

Budai Balázs Benjám

A KÖZIGAZGATÁSI MODERNIZÁCIÓ „HÍVÓSZAVAI”

A közigazgatási modernizáció hármas szempontrendszer – a hatékonyság, a hatóság és az eredményesség – mentén alakult az elmúlt évekig. Az e-közigazgatási törvényszerűségek, az információs társadalom, valamint a szolgáltató állam jelleg azonban felülírta és bővítette e hármast, így napjaink közigazgatásának számtalan szempontnak kell megfelelnie. A következőkben arra teszek kísérletet, hogy megvizsgáljam, milyen tényezők hatására alakulnak az ideális közigazgatást jellemző hívószavak. Először felállítom e hívószavak lehetséges katalógusát, majd valamilyen logikus rendszerbe szervezve csoportosítom őket. A csoportosítást követően pedig felteszem az olyan kérdéseket, amelyekre adekvát választ adva körvonalazódik a közigazgatás fejlesztésének javasolt iránya, amelyre a jövőbeli nemzeti közigazgatás-fejlesztési stratégiák – az ideális közigazgatás elérése érdekében – felfűzhetők.

„HÁRMAS SZORÍTÁS” ÉS MÁS SZORÍTÓERŐK

A fejlesztés kényszer jellegét hangsúlyozva nem célunk a pozitívumok felsorakoztatása. Azaz – egy képzeletbeli SWOT-elemzés részeként – nem kívánunk teljes képet adni arról, milyen erősségei és lehetőségei vannak a közigazgatásnak, hiszen a kényszerjelleg a veszélyek és fenyegetettségek adják. Azaz a változtatás kötelező ereje a diszfunkcionalitásokból és látens diszfunkcionalitásokból fakad.

Míg hazánk közigazgatását a második világháború előtt a jobbak, a követendők között tartották számon Európában, hiszen bővelkedett jó módszerekben, modernizációs megoldásokban, úgy ma a követők, felzárkózók közé sorolhatjuk. A napjaink hazai közigazgatására jellemző anomáliák egyik csoportja a finanszírozás köre gyűjthető. Megoldatlan társadalmi feszültséget okoz a juttatások gyakori céltévesztése (nem mindig az kap támogatást, aki szükségét szenved), a korrupció és a hatékonyságvesztés, a romló demográfiai mutatók és hatásai, az eddigiekből is fakadó költségvetési nyomás, amely egyre növekvő feladatokhoz egyre kisebb forrást rendel, gyakran sok pénzért kevés és rossz minőségű szolgáltatásról tanúskodik egy-egy hivatal szolgáltatási portfóliója. Ide tartozik a fenntartható fejlődés vala-

mennyi kihívása is, azaz a rendszer üzemeltetésének hosszú távú kérdéseit felvető problémák halmaza.

A második problémakör az ügyféloldali várakozásokban keresendő. Az információs társadalmi jelenségek a virtuális térben is megjelentetik az ügyféloldali igényeket, a többi – kereskedelmi és civil – szolgáltatáshoz hasonló, folyamatosan növekvő mértékű elvárásokkal. Ezzel párhuzamosan a személyiségi jogok kérdése egyre érzékenyebbé válik, valamint a hivatal virtuális térbe helyezésével a biztonsági kockázatok is fokozódnak.

A harmadik problémakör az európai uniós tagsági státuszból fakad. Az Európai Közigazgatási Tér számos közigazgatási, szervezési és informatikai követelményt támaszt. Kiemelendők ezek közül az interoperabilitási és interkonnektivitási követelmények, amelyek a rendszerek összekapcsolásának és együttműködésének szervezeti, informatikai és nyelvi formalizálását írják elő. A közigazgatás makroszintű (országok közötti) versenyét is az Európai Unió teremti meg, hiszen az EU szabadságjogai teszik lehetővé, hogy a közigazgatási szolgáltatások egyre bővülő körét is tagországi szimpátia szerint vegyük igénybe.

Végül öndefiníciós probléma az, hogy jelenleg észlelhető az állam túlburjánzása, túl sok szerep integrálása; az igazgatásszervezés vezérlőelve az ügyfél-orientáció helyett a hivatalorientáció, az intézmények gyakran nem összehangoltan, hanem redundánsan, olykor egymással szembemenve működnek.

Az első három jellemző nem csupán lefesti a közigazgatás helyzetét, hanem kényszeríti az ágazatot a megújulásra. A képlet igen egyszerű: az a közigazgatási szervezetrendszer, amely zárt rendszerként igyekszik bebetonozni a szervezetben érdekeltek komfortzónáját, növeli annak entrópiáját (rendezetlenségét). A *status quo* fenntartása tehát nem járható út, a rendszer végét jelenti. A környezettel, a környezeti követelményekkel szorosan lépést tartó (olykor azokat proaktívan meg is előző) közigazgatás segítheti első körben a rendszer fenntartását, majd ezen túlmutatva a társadalmi prosperitást.

Ezért van arra szükség, hogy újra kitaláljuk a közigazgatást. Nem csupán *ad hoc* ötletektől vezérelve, vagy éppen a korábbi reformintézkedésekkel szembemenő látzatintézkedésként, amellyel új kormányzati erők igyekeznek demonstrálni cselekvőképességüket; nem rekurzív politikai, gazdasági érdekek végrehajtásaként. Tehát nem engedelmeskedve a közigazgatási modernizáció akadályainak,

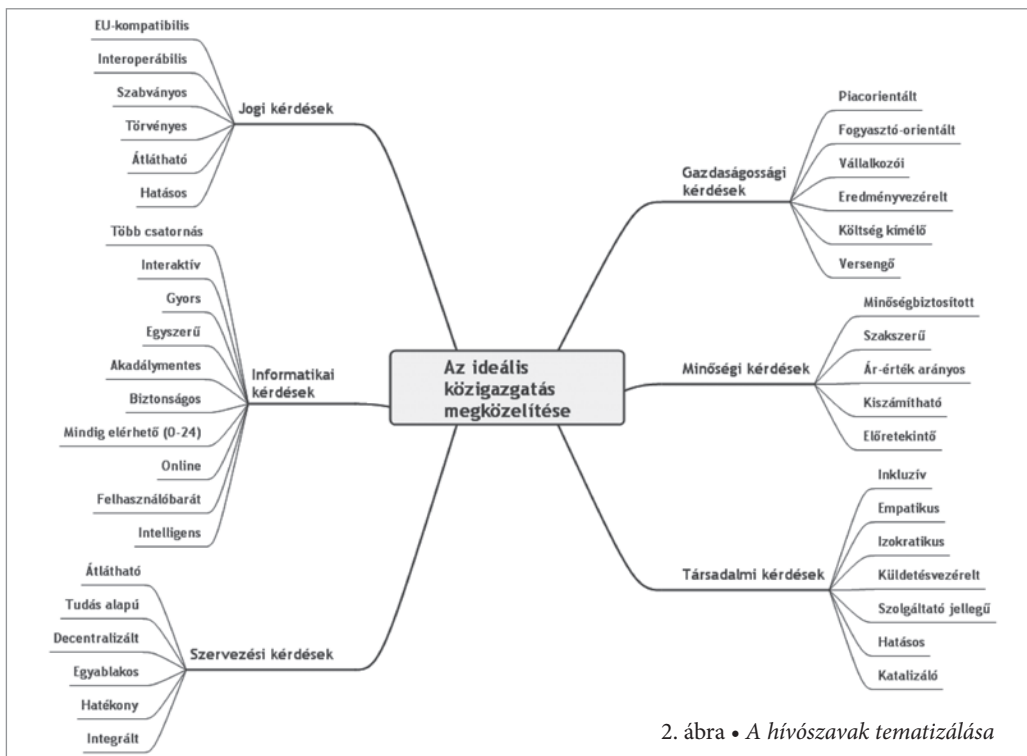
- ki kell térni a politikai hagyományok és kötöttségek elől;
- figyelmen kívül kell hagyni a szervezeti akadályokat, az egyéni értékek és pozíciók védelmét, a változtatáskor ütköző eltérő érdekeket, a változással járó értetlenséget és bizalomhiányt, valamint a változtatással szembeni jellemzően alacsony tolerancia-szintet;
- túl kell lépni a finanszírozási hagyományokon;
- el kell tekinteni a kulturális kötöttségektől.

Azaz először fel kell építeni a házat, az után kell azt berendezni.

HÍVÓSZAVAK ÉS RENDSZERÜK

Tanulmányozva az elmúlt évtized hazai és nemzetközi közigazgatás-fejlesztési (vagy azt érintő) stratégiáit, körvonalazódik az ideális közigazgatás. Az ideális közigazgatás mind-azokat az elvárásokat tartalmazza, amelyeket a szorítóerők diktálnak. Ezeket az elvárásokat „hívószavakkal” is leírhatjuk. Azonban e hívószavak üresek maradnak egészen addig, amíg jó, vagyis adekvát kérdéseket nem illesztünk mögéjük. (Ebben is látható a korábbi stratégiák defektusa: a hívószavak gyakran váltak lózungokká, azaz ürültek ki, hiszen nem sikerült azokat valódi tartalommal megtölteni. Ugyanakkor „jó cse-
n-
gésük” alkalmassá tette őket pillanatnyi érdekek kiszolgálására, „Potenkim-meg-
oldások” víziójának felvillantására.) A hívószavak halmaza az 1. ábrán pontosan a tervezés körvonalait, egyfajta mozgásterét jelöli ki.

1. ábra • A közigazgatási stratégiák hívószavainak halmaza



2. ábra • A hívószavak tematizálása

Azonban a fejlesztés tartalmához először a struktúrát, majd a tartalmat kell kimunkálni. A struktúra kialakításához a hívószavak jellegét elég csak megfigyelni. Jól látszik, hogy hat csomópont köré fűzhetők fel a tárgyalási területek. Ezek a következők: a jogi, az informatikai, a szervezési, a gazdaságossági, a minőségi és a társadalmi kérdések. Érdekes megfigyelni továbbá, hogy ezek a kérdéskörök felidézik az e-közigazgatást meghatározó tudományterületeket is. Azaz innen is bizonyítottnak láthatjuk, hogy a közigazgatás és az e-közigazgatás közötti „paradigmadiffúzió” erős interdiszciplináris hatásra és háttérrel történik. (Lásd erről bővebben BUDAI Balázs: *Az e-közigazgatás elmélete* [Budapest: Akadémiai 2009] 35–37.) Az egyes csoportok ágaira felfűzve a hívószavakat (olykor egy hívószót több ágra is) világos struktúrát kapunk (2. ábra).

Ezek után nincs más feladatunk, mint megtalálni az utat a hívószavak tartalmához, vagy másként: tartalommal tölteni meg a hívószavakat. Ahhoz, hogy adekvát válaszokat adjunk, jó kérdéseket kell feltennünk.

LEGFONTOSABB KÉRDÉSEK – LEGFONTOSABB FELADATOK

Nézzük elsőként a társadalmi kérdések területét, azon belül is csupán a legfontosabbakat (1. táblázat).

1. táblázat • *Társadalmi kérdések és feladatok*

TOVÁBBI KÉRDÉSEK	FELADATOK
<ul style="list-style-type: none"> ○ Mik a társadalmi elvárások? ○ Mit akar a társadalom megfizetni? ○ Mit akar és mit képes az állam ellátni? ○ Hol kezdődik és hol végződik a társadalmi funkciók redistribúciója? ○ Melyek a valódi, <i>core</i> funkcionalitások? ○ Milyen partnerségben történnek a feladatellátás? 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Feladatkezelés felállítás ○ <i>A crowdsourcing</i> újragondolása ○ Kiszervezés vs. <i>inhouse</i> megoldások ○ (Szubszidiaritás és dekoncentráció)
<ul style="list-style-type: none"> ○ Kivel történnek a feladatellátás? ○ Melyek az „új közigazgatási” kompetenciák? ○ Hogyan történjen az ügyintézők felkészítése? 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Zárt (védett) karrierpálya kialakítása, átjárhatóság ○ Toborzás, képzés, a továbbképzés rendszerének újragondolása
<ul style="list-style-type: none"> ○ Milyen feladatokat keletkeztet a digitális egyenlőtlenség? Kinek és mit szeretnénk szolgáltatni? ○ Kit kell pozitív diszkriminációval kezelni? ○ Milyen eszközökkel és hogyan küszöbölhető ki a digitális egyenlőtlenség? 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ügyfélképzés, IT-mentorálás, ügysegédlet, inkluzív technikák ○ A (digitális köz-)bizalom erősítése

Jól látszik, hogy a kérdések első csoportja a *mit?*, a második a *kivel?*, míg a harmadik csoportja a *kinek?* kérdésre összpontosít. Azaz alapvető kérdésekkel állunk szemben, amelyek megkerülhetetlenek egy új szisztéma kialakításánál. (Talán ebből is kiderül, hogy a felszínt akarjuk-e karcogatni, vagy valódi, mélyreható változtatásokat szeretnénk.)

Régóta aktuális kérdés (de egyre égetőbb sürgősségű választ igényel), hogy vajon a közigazgatási szolgáltatások köszönő viszonyban vannak-e a társadalmi elvárásokkal. Vajon azokat a feladatokat látják el azok a közszolgák azoknak az ügyfeleknek, amelyek és akik valóban indokoltak? Tisztában vagyunk-e a napjainkban joggal elvárt *core* szolgáltatásokkal? Ismerjük-e az ezek professzionális ellátásához szükséges kompetenciákat és ellátási formákat? Ugyanazt a nyelvet beszéljük, mint az ügyfelek?

Azaz arra keressük a válaszokat, hogyan alakítható ki egy inkluzív, empatikus, izokratikus, küldetésvezérelt, szolgáltató jellegű, hatásos, a gazdaságra és a társadalomra nézve katalizáló közigazgatás (2. táblázat).

2. táblázat • Szervezési kérdések és feladatok

TOVÁBBI KÉRDÉSEK	FELADATOK
<ul style="list-style-type: none"> o Mit jelentenek az egyes szintek? Milyen feladatszervezésben gondolkodunk? o Hogyan történik a feladatok megosztása? o Hogyan javítható az infrastruktúra kihasználtsága? 	<ul style="list-style-type: none"> o A helyi, kistérségi, megyei, regionális fogalmak valódi tartalommal történő feltöltése. o ASP-k (SaaS) koncepciójának újragondolása, nem csak informatikai vonatkozásban
<ul style="list-style-type: none"> o Vannak-e, elérhetőek-e megfelelő tudásbázisok? o Hogyan lehetséges a folyamatos – automatikus – tanulási folyamat a közigazgatásban részt vevők számára? 	<ul style="list-style-type: none"> o Tudásbázisok kialakítása, megosztása, karbantartása o A disszeminációs tevékenység tervszerű javítása
<ul style="list-style-type: none"> o Van-e lehetőség a <i>backoffice</i> további integrációjára, a rendszerek közötti együttműködés (adatscseré) hatékonyságának fokozására? o Van-e mozgáster az adott ügymenetek további rövidítésére, automatizációjára? o Van-e iránymutatás az intézményi stratégiaalkotáshoz? 	<ul style="list-style-type: none"> o A háttéralkalmazások együttműködési térképének elkészítése o Szervezettefejlesztési módszertanok kiterjesztése a közigazgatásra o Az ügyvitelszervezés hatékonyságát fokozó technikák lefuttatása valamennyi szervezeti típuson o A stratégiaalkotási segítség tisztázása
<ul style="list-style-type: none"> o Hogyan kívánjuk kezelni a többnyelvűség követelményét? 	<ul style="list-style-type: none"> o Nyelvi és digitális felzárkóztató programok mind az ügyintézők, mind a tartalmak területén

A szervezési kérdések többnyire a *hogyan?* kérdést járják körül. Azaz az intézményrendszer, a feladatmegosztás, a módszertan kérdéskörét. Tisztáznunk kell, hogy a közigazgatás strukturálisan hogyan épül fel, hogyan és mi szerint definiáljuk az egyes szinteket. Hogyan kezeljük a szervezetben jelen lévő és keletkező tudást? Hogyan képzeljük a közigazgatás szervezési modernizációját, automatizációját? Mennyiben váltható ki és mennyiben szükséges kiváltani a humánerőforrást?

Összefoglalva: arra vagyunk kíváncsiak, hogyan juthatunk el egy integrált, egyablakos, decentralizált, hatékony és átlátható, tudásalapú közigazgatás felé (3. táblázat).

3. táblázat • *Jogi kérdések és feladatok*

TOVÁBBI KÉRDÉSEK	FELADATOK
<ul style="list-style-type: none"> o Milyen követelményeket (milyen határidővel) szab az Európai Unió a közigazgatás vonatkozásában? o Milyen jogszabályok átvételére, megalkotására vagy eltörlésére (hatályon kívül helyezésére) van szükség? 	<ul style="list-style-type: none"> o Jogszabály-alkotási terv o Deregulációs terv
<ul style="list-style-type: none"> o A hazai és brüsszeli rendszerek összekapcsolódása szemantikai és szintaktikai vonatkozásban is megfelelő? o Hogyan érhető el a jogszabályok jogkövető alkalmazása a céltottak részéről? o Tisztázottak-e a hatósági és felügyeleti viszonyok? o Hozzáférhetőek és kimerítőek-e a szabványtárak? 	<ul style="list-style-type: none"> o Interoperabilitási és interkonnektivitási követelmények megfogalmazása és lefuttatása o Jogszabályok hatásosságának vizsgálata, korrekció o Szabványtárak kialakítása, reformja
<ul style="list-style-type: none"> o Átlátható, jól megismerhető-e a hatályos közigazgatásra vonatkozó joganyag? o Hogyan történik a társadalmi egyeztetés? o Hol látható tér a koregulatív jogalkotásra? 	<ul style="list-style-type: none"> o A szakmai érdekegyeztetés (összedolgozás) kereteinek kimunkálása o Az „államtalanítás” gyakorlati területeinek számbavétele

A jogi kérdések alapvetően a *mit?* és a *hogyan?* kérdőszavakra vezethetők vissza. Ismerjük-e (jól ismerjük-e) Európa és a nemzetközi élet szabályozási irányát? Mit tettünk és mit kell tennünk azért, hogy közigazgatásunk stabil, kiszámítható és alkotmányos jogszabályrendszerrel dolgozzon? Vajon hatásosak-e a jogszabályaink, elégségesek és követhetőek-e szabványaink, mennyire tükrözik a társadalmi és a nemzetközi akaratot a működési és szabályozási keretek?

A jogi kérdések tehát elvezetnek minket egy EU-kompatibilis, interoperábilis, szabványos, törvényes (alkotmányos), átlátható és hatásos jogi háttérrel bíró közigazgatási rendhez (4. táblázat).

4. táblázat • *Informatikai kérdések és feladatok*

TOVÁBBI KÉRDÉSEK	FELADATOK
<ul style="list-style-type: none"> o Milyen szolgáltatásokat szeretne a ügyfél? o Hogyan kapja ezt meg az ügyfél? o Mennyire biztosított a többcsatornás elérés az egyes szolgáltatások vonatkozásában? o Mennyire függetlenítettek a szolgáltatások az ügyintézőtől? 	<ul style="list-style-type: none"> o Az ügyféloldali elvárások tisztázása o A többcsatornás ügyintézés biztosításának tervezése o Az automatizálási lehetőségek vizsgálata
<ul style="list-style-type: none"> o Mennyire felhasználóbarát szolgáltatások jellemzik a közigazgatást? o Mennyire proaktív szolgáltatásokat nyújt a közigazgatást? o Mennyire didaktikus szolgáltatásokat nyújt? 	<ul style="list-style-type: none"> o A használhatóság követelményeinek rögzítése, szabványosítása o A digitális akadálymentesítés stratégiáinak elkészítése

▶ TOVÁBBI KÉRDÉSEK	FELADATOK
<ul style="list-style-type: none"> o Mennyire védettek a közigazgatási szolgáltatások? o Mennyiben függenek a megoldások egy-egy szállítótól? (<i>vendor lock-in</i>) o Hogyan gyorsíthatók, egyszerűsíthetők a közigazgatási szolgáltatások? 	<ul style="list-style-type: none"> o Adatbiztonsági és adatvédelmi koncepciók készítése a jövő szolgáltatásainak o Nyílt forráskódú szoftverek stratégiájának elkészítése o A szervezési kérdések outputjainak levetítése informatikai területre

Az informatikai kérdések ismét a *hogyan?*-ra fókuszálnak. (Nem véletlenül e kérdések tekintetében a legfontosabb a *know-how* gyűjtése és disszeminációja.)

Hogyan tudjuk a szolgáltatásokat olyan környezetbe tenni az információs és kommunikációs technológiai (IKT) eszközök segítségével, hogy az információs társadalom netpolgárai a lehető legegyszerűbben, mégis a legkorszerűbben érhék el azokat? (Egyúttal hogyan tudjuk a szolgáltatást biztosítani azoknak, akik a digitális szakadék árnyékos oldalán helyezkednek el?)

Az informatikai kérdésekre adott válaszok megmutatják, hogyan építhető ki a többcsatornás, interaktív, gyors, egyszerű, digitálisan akadálymentes, biztonságos, mindig és minden körülmények között a nap huszonnégy órájában elérhető, felhasználóbarát és intelligens közigazgatási *backoffice* és *frontoffice* (5. táblázat).

5. táblázat • Minőségi kérdések és feladatok

TOVÁBBI KÉRDÉSEK	FELADATOK
<ul style="list-style-type: none"> o Mennyire kiszámítható, szabványos a közigazgatás? 	<ul style="list-style-type: none"> o Az ügymenetek minőségi szabványainak rögzítése
<ul style="list-style-type: none"> o Milyen minőségbiztosítási rendszer szerint működnek az egyes intézmények? o Van-e minőségpolitika? o Vannak-e szolgáltatási charták? o Vannak-e minőségi felelősök? 	<ul style="list-style-type: none"> o Az ISO és CAF rendszer elvárásainak és érvényességének tisztázása o Szolgáltatási charták ösztönzése
<ul style="list-style-type: none"> o Megoldott-e a minőség iránti elkötelezettség az ügyintézőknél? o Kimunkált-e a minőségi iránti érdekeltségi rendszer az ügyintézőknél? o Van-e lehetőség a minőség szempontjainak folyamatos tanulására? o Van-e lehetőség <i>benchlearning</i>-re? 	<ul style="list-style-type: none"> o Minőség iránti ösztönző rendszerek kialakítása o <i>Benchlearning</i> rendszerek kidolgozása

A minőségi kérdések is a *hogyan?*-ra összpontosítanak. Tisztázandó, mit jelent a minőség (*mi az érték?*), ki, mit, miért és hogyan tesz, tehet érte. E kérdések megválaszolásával láthatjuk, hogyan jutunk el a minőségi közigazgatásig, amely minőségbiztosított, szakszerű, ár-érték arányos, kiszámítható és előretekinthető (6. táblázat).

6. táblázat • Gazdaságossági kérdések és feladatok

TOVÁBBI KÉRDÉSEK	FELADATOK
<ul style="list-style-type: none"> o Mennyi a keret? Miből fordítjuk rá? o Milyen eredményeket szeretnénk ezért látni? o Megfelelő-e az infrastruktúra a vállaláshoz? <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> o Hol tudunk megtakarítani költséget? o Hogyan mérhető a feladatok (intézmények) hatékonysága? o Melyek a problémás hatékonyságú ügyek? o Milyen ezeknek a problémáknak az időtávja? <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> o Ki tudja a feladatot a leghatékonyabban el-látni? o Hol mutatkozik (és milyen) lehetőség a part-nerségre (akár a határokon kívül is)? o Mely intézmények fenntartása szükséges? o A feladat kiszervezésével más (látens funkcion-alitást) is elérünk-e (például <i>spin off</i> hatás)? <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> o Mennyi idő alatt térül meg egy fejlesztés? o Hol tud saját bevételre szert tenni az intéz-mény? 	<ul style="list-style-type: none"> o Prioritásszabás o A kimeneti követelmények megfogalmazása o Infrastruktúrafejlesztési stratégiák készítése <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> o Megtakarítási pontok számbavétele o Kemény és lágy indikátorok hozzárendelése az egyes feladatvállalásokhoz o Beavatkozási terv, átalakítási terv, visszacsatolási terv készítése <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> o <i>Benchmarking</i> o Együttműködési lehetőségek számbavétele o Hatástanulmányok a partnerség különböző változatairól <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> o Költséghatékonyság-számítások készítése o Prémium szolgáltatások kidolgozása

A gazdaságossággal összefüggő kérdések alapvetően a *miből?*, a *hogyan?* és a *mit?* jellegű témákkal foglalkoznak. A közigazgatás forrásainak, transzformációinak és kimeneteinek vizsgálatánál sok gazdasági szemponttal szembesülhetünk. Bár kritikai látásmóddal, de valahol a vállalkozói (üzleti) szempontokat kell követnünk. (Tudva azt, hogy az új közmenedzsment irányzatok adaptáció nélküli átvétele bukásra lenne ítélve.)

A válaszok kijelölik a módszert a piac- és fogyasztóorientált, vállalkozói, eredményvezérelt, költségkímélő, ugyanakkor versengő közigazgatási modellek eléréséhez.

ZÁRÓ GONDOLATOK

A kérdések tematikus megválaszolásával érdekes és értékes szinergia jön létre. Az egyik területen jól megválaszolt kérdés hozzásegít minket további jó kérdésekhez, valamint a könnyebb válaszadáshoz más területeken.

Meggyőződésem, hogy a stratégiákat e kérdések mély elemzésével, valós társadalmi vitájával kell kezdeni. Olyan építő munkát kell elkezdenünk, amely alapjaiban változtatja meg a közigazgatást. A közigazgatás épületének, épületeinek toldozása-foldozása, részleges felállványozása (kampányszerű megoldásokkal) ideig-óráig tartja a roskadozó struktúrákat, azonban egyre veszélyesebb lesz ezekben az épületekben tartózkodni. Nehéz megjósolni, melyik kormány alatt omlik össze és okoz károkat. De az idő közeleg...