

Recenzió „A közigazgatás tudománya és gyakorlata” című könyvről

A jelen elemzés tárgyául szolgáló kötet szerzői ambiciózus feladatra vállalkoztak azzal, hogy Lőrincz Lajos professzor nyomdokába lépve egy új, a közigazgatás szervezetét, felépítését és működését teljes egészében vizsgáló, a témát főleg gyakorlati oldalról megközelítő művet alkossanak. Ugyanis Lőrincz Lajos *A közigazgatás alapintézményei* c. monográfiája hosszú éveken keresztül szolgált a Nemzeti Közszerzői Egyetemen és jogelőd intézményeiben folyó közigazgatási szakemberképzés alapozó tantárgyainak tananyagául, továbbá a legnevesebb jogi egyetemek² közigazgatási jogi tanszékein is részét képezte a közigazgatás-tudományba, közigazgatási jogba történő bevezetésnek. A mű időállóságát bizonyítja, hogy összesen három alkalommal került kiadásra³, törekedve az abban található információk folyamatos aktualizálására, amely tekintve az elmúlt években bekövetkezett jelentős változásokat, egy idő után komoly feladattá vált. Ezen utóbbi tény ösztönözte az Egyetem Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszékének szerzői munkaközösségét⁴, Lőrincz professzor korábbi tanítványait, hogy egy olyan művet írjanak meg, amely elődük szellemiségét megőrizve tárgyalja a jelenkor közigazgatásának legfontosabb jellemzőit.

A recenzens abban a szerencsés helyzetben van, hogy a Nemzeti Közszerzői Egyetem egykori közigazgatás-szervező alapképzésében tanuló hallgatójaként, jelenleg pedig a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktoranduszaként, valamint a Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék oktatójaként is megismerkedhetett az említett szellemiséggel. Így bátran állíthatom, hogy a Szalai András által szerkesztett, 2020-ban megjelent *A közigazgatás tudománya és gyakorlata* c. könyv⁵ méltó módon őrzi és folytatja tovább Lőrincz Lajos munkásságát.

A könyv elsősorban oktatási cézzal íródott, amely a közigazgatási szakemberképzésben résztvevő hallgatókat célközönségként megjelölve, a közigazgatás-tudomány nézőpontjából közelíti meg a témakört. Bár egyértelműen a gyakorlati szempontú gondolkodásmód dominál a kötetben, a hatályos joganyag ismertetése sem marad el, amely elengedhetetlen a közigazgatás működésének ilyen körülmények között vizsgálata során. Mindemellett – ahogy azt a szerkesztő is kiemeli – a szerzők egyszerre értelmezik a közigazgatást a gyakorlat mellett tudományként is, amelynek egy külön terjedelmes fejezetet is szentelnek a kötetben.

Ahogy az már említésre került, a könyv elsősorban oktatási cézzal íródott, amely annak felépítésében és tartalmában is egyértelműen tükröződik. Ugyanis a kötet tizenhat fejezete fokozatosan halad az alapozó ismeretek tárgyalásától, a jelenkori közigazgatás működésével kapcsolatos egészen speciális, konkrét ismeretekig. Azonban kiemelendő, hogy

¹ Tanársegéd, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék

² Például: Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Károli Gáspár Református Egyetem, Szegedi Tudományegyetem

³ Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005. (1. kiadás)

Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007. (2. kiadás)

Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010. (3. kiadás)

⁴ Hegyesi Zoltán, Iván Dániel, Linder Viktória, Pollák Kitti, Szalai András, Temesi István és Vértesy László

⁵ Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2020.

az egyes fejezetek akár külön-külön, önálló tanulmányokként is megállják a helyüket, ugyanis a szerzők különös figyelmet fordítottak arra, hogy az adott témakört kontextusba helyezték és akár többször is megismételjék a tárgyalt téma megértéséhez szükséges alapfogalmakat.

Az első fejezet szerzője, Temesi István, a közigazgatás fogalmának meghatározására törekszik, a szervezet, a tevékenység és a személyi állomány oldaláról közelítve. A közigazgatás (állami) tevékenységként történő értelmezése során a közérdeket, mint a tevékenység célját, illetve a prerogatívákat, mint a közigazgatás sajátos hatalmi eszközeit definiálja, valamint részletesen kifejti a közigazgatás és a magánigazgatás elhatárolásának szempontjait is. A közigazgatás, mint szervezet bemutatása során kifejti, hogy az a végrehajtó hatalmi ág részeként értelmezendő, azonban az ezzel kapcsolatosan felmerülő kritikákat is felveti. A fejezetet Lőrincz Lajos, a közigazgatás mindhárom elemét magában foglaló definíciójával zárja, amely szerint: „*A közigazgatás sajátos állami tevékenység, amelyet sajátosan felépített szervezetben dolgozó, sajátos karakterű szakemberállomány lát el.*”.

A közigazgatás tudományos kutatásával kapcsolatos ismeretek feldolgozására szintén Temesi István vállalkozik a kötet második fejezetében. Ennek során a közigazgatással foglalkozó tudományok kerülnek ismertetésre úgy, mint a közigazgatási jogtudomány, a politikatudomány, a szociológia, valamint a közigazgatás-tudomány. Ez utóbbival részletesebben foglalkozik a szerző, tekintettel arra, hogy az előző tudományok csak közvetve foglalkoznak a közigazgatással, míg a közigazgatás-tudomány direkt módon vizsgálja az intézményt. A szerző a fejezetben különös figyelmet fordít a közigazgatás-tudomány történeti fejlődésének áttekintésére; így kitér a kameralisztika, a közigazgatástan, a francia igazgatástudomány, valamint az amerikai közigazgatás-tudomány legfontosabb eredményeire és képviselőire. Végül a közigazgatás-tudomány új reformirányzatainak időrendi sorrendben történő bemutatására kerül sor; úgy, mint a Public Choice, New Public Administration, New Public Management, Neo-Weberian State, valamint a 2000-es évek végén megjelenő Good Governance irányzat.

A harmadik fejezetben Vértesy László a közigazgatás alapelveivel foglalkozik. Ennek során a Magyary Zoltán által meghatározott szervezeti és működési alapelvek áttekintése után, Lőrincz Lajos által megnevezett két alapelv tartalmát részletezi; a jogállamiságot és a hatékonyságot. A jogállamiság elemzése kapcsán tér ki a jogállapot, a joguralom és a jogállam kapcsolódási pontjaira és jellemző különbségeire is, majd bemutatja a jogállamiság materiális és formális követelményeit, modelljeit, valamint annak jelenlegi kihívásait. Ezen utóbbiak között említi többek között a pártpolitika térnyerése miatti problémákat, mint például a népszuverenitás érvényesülésének átalakulását, valamint a jóléti feladatbővülés okozta növekvő gazdasági és pénzügyi terhet. Ezt követően tér rá a jogállami közigazgatás összetevőire. Így olyan fontos elemeket emel ki, mint például az alapjogok érvényesülésének biztosítása, a hatalmi ágak megosztása, vagy a közigazgatás működését szabályozó anyagi jogi, eljárásjogi, valamint szervezeti szabályok. Végül a közigazgatás másik fontos alapelve, a hatékonyság kérdésköre kerül áttekintésre, ahol a kapcsolódó fogalmak és a mérhetőség dilemmájának felvetése mellett, kitér többek között a belső munka hatékonyságának, valamint a társadalmi hatékonyság mérésének kérdéseire is. Emellett áttekinti a hatékonyság normatív tartalmát is, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem szervezeti keretein belül évente készített Jó állam jelentések jelentőségét is.

A negyedik és az ötödik fejezetben a közigazgatás társadalmi környezetével ismerkedhet meg az olvasó, beleértve annak politikával és gazdasággal való kapcsolatát. A negyedik fejezetben Szalai András a közigazgatás és a politika bonyolult viszonyrendszerét térképezi fel, részletesen elemezve a két terület relatív szétválasztásának garanciális elemeit, valamint a közigazgatás szervezetének, személyi állományának és tevékenységének politikai vonatkozásait. A szerző kiváló arányérzékkel veti fel a politika és a közigazgatás

kapcsolatának vonatkozásában felmerülő dilemmákat is; úgy, mint például a köztisztviselők politikai szerepvállalásának, valamint a centralizált kiválasztási rendszer kérdéskörét.

A közigazgatás társadalmi környezetének áttekintését Vértessy László folytatja a következő fejezetben. Ennek keretében kitér többek között az állam gazdasági szerepvállalásának funkcióira: a stabilizációra, allokációra és a redisztribúcióra, továbbá a fiskális és monetáris politika, valamint a gazdaságpolitika tartalmára. Végül pedig felvázolja a gazdasági közigazgatási szervezetrendszer bonyolult felépítését, részletesen bemutatva a területen hatáskörrel rendelkező szervek tevékenységét is.

Az előzőekben említett alapozó ismeretek áttekintését követően, a magyar közigazgatás három elemének részletes bemutatására kerül sor; a szerzők külön fejezetekben tekintik át a közigazgatást, mint szervezetrendszert, tevékenységet és személyi állományt.

A terjedelem jelentős részét a közigazgatási szervezetrendszer felépítésének felvázolása teszi ki, bemutatva a közigazgatás központi, területi, valamint helyi szintjét egyaránt. A hatodik fejezetben Linder Viktória és Temesi István egy általános megalapozást nyújt a közigazgatás szervezeti működésének elveiről és elemeiről. Az alapfogalmak tisztázása mellett áttekintik a területszervezési-, szakmai munkamegosztási és belső szervezési elveket, valamint a közigazgatási szervek egymás közötti viszonyait az irányítás, felügyelet és ellenőrzés vonatkozásában.

A közigazgatás központi szintjét Szalai András elemzi a hetedik fejezetben. Külön kiemelendő, hogy a szerző nemcsak a központi közigazgatás szerveinek bemutatására szűkíti le az elemzés tárgyát, hanem egészen a Kormány hatalommegosztásban elfoglalt helyének felvázolásáig vezet vissza a témát. Ennek keretében kitér a kormányformákra és kormánytípusokra, a kormány megalakulásának szabályaira, a Kormány feladat-és hatáskörének, valamint működésének kérdéskörére, a kormány tagjainak felelősségére és megbízatásának megszűnési eseteire, valamint a miniszterelnöki háttérapparátus modelljeire és jelenlegi rendszereire. Ez az áttekintés egyfajta megalapozást nyújt az olvasó számára, ugyanis segíti a közigazgatási szervezetrendszer végrehajtó hatalmi ágban elfoglalt helyének áttekintését. Ezt követően tér rá a szerző a központi közigazgatási szervek bemutatására úgy, mint a minisztériumok, nem minisztériumi formában működő központi szervek, autonóm államigazgatási és önálló szabályozó szervek, valamint a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat bemutatására. A minisztériumok bemutatása kapcsán kiemelendő, hogy a szerző egy kisebb történeti áttekintést is nyújt a szervek vezetésének változásáról a rendszerváltás előtti időszakról, a 2010-ben megalakult szuperminisztériumi struktúráig.

A közigazgatási szervezetrendszer helyi-területi szintjének áttekintését Hegyesi Zoltán kezdi a kötet következő fejezetében, a dekoncentráció fogalmának és a dekoncentrált szervek felépítésének és működésének ismertetésével. Ennek során egy rövid elméleti áttekintést is olvashatunk a központi és helyi szervek közötti hatalom- és munkamegosztás alapvető módjairól, a decentralizációról és a dekoncentrációról. Ezt követően tér rá a fővárosi és megyei kormányhivatalok irányításának, szervezeti felépítésének, valamint feladatainak bemutatására, kitérve ezalatt a járási hivatalokra is.

A következő fejezetben a helyi önkormányzatiság kérdéskörével foglalkozik Iván Dániel. A témakör kidolgozása során a szerző szintén kiemelt figyelmet fordított az elméleti megalapozásra; így részletesen kifejti az önkormányzatok fogalmát, fogalmi elemeit és típusait, a helyi önkormányzat és helyi önkormányzás tartalmát és alkotmányos alapjait. Ezt követően tér rá a helyi önkormányzatok feladat-és hatásköreinek, valamint szervezeti struktúrájának áttekintésére, majd a döntési-igazgatási mechanizmusok és a pénzügyi-gazdasági autonómia bemutatására.

Bár nem a közigazgatási szervezetrendszer részei, az elemzésből nem maradhatnak ki a közfeladatok ellátásában aktívan közreműködő, a köz-és a magánszféra között kapcsolatot

teremtő paraadminisztratív szervek sem, amelyek bemutatásával Vértesy László zárja a kötet szervezetrendszerrel foglalkozó részét. A paraadminisztráció fogalmának bemutatását követően, táblázatos formában foglalja össze a mellette és ellene szóló érveket, majd részletesen bemutatja a közttestület, a közintézet, a (köz)alapítvány, a közüzem és közvállalat, a civil szervezet és a gazdasági társaságok felépítését és működését.

A közigazgatás, mint tevékenység elemzésére két fejezeten keresztül kerül sor, ahol Vértesy László áttekinti a közigazgatás feladatait és funkcióit, valamint a közigazgatási döntéshozatal alapfogalmait és jellemzőit is. A közigazgatás funkcióinak és feladatainak bemutatását a funkció, feladat és hatáskör fogalmainak elhatárolásával kezdi, majd pedig a közfeladatok és a közszolgáltatások fogalmának, formáinak és finanszírozásának áttekintésével zárja. A döntéshozatal kapcsán egy elméleti megalapozást követően, a közigazgatási döntés jellemzőit és osztályozási lehetőségeit mutatja be a szerző, ahol kitér az alanyokra, a döntéshozatalhoz kapcsolódó közvetlen fogalmakra, valamint a hatás kérdéskörére is.

A közigazgatás harmadik fogalmi elemét, a személyi állományt, Linder Viktória mutatja be a kötet tizenharmadik fejezetében. A közszolgálat értelmezési kereteinek és a bürokrácia kulcsfontosságú fogalmának tisztázását követően, egy történeti kitérő keretében tekinti át a közszolgálat kialakulásának kezdeteit, majd a közszolgálatot vizsgáló tudományágakat. A személyzetpolitika kérdéskörére térve bemutatja többek között a személyzetpolitikai modelleket; köztük a zárt és a nyílt rendszert, valamint a zsákmányrendszert is. Ezt követően a köztisztviselői jogviszony magyarországi elemeinek, alapelveinek és az ezzel járó jogok és kötelezettségek áttekintésére kerül sor, részletesen kifejtve a kiválasztási folyamat, az előmeneteli rendszer, a köztisztviselők politikai státusza, a teljesítményértékelés, valamint a köztisztviselői életpálya egyik talán legfontosabb elemét, a pályabiztonságot. A fejezet zárásaként a köztisztviselői érdekképviseleti rendszer, azaz a Magyar Kormánytisztviselői Kar bemutatására kerül sor.

A kötet utolsó fejezeteiben, egy nemzetközi kitekintéssel találkozik az olvasó, amelyben az angolszász és a kontinentális közigazgatási rendszerek összehasonlítására kerül sor, néhány, az adott rendszerhez tartozó állam közigazgatási működésének elemzésén keresztül. Ezen rész jelentősége egyáltalán nem kérdéses, ugyanis egy ilyen, a közigazgatást teljes egészében áttekintő mű esetén elengedhetetlen, hogy betekintést nyerjünk más országok közigazgatási rendszereinek működésébe. Külön üdvözlendő, hogy a szerzők figyelmet fordítottak az elemzések során a szóban forgó közigazgatási rendszerek társadalmi környezetének bemutatására is, kontextusba helyezve ezzel a leírtakat.

Az angolszász közigazgatási rendszerek elemzése során az Egyesült Királyság mellett, az Amerikai Egyesült Államok ilyen szempontú bemutatására is kitér a szerző, Temesi István. A szóban forgó két nagy közigazgatási rendszer alapvető különbségeinek áttekintését követően, az Egyesült Királyságban és az Amerikai Egyesült Államokban működő főbb államhatalmi szervek (törvényhozó-, végrehajtó és bírói hatalom), valamint a központi és a helyi igazgatás elemzésére kerül sor, majd ezt követően a közigazgatás személyi állományának, valamint a közigazgatási eljárás és bíraskodás sajátosságaira tér ki a szerző.

A kontinentális modellekre térve elsőként a Német Szövetségi Köztársaság közigazgatási rendszerét tekinti át Linder Viktória, amelynek középpontjában a szövetség és a tartományok közötti hatáskörmegosztás áll, kitérve a jogalkotás, az alkotmányos és egyéb állami szervek, valamint a közigazgatás működésére. Emellett a német közigazgatás személyi állománya és a közigazgatási hatósági eljárás jellegzetességei is áttekintésre kerülnek.

A kontinentális közigazgatási modell elemzését Pollák Kitti folytatja, Franciaország közigazgatásának elemzésével a kötet záró fejezetében. A szerző a rendszer általános jellemzőinek felvázolását követően, áttekinti a francia jogforrási hierarchia, a hatalommegosztás és a főbb államhatalmi szervek felépítését és működését, valamint a francia

közigazgatási szervezetrendszer központi, területi és helyi szintjének jellemzőit. Emellett kitér a közigazgatási személyi állomány sajátosságaira, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és bíraskodás szabályozásának alapkérdéseire.

A fenti tartalmi vizsgálatot követően megállapítható, hogy a szerzők teljes mértékben eleget tettek az általuk kitűzött célnak; Lőrincz Lajos tudományos munkásságát méltó módon folytatva egy olyan hiánypótló, a közigazgatási szakemberképzés szempontjából is kiemelkedő fontosságú művet hoztak létre, amely teljes körű áttekintést ad a közigazgatás felépítéséről és működéséről. A kötet oktatási célra való alkalmassága nem kérdéses, azonban nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy az akár a gyakorló szakemberek, valamint a közigazgatás iránt érdeklődő laikus olvasók figyelmébe is ajánlható. A kötet felépítése kapcsán kiemelendők még a több fejezetet színesítő ábrák, összefoglaló táblázatok, amelyek jelentősen megkönnyítik az olykor bonyolult és terjedelmes ismeretanyag átláthatóságát és megértését.