

HATÉKONY KÖZIGAZGATÁS

ÖSSZEFOGLALÓ¹

A hatásterület célja és kapcsolódási pontjai

A *Hatékony közigazgatás* hatásterület a Jó Állam fogalmi rendszerében horizontális és kiegészítő jellegű a többi hatásterülethez képest. Értelmezésünkben az állami működést infrastruktúra-szerűen kiszolgáló igazgatási gépezetet (adminisztrációt) írja le. A közigazgatás *képessé tesz* más szereplőket, hogy eredményesebben ellássák társadalom-irányító, közszolgáltatást nyújtó funkciójukat. Ugyanakkor ez a „mögöttes” pozíció nem kizárólagos, hiszen a közigazgatással közvetlenül is találkoznak az állampolgárok, amikor ügyeket intéznek, jogokat és kötelezettségeket szereznek: azaz ők is használják a közigazgatási infrastruktúrát. Fontos azonban leszögezni, hogy ez a „használat” is eszköz az állampolgári igények további érvényesítésére, a jogok kiteljesítésére, amelyek már a többi hatásterület szférájában értelmezhetők és kutathatók. Ily módon a civil közigazgatási gépezet olajozottsága hozzájárul a belső rendvédelmi szervek eredményes működéséhez, a hatósági-felügyeleti tevékenység a jog- és közbiztonsághoz, a piaci verseny tisztaságához, a versenyképességhez. Emellett a közigazgatás az egyes szakpolitikák (oktatás, egészségügy, foglalkoztatás, környezetvédelem stb.) végrehajtó „idegrendszere”, a demokratikus jogok gyakorlásának szükséges feltételrendszere.

A dimenziók meghatározásának szempontjai

Az egyes dimenziók jelenítik meg a hatékony közigazgatás képességeit, amely a közpolitikai szakirodalomban talán az adminisztratív kapacitás fogalmával rokonítható. Utóbbi építése, bővítése az EU tagállami közigazgatásaival szembeni elvárásaként is időről időre megfogalmazódik a következő elvek mentén: a közigazgatási szolgáltatások színvonalának emelése, az ügyfelek terheinek csökkentése és méltányos kezelése, az eszközök és erőforrások hatékony felhasználása. Ennek analógiájára és a célokkal összhangban határoztuk meg a 4+1 hatásterületi dimenziót, azaz azt, melyek a közigazgatás legfontosabb képességei:

(1) *Hozzáférhetőség.* Ebben a dimenzióban azt vizsgáljuk, hogy az állam miként törekszik arra, hogy a közigazgatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés egyéni élethelyzetekből fakadó korlátait lebontsa, illetve az azokból fakadó előnyeiket kihasználja. Az infokommunikációs technológia soha nem tapasztalt ütemű fejlődésével és elterjedésével a közigazgatási folyamatok elektronizálása ma

már nem főszabályt erősítő kivétel, és nem is modernizációs irány, hanem norma. Ennek jellemzőit mérjük a közigazgatás mind kínálati, mind keresleti oldalán: milyen hagyományostól eltérő ügyintézési csatornák állnak rendelkezésre, ezek milyen fejlettségűek, illetve ezen szolgáltatásokat mennyire használják ki az ügyfelek.

- (2) *Ügyfélteher.* Az előzőhöz hasonlóan ez a dimenzió is a közigazgatás-ügyfél kapcsolatrendszer vizsgálatát vizsgálja. Itt az ügyfelek közigazgatási ügyintézésük során felmerülő terheinek azonosítása és mérése, továbbá a közigazgatás tehermentesítő szolgáltatásainak számbavétele volt a célunk. Ezek az ügyintézés menetét támogató ún. kényelmi szolgáltatások már nem csupán az alapszolgáltatások hagyományos ügyintézési csatornáit szélesítik ki az elektronikus csatornával, hanem kifejezetten proaktív szemlélettel az ügyfélterhek csökkentését célozzák.
- (3) *Erőforrás-hatékonyság.* A közpénzfelhasználás elvei, a költségvetési korlátok és a társadalmi igények is a személyi és szervezeti erőforrásokkal való prudens, költség-hatékony gazdálkodást követelik meg. Látható, hogy az előző két dimenzió zömében erőforrás-igényes fejlesztéseivel konkurálnak ezen dimenzió céljai. A közigazgatási átszervezések legfőbb mozgatórugója a hatékonyságnövelésbe vetett hit, ezért itt nem csupán gazdaságossági szempontok, hanem a többi dimenzióra is tekintettel lévő eredményességi szempontok szerint vizsgáljuk a kapcsolódó képességet.
- (4) *Felkészültség.* Az eljárások és szervezet mellett a közigazgatás harmadik nagy alrendszere a humán erőforrás. A közigazgatás személyi állományának felkészültsége alapvetően meghatározza a közszolgálat minőségét, szervezeteinek teljesítőképességét. Csak felkészült és kellően motivált szakembergárda képes a csökkenő erőforrások és a romló környezeti feltételek mellett is ugyanazt a teljesítményt és rugalmasságot biztosítani. A felkészültséget ilyen értelemben nemcsak az egyéni kompetenciák szintjén, hanem a teljes személyzeti rendszerének szintjén vizsgáljuk: képesek-e az egyes HR-alrendszerek elvégezni a megfelelő toborzást-kiválasztást, biztosítani a közszolgálat munkaerővonzó és -megtartó képességét, a motiválást, előmenetelt, összességében a feladatellátás személyi feltételeinek stabilitását.
- (5) *Elégedettség.* A felsorolt négy dimenzióval kapcsolatos társadalmi percepció vizsgálatára szolgál ez a dimenzió, amely a közigazgatásnak azt a képességét méri és kéri számon, hogy szolgáltatásainak, szervezetszervezetének és személyi állományának társadalmi beágyazottsága megfelelő-e. Arra keressük a választ, hogy ismerik, értik és használják-e az állampolgárok a közigazgatást, valamint megfelel-e az elvárásaiknak, a tapasztalataik megfelelnek-e az igényeiknek, és összességében

¹ A fejezet szerzői: Dr. Kádár Krisztián (a munkacsoport vezetője), Dr. Rupp Zoltán, Dr. Kovács Éva, Tarpai Zoltán, Fibinger Anita, Dr. Kovács Péter Szabolcs, Magyar András

elégedettek-e a közigazgatással. A Jó Állam kutatási programjának indulása óta másodszor készült reprezentatív felmérés a lakosság (ügyfelek) közigazgatással kapcsolatos tapasztalatairól, véleményéről. A felmérés lehetővé teszi a mélyebb összefüggések elemzését az ügyfelek preferenciáit és szolgáltatás-igénybevételi szokásait érintően. A dimenzió elnevezése kiterjesztően értelmezendő: nem kizárólag a szolgáltatásnyújtással való elégedettséget, hanem közvetetten azokat a tényezőket is felöleli, amelyek a közigazgatás *responzivitását*, az igényeknek való megfelelésségét, a jó közigazgatással szembeni elvárások visszacsatolását befolyásolják.

A fő- és részindikátorok kiválasztásának szempontjai

Hasonlóképp a többi hatásterülethez, a vizsgálati tárgy komplexitásából fakadóan a mérés pontossága és a narratív értelmezhetőség közötti kompromisszumra törekedtünk. Fontos azonban leszögezni, hogy a kiválasztott indikátorok csupán jellemzik az adott közigazgatási képességet, és nem nyújtanak átfogó, átfedés- és hézagmentes elemzést róla. Arra vállalkoztunk, hogy a közigazgatás fentiekben értelmezett teljesítménykonceptiójának minél több aspektusára tudjunk rávilágítani. Az indikátorok alkalmazásánál értelemszerűen a legfontosabb szűrőt az adatok elérhetősége, az adatgyűjtés minősége jelentette. Ez a kutatómunka egyúttal rávilágít arra a problémára, hogy még mindig hiányoznak olyan alapvető mérések, adatszolgáltatások, monitoringrendszerek, amelyek a közigazgatás egészében vizsgálnák a közigazgatási teljesítmény kapacitás-, eredmény- és hatásmutatóit, idősoros jelleggel, azonos fogalomkészlettel és egymásnak megfeleltethető módszerrel. Röviden, a Jelentésbe kerülő indikátoroknak az alábbi követelményegyüttesnek kell megfelelniük:

A *relevancieszt* során azt vizsgáltuk, hogy az adott képesség, dimenzió szempontjából képes-e jól (azaz minél közvetlenebbül és önállóan) leírni és mérhetővé tenni a jelenséget.

Az értékvizsgálat lényege, hogy nem csupán leíró adatokat kerestünk, hanem olyanokat, amelyek elmozdulása/tendenciája egyértelműen jelzi, hogy hozzájárul-e a jó államhoz/jó közigazgatáshoz, avagy annak ellenében hat, rontva a közigazgatási képességet.

A *validitásteszt*tal végül azt vizsgáltuk, hogy rendelkezésre állnak-e az adott indikátor kapcsán longitudinális, megbízható idősoros adatok vagy adatforrások. Az első kettővel szemben ezt a követelményt egy-egy esetben lazítanunk kellett (például a vizsgált jelenség újszerűsége folytán).

2017. évi bevezető gondolatok

A tavalyi Jelentésben szereplő indikátorok döntő többségét frissítettük, hét indikátor helyett pedig újakat választottunk

részben az adatszolgáltatás megszűnése, részben a fent leírt mérhetőségi tesztek eredményeként. Az idei Jelentés módszertani változásaiból fakadóan több nemzetközi, illetve országon belüli, területi összehasonlításra nyílt lehetőség, így egyes vizsgálati területeket több szempontból tudunk elemezni. Az ügyfelek körét – a lehetőségekhez képest – igyekeztünk kiegészíteni a vállalkozásokkal.

- (1) *Hozzáférhetőség*: A dimenzióban a direkt közigazgatási szolgáltatásnyújtás mennyiségi paramétereit mutatuk be a három fő közigazgatási csatorna tekintetében. Egyfelől milyen mértékben veszik igénybe az ügyfelek a szolgáltatásnyújtás legújabb formáit, másfelől milyen mértékben bővül a személyes ügyfélkiszolgálás kínálata, illetve elérhetősége. Ennek kapcsán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a közigazgatási ügyintézési szükséglet volumenét állandónak tekintve (figyelman kívül hagyva a szabályozásból fakadó terhek mértékének változását) az egymással konkuráló ügyintézési csatornák egyidejű fejlesztése visszatárhathatja a „kihasználtsági” mutatók növekedését.
- (2) *Ügyfélteher*: A dimenzióban döntően a közigazgatás proaktív hozzáállása kerül górcső alá: mennyiben képes az ügyfelek terheit megszüntetni vagy magára vállalni. Hasonlóan az előző dimenzióhoz írtakhoz, szintén egy átgondolt közigazgatási ügyfélterelési stratégia hiányát látjuk problémának: a személyes ügyintézés minőségi és mennyiségi fejlesztése nem segít az egyébként költségkímélőbb ügyintézési csatornák térnyerésében. Ugyanakkor egyértelműen látszik az a kormányzati tendencia, amely az ügyféloldali terhek erőteljes csökkentéséhez járul hozzá.
- (3) *Erőforrás-hatékonyság*: A szűkebb értelemben vett gazdaságossági-költségkímélő dimenzió esetében érezzük leginkább a megbízható, teljes közigazgatásra kiterjedő mérések hiányát. Az itt bemutatott indikátorok az egyes (és korántsem az összes) erőforrás bizonyos „gazdálkodási, kezelési” aspektusait mutatják. A visszafogott értékek mögött azonban egyelőre nem látszik a valós hatékonysági tartalékok kiaknázásának lehetősége.
- (4) *Felkészültség*: A közigazgatásban dolgozó személyek a közigazgatás arcai, megjelenítői az ügyfelek számára, így komoly jelentősége van annak, hogy mi jellemzi a közigazgatás személyi állományát. Olyan fejlesztéseket indokolt elindítani, amelyek egyszerre növelik a közszolgálati tisztviselőkbe és a közigazgatásba vetett állampolgári bizalmat, valamint a közigazgatás vonzerejét és teljesítőképességét. A dimenzióba került indikátorok struktúrája az életpályamodellhez igazodik, annak fontosabb összetevőit képezi le.
- (5) *Elégedettség*: A dimenzióba került adatok a Jó Állam Közigazgatási Véleményfelmérésből származnak. A kutatás nemre, életkorra, lakhelyre és iskolai végzettségre vonatkozóan reprezentatív, 2500 fős felnőtt lakossági mintán került lebonyolításra 2017. februárban.