

HATÉKONY KÖZIGAZGATÁS

ÖSSZEFOGLALÓ¹

A hatásterület célja és kapcsolódási pontjai

2015 óta sorban a negyedik *Jó Állam Jelentés* készül el, és benne különböző mérésekből származó adatokat közlünk a magyar közigazgatás állapotáról, strukturális jellemzőiről, kapacitásairól, szolgáltatásairól és társadalmi megítéléséről. Tesszük mindezt annak biztos tudatában, hogy ez a formálódó mutatókészlet inkább alkalmas a közigazgatás egy-egy szegmensének értő bemutatására, esetleg összefüggések, ellentmondások feltárására, mintsem egy koherens és teljes körű közigazgatáskép megrajzolására. Ezen defenzívnek tűnő megállapítás mögött egyrészt a már sokat hivatkozott módszertani korlátok, adatszolgáltatási hiányosságok és szerkesztési kötöttségek állnak, de kétségkívül egyfajta mentegetőzés is, amiért nem vállalkozunk a közigazgatás – jó voltának vagy hatékonyságának – összegző megítélésére. Mindez nem ment fel az alól, hogy törekedjünk olyan indikátorok megtalálására vagy feltalálására, amelyek mögött meghúzódó értéktartalom segít annak eldöntésében, hogy a közigazgatás részleteiben *jól, jobban* látja-e el a szerepét. Azonban a kihívást pontosan az jelenti, hogy a közigazgatásnak „rendelt szerep” miként írható le, és ki által, és vajon mennyire vagyunk képesek ezen komplex, mindent átszövő társadalmi-gazdasági alrendszer teljesítményére ható tényezők egy irányba mutató eredőjét megtalálni. A közpolitikai problémáknak (és ilyenek tekinthetjük a közigazgatás problémáit is) éppen az a sajátosságuk, hogy heterogén érintetti körnek igyekeznek a szétartó érdekeit szintetizálni megannyi eszünkkel és mechanizmusukkal. Mást akar az ügyfél, és mást akar az adófizető, mást akar a közszolgáltatásokat fogyasztó, és mást a jogaival és kötelezettségeivel birkózó állampolgár. Máshogy látja a közigazgatást a politikus, a tőkebefektető, a kisvállalkozó, a közszolga és a jövő nemzedék(ek) is. Minden szereplő minden énjé megfogalmazza a maga jó és hatékony közigazgatását, majd egy másik énje rögvést méltatlankodni kezd miatta. Ebben a lehetetlen helyzetben mi sem tehetünk mást, mint igyekszünk vegyíteni a különböző nézőpontokat, és vizsgálni azok mérhetőségét, értelmezhetőségét és védhetőségét. Albert Einstein intésével ajánljuk minden érdeklődő olvasó számára a magyar közigazgatás 2018. évi látletét: „Nem minden számszerűsíthető, ami számít, és nem minden számít, ami számszerűsíthető.”

Az egyes dimenziók jelenítik meg a hatékony közigazgatás képességeit, amelyek a közpolitikai szakirodalomban talán az adminisztratív kapacitás fogalmával rokoníthatók. 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 határoztuk meg azt a 4 + 1 hatásterületi dimenziót, amelyek 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 előnyeit kihasználja. Az infokommunikációs technológia soha nem tapasztalt ütemű fejlődésével és elterjedésével a közigazgatási folyamatok elektronizálása ma már nem fő szabályt 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-gazdálkodás.* A közpénzfelhasználás elvei, a költségvetési korlátok és a társadalmi igények is a személyi és szervezeti erőforrásokkal való prudens, költséghatékony 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 a 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, hanem a teljes személyzeti rendszer 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, szervezetszervezésének és személyi állományának társadalmi beágyazottsága megfelelő-e.

¹ A fejezet szerzői: dr. Kádár Krisztián (a munkacsoport vezetője), Balogh Gábor, Fibinger Anita, Papp-Somlai Alexandra, Tarpai Zoltán

Arra keressük a választ, hogy ismerik, értik és használják-e az állampolgárok a közigazgatást, valamint megfelel-e az elvárásainak, a tapasztalataik megfelelnek-e az igényeiknek, és összességében elégedettek-e a közigazgatással. A felmérés lehetővé teszi a mélyebb összefüggések elemzését az ügyfelek preferenciáit és szolgáltatás-igénybevételi szokásait érintően. A dimenzió közvetlenül azokat a tényezőket is felöleli, amelyek a közigazgatás *reszponzivitását*, az igényeknek való megfelelőségét, a jó közigazgatással szembeni elvárások visszacsatolását befolyásolják.

Hasonlóképp a többi hatásterülethez, a vizsgálati tárgy komplexitásából fakadóan a mérés pontossága és a narratív értelmezhetőség közötti kompromisszumra törekedtünk. Az indikátorok alkalmazásánál értelemszerűen a legfontosabb korlátokat az adatok elérhetősége, az adatgyűjtés minősége jelentette. Röviden, a *Jelentés*be 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, vagy annak ellenében hat, rontva a közigazgatási képességet.
- Végül azt vizsgáltuk, hogy rendelkezésre állnak-e az adott indikátor kapcsán longitudinális, megbízható idősoros adatok vagy adatforrások.

2018. évi bevezető gondolatok

Az elmúlt négy évben a lakossági kérdőív függvényében gyakran változó 5. dimenzió mutatóit nem számolva 20 indikátorból 12 változatlan módszertannal őrzi helyét a *Jelentés*ben. A további 8 indikátor helyén pedig az idei kiadással együtt immár 17 mutatószámot „próbáltunk ki” részben az adatszolgáltatás megszűnése, részben a fent leírt mérhetővé tesztek eredményeként. Az idei *Jelentés* megőrizte a nemzetközi mutatókat, tovább bővítette az egyes vizsgálati tárgyköröket, igyekezett még több elemzési érdekességgel szolgálni.

1. **Hozzáférhetőség:** A dimenzióban a direkt közigazgatási szolgáltatásnyújtás mennyiségi paramétereit mutattuk 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 (figyelmet kívül hagyva a szabályozásból fakadó terhek mértékének változását) az egymással konkuráló ügyintézési csatornák egyidejű fejlesztése visszatarthatja a kihasználtsági mutatók növekedését. A tavalyi év teljesítményadataiból már kiolvashatók azok a fejlesztési eredmények (különösen a NAV által

megvalósított eSZJA-rendszernek köszönhetően), amelyek kiemelték a holtpontról a hazai e-ügyintézési igénybevételt.

2. **Ügyfélteher:** A dimenzióban döntően a közigazgatás proaktív hozzáállása kerül górcső alá, vagyis hogy mennyiben képes az ügyfelek terheit megszüntetni vagy magára vállalni. Ehelyütt szintén egy átgondolt közigazgatási ügyfélterelési stratégia hiányát látjuk problémának: a személyes ügyintézés minőségi és mennyiségi fejlesztése nem segít az egyébként költséghatékonyabb ügyintézési csatornák térnyerésében. Ugyanakkor egyértelműen látszik az a kormányzati tendencia, amely az ügyféloldali terhek erőteljes csökkentéséhez járul hozzá. Ezért is vezettük be az ún. mobilis közigazgatási ügyintézési lehetőség terjedésének mutatóját, amely a megváltozó közigazgatási feladatellátás hatására az egyes településekről elkerülő szervezeti szintű ügyintézési kiváltó települési ügysegédi rendszer tevékenységét monitorozza. További módszertani újítás, hogy idén először az ügyintézési-várakozási idő országos léptékű statisztikai adatszolgáltatáson nyugszik.

3. **Erőforrás-hatékonyság:** A szűkebb értelemben vett gazdaságossági-költséghatékonysági 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 mérési eredményeket vizsgálva azt látjuk, hogy a munkaerőpiacon a közszolgálat szempontjából inkább kedvező átrendeződés zajlik a bértörvényellenes irányába. Az önkormányzati ASP-rendszer jogszabályba foglalt kiterjesztése pedig lassan megteremtheti az érdemi hatásmérések lehetőségét.

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 tisztviselőkre és a közigazgatásba vetett állampolgári bizalmat, valamint a közigazgatás vonzerejét és teljesítőképességét. A dimenzióba került indikátorok struktúrája a közszolgálati karrier fontosabb összetevőit képezi le. Összességében elmondható, hogy a még mindig magas fluktuáció ellenére kiegyensúlyozottabb, stabilabb és következőképp szakosítottabb közszolgálat irányába látunk óvatos elmozdulást.

5. **Elégedettség:** A dimenzióba került adatok a *Jó Állam Véleményfelmérés*ből származnak. A kutatás nemre, életkorra, lakhelyre és iskolai végzettségre vonatkozóan reprezentatív, 2500 fős felnőtt lakossági mintán bonyolították le 2018 márciusában. A közigazgatással való elégedettséget a megszokottnál több módszertani megfontolás mentén szükséges mérni és értelmezni. A kihívást az jelenti, hogy a lakosság számára nehezen megfogható (széles értelmezési tartományban mozgó), azzal viszonylag ritkán kapcsolatba kerülő, erősen kontextusfüggő közigazgatásról kérjük a megkérdetettek – érzeten alapuló – ítéletét, amelyet számos tényező eltérő módokon befolyásolhat. Ezen módszertan további finomítása a bevezetőben rögzített kérdéscsoportok jobb megválaszolását segítheti elő a jövőben.