

DR. IMRE MIKLÓS CSc.

EGYETEMI DOCENS, EGYETEMI MAGÁNTANÁR

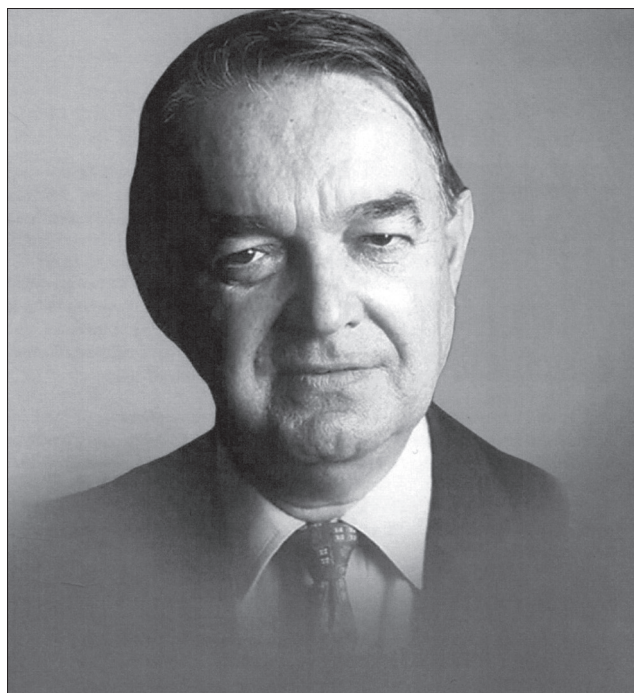
NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR

SAKIGAZGATÁSI ÉS SZAKPOLITIKAI INTÉZET



Közjogi és közigazgatási reformok Magyarországon – In Memoriam Lőrincz Lajos

2016. február 18-án a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán emlékkonferencia került megtartásra Prof. Dr. Lőrincz Lajos akadémikus (1935-2010), a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának jogelődje, az Államigazgatási Főiskola volt főigazgatójára emlékezve.



A konferenciát megelőző napon a Nemzeti Közszerológati Egyetem Ludovika Campusán emléktábla- és teremavatásra került sor a magyar közjog és a közigazgatás-tudomány nemzetközileg elismert iskolateremtő kutatója, több egyetem professzora, az Aix-Marseille-i Egyetem díszdoktora, az intézményesített felsőfokú közigazgatási szakemberképzés megalapozója emlékére és tiszteletére.

Az emlékkonferencia levezető elnöke Dr. György István főiskolai docens, NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrás Intézet főiskolai docense colt.

Prof. Dr. Patyi András egyetemi tanár, az Nemzeti Közszerológati Egyetem rektora megnyitójában kiemelte: „Ma egy iskolateremtő tudósra, egy kivételes személyiségre emlékezünk, és egyben egyfajta képet adunk a magyar közigazgatás-tudomány mai állapotáról is.” Majd rámutatott arra, hogy a konferencia jó alkalmat ad a rendkívül szerteágazó közigazgatás egyes szegmenseinek tudományos vizsgálatára. Hozzátette: jövőre lesz 40 éve, hogy megalapították az egykori Államigazgatási Főiskolát. „Ez a négy évtized elegendő idő arra, hogy az intézmény múltjára visszatekintsenek és leverjék azokat a hagyományteremtő cölöpöket, amelyek szilárdabban tartják majd a jelenlegi építményt. „A hagyományok tisztelete és megbecsülése a Nemzeti Közszerológati Egyetemet erősíti” – fogalmazott.

Prof. Dr. Kiss György, az NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar dékánja köszöntőjében kiemelte: Lőrincz Lajos egy generáció, egy közösség meghatározó tagja volt, és munkáiban nagyon sok az időálló gondolat, amelyek arra is vannak, hogy írásain keresztül tanítsák a jelenlegi hallgatókat, oktatókat, kutatókat.

Prof. Dr. Patyi András egyetemi tanár, az NKE rektora a konferencia *Bürokráciareformok a magyar közigazgatásban* című nyitóelőadásában hangsúlyozta: „Nem szabad a bürokráciára ellenségként tekintenie egyetlen reformprogramnak sem”. A közigazgatás reformjának részeként létrejött Államreform Bizottság elnökeként is tevékenykedő egyetemi tanár szerint ugyanis nehezen képzelhető el a bürokrácia nélküli közigazgatás. Úgy vélte, hogy a közbeszédben gyakran keverednek a bürokrácia, a bürokratikus működés és a bürokratizmus fogalmak. Megítélése szerint a közigazgatási működés nem azonosítható a bürokráciával, hiszen a bürokrácia egy bizonyos fokú szervezettséget, működési formát jelent a közigazgatásban. Ezzel szemben a bürokratizmus az eltúlzott bürokratikus működésre utal. „Mivel a magyar közigazgatás túlnyomórészt bürokratikus szervezett, így a közigazgatás reformja értelemszerűen érinti a működés bürokratikus jellegét.” Patyi András szerint nemcsak a központi, hanem a decentralizált szervek, például az önkormányzatok és az úgynevezett projektszerűen működő intézmények is kiépítik a maguk bürokratikus rendszerét, megmerevítve ezzel saját működését.

süket. Bár a magyar közigazgatás létszáma az elmúlt 30 évben mintegy duplájára nőtt, nem osztotta azt a vélemény, miszerint a bürokratikus működés csökkentésének egyetlen módja a létszámcsökkenés lenne. Szerinte nagyon fontos, hogy a mai bürokráciacsökkentő reform középpontjában az emberi tényező áll. *„Egy adott közigazgatási területen ugyanis a szükséges létszámot csak az ellátandó feladatok tükrében lehet realisan meghatározni. A közigazgatásra nebezédő feladatterher és az erőforrás csökkentését csak akkor lehet végrehajtani, ha a közigazgatás számára előírt működési mozzanatokot is csökkentjük”* – fogalmazott, majd hozzátette, a közigazgatási eljárási szabályok átvizsgálása, racionalizálása jelenleg is folyamatban van, amely nem *„megspórolható feladat”*.

Az 1946. évi I. törvény, az úgynevezett ideiglenes alkotmányról beszélt az *A köztársasági államforma törvénybe iktatása* című előadásában Prof. Dr. Máthé Gábor. Az NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar professor emeritusa a köztársasági államforma 70 éves jubileuma kapcsán elmondta: a törvény lezár egy 25 éves ideiglenes közjogi interregnumot. Kodifikációs szempontból nagyon hasonlít ez az 1920. évi I. törvényhez, amely az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szól. Ez egy jogi konstrukció kezdete, amit a már említett 1946-os törvény zár majd le. *„Az 1848-as és az 1945-ös törvények mellett ez utóbbi jelenti az egyik közjogi hivatkozási alapját az rendszerváltás kori alkotmányozásnak”* – hangsúlyozta Máthé Gábor.

A Lőrincz Lajossal végzett közös munkájára emlékezett a rendezvényen Prof. Dr. Verebélyi Imre. A Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar professor emeritusa a *Rendszerváltás – szerkezeti reformok – munkahelyi korszerűsítések a magyar közigazgatásban 1990–1996 között* című előadásában hangsúlyozta, hogy már a 1970-es években létezett a közigazgatás átalakításának komplex terve, amelyben a nyugati sikeres minták átvétele is hangsúlyos volt. *„Nem mechanikusan másolni kell, hanem adaptálni a jó tapasztalatokat”* – vélte most is, majd előadásában felidézett azt is, hogy Lőrincz Lajos rendszerkutató volt, de a közigazgatás személyi állományának kérdésével foglalkozott a legszívesebben.

Az 1945-46-os jogalkotási mechanizmusokról szólt *Közigazgatás – jogi szabályozás* című előadásában Prof. Dr. Tamás András, az NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar professor emeritusa. Álláspontja szerint erre az időszakra jellemző volt a miniszteri és minisztertanácsi rendeletekkel való kormányzás, amelyek gyakran emelkedtek törvényi erőre. 1945-ben 11, míg egy évvel rá már 29 törvény született Magyarországon. Ebben az időszakban az ideiglenes nemzetgyűlés alig működött, csak néha hívták össze. A közigazgatás működtetése sem volt egyszerű, hiszen a magyar ideiglenes kormány működése nem terjedt ki a teljes országra. A fegyverszüneti egyezmény kimondta, hogy a frontvonaltól 50, illetve 100 kilométerre lehetett magyar közigazgatás, a többi részén szovjet katonai igazgatás működött.

Prof. Dr. Jenei György, a BCE Közgazdaságtudományi Kar, Közgazdálkodás és Közpolitikai Tanszék professor emeritusa a Max Weber bürokrácia elmélete és a neoweberiánus szintézis című előadásában az eredeti weberi elmélet leegy-

szerűsítésének következményeivel foglalkozott. Ennek okaként Weber módszertanának félreértelmezését jelölte meg, amely több ponton is kitapintható. Végkövetkeztetése az volt, hogy érdemes az eredeti elmélethez visszatérni, mert akkor hasznos kiindulópontokhoz juthatunk a jelenlegi közigazgatási reformokhoz.

Prof. Dr. Balázs István tanszékvezető egyetemi tanár, DE Állam- és Jogtudományi Kar, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet főmunkatársa az *Európai integráció – magyar közigazgatás egykor és most* című előadásában Lőrincz Lajosnak a Magyar Közigazgatás 1998/48. számában *„Európai integráció – magyar közigazgatás”* címmel megjelent publikációjában írtakat vetette össze napjaink folyamataival. Ennek során megállapításra került egyebek közt az, hogy bár az azóta eltelt időben szolidabb jogi alapokra került az *„Európai Közigazgatási Téréség”*, kialakult az európai közigazgatás és jogának fogalma, folyamatban van az európai (köz) igazgatási eljárási modellszabályozás kidolgozása, de ezek mindegyike viták által övezett és a tagországok közigazgatása mára sem haladt sokat az egységesülés irányába. Így aztán változatlanul időszerű Lőrincz Lajos korabeli megállapítása miszerint, *„közigazgatásunkat nem brüsszeli mintára – ilyen ugyanis nincs –, hanem az egységesülés útján elindult, de (... jellegzetességét magánviselő tagállamok mintájára kell fejleszteni”*.

Dr. habil. Fazekas Marianna, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék tanszékvezető egyetemi docense *„Láthatatlan közigazgatási reformok, avagy hogyan befolyásolják életünket a traktorülés-szabványok?”* című előadása a szabványokkal, mint a gazdasági önszabályozás meghatározó eszközeivel foglalkozott. Azt vizsgálta, hogy mi teszi alkalmassá a szabványokat arra, hogy a globalizáció motorjaivá váljanak. Bemutatta továbbá, hogyan zárkózott fel a kezdetektől nemzetközi szinten is létező szabványosítás mint műszaki-technikai normaalkotás mellé e normák sajátos – alapvetően szintén – önszabályozásra épülő érvényesítése: a megfelelőség-értékelés és a megfelelőség-értékelő szervezetek (laboratóriumok, minősítő, tanúsító szervezetek) akkreditációja.

Dr. habil. Rixer Ádám, a KRE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék tanszékvezető egyetemi docense a *Közigazgatás és szépirodalom* című előadásában arról beszélt, hogy a közigazgatás-tudományok hazai fejlődésének egyik lényeges eleme az oktatás-módszertani magújulás. Ennek egyik lehetséges formájaként mutatta be a hazánkban is terjedő *„Jog és szépirodalom kurzusok”* mintájára a *„Közigazgatás és szépirodalom”* irányzatot, amely a jogi-igazgatási problémákat, illetve azok morális aspektusait szépirodalmi művek hallgatók általi feldolgozásán keresztül mutatja be és értelmezi. Majd röviden bemutatta a KRE ÁJK-n 2011-ben létrejött Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely eddigi tevékenységét és jövőbeni céljait is, külön kitérve arra a négy angol nyelvű kötetre, melyek elsődleges célja, hogy a magyar közigazgatás, illetve közigazgatás-tudomány eredményeit a határainkon túli közönséggel is megismertessék.

Dr. Hazafi Zoltán, az NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrás Intézet intézetvezető egyetemi docense *A közigazgatási személyzeti politika* című előadásá-

ban a közigazgatási személyzetpolitika ma egyik legaktuálisabb kérdéséről, a létszám-gazdálkodásról szolt. De talán pontosabb a megfogalmazás, ha a tervszerű, hosszútávra szóló létszám-gazdálkodás hiányát említjük meg, mivel az előadó legfőbb mondanivalója szerint a közigazgatás létszámának folyamatos növekedése összefüggésbe hozható a kötött létszám gazdálkodás leépülésével, a karrier-rendszer kiteljesedéséhez szükséges centralizáció elmaradásával, valamint az egységes közigazgatási személyzetpolitika fejletlenségével. Ezek a problémák azonban nem új keletűek – mutatott rá az előadó –, hiszen Lőrincz Lajos professzor maga is elmélyülten foglalkozott a létszám alakulásával, illetve a létszám fejlődését befolyásoló tényezőkkel. Az előadás nem maradt adós a megoldási javaslatokkal, s vázlatosan ismertette a kormányzati terveket is, amelyek a jövőben kereteket adhatnak a tervszerű kormányzati létszám gazdálkodáshoz.

Dr. habil. Bordás Mária, az NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet főiskolai tanára a *Tradíció és modernizáció a magyar közigazgatásban* című előadásában a magyar közigazgatás fejlődését mutatta be abból a szempontból, hogy a történelem során a modernizációnak milyen problémái merültek fel, és a magyar közigazgatás hagyományai hogyan akadályozták a modernizációs folyamatokat. A magyar közigazgatás modernizációs folyamatainak alakulását nagymértékben meghatározta az a körülmény, hogy az Elbától keletre fekvő régiókban a liberális demokráciának nem alakultak ki a hagyományai, és hogy a II. világháború után létrejött szovjet típusú magyar államban a gazdaság- és társadalomirányításnak egy sajátos modellje alakult ki. Az átmenet időszakában Magyarországon szélső megoldások jöttek létre, a liberális demokráciától a többségi demokráciáig, valamint a neoliberais gazdaságpolitikától az ún. „unortodox” gazdaságpolitikáig, amely utóbbi a széles körű állami beavatkozásra épít.

Dr. Temesi István, az NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar Általános Közigazgatási Jogi Intézet intézetvezető egyetemi docense az *A területi államigazgatás reformja (összehasonlító elemzés)* című előadásában az összehasonlító módszer alkalmazásával mutatta be 24 vizsgált európai ország-

ban, illetve régióban a dekoncentrált területi igazgatás egyik legjelentősebb szereplőjének, a kormány általános területi képviselőtét ellátó szervnek a jogállását, helyét a közigazgatás rendszerében és a legújabb fejlődési, fejlesztési tendenciákat. Az előadás azon a kérdőíves felmérésen alapult, amelyet a kormány általános területi képviselőtét ellátó szerveinek, más néven az állam területi képviselőinek - Magyarországon a kormány megbízott, a francia modellben a prefektus - európai szervezete (AERTE) valósított meg 2015-ben.

Dr. Koi Gyula, az NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar Általános Közigazgatási Jogi Intézet adjunktusa, mint Lőrincz Lajos akadémikus utolsó PhD doktori hallgatója által tartott *Reformok és állandóság a Közigazgatás-elmélet tantárgy oktatásában, tekintettel Lőrincz Lajos tantárgyalapító szerepére* című előadása a jelenleg az előadó tantárgy-felelősségi körébe tartozó Közigazgatás-elmélet tantárgynak a néhai professzor által a Közigazgatás-tudományi Antológia kiadásával megvalósított tudományos megalapozását, valamint a szervezés- és vezetéstudományi vonatkozó általa írt tankönyvfejezet elemzését adta. Az MA szakon kötelező tárgyként oktatott Közigazgatás-elmélet tantárgy jelentősége a jogászképzésben oktatott Állam- és Jogelmélet súlyával azonos. A kontribúció felvázolta a tantárgy eddigi történetét, tartalmának, valamint az oktatásban résztvevő

Dr. Imre Miklós, az NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet egyetemi docense, egyetemi magántanára, a konferencia *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal – gazdaságirányítási reformok Magyarországon* című záróelőadásában a közigazgatás és a gazdaság kapcsolatát vizsgálta Lőrincz professzor úr művei alapján. Az előadó bemutatta a közigazgatás szervezetében, funkcióiban és személyi állományában a gazdaság hatására bekövetkezett változásokat. Az áttekintés a Lőrincz Lajos által a közigazgatási reformokkal kapcsolatban megfogalmazott követelmények alapján osztályozta a II. világháború után Magyarországon megvalósult gazdaságirányítási változásokat. Az előadó ennek alapján megállapította, hogy a számos gazdaságirányítási átalakítás ellenére igazi reformnak csak a rendszerváltozás körében történt átalakítások tekinthetők.