társadalom valós bevonása, valamint a társadalom hozzászólási lehetőségének, időtartamának bővítése, nagyobb részvétel biztosítása, széleskörű

konzultáció kialakítása mind segítői lehetnek – megfelelően előkészített, átgondolt stratégia mentén – az egyszerűsítési politika megvalósításának.

d) Az egyszerűsítési stratégia lendületét és az alkalmazott technikák előnyeit/hátrányait illető kézzelfogható eredmények feltárásával az egyszerűsítési programok elfogadottsága és támogatottsága fokozható. Az egyszerűsítési kezdeményezéseknek és a technikák hatékonyságának mérési módszereken alapuló tényekkel, értékekkel, mennyiségi mutatókkal kell számolnia. Célszerű az egyszerűsítési kezdeményezés vagy program célkitűzésében konkrét mennyiségi, számszaki adatot szerepeltetni, mely a végeredménnyel való összehasonlításhoz alapot szolgáltat. Elengedhetetlen a mérések eredményeinek megosztása a nyilvánossággal, annak érdekében, hogy igazolást nyerjen a fejlődés, haladás megtörténte. Az eredmények közléséhez kommunikációs stratégiát célszerű kidolgozni, meghatározva az érintkezési csatornákat is. Nagyobb figyelmet kell fordítani a mennyiségi, számszaki elemek nemzetközi összehasonlítására.

e) A közigazgatás-egyszerűsítés területén tudatos, stratégiai tervezésre (éves egyszerűsítési tervek kidolgozására) van szükség, mely magában foglalja az átfogóbb közigazgatási reformért felelős egységen belüli állandó, hozzáértő, egyszerűsítésért felelős szerv kijelölését, létrehozását is, melyhez többféle megoldás javasolt (belügyi tárcán belül, miniszterelnöki hivatalon belül, egyéb tárcákhoz delegáltan).

2. A közigazgatás-egyszerűsítési technikák alkalmazásának fejlesztése terén

a) A infokommunikációs technológia alkalmazásával történő papírmunka csökkentése során a kormányzati intézményeket középpontba állító szemlélet helyett, konzultációs mechanizmus bevezetésével, az állampolgárok és a vállalkozások köré kell építeni. Az e-kormányzat fejlesztése holisztikus stratégiai megközelítést igényel, mely magában foglalja a teljes közigazgatást, annak összes szintjét, nem csak egyes szektorokra vagy intézményekre korlátozódik. Az informatikai fejlesztéseknél a hatékonyság, a szolgáltatások minőségének javítása és a transzparencia is éppolyan kiemelt szempontot kell, hogy jelentsen, mint a költségcsökkentés. Az ellenőrzésnek és az értékelésnek jobban be kell épülnie az e-kormányzat tervezésébe a haszon/előny felismeréséhez. Az e-kormányzat által hozott haszon erőteljesebben kifejezésre

juttatása azt jelenti, hogy nagyobb figyelmet kell szentelni az értékelésre és a kezdeményezések hasznára. A monitoring és értékelési/mérési módszerekhez egységes elveket kell kialakítani.

b) Az engedélyezések szükségességének felülvizsgálata során megfontolandó több engedélynek az „egybetétele”, bejelentésekkel való pótlása, elektronikus útra terelése, az egyablakos ügyintézési pontok létrehozása.

c) A „jobb szabályozás” politikájának megismertetése és a „better regulation” szemléletmódnak a közigazgatásban dolgozók és politikaformálók tudatába való beépülése szükséges. A szabályozási politika ex post mérési és értékelési rendszerének kialakítása és a kockázati megközelítés elfogadása ajánlott.

d) Az adminisztratív tehercsökkentési kezdeményezések kiterjesztésére (a prioritási területeken kívüli jogszabályokban való terhek felmérése; a központi (kormányzati, felső szintű) szabályok által az érintettekre rótt terhek vizsgálata mellett az alsó (központi szint alatti, vagy önkormányzati) szabályozások okozta terhek értékelése; a KKV-kra fókuszálás; a meglévő jogszabályok terheinek felmérésén túl a keletkező jogszabályok által tervezni rótt terhek vizsgálata) van szükség.

e) A politikai célok eléréséhez a szabályozási alternatívák alkalmazásának vizsgálata és további alternatívák feltárása javasolt.

f) A részvétel fokozása szükséges, olyan nyitott (online) konzultációs mechanizmus kiépítésével, ahol a különböző érdekek hordozóit bevonva a döntéshozatalba, elősegíthető a jogszabályok hatékonyságának növelése.

g) Új technikák, vagy az egyszerűsítési politika végrehajtását segítő egyéb segítő eszközök megjelenése várható.

3. A súlyos ipari baleset-megelőzés területén

a) Az átláthatóság biztosításához a jogszabály – legyen akár irányelv, vagy nemzeti jogszabály – szövegezése során a felső és alsó küszöbértékű üzemekre vonatkozó kötelezettségek világos, egyértelmű elkülönítésére van szükség. A hatósági ügyintézés során a határidők betartásával a hallgatási helyzet kialakulásának elkerülésére kell törekedni az üzemi veszélyes tevékenység jellegére tekintettel. A meglévő SPIRS rendszer hiányosságait kiküszöbölő, elektronikusan hozzáférhető adatbázist kell

kialakítani, adatvédelmi és biztonsági kérdéseket szem előtt tartva, elkerülve, hogy a veszélyes ipari üzemekre vonatkozó adatok illetéktelenek kezébe ne kerüljön.

b) A Seveso II. irányelv az elektronikus eszközök használatáról nem rendelkezik, tagállami hatáskörbe helyezi azok alkalmazását. A Seveso III. irányelv tervezetében már megjelenik az IKT használatra való ösztönzés (elektronikus adatbázis kialakítása kapcsán). A tagállamokban a honlapokról történő információszerzés, tájékozódás lehetősége biztosított, formanyomtatványok letöltésére is van lehetőség. A weblapok tartalmi kialakításánál lényeges megtalálni az egyensúlyt a szolgáltatandó, fellelhető információ köre és azok esetleges negatív, jogellenes felhasználási lehetőségének kizárását szolgáló intézkedések között. A tartalom ne okozzon üzemeltetői működést akadályozó, gátló, valamint üzemi adatvédelmi és biztonsági problémákat, de szolgáltatassa és nyújtsa azokat az adatokat, melyek megismeréséhez joga van a nyilvánosságnak vagy az érintetteknek. A súlyos ipari baleset-megelőzés területén a teljes hatósági ügyintézés elektronikus útra való terelése biztonsági szempontból aggályokat vethet fel. Magyarországon a hatósági eljárásokban a biztonsági jelentés vagy biztonsági elemzés benyújtása elektronikus úton nem gyakorolható.

c) Megfontolandó – ahol az értelmezhető – a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás katasztrófavédelmi engedélyezéssel való egyablakos rendszerének kialakítása.

d) A jogalkotás során a tervezetek észrevételezésére nyitva álló határidő növelése, az érintettekkel való előzetes konzultáció szisztematikus lefolytatása és az egyeztetésben résztvevő minisztériumok közötti intenzívebb párbeszéd kialakítása szükséges. Javítani kell a szakmapolitika-alkotás folyamatán a keletkező jogszabályok környezeti hatásainak előzetes értékelését, a meglévő intézkedések hatékonyságának utólagos értékelését a környezeti célkitűzések teljesülése érdekében.

e) A „dolgozzunk együtt!” szemléletet követve, az iparral való kapcsolattartás és konzultáció erősítése hozzájárul az ipari baleset-megelőzési problémák megoldásához. Ezáltal nemcsak a környezeti problémák előidézőiként jelennek meg, hanem a megoldások kutatóiként is. Az iparral való párbeszéd magában foglalja az önkéntes megállapodások és más öntevékeny formák bátorítását is. Az ipar képviselőinek a jogalkotásban, döntéshozatalban való részvétele hozzájárul a minőségi jogalkotáshoz,

az adminisztratív tehercsökkentéshez, a közigazgatási szervek és az ügyfél viszonyának jelentős javulásához.

2. A kutatási eredmények gyakorlati és elméleti alkalmazhatósága

A dolgozatban megfogalmazottak kiemelt szereppel bírhatnak a közigazgatás fejlesztéssel kapcsolatos szemléletformálásban.

Alapul szolgálhatnak a hazai közigazgatási rendszer fejlesztéséhez, azon belül is különösen a katasztrófavédelem súlyos ipari baleset-megelőzés területéhez.

Hozzájárulhatnak a közigazgatás további fejlesztési programjainak kidolgozásához, valamint a közigazgatás fejlesztéssel foglalkozó állami, önkormányzati szervek és szakemberek e területen történő munkájának sikeresebb teljesítéséhez.

Előkészíthetik a javaslatok alapján születendő jogszabályok koncepcióinak, útmutatóinak elkészítését, valamint kormányzati, közigazgatási prioritások meghatározását.

Az értekezésem segédletként – megfelelő szerkesztési módosítások elvégzését követően – felhasználható a hivatásos katasztrófavédelem és a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, valamint a Rendőrtiszti Főiskola oktatási rendszerében, illetve az Állam- és Jogtudományi Egyetemek közigazgatási jog, valamint európai uniós jog tantárgyainak oktatásában.

3. A munka folytatásával kapcsolatos tervek

A közigazgatási szakmai munkámmal a dolgozatban feltárt egyszerűsítési technikák alkalmazásának elősegítésére és az ipari baleset-megelőzési területen a jogszabályalkotási, illetve jogszabály-előkészítési tevékenység során az egyszerűsítési szempontok figyelembe vételére törekszem. A 2011. január elsejével kezdődő magyar soros elnökség alatt, dosszié felelősként, a Seveso III. irányelv tervezetének tárgyalása során az adminisztratív terhek csökkentése érdekében szükséges intézkedések bevezetését támogattam, melyet a lengyel soros elnökség Seveso dosszié vitele alatt is folytatni kívánok.

IV. Kapcsolódó saját publikációk jegyzéke

1. Integrációs formák. Collega (szerk.: Kapa M.) 2000. IV. évfolyam, 2. szám, Budapest, 32-36. old.
2. A közösségi jog szupremáciája. Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma 2000. Állam- és Jogtudományi kar szekciókiadványa (szerk.: Lehoczky L.) 2000. ME Sokszorosító Üzeme, Miskolc, 59-66. old.
3. Az európai közösség adójoga. Magyar Jog (főszerk.: Németh J.) 2001. XLVIII. évfolyam, 12. szám, Budapest, 759-764. old.
4. E-government and information technology as administrative simplification methods in the European Union. Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi tanulmányai 2/1. (sorozatszerkesztő: Stipta I.) 2002. Bíbor kiadó, Miskolc, 225-247. old.
5. Az Európai Konvent. Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma 2002. Állam- és Jogtudományi kar szekciókiadványa (szerk.: Lehoczky L.) 2002. ME Sokszorosító Üzeme, Miskolc, 96-100. old.
6. A Schengeni Egyezmény létrejöttének körülményei és tartalma. Collega (szerk.: Kapa M.) 2002. VI. évfolyam, 2. szám, Budapest, 20-27. old.
7. Közigazgatás egyszerűsítési technikák Dániában. Collega (szerk.: Kapa M.) 2003. VII. évfolyam 3. szám, Budapest, 3-5. old.
8. Fogyasztói jog az információs társadalomban. Magyar Jog (főszerk.: Németh J.) 2003. 50. évfolyam, 8. szám, Budapest, 507-512. old.
9. Közigazgatás egyszerűsítési technikák az Egyesült Államokban. Collega (szerk.: Kapa M.) 2003. VII. évfolyam, 1. szám, Budapest, 16-17. old.
10. Közigazgatás egyszerűsítés, különös tekintettel az adminisztratív terhek csökkentésére Németországban, Belgiumban és Hollandiában. Collega (szerk.: Kapa M.) 2006. X. évfolyam, 1. szám, Budapest, 6-10. old.
11. A belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv és a Ket.-novella közigazgatás egyszerűsítési eszközeinek hatása a katasztrófavédelmi igazgatási területre. Európai Tükör, 2010. XV. évfolyam, 1. szám, 34-52. old.

12. Bürokrácia csökkentési eszközök. Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi tanulmányai (sorozatszerkesztő: Stipta I.) 2010. Bíbor kiadó, Miskolc, 59-79. old.

13. A közigazgatás-egyszerűsítés, mint a szabályozási minőség fejlesztésének eszköze az Európai Unióban. Új Magyar Közigazgatás, 2011. (megjelenés alatt)

Bízom abban, hogy a hosszú évek kutató munkájának eredményeként létrejövő értekezésem hozzájárul ahhoz, hogy a közigazgatás egyszerűsítést a politikaformálók is ugyanolyan komoly kihívásként és elkötelezettséggként kezelik, mint ahogy én is tettem.

Ezúton mondok köszönetet témavezetőmnek, külső konzulensemnek, konzultációs partnereimnek, valamennyi munkatársamnak, kollégámnak és mindazoknak, akik munkájukkal, javaslataikkal segítették az értekezésem elkészítését.