

Gondolatok Mezey Gyula: Közigazgatási menedzsment című könyvéről

Lentner Csaba

„Beatus ille, qui procul negotiis” (Boldog, ki távol áll közügyektől), idézi a mottó. Az AULA kiadásában most megjelent könyv szerzője így nem lehetett igazán boldog az elmúlt években, mert nem alkalmi látogató a vezetés és közigazgatás-szervezés ingoványos vidékein. Amint írja, 40 éve dolgozik a közszolgálat szervezésében, évtizedet a védelmi igazgatás, másfelet a közigazgatás, felet pedig a híradás terén működve. Tehát bőséges hazai és külföldi tapasztalataira építve írt a közszolgálatot átfogni igyekvő művet, amely a teljesítmény-, a tudás- és minőségmenedzsment összefüggéseivel, a hazai közigazgatás jobbításának lehetőségeire ad javaslatokat. A „jobb kormányzás”, a „jobb közigazgatás” csak a nagyobb tudás, a korszerű szervezői módszerek alkalmazásától várható, derül ki a szerző veretes értekezéséből.

A globális „Jó kormányzás” felvetését a magyar „Jó állam” koncepció a közjó ér-

dekében és keretei között igyekszik megválaszolni. Hazánkban a polgári kormány egyszerre 3 jelentős államigazgatási programot indított el: az igazságügyi reformot, az önkormányzati reformot, és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot.

Akár az „Egyszerű állam”, akár az önkormányzati reform, akár a Magyary Program ösztönzik az embereket arra, hogy aktívabban vegyenek részt az állam működésében, azt érdemben véleményezzék, javaslatokkal segítsék. Hiszen a brit „Spending Challenge” kedvező tapasztalatai alapján a magyar „Jó Állam Fórum” által biztosított internetes konzultációs lehetőség keretében a mi közigazgatásunk működését illetően a kormány kifejezetten igényli bármely laikus állampolgár felvetéseit, javaslatait, mi módon racionalizálnák akár a területi kormányzat, akár a helyi önkormányzat működését. Hogy is ne vennék figyelembe éppen

PROF. DR. LENTNER CSABA egyetemi tanár, a Polgári Szemle főszerkesztője
(.....)

a magyar közigazgatás-szervezést kutatók összefogott, fókuszált és fajsúlyos javaslatait.

A könyv elsősorban azok figyelmébe ajánlható, akik a közigazgatás, a kül- és biztonságpolitika, a honvédelem, a rend- és katasztrófavédelem vezetői, vagy azok lesznek, és ezért, pl. a teljesítmény- és minőség-, sőt még a tudásmenedzsmenttel is kívánnak ismerkedni. A példák különböző területekről (külügy, belügy, védelem, informatika, igazgatás, ideértve az üzleti igazgatást is) valók. Mert, bár törekszünk rá, de máig sincs eléggé éles határvonal közigazgatás és magánigazgatás közt, pl. közszolgáltatásban létezik olyan „szürke sáv”, amely nálunk hatósági terület, de más EU-tagállamban azt magáncégek vagy akár az egyházak végzik. A mű címében szereplő „Közigazgatási menedzsment” ezért a közjavakat szolgáltató magánszféra egyes területeinek némelyik sajátosságát (pl. szolgáltatásminőség) is górcső alá veszi.

A hagyományos közigazgatásra főleg a jogalkalmazás a jellemző. Kevesebb menedzser típusú vezető marad meg itt, őket elszippantja a magánszféra. De mégis, egyre nagyobb szükség van minél hatékonyabb közigazgatásra. Ezzel kísérletezett a 20. század első felében a „Hatékonyság mozgalom”, majd próbálkozott az „Új Közigazgatás” Amerikában. A szerző felvázol az iparból rég átvett ún. NPM (Új Közigazgatás) célok: hatásosság, hatékonyság, gazdaságosság elérésére szolgáló hagyományos eljárásokat. A szervezet eredményessége a kitűzött céljainak elérésével mérhető, azaz a kibocsátással és az annak révén elért hatással. A költségvetés betartása az „elosztási”, míg a költségcsökkentés az ún. „termelési”, hatékonyságot növeli. Ilyen technikák előírása bevált akár az egész közigazgatás, akár csak

egy szervezetének ún. külső értékláncára (pl. beszállítók) nézve, azonban belső értékláncban is lehet alkalmazni. Vállalatnál az eredmény a szervezet bevételeinek és ráfordításának különbsége, a gazdaságosság az eredmény és a ráfordítás viszonyát fejezi ki. Az ún. technikai hatékonyság a kibocsátás és ráfordítás viszonya. Technikai hatékonyságot előmozdító, iparból átvett módszerek közül, pl. a funkció- és értékelemzést ismerteti, hogy arra érvelésében a következő fejezetben támaszkodjon. Rámutat, hogy a tevékenységköltség adatok hazánkban alig állnak rendelkezésre.

Modern korunkban is csak azt várják a közigazgatás menedzsereitől, hogy minél kisebb költséggel minél jobban menjenek ott a dolgok. A menedzsment dolga az, hogy jó teljesítményt produkáljon az általa vezetett szervezet. Sőt, még jobban menjenek a dolgok, de hát hogyan, milyen módszereket kell ehhez alkalmazni? A hatékonyságot áttételesen befolyásoló, a kockázatot csökkentő, a minőséget és a szervezeti tudást növelő módszereket. Ezeknek az új módszereknek egy részét – előnyeiket és hátrányait, egymáshoz illesztésüket is, saját eredményeiket közölve – mutatja be a szerző. Mert a környezetünkben az üzleti életből közigazgatásba átvett – mára hagyományos – hatékonyság, gazdaságosság, eredményesség mérése napjainkban már bizony kevés lesz.

A hazai közigazgatást fejlesztő Magyar Zoltán-program 4 vetület (szervezet, feladat, eljárás, személyzet) szerint ma a hatékonyság kiemelése után még 6 fő célt jelöl ki:

- Eredményesség: a kitűzött feladat elvárt mértékben teljesül,
- Gazdaságosság: a ráfordítások a terv szerint, vagy annál jobban alakulnak,

- Hatásosság: a nem tervezett mellékhatások nem rontják le a feladat hatását,
- Biztonságosság: modellezés, kockázatokat figyelembe vevő tervezés,
- Felügyelhetőség: arra jogosult döntéshozó által irányítható a folyamat,
- Alkalmazkodóképesség: adaptivitás a megváltozó viszonyokhoz.

A könyv a kockázatra fókuszálva, a biztonságosságot, a felügyelhetőséget és az alkalmazkodóképességet elősegítő, a stratégiai tervezést kiegészítő újszerű technikákba ágyazva mutatja be a szerző új tudományos eredményeit. Végül pedig egy, a biztonságosságot elősegítő szakértői rendszert ismertet.

A kockázat forrása zömmel a környezet, amely döntő mértékben determinálja a szervezet viselkedését, így a teljesítményét. Mivel e módszerek a rendszerelmélet alkalmazásai, a könyv bonyolult adaptív kibernetikai nyílt rendszerként aposztrofálja a közigazgatást, így kíván rendszer-szemléletet adni. Az állam törvényhozására és a központi kormányzatra háruló közösségi döntések és végrehajtásuk közül kiemelkedik a kormányzás gerincét alkotó stratégia kiválasztása.

A bemutatott környezetre irányuló elemző módszerek elméletileg bármely szervezetenél felhasználhatók, és nélkülük aligha lehet jól kiválasztani a stratégia fő vonalát. Számba veszik a környezet hatását, a környezettel való kölcsönhatást, az előrejelzéseket. Pl. a lehetőségek és a veszélyek meghatározása a környezetben a „piaci erők” modelljét felhasználva történhet. A szervezet belső gyengeségeinek, illetve erős oldalainak meghatározásához viszont az „értéklánc”-modell nyújt szinte univerzálisan bevált technikát.

A tényleges teljesítmény kinyerését ún. vezetési rendszer segítheti. A szerző a vezetési ciklus (tervezés, szervezés, közvet-

len irányítás, ellenőrzés) szakaszairól és más-más területről vett példák segítségével mutat rá arra, hogy a teljesítmény fogalma cél-, idő- és helyzetfüggő. Pl. az üzleti életben a hatékonyság, a minőség, a hatás, a gazdaságosság fogalma nem is egészen ugyanazt jelenti, mint a közigazgatásban. Ez a magánpiac és a politikai piac eltérő helyzetéből, céljaiból következik. A 20. sz. elején a Hatékonyság Mozgalom, majd a (NPM) New Public Management idején még hitték, hogy gazdaságban, kormányzatban, társadalomban ugyanazt jelenti, pl. a hatékonyság szektorfüggetlen, helyzet- és időinvariáns is, holott nem az. Ez jól látható az Európai Egyesült Államok létrehozása, egy hatalmi új eltolódás folyamata közben.

Az EU részéről a tagállamok kormányaira irányuló teljesítménynövelő – nem csupán óhaj, vágy, hanem akarat – egyre többféle cél kitűzésében és a tényleges teljesítmény egyre több dimenziójának és részletének mérésében nyilvánul meg. Ehhez most egy új „stratégiai kontrolling” funkció és szervezet jelenik meg – az integrálódó EU új gazdasági kormányzása. A tagország jó teljesítményét már nem is a külső környezetből, hanem egy fölrendelt szintről követelik.

Habár a környezet döntő mértékben determinálja a szervezet viselkedését, de a vezetőknek mégis marad döntési sávja, amelyen belül néhány sikerrel kecsegtető stratégia közül választhatnak. A stratégiához tartozik a célok kijelölése, és a céléréshez vezető lépéssorozat meghatározása, a kockázatok és a stratégia megvalósíthatóságához szükséges képességek felmérése, tehát a stratégia végrehajthatóságának vizsgálata. Ehhez hozzájáruló korszerű eszközökkel, a kockázatok feltérképezésének és az ún. minőségtervezésnek egybekombinálásával egyben előmozdít-

ható az átláthatóság és elszámoltathatóság is. Alkalmazása hasonló ahhoz, mint ha a szervezet céljaiból kiindulva, a stratégiai, operatív, taktikai szintjein felülről lefelé haladva, mindegyik szinten egy-egy gyengepont-elemzést végeznénk, végül ebből megkapva az egyes taktikai szintű feladatokat. E feladatokat azért lesz célszerű végrehajtani, hogy a szervezetet felkészítsük a stratégiájának megvalósításához szükséges potenciális teljesítőképességekkel.

Egy tagország potenciális teljesítőképességének része (többek között) a már hagyományos hatékonyság, gazdaságosság, eredményesség mellett a mindenki által mindig is áhított igazságosság, ami jóval több, mint egyszerűen csak törvényesség. A közigazgatás, így annak menedzsmentje – végül is értékvezérelt, a „közjó” – a társadalom többségének érdeke – értékke nemesül. Ebben tér el az üzleti, a vállalati menedzsmenttől, amelyet önző módon nyíltan a tulajdonos egyéni érdeke vezérel. A csak profitérdek tömeges követése viszont hosszabb távon gazdasági, környezeti válságokhoz vezet, a társadalom tehát ember okozta válságok sorozatán keresztül bukdácsol. Válságok, háborúk megelőzése, a felkészülés megtervezése, a védelem megszervezése régóta az állam felelőssége, a közszolgálat, közigazgatás feladata. Ahhoz, hogy a korai előrejelzést és a szükséges szabályozást el tudja látni, mérnie kell (a szociológia eszközeivel is) a társadalomra ható erőket és ott zajló hatásokat.

Azonban akár vállalkozás, akár közigazgatás, a kibocsátott produktumának hatása egy szerteágazó hatáslánc lépcsőin keresztül először az érintettek (termelő, szolgáltató, vevő, fogyasztó, finanszírozó) felé nyújtott közvetlen kibocsátásban testesül meg. A kibocsátás közvetlen hatása

után a hatáslánc közbülső lépcsőitől továbbgyűrűzik, végül a társadalomra gyakorolt összhatásban nyilvánul meg. Pl. az üzletmenetre gyakorolt hatások vizsgálata, a jogszabályok kihatásainak felmérése, a biztonsági és haszonelemzés, mint a biztonságtudomány, a szociológia és a politológia eszközei, hozzájárulnak a közigazgatási menedzsment feladatainak megoldásához.

A nagyobb hatékonyságra törekvő közigazgatás a „technikai” hatékonysága (pl. e- kormányzás) mellett törekszik a nagyobb közgazdasági hatékonyságra. Ezt részben az ún. „elosztási”, részben az ún. „termelési”, hatékonysága révén növelheti.

A szerző határozottan állítja, hogy a közigazgatás „elosztási” hatékonyságát döntően a kormányzat stratégiája határozza meg. A stratégia, a tervezés és a szűkös erőforrások lehető legjobb kihasználása klasszikus prioritások a közigazgatásban, a rendészet és a katonaság területén. Ezen túlmenően, a modern üzleti menedzsment alapelvei nyernek egyre nagyobb fontosságot és alkalmazást mind a közigazgatásban, mind a közszolgálatban. E vonatkozásban a jövőorientált gondolkodás, a hirtelen változó körülményekhez rugalmas alkalmazkodás képessége, a jobbításra való készség, a jó koordináció és teljesítmény, a szolgáltatási minőség kérdései állnak előtérben.

A stratégiai irányítás megújítása, összehangolása éppen időszerű a hazai központi közigazgatásban, hiszen most alakították ki az egységes stratégiai tervezési és monitoring rendszert, ami célvezérelt működése révén növelheti az állam teljesítményét, de igényli a szakpolitika-alkotás minőségi jobbítását, a tervdokumentumok egységesítését, fogalmi összehangolását.

A teljesítésértékelés és visszacsatolás célja a minőség és hatékonyság biztosítása

sa. A hatékonyság egymagában nem elég, eredményezhet sikert, de milyen áron? Az ár lehet akár a közszolgáltatások minőségének csökkenése is.

A szerző kifejti, hogy a közigazgatás „termelési” hatékonyságát döntően az adatok minősége korlátozza, mert a munkavégzés hatékonysága, a téves döntés és a súlyos következmények kockázata erősen függ a hibás információktól. Az ügyintézőt lépten-nyomon *lefékezi az adatellenőrzés, a hibás adat kijavítása*. Az ügyfelet pedig mindennapi tevékenységében gátolja meg a rá hátrított információk kötelezettségek megértése, a teljesítése, majd adatpótlás. Ha a közigazgatás teljesítményét javítani akarjuk, javítani kell a minőségmenedzsmentet, mert jelenleg itt teljes a kudarc.

Hipotézisvizsgálatként többoldalú kritikai összehasonlítást végez. Összeveti egyrészt a termelésben, másrészt az üzleti irodai munkában, és a közigazgatásban, végül a hazai e-közigazgatásban használt minőség-módszertanok alkalmasságát. A kritikus tényezőkre fókuszáló adatminőség-irányítás mellett az integrált ellenőrzések bevezetése és pl. döntéstámogató szakértői rendszerek lehetnének költséghatékony megoldások.

Minőségirányításhoz az üzleti életben már kialakított módszereket vette át a közigazgatásunk. Csakhogy a minőségtervezést még nem vette át, és amit átvett, az ISO, a CAF módszerei, az igazgatásban bizony a minőségirányítás kudarca.

A magánigazgatási „termelési” hatékonysággal kapcsolatban a könyv rámutat, hogy a termelésben felhasznált anyagok, alkatrészek minősége egészen más természetű, mint az igazgatási ügyintézéshez szükséges adatoké, az igazgatási folyamatokban az üzemgazdasági szemléletű technikák egy része (pl. szükségletlebon-

tás, termékminőség ellenőrzési technikák) eleve sikertelenségre van kárhozthatva. Az „adat” nem változatlan, mint egy fémalkatrész, és csak ritkán változó ún. törzsadatokat érdemes – mert nem gazdaságos – közigazgatási nyilvántartásban „készletezni”. Mivel az „adat” érvényessége nem állandó, hanem sokszor változhat, inkább olyan „gyorsan romló terméknek tekinthetjük, mint a tejszínhab”. Attól, hogy az egyszer egy nyilvántartásba bekerült, a minősége (pl. időszerűsége) meglehet, hogy holnap már elfogadhatatlan. Ha a tárolás gazdaságossága kétséges, akkor inkább csak a szükséges időpontban mért adat lenne jó, és az érzékelés, mérés is csupán éppen ekkor szükséges.

A könyv a kibocsátás ellenőrzését a minőségirányítással felváltó módszerek közigazgatásban való alkalmazhatóságát (vagy éppen nemigen alkalmazhatóságát) értékeli. A tapasztalat szerint ezek ugyan az iparban sikeresek, de a szolgáltatások területén alkalmazva általában nem azok, ha csak a szervezeten belüli ún. belső értékláncra fókuszálva, és csupán a munkafolyamatokat optimalizálják. Rámutat arra, hogy amíg a termeléshez a szekunder szükségletek (pl. anyag, alkatrész, kapacitás) kalkulálhatóak, ráadásul a kimenet mennyisége és minősége szerződésben, illetve szabványokban rögzített és az eltérés szankcionálható, addig a szolgáltatások, vagy a magánigazgatás körében, illetve a közigazgatásban ez alig-alig észlelhető és a kimenet funkcióteljesítési szintjének mérése, a minőségirányítás reál- és irodai folyamatok esetében problémákat vet fel. A szellemi munka folyamatai általában nem egyenes lefutásúak, ezért itt az ipari főfolyamatok minőségirányításához bevált módszereknek, amelyek pl. a folyamatainak potenciális teljesítőképességét mérik, kevés haszna van,

de nagy a ráfordításigényük. Hiányzanak például a folyamatköltségek adatai, s ezeket előfeltételként meg kellene határozni. Nem a belső értéklánc többszempon-tú optimalizálására, hanem a külső értékláncra fókuszálva, az ügyfélre hárított igazgatási terhek minimalizálására és az ügyfelek jogos igényeinek maximális kielégítésére kell törekedni. Egy ügghöz eddig előírt peremfeltételeket (pl. jogszabályok, információs kötelezettségek) módosító döntési javaslatokról egyszerre több nézőpontot (pl. célcsoportok népes-ségen, vállalkozókon belül) ütköztetve a politika dönt. Ehhez szociológiai módsze-rek segítségével figyelembe kell vennie a társadalomra feltételezhetően gyakorolt hatásokat, illetve az érintett célcsoportok-nál mérhető végeredményeket.

A magánszféra nyújtotta közszolgáltatá-si minőségmérési, átláthatósági, elszámol-tathatósági kérdéseit, az ügyfélelégedett-séggel és a panaszkezelés hatásosságával, megbízhatóságával való összefüggéseit nézve, belátható, hogy a közigazgatást nyílt rendszernek tekintve az ügyfélelége-dettség szempontjából a külső (ügyfél-g húzódo) értékláncnak, ami tulajdonképp nem is egy folyamatos, hanem egy megsza-kításokkal teli modell, van sokkal nagyobb jelentősége. Az értéklánccal párhuzamo-san egy hatáslánc is jól észlelhető.

Az értékláncot a vevőig kiterjesztve a hatásláncban közbenső eredményt vizsgáló és a szolgáltatási minőség felmérési módszert (SERVQUAL) mutatja be a könyv röviden. Felsorol néhány tipikus minőségi problémát egyes – magánigaz-gatás által nyújtott, hazai „priváthatósági” – közszolgáltatások kapcsán. Példákon mutat be a magánszféra nyújtotta egyes közszolgáltatási kibocsátási és végered-mény minőségmérési, átláthatósági, el-számoltathatósági problémákat, valamint

az ügyfélelégedettséggel és a panaszkeze-lés hatásosságával, megbízhatóságával va-ló összefüggéseket. A külső értéklánc elemzéséhez felvillantja a „vevőmáskálta-tást” feltérképező technikát. Mindeneset-re sajátos, hogy míg Nyugaton (pl. a SERVQUAL) szolgáltatásminőség-mérő módszerek elterjedtek, Európa-közepi leányvállalataiknál a szolgáltatásminőség értékelésére ugyanazok a multi magáncé-gek már korántsem törekedtek. Ezt a hiá-tust a közigazgatás kényszerül betölteni a fogyasztóvédelem, a hatósági ellenőrzé-sek felfejlesztésével, az ügyfélterheket csökkentő közigazgatássá válást segítő belső átszervezésekkel.

A közvetlenül az állami és önkormány-zati szerv által nyújtott tipikus hazai köz-igazgatási szolgáltatások területén belül az állami funkcióteljesítés kimenete mi-nőség szintjének mérésére, továbbá az igazgatási terhek csökkentésére alkalmas módszerek (áttekintése, továbbá az ügyfélelégedettség növelési lehetőségei-nek és az ügyfélterhek csökkentése mód-szereivel, a társadalmi hatások ügyével (pl. a közigazgatás által átvállalando ter-hek) foglalkozik szerző. Rámutat, hogy a közigazgatási ügyekben a jogszabályok-nak való megfelelő döntés az egyre tere-bélyesedő szabálytömeg miatt általában még több feltétel vizsgálatát, ahhoz egy-re több kérdésre választ és még több adat összevetését igényli. De csak állami költségvetésből fenntarthatatlan, mert gazdaságtalan, arra törekedni, hogy egyre több ügyben számítógépi nyilvántartások adjanak választ, illetve hozzáférésükkel révén ellenőrizzenek tényállapotot. Attól még, hogy nyilvántartásba bekerült, az adat minősége (időszersősége) meglehet, hogy holnap már elfogadhatatlan. A ha-talmas adatbázisok frissítése rengetegbe kerül. A gyorsan változó óriási szabálytö-

megből való keresésre és az adatbázisok naprakészségének biztosítására a haszonhoz képest aránytalanul sok erőforrásra lenne szükség. Van ugyan optimista álláspont, miszerint ezt kaphatnánk részben ingyen, de mi tapasztaljuk, hogy vagy „informatikai közműünk” lesz túl drága, vagy az ügyfelekre hárított igazgatási terhekből lesz túl sok. Dilemmánk, hogy így olcsó állam helyett fenntarthatatlanul drága állam lenne. Akkor pedig kiszervezni, privatizálni kéne azt a nemzeti adatvagyon, amit a hazai közigazgatás kezel, nemzeti Alaptörvényünk állami tulajdonként megtartani kötelez.

Előtérben az a kérdés áll, hogy vajon miért nem működik még mindig a közigazgatás eléggé olajozott, hatékonyságra fogékony gépezetként, úgy, mintha pusztán egy számítógépesített „iratgyártórendszer”, vagy pénzügyintézet, vagy magánközművállalat volna. Holott évtizedek óta sok pénzt, eszközök tömegét áldozták az elektronikus közigazgatásra, új módszereket alkalmaztak. Öntjük bele a pénzt, és mégis „egeret szülnek a hegyek”. Talán még több gép kéne? „Számítógépfelhők?” Úgy kell szabályozni az adatpiacot, az adatgyűjtést, az adatcserét, hogy a közigazgatás ne fizessen rá. Most ráfizet. Állami vállalatai híján a haszon máshoz kerül, ezért az államnak csak eladósodni lehet. Olyan feladatokat végez, olyan nagyberuházásokba próbálják behúzni, amelyek nemhogy piaci kudarcok, hanem a „katasztrófális piaci kudarc” kategóriájába sorolhatók. Ezt hívják közigazdaságtanban externáliának, másra hárítható tehernek. A nyereség az enyém, a költsége másé.

A könyv végül az e-kormányzáson belül a hazai elektronikus közigazgatás jelen helyzetét és az adatminőség jobbításának alapvető kérdését állítja a középpontba.

Ügyintéző, ügyész, bíró is „hozott anyagból dolgoznak”. A „hozott anyag” információ, és ez elég sokszor hibás, félrevezető. A valódi tényállásnak a gyors ellenőrzése és gyors adatkorrekciók végrehajtásának megoldása nélkül ugyanis a döntéshozatal valamelyest gyorsabb lehet, de a döntéshozó jól informált mégsem lesz, a téves adatok miatt téves helyzetképe okán pedig helyes döntése aligha lehet. Eklatáns példája ez annak, hogyan fogja vissza az „adatellátási lánc” útján beérkező gyenge adatminőség a közigazgatási ügyintéző teljesítményét, hárít át igazgatási terheket az ügyfélre – de látható megfordítva is –, amikor e teljesítménnyel elégedetlen ügyfelek egy kiemelt csoportja (pl. vállalatok) tudják saját igazgatási terheiket másra hárítani. Áthárítják, mert a többi nem képes védekezni.

A hatékonyság növelésének további gátja pedig maga a rendetlen menedzsment, amely a belső értékláncban a szervezetbe már begyűjtött, meglévő adatokról tudomást nem véve új fölös adatgyűjtéseket, részben újrajelentéseket rendel el – nemhogy a közigazgatáson, hanem a saját szervezetén belül. Hiányzik a tényleges belső adatgazdálkodás. A szolgáltatási minőség növelésének pedig egyik akadálya a belsőből a külső értékláncba így kicsorduló, az ügyfelek tömegére áthárított igazgatási többletterhek. Ez is externália. Ki védi meg ettől az ügyfelet? A fogyasztóvédelem, a nagyobb verseny? Talán. Ki védi meg az alárendelt szerveket? A KSH? Ugyan. Az adatvédelem? Habár veszteséget okoz, a minden közigazgatási szervezeten belüli adatgazdálkodási funkció szinte teljesen a figyelmen kívül maradt.

Önmagában az, hogy képesek lennénk az e-közigazgatás révén hatékonyan egy-egy feladatot teljesíteni, azt még nem mondja meg, hogy jó irányba tevékenykedve

voltunk-e hatékonyak, és hogy a szervezet elé éppen konkrétan kitűzött célokat milyen mértékben teljesítettük. Ahhoz, hogy a szervezettel szembeni elvárások teljesítésének mértékét pontosabban és részleteiben megítéljük, mégiscsak a kitűzött célokhoz kell az elért eredményt hasonlítani. A célok akár a szervezet és környezete közötti – mindkét oldalról igényelt – összhang szükségletéből származtatható (de korántsem minden cél ilyen).

A könyv bemutatja néhány, az állami és önkormányzati szerv által közvetített (de mégis valójában a „beágyazott” monopolmagánszféra által nyújtott és lefőlözött) tipikus hazai közigazgatási szolgáltatás jelenlegi végeredményét, jelzi a várható társadalmi hatást, néhány várható veszélyt. Pl. már ma is kérdés, hogy a meglevő infokommunikációs infrastruktúra (gépi háttér) a költségvetés terhére fenntartható-e? Ezért az állam számára olyan stratégiai irányt javasol, amely a döntéstámogatás fenti problémáját költséghatékonyan képes lenne enyhíteni (pl. a szervezeti tudást döntéstámogatásra koncentráló szakértői rendszer fejlesztésével).

Rámutat öt, a gazdaságosságot, a hatékonyságot, az előnyös társadalmi hatást korlátozó, megoldásra váró problémára:

- Egyrészt arra, hogy most, amikor jó alkalom nyílik a közigazgatás átszervezésére, munkafolyamatait az adatminőség szisztematikus javításának alárendelve kellene átalakítani, mert a téves adatok miatt az érdemi közigazgatási munkaidőt egyre-másra a hibás adatok tisztázása, javítása viszi el.

- Másrészt arra, hogy erősen befolyásolja az irodai munkavégzés hatékonyságát a minőségirányítás módszerének helyes megválasztása, hiszen az eddigi (ISO, CAF) módszerek kiválasztása melléfogás,

ezért új módszertanra kell áttérni, azt tanítani.

- Harmadrészt arra, hogy az ügyfelek döntő többsége számára a kényelmes távoli hozzáférést sokkal olcsóbban biztosíthatná a kétoldalú élő kommunikáció (interaktív tv, telefon) mint a számítógéppel ellátott „egyablakos” ügyintézési ponthoz utazás.

- Negyedrészt arra, hogy a túl nagy közigazgatási infokommunikációs rendszerek és adatbázisok fenntarthatatlanul költségesek, kevés hasznót hoznak és helyettük inkább a társadalmat érő károk minimalizálását (pl. katasztrófavédelem stb.) célzó, sokkalta kisebb beruházást igénylő tudásbázisok és szakértői rendszerek fejlesztését kellene előtérbe helyezni. Kevesebb, de jobban megválogatott és jobb minőségű (megbízható, valóságű) adatra van szükség.

- Ötödrészt arra, hogy az igazgatási terhek csökkentésére is alkalmasnak vélt egyik technika, az elektronikus közigazgatás hazai jelenlegi helyzetét figyelembe véve, sajnos, mind a legtöbb ügyfél, mind az államháztartás terheit eddig csak növelte.

A könyv vége a közigazgatási teljesítmény és a szervezetfejlesztés egyes lehetőségeivel, végül a tudásbázisokban rejlő potenciál – és egy katasztrófahelyzeti megalapozott döntéseket támogató szakértői rendszer – bemutatásával foglalkozik.

A vezetéstudomány már hosszabb ideje keresi a szervezet teljesítőképesége és a struktúrája közötti összefüggésnek egyértelmű kifejtését, de eddig nem találtak univerzális összefüggést (talán nincs is). Egyetértés van abban, hogy egy szervezet hatékonysága akkor lehet a viszonylag legnagyobb, ha összhang van a szervezet stratégiája, struktúrája, és a környezet adottságai között. Mennél nagyobb e há-

rom dolog közötti harmónia mértéke, annál nagyobb lesz a szervezet hatékonysága. Tehát fontos a jó illesztés.

Általában a már kiválasztott *stratégiához ésszerű illeszteni* egy megfelelő szervezeti struktúrát. Ezért a szerző a közigazgatás teljesítményének növelésére alkalmas, szolgáltatásorientált szervezetfejlesztés lehetőségeivel, és a szervezeti struktúrán kívül a szervezeti formák adta lehetőséggel foglalkozik. Közigazgatásban tevékenységkontroll (gépi bürokrácia) és a kimenet-ellenőrzés helyett a szakértői tudás döntésbe való bevonása jelenik meg. Az ügymeneteknek kéne szabványosnak lenni, vagy legalább az érdemi ügyintézés döntéshozatalának, de ezeknek alig van országosan előírt modellje. Ez nem gépi bürokrácia, hanem ún. szakértői bürokrácia – pl. az igazságügyi szakértő véleménye perdöntő lehet. A bonyolultság, körmondfont kommunikációval elfedett valótlanosság, ellentmondások feloldása miatt kell szakértő.

Szakértői bürokrácia kettős struktúrával rendelkezik: szuperstruktúra és az egyes speciális szakmai (szakértői) tudással rendelkező mikrostruktúrák. Az a hazai tapasztalat, hogy az állami költségvetésre óriási teher, a monopolhelyzetben levő privát szakértő vállalkozók díjazása, ezért őket köztisztviselői állományba kell

venni, illetve tudásuk minél nagyobb részét szakértői rendszerekbe volna ésszerű átültetni.

A szerző kifejti, hogy a kockázatokat (a károk megelőzésével, elhárításával) csökkentő célzatú tudásalapú rendszerek számát kell növelni, és ugyanakkor a terjedelmes adatbázisok számát, a mérési pontokat és az információs folyamatok számát is csökkenteni, így válhatna a hazai közigazgatás gazdaságosabbá. A tudásmenedzsmentben rejlő potenciál veszélyhelyzetek kezelésére felhasználása sokkal nagyobb haszonnal jár, mint a rutinügyintézéshez „gyorsan romló” adatok tömeges frissítése (inkább olcsó szakértői rendszert, mint drága, ámde elavult adatokkal teli adatbázist). Eléggé gyakori adatfrissítéshez már ma sincs elegendő állami költségvetési pénz. Az adattömeg naprakészségének biztosítása csak növekvő ráfordítások árán lehetséges. Hipotézisigazolásként bemutatásra kerül az a saját tervezésű veszélyhelyzet-kezelő döntéstámogató kézben hordozható rendszer, ahol kisméretű tudásbázis elegendő, alig van szükség adatbázisokra, módosításhoz átprogramozni alig kell, és csak csekély beruházást igényel.

(Mezey Gyula: *Közigazgatási menedzsment*. AULA, Budapest, 2011, 244 oldal.)