



Soós Edit

Közpolitika az Európai Unióban

2020

A közpolitika fogalma. A közpolitikai folyamat

5. lecke

Jelen tananyag a Szegedi Tudományegyetemen készült az Európai Unió támogatásával.

Projekt azonosító:
EFOP-3.4.3-16-2016-00014



olvasási idő: 30 perc

Szegedi Tudományegyetem
Cím: 6720 Szeged, Dugonics tér 13.
www.u-szeged.hu
www.szechenyi2020.hu

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

(Nagy Társadalom) elnevezésű program keretében polgári jogi törvényeket fogadtak el, jelentős szociális programokat indítottak útjukra (Medicare, Medicaid), és harcot hirdettek a szegénység ellen.

A közpolitikai szemlélet a 20. század második felében terjedt el az angolszász országok közvetítésével Nyugat-Európában, majd a z 1990-es évek demokratizálódási folyamata során Közép-Kelet-Európában.

A közpolitikai szemlélet lényegi sajátossága, hogy a közigazgatásban **döntéseket és akciókat lát,** amelyek társadalmi problémák mérséklésére és megoldására irányulnak. Az átfogó stratégiai kormányzati programok megalkotásával és végrehajtásával a közigazgatási gyakorlatban immár nemcsak szervezési-végrehajtási kérdésekkel foglalkoznak, hanem autonóm döntéseket hoznak, és akciók sorozatát valósítják meg. A közpolitikai szemlélet térhódításával napjainkra a közpolitika a modern democráciákban a korábbi, hagyományosnak tekinthető közigazgatási jog, a közpénzügyek és a közmenedzsment mellett azokkal egyenrangú tudományos megközelítéssé vált.

A közpolitika másik lényeges jellemzője, hogy társadalmi problémák és kormányzati cselekvés orientálják. A közpolitika döntések és akciók viszonya (D. Easton 1953), a kormányzati cselekvések okait és következményeit elemzi a közpolitikai gyakorlat alakítására összpontosítva. A modern democráciában ez a feltételezés azon a történelmi tendencián alapul, amely a politikusok és köztisztviselők viszonyát elemzi. A kiindulás a **” politikus dönt, a köztisztviselő végrehajt”modell,** amelytől a 20. század folyamán elmozdulás történt a politikus és a köztisztviselő partneri viszonyának létrejötte irányába, ahol a köztisztviselő nem mechanikus végrehajtó többé, hanem olyan partner, aki a társadalmi problémák autonóm kialakítása alapján befolyásolja a politikai döntések időzítését, a folyamat jellegét és a döntések tartalmát. (Jeney 2007)

1. A köztisztviselők is bekapcsolódnak a politikai döntéshozatalba. A **köztisztviselők a tényeket és a tudást** a **politikusok az érdekeket és az értékeket** képviselik.
2. A köztisztviselők átvették az érdekérvényesítő csoportokkal történő kapcsolattartás egy részét a politikusoktól.
3. A racionális döntés azon stratégia kiválasztása, amely a döntéshozó preferenciáinak leginkább megfelelő következményeket eredményezi. A racionális modell olyan közpolitikai szereplőket feltételez, akik céltudatos magatartással vesznek részt a

döntéshozatalban, racionális választással szelektálnak az alternatívák között, az egyes alternatívák előnyeinek és hátrányainak ésszerű mérlegelése alapján. A döntéshozó először a **célokat határozza** meg, azután megválasztja a **célok megvalósítását szolgáló eszközöket**. Ez három lépésben történik: az összes alternatíva felsorolása; azon következmények meghatározása, amelyek minden egyes alternatíva megvalósításánál adódnak; és a következmények összehasonlító értékelése.

A közpolitikai folyamat



Az Európai Unió különleges, *sui generis politikai rendszeréhez* tartozik a szintén egyedi, uniós közpolitika fogalma. Az Európai Unió közpolitikai folyamatai (*policy process*) működésében meghatározó az, hogy az Európai Unióban nincsen egységes közpolitikai mechanizmus. Minden szakpolitikára sajátos közpolitikai folyamat a jellemző, amelyet szereplőinek sajátos összetétele és a folyamatban betöltött szerepe különböztet meg más szakpolitika-alkotási folyamatoktól.

A közpolitikák esetében olyan tevékenységek és döntések halmazáról van szó, amelyeket egy szervezett társadalmi-politikai közegen, egy politikai rendszeren belül – az Európai Unióban – beazonosítható szereplők fejtenek ki az érintett társadalmi közösség, az uniós polgárok belső rendjének szabályozása érdekében.

Az **Európai Unió politikai rendszere** megragadható egyaránt a **politics**, vagyis politikai aktorok versengése, a hatalmi politika felől, a **polity**, vagyis az intézményrendszer felől, illetve a **policy**, vagyis a közpolitika felől. Ez utóbbi azért is érdemel kiemelt figyelmet, mert a közpolitikai folyamat tartalmi elemeire, vagyis a közpolitika-formálási folyamat kimenetére és eredményére fókuszál.

A közpolitika a szakpolitikák rendszeréből áll. Olyan aktorközpontú folyamat, amelyet számtalan egyén és szervezet közreműködése hoz létre. A politikai döntéshozók, valamint a **szupranacionális, nemzeti vagy szubnacionális szinteket** megjelenítő központi intézmények (Európai Bizottság, Európai Parlament, a Tanács) mellett a szakpolitikák alakításában fontos szerepet játszanak az adott szakpolitikai területeken a különféle

ügynökségek és bizottságok, a különböző szakértői csoportok és a közpolitika nem-kormányzati szereplőinek informális, laza szervezettségű, szerteágazó hálózatai.

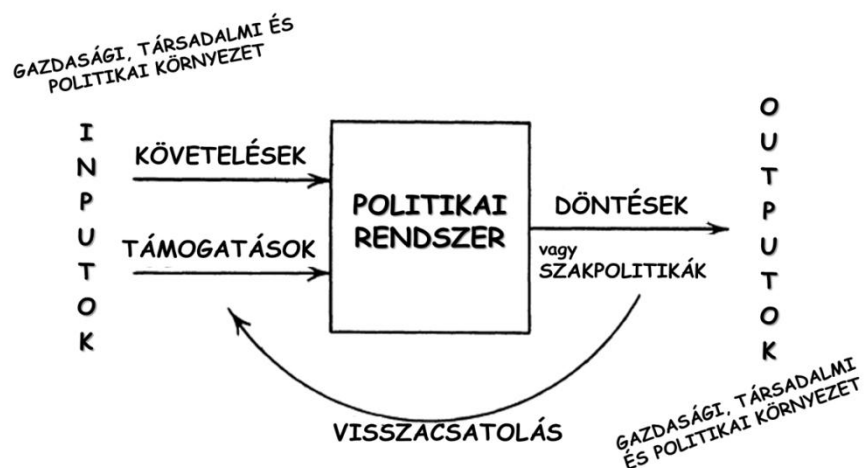


Az EU többszintű kormányzási modelljében az uniós szakpolitikák előkészítési és megvalósítási folyamataiban a szakpolitika-alkotás többszintű és többszereplős folyamat. A szupranacionális intézmények, az európai szintű érdekcsoportok és szakértői közösségek mellett jelentős a tagállamok kormányainak és felső közigazgatási szereplőinek, valamint a szubnacionális szintek helyi és regionális önkormányzatainak a befolyásoló szerepe.

A közpolitikai mechanizmusok sokfélesége ellenére felállítható egy általános modell. Az **Európai Unió kormányzásának közpolitikai értelmezése**, és az uniós közpolitika-formálás egy ciklikus folyamatként értelmezhető.

A közpolitikai megközelítés középpontjában az intézményes politikai döntéshozatal áll.

A **közpolitikai szemlélet** középpontjában a kormányzat és a társadalom közötti sajátos kölcsönhatás a rendszerszemlélet eszköztárával közelíthető meg. A rendszerszemlélet a rendszer-környezet viszonyt az **input-output** fogalmával írja le.



A társadalmi környezetből érkezik a rendszer irányába – a rendszer bemenetét jelentő **'input'**. A közpolitikai folyamat valamilyen kifejezett igényre és követelésre reagál. Az igényeket és követeléseket olyan intézmények, érdekcsoportok vagy az uniós polgárok terjesztik elő, amelyek a közpolitika döntéshozóitól várják követeléseik kielégítését. A közpolitikák megvalósítása a rendszer kimeneti **'output'** oldalán (döntések és közpolitikák) található. David Easton (1953) politikai rendszerszemlélete alapján a közpolitikák közvetlen eredményei a döntéshozatali folyamatban meghozott közpolitikai döntések.

A közpolitikai folyamat fontos része a visszajelzési mechanizmus **'feedback'**, amely a közpolitika alanyai, a vállalkozások, közintézmények, közigazgatási hatóságok tevékenységére és az állampolgárok jólétére hatást gyakorló közpolitikai output eredményességéről való visszajelzés.

Hogyan születik uniós szinten egy jogalkotási javaslat? Hogyan halad tovább az uniós intézményeken keresztül egészen addig, amíg át nem ültetik a nemzeti jogba? A folyamat sokszor összetett és hosszú időt vesz igénybe. Ugyanakkor **garantálni kell a jogalkotás magas színvonalát.**

A **közpolitika működési mechanizmusa** a közpolitika-alkotás, amely valójában nem más, mint az ügyek menedzselése a probléma felszínre kerülésétől kezdve a közpolitikai döntéshozatalon át egészen az utólagos átfogó értékelésig. Így jön létre egy teljes **közpolitikai ciklus** (*policy cycle*). A **közpolitika-alkotás folyamatát a közpolitikai ciklus a közpolitikákat egymásra épülő lépések sorozataként ábrázolja.**

A közpolitikai ciklus egyes fázisai és azok tartalma a következő:

1. **A közpolitikai ügy** (*policy issue*) **felmerülése** a közpolitikai környezet aktorai részéről, és a **probléma azonosítása**. A közpolitikai folyamatnak ebben a szakaszában kerül sor az **Európai Unióban jelen lévő szakpolitikai területeken** jelentkező ügyek kiválasztására.

Fontos az **ügyet kezdeményező** kiléte, amely egyaránt lehet szupranacionális vagy nemzeti szereplő. A jogszabályjavaslat alapulhat a Tanács, az Európai Tanács, a Parlament, szupranacionális érdekcsoportok vagy az európai polgárok felkérésén, de a Bizottság saját kezdeményezésként is előterjeszthet jogalkotási javaslatot.

A Bizottság csak akkor tesz javaslatot az uniós szintű jogszabály-alkotásra, ha úgy látja, hogy a problémát országos, regionális vagy helyi hatáskörben nem lehet hatékonyabban megoldani (*szubszidiaritás elve*)

A szakpolitikai döntéshozatalt a Bizottság kezdeményezi. A Bizottságnak - amikor jogszabályjavaslat benyújtását tervezi - mérlegelnie kell, hogy az uniós jogalkotás-e a legjobb megoldás a felmerülő szakpolitikai kérdés szabályozására. Ezért állandó kapcsolatot tart fenn a különféle érdekcsoportokkal, munkavállalók szervezeteivel, és kikéri a kormányok, vállalkozások, civil szervezetek, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága véleményét.

2. **Az közpolitikai ügy napirendre vétele** (*agenda setting*) kapcsán a releváns ügyek szempontjából az meghatározó az adott ügy fontossága; az ügy által keltett konfliktusok ereje; azaz a napirendre kerülést leginkább indukáló tényezők. Bizonyos szakpolitikai ügyek hosszabb ideig is lappanghatnak, más ügyek viszont gyorsan napirendre kerülhetnek. A politikai érdekérvényesítő gyakorlatok akár évekig folyhatnak anélkül, hogy napirendre és vele a nyilvánosság elé kerülnének. Jogalkotásra akkor kerül sor, amikor bizonyított, hogy a célok megvalósítása kizárólag európai szinten érhető el hatékonyan. *Az uniós szintű intézkedéseknek mindig hozzáadott értéket kell biztosítaniuk a nemzeti, regionális vagy helyi szinten elérhető eredményekhez képest.*

Lobbizás Az európai integráción belül is érvényesül a politikai rendszerek azon sajátossága, hogy az adott rendszeren belüli egyes szereplők, intézmények által tett politikai aktusok némelyike erőteljesebb, míg egy másik mérsékeltebb hatást vált ki.

Az Európai Bizottság határozza meg a közpolitikai napirendet. Az Európai Unióról szóló Szerződés (1992) értelmében a Bizottság kizárólagos javaslattevő. A „kezdeményezés joga” a Bizottságé, a Bizottság felelős az új európai jogszabályokra irányuló javaslatok kidolgozásáért, amelyeket az Európai Parlament és a Tanács elé terjeszt.

Új jogszabályjavaslat kidolgozása során a célja, hogy hatékonyan megoldja a szakpolitikai problémát, és az érdekek legszélesebb körének figyelembevételével. A Bizottság a szükséges információk, adatok beszerzése érdekében rendszeresen konzultál szakbizottságaival és szakértői csoportjaival.

Az előkészítés fázisában dől el, hogy milyen problémákat tűznek napirendre, illetve milyen megoldási alternatívákat terjesztenek elő. Ezért az Európai Bizottság az 1980-es évektől egyre fokozódó mértékben fontos célpontja a lobbitevékenységnek.

3. **A célok és megoldási lehetőségek meghatározása** (*policy formulation*). A döntés-előkészítés számos döntést és egyeztetést igénylő tevékenység. Ebben a fázisban dolgozzák ki azokat a jogalkotási javaslatokat és programokat, amelyek választ adnak a felmerülő ügy szakpolitikai megoldására. Ebben a fázisban kerül sor a javaslat alternatíváinak kidolgozására, a megoldások értékelési szempontjainak a meghatározására, az egyes alternatívák megvalósíthatóságának felmérésére.

A döntés-előkészítés célja a lehetséges megoldások minél szélesebb körének feltárása, valamint annak elemzése, hogy a lehetséges alternatívák milyen mértékben alkalmasak a kitűzött célok elérésére, a szakpolitikai döntés milyen hatással lesz az érintettek – a közintézmények, vállalkozások vagy a közigazgatósági hatóságok tevékenységére – és a társadalom jólétére.

4. A folyamat része az **egyeztetés** a közigazgatási szervezetekkel, érdekképviselőkkel, illetve az adott szakpolitikai esetben releváns más érdekelttel. A döntés-előkészítés politikai funkciója, hogy lehetővé tegye az előzetes kompromisszumok kialakításának lehetőségét, növelje a döntés-előkészítés racionalitását.

Az egyeztetés folyamatában az Unió tanácsadó szervei közül az **Európai Gazdasági és Szociális Bizottság** a különböző érdekcsoportok (munkaadók, munkavállalók, szociális érdekcsoportok stb.) képviselőjét látja el, a **Régiók Európai Bizottsága** a helyi és a regionális önkormányzatok álláspontját jeleníti meg. Az Európai Bizottság által megküldött jogszabálytervezetről kialakított állásfoglalásukat vélemények formájában küldik meg a három intézménynek.

A döntés-előkészítésben az Európai Bizottság - amely az Európai Unió egészének az érdekeit jeleníti meg - a jogszabályjavaslatot megküldi a Tanácsnak és a Parlamentnek, amelyet mindkét intézmény áttanulmányoz és megvitát.

Minden európai jogszabály alapját az uniós szerződések valamely cikke képezi. A szerződés rögzíti a döntéshozatali eljárást, a Bizottság javaslatától kezdve a Tanács és a Parlament többszöri olvasatán át egészen a tanácsadó szervek általi véleményezésig.



5. **A döntés** (*decision*). A közpolitikai döntéshozó – a döntés-előkészítés során született eredményeket figyelembe véve – a megoldási alternatívák közül kiválasztja a céljainak leginkább megfelelő, az általa *optimálisnak* ítélt javaslatot. A döntés összetett folyamat, kompromisszumok eredménye.

A szakpolitikai döntéshozatal a Tanácsban és az Európai Parlamentben történik. A nemzeti parlamentek többség által támogatott tagállami kormányok képviselőiből álló **Tanács a fő jogalkotó szerv**. Az Európai Unióról szóló Szerződés (1992) rendelkezése értelmében vele egyenrangú **társjogalkotó intézmény**, az európai polgárok által közvetlenül választott **Európai Parlament**.

6. **A megvalósítás**. Erre a lépésre a meghozott **közpolitikai döntést követően** kerül sor. A szakpolitikák különböznek aszerint, hogy elsősorban rendeletekkel vagy irányelvekkel, határozatokkal vagy a 'soft law' valamely formájával valósul meg az unós szabályozás.

Az EU csak korlátozott végrehajtási hatáskörrel rendelkezik, az uniós jogszabályokat így általában a tagállamok hajtják végre. Emellett az EUMSZ 291. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a tagállamok kötelesek nemzeti jogukban elfogadni a kötelező erejű uniós jogi aktusok (rendelet, irányelv, határozat) végrehajtásához szükséges

A szakpolitikai döntések elfogadását, a jogi aktus megszületését követően a tagállamok feladata a végrehajtás. A rendeletek és határozatok a hatályba lépéstől kezdve kötelező erővel rendelkeznek az EU valamennyi tagállamában. Az irányelveket a tagállamoknak be kell építeni nemzeti jogrendjükbe, és erről tájékoztatniuk kell az Európai Bizottságot.

7. **A közpolitika nyomon követése és értékelése**. A monitoring és evalváció arra keresi a választ, hogy sikerült-e a napirendre vett problémát megszüntetni, vagy a kívánt mértékben csökkenteni. Az egyes szakpolitikák megvalósításának átfogó, utólagos értékelésével, a döntés hatásainak elemzésével a közpolitikai ciklus lezárul.

Az Európai Bizottság a „szerződések őreként” gondoskodik arról, hogy az uniós országok megfelelően alkalmazzák az uniós jogszabályokat. Ha valamelyik tagállam hatóságai nem hajtják végre megfelelően az uniós jogszabályokat, a Bizottság hivatalos kötelezettségzegési eljárást indíthat az adott tagállam ellen. Ha a kötelezettségzegési eljárás útján sem sikerül rendezni a kérdést, a Bizottság keresetet indíthat az ország ellen az Európai Unió Bíróságán.



Az **Európai Unió Bírósága**, bár szűkebb értelemben véve nem része az európai közpolitikai folyamatnak, az európai közpolitikák megvalósításában jelentős a szerepe. **A Bíróság által kidolgozott jogelvek, jogintézmények elősegítették a szervezett közpolitikai tér kialakulását.** Ilyen elvnek tekinthető a közösségi jog elsőbbsége és közvetlen hatálya, valamint a tagállamokkal szemben az unós jog által biztosított jogorvoslatok. A Bíróság értelmezésében az európai szakpolitikák jog által előírt és bíróság előtt érvényesíthető jogok és kötelezettségek összességéként jelennek meg. A jogi megközelítés szerepét tovább erősíti a tagállamokkal szemben alkalmazható szankció lehetősége.



KÉRDÉSEK

- 1.** Mit jelent a közpolitika fogalma?
- 2.** Hogyan születik uniós szinten egy jogalkotási javaslat?
- 3.** Váolja fel a közpolitikai ciklus egyes fázisait!
- 4.** Milyen szerepet tölt be a döntés-előkészítésben az Európai Bizottság?
- 5.** Mi a szerepe az evalvációnak?

IRODALOM

Kaiser Tamás (szerk.): Helyi közpolitika. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2015

David Easton: The Political System. Knopf, New York, 1953

Harold D. Lasswell: The Policy Orientation. In: D. Lerner and H. Lasswell (eds): The Policy Sciences, Stanford University Press, Ithaca, 1953

Jeney György: Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez, Nemzeti Érdek, 2007/1. sz