

A közigazgatás funkciói és feladatai

Szerző: JÓZSA Zoltán

Affiliáció: habil. egyetemi docens, JATE ÁJTK

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2019.01.31

Idézési javaslat: JÓZSA Zoltán: „A közigazgatás funkciói és feladatai” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-funkcioi-es-feladatai> (2019). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A közigazgatás funkciója legáltalánosabb értelemben a közigazgatás társadalmi rendeltetésére utal. Arra, hogy a közösség, a társadalom fennmaradását, integritását, jövőbeli fejlődését szolgáló intézmény- és szervezetrendszer elsődleges funkciója a köz érdekének szolgálta, a közösségi szükségletek kielégítése. „A közigazgatás az állam adminisztrációja” – írta Magyar Zoltán klasszikus munkájában az állam alapvető funkciójára utalva. A közigazgatás mint a közösségi feladatok megvalósításának intézmény-és szervezetrendszere létrejöttétől kezdve konkrét gazdasági, társadalmi szükségletek kielégítését szolgálta. A közigazgatás funkciónak relatív állandósága és feladatainak dinamikus változása az adott kor gazdasági, társadalmi, politikai, kulturális jellemzőivel, valamint a kormányzás céljaival áll kapcsolatban.

Tartalomjegyzék

1. Elméleti alapvetés

- 1.1. A funkció koncepciója a társadalomtudományban
- 1.2. A funkció és a feladat fogalma, a fogalom változása

2. A funkció és a feladat értelmezése a magyar polgári közigazgatás-tudományban

3. A szocialista államigazgatás-tudomány a közigazgatás funkcióról és feladatairól

4. A funkciói értelmezése

- 4.1. Politikatudományi, jogtudományi értelmezés
- 4.2. Igazgatástudományi megközelítés
- 4.3. Szociológiai jelentés

5. A közigazgatás feladatai

6. A feladatok rendszerezése

7. A funkciókra és a feladatokra ható hazai és nemzetközi tendenciák

- 7.1. Nemzetközi kooperáció, gazdasági együttműködés
- 7.2. Klímaváltozás, környezetszennyezés
- 7.3. Migráció, nemzetközi bűnözés
- 7.4. Társadalmi, demográfiai, szociális változások

- 7.5. Technikai, technológiai váltás
- 7.6. Közpolitikai-menedzsment elméletek
- 7.7. Állampolgári igények, elvárások

8. JEGYZETEK

1. Elméleti alapvetés

1.1. A funkció koncepciója a társadalomtudományban

[1] A funkció koncepciójának az alkalmazása a társadalomtudományban a társadalmi és az organikus lét analógiáján^[1] alapul. Maga a szó a társadalomfilozófiában és a szociológiában tűnik fel a XIX. században. Az első szisztematikus és tudományos értelemben használt formula Emile Durkheim eredetileg 1895-ben megjelent munkájában^[2] olvasható.

[2] Durkheim definíciója szerint egy társadalmi intézmény funkciója közte és egy társadalmi szervezet szükséglete közötti kapcsolat. A fogalom értelmezését segíti annak felismerése, hogy az emberi társadalmak fennmaradásának – éppúgy, mint más organizmusoknak – szükségszerű feltételei vannak, és ezek megismerhetők a tudományos vizsgálódás révén.

[3] A funkció koncepciója a struktúrához kapcsolódik, mely az entitások, alkotóelemek közötti kapcsolatot jelenti. A struktúra folyamatossága az alkotóelemek aktivitásának köszönhetően marad fenn.

[4] A társadalmi struktúra mint egész – szemben más organikus struktúrákkal – csak működésében figyelhető meg. A társadalmak a történelmi fejlődés során megváltoztathatják és meg is változtatják struktúrájukat a folyamatosság megszakítása nélkül. A funkció egy hozzájárulás, a teljes aktivitás része. A társadalmi rendszereknek számtalan egysége van, melyeket funkcionális egységeknek nevezhetünk.

[5] Az alapvető struktúraváltást a társadalomtudomány differenciálódásként értelmezi. A differenciálódás első állomása a specializáció, majd a munkamegosztás kialakulása és elmélyülése volt, így később funkcionálisan specializálódott alrendszerek (gazdaság, jog, kultúra stb.) jöttek létre. Ily módon a társadalmi struktúrák kialakulása és változása szempontjából a közigazgatásnak különlegesen fontos szerepe van – írja munkájában Renate Mayntz.^[3]

[6] A közigazgatás kialakulása és fejlődése a társadalmi struktúra gyökeres átalakulásának a következménye. Azon tényezők közül, melyek a közigazgatás létrejöttében általános jelentőségük miatt szerepet játszhatnak, kettőt szükséges kiemelni: egyfelől a hatalom központosítását, másfelől pedig egyes hosszú távú közfeladatok^[4] teljesítésének a szükségességét.

[7] A társadalmi alrendszerek létrejöttével kialakulnak az egyes funkcionálisan differenciálódott szervezetek. A közigazgatás alrendszere által ellátott funkciók és feladatok (->a **közigazgatás alrendszerei**) – függetlenül azok jellegétől és kiterjedtségétől – a közösség fennmaradása, fejlődése, s a társadalmi integritás megőrzése szempontjából a történelmi tapasztalatok alapján nélkülözhetetlenek.

1.2. A funkció és a feladat fogalma, a fogalom változása

[8] A közigazgatás a politikai hatalom céljait, feladatait valósítja meg, közhatalom birtokában a jogállamiság követelményeinek^[5] megfelelően. Nem véletlen, hogy a legismertebb jogi definíció szerint a közigazgatás legtágabb értelemben állami főhatalom birtokában végzett végrehajtó-rendelkező tevékenység. Alapvető szerepe a döntések előkészítése és a döntések végrehajtása.

[9] Ha a közigazgatás fogalmát, illetőleg annak szervezetrendszerét az állam által ellátott feladatok történeti fejlődése szempontjából vizsgáljuk, akkor a napjainkig tartó folyamatban egyértelmű feladatszám növekedés figyelhető meg, ami jelentősen befolyásolta a közigazgatási szervek államapparátusban betöltött helyének és a közigazgatás fogalmának a meghatározását.^[6]

[10] Mind az elméletben, mind a gyakorlatban szinonimaként szokás beszélni az állam és a közigazgatás funkcióiról, sőt a funkció és a feladat kategóriáját is sokan ekvivalensnek tekintik. Az állami szervek köre azonban – az állam céljai, feladatai függvényében – túlmutathat a szűken vett közigazgatási szervekén, mivel az állam feladatot ruházhat át magánjogi vagy más típusú szervekre is.

[11] A közigazgatási funkció a feladatok nagy halmaza mögött meghúzódó közvetlen igazgatáspolitikai cél, a feladatfajta jogszabály általi nevesítését, létrehozását indokoló általános állami érdek. A funkció feladatcsoportokra bontható. A feladatcsoportokon belül számtalan feladatfajta található, melyek végrehajtása a közigazgatási szervek napi működése során valósul meg (->közigazgatási szerv).

[12] A funkció és a feladat fogalma a közigazgatásra vonatkoztatva átfogó, összetett kategória. Az aktuális államcéllok, a társadalmi szerepvállalás mértéke, a közérdek fogalma,^[7] az azt megvalósítani hivatott intézmény- és szervezetrendszer, az alkalmazott eszközök, módszerek és eljárások számos olyan jellemzőt tartalmaznak, melyek részben állandóak, részben pedig változóak.

[13] Az állandóságot a közigazgatás olyan visszatérő feladatai jelentik, melyek a mai értelemben vett modern közigazgatás legkorábbi szakaszaiban is meghatározóak voltak (közrend, közbiztonság, külügyek stb.) mint alapvető funkciók. A változást pedig azok az elemek képviselik, melyek a politikai, társadalmi, gazdasági, kulturális stb. fejlődés nyomán egy adott időszakban – más társadalmi alrendszerekkel való kapcsolat során – a közigazgatással szembeni újabb elvárásokat, követelményeket (oktatás, egészségügy, szociális ellátás társadalombiztosítás) fogalmazzák meg.

[14] Sem a funkció, sem a feladat nem statikus fogalom vagy kategória. Tartalmi meghatározásuk – a történetiség kiemelése mellett – megköveteli a változás hol markánsabb, hol kevésbé érzékelhető hangsúlyozását, mivel a funkciók és feladatok reflexív módon jelzik azoknak a közösségi igényeknek és szükségleteknek a módosulását, melyek kielégítése a közigazgatás alrendszerének az alapvető rendeltetése.

2. A funkció és a feladat értelmezése a magyar polgári közigazgatás-tudományban

[15] A hazai ->közigazgatás-tudomány^[8] nem bővelkedik a közigazgatás alapfogalmait (funkció, feladat, tevékenység stb.) tárgyaló munkákban. Szakmai közlemények^[9] is csak viszonylag ritkán – a szerző munkájának célja és vizsgálati tárgya függvényében – foglalnak állást a kérdésben. Sokkal inkább gyakori a téma közvetett tárgyalása és a fogalmak kifejtés nélküli használata.

[16] Jellemző, hogy a definíció minden esetben magán viseli a szerző korának, az adott időszak társadalmi, gazdasági, politikai, kulturális viszonyainak a hatását, befolyását.^[10] Ezzel is magyarázható a visszatérő, közös elemek gyakorisága s az általánostól eltérő, egyéni értelmezések viszonylagos ritkasága.

[17] A XIX. század második felében kibontakozó polgári közigazgatás-tudományon belül a jogi pozitivisták csak érintőleg és rendszerezés nélkül térnek ki a közigazgatás alapfogalmaira. Ugyanakkor a késői jogi pozitívizmus képviselőinél már határozott törekvés érzékelhető a közigazgatási feladatok megvilágítására, annak bemutatására, hogy mely közszükségletek kielégítése állami feladat. Példaként megemlíthető Grűnwald Béla A közigazgatás feladatai című munkája,^[11] amely viszonylag széles körben a fennálló törvényekből és rendeletekből összeállított kötetekben foglalja össze az állami feladatokat.

[18] A század végén a közigazgatási jogi dogmatika Tomcsányi Móric, de még inkább Ereky István

munkássága^[12] révén már nem kerüli meg a közigazgatás központi és önkormányzati szerveinek felépítésre és hatáskörére vonatkozó tételes jog feldolgozását. Tomcsányi egyik munkájában^[13] külön fejezetet szentel az állami főfunkciók pragmatikus összefoglalásának.

[19] Concha Közigazgatástan című munkája sem hoz áttörést a közigazgatás és a társadalom kapcsolatrendszerének tanulmányozásában, sem pedig a közigazgatás alapkérdéseinek vizsgálatában. Ugyanakkor a szerző sokat idézett gondolata frappánsan fejezi ki a közigazgatás társadalmi rendeltetésének lényegét: „A közigazgatás semmi egyéb, mint az alkotmány gyakorlata. Minden nemzet alkotmánya annyit ér, amennyit a közigazgatása megvalósítani bír.”^[14]

[20] Magyary Zoltán munkássága új szintet hoz a magyar polgári közigazgatás-tudományban. Magyary reformtörökvései – ahogy Szamel Lajos írta^[15] – az alkotó, szükségletkielégítő közigazgatás kibontakozására irányultak.

[21] Magyary felismerte, hogy a bekövetkezett gazdasági, társadalmi és szociális fejlődés olyan feladatokat hárít a közigazgatásra, mely – kellő szakértelmet s korszerű szervezési, irányítási módszereket alkalmazva – az elmaradott magyar közigazgatás teljes megújítását kívánja meg. „A közigazgatás az államot alkotó emberek közérdekű vagy közösen jobban megoldható szükségleteinek a kielégítésre hivatott.”^[16] Ezek a sorok kétségkívül aláhúzzák, hogy a kutató nemcsak világosan látta a korabeli közigazgatás társadalmi szerepét, de pontosan meghatározta a fejlődés irányába mutató tendenciákat is.

[22] A Magyar Közigazgatás^[17] című munkájában részletesen elemezte a közigazgatás és a többi állami funkció kapcsolatát, a főfunkciók egymáshoz való viszonyát, azon túl, hogy rámutatott a funkciók elválasztásának a nehézségeire is. Később ugyanitt már rendszerezetten vállalkozik a közigazgatás feladatainak a számbavételére,^[18] mindvégig gyakorlati szempontokat szem előtt tartva.

[23] Magyary és munkatársai következtetése – többek között – az volt, hogy a posztindusztriális államban a közigazgatás szervezeti mérete rendkívül megnövekedett, s a közigazgatás feladatai mennyiségileg és minőségileg is kibővültek. Ahogy Magyary pontosan fogalmazott:

A közigazgatás feladatköre a bajelhárítás negatív feladatáról a közösségi élet pozitív kifejtéséhez szükséges feladatok hosszú sorára szélesedett ki: munkaügy, közgazdaság, közlekedés, népegészség, népnevelés, kultúra stb. körére.^[19]

[24] A polgári korszakban a magyar közigazgatás-tudomány fejletlensége és a gyakorlati tapasztalatok hiánya miatt – Magyary munkásságát leszámítva – kevés figyelmet kapott a közigazgatás alapfogalmainak a tudományos igényű feldolgozása. A rendszerezett, dogmatikailag is igényes elemzések ebben a korszakban hiányoztak.

[25] E tekintetben egyedül Magyary munkássága jelent kivételt, aki világosan látta az iparosítás, az urbanizáció, a közlekedés, a gazdaság szerteágazó feladatainak eltérő jellegét, s a megvalósításban az állami szervek mellett más szervezeti formák növekvő jelentőségét.

3. A szocialista államigazgatás-tudomány a közigazgatás funkcióról és feladatairól

[26] A szocialista államigazgatás-tudomány jellegét és vizsgálati tárgyait is döntően meghatározták a sajátos politikai, társadalmi, gazdasági viszonyok.

[27] A korabeli államigazgatás elsődleges funkciója a különböző szintű pártszervek által meghozott döntések jogi-normatív formába történő átültetése volt, mivel ez szolgálta az állami, politikai szervek hatalmi jellegét. Így nem véletlen, hogy az államigazgatás, mintsem a közigazgatás funkciói és feladatai álltak az értelmezések középpontjában.

[28] A korabeli államigazgatás hű tükré az 1984-ben kiadott Magyar Államigazgatási Jog című

tankönyv,^[20] mely a 2. fejezetben részletesen foglalkozik a szocialista államigazgatási rendszer feladataival, a feladatokat meghatározó tényezőkkel. Kiinduló gondolata, hogy: „A szocialista államigazgatási rendszer feladatait elsődlegesen a szocialista állam funkciói határozzák meg.”^[21]

[29] A szocialista állam funkcióiról azonban explicit módon keveset tudhat meg az olvasó, mert a munka szerint:

a szocialista államigazgatási rendszer, a szocialista állam funkcióit valósítja meg a munkamegosztás olyan rendjében, amelyet az államhatalom legfelsőbb népképviselői szervei az állam funkcióinak a megvalósítása érdekében az államszervezetekben kialakítanak.^[22]

[30] A szocialista államigazgatási rendszer legfőbb feladata a gazdaság tervszerű irányítása és szervezése, a nemzetközi gazdasági kapcsolatok szervezése, a kulturális élet állami irányítása, az állampolgárokról való szociális gondoskodás, az egészségügyi ellátás megszervezése, a közrend, a közbiztonság fenntartása, a béke védelme és a nemzetközi együttműködés elősegítése.

[31] A szocialista állam feladatait lényegében öt tényező határozza meg: a társadalom gazdasági viszonyai, a társadalom gazdasági tényezőinek fejlettségi színvonala, a társadalmpolitikai viszonyok és a társadalom tagjainak művelődési szintje, szocialista világnézeti tudatossága. A tankönyv kiemeli, hogy „[a]. szocialista állam feladatai roppant dinamikusak, egy adott történelmi időszakon belül, változnak, új állami feladatok keletkeznek, és a régiek megszűnnek”^[23]

[32] Az említett tényezőkön túl „az igazgatás módszerei is meghatározzák az államigazgatási feladatok tömegét és intenzitását, ebből következően az a tény, hogy hogyan igazgat az állam, a feladatokat meghatározó tényezőnek minősül”.^[24]

[33] Az államigazgatási feladatok tárgyalásakor a szerzők utalnak arra, hogy az állam feladatai jóval szűkebb kört ölelnek fel, mint az államigazgatás feladatai. Míg az előbbiek száma nem haladja meg a tízes nagyságrendet, addig az államigazgatási rendszer teljes katalógusa ezres, több tízezres nagyságrendet ölel fel.

[34] Az államigazgatási feladatok rendszerezésekor a kötet egyfelől nevesíti az igazgatási ciklus egyes elemeiből kiinduló feladat meghatározást. Ennél általánosabbnak tekinti az állam funkcióiból kiinduló vizsgálódást, mely az állam és a társadalom egymással való kölcsönhatásából indul ki. Szamel,^[25] a korabeli magyar államigazgatás feladatainak a számát közel húszezerre teszi.

[35] A másik módszer homogén feladatcsoportok^[26] képzése az államigazgatási feladatok megismerésére. A munka hangsúlyt helyez az állam által ellátott kötelező és fakultatív feladatok megkülönböztetésére. Végző fokon azonban a társadalomirányítás rendszerében az államnak elsődlegesen az államigazgatás szervezet útján minden közszükséglet kielégítéséről gondoskodni kell.

[36] Madarász Tibor,^[27] a korszak egyik meghatározó képviselője a nyolcvanas évek második felében megjelent munkájában az államigazgatás működését már rendszerként értelmezi. Az államigazgatás funkcionális szemléletének a lényege, hogy az államigazgatási tevékenység célra irányultságából indul ki.

[37] Madarász beszél az államigazgatás alapfunkcióiról, ami az absztrakció legmagasabb szintjét jelenti. E kategórián belül más nyugati példák mellett elsősorban ForsthoFF elméletére^[28] utal. A szerző szerint egy további rendszerezési lehetőség a funkciók igazgatottak szerinti csoportosítása. A szocialista államigazgatás elsősorban a szervezetek, főként gazdasági és az infrastrukturális ellátást nyújtó szervezetek igazgatása. A funkciók^[29] jó részére azért van szükség, mert a szocialista állam hatni kíván e szervezetekre.

[38] Harmadsorban tesz említést az állampolgárokra ható funkciókról. Példaként megemlíti, hogy e területen elsősorban ágazati jellegű funkciórendszeréről van szó. Ilyen például a magángazdasági

tevékenység szabályozása, korlátozása, ellenőrzése. Hasonlóan több ágazatban szereplő államigazgatási funkció az állampolgárok jogvitáinak eldöntése.

[39] Összességében elmondható, hogy a korszakot fémjelző szerzők vizsgálatait a napi politika közvetlen megrendelése, elvárásai határozták meg. A témák feldolgozása során – mellőzve a történeti, összehasonlító módszer adta lehetőségeket – a korabeli szovjet államigazgatás, társadalomirányítás bevett kategóriáit adaptálták. A szocialista államigazgatás képviselői, jóllehet tárgyalják az állam és társadalmi irányítás alapvető kérdéseit, de az államigazgatás funkcióinak és feladatainak a meghatározása ideológiai, politikai és kevésbé tudományos szempontok alapján történik.

[40] A polgári közigazgatás-tudomány kezdetétől a szocialista időszak végéig a közigazgatás funkcióiról és a feladatról alkotott nézetek jellemzője az állam impériumból, az állami főhatalomból kiinduló megközelítés.^[30] Eszerint elsősorban az állam és annak intézmény- és szervezetrendszere az, amely a változó gazdasági, társadalmi, politikai feltételek között nemcsak jogosult, de köteles is a közérdeket szolgálni, a közszükségleteket kielégíteni, a közfeladatokat ellátni. Az állam, valamint az állami szervek a társadalmi, gazdasági, kulturális fejlődés meghatározó intézményei, motorjai. A civil társadalom inkább befogadója, mintsem alakítója a közösség jövője szempontjából legfontosabb döntéseknek, a közösségi feladatok megvalósításának.

[41] Az államközpontú, etatista megközelítés a közigazgatás szervezetében és apparátusában látja azt az eszközrendszert, mely az elsődleges garanciája a közösségi érdekek érvényesítésének, a közfeladatok megvalósításának. A társadalmi koordináció más formáinak az elemzése – a Magyar-iskolát leszámítva – nem tulajdonítanak különösebb, akár meghatározó, akár kiegészítő szerepet.

[42] Az államélet irányításában, az állami, a közösségi feladatok meghatározásában és végrehajtásában a bürokratikus-hierarchikus koordináció kizárólagossága egészen a közjogi berendezkedés megváltozásáig nem veszít jelentőségéből.

4. A funkciói értelmezése

[43] Legáltalánosabb értelmezés szerint^[31] a közigazgatásnak mint a társadalom meghatározott ismérvekkel rendelkező alrendszerének társadalomirányító és társadalomszervező funkciója^[32] van. A közigazgatás társadalomirányító és szervező tevékenysége más társadalmi szerveződésekhez képest sajátos, mivel ennek gyakorlása során lehetősége van arra, hogy funkciója teljesítéséhez kényszerít vegyen igénybe.

[44] A közigazgatás a társadalomszervező funkcióját erősíti az a körülmény is, hogy a közigazgatás a társadalom egyik legtagoltabban, legátfogóbban kiépült szervezetrendszere, így társadalomszervezési funkcióban részes szervezetek és intézmények egységessége és célra irányultsága valósul meg.

[45] A társadalomirányító és szervező funkció értelemszerűen nem korlátlan,^[33] a történelmi, közjogi, intézményi, kulturális hagyományok mellett az aktuális gazdasági, társadalmi berendezkedés jellemzői, a kormányzati politika prioritásai^[34] egyenként és összességében is meghatározzák a társadalomszervezés és irányítás tényleges gyakorlatát.

[46] A közigazgatás funkcióinak az elemzésére több tudományág tett kísérletet, eltérő szempontokat és módszereket alkalmazva. Legismertebbek a közigazgatás funkcióit politikatudományi, jogi, igazgatástudományi és szociológiai szempontból megkísérlő értelmezések.

4.1. Politikatudományi, jogtudományi értelmezés

[47] A politikatudományi és jogtudományi megközelítés szerint a közigazgatás funkciója a végrehajtás, mely három tevékenységet jelent: jogalkotást, jogalkalmazást és szervezést.

[48] A közigazgatás jogalkotó hatásköre a modern jogállamokban folyamatos növekedést mutat (-

>közigazgatási jogalkotás). Politikatudományi szempontból a közigazgatás az állami, politikai döntések jogi-normatív formába öntése révén segíti a törvényhozás tevékenységét. A törvények előkészítése és végrehajtása mellett belső normák, utasítások, körlevelek, szabályzatok stb. megalkotása is a közigazgatás feladata. Ez esetben a közigazgatási szervek tevékenységének a hangsúlya a meghozott döntések joghoz kötöttségén, alkalmazhatóságán van.

[49] Szintén jelentős a közigazgatás jogalkalmazó tevékenysége mely az életviszonyok legkülönbözőbb területein érzékelhető (->közigazgatási jogalkalmazás). A közigazgatás végrehajtó funkciója körébe tartoznak a változatos szervezési feladatok. Ezzel a tevékenységgel látja el a közigazgatás a társadalom anyagi, kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi stb. szükségleteinek a kielégítését.

4.2. Igazgatástudományi megközelítés

[50] Az igazgatástudomány érdeklődésének a középpontjában a szervezés mint sajátos tevékenység áll. A közigazgatás – az igazgatástudomány szerint – célirányos szervezői tevékenység, funkciói következképpen szervezői tevékenységből következnek. Fayol^[35] szerint az igazgatás funkciói a tervezés, szervezés, döntés, koordinálás és ellenőrzés, mely elemek kiemelt jelentőségűek a közigazgatás szervek gyakorlatában.

[51] Jóval ismertebb az amerikai társadalomtudós, Luther Gulick^[36] nevéhez köthető mozaikszó, a POSDCORB, mely szerint az igazgatás funkciói az alábbiak:

- tervezés (*Planning*), célkitűzés kidolgozása és a módszerek meghatározása, amivel a kitűzött cél megvalósítható;
- szervezés (*Organising*), a szervezeti struktúrájának és tagozódásának meghatározása;
- személyzeti ügyek (*Staffing*), vagyis képzés, kiválasztás, munkafeltételek meghatározása;
- irányítás (*Directing*), a döntés folyamata, azok formába öntése;
- összehangolás (*Coordinating*), az egységek és munkafolyamatok közötti összhang megteremtése;
- jelentés (*Reporting*), a szükséges információk megszerzése, továbbítása;
- költségvetés (*Budgeting*), pénzügyi tervek elkészítése, számvitel és pénzügyek ellenőrzése.

[52] A jogtudományi munkák^[37] is alkalmazzák az igazgatástudományi, szervezéstudományi megközelítést, amikor az igazgatottak szerinti osztályozás és a funkciógyakorlás szintje (országos, területi, helyi) vagy annak mélysége szerint értelmezik a funkció kategóriáját.

[53] Így a makroszintű, azaz a közigazgatási szervezetrendszer egészére ható, kormányzati funkciók mellett megkülönböztetik a csak egyes ágazatokra vagy szervtípusokra ható funkciókat. A felhasznált eszköz és kitűzött cél szempontjából beavatkozó vagy éppen szolgáltató funkció határolható el. Ugyanaz a funkció többféle funkciórendszernek lehet a tagja, vagyis a funkciók nem párhuzamosan, hanem egymást metsző síkban is elhelyezkednek.

4.3. Szociológiai jelentés

[54] A szociológiai értelmezés állandó és változó funkciók között tesz különbséget. Állandó funkció a külső és a belső védelem (közrend, közbiztonság, bűnözés, járványok elleni védelem), míg a változó funkciók az egyes történeti korokban az aktuális állami berendezkedés sajátosságai és az államcélok függvényében eltérőek.

[55] A strukturalista társadalomelmélet az állam integrációs, valamint allokációs funkciója között húz határvonalat. Az integráció a társadalomszervező, míg az allokáció a társadalomirányító tevékenység megvalósulását segíti elő.

Az integráció keretében hangolja össze a közigazgatás a gazdaság, a kultúra, az

oktatás, egészségügy fejlesztési programjait, teremt egyensúlyt a magán, a csoport és a közérdek érvényesülési folyamatában, rendeltetésének megfelelően a közérdek előtérbe helyezésével.^[38]

[56] Az integrációs funkció tehát a társadalom egyensúlyának megőrzésére irányul.

[57] Az allokációs funkció a társadalmi erőforrások feltárását, gyarapítást, nyilvántartását és meghatározott szempontok szerinti elosztását jelenti, elősegítve az integrációs funkció megvalósulását. A két feladatkör szoros kapcsolata és egymásra hatása nyilvánvaló. Az allokációs funkció akkor hozható összhangba a társadalmi integráció funkciójával, ha az erőforrások elosztása nem jelenti más társadalmi alrendszer autonómiájának a felszámolását.

[58] Berényi Sándor monográfiájában^[39] külön alfejezetet szentel az állami funkciók és tevékenységek értelmezésére, a közigazgatás funkcióinak elhatárolására. Hangsúlyozza, hogy az elmúlt háromnegyed évszázadban a funkciókat elsősorban mint az állam és a társadalom viszonyát értelmezik, azaz azt vizsgálják, hogy az állam milyen szerepet tölt be a társadalomban, mi a társadalmi rendeltetése.

[59] Berényi szerint az államnak vannak ún. klasszikus, az állami szuverenitásból fakadó funkciói, mint például a jogrend fenntartása, a nemzetközi ügyek intézése, az ország védelme stb. Említést tesz arról is, hogy a közigazgatás alapfunkciói keretében számos részfunkció található, ilyen a közhatalmi jellegű jogalkotás, a szervezet irányítása, az államgazdálkodási funkciók ellátása.

[60] Összegezve megállapítható, hogy az egyes iskolák és szerzők között konszenzus van abban a tekintetben, hogy az állami funkciók az állam (közigazgatás) társadalmi rendeltetését^[40] írják le, míg a feladatok az egyes funkciók elemeit alkotó tevékenységekre utalnak. Míg a funkciók köre relatív állandóságot mutat, addig a feladatok változása – bővülése vagy éppen csökkenése – számtalan külső és belső tényező, körülmény kölcsönhatása nyomán dinamikusabb.

5. A közigazgatás feladatai

[61] Korábban már utalás történt arra, hogy míg a közigazgatás funkciói az általános politikai célkitűzéseket szolgálják, addig a feladatok konkrétan azokat a teendőket tartalmazzák, melyeket a közcélok realizálása^[41] érdekében meg kell valósítani. A közigazgatási feladat tehát a funkció konkretizálását jelenti.

[62] Jóllehet szoros kapcsolat áll fenn a közigazgatási funkciók és feladatok között, azonban mégsem mondható, hogy a közigazgatási feladatok a funkciókból közvetlenül levezethetők. A közigazgatási feladatok meghatározásakor minden esetben figyelembe kell venni azokat az adottságokat, melyek a közigazgatási tevékenység feltételül szolgálnak.

[63] A közigazgatási feladatok meghatározását és megvalósítását alapvetően meghatározza az adott ország gazdaságának teljesítőképessége, a rendelkezésre álló erőforrások nagyságrendje.

[64] Szintén fontos tényező a politikai viszonyok sajátossága, a politikai és az állami szervek kapcsolata, a szakpolitikai célkitűzések (oktatáspolitikai, kulturális, szociális politika stb.) megvalósításához szükséges feltételek léte vagy hiánya.

[65] A közigazgatási feladatok nagyságrendjére, ha nem is közvetlenül, de közvetve befolyással bír az adott ország közigazgatásának tradíciója, a szélesebb értelemben vett alkotmányos, közjogi berendezkedés^[42] jellemzője, az intézményesült gyakorlatok megszokott rendje.

6. A feladatok rendszerezése

[66] A jogállam egyik ismérve – egyéb jellemzők mellett –, hogy a közigazgatási feladatokat

jogszabályok rögzítik (->jogállamiság). A feladatokra vonatkozó jogszabályok egyfelől kijelölik az állami beavatkozás határait, másfelől lehetővé teszik az állampolgári jogismeret érvényesülését.

[67] A feladatok megismerésének és rendszerezésének előfeltétele a közigazgatás feladataira vonatkozó jogszabályok pontos ismerete. Ugyanakkor mindenképpen szükséges utalni arra, hogy a feladatok változása^[43] rendszerint felülírja a korábban kialakított kategóriákat. Erre figyelemmel a különböző feladatkataszterek az államélet dinamikájának köszönhetően csak viszonylagos pontossággal tükrözik az adott időpontban meghatározható feladatok nagyságrendjét.

[68] A közigazgatási feladatok csoportosítása, rendszerezése több szempont alapján is elvégezhető.

[69] A közigazgatási feladatok egy része szoros kapcsolatban van az államszervezet működésével, e körben a közigazgatás kiszolgálja az állam szerveit. Példaként megemlíthető, hogy a törvények előkészítése az esetek többségében a közigazgatási szervek feladata. Szintén a közigazgatási szervekre hárul a meghozott törvények végrehajtásának a biztosítása. Ugyancsak ebbe a kategóriába tartoznak a közigazgatásnak a társadalom és az állam működőképességét segítő, alátámasztó (nyilvántartási és információs rendszerek, adóztatás stb.) feladatai.

[70] A közigazgatás feladatainak jelentős része a társadalomra irányul, akkor, amikor a közigazgatás szervezetekkel és állampolgárok kerül kapcsolatba, s e körben intézményeket alapít, szervez, igazgat, ellenőriz, jogokat és kötelezettségeket állapít meg.

[71] Harmadsorban említhetők a közigazgatás saját tevékenységére vonatkozó feladatai, amikor a közigazgatási szervek belső irányítást végeznek és gondoskodnak a megfelelő személyi és a dologi feltételekről. Míg az irányítás klasszikus fogalma szervezetek közötti kapcsolatra utal, addig a belső irányítás tipikus vezetői tevékenységet jelent, amikor a kitűzött célok megvalósítása érdekében kerül sor az erőforrások összehangolt felhasználására.

[72] A fentiekén kívül ismeretes a közigazgatási feladatok ágazatok szerinti csoportosítása. Az ágazatba az azonos társadalmi tevékenységre vonatkozó közigazgatási feladatok tartoznak. A klasszikus felosztás gazdasági, egészségügyi, szociális, kulturális, valamint belső rendvédelmi és külső, a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó feladatok között tesz különbséget. Az ágazati tagozódás mellett meghatározó szerepe van az ún. funkcionális feladatoknak, melyek a szervei működés feltételrendszerét (személyzet, finanszírozás, informatika, tervezés stb.) hivatottak biztosítani.

[73] A közigazgatás feladatait tartalmuk szerint is lehetséges csoportosítani. Ennek alapján nevesíthetők a társadalomvédelmi feladatok (közegészségügy, környezetvédelem), a biztonságvédelmi (munkavédelem, közlekedésbiztonság), valamint a közigazgatás jogvédő és jogérvényesítő (honvédelem, állambiztonság,) feladatai.

[74] Végezetül a feladat alanyai, megvalósítói^[44] szerint beszélhetünk a központi szervek (kormány, minisztériumok) a területi (kormányhivatalok, megyei önkormányzatok) és helyi, önkormányzati szervek feladatairól.

7. A funkciókra és a feladatokra ható hazai és nemzetközi tendenciák

[75] A globalizációs folyamatok kibontakozása, a nemzeti határok képletesé válása a klasszikus állami (közigazgatási) feladatok egy részének változását, számos új feladat kialakulását, míg mások megszűnését vonta maga után.

[76] Természetesen, mint ahogy a kihívások, úgy az azokra adott reakciók sem azonosak, országról országra eltérőek. A választ számtalan tényező (politikai, gazdasági, pénzügyi, technológiai, jogi stb.) kölcsönhatása befolyásolja.

7.1. Nemzetközi kooperáció, gazdasági együttműködés

[77] A modern társadalmakat jellemző szoros nemzetközi kooperáció, a globális tőkepiacok hatása,

a multinacionális cégek jelenléte és befolyása miatt gyengült a nemzeti kormányok gazdaság feletti befolyása. Az állami szerepvállalás mellett a gazdasági, piaci szereplők bekapcsolása^[45] a közfeladatok ellátásba nemcsak a szükséges – gyakran hiányzó – források biztosítását jelentheti, hanem újfajta közfeladat ellátási, szolgáltatási formák alkalmazását is. Vélhetően ezek a lépések gyakorlati megvalósítása nemcsak az állam, a közigazgatás funkcióinak és feladatainak a körét, hanem azok megvalósításának mikéntjét is érintik majd.

7.2. Klímaváltozás, környezetszennyezés

[78] Új és a klasszikus közigazgatási feladatokhoz (belügy, külügy) képest egyre növekvő figyelmet és hatékony megoldást igénylő kihívást jelent az államok számára a klímaváltozás, a légkör felmelegedése s az ezzel járó számtalan negatív egészségügyi és környezeti hatás megfelelő kezelése.

[79] Csak kiterjedt államközi kooperáció tudja biztosítani költséges monitoring és veszélyelhárító rendszerek kiépítését, a város- és vidéktervezés új szabályozását és összehangolását. E körben olyan új állami és társadalmi összefogást igénylő feladatokról van szó, melyek esetében az egyes országok erőfeszítése csak részleges sikerekkel járhatnak, az összehangolt, tervszerű fellépés – több okból is – elengedhetetlen.

7.3. Migráció, nemzetközi bűnözés

[80] A hagyományos közrenddel, közbiztonsággal kapcsolatos feladatok körét bővítik a migrációval és a határokon átnyúló bűnözéssel járó új teendők (->migráció és bűnözés). A több országot érintő, határokon túlmutató népességmozgás, s azzal szükségszerűen együtt járó gazdasági, társadalmi, szociális és pénzügyi kihívások szükségessé teszik a nemzetközi szervek és tagállami közigazgatások kooperációját, szoros együttműködését, amellyel, hogy az erőforrások, feladatok közötti átcsoportosítást is maguk után vonhatják. Mindezek a fejlemények kihatással vannak a klasszikus külügyi és belügyi funkciók körére, jellegére s új feladatokat rónak az önkormányzatokra is.

7.4. Társadalmi, demográfiai, szociális változások

[81] A demográfiai mutatók világszerte érzékelhető tendenciái szintén éreztetik hatásukat a közigazgatás feladatainak átalakulásában. Az átlagéletkor jelentős növekedése, a család formáinak és funkcióinak változása, a munkanélküliek számának emelkedése stb. egyaránt az állam által biztosított és finanszírozott szolgáltatások^[76] iránti igény növekedését eredményezte, különösen az egészségügy, a szociális gondozás és a társadalombiztosítás területén.^[77]

7.5. Technikai, technológiai váltás

[82] Az információtechnológia új vívmányainak széles körű alkalmazása technikai, technológiai váltással járt a közigazgatásban. A korszerű, nagy teljesítményű számítástechnikai berendezések egyre több szakterületen történő alkalmazása új alapokra helyezi a klasszikus ügyviteli, döntéshozatali, nyilvántartási tevékenységeket, új készségeket és képességeket követel meg. Egyes feladatok, munkakörök megszűntek vagy teljesen átalakultak, míg másfelől olyan funkciók keletkeztek, melyek teljesen új készségeket, képességeket^[48] követelnek meg. „A közigazgatási munkafolyamatok gépesítése és automatizálása nem csupán a közigazgatási szervek belügye, hanem igazi közügy, amelynek sikere – vagy sikertelensége – a mindennapjainkra is rányomja bélyegét.”^[49]

7.6. Közpolitikai-menedzsment elméletek

[83] A tradicionális, joghoz kötött, hierarchikus, központilag finanszírozott bürokratikus

közigazgatás^[50] Európa országaiban egészen a nyolcvanas évekig az állami feladatok megvalósításának elsődleges és meghatározó intézményi és szervezeti keretét jelentette.

[84] A jóléti állam válsága^[51] nyomán az „új közmenedzsment”^[52] irányzata az állami szerepvállalás csökkentése mellett a piaci eszközök és módszerek széles körű alkalmazását javasolta a közfeladatok megvalósítása^[53] terén (->közigazgatási menedzsment).

[85] A nyugat-európai országok többségében^[54] azonban továbbra is érvényes maradt a kontinentális tradíció, mely szerint a római jog és a napóleoni örökség alapján az ->állam – mint a társadalom felett álló entitás – lép kapcsolatba más entitásokkal s a közjog szabta határokon belül tesz eleget a közösségi funkcióknak, feladatoknak.

[86] 2008–2009-es gazdasági-pénzügyi válságot követően a neo-weberi állam^[55] teóriája az új közmenedzsment bevált értékeit (rugalmasság, eredmény centrikusság stb.), valamint a klasszikus bürokrácia időtálló jellemzőit (jogszerűség, fair eljárás, méltányosság stb.) ötvöző közszervezetek létrehozását hirdette meg.

[87] Napjaink – egyre népszerűbb és terjedő irányzata – a kormányzás (*governance*) elmélete, mely a hagyományos kormányzatnál átfogóbb, többszereplős kooperációra^[56] utal. A jó kormányzás olyan társadalomirányítást jelent, melyben a centralizált nemzetállam helyett a hálózati kapcsolatokat^[57] dominálnak, s melyben az autoritás területi kötöttségek nélküli és rugalmas tagsággal rendelkező feladatspecifikus intézmények sajátja.

[88] Az bizonyos, hogy az állam – bárhogy is alakul a közigazgatással szoros kapcsolatban álló más alrendszerek (politika, gazdaság, kultúra, jog stb.) helyzete – a közérdek képviselőjeként, a közfeladatok megvalósításában a jövőben – nagy valószínűséggel – nem vindikálhat kizárólagos szerepet a maga számára. Az etatista, paternalista állam éppúgy nem kívánatos cél, mint a piac nyers törvényszerűségeinek kitett szabad verseny piacgazdálkodás.

7.7. Állampolgári igények, elvárások

[89] Az állampolgárok körében a közfeladatok körében vagy megvalósítási módjában bekövetkező változások elsősorban akkor kerülnek a figyelem vagy az érdeklődés középpontjába, amikor valamely területen^[58] lényeges mennyiségi vagy minőségi változás következik be. A más szektorokban (gazdaságban, kereskedelem stb.) tapasztalható modernizáció, gyors, ügyfélbarát, korszerű szolgáltatásokkal a középpontban a közigazgatásban is a feladatok folyamatos felülvizsgálatát és a megvalósítási mód fejlesztését követeli meg.



8. JEGYZETEK

[1] Az analógia felismerése és az abból származó implikációk legalább olyan időségek, mint Protagorász vagy Platón tanai.

[2] Emile DURKHEIM: *A társadalmi tények magyarázatához*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1978, 108–128.

- [3] Renate MAYNTZ: „A közigazgatás kialakulása” in LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia*, Budapest, Unió, 2003, 141–142.
- [4] Az ókori Egyiptomban vagy Mezopotámiában a vízszabályozás, a Római Birodalomban a kiterjedt birodalmi határok védelme, majd később a korai feudalizmus után az állandó hadsereg és igazgatási apparátus fenntartása váltotta ki a közigazgatás fejlődését, feladatainak a bővülését.
- [5] A közigazgatás szervezetét, tevékenységét, feladatait, működését a közigazgatási jog szabályozza, s ez biztosítja közhatalmi tevékenységét.
- [6] PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: „Regionalizmus és közigazgatás a rendszerváltás után” in ENYEDI György – HORVÁTH Gyula (szerk.): *Magyar Tudománytár 2. Táj, település, régió*, Budapest, Kossuth, 2002, 386.
- [7] A közérdek fogalmára vonatkozóan számtalan meghatározás ismeretes. A közérdek fogalma történeti kategória, a fogalom tartalma az aktuális gazdasági, társadalmi, politikai, kulturális viszonyok függvényében változik.
- [8] „A magyar közigazgatás-tudomány alól induláskor hiányzott a kellő államelméleti, jogelméleti alap, nem is szólva az igazgatásemletről” – írta Szamel Lajos. LŐRINCZ Lajos – NAGY Endre – SZAMEL Lajos: *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976, 386.
- [9] Egyetemi, főiskolai jegyzetek, tanulmányok, monográfiák stb.
- [10] Ahogy Szamel Lajos fogalmazott a monográfiában: „a fogalom és intézményrendszer történeti képződmény, és történeti változásoknak van alávetve”. Lásd LŐRINCZ–NAGY–SZAMEL (8. j.) 399.
- [11] GRÜNWALD Béla: *A közigazgatás feladatai*, Budapest, Franklin Társulat, 1889.
- [12] EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*, Budapest, Szeged Város Nyomda és Könyvkiadó, 1939, 169–170.
- [13] TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1926, 9–26.
- [14] CONCHA Győző: *Politika*, Budapest, Grill Károly, 1905.
- [15] Lásd LŐRINCZ–NAGY–SZAMEL (8. j.) 403.
- [16] Lásd MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1942, 39.
- [17] Lásd MAGYARY (16. j.).
- [18] Lásd MAGYARY (16. j.) 174.
- [19] MAGYARY Zoltán: „A mai közigazgatás lényege és feladatköre” in LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia*, Budapest, Unió, 2003, 209.
- [20] BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACZKA Róbertné – IVANCSICS Imre: *Magyar Államigazgatási Jog, Általános rész*, Budapest, BM Könyvkiadó, 1984.
- [21] Lásd BERÉNYI–SZAMEL–BARACZKA–IVANCSICS (20. j.) 81.
- [22] Lásd BERÉNYI–SZAMEL–BARACZKA–IVANCSICS (20. j.) 81.
- [23] BERÉNYI–SZAMEL–BARACZKA–IVANCSICS (20. j.) 81.
- [24] BERÉNYI–SZAMEL–BARACZKA–IVANCSICS (20. j.) 82.
- [25] SZAMEL Lajos: „Az Államigazgatás feladatai” in SZABÓ Imre – NAGY Lajos (szerk.): *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia*, Budapest, Akadémiai, 1980, 160.
- [26] Lényegében kilenc feladatcsoportot (utak, közlekedés, foglalkoztatás, társadalombiztosítás,

gazdaságirányítás, táplálkozás, ruházat, lakhatás, közegészségügy, közoktatás, rendészet) különböztet meg. Természetesen a séma nagyszámú részfeladatra bontható.

[27] MADARÁSZ Tibor: *Közigazgatás és jog*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987, 110–127.

[28] Forshtoff az alapfunkciók körében a szuverenitást biztosító funkciókat, a gazdasági funkciókat és a társadalmi és kulturális funkciókat említi meg. Lásd MADARÁSZ (27. j.) 149–150.

[29] E kategóriába olyan kormányzati funkciókat sorol, mint a gazdaságfejlesztés, a társadalomszervezés, az állam külső, belső védelme.

[30] A jogi-normatív szemlélet dominanciája a kontinentális közigazgatás német-osztrák gyökereinek, valamint a közigazgatási jogtudomány meghatározó szerepének köszönhető.

[31] TAKÁCS Albert: *A közigazgatás alapintézményei*, Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1996, 9.

[32] GELLÉN Márton – PATYI András – PÉTERFALVI Attila – RÉVÉSZ Balázs – SZALAI András – TAKÁCS Albert – TEMESI István: *A közigazgatás funkciói és működése, Közös Modul*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014, 29.

[33] Lőrincz szerint a közigazgatás funkciói alig néhányak, a feladatok a társadalmi szükségletekkel együtt szinte folyamatosan változnak. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, Budapest, HVG–Orac, 2010, 207.

[34] Kalas Tibor szerint az állam funkciói és céljai determinálják a törvényhozási tevékenységet, ezért ahhoz, hogy feltárjuk a közigazgatási feladatok tartalmát, az állam funkcióiból kell kiindulni. KALAS Tibor – IVANCSICS Imre – TORMA András – VARGA Jenő: *Közigazgatási Jog I. Elméleti alapok, A közigazgatás szervezete*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 1995, 46–47.

[35] Henri FAYOL: *Ipari és általános vezetés*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1984, 85.

[36] Luther Gulick 1882–1993.

[37] PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013, 144–152; ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012, 14.

[38] Lásd LŐRINCZ (33. j.) 213–235.

[39] BERÉNYI Sándor: *Az Európai közigazgatási rendszerek intézményei (Autonómiák és önkormányzatok)*, Budapest, Rejtjel, 2003, 145.

[40] FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási Jog. Általános Rész I*, Budapest, ELTE Eötvös, 2016, 27–30.

[41] ROZSNYAI Krisztina: „A közigazgatás fogalma” in FAZEKAS (40. j.) 15–29.

[42] A német nyelvterületen a közfeladatok megvalósításában az állami szervek mellett jelentős szerepet játszanak a magánvállalkozások és a nonprofit szervezetek. A skandináv országokban a közfunkciók elsődleges megvalósítói az önkormányzatok, valamint a nagy számban működő ügynökségek mint a központi szervek területi egységei. A dél-európai államokban az állami intézmények a közérdek és a jogegyelőség garanciái, a közfeladatok jelentős része a területi vagy helyi szervek hatásköre. Az angolszász országokban a közfeladatok megvalósításában a társadalmi koordináció különböző eszközeit (hierarchia, piac, hálózat) alkalmazzák.

[43] A feladatok túlnyomó részét az állam a közigazgatáson keresztül valósítja meg. FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2011, 71–84.

[44] Hasonló megközelítést alkalmaz Kalas Tibor is, aki szerint a közigazgatás változó feladatai levezethetők a közigazgatás szervezetéből kiindulva, megkülönböztetve központi, területi és helyi feladatokat. Ez a tagolás tovább bontható államigazgatási és önkormányzati feladatokra. Lásd KALAS–IVANCSICS–TORMA–VARGA (34. j.) 51–57.

- [45] A gazdasági racionalitások erőteljesek, mégsem szabad túlbecsülni azok magyarázó szerepét. Jóllehet a globális gazdasági erők hatása, befolyása döntő az állami, a közigazgatási reformok szempontjából is, de a forma, az időzítés és a mérték országról országra változik.
- [46] Nem véletlen, hogy az európai országok egy részének (Svédország, Németország stb.) költségvetésében a társadalombiztosítási és egészségügyi kiadások jelentik az egyik legnagyobb tételt.
- [47] Természetesen az előbbi tényezők sem járnak a közigazgatás feladatainak közvetlen változásával. Inkább sürgető ösztönzést jelentenek a közkiadások csökkentésére, akár a jogosultak körének szűkítése vagy az érdekeltek hozzájárulása révén.
- [48] *Front office, back office* feladatok ellátása, jogalkalmazói döntések algoritmusának kidolgozása stb.
- [49] CZÉKMAN Zsolt – TORMA András: *Közigazgatás technológia*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2012, 118.
- [50] A jog uralma, az állam és a társadalom elválasztása, a közfeladatok állami finanszírozása és megvalósítása.
- [51] Kanadában például kormányzati teszt alkalmazása révén keresték a választ – többek között – az alábbi alapvető kérdésekre: az adott funkció hasznos-e a társadalom számára, megvalósítható-e más szereplők bevonásával, hatékony-e a végrehajtás, az érdekeltek képesek-e a költségeket megfizetni.
- [52] Az „új közmenedzsment” definíciója és gyakorlati alkalmazása országról országra változik. Az irányzat értelmezhető általános elméletként vagy doktrínaként, melynek révén a közszektor hatékonysága üzleti eszközök és módszerek alkalmazásával javítható.
- [53] A kontinens országai a közjogi, az intézményi, a kulturális, az igazgatási stb. hagyományok alapján csak differenciáltan, eltérő területeken és különböző feladatok esetében éltek a magánigazgatásban bevált módszerek alkalmazásával. Így a menedzsment technikák nem helyettesítették, hanem csak kiegészítették a klasszikus közfeladat ellátási módozatokat.
- [54] Németország, Franciaország, Olaszország. A piaci eszközök és módszerek csak ott jártak eredménnyel, ahol a klasszikus bürokratikus államszervezet szilárd háttere ellensúlyozta a közfeladat ellátás piaci törvényszerűségeiből származó kockázatokat.
- [55] A szakszerű, egyenlő, méltányos, *fair* eljárás értékeit és a rugalmas, nyitott, hatékony közszervezetek ismérveit ötvöző szervezeti formák gyakorlati megvalósítása jelenleg inkább a kormányzati reformprogramok célja, mintsem valósága.
- [56] A kormányzás nem a kormányzat alternatívája, mivel az utóbbi továbbra is alapvető konstituáló eleme a szélesebb értelemben megvalósuló partnerségnek.
- [57] A hálózatok jelentik a növekvő komplexitás és a közfeladatok megvalósításának rugalmas és adekvát szervezeti formáit. A hálózatok felette állnak a hierarchiának és a piacnak, s különösen akut társadalmi problémák (migráció, bűnözés, környezetszennyezés) kezelésében és megoldásában kaphatnak szerepet.
- [58] Az állampolgárok ismerete a közigazgatás feladatairól túlnyomórészt azokra a közszolgáltatásokra korlátozódik, melyek közvetlenül érintik életvitelüket, életszínvonalukat.