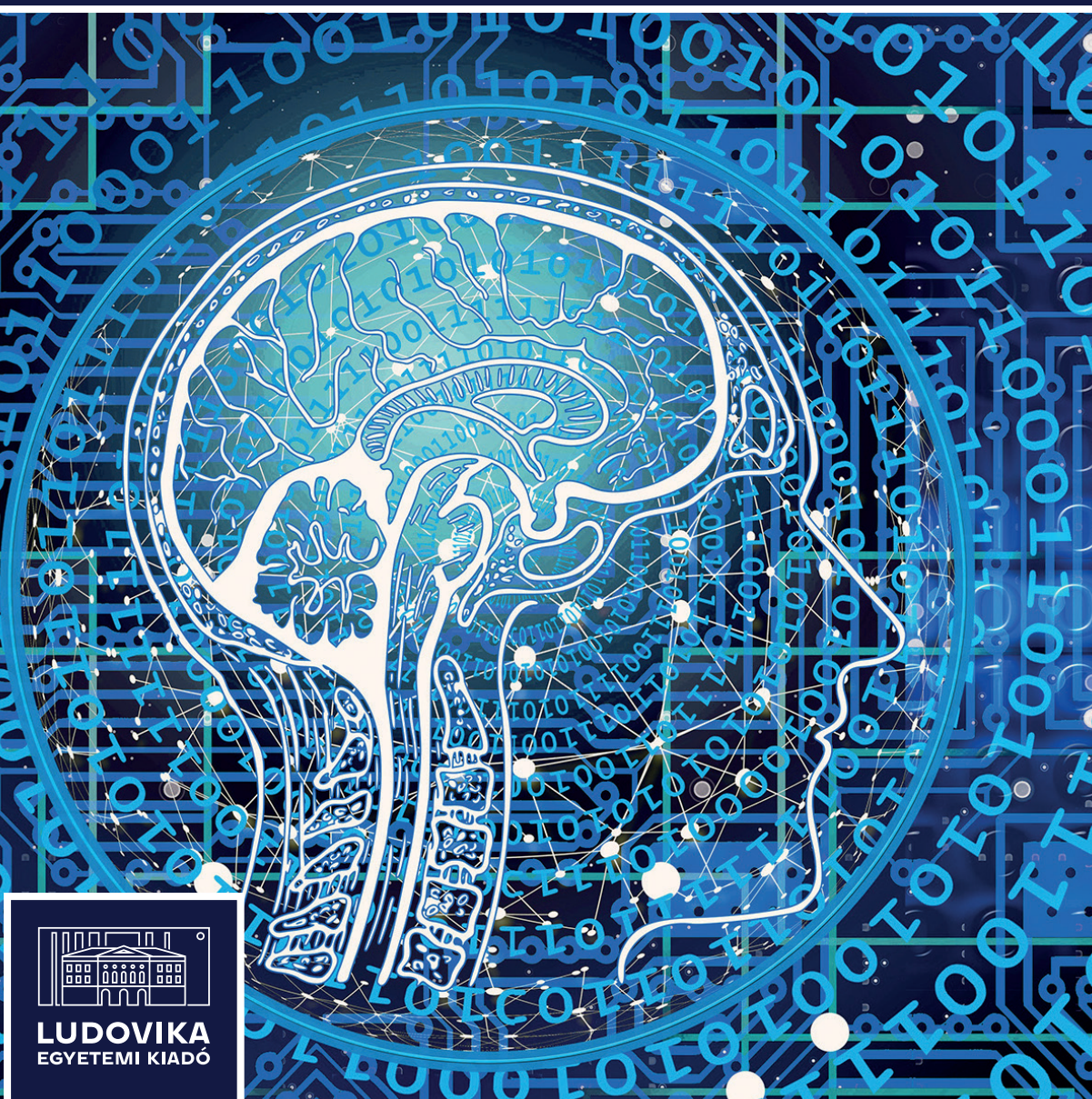


Digitális forradalom a magyar közszolgálatban

Szerkesztette
Kis Norbert – Bozsó Gábor



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Digitális forradalom a magyar közszolgálatban

Mérések és hatáselemzések tükrében (2022)

Vákát

Digitális forradalom a magyar közszolgálatban

Mérések és hatáselemzések tükrében (2022)

Szerkesztette:

Kis Norbert és Bozsó Gábor



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2023

Szerzők:

Bojtor András, Bozsó Gábor, Csuha Sándor, Demeter Endre,
Gadár László, Hohmann Balázs, Petényi Sára, Uri Róbert

Lektorok:

Belényesi Emese (VI–VII. fejezet),
Budai Balázs (II. fejezet),
Fejes Zsuzsa (VIII., XI. fejezet),
Kaiser Tamás (I. fejezet),
Klotz Péter (X. fejezet),
Kovács Éva (III. fejezet),
Orbán Anna (IV–V. fejezet),
Székely Mózes (IX. fejezet)

Kiadja a Nemzeti Közszerálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Varga Zoltán
Olvasószekesztő: Csintalan Áron
Korrektor: Resofszki Ágnes
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

DOI: https://doi.org/10.36250/01144_00

ISBN 978-963-531-970-1(e PDF)| ISBN 978-963-531-971-8(ePub)

© A szerzők, 2023

© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

Tartalom

Előszó

I. A digitális átállás globális és lokális trendjei (<i>Bojtor András</i>)	13
Bevezetés	13
A megatrendek áttekintése	14
A technológiai fejlődés megatrendje	16
A digitális transzformáció	16
A mesterséges intelligencia	17
A blokklánc	18
A digitális megoldások alkalmazásának lehetséges akadályai	19
Közösségi és hazai stratégiai dimenziók áttekintése	20
Az Európai Unió célkitűzései	20
Magyarországi eszközrendszer	21
Összegzés	22
Felhasznált irodalom	22
II. A közigazgatási ügyintézés interakciós modellje (<i>Demeter Endre</i>)	27
A közigazgatási ügyintézés trendjei és vizsgálata	27
A közigazgatási ügyintézés interakciós modelljének ágensei	29
A közigazgatási ügyintézés átfogó kommunikációs modellje – az ügy indítása	31
A közigazgatási ügyintézés átfogó kommunikációs modellje – a csatornaválasztás	34
A közigazgatási ügyintézés átfogó kommunikációs modellje – az ügy lezárása	36
A közigazgatási ügyintézési interakcióval való elégedettség és az ezt befolyásoló tényezők	37
Felhasznált irodalom	38
III. Ügyfélélemzés a közigazgatásban (<i>Petényi Sára – Uri Róbert</i>)	39
Bevezetés	39
Módszertani háttér	40
A közigazgatási ügyintézés során használt ügyintézési csatornák jellemzői	41
A közigazgatási ügyintézés gyakorlata a lakosság körében	42
Preferenciák az ügyintézési csatornákkal kapcsolatban	47
Az online ügyintézéshez szükséges kompetenciák megléte	50
A tájékozódáshoz igénybe vett csatornák elterjedtsége	51
Az ügyintézéshez igénybe vett csatornák elterjedtsége	55
A személyes tájékoztató/ügyintézési csatorna használata	59
Az online ügyintézési csatorna használata	61
Átláthatatlan lehetőségek – az online csatornahasználat elkerülésének okai	64
Összegzés	67
Felhasznált irodalom	69
IV. Az ügyfelek elégedettsége és a digitalizáció (<i>Uri Róbert</i>)	71
Bevezetés	71
Az online ügyintézéshez vezető utak	71
Az online ügyintézéshez kapcsolódó tapasztalatok	76
Elégedettebbé tesz-e az online ügyintézés?	79
Az ügyintézés és a tájékozódás által kirajzolt felhasználói csoportok elégedettsége	83
A közigazgatás általános megítélése az ügýtípusokhoz kapcsolódóan	84
Összegzés	87
Felhasznált irodalom	88

V. „Atipikus tömeg” – az ügyintézés nehezebb helyzetei (<i>Csuhai Sándor – Gadár László</i>)	91
Bevezetés	91
Az interakciók megfigyelésének alkalmazott módszerei	94
Az információgyűjtés egyedisége és módszerei	96
Eredmények: az atipikus ügyintézési helyzetek, ügyféljellemzők	98
A közigazgatás-fejlesztések szempontjai	99
Atipikus, nehéz helyzetek és atipikus ügyfelek	101
Tájékozatlanság, felkészületlenség	101
Az ügyintézés feltételeinek ügyféloldalról történő biztosítására való képtelenség	102
Értelmezési nehézség	102
Alacsony iskolai végzettség	102
Az együttműködési készség hiánya	103
Mozgáskorlátozottak	103
Vakok és gyengénlátók	104
Nagyothallók, siketek	104
Értelmi fogyatékosok	104
Kismamák, kisgyermekkel érkezők (gyesen, gyeden lévőek)	104
Viselkedési problémák, agresszió	105
Kompromisszumképtelenség	105
Idősek (60 év felettiek)	105
Fiatalok	106
„Mesélő ügyfél”	106
A magas iskolai végzettséggel rendelkezők és magas presztízsű szakmákban dolgozók egy része	107
A Magyarországra több év után visszaköltöző magyar állampolgárok	107
Az ügyintézési helyzetben rejlő tényezők, atipikus interakciók	108
Előzetes tájékoztatási mechanizmusok, csatornák működése	108
Dokumentumok, tájékoztatók ügyfél- és ügyintézési helyzethez illesztettsége	108
Az elektronikus ügyintézés fejlesztése	109
Telefonos ügyintézés	110
Személyes ügyintézés	110
Az atipikus helyzetek és csoportok arányai	111
A kérdőíves felvételek néhány eredménye	112
Egy problémaeloszlási vetület: az ügyintézés nehézsége ügýtípusok szerint	113
Ügyintézési nehézség-jelzések összegzése csatornatípusonként, kiemelt közigazgatási szereplők szerint és a megértési nehézségeket tekintve	115
Ügyfélkapu-használat	117
Összegzés	117
Felhasznált irodalom	120
VI. A közigazgatás vállalati megítélése (<i>Bojtor András – Petényi Sára – Úri Róbert</i>)	123
Bevezetés	123
A vállalatok mint az interakciós modell alanyai	124
Mérőrendszerek ismertetése	125
A vállalatok és a közigazgatás interakciói, kiválasztott szegmensekben	128
A vállalkozások alapítása	130
A vállalkozások digitalizáltsága	132
A vállalkozások adóügyei	134
Esettanulmány: A vállalatok ügyintézése a földhivatalokban	136
Összegzés	138
Felhasznált irodalom	139

VII. A közigazgatási ügyintézés hatékonysága (<i>Gadár László – Bozsó Gábor</i>)	141
Bevezetés	141
Adatok	142
Ügyintézés a digitális korban	144
Alkalmazott informatikai rendszerek	144
Az ügyintézők digitáliskompetencia-szintje	146
Különböző hatékonysággal dolgozó csoportok meghatározása és jellemzőik	147
A tisztviselők hatékonyságának meghatározása	147
A különböző hatékonysággal dolgozó csoportok	148
A hatékonyságot befolyásoló tényezők	151
A magyarázó tényezők meghatározásának módszere	151
A legfontosabb magyarázó tényezők	153
A hatékonyság változásának következményei	158
Az ügyintézők munkahelyi tényezőinek összefüggései a hatékonyságváltozással	159
Az ügyfél-tényezők összefüggései a hatékonyság változásával	159
Összefoglalás	161
Felhasznált irodalom	161
VIII. A magyar közigazgatás-fejlesztés nemzetközi összehasonlítása (<i>Bojtor András – Bozsó Gábor</i>)	163
Bevezetés	163
Módszertani sajátosságok	164
A magyar közigazgatás-fejlesztés, releváns nemzetközi indikátorok tükrében	166
Digitális gazdaság- és társadalomindex (DESI)	167
Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználói	168
Az űrlapok automatikus kitöltése	169
Teljes körű online ügyintézés	169
Nyílt hozzáférése adatok	171
E-kormányzati referenciaértékek (eGovernment Benchmark)	172
Felhasználó-központú közigazgatás	173
Átlátható közigazgatás	174
Határon átnyúló szolgáltatások	175
Kulcstényezők	176
Doing Business	177
Az építési engedélyek ügyintézése	178
Az ingatlan nyilvántartásba vétele	178
Világgazdasági Fórum	179
Egyesült Nemzetek Szervezete	180
Összegzés	181
Felhasznált irodalom	182
IX. A „jó állam” közigazgatás-fejlesztési gyakorlata: egy alkalmazott hatáselemzési modell (<i>Bojtor András – Bozsó Gábor – Demeter Endre</i>)	185
Bevezetés	185
A szakpolitikai stratégia kialakításának folyamata	186
A magyar közigazgatás-fejlesztés stratégiai keretei	187
A közigazgatás-fejlesztés alkalmazott hatásmérési, hatáselemzési eszköze: a Jó Állam Mutatók mérési és monitoringrendszere	189
A modell kialakításának keretei	189
A JÁM-JÁPM hatásmérés-illesztése és illeszkedése a közszféra célrendszerébe	191
A JÁM-JÁPM rendszerének elméleti háttere és gyakorlati megfontolásai	192
Az értékelés módszertana és folyamata	195

Tartalom

A kifejlesztett modell korlátai	198
Összefoglalás és következtetések	198
Felhasznált irodalom	199
X. A korrupcióérzékelés mérhetősége (<i>Hohmann Balázs – Uri Róbert – Demeter Endre</i>)	201
Bevezetés	201
Dilemmák – A korrupciós percepció mérésének nehézségei, aggályai	203
A mérési módszertanok típusai és célcsoportjai	203
Általános módszertani problémák	205
A jó gyakorlat kialakításának sarokkövei	209
Az előkutatások szükségessége	210
A korrupció definíciója, a bevonni kívánt célcsoportok meghatározása	211
A mérőeszközök fejlesztéséhez kapcsolódó megfontolások	212
Az elkészült mérőeszközökhöz kapcsolódó megfontolások	214
A transzparencia biztosítása	214
Összegzés és következtetések	215
Felhasznált irodalom	217
XI. A magyar közigazgatás a Covid–19-világjárvány idején (<i>Bojtor András – Bozsó Gábor</i>)	221
Bevezetés	221
Az állami rendszereket és a közigazgatási szolgáltatásokat érintő beavatkozások külföldön	223
Az állampolgárok percepciója az államról turbulens időszakban	224
Nemzetközi helyzetkép a közigazgatási szolgáltatások digitalizáltságáról	227
Digitalizáció és digitalizáció mindenek felett?	229
Összegzés	232
Felhasznált irodalom	233

Előszó

Az átállások, azaz transzformációk korát éljük. A digitális forradalom már évtizedek óta zajlik és a közel félévszázados harmadik ipari forradalom eredményének tekintjük. A haladó iparágakban ma már javában zajlik a negyedik ipari forradalom, amely a termelési és szolgáltatási folyamatok olyan szervezését írja le, amelynek keretében az eszközök önállóan kommunikálnak egymással, és amelyben autonóm rendszerek nyomon követik a fizikai folyamatokat, létrehozzák a fizikai valóság virtuális mását, és decentralizált döntéseket hoznak önszervező mechanizmusok alapján.¹ Sőt beszélnek már a következő lépcsőről, a fenntarthatóságot, az emberközpontú és reziliens szemléletet megerősítő ötödik ipari forradalomról is. Mit jelent mindez a közszolgáltatások (*public services*), ezen belül a közigazgatási szolgáltatások (*public administration*) világában?

Könyvünk egyszerre tekint vissza a magyar közszolgálat által megtett út közelmúltjára és előre, a jövő felé. Hogyan jelenik meg a közszolgáltatásokban, a közigazgatásban a hálózatba kapcsolt, egymással kommunikálni tudó, döntésképes eszközök dominanciája? Teremtenek-e új értékeket a digitalizációs technológiák (felhőalapú informatika, *big data*, mesterséges intelligencia stb.) azáltal, hogy a korábban csak fizikai térben létező szolgáltatások kiterjeszthetővé, teljesen újraépíthetővé válhatnak?

Az állami szolgáltatásokban „radikális kultúraváltás szemtanúi lehetünk”. Az ügyfelek más tartalmakat várnak, más szolgáltatási formákban, más áron, mint korábban. A közigazgatás-ügyfél viszony kooperatív, kölcsönössé válik.² Magyarország 2020-ban lezárta a 2014-ben indult közigazgatás-fejlesztési ciklust, és új uniós fejlesztési ciklusra készül. Merre tovább? Melyek az új célok 2027-ig vagy 2030-ig? A kormányzati célfüggvény szerint Közép-Európa legélhetőbb államává kell válnunk. Ehhez hatékonyabb közszolgáltatások kellenek. Hazánk az EU-országok digitális közszolgáltatási versenyében hátulról a 3., csak Romániát és a görögöket előzzük!³ Számos miniszteri stratégia született az elmúlt években, így például a Digitális Jólét Program, Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája vagy a Nemzeti Digitalizációs Stratégia. A közigazgatási informatika fejlesztése, az e-közigazgatás, az állami digitalizáció négy minisztérium párhuzamos hatáskörében is megjelent, ami nem biztos, hogy minden esetben az összkormányzati szempont érvényesítését szolgálta. A 2020-ig kitűzött kormányzati cél a „szolgáltató állam” jelszavában „szervezetten, következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően, professzionálisan, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között és költséghatékonyan, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működő, az emberek bizalmát élvező közigazgatást vizionált”.⁴

¹ Európai Parlament (2016): *Industry 4.0 Policy Department Economic and Scientific Policy*. 22–23.

² BUDAI Balázs Benjámin (2017): *A közigazgatás újragondolása. Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság*. Budapest: Akadémia.

³ Digital Economy and Society Index (DESI) 2021.

⁴ *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*.

Melyek lehetnek tehát az új célok? Könyvünk abban segít, hogy megértsük, hol tartunk a 2020-as évek elején, és merre kellene haladnia a jövőben a magyar közigazgatás és a közszolgáltatások fejlesztésének. 2022-ben világjárvány, energiaválság, kelet-európai háború, gazdasági válság, munkaerőhiány és növekvő autonómiával rendelkező mesterséges intelligencia vett körbe minket. Elegendő-e, ha a közigazgatás „csupán” jól alkalmazkodó, reziliens válságkezelő és a közbizalmat élvező nagy rendszer? Szükséges, de nem elégséges. Az államnak a stratégiai tervezésben és a digitális átállás globális versenyében kell helytállnia. Abban a versenyben, amely az emberek védelméről és a növekvő komplexitás kontrolljáról is szól. Ebben a versenyben az EU-n belül sem állunk jól, az EU pedig a globális versenyben van lemaradva.

Az elméleti vagy spekulatív válaszok helyett a Nemzeti Köszolgáltatati Egyetem kutatócsoportja 2014-től végzett mérések és hatáselemzések tükrében vizsgálja a magyar közszolgáltatások fejlődését. A kötet átfogó kulsgondolata az ügyintézési interakciós modell, amely a szerzők által alkotott módszertani innováció, amely az ügyintézési folyamatokat, az azzal való elégedettséget fókuszba állító empirikus kutatási program keretrendszeré, ami egybecseng a szolgáltató állam ethoszával. Külön fejezet foglalkozik a digitális átállás globális és lokális trendjeivel, a közigazgatási ügyintézés és ügyfélelemzés témájával, az ügyintézési csatornák és az ügyfelek elégedettségének kapcsolatával, a vállalati ügyfelekkel és az ügyintézési hatékonyság mérésével. Foglalkozunk a magyar közigazgatásfejlesztés nemzetközi összehasonlításával, használva az egységköltség-számítási modellt (Standard Cost Modelling) és más hatáselemzési eszközöket. A záró fejezetek a korrupcióérzékelés és a Covid-19-világjárvány hatásainak mérésével foglalkoznak.

Vannak jó hírek is. Például a kutatócsoport mérései szerint 2020-ra az önkormányzatok 100%-a használta az önkormányzati alkalmazásszolgáltató központ szolgáltatásait. A vizsgált időszakban folyamatosan növekedett az online benyújtott űrlapok aránya mind a teljes lakosság, mind az internetet használók körében. Ezzel – megelőzve visegrádi partnereinket – sikerült növelni az uniós átlagtól (40%-tól) való pozitív elmozdulásunkat. Az ügyintézés menetét támogató szolgáltatások a leggyakrabban felkeresett adó- és okmányigazgatási szakterületen csaknem teljes körűek.

Napjainkra a digitalizáció önálló igazgatási területté vált, kifejezve mindazon képességeket, amelyek korábban kizárólag emberi beavatkozással működtek. Kérdés, hogy a hazai közigazgatás mely területeken él a mesterséges intelligencia (MI) adta lehetőségekkel, vagy milyen ügyekben lesz bevezetve az automatikus döntéshozatal. A meglévő közigazgatási szakrendszerek fejlesztése, egymáshoz illesztése is szükséges, hogy az egyes nyilvántartások, adatbázisok adattartalma elérhető legyen az azokat felhasználó tisztviselők számára. Fontos a hazai adatpolitika iránya, a meglévő közadatok fel- és újrahasznosítása. Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája (a továbbiakban: MMIS) 2020–2030 már bemutatta, hogy az MI technikailag miként alkalmazható a közigazgatási folyamatokban. A Nemzeti Digitalizációs Stratégia (a továbbiakban: NDS) 2021–2030 digitális állam pillére az elérhető ügyfélbarát digitális közszolgáltatások körének bővítését és a használatuk iránti nyitottság és motiváció erősítését, a határok nélküli szolgáltatásnyújtás megteremtését, valamint mindezek támogatására a közigazgatási *back office* folyamatok hatékonyságának növelését tűzi ki célul.

Gyakran feltesszük a kérdést, hogy az egyre komplexebb technológiai fejlesztések, az automatizáció, az adatintegrációk és a megannyi újítás valóban utat talál-e az ügyfelek értelméhez és szívéhez. Valóban segíti-e őket a problémák megelőzésében és megoldásában, végső soron életük jobbá tételében? Hogyan tud ehhez hozzájárulni a közigazgatás? Ezek azok a kérdések, amelyek könyvünk kutatóit elsősorban motiválták. Mindig az embert kell keresnünk a fejlesztések mögött, azt az embert, akit az államnak és a közigazgatásnak segítenie, védenie és szolgálnia kell.

Vákát

I. A digitális átállás globális és lokális trendjei

(Bojtor András)

Bevezetés

A 20. század végére a globalizáció kiteljesedett minden előnyével és hátrányával együtt. Lokális folyamataink nem függetleníthetők a globális viszonyoktól. A szakpolitika-alkotás során számos olyan kihívással szembesülnek a döntéshozók, amelyhez kapcsolódó intervenciók erős rendszerszintű gondolkodást feltételeznek. Hatékony kezelésük megkívánja, hogy az államok ne csak egymással kooperálva, hanem a piaci szereplőket is bevonva, közösen vállaljanak szerepet a megoldási javaslatok végrehajtásában. Az átfogó környezeti tényezők leírására alkalmazható a menedzsmenttudományból megismert *VUCA*,¹ amely a változó (*volatile*), bizonytalan (*uncertain*), összetett (*complex*) és többféleképpen értelmezhető (*ambiguous*) dimenzióból alkotott mozaikszót jelenti. A globális problémák leírására való törekvésként egyre gyakrabban találkozhatunk a „nehéz ügyek” (*wicked issues*)² megnevezéssel. Azon folyamatok nevezhetők így, amelyekre nem rendelkezünk általánosan elfogadott, konkrét megoldásokkal. Közösen jellemző rájuk, hogy gyakran a probléma mibenlétében és meghatározásában sincs konszenzus a szereplők között, nemhogy a lehetséges kezelésében.³ A problémák megközelítésében fellelhető eltérő nézőpontok alapjaiban határozzák meg kezelésük módszereit, amelyek gyakran véletlenszerűen kapcsolódnak egymáshoz. Ezek mindamelllett, hogy hatással vannak a problémára magára, ugyancsak befolyásolják a kezelés módszereit, újabb megoldási spirált generálva. Szinte már lehetetlen, hogy a kezelésükre fogatosított beavatkozások minden szereplő számára kedvezőbb helyzetet eredményezzenek. Ezen ügyek közé sorolhatjuk a demográfiai változást, a klímaváltozást, a pandémiát, a digitális átállást, a területi fejlettség egyenlőtlenségeit⁴ is. Egy részük már évtizedek óta (például klímaváltozás) foglalkoztatja a szakpolitika tervezőit és végrehajtóit, másik részükkel „feketehattyú-jelenségként”⁵ (például Covid–19) szembesülhetünk, azaz megjelenésük váratlan sokkhatásként ér minket. Kezelésükben egyre nagyobb hangsúly helyeződik arra, hogy a tudományos élet eredményei erőteljesebben megjelenjenek a szakpolitika-alkotás folyamatában. A döntéshozók törekszenek a tényalapú döntéshozatal alkalmazására.⁶ *Ex-ante* (előzetes) és *ex-post* (utólagos) hatáselemzések alkalmazásával intézményi tanulási folyamat is generálható. A közeli sokkhatások rámutattak arra, hogy nem elég a hatékonyság növelésére való törekvés, hanem több figyelmet kell szentelni a rezilienciának is. A közigazgatásnak optimalizálni kell a reziliencia („a rendszerek azon képessége,

¹ FLETCHER–GRIFFITHS 2020.

² RITTEL–WEBBER 1973.

³ KERÉKES 2018.

⁴ KAISER 2022.

⁵ TALEB 2012.

⁶ SANDERSON 2002; BOTTERILL–HINDMOOR 2012.

hogy képesek elnyelni a zavart, képesek helyreállni a zavarból, és képesek alkalmazkodni a megváltozott körülményekhez, miközben lényegében ugyanazt a funkciót tartják fent, mint a zavart okozó sokk előtt⁷⁾ és a hatékonyság között.⁸⁾

A fejezet első felében részletesen áttekintjük azokat a megatrendeket, amelyek egyben nehéz ügyeknek is tekinthetők, s alapvetően befolyásolják a mindennapjainkat. Meghatározó hatásuk van már a jelenlegi folyamatainkra és a jövőnkre is. Feltételezzük, s a fejezetben törekszünk arra, hogy alá is támasszuk, hogy a megatrendek ismeretének meghatározó erővel hat a közigazgatás stratégiai tervezésének folyamatára mind globális, mind lokális szinten. A megfelelő stratégiai tervezés növeli a célkitűzések megvalósulásának lehetőségét, az erőforrások hatékony felhasználását és a végrehajtandó beavatkozások hatásosságát. Hipotézisünket a digitális transzformáció részletes elemzésével, azon belül is a mesterséges intelligencia és a blokklánc technológiája mint megoldási módszer értékelésével szándékozzuk alátámasztani. A mesterséges intelligencia alkalmazása a megoldási folyamat része, ugyanakkor egyben újabb problémákat is okozhat, ha hatásmechanizmusait nem azonosítják be előre kellő alapossággal. Végül röviden áttekintjük a digitális transzformációhoz kapcsolódó jelenlegi európai uniós és hazai fejlesztéspolitikai eszközöket.

A megatrendek áttekintése

A megatrendek fogalmi kerete John Naisbitt sikerkönyvéhez⁹⁾ kapcsolódva jelent meg az 1980-as években. Mindenekelőtt olyan globális változások tartoznak ide (gazdasági, társadalmi, technológiai vagy politikai), amelyek befolyással vannak a jövőben az egyénekre, a társadalmakra és a gazdaságokra is. Hatásaik globálisan és évtizedes mértékben mérhetők.¹⁰⁾ Naisbitt véleménye szerint a jövőt csak úgy lehet megérteni, ha megfigyeljük jelenünk trendjeit. Ezeket figyelembe véve olyan, az elérni kívánt célokat tartalmazó stratégiákat alkothatunk, amelyek nagyobb valószínűséggel valósulhatnak meg, eredményezhetik a kitűzött célok teljesülését. A nemzetközi szervezetek és tanácsadó vállalatok is gyakran állítanak össze olyan anyagokat, amelyek a jövőbeli kilátásokkal, a jövőt befolyásoló tényezőkkel foglalkoznak. A megatrend meghatározása és alkalmazása tág keretek között mozog, ugyanakkor a legjellemzőbben előrejelzéseket megfogalmazó tanulmányokban, üzleti irodalomban és társadalmi-gazdasági területeken találkozhatunk vele.¹¹⁾ A legrelevánsabb elemzések áttekintése során a megatrendek öt fő területét azonosíthatjuk: 1. demográfiai változások; 2. urbanizáció; 3. technológiai fejlődés; 4. klímaváltozás; 5. globális gazdaság. A fenntartható fejlődés szemszögéből Baranyai és Csernus¹²⁾ szintén öt megatrendet határoz meg: népességrobbanás, zöld forradalom – iparszerű

⁷⁾ OECD 2019.

⁸⁾ TRUMP–LINKOV–HYNES 2020.

⁹⁾ NAISBITT 1986.

¹⁰⁾ JEFLEA et al. 2022.

¹¹⁾ MALIK–JANOWSKA 2018.

¹²⁾ BARANYAI–CSERNUS 2017.

élelmiszer-termelés, urbanizáció, gazdasági globalizáció, ipari forradalmak. A digitális ökoszisztéma szempontjából Budai 13 megatrendet azonosít:¹³ globalizáció, digitalizáció, *big data*, dolgok internete, automatizáció/mesterséges intelligencia, blokklánc, kommercializáció, mobilizáció, virtualizáció, digitális egyenlőtlenség, töredékesség, újraértelmezett munka, közösségek hatalma. Az Európai Bizottság Közös Kutatóközpontjának és a Jövő kutatás Kompetenciaközpontjának közös projektje, a Megatrend Hub 2016-ban kezdte meg működését, azzal a céllal, hogy feltárja és folyamatosan figyelemmel kísérje az Európai Unió jövőjét meghatározó megatrendeket. A megatrendek azonosítása után az adott szakpolitika területére vonatkozó potenciális direkt és indirekt hatások meghatározása következik, majd a következtetésekről el kell dönteni, hogy lehetséges veszélyt vagy lehetőséget rejtenek. A végső fázisban a következtetések eredményeit beépítik a stratégiákba, amelyek az adott terület releváns problémájára vonatkozó célkitűzéseket tartalmazzák.¹⁴

1. táblázat: A megatrendek öt fő kategóriája

Szakirodalomban azonosított megatrend-kategóriák	Jövőbeli állam 2030 ¹⁵	Globális elmozdulás, amely megváltoztatja életünket és üzleteinket ¹⁶	Megatrendek használata a gazdasági elemzésekben ¹⁷	Európai Környezetvédelmi Ügynökség ¹⁸	Megatrend Hub ¹⁹
demográfia	demográfia	demográfiai változás	demográfiai eltolódás	szerteágazó globális népességtrendek	növekvő egyenlőtlenségek
	az egyén felemelkedése			változó betegségi terhek és világjárványkockázatok	a migráció fontosságának növekedése
					eltolódó egészségügyi kihívások
					növekvő demográfiai egyensúlytalanságok
környezeti változás	klímaváltozás	klímaváltozás és erőforrásszűkösség	környezeti változások	növekvő környezeti légszennyezés	súlyosbodó erőforrásszűkösség
	erőforrásstressz			növekvő nyomás az ökoszisztémán	klímaváltozás és környezeti erózió
				a klímaváltozás súlyos következményei	
urbanizáció	városiasodás	gyors urbanizáció	az urbanizáció növekedése	a még urbánusabb világ felé	folymatódó urbanizáció

¹³ BUDAI–GERENCSE–VESZPRÉMI 2018.

¹⁴ STÖRMER et al. 2020.

¹⁵ KPMG 2014.

¹⁶ PWC 2014.

¹⁷ RADOSŁAW–JANOWSKA 2015.

¹⁸ European Environment Agency 2015.

¹⁹ European Union 2018.

Szakterületben azonosított megatrend-kategóriák	Jövőbeli állam 2030 ¹⁵	Globális elmozdulás, amely megváltoztatja életünket és üzleteinket ¹⁶	Megatrendek használata a gazdasági elemzésekben ¹⁷	Európai Környezetvédelmi Ügynökség ¹⁸	Megatrend Hub ¹⁹
technológiai fejlődés	támogató technológia	technológiai áttörés	technológiai fejlődés	a technológiai fejlődés gyorsulása	gyorsuló technológiai változás és hiperkonnektivitás az új kormányzási rendszerek növekvő befolyása
globális gazdaság	a gazdasági hatalom eltolódása	eltolódás a globális gazdasági hatalomban	változások a geopolitikában	folymatódó gazdasági növekedés?	változó biztonsági paradigma
	államadósság			egyre multipolárisabb világ	növekvő keleti és déli befolyás
	gazdasági interkonnektivitás			intenzív globális verseny az erőforrásokért	növekvő fogyasztás
				a kormányzás szerteágazó megközelítései	a munka változó környezete

Forrás: a szerző szerkesztése KPMG 2013; PWC 2014; RADOSŁAW–JANOWSKA 2015; European Environment Agency 2015 és European Union 2018

A technológiai fejlődés megatrendje

A digitális transzformáció

A technológiai megoldások alkalmazására egyre jelentősebb igény mutatkozik a piaci folyamatok mellett a közigazgatásban is. Mind ügyfelei kiszolgálásában, mind belső munkafolyamatainak átalakításában jelentős szerepet játszanak a digitális megoldások, amelyekkel hatékonyságnövelést is el lehet érni. A naprakész adatbázisok támogatják a pontosabb szakpolitikák létrehozását. Míg az 1970-es években jelentős technikai áttörést hozott a mikrochipek megjelenése és elterjedése, addig a 2010-es évektől kezdve a negyedik ipari forradalom korát éljük, amely „a dolgok és szolgáltatások internetére (IoT) építő új gyártási filozófia és működési mód, amely során okos gyárak (smart factories) jönnek létre azáltal, hogy az erőforrásokat, a gépeket és még a logisztikai rendszereket is online integrált rendszerré, egyfajta kiberfizikai rendszerré kötik össze”.²⁰ Új üzleti modellek születnek,²¹ mint például a professzionális személyszállításnak alternatívát nyújtó Uber, amely mobilapplikáció segítségével köti össze a magán-, nem professzionális fuvarozót és a szolgáltatás igénybe vevőjét. A digitális megoldások magukban foglalják a mobilplatformokat, a nagy adathalmazok (*big data*) elemzését és felhasználását, a mesterséges intelligenciát, a blokkláncot (*blockchain*), a robotokat, a virtuális valóságot, a felhőalapú

²⁰ KOVÁCS 2017: 825.

²¹ BERMAN 2012.

szolgáltatásokat, valamint a 3D és 4D nyomtatást is.²² A mindennapjaink folyamatait meghatározó digitális transzformáció alatt azt a folyamatot értjük, amely során a technika vívmányainak alkalmazásával növelni tudjuk a termelékenységet, a társadalmi jólétet, illetve értéket tudunk előállítani.²³ Integrált definíciója szerint: „A digitális technológiáknak köszönhető olyan alapvető változási folyamat, amelynek célja, hogy radikális fejlődést és innovációt hozzon egy szervezet [például egy vállalat, egy üzleti hálózat, egy iparág vagy a társadalom] számára, hogy a kulcsfontosságú erőforrások és képességek stratégiai kihasználásával értéket teremtsen az érdekelt felek számára.”²⁴ A közigazgatás tekintetében nem emelhetünk ki egy adott technológiai újítást, hanem több technológia együttes terjedése határozza meg a digitális transzformáció mértékét. Az elektronikus kormányzati megoldások mind az állampolgárokkal, mind a vállalatokkal való interakciókban előtérbe kerültek az elmúlt időszakban. Az alkalmazott e-kormányzati megoldások jelentős heterogenitást mutatnak, így fejlettségi szintjük alapján az alábbi szinteket különíthetjük el:²⁵ 1. a digitizálás (*digitization*) nem jelent mást, mint az analóg megoldások helyett a digitális szolgáltatások alkalmazását (például a formanyomtatványok elektronikus letöltését); 2. a digitalizáció (*digitalization*) a folyamatok lehetséges változásaira fókuszál (például lehetőségünk van a formanyomtatványokat online kitölteni); 3. a digitális transzformáció (*digital transformation*) a kulturális, intézményi változásokat állítja előtérbe (például az egész folyamatot el tudjuk online intézni). Míg az első szakaszban alapvetően a belső hatékonyság technológiai eszközökkel való növelése történik, addig a harmadik szakaszban már rendelkezésre állnak az ügyfélközpontú kormányzati szolgáltatások, akár mobilplatformokon is. Ebben a szakaszban már megjelennek a működő fejlett digitális rendszerek, használják a dolgok internetét, a nagy adathalmazokat, valamint az adatbányászatot is. A közigazgatás digitális transzformációja során számos olyan kedvező hatással számolhatunk, mint a korrupció csökkenése, az átláthatóság és elszámoltathatóság növekedése, a fenntarthatóság javulása, valamint a hatékonyság csökkenése.²⁶ A közigazgatások rendszereinek fejlesztésébe gyakran bevonják a jövőbeli felhasználókat és hasznélvezőket, amelyek ezáltal ügyfélközpontúbbá és felhasználóbarátabbá válnak. Tanulmányok támasztják alá, hogy az állampolgárok aktív részvétele az innováció egyik hajtóereje.²⁷ Kedvező hatásaik miatt a jövőben a mesterséges intelligencián és blokklánc-technológián alapuló fejlesztések további terjedése prognosztizálható.

A mesterséges intelligencia

A digitális transzformáció során a fejlesztések egyik hangsúlyos iránya a mesterséges intelligencia. Hazánkban az érintett szereplőknek a megalakult Mesterséges

²² GONG–YANG–SHI 2020.

²³ EBERT–DUARTE 2018.

²⁴ GONG–RIBIERE 2021.

²⁵ MERGEL–EDELMAAN–HAUG 2019.

²⁶ DATTA–WALKER–AMARILLI 2020.

²⁷ EDELMAAN–MERGEL 2021.

Intelligencia Koalíció keretein belül lehetőségük van a szorosabb együttműködésre. A 1573/2020. (IX. 9.) Kormányhatározatban elfogadták a Mesterséges Intelligencia Stratégiát.²⁸

A mesterséges intelligencia (MI) az integratív megközelítés szerint „a számítástechnikai rendszerek azon képessége, hogy emberszerű intelligens viselkedést mutassanak, amelyet olyan alapvető kompetenciák jellemeznek, mint az észlelés, a megértés, a cselekvés és a tanulás”.²⁹ Ezek a technológiák alkalmasak arra, hogy a közigazgatásban csökkentsék az adminisztratív terheket, növeljék a folyamatok hatékonyságát, javítsák az erőforrások allokációját, hozzájáruljanak az adatbázisok célzottabb felhasználásához.³⁰ Az MI segítségével gyorsabbá és jobb minőségűvé tehető az elektronikus ügyintézéshez szükséges nyomtatványok feldolgozása, és képes hatékonyan támogatni a döntéshozatalt a beadott kérelmekről, mint azt a Hong Kong-i bevándorlási ügynökség példája is mutatja.³¹ A virtuális segédek (Siri, Alexa) az élet több területén teszik már könnyebbé és kényelmesebbé az életünket. A közigazgatásban alkalmazva őket a felhasználók számára idő takarítható meg, és még direkter, kétirányú interakciók válhatnak elérhetővé. Az ügyintézők felszabadult idejükben komplexebb kérdésekre adhatnak választ az állampolgároknak.³² Példák mutatják, hogy a hang szöveggé alakítására alkalmas eszközök alkalmazása során az orvosok 17, a nővérek munkaidejének 51%-a megspórolható.³³ Más tanulmányok felvetik, hogy a különböző adatvizualizációs technológiákkal és a nagyszámú adatokra építő előrejelzésekkel javítható a tömegközlekedés biztonsága, és kiválóan alkalmazhatók a bűnmegelőzési stratégiák kidolgozásában.³⁴

A blokklánc

A mesterséges intelligencia mellett a másik jelentős fejlesztési irány a blokklánc (*blockchain*), amely „olyan informatikai technikai megoldás, amely külső tekintély (felügyelet, hatóság) nélkül, egyenrangú szereplők között képes az adatok hitelességéről és a tranzakciók sorrendjéről konszenzust létrehozni”.³⁵ A blokklánc-technológia alkalmazása az adatfeldolgozás során erősítheti a harcot a korrupció ellen és növelheti az átláthatóságot, az adatbiztonság tekintetében elősegítheti az állampolgároknak a közügyekben való részvételét, illetve intézményi eljárásokban növelheti a hatékonyságot is.³⁶ A máltai Oktatási és Munkaügyi Minisztérium 2017-ben indított egy blokkláncalapú projektet (*Blockcerts*), amelynek célja a felsőfokú képzettségek hitelesítése. Előnye a rendszernek, hogy az állampolgárok jobban tudják ellenőrizni végzettségeiket, valamint kontrollálni

²⁸ Mesterséges Intelligencia Koalíció 2020.

²⁹ WIRTZ–WEYERER–GEYER 2019: 599.

³⁰ MEHR 2017.

³¹ CHUN 2008.

³² MEHR 2017.

³³ Accenture 2017.

³⁴ KOUZIOKAS 2017.

³⁵ VÁGUJHELYI 2017.

³⁶ DE MOURA – BRAUNER – JANISSEK-MUNIZ 2020.

tudják, hogy kikkel osztják meg az ezzel kapcsolatos személyes adataikat. A felsőfokú intézményeknek költségmegtakarítást jelent, mivel nem kell többek között a hivatalos bizonyítványmásolattal kapcsolatos igényekkel foglalkozniuk.³⁷ Svédországban olyan *pilotprojektek*³⁸ indítottak 2016-ban az ingatlan-adásvételi tranzakciókat övező bizalmatlanság kiküszöbölésére, amelynek a blokklánc és az okosszerződés³⁹ az alapja.

A digitális megoldások alkalmazásának lehetséges akadályai

Az előző alfejezetekben tárgyalt technológiák alkalmazása során a közigazgatásban számos nehézséggel kell megküzdeni. Kedvező potenciális hatásai mellett felhasználási korlátként jelentkeznek a felmerülő biztonsági dilemmák, a megfelelő minőségű adatok hiánya, a jelentős pénzügyi erőforrás igénye, illetve a technológia alkalmazásához szükséges szakemberek hiánya.⁴⁰ El kell oszlatni a közigazgatásban dolgozók azon aggodalmait is, hogy az új technológiák alkalmazása veszélyezteti munkahelyüket.⁴¹ A törvényhozóknak rendezniük kell a felelősség és a számonkérhetőség problémakörét, nem lehetnek jogbizonytalanságok olyan kérdésekben, hogy ki felelős jogilag a gépek/algorithmusok által meghozott döntésekért.⁴² Az utóbbi dilemmával találkozhatunk az önvezető gépjárművekkel kapcsolatban is. Az eddigi e-kormányzati intézkedések elterjesztésének sikerességét az alábbi tényezők nehezítették:⁴³

- a nem megfelelő vezetés (mint a téves priorizálás, a nem megfelelő jövőkép és tervezés);
- a finanszírozási korlátok (a fejlesztés, az implementáció, az üzemeltetés bármely szakaszában);
- a digitális megosztottság (például állampolgári érdektelenség a szolgáltatás használatára, bizonyos társadalmi csoportok korlátozott internet-hozzáférése);
- a szegényes koordináció (például a központi és területi kormányzati szervek között), intézményi és munkahelyi hajthatatlanság (mint a közigazgatási dolgozók ellenérzései, hiányos IKT-kompetenciái);
- a bizalom hiánya (például félelem a magánszféra kormányzati megsértésétől, akarattunk ellenére végzett megfigyelésektől), szegényes technikai tervezés; illetve
- maga a jogszabályi környezet.

Figyelmeztető jelnek kell tekintenünk, hogy a digitális transzformációhoz kapcsolódó projektek bukási aránya az üzleti világban is meghaladhatja a 85%-ot.⁴⁴ Mindemellett

³⁷ ALLESSIE–SOBOLEWSKI–VACCARI 2019.

³⁸ European Commission 2017: 26–30.

³⁹ Az okosszerződés „olyan program, amely a blokkláncban rejlő lehetőségeket kihasználva – a felek által rögzített feltételek megvalósulása esetén – biztosítja a szerződés automatikus teljesedését”. CSITEI 2019.

⁴⁰ WIRTZ–GEYER 2019.

⁴¹ WIRTZ–WEYERER–GEYER 2019.

⁴² WIRTZ–WEYERER–STURM 2020.

⁴³ European Commission 2008.

⁴⁴ WADE–SHAN 2020.

a világban szétnézve sikeresen levezényelt digitális átállással is találkozhatunk. Jó példaként érdemes tekintenünk Dániára és Észtországra. Az utóbbi ország példája azért is lehet lényeges a számunkra, mert hasonló történelmi transzformáción esett át az 1990-es években, mint Magyarország. 2022-es digitális gazdaság- és társadalomindexe alapján Észtország mutatta a legjobb teljesítményt a digitális közszolgáltatások dimenziójában az Európai Unió tagállamai között, míg Magyarország mindössze a 22. helyen szerepel a rangsorban.⁴⁵ Az észt eredmények köszönhetők az e-kormányzati kezdeményezések konzisztens végrehajtásának, a kedvező innovációs környezetnek, amelyben szoros rendszerszintű interakciók figyelhetők meg a fejlett piaci (telekommunikációs szektor, bank, kereskedelem) szereplők és a közigazgatás intézményei között, illetve a megfelelő finanszírozási forrásoknak. Ezekhez járul még hozzá kedvezően az ország innovációra vonatkozó hatékony közbeszerzési rendszere.⁴⁶ Dániában, az állami szektorban a folyamatos, egymásra épülő fejlesztési stratégiák szisztematikus megvalósításán keresztül érték el a kitűzött digitális célokat.⁴⁷ A dán Pénzügyminisztérium felelős az e-kormányzati fejlesztésekért, ugyanakkor az országra jellemző decentralizáció miatt a régiókra is jelentős szerep hárul, de mindeközben a fejlesztések tekintetében a szereplők közötti nagy fokú koordináció figyelhető meg. A digitális partnerség keretében a vállalati vezetők, a szakszervezetek, a kutatók, a civil szervezetek ajánlásokat fogalmazhatnak meg a dán digitális jövőkép érdekében.

Közösségi és hazai stratégiai dimenziók áttekintése

Az Európai Unió célkitűzései

Az államok egyéni törekvése mellett a közösségi fejlesztéspolitika jelenlegi ciklusában hangsúlyos helyen szerepel a digitális megoldások elterjesztése. 2020-ban fogadták el a második ötéves digitális stratégiát⁴⁸ három fő célkitűzéssel: 1. technológia az emberek szolgálatában; 2. méltányos és versenyképes gazdaság; valamint 3. nyílt, demokratikus és fenntartható társadalom. Konkrét formai kereteit a *Digitális iránytű: a digitális évtized európai módja*⁴⁹ című dokumentum tartalmazza, amely már konkrétan megjelöli a 2030-ra elérendő célindikátorokat:

- *készségfejlesztés*: a felnőtt népesség legalább 80%-a rendelkezzen az alapvető digitális készségekkel, és 20 millió IKT-szakembert kellene foglalkoztatni az EU-ban, emellett több nőnek kellene ilyen területen munkát vállalnia;
- *a vállalkozások digitális transzformációja*: a vállalkozások 75%-ának felhőalapú számítástechnikai szolgáltatásokat, nagy adathalmazokat és mesterséges

⁴⁵ European Commission 2022.

⁴⁶ KALVET 2012.

⁴⁷ SCUPOLA 2018.

⁴⁸ Európai Bizottság 2020.

⁴⁹ Európai Bizottság 2021.

intelligenciát kell igénybe vennie; az uniós kkv-k több mint 90%-ának el kell érnie legalább az alapszintű digitális intenzitást; az uniós unikornisok számának pedig meg kell duplázódnia;

- *biztonságos és fenntartható digitális infrastruktúrák*: minden uniós háztartásnak gigabitalapú konnektivitással kell rendelkeznie, és valamennyi lakott területet le kell fedni 5G-vel; az élvonalbeli és fenntartható félvezetők európai gyártásának a világtermelés 20%-át kell kitennie; 10 ezer klímasemleges, rendkívül biztonságos peremcsomópontot kell telepíteni az EU-ban; és Európának rendelkeznie kell az első kvantumszámítógépével;
- *közzolgáltatások*: valamennyi kulcsfontosságú közzolgáltatásnak online elérhetőnek kell lennie; minden polgár hozzá fog férni e-egészségügyi dokumentációjához; és a polgárok 80%-ának elektronikus személyazonossági megoldást kell használnia.

Magyarországi eszközrendszer

A közös európai célok teljesítésében való részvétel kihívást jelent Magyarország számára. A 2014-ben elfogadott *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020*⁵⁰ a digitális ökoszisztéma kiépítésének négy alapösszetevőjét határozza meg, építve a *Digitális Jólét Program 2.0-ra*.⁵¹ 1. digitális kompetenciák; 2. digitális gazdaság; és 3. digitális állam; illetve horizontális területként a 4. digitális infrastruktúra. E stratégiát váltotta fel a 2020-ban megjelent *Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2021–2030* partnerségi konzultációra bocsátott, nem végleges változata (NDS).⁵² Nem kisebb célkitűzést megfogalmazva, mint hogy a magyar digitális fejlettség 2025-re meghaladja az Európai Unió átlagát, s 2030-ra a tíz legjobban teljesítő tagállam között legyen megtalálható országunk. Az elektronikus közigazgatás kialakítása már az előző, 2014–2020-as fejlesztési ciklusban is kiemelt figyelmet kapott Magyarországon a Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Operatív Program⁵³ keretében. A jelenlegi fejlesztési ciklusban folytatódik a már megkezdett munka, cél a digitális szolgáltató közigazgatás megteremtése, amely partnerségre törekszik az ügyfélkapcsolatokban. Az eddig ismert tervek alapján a 2021–2027-es időszakra vonatkozóan a lakosság, a vállalatok és az állam digitális fejlesztési szükségletei integráltan, közös operatív programban jelennek meg, a Digitális Megújulás Operatív Program Pluszban⁵⁴ (DIMOP). A kapcsolódó partnerségi megállapodást a magyar kormány 2021. december 30-án benyújtotta, ugyanakkor a kézirat lezárásáig még nem írták alá. Négy prioritási tengelyt jelölnek ki a DIMOP keretében: 1. intelligensebb Magyarország; 2. hi-tech és zöld átállás; 3. Magyarország csatlakoztatva; 4. digitális állampolgárság. Ezek közül az első egyedi célkitűzése a digitális államkormányzás, amely a közigazgatás olyan digitális

⁵⁰ Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020 2014.

⁵¹ Magyarország Kormánya 2017.

⁵² Innovációs és Technológiai Minisztérium – Belügyminisztérium 2020.

⁵³ Magyarország Kormánya 2014.

⁵⁴ Lásd: www.palyazat.gov.hu/digitalis_megujulas_operativ_program_plusz.

továbbfejlesztési igényeit tartalmazza, mint a Központi Elektronikus Ügyintézési Szolgáltatás (KEÜSZ), a Szabályozott Elektronikus Ügyintézési Szolgáltatás (SZEÜSZ) és a Kormányzati Szolgáltatási Busz (KKSZB). Kiemelt figyelmet kapnak az olyan projektek a jövőben, amelyek a robotizáció, a mesterséges intelligencia és a mobiltechnológia felhasználásával javítják a közigazgatás és a szolgáltatások működését. A digitális okmányok tágabb felhasználási lehetőségeinek megteremtésével további szolgáltatások színvonala emelkedhetne. Szintén célként fogalmazódik meg az állam adatvagyonának további felhasználása innovatív digitális megoldásokkal. A harmadik tengely egyik lényeges eleme a gigabites internet elterjesztéséhez kapcsolódó infrastrukturális beruházások támogatása. A negyedik tengely pedig a digitális kompetenciák további fejlesztésére helyezi a hangsúlyt, hiszen a digitális szolgáltatások megfelelő felhasználása elképzelhetetlen megfelelő képességekkel rendelkező felhasználó nélkül.

Összegzés

A fejezetben bemutattuk a megatrendek fogalmi keretrendszerét, s kategorizáltuk a jövőnk s már a jelenünk szempontjából a legjellemzőbbeket. Az öt fő csoport közül részletesen foglalkoztunk a technológiai fejlődéssel. Itt állunk a digitális transzformáció kapujában. Mind a közösségi, mind a hazai fejlesztéspolitika kiemelt célként kezeli a digitális megoldások elterjesztését a jelenlegi ciklusban. Reményeink szerint sikerült igazolnunk, hogy a közigazgatás-fejlesztés szemszögéből is meghatározó megatrend a technológiai fejlődés. A közösségi és hazai fejlesztéspolitika célrendszere összhangban van a megismert megatrenddel, így az intervenciók nagyobb valószínűséggel képesek a beavatkozási terület problémáját kezelni. A globális és lokális folyamatok nem függetleníthetők, kölcsönösen hatnak egymásra. Láttuk, hogy a digitális átállást számos gátló tényező nehezítheti, amelyet a tervezés során érdemes időben feltárni. Mind a mesterséges intelligenciának, mind a blokkláncnak az alkalmazási területei bővíthetnek a közeljövőben, ugyanakkor érdemes előre tisztázni előnyeiket, hátrányaikat, kockázataikat és veszélyeiket.

Felhasznált irodalom

- Accenture (2017): Artificial Intelligence: Healthcare's New Nervous System. Online: www.accenture.com/t20170418T023052Z__w__/_au-en/_acnmedia/PDF-49/Accenture-Health-Artificial-Intelligence.pdf
- ALLESSIE, David – SOBOLEWSKI, Maciej – VACCARI, Lorenzino (2019): *Blockchain for Digital Government: An Assessment of Pioneering Implementations in Public Services*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/942739>
- BARANYAI GÁBOR – CSERNUS DÓRA Ildikó szerk. (2017): *A fenntartható fejlődés és az állam feladatai*. Budapest: Dialóg Campus.
- BERMAN, Saul J. (2012): Digital Transformation: Opportunities to Create New Business Models. *Strategy & Leadership*, 40(2), 16–24. Online: <https://doi.org/10.1108/10878571211209314>

- BOTTERILL, Linda Courtenay – HINDMOOR, Andrew (2012): Turtles all the way down: bounded rationality in an evidence-based age. *Policy Studies*, 33(5), 367–379. Online: <https://doi.org/10.1080/01442872.2011.626315>
- BUDAI Balázs – GERENCSÉR Balázs Szabolcs – VESZPRÉMI Bernadett (2018): *A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai*. Budapest: Dialóg Campus. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12629/web_PDF_IA10_A_digitalis_kor_hazai_kozigazgatasi_specifikumai.pdf?sequence=1
- CHUN, Andy Hon Wai (2008): An AI Framework for the Automatic Assessment of E-government Forms. *AI Magazin*, 29(1), 52–64.
- CSITEI Béla (2019): Okos szerződések. *Opuscula Civilia*. [H. n.]: Nemzeti Közszerződések Egyetem. Online: https://antk.uni-nke.hu/document/akk-copy-uni-nke-hu/Opuscula_Civilia_2019_Csitei_Bela.pdf
- DATTA, Pratim – WALKER, Laurie – AMARILLI, Fabrizio (2020): Digital Transformation: Learning from Italy's Public Administration. *Journal of Information Technology Teaching Cases*, 10(2), 54–71. Online: <https://doi.org/10.1177/2043886920910437>
- DE MOURA, Luzia Menegotto Frick – BRAUNER, Daniela Francisco – JANISSEK-MUNIZ, Raquel (2020): Blockchain e a Perspectiva Tecnológica para a Administração Pública: Uma Revisão Sistemática. *Revista de Administração Contemporânea*, 24(3), 259–274. Online: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2020190171>
- EBERT, Christof – DUARTE, Carlos Henrique C. (2018): Digital Transformation. *IEEE Software*, 35(4), 16–21. Online: <https://doi.org/10.1109/ms.2018.2801537>
- EDELMANN, Noella – MERGEL, Ines (2021): Co-Production of Digital Public Services in Austrian Public Administrations. *Administrative Sciences*, 11(1), 22. Online: <https://doi.org/10.3390/admsci11010022>
- Európai Bizottság (2020): *Európa digitális jövőjének megtervezése*. COM(2020) 67 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52020DC0067>
- Európai Bizottság (2021): *Digitális iránytű 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja*. COM(2021) 118 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>
- European Commission (2008): *Breaking Barriers to eGovernment: Overcoming Obstacles to Improving European Public Services*. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2a1d84df-f233-440c-a8c6-d17795c70d5f#>
- European Commission (2018): *Megatrends Hub explore the new website*. Online: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/megatrends-hub-explore-website-14-pages_en
- European Commission (2022): *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022. Digital public services*. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022>
- European Environment Agency (2015): *The European Environment State and Outlook 2015. Assessment of Global Megatrends*. Copenhagen.
- FLETCHER, Gordon – GRIFFITHS, Marie (2020): Digital transformation during a lockdown. *International Journal of Information Management*, 55, 102185.
- GONG, Cheng – RIBIERE, Vincent (2021): Developing a unified definition of digital transformation. *Technovation*, 102, 102217. Online: <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2020.102217>
- GONG, Yiwei – YANG, Jun – SHI, Xiaojie (2020): Towards a Comprehensive Understanding of Digital Transformation in Government: Analysis of Flexibility and Enterprise Architecture. *Government Information Quarterly*, 37(3), 101487.

- Innovációs és Technológiai Minisztérium – Belügyminisztérium (2020): *Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2021–2030. Partnerségi konzultációra bocsátott, nem végleges változat*. Online: <https://2015-2019.kormany.hu/download/f/58/d1000/NDS.pdf>
- JEFLEA, Florin Victor et al. (2022): Societal Technological Megatrends: A Bibliometric Analysis from 1982 to 2021. *Sustainability*, 14(3), 1543. Online: <https://doi.org/10.3390/su14031543>
- KAISER Tamás (2022): Komplex problémák és narratívák – A területi egyenlőtlenségek értelmezési keretei az Egyesült Királyságban. In KOLTAI András – GELLÉR Balázs (szerk.): *Jó kormányzás és büntetőjog. Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára*. Budapest: Ludovika, 321–336.
- KALVET, Tarmo (2012): Innovation: A Factor Explaining E-government Success in Estonia. *Electronic Government, an International Journal*, 9(2), 142–157.
- KEREKES Sándor (2018): Kergetjük a lehetetlent. *Magyar Minőség*, 27(3), 5–13. Online: https://iask.hu/wp-content/uploads/2002/07/2018_03_mm.pdf?x51955
- KOUZIOKAS, Georgios N. (2017): The Application of Artificial Intelligence in Public Administration for Forecasting High Crime Risk Transportation Areas in Urban Environment. *Transportation Research Procedia*, 24, 467–473.
- KOVÁCS Olivér (2017): Az ipar 4.0 komplexitása – I. *Közgazdasági Szemle*, 64(7–8), 823–851.
- KPMG (2014): *Future State 2030. The Global Megatrends Shaping Governments*. Online: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2014/02/future-state-2030-v3.pdf>
- Magyarország Kormánya (2017): *A Digitális Jólét Program 2.0*. Online: <https://digitalisjolet-program.hu/files/58/f4/58f45e44c4ebd9e53f82f56d5f44c824.pdf>
- Magyarország Kormánya (2014): *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014–2020*. Online: www.palyazat.gov.hu/node/56576#
- MALIK, Radosław – JANOWSKA, Anna Anetta (2018): Megatrends and their Use in Economic Analyses of Contemporary Challenges in the World Economy. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 523, 209–220.
- MEHR, Hila (2017): *Artificial Intelligence for Citizen Services and Government*. Ash Center for Democratic Governance and Innovation. Online: https://ash.harvard.edu/files/ash/files/artificial_intelligence_for_citizen_services.pdf
- MERGEL, Ines – EDELMANN, Noella – HAUG, Nathalie (2019): Defining Digital Transformation: Results from Expert Interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385.
- Mesterséges Intelligencia Koalíció (2020): *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030*. Online: <https://ai-hungary.com/api/v1/companies/15/files/137203/view>
- NAISBITT, John (1986): *Megatrends. Ten New Directions Transforming Our Lives*. [H. n.]: Warner Books.
- Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020* (2014). Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunikációs%20Stratégia%202014-2020.pdf>
- OECD (2019): *Good Governance for Critical Infrastructure Resilience*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://dx.doi.org/10.1787/02f0e5a0-en>
- RITTEL, Horst W. J. – WEBBER, Melvin M. (1973): Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- SANDERSON, Ian (2002): Evaluation, Policy Learning and Evidence-based Policy Making. *Public Administration*, 80(1), 1–22.
- SCUPOLA, Ada (2018): Digital Transformation of Public Administration Services in Denmark: A Process Tracing Case Study. *Nordic and Baltic Journal of Information and Communications Technologies*, 2018(1), 261–284.

- STÖRMER, Eckhard et al. (2020): Foresight–Using Science and Evidence to Anticipate and Shape the Future. In SUCHA, Vladimir – SIENKIEWICZ, Marta (szerk.): *Science for Policy Handbook*. [H. n.]: Elsevier. 128–142.
- TALEB, Nassim Nicholas (2012): *A fekete hattyú avagy a legváratlanabb hatás*. Budapest: Gondolat.
- TRUMP, D. Benjamin – LINKOV, Igor – HYNES, William (2020): Combine Resilience and Efficiency in post-Covid Societies. *Nature*, 588(7837), 220. Online: <https://doi.org/10.1038/d41586-020-03482-z>
- VÁGUJHELYI Ferenc (2017): Blockchain a közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 10(3), 64–70.
- WADE, Michael – SHAN, Jialu (2020): Covid-19 Has Accelerated Digital Transformation, but May Have Made it Harder Not Easier. *MIS Quarterly Executive*, 19(3), 213–220.
- WIRTZ, Bernd W.– WEYERER, Jan C. – GEYER, Carolin (2019): Artificial Intelligence and the Public Sector – Applications and Challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596–615. Online: <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>
- WIRTZ, Bernd W.– WEYERER, Jan C. – STURM, Benjamin J. (2020): The Dark Sides of Artificial Intelligence: An Integrated AI Governance Framework for Public Administration. *International Journal of Public Administration*, 43(9), 818–829. Online: <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1749851>

Vákát

II. A közigazgatási ügyintézés interakciós modellje

(*Demeter Endre*)

A közigazgatási ügyintézés trendjei és vizsgálata

A magyar közigazgatás az utóbbi évtizedben jelentős átalakuláson megy keresztül, amelynek során centralizált, erős állami szerepfelfogásra épülő rendszer formálódott.¹ Átszervezték a területi és központi közigazgatás szervezeti és intézményrendszerét, míg az ügyfélszolgáltatások szempontjából kiépítették az egész országot lefedő Kormányablak-hálózatot, valamint kialakították az online közigazgatási ügyintézés jogi² és infrastrukturális kereteit. A közigazgatás digitalizálása olyan világtrend, amely alól egyetlen ország sem vonhatja ki magát anélkül, hogy gazdasága, vállalkozásai jelentős versenyhátrányt ne szenvednének. Ennek megfelelően a 2014–2020-as tervezési időszak fejlesztési háttéréül szolgáló Közigazgatás- és Közszolgáltat-fejlesztési Stratégia is rögzíti, hogy „a közigazgatásra a versenyszféra szereplői mellett, a versenyképesség aktív alakítójaként kell gondolni”.³ A stratégia céljai között szerepel a közszolgáltatások ügyfélközpontúságának előremozdítása, illetve a lakosság közigazgatásba vetett bizalmának növelése. Ennek keretén belül érdemes értelmezni azt a megállapítást, hogy a közigazgatásnak az információs társadalom kívánalmaihoz szükséges idomulnia.⁴ Az idomulás elsődlegesen technológiavezérelt, a közigazgatás esetében jellemzően követő jellegű, azaz a más szektorokban (banki, közüzemi, távközlési stb.) az ügyintézés digitalizációja során sikeresnek bizonyuló megoldások átvétele, adaptációja a jellemzője. Ennek megfelelően a közigazgatás digitális átalakulása során számos új ügyintézési csatornát (online felületek, mobilapplikációk, chatbotok stb.), illetve kényelmi megoldást (automatikus SMS- és e-mail-értesítések, online fizetési megoldások, internetalapú időpontfoglalás stb.) fejlesztenek (ki), és ezek a mindennapok részévé válnak. Ezeknek a megoldásoknak az értékelésében jelentős tényező a (költség- és idő-) hatékonyság, valamint a hozzáférés és az elérés dimenziói, azaz hogy bármit bárhol bármikor el lehessen intézni.

De a közigazgatás idomulását az információs társadalom kívánalmaihoz nem redukálhatjuk pusztán az e-közigazgatás technológiai értelemben vett kiépülésére – legalább ilyen fontos a társadalmi aspektus, azaz a digitális egyenlőtlenség:⁵ az internetalapú technológiai újítások és fejlesztések használatbavételéhez nélkülözhetetlen kompetenciák megléte (mind ügyfél-, mind ügyintézői oldalon), motivációk és társadalmi gyakorlatok, kik számára teszik lehetővé a fejlesztések használatbavételét, és kiket zárnak el. Különösen fontos, hogy azokat, akik a digitális szakadékon⁶ túl rekedtek, illetve

¹ BALÁZS 2016.

² Kiemelkedik a 2015. évi CCXXII. törvény.

³ Miniszterelnökség 2015: 6.

⁴ BUDAI–GERENCSÉR–VESZPRÉMI 2018.

⁵ FEHÉRVÁRI 2017.

⁶ SZARVÁK 2004.

akiknek magas a belépési küszöbe⁷ (nincsenek birtokában a szükséges eszközöknek, a rendszerek használatának megtanulása túl sok fáradságot igényelne stb.) nem lehet kizárni a közigazgatási ügyintézésből. Ez egyben azt is jelenti, hogy a digitális átalakulás, az elektronikus megoldások és lehetőségek használata nem automatikus, a társadalom és a gazdaság szereplői eltérő ütemben és motivációk – netán kényszerek – mentén kapcsolódnak hozzá, ezért a folyamat részletes vizsgálata szükségszerű annak érdekében, hogy a bevezetendő újítások és fejlesztések elterjedésének üteme, beválása, hatékonyságnövelő hatásai megismerhetők legyenek.

A fentiekhez kapcsolódóan a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen (NKE) 2017-től kezdődően egyre több empirikus adatfelvétel célozta a közigazgatásban végbemenő trendek és folyamatok feltárását és megismerését. Ebben a munkában a kötet számos szerzője tevékenyen részt vett. Jelen fejezetben arra vállalkozom, hogy az elmúlt évek során a témában megvalósított kvantitatív és kvalitatív kutatásainkat egységes elméleti keretbe ágyazzam. Az erről való gondolkozás segítségünkre van a közigazgatás vizsgálati dimenzióinak rendszerezésében, az egyes dimenziók összefüggéseinek megértésében, ami egyaránt hasznos az eredmények értelmezésekor, valamint a jelenségek és folyamatok közötti szinergiák leírásában. Ennek érdekében szükséges olyan elméleti keretet lefektetni, amely a közigazgatási ügyintézés heterogén világát – ideértve többek között az ügyek, az ügyfelek, az ügyintézési csatornák sokféleségét is – képes egységesen kezelni.

Munkánk kezdetekor, 2016-ban a kutatási kérdéseink a közigazgatással való elégedettség köré szerveződtek, majd egyre inkább a közigazgatási ügyintézésel való elégedettség befolyásoló tényezők feltárása felé mozdultunk el. Az elégedettség kapcsán kiemelten kezeltük a következő *stakeholder* csoportokat: lakosság, gazdálkodó szervezetek, állami szervezetek és a közigazgatás munkatársai (különösen az ügyintézők és a vezetők). Ezzel párhuzamosan érdeklődésünk homlokterébe került az ügyintézési csatornaválasztás és -használat, amely számos kutatási területet nyitott meg, ilyen az online csatornahasználatot elősegítő és gátló tényezők feltérképezése, az ezek mögött meghúzódó lakossági attitűdök vagy a különböző ügyintézési csatornákhöz kapcsolódó igazgatási és ügyfél-költségek, valamint -terhek kérdésköre. Végző soron megállapíthatjuk, hogy kutatásaink az államigazgatás és az ügyfelek kapcsolatba kerülésének mikéntjét és az azt befolyásoló tényezőket vizsgálják, fő vizsgálati fókuszként kiemelve az ügyfél-elégedettséget, azaz az ügyek sikeres elintézését. Ennek megfelelően elméleti modellünk középpontjába is ezt érdemes állítani, ami összecseng a szolgáltató állam és az ügyfélközpontú közigazgatás sokat emlegetett ethoszával.⁸

Az állampolgárok és a szervezetek az állam által meghatározott kötelezettségeik teljesítése vagy jogaik érvényesítése során és/vagy ahhoz kapcsolódóan (például tájékozódás, engedélyek beszerzése, az ügymenet nyomon követése) kerülnek kapcsolatba a közigazgatással, válnak ügyfélle. Erre a kapcsolódásra – kutatásaink során – olyan kommunikációs helyzetként tekintünk, amelynek sikerességéről akkor beszélhetünk, ha az az előre szabályozott folyamatok között az ügyfél szempontjából eredményesen

⁷ DEMETER–PETÉNYI 2017. 152–154.

⁸ KIS 2021.

(az ügyfél által megkívánt célállapotnak megfelelően), a közigazgatás szempontjából jogszabályszerűen záródik le. Azaz az ügyintézés során adott probléma megoldása a cél, amihez elengedhetetlen a kommunikációs ágensek (ügyintéző, ügyfél) aktív közreműködése, azaz a kétirányú kommunikáció. Ennek megfelelően a közigazgatási ügyintézés kommunikációs helyzete megfelel az interakció Buda Béla⁹ szerinti főbb ismérveinek: kölcsönhatás, megfelelő viszontválasz, a kommunikációs csatornák működésén túlmutató cselekvéses megnyilvánulások.

A fentiek alapján a közigazgatási ügyintézés vizsgálatakor, folyamatainak megragadásakor érdemes a kommunikációelméleti megközelítéseket használni, és az ügyfél-ügyintéző relációt központi elemként kezelni. Erre alapozva olyan modellhez jutunk, amely a közigazgatási ügyintézés folyamatának lecsupaszított vázát adja, és segítségével értelmezhetővé válnak a közigazgatási ügyintézők általános és az egyes ügyintézők speciális jellemvonásai. Továbbá a modell jellegéből fakadóan lehetőséget kínál az ügyintézési folyamat nehézségeinek feltárására, a beavatkozási pontok megtalálására, az ügyintézési csatornák használati költségeinek összehasonlítására vagy az egyes fejlesztések hatékonyságának értékelésére.

A modellalkotás során elsődlegesen Shannon és Weaver híradástechnikai modelljére,¹⁰ valamint a Horányi Özséb-féle participációs iskola¹¹ fogalomkészletére támaszkodunk. Ezen elméleti modellekre építve (több esetben a közigazgatás nyelvezetéhez igazítva) vállalkozunk arra, hogy átfogó képet rajzoljunk fel a közigazgatási ügyintézés folyamatáról, valamint ennek segítségével azonosítsuk a kommunikáció (azaz az ügyintézés) sikerességét és a közigazgatási ügyintézéssel való elégedettséget befolyásoló tényezőket.

A modell bemutatása során először a közigazgatási ügyintézés résztvevőit, ágenseit mutatjuk be, akik között létrejön a kommunikációs helyzet. Majd eme kommunikációs helyzet létrejöttének feltételeit (például szükséges tájékozottság) vesszük górcső alá, megvilágítva, hogy honnan származik a kommunikációs folyamat elindításához és fenntartásához szükséges motivációja, akarata, bevonódottsága az ágenseknek. Ezt követően a közigazgatási folyamat egyes kommunikációs lépéseit tekintjük át, elidőzve a csatornaválasztás és -használat nehézségeinél, valamint a csatornák jellemzőinél. A folyamat lehetséges befejezéseinek vizsgálatát követően az elégedettség és a sikeresség témakörét fejtjük ki.

A közigazgatási ügyintézés interakciós modelljének ágensei

A Horányi Özséb-féle participációs iskola a kommunikációra mint a problémás helyzeteket felismerő és közösen megoldó ágensek közötti információáramlásra tekint. Ezek az ágensek nem feltétlenül személyek, a meghatározás szerint minden olyan rendszer, amely problémát (vagy konfliktust/feladatot) old meg, ágensnek tekinthető. Ennek

⁹ BUDA 1986: 23.

¹⁰ WEAVER 1977.

¹¹ HORÁNYI 1999.

megfelelően ágensnek, azaz ügyféloldali cselekvőnek tekinthetjük a természetes személyeket (állampolgárok), a szervezeteket (például a for- és a nonprofit szervezetek), akik kötelezettségeik teljesítése vagy jogaik érvényesítése során kerülnek kapcsolatba a közigazgatással. De a közigazgatási ügyintézés lehetőséget kínál (szabályozott módon) arra is, hogy ágensként lépjenek fel meghatalmazottak (például szívességi alapon) vagy közvetítők (mint ügyvédek, könyvelők).

A közigazgatás digitalizálásával párhuzamosan az ügyintézői ágensek köre jelentős bővülésen megy keresztül. A döntéseket/határozatokat hozó ügyintézőkön és adminisztratív munkatársakon túl egyre nagyobb teret kapnak a tájékoztató felületek, az ügyintézést támogató chatbotok, robotok vagy az automatikus döntéshozó algoritmusok. Meglátásunk szerint a jövő kutatási irányainak, témáinak ezekre is reagálni kell. Ennek ellenére az alábbiakban bemutatott, a közigazgatási ügyintézés átfogó kommunikációs modelljének felrajzolása szerint ezeket a leágazásokat csak érzékeltetjük. A modell könnyű értelmezhetősége miatt a klasszikus ügyfél- és ügyintézői helyzetből indulunk ki a továbbiakban.

A participációs iskola másik kulcsfogalma a probléma, amelynek jellemzője, hogy elkülöníthető két állapot: a fennálló (kommunikációt megelőző) és a kívánatos (kommunikáció által elérendő) állapot, amely utóbbi (csak) az ágensek interakcióba lépésével valósulhat meg. Ez a zárójeles „csak” a közigazgatási ügyintézés esetében mindenképpen elengedhetetlen kitétel, hiszen arra az alternatívánélküliségre hívja fel a figyelmet, amely jól megragadható az állami nyilvántartásokba való bekerülés és az ezekhez kapcsolódó jogok létrejötte esetében (okmányügyek, ingatlan-nyilvántartás, engedélyköteles tevékenységek folytatása stb.).

Érdemes kiemelni a participációs iskola további, az elérendő állapothoz kapcsolódó megfontolásait is, különösen az ágensek szerinti elérendő állapot(ok) azonosságát. Ezek gyakorlatilag játékelméleti problémákhoz vezetnek annak függvényében, hogy a különböző elérendő állapotok az ágensek számára mekkora nyereséget vagy veszteséget jelentenek. Mindenesetre megállapítható, hogy ha a kommunikációs modellben az elérendő állapotok között nincs azonosság, az szükségszerűen konfliktushoz vezet az ágensek között, és az elérendő állapot (és annak elérési útja) is beemelődik a kommunikáció folyamatába. A közigazgatási ügyintézés esetében ennek egyik iskolapéldája, ha az ügyfél problémáját (például egy engedély kiállítását) nem lehet a jogszabályi keretek között megtenni. Ilyenkor előfordulhat, hogy a közigazgatási ügyintézés céljával – azaz az elérendő állapottal – kapcsolatos interakció során a közigazgatás-oldali résztvevő integritása veszélybe kerül, magyaráz megpróbálják megvesztegetni (csak zárójelesen tesszük hozzá, hogy az elérendő állapotok különbözőségét az ügyintézői oldal szándékosan is előidézheti, kialakítva a megvesztegetés szituációját). A fenti példa reményeink szerint jól érzékelteti, hogy az interakcióban részt vevők (ráérő kisnyugdíjas – túlhajsztolt nagyvállalkozó vagy befolyásolható hús-vér ügyintéző – automatikus döntésre képes algoritmus) elérendő állapotai, és ennek megfelelően motivációi, eszközrendszere, kompetenciái, információs szintje eltérő és külön-külön vizsgálandó.

Amennyiben nincs konfliktus, hanem a résztvevők között érzékenységi viszony áll fenn, akkor a kommunikációs helyzetre – így a közigazgatási ügyintézésre is – mint feladatra tekinthetünk, amelyet előre meghatározott lépéssorként kell végrehajtani, és amelynek

célja az ügyintézés sikeres – céloknak megfelelő – lezárása. A fentiekből következően sikeresnek a közigazgatási ügyintézés egyrészt akkor tekinthető, ha az elért állapot az ágensek számára elfogadható, illetve ha a felek megelégedettsége mellett zárul, jogszabályszerűen, költséghatékonyan, kellemes ügyfélélmény mellett stb. valósul meg. A feladat végrehajtása során döntő az ágensek közötti cselekvő együttműködés, amelynek során mindkét fél erőforrásokat (primer szinten: idő, pénz) fordít a közigazgatási ügyintézés sikeres megvalósítására. Az egyszerűség kedvéért modellalkotásunknak is ez a kiindulópontja.

A kiindulópontokon túl az interakció sikerességét – azaz a feladatmegoldást – számos további tényező is jelentősen befolyásolja, elsődlegesen a kommunikáció minősége és tartalmi megfelelősége, amelyek jelentős mértékben az ágensek felkészültségén múlnak, azaz hogy a problémamegoldáshoz releváns ismeretek és készségek szükség esetén mozgósíthatók-e. A közigazgatási ügyintézés esetében a mozgósítandó készségek és ismeretek egyre inkább a digitális kompetenciákkal függenek össze az e-közigazgatás kiépülésének köszönhetően.

A participációs iskola az ágens- és problémaalapú megközelítésen túl további jellemzőkkel támogatja a modellalkotást azáltal, hogy fókuszba helyezi az ágensek esetében a kommunikációhoz (kommunikációs csatornához) való hozzáférhetőség, valamint a kommunikációs feszültség problémáját. Azaz nem tételezi azt, hogy az interakciós helyzet automatikusan létrejön, illetve fennmarad, ennek feltétele a (különböző ismérvekkel rendelkező) kommunikációs csatorna rendelkezésre állása és az ágensek azon szándéka, hogy a problémát meg akarják oldani, azaz kellően „feszültek” legyenek a kommunikáció megkezdéséhez, fenntartásához. Ez utóbbira a modellben – a számunkra található kifejezésnek tűnő – cselekvési feszültségként fogunk hivatkozni.

A fentiek mellett fontos kitérnünk arra is, hogy a kutatásaink homlokterébe tartozó elégedettség kérdésköre szintén kapcsolódik az ágensekhez, azok egyedi jellemzőihez kötődik. Azaz az ő (értsd: hús-vér ágensek) sikerkritériumaikon és percepcióikon múlik, hogy mennyire elégedettek a közigazgatási ügyintézéssel, azaz ennek kapcsán sok esetben attitűdöket, benyomásokat kell vizsgálnunk. Azaz hiába nominálisan magas az online ügyintézéshez képest a személyes ügyintézés költsége, ha ennek megítélése az ügyfél percepcióján múlik (például az utazási költséggel nem számol, hiszen amúgy is be kellett mennie a városba).

A közigazgatási ügyintézés átfogó kommunikációs modellje – az ügy indítása

A kommunikációs helyzetekhez szükséges legalább két szereplő, az üzenetet adó és a vevő ágens. Amennyiben kétirányú kommunikációról beszélünk, az adó és a vevő szerepe időről időre felcserélődik, ez az interakció alapfeltétele. Kommunikációs szempontból a közigazgatási ügyintézés esetében többek között azért kell szabályozott folyamatról beszélnünk, mert a szerepek felcserélődése (optimálisan) nem spontán, hanem – jogszabályi, eljárásrendi – kényszerek, egymásutániságok jellemzik. A kényszerek kiterjednek a kommunikáció formátumára (például űrlapok), tartalmára (közlendő adatok),

a válaszgyorsaságra (előírt határidők), vagy akár olyan verbális, illetve nonverbális tényezőkre, mint a stílus vagy a megjelenés.

A közigazgatási ügyintézés sikerességét (azaz az ágensek célélérését) befolyásoló tényezők számbavétele során – a fentiekkel összhangban – ki kell emelnünk a folyamat szabályozottságának ismeretét, illetve ezen ismeretek megszerzésének képességét. Ezek az ismeretek és képességek ügyféloldalon szembeötlően nagy különbségekkel jellemezhetők, de ügyintézői oldalon is vizsgálándók, mivel az ügy sikerességére gyakorolt hatásuk jelentős lehet a speciális élethelyzetű ügyfelek komplexebb ügyeinek esetében. Ezért önmagukban is vizsgálatra érdemesek a(z egyes) közigazgatási ügyekkel kapcsolatos tájékoztatói lehetőségek és azok tartama az ügyintézés teljes folyamatában az ügyindítástól annak befejezéséig.

Az ügyfélnek a tájékoztódás során információhoz kell jutnia arról, hogyan, miként, kihez fordulva (ki a kommunikáció címzettje), milyen dokumentumokat elkészítve kell az ügyet elindítani és sikeresen lebonyolítani – ennek alapján a tájékoztódásra tekinthetünk mint az ügyintézést megelőző kommunikációs helyzetre. A tájékoztódás részének tekinthető annak a felmérése is, hogy milyen következményekkel jár az ügy el nem intézése, azaz hogy miért és mikorra kell elintézni az ügyet.

Az ügyfelek esetében az ügyintézés és a tájékoztódás mikéntjével kapcsolatos információknak (*know how*-nak) alapvetően három forrását érdemes megkülönböztetni: saját tapasztalat, ismeretségi háló, közigazgatás. Azaz az előzetes sikeres ügyintézési tapasztalatok, az átlátható, formalizált, sablonizált és központosított ügyintézési csatornák alapvetően képesek az ügyfelek saját sikeres tapasztalatai révén a jövőbeli ügyintézések sikerességét is elősegíteni. Ehhez hasonlatos működési mechanizmus rejlik abban is, amikor az ügyfelek társas környezetükben azokhoz fordulnak, akik az ügyintézésekben járatosabbak, netán professzionálisan is tudják őket segíteni (ügyvédek, könyvelők).

A közigazgatás tájékoztató felületeinek szerepe is kiemelkedő, amelyek esetében alapértelmezettnek tekinthető az információk megbízhatósága, ugyanakkor vizsgálándónak azok érthetősége és hozzáférhetősége (fellelhetősége) az ügyfelek által. Olyan tájékoztatói csatornákra kell itt gondolni, mint a személyesen vagy telefonon elérhető ügyintézők vagy a különböző e-ügyintézési portálok tájékoztató felületei. Külön érdemes foglalkozni a közigazgatástól érkező felszólításokkal, amelyek egyben bevonási kísérletnek is tekinthetők az ügyintézési – modellünk értelmében az interakciós – folyamatba, mivel e felszólítások érthetősége, illetve hatása a cselekvési feszültség elérésében kiemelkedően fontosnak tűnik.

Az ügyintézők esetében a közigazgatási ügyintézés menetével összefüggő információforrás a képzések során megszerzett tudás és képességek (ideértve a megfelelő jogforrások megtalálásának és értelmezésének képességét), a munkavégzés során megszerzett saját tapasztalat, valamint a közigazgatási rendszer által nyújtott egyéb támogató lehetőségek (közvetlen kollégák és vezetők, hozzáférhető ügyleírások, tudástárak). Mivel az ügyfél számára optimálisan az ügyintéző tudása is hozzáférhető, ezért lényegi – vizsgálándó – kérdés az is, hogy az ügyintéző (illetve a közigazgatás) miként, milyen hatékonysággal képes átadni az ügyintézés menetével összefüggő információkat az ügyfél számára.

A közigazgatás interakciós modellje szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy miként indul el a közigazgatási ügyintézés, azaz a kommunikációs folyamat. Ebben központi szerep jut az ügyfélre rótt kötelezettségek jogszabályból fakadó kényszerítő erejének, abban az esetben is, ha valamilyen ügye vagy kötelezettsége keletkezik, és erről a közigazgatás tájékoztatja (felszólítja), és abban az esetben is, ha az ügyfél szükségleteiből fakad az ügyintézés (például engedélyeztetés). Ezt követően az ügyfélnek meg kell határozni, hogy mi számára az ügy – mint probléma – kedvező kimenetele, azaz az elérendő állapot. Modellünkben az ügy megkezdéséhez az kell, hogy az ügyfél az ügy megkezdését kellően sürgetőnek érezze, azaz el kell érnie a *cselekvési feszültséget* – erre az interakciós modellekben mint a kommunikációhoz szükséges érzelmi szint (bevonódás) kialakulására hivatkoznak. Fontos visszautalni arra, hogy a cselekvés/kommunikáció/közigazgatási ügyintézés megkezdéséhez kellő *cselekvési kompetenciára* is szükség van, ennek komponensei: a kellő tájékozottság és a közigazgatással való kommunikáció olyan képessége, mint az ügyindítás vagy a határozatok értelmezése, illetve a rálátás a köztes lépésekre, és azok megértése.

Amennyiben nem elég magas a cselekvési feszültség szintje, úgy a potenciális ügyfél nem kezdi meg az ügyintézt. A feszültségi szint növelésére a közigazgatásnak is vannak eszközei, ilyen például a határidők, a szankciók alkalmazásának kilátásba helyezése, a késedelmi díjak stb. Ez egyben azt is jelenti, hogy modellünkhöz illeszthető az is, ha a közigazgatási ügyintézt a „hivatal” kezdeményezi, és felszólítást küld az állampolgár számára, kiváltva a cselekvési feszültséget. Illetve érdemes vizsgálni azt is, hogy ezeknek a feszültségkeltő technikáknak milyen hatékonysága van, esetleg kontraproduktívvá válnak-e.

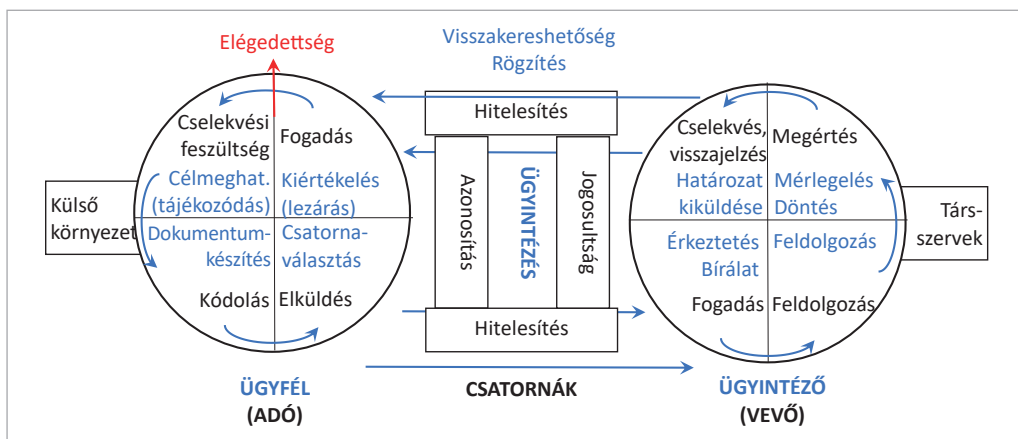
Modellünk szerint a feszültség nemcsak túl alacsony lehet, hanem túl magas is, azaz muszáj mihamarabb, a siker nagy valószínűségével elintézni az ügyet. Ennek hátterében állhat a tájékoztatlanság és/vagy a kompetenciahiány, illetve az ügyintézés vélt vagy valós időbeli ráfordítási igénye (ügyfélteher). Ebben az esetben az ügyfél külső segítség igénybevételére kényszerülhet, amelynek során nála járatosabb, kompetensebb személyt bíz meg. Példa lehet erre a meghatalmazással eljáró rokon, ismerős vagy a speciális ügyintézési tudással rendelkező könyvelő, ügyvéd. Előbbi csoportnak különösen a digitális kompetenciákat igénylő vagy a helyben nem elintézhető személyes jelenlétet igénylő ügyintézések esetén van nagy jelentősége, míg az utóbbi specialistákból, közvetítőkből álló csoport a közigazgatási ügyintézés hatékonysága és versenyképessége kapcsán kap nagy jelentőséget.

A cselekvési feszültség szintjében a szubjektív tényezőknek kiemelkedően nagy szerepük van, például egy lejáró jogosítvány meghosszabbítása nyilvánvalóan sokkal fontosabb, sürgetőbb egy hivatásos sofőrnek, mint annak, aki a jogosítvány megszerzését követően soha nem ült még volán mögé. Fontosak még a különböző életesemények, élethelyzetek (mint a családalapítás, a nyugdíjba vonulás), amelyek egyfelől prioritássá teszik bizonyos ügyek elintézését, míg más ügyekre kevesebb erőforrás juthat. De van olyan élethelyzet is (például a külföldi tartózkodás), amely nagyobb erőforrásigényt jelent(het) az ügyintézés során, amely erőforrás-ráfordítás biztosításához nagyobb cselekvési feszültségi szint szükséges. Ezek az egyéni élethelyzetben, erőforrás-ráfordítási

képességben rejlő különbségek elvezetnek az atipikus ügyféligenyekhez, amelyek alapvetően befolyásolják a közigazgatási ügyintézés megvalósulását, és ezzel összefüggésben ennek vizsgálatát figyelembe véve az atipikus ügyfélcsoportok cselekvési kompetenciáit, nehézségeit (hozzáférhetőségi, megértési, feldolgozási stb.) is.

Modellünkben az ügyfelek cselekvési feszültsége az, amely működésbe hozza a közigazgatási ügyintézés folyamatát, amelyet az 1. ábrán mutatunk be. Éppen ezért javasolt az ábrát a cselekvési feszültségtől mint kiindulóponttól felfejteni, nem feledve a modell ciklikusságát, illetve hogy a közigazgatási ügyintézés a folyamat más pontján is elkezdődhet (például az ügyintéző által kiküldött felszólítással).

Az ügyindítási hajlandóságot követően azonosítani kell az ügy típusát (okmánycsere, igazoló dokumentumok benyújtása, engedély megszerzése, nyilvántartásba vétel elintézése stb.). Ennek ismeretében lehet kiválasztani az adekvát közigazgatási ügyintézőt mint szabályozott kommunikációs folyamatot, amelynek során interakcióba lépnek az aktorok a választott csatornán keresztül.



1. ábra: A közigazgatási ügyintézés átfogó kommunikációs modellje

Forrás: a szerző szerkesztése

A közigazgatási ügyintézés átfogó kommunikációs modellje – a csatornaválasztás

A modell alapján a csatornaválasztás a következő vizsgálandó mozzanat a közigazgatási ügyintézés folyamatában. A választható – adott közigazgatási ügy esetében használható – ügyintézési csatornák esetében meg kell különböztetni azokat a csatornákat, amelyeken keresztül a teljes ügymenet végigvihető, illetve azokat, amelyek esetében csak egy-egy részmozzanat lehetséges, mint a tájékoztató vagy az ügyindítás. Ez utóbbi kiemelt jelentőségű az e-ügyintézés kiépülése szempontjából, mivel a 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól előírja, hogy 2016-tól minden közigazgatási ügyintézés esetében

biztosítani kell az ügyintézés online csatornán keresztüli megkezdhetőségét. Ugyanakkor a jogszabályi keretek kiépülése¹² csak kezdeti lépésnek tekinthető, amelyet a technológiai háttér biztosítása, illetve az eljárások elektronikus – szakrendszer szintű – újrászervezése követ, amely után a szoftveres megoldások fejlesztése és implementációja szükséges ahhoz, hogy az online csatorna a teljes ügyintézési folyamat lebonyolításához választható legyen. Ennek eléréséhez jelentős fejlesztési források szükségesek, amelyek hazánkban többek között a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) keretében állnak/álltak átfogó szakpolitikai program szintjén rendelkezésre. Összességében megállapítható, hogy az ügyintézés teljes lebonyolíthatósága – szemben a személyes csatornával – nem feltétlen jellemző (azaz vizsgálendő) az online közigazgatási ügyintézési csatorna esetében. Ezzel szemben a hangalapú (*call centers*), illetve papíralapú (postai) ügyintézési csatornák esetében a teljes ügyintézés lebonyolíthatósága egyáltalán nem jellemző, és a jelenlegi fejlesztési és technológiai trendek mellett nem is cél.

Az ügyintézési csatornák használatában az internetalapúak terjedése szembetűnő, mindeközben a papírok szállítását végző postai és futárszolgáltatások, a telefonos hívásokat kezelő *call centerek*, valamint a személyes ügyintéztést lehetővé tévő ügyintézési terek – ha eltérő mértékben is, de – egyre kevésbé preferáltak és választottak. Ugyanakkor fontos felhívni a figyelmet, hogy a legszélesebb körű ügyintézési kompetenciát az online csatornák kívánják meg az ügyfelektől, viszont ez a csatorna kecsegtet a legkisebb erőforrás-ráfordítási igénnyel, valamint kínálja a legnagyobb rugalmasságot az ügyfelek számára. A jelenlegi technológiai trendek mellett a klasszikusnak tekinthető online ügyintézési portál mellett egyre nagyobb figyelmet kell fordítani a mobilapplikációkra, a chatbotokra, a mesterséges intelligencia használatán alapuló megoldásokra is.

Az ügyfelek konkrét csatornaválasztását számos ügyféloldali képesség és kompetenciaelem, valamint a ráfordítások becsült költsége és a kommunikációs csatornák hatékonysága vélt és valós előnyeinek megítélése befolyásolja. Olyan megfontolásokra érdemes ez utóbbi kapcsán gondolni, mint „a szó elszáll, az írás megmarad”, „telefonon az ügyintézők nem elérhetők” stb. Ezért fontos kutatási területnek tartjuk – a technológiai megoldások kínálta lehetőségek szélesedésével párhuzamosan – a csatornaválasztási preferenciák folyamatos nyomon követését és ennek hatását a közigazgatási ügyintézéssel való elégedettségre. Előbbi témában a kötet III. fejezetét, utóbbi témában a IV. fejezetét érdemes áttekinteni.

Bármely csatornát választják is a közigazgatási ügyintézés esetében, annak speciális kritériumokat is teljesítenie kell. Ezek az azonosítás, a hitelesítés és a jogosultságok biztosítása; ezek a különböző csatornák esetében eltérő technikai megoldásokkal történnek. A legelterjedtebb az aláírás és a bélyegzés, a személyi okmány bemutatása, az ügyfélkód, a biometrikus azonosítók, illetve a digitális bélyegzők alkalmazása – a nagyobb biztonság érdekében ezek kombinációja is elképzelhető egy-egy folyamatban, annak érdekében, hogy egy-egy nyilatkozóhoz azt a tartalmat rögzítsük, amely valóban tőle származik, és ezt senki ne tudja megváltoztatni. Ez utóbbi összefügg azzal, hogy a közigazgatási ügyintézés lényegi tartalmát – az alkalmazott csatornától függetlenül – nemcsak rögzíteni, hanem

¹² BALOGH 2019.

archiválni és tárolni is szükséges. Itt is lényegi elem a biztonság, és emiatt ezen a területen is megfigyelhető, hogy a digitalizálás nem az egyik napról a másikra szorítja ki a papíralapú megoldásokat, ami párhuzamosságokat hoz létre. A biztonság másik fontos aspektusa a csatorna zavartalansága (esetleg titkosítása, kódolása), amely sok esetben nem teszi lehetővé a – kommunikációelmélet szerinti – zaj megjelenését a csatornahasználat során.

A technikai megoldások áttekintése már önmagában jelzi, hogy a csatornák fenntartása és használata is jelentős költségekkel járhat, amelyek megfizetése csatornánként eltérő mértékben és arányban terheli az ügyfél- és az ügyintézői oldalt – miközben a fejlesztések célja e költségek csökkentése, a közigazgatási ügyintézés mint kommunikációs helyzet hatékonyabbá tétele. Ennek vizsgálatához az egyes ügyintézési lépések feltárására, egység-költségek meghatározására van szükség, amelyet az egyes ügyintézési csatornák esetében külön-külön el kell készíteni.

A közigazgatási ügyintézés átfogó kommunikációs modellje – az ügy lezárása

A közigazgatáson belül (ügyintézői oldalon) lezajló, „iktatástól iktatásig terjedő” folyamatok munkafázisainak feltárása önmagában is lényeges, már csak azért is, mert napjaink közigazgatás-fejlesztéseinek jelentős hányada vállalkozik a közigazgatási eljárások digitalizálására és munkafolyamatainak átszervezésére. Ezt a feladatot érdemes az egyes fejlesztések hatásméréseihez kötötten elvégezni, amihez kifejlesztettük a Jó Állam Projekt-mutatók rendszerét.

Az ügyintézői oldalon kutatásaink szempontjából megkülönböztetünk *front office* és *back office* folyamatokat. Előbbihez soroljuk azokat, amelyekre az ügyfélnek rálátása van, az ügyfélkommunikáció e folyamatokhoz kialakított felületeken zajlik online, személyesen vagy papíron, esetleg hangalapon. Ezek a különböző csatornához kötött speciális érintkezési felületek határozzák meg elsődlegesen az ügyfélmélményt, és ezáltal az ügyfél-elégedettséget, emiatt kiemelkedő szerepük van az ügyfélközpontú közigazgatás kialakításában. A *back office* folyamatok – bár az ügyfél elől rejtve zajlanak – két markáns jellemzőjével az ügyfél a visszacsatolás során mindenképpen találkozik: a közigazgatási döntéssel, határozattal, illetve az ennek elkészítéséhez szükséges idővel. Az ügyfél-elégedettséget vizsgálva ezek is olyan tényezők, amelyek mellett nem mehet el egy kutatás sem.

Ennek vizsgálata olyan témákhoz is elvezet, mint a hiánypótlás, a határozatok minősége vagy a fellebbezések, illetve az ügyintézés sikeressége. Ezek részben (például fellebbezés – ahol megváltozik az ügyintézői oldali aktor) vagy egészben (mint a hiánypótlás – ahol nem változik az ügyintéző oldali aktor) illeszthetők az interakciós modellbe mint szabályozott kommunikációs folyamatok (például határidőkkel, az információs közlésére alkalmas rögzített formátumokkal). Az interakciós helyzet fenntartása – és ez újabb specifikus jellemvonása a közigazgatási ügyintézésnek – kizárólagosan ügyféloldalon dől el, és újfent a cselekvési feszültség a meghatározó. Amennyiben egy üggyel kapcsolatos határozattal, nyugtázással az ügyfél által érzékelt/definiált problémát megoldjuk, úgy az nem kelt az interakciós folyamatot fenntartó feszültséget – az ügyintézési folyamatot és így az interakciós helyzetet lezártnak tekinthetjük. Amennyiben a közigazgatási döntéssel

az ügyfél bármilyen szempontból elégedetlen, az bizonyos feszültségi szint felett újabb cselekvésre fogja sarkallni (például újra próbálkozik, fellebbez, bírósági felülvizsgálatot kér), ez egyben azt is jelenti, hogy a lezáródó ügy esetében a probléma nem feltétlen oldódik meg az ügyfél kívánalmainak teljes mértékben megfelelően, de ő mégsem tesz további erőfeszítéseket a kialakult helyzet megváltoztatására.

Az elégedettségi vizsgálatok esetében ezért lényegi kérdés, hogy a közigazgatással való elégedettség során az ágazatról (állami nagy rendszerről) általánosságban kérdezzük az állampolgárokat, vagy előhívva a sikeres ügyintézéseik emlékképeit. Olyan kutatómódszertani kérdéskör ez, amely jelzi, hogy a közigazgatásban végbemenő változásokat, mint a digitális transzformációt, standardizált mérőeszközökre alapuló idősoros adatbázisokon keresztül lehet csak megfelelő minőségben megragadni.

A közigazgatási ügyintézési interakcióval való elégedettség és az ezt befolyásoló tényezők

Zárógondolatként fontos megemlítenünk, hogy kutatási programjaink fókuszában továbbra is a közigazgatási ügyintézésrel való ügyfél-elégedettség áll, amelyet az ügyintézési folyamat minden eleme, valamint a folyamat időbeli lebonyolítása/lebonyolódása is képes befolyásolni. A kutatások eme fókusza összefügg a szolgáltató állam paradigmájával, az állampolgárok esetében az ügyfélközpontúsággal, míg a vállalkozások esetében a versenyképességekkel – az ügyfélterhek csökkentésének célrendszerével. Éppen ezért érdemes számba venni, hogy milyen beavatkozási és szabályozási eszközök állnak rendelkezésre az ügyfél-elégedettség előmozdítása érdekében.

Az újonnan megjelenő technológiai megoldások, az ügyintézés menetét támogató technológiai lehetőségek esetében jellemzőnek tekinthető, hogy a közigazgatás a technológiai megoldások terén inkább követő-, mint innovátorszerepet tölt be,¹³ és elsődleges célként a piaci szegmensben működő szervezetek ügyintézési gyakorlatainak átvételére érdemes törekedni. A jövő tekintetében leginkább ilyenek a mobiltelefonos, valamint a mesterséges intelligenciával támogatott megoldások, amelyekről a hozzáférés és az átfutási idő dimenziójában várható előrelépés.

Ezzel párhuzamosan a digitális transzformáció során a közigazgatási ügyintézés folyamatainak újraszervezése is elkerülhetetlen, amelyhez a megfelelő – trendekre reagáló – jogszabályi háttér folyamatos biztosítása nélkülözhetetlen. Kiemelendő célként lehet például megjelölni jelenleg a papíralapú megoldások visszaszorítását, kivezetését mind az ügyintézés, mind az archiválás során. Szintén kulcsterületnek tűnik az ügyintéзések során keletkező digitális adatállomány mint adatvagyon minél szélesebb körű felhasználása, akár a kapacitások tervezésében, akár a minél jobb ügyfélélmény kialakításában. Másrésztől viszont nem lehet elfeledkezni az információs társadalom leszakadóiról, illetve a valamilyen okból ügyintézési nehézségekkel küzdőkről sem, és általánosságban a közigazgatási ügyintézés jelentette ügyfélterhek csökkentéséről.

¹³ HAJNAL–KIRÁLY 2014.

Miközben a digitalizáció előretörése megállíthatatlan megatrendnek tűnik, a közigazgatás személyi állományának fejlesztése továbbra is kulcskérdésnek tekinthető. A naprakész tudás a folyamatosan változó technológiai és jogszabályi környezetben, a megváltozó ügyféligények közepette olyan új kompetenciákat (sőt munkaköröket!) igényel, amelyek miatt a folyamatos képzés, továbbképzés elengedhetetlen, miközben a személyi állomány integritása és lojalitása nélkül a közigazgatási ügyintézés minősége és annak fejlesztése nem megvalósítható.

Felhasznált irodalom

- BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszer-váltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BALOGH Gábor ET AL. (2019): *Az elektronikus ügyintézés hazai helyzete 2018-ban*. Budapest: NKE Államkutatási és Fejlesztési Intézet. Online: https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/akfi-uni-nke-hu/SPECJEL2018_Az%20elektronikus%20%C3%BCgyint%C3%A9z%C3%A9s%20helyzete_kk_d%C3%A1_0307.pdf
- BUDA Béla (1986): *A közvetlen emberi kommunikáció szabályszerűségei*. Budapest: Animula.
- BUDAI Balázs – GERENCSÉR Balázs Szabolcs – VESZPRÉMI Bernadett (2018): *A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai*. Budapest: Dialóg Campus. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12629/web_PDF_IA10_A_digitalis_kor_hazai_kozigazgatasi_specifikumai.pdf?sequence=1
- DEMETER Endre – PETÉNYI Sára szerk. (2017): *Jelentés a jó államvéleményfelmérésről*. Online: https://joallamjelentes.uni-nke.hu/wp-content/uploads/2021/08/JAV_2017_web.pdf
- FEHÉRVÁRI Anikó (2017): Digitális egyenlőtlenségek Magyarországon. *Educatio*, 26(2), 157–168. Online: http://real.mtak.hu/80954/1/EDU_2017.2.1_Fehervari_Digitalis_egyenlotlensegek_Magyarorszagon_u.pdf
- HAJNAL György – KIRÁLY András (2014): Technológia és közigazgatás. In NEMESLAKI András (szerk.): *E-közzszolgálat fejlesztés – Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 31–44. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfjs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100386/512.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- HORÁNYI Özséb (1999): A kommunikációról. In BÉRES István – HORÁNYI Özséb (szerk.): *Társadalmi kommunikáció*. Budapest: Osiris, 22–34.
- KIS Norbert (2021): Visszaszerezni, ami elveszett – Az államszervezet újjáépítése 2010 után. In ORBÁN Balázs – MERNYEI Ákos (szerk.): *Magyarország 2020. Ötven tanulmány az elmúlt tíz évről*. Budapest: MCC, 437–457.
- Miniszterelnökség (2015): *Közigazgatás- és Közzszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia._pdf
- SZARVÁK Tibor (2004): A digitális szakadék, mint új periféria-képző jelenség. *Tér és Társadalom*, 18(3), 57–75.
- WEAVER, Warren (1977): A kommunikáció matematikája. In HORÁNYI Özséb (szerk.): *Kommunikáció I*. Budapest: Közzszgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

III. Ügyfélelemzés a közigazgatásban

(Petényi Sára – Uri Róbert)

Bevezetés

Az egyes országok versenyképességének egyik legmeghatározóbb tényezője lett az utóbbi években a digitalizáció. Az Európai Unió a tagállamok digitális fejlődésének nyomon követése érdekében 2014-ben bevezette a digitális gazdaság és a társadalom fejlettségét mérő mutatót (Digital Economy and Society Index, DESI), amely azóta az éves országjelentésekben is kiemelt szerepet és helyet kap. A DESI a tagállamok versenyképességét méri össze különböző, a digitalizálódással összefüggő dimenziók mentén: hálózati összekapcsoltság, emberi tőke, internetszolgáltatások igénybevétele, digitális technológiák integráltsága, digitális közszolgáltatások.¹ Az „európai digitális menetrend” az Európa 2020 stratégia egyik kiemelt kezdeményezése volt, amely célul tűzte ki a digitális technológiák uniós versenyképességének növelését. A 2020-as év olyan globális világvárossal kezdődött, amely kihívás elé állította a világ valamennyi országát és gazdasági rendszerét. Erre a kihívásra hatékony választ adott a digitális technológia, nem véletlen, hogy az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen a következő évtizedet Európa digitális évtizedének nyilvánította, és a bizottság a következő évtizedre azt a célt tűzte ki, hogy minden polgár és vállalkozás a lehető legjobb digitális világhoz férhessen hozzá.² Az uniós *digitális évtizedét* meghatározó iránytűt a bizottság 2021. március 9-én mutatta be, amely lefekteti, hogy a versenyképességnek és a jólétnek alapköve a digitális fejlődés. A javaslat négy nagy célt tűz ki 2030-ig:³

- digitálisan képzett lakosság és magasan képzett digitális szakemberek;
- biztonságos, jól teljesítő és fenntartható digitális infrastruktúrák;
- a vállalkozások digitális átalakulása;
- a közszolgáltatások digitalizálása.

Az uniós korábbi és aktuális stratégiáiból is kitűnik, hogy a közszolgáltatások digitalizáltsága kiemelt szerepet kapott ezekben. Tanulmányunk szempontjából a közszolgáltatások digitalizáltságának egy fontos területét emelnénk ki: az állam, az állampolgárok és a gazdaságkodó szervezetek kapcsolattartásában jelentős versenyelőnyt jelent, ha az ügyintézés digitális csatornákon keresztül valósul meg. Lakossági oldalról kiemelten fontos az idő- és költségmegtakarítás, a 24/7 elérési lehetőség, az egyszerűség és a kényelem. A vállalkozói oldalról előny az adminisztrációs terhek csökkenése, ezáltal a profitteremtő tevékenységek növekedése. Az állami oldalon keletkező előny pedig a hatékonyság (gyorsabb, olcsóbb), a bürokráciacsökkentés, a könnyebb archiválhatóság és a környezettudatosabb

¹ European Commission 2022.

² Európai Bizottság 2021.

³ Európai Bizottság 2021.

működés (például papírgazdálkodásban).⁴ Az igények és az előnyök mellett ugyanúgy fontos a visszacsatolás, ezáltal az online biztosított közszolgáltatások használatával kapcsolatos elégedettség mérése elengedhetetlen a hosszú távú sikeresség és fenntarthatóság megvalósításához.

Jelen fejezet arra vállalkozik, hogy két lakossági felmérés alapján bemutassa, hogy melyek a főbb tendenciák a magyar lakosság közigazgatási ügyintézése során, mennyire tudott lépést tartani a lakosság a közigazgatás digitalizációjával, és fordítva, mennyire tudott választ adni a közigazgatás a lakosság digitalizáció iránti igényeire. A csatorna-használat után az ügyintézésekkel való elégedettség kérdéskörét mutatjuk be, az online ügyintézések hatását vizsgálva a konkrét ügytípusokra, valamint a közigazgatással kapcsolatos általános elégedettségre vonatkozólag. A fejezetben bemutatott közigazgatás felhasználóival foglalkozó kutatások egyedülállónak mondhatók ma Magyarországon, országos reprezentatív felmérés ebben a témában alig készült hazánkban. A közigazgatási szakrendszerek statisztikai adatai (ügyfélforgalom, az ügyintézés átlagos hossza stb.) képet adhatnak a közigazgatási ügyintézések volumenéről, bizonyos funkciók népszerűségéről, népszerűtlenségéről, de a „miért”-ekre a percepciók kutatásokon keresztül maguk az ügyfelek tudnak igazán választ adni.

A fejezet olyan szempontokat kíván megvilágítani az ügyfélkiszolgálás kapcsán, amelyek a döntéshozók számára értékes információkkal szolgálhatnak a tekintetben, hogy a jövőben miért és hogyan érdemes kutatni, monitorozni az ügyfelek percepcióit. A közigazgatást igénybe vevők tapasztalatainak gyűjtése segítheti a későbbiekben a közigazgatás-fejlesztés során az adatalapú döntések meghozását és a fejleszteni kívánt területek kijelölését.

Módszertani háttér

A fejezetben ismertetett adatok a Nemzeti Közzolgálati Egyetem és a Szociometrum Kft. által megvalósított *A közigazgatás képe és megítélése* című kutatássorozatból származnak, amelynek első adatfelvételére 2017-ben, a másodikra 2020-ban került sor. Az adatfelvételek során 2017-ben 2505 fővel, 2020-ban 2500 fővel töltötték ki a kérdőívet TAPI⁵ módszerrel a kérdezőbiztosok. Az adatok a 18 évnél idősebb magyar állampolgárságú, magyarországi lakcímmel rendelkező lakosságra reprezentatívak nemre, életkorra, iskolai végzettségre, valamint lakóhelyre. Az adatfelvétel során a 2020-ban alkalmazott kérdőív megegyezett a 2017-ben alkalmazottal, csak minimálisan szükséges változtatásokat vezettünk végig a kérdéssoron.⁶ Az adatfelvételek során többlépcsős rétegzett, véletlen sítés mintavétel történt. A felmérésben 95%-os megbízhatósági szint mellett a hibahatár

⁴ BUDAI 2017.

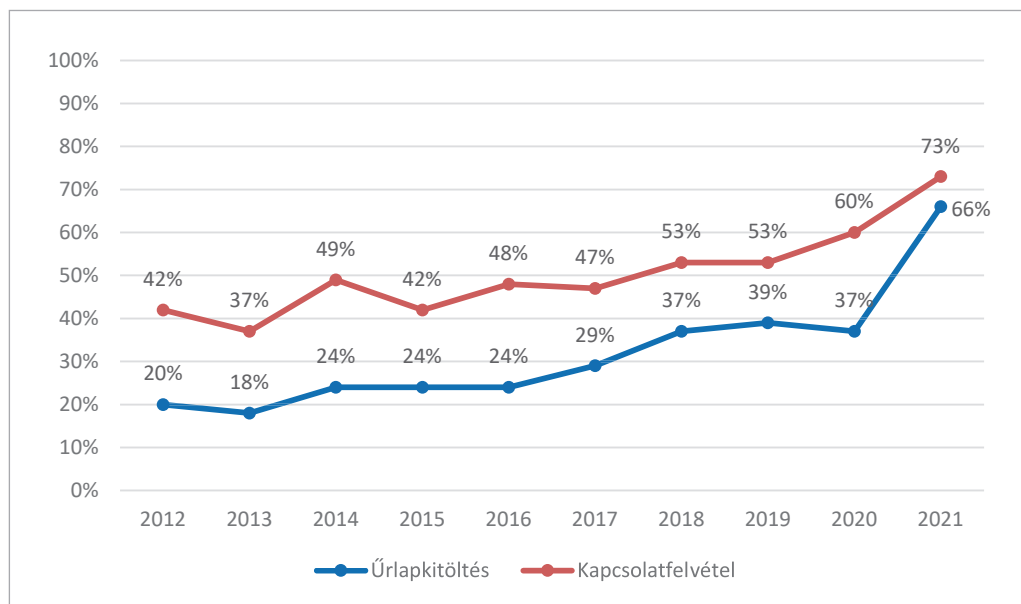
⁵ TAPI: tablet-assisted personal interviewing – táblagéppel támogatott személyes lekérdezés.

⁶ Néhány kérdés esetében módosítottunk az alkalmazott skálán, hogy érzékenyebb legyen, más kérdésenként pedig jogszabályi változás vagy megváltozó ügymenet miatt kellett változtatnunk.

legfeljebb $\pm 1,96\%$. Az adatfelvételek ideje: 2017. február–március, illetve 2020. március–április, amely utóbbi a Covid-19-járvány első hullámára esett.

A közigazgatási ügyintézés során használt ügyintézési csatornák jellemzői

A magyar közigazgatás fejlesztését a 2007–2013-as, valamint a 2014–2020-as uniós programozási ciklusban is önálló operatív programok célozták. Bár a *2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól* már több helyütt is nevesítette az elektronikus ügyintézt, később az Államreform Operatív Program (ÁROP), majd a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) fejlesztései teremtették meg az alapot arra, hogy 2016. január 1-jével hatályba lépjen az *elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény*, amely alapján a közigazgatási eljárások esetében biztosítani kell az elektronikus ügyindítás lehetőségét. A törvényi szabályozás és a fejlesztések együttesen a személyes ügyintézési csatornával tették egyenértékűvé az internetalapú online ügyintézési formákat.



1. ábra: Azok aránya a 16–74 éves korú lakosságban, akik az elmúlt évben online kapcsolatba léptek hatósággal, valamint online töltöttek ki és nyújtottak be űrlapot

Forrás: a szerzők szerkesztése az [E-government activities of individuals via websites](#). Eurostat, [é. n.] alapján

Az Eurostat DESI-adatbázisából kiválasztott két adat jól mutatja, hogy az elmúlt években jelentősen nőtt mind a hatóságokkal online kapcsolatba lépők aránya, mind az online

űrlapot kitöltők aránya a közigazgatásban. Utóbbiaké 29 százalékpontot emelkedett 2020 óta, ami összefüggésben van a pandémia okozta kihívásokkal.

Nő a kormányzati, államigazgatási e-ügyintézési szolgáltatások iránti igény, a pandémia jelentősen megemelte a használati statisztikákat, ugyanakkor vélhetően tartós állapotot idézett elő, ugyanis a használati arányok a koronavírus miatti lezárásokat követően sem álltak vissza a járvány előtti időszak mutatóira. Nőtt a személyre szabott ügyintézési felület látogatottsága és az ügyindítások száma, megduplázódott az ügyfélkapu-regisztrációk száma, valamennyi NISZ Zrt. által kínált e-ügyintézési szolgáltatás használati aránya emelkedett. A hatóság feltételezései szerint az online ügyintézésre átváltók maradtak is az online ügyintézésnél.⁷

A felmérések adatelemzését megelőzően a fent ismertetett tendenciák következtében azzal a hipotézissel élünk, hogy a lakossági felmérések eredményeiből is kimutatható, hogy az elmúlt években nőtt az online csatornát választók aránya mind az ügyintézés előtt tájékozódók, mind az ügyet intézők körében. Ügyfél alatt a tanulmányunkban olyan természetes személyt értünk, aki közigazgatási ügyintézésben érintett volt az adatfelvétel idején és azt megelőzően. Azt is feltételeztük, hogy a tájékozódás során nagyobb arányban nőtt az online csatornát választók aránya, hiszen a lakosság körében folyamatosan nő az internethasználat. Az adatelemzés során tesztelni szerettük volna, hogy az internetes ügyintézés preferálók rendelkeznek-e az ügyintézéshez szükséges alapvető digitális kompetenciákkal és feltételekkel: például rendszeres internethasználók-e, képesek-e az internetet sokféle tevékenységre használni, és rendelkeznek-e ügyfélkapuval. Az egyes alfejezetek bemutatása során kitérünk ezen eredményekre is.

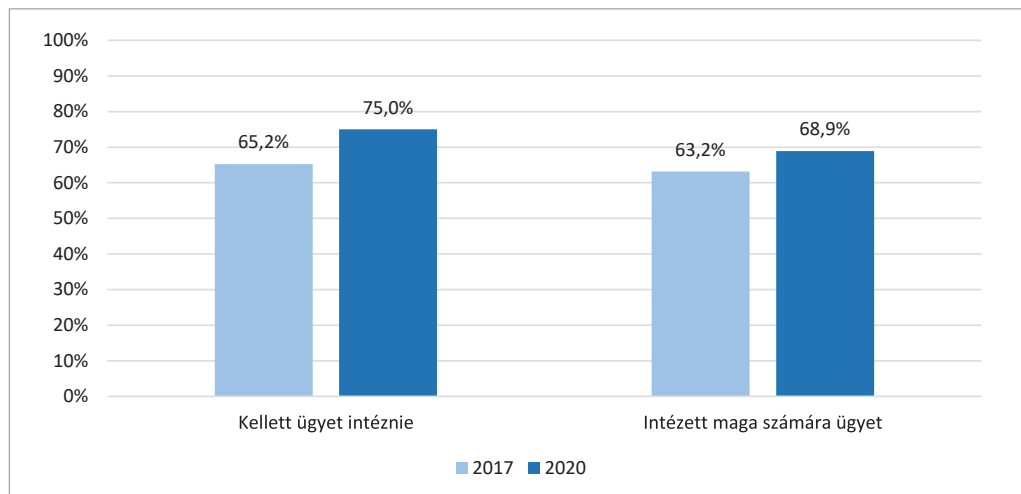
A közigazgatási ügyintézés gyakorlata a lakosság körében

A lakosság közigazgatási ügyintézésrel kapcsolatos szokásainak, véleményeinek teljes megismeréséhez fontos látni, hogy azok milyen közigazgatási ügytípusokhoz köthető tapasztalatokra épülnek. Ezért a válaszadóknak 12 közigazgatási ügytípus⁸ esetében kellett jelezniük, hogy intéztek-e odasorolható ügyet az elmúlt három évben. A személyi jövedelemadó ügyintézésével kapcsolatos lakossági vélemények és attitűdök megismerésére – annak speciális jellemzői miatt – ebben a fejezetben nem térünk ki, annak külön tanulmányt szentelünk. Ez a típusú ügyintézés számosságában eltér a többi közigazgatási ügyintézésétől, mert kötelező jellegéből adódóan minden évben állampolgárok millióit érinti, tehát az intézett ügytípusok számának alakulását jelentősen

⁷ Lásd eGov Hírlevél 2021.

⁸ A vizsgált közigazgatási ügytípusok a következők: személyijövedelemadó-ügyintézés, adóügyintézés az önkormányzatnál; egyéb adóügyintézés adóhatóságnál; okmányügyintézés; családtámogatással kapcsolatos ügyintézés; egészségbiztosítási ügyintézés; munkanélküliség válassal kapcsolatos ügyintézés; szociális ellátással, segélyekkel kapcsolatos ügyintézés; nyugdíjbiztosítási ügyintézés; földhivatali ügyintézés; építési ügyek intézése; gépjárművel kapcsolatos ügyintézés. 2017-ben a tizenkettedik az egyéb kategória volt. Az itt kapott válaszok alapján döntöttünk úgy, hogy 2020-ban számossága miatt az anyakönyvi ügyintézés külön szerepeltetjük.

módosíthatja a lakossági felmérésekben. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal által 2017-ben indított elektronikus adóbevallási felület, az eSZJA népszerűsége okán⁹ jelentősen emeli az online ügyintézés gyakoriságát, így célszerűbb ezt külön vizsgálni, hogy realisabb képet kapjunk a közigazgatás egészéről. A tanulmányban a továbbiakban a fenti okok miatt az szja-bevallás nélkül mutatjuk be az ügyintézés jellemzőit.

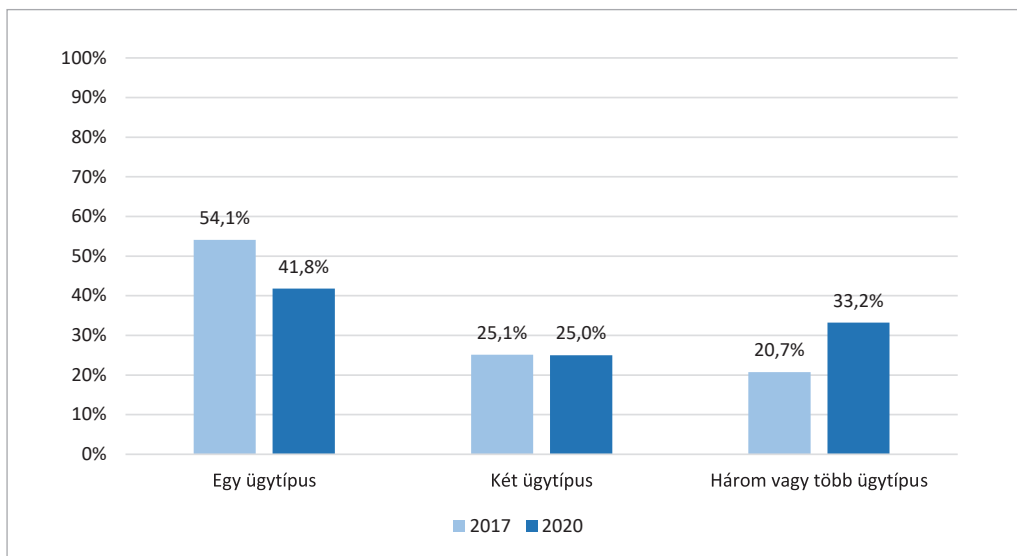


2. ábra: A közigazgatási ügyintézés gyakorisága az elmúlt 3 évben ($N_{2017} = 2505$; $N_{2020} = 2497$)

Forrás: Nemzeti Köszolgálati Egyetem – Szociometrum Kft.: *A közigazgatás képe és megítélése*. Kutatás-sorozat, 2017, 2020

A felmérések eredményei alapján megállapítható, hogy az emberek többségének van közigazgatási ügyintézési tapasztalata. 2017-hez képest jelentősen megemelkedett azok aránya, akiknek közigazgatási ügyet kellett intézniük. Míg 2017-ben nem sokkal több, mint a minta 65,2%-ának kellett az említett 11 ügytípus legalább egyikét intéznie, addig ez az arány 2020-ban 75%. A 2017-es adatfelvétel eredményeihez képest továbbra is az a legjellemzőbb, hogy szinte minden üggyel rendelkező (több mint 90%) saját maga járt el legalább egy ügyben.

⁹ A Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2017-ben elindította az eSZJA felületét, amelyen keresztül az eddigieknél jóval szélesebb ügyfélkör számára vált elérhetővé az online adóbevallás, és a bevallástervezetek elkészítésével a lakosság jelentős hányadának vált ez egyszerűbbé és gyorsabbá. 2017-ben 1,5 millióan nézték meg az online felületet, 600 ezren fogadták el a bevallástervezetet, a következő évben ezek a számok megduplázódtak, 3,3 millióan nézték meg az online felületet és 1,5 millióan fogadták el a bevallástervezetet, 2019-ben pedig 4,3 millióan keresték fel az eSZJA portált és a 2018-as évhez hasonlóan milliós nagyságrendben fogadták el a NAV által készített bevallástervezetet. BALOGH et al. 2019; Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2021.



3. ábra: Az ügyet intézők hány közigazgatási ügýtípusban érintettek ($N_{2017} = 1583$; $N_{2020} = 1723$)

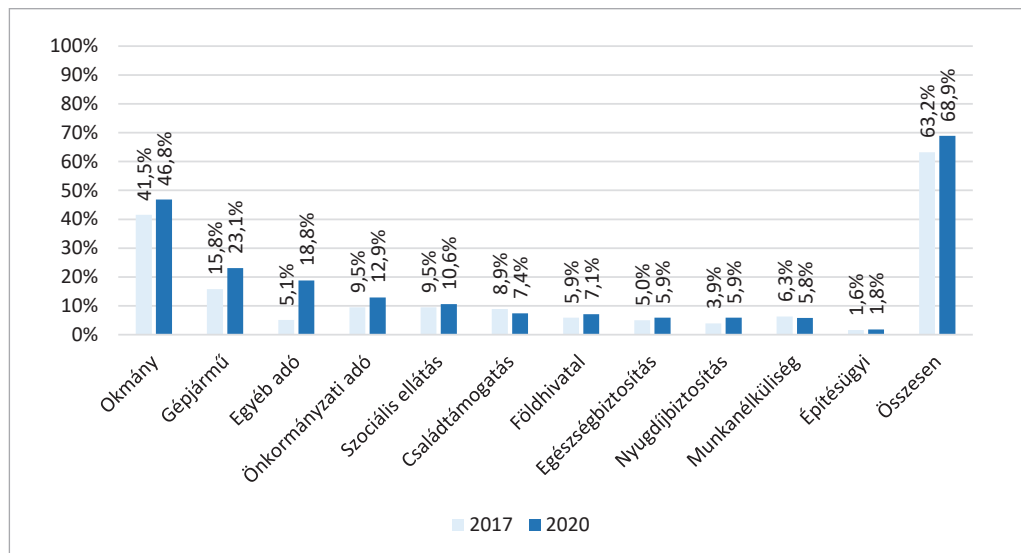
Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

Az ügyet intézők körében az egy ügýtípust intézők aránya a legmagasabb (41,8%), ugyanakkor a három vagy több ügýtípus aránya is jelentős, a kérdezettek harmadát érinti. Míg az egy ügýtípust intézők aránya 12,3 százalékponttal csökkent 2017-hez képest, addig a három vagy több ügýtípust intézők aránya 12,5 százalékponttal nőtt. A 2020-as adatok alapján az elmúlt három évben az ügyet intézők átlagosan egy-két ügýtípust¹⁰ (1,83) intéztek, a 2017-ben mért átlag 1,28 volt, összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a két felmérés közötti időszakban jelentős eltolódás történt a többféle ügyet intézők irányába.

Az adatokat ügýtípusokra bontva jelentős különbségeket láthatunk az intézésük gyakoriságában. Az intézett ügýtípusok sorrendje a korábbi adatfelvételhez hasonlóan alakult 2020-ban. A legtöbben (46,8%) továbbra is hivatalos okmánnyal (személyi igazolvány, lakcímkártya, diákigazolvány stb.) kapcsolatos ügyet intéztek az adatfelvételt megelőző három évben. Az okmányügyintézés emelkedő száma tetten érhető a Belügyminisztérium statisztikaiban is, 2018-hoz képest 5,9%-kal nőtt az okmányirodai tevékenységek száma. Az okmányügyintézés emelkedésének egyik lehetséges oka az e-személyi-igénylések emelkedő száma. A 2019. év végén a Belügyminisztérium statisztikái szerint a személyi igazolványok 52,2%-a volt e-személyi, a 2020. év végére 61,3%-ra nőtt ez az arány. 2019-ben az egyszerűsített honosítási eljárásoknak köszönhetően nőtt az útlevélkiadások száma, valamint jelentősen nőtt a gépjárművekhez

¹⁰ Fontos hangsúlyozni, hogy a lekérdezés nem terjedt ki arra, hogy az egyes ügýtípusokon belül hány ügyet intézett a megkérdezett (például családtámogatás esetében egy éven belüli ügyintézészt jelenthet a csed és a gyed intézése is). Így ezek az értékek nem mutatják meg a közigazgatási ügyintézésék volumenét.

kapcsolódó okmánykiadások száma is, a vezetői engedélyek száma például 11,3%-ot növekedett 2018-hoz képest.¹¹



4. ábra: Közigazgatási ügytípusok intézésének gyakorisága ($N_{2017} = 2505$; $N_{2020} = 2500$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

Felméréseinkben továbbá sokan számoltak be gépjárművel kapcsolatos ügyintézésről (23,1%), valamint az szja-n kívüli egyéb adóügyintézésekről (18,8% és 12,9%). Gyakoriság tekintetében a sort azok az ügytípusok zárják, amelyek olyan élethelyzetekhez kötődnek (például munkanélkülivé válás, nyugdíjba vonulás, építkezés), amelyek az egyén életében ritkán, sok esetben csak egyszer fordulnak elő.

A következőkben áttekintjük, hogy a kérdezettek mely tulajdonságai, jellemzői befolyásolják a különböző ügytípusok gyakoriságát, ehhez az alábbi változókat használjuk az adatbázisból: nem, életkor, településtípus, iskolai végzettség, háztartás nettó összejövedelme, háztartástípus, gazdasági aktivitás és internetezés gyakorisága. A változók és az intézett ügytípusok száma közötti kapcsolatok meglétét f-próbával¹² teszteltük, a változók közötti kapcsolatok erősségének mérésére pedig az ETA-mutatót¹³ használtuk. Az intézett ügytípusok gyakoriságát a háttérváltozókkal összevetve azt tapasztaltuk, hogy a nők és a férfiak között nincs szignifikáns különbség a tekintetben, hogy milyen gyakran és átlagosan hányféle ügyet intéznek, a többi háttérváltozónk mentén azonban eltéréseket tapasztaltunk.

¹¹ Belügyminisztérium (2019): [Elektronikus közszolgáltatásokat és ügyfélszolgálati tevékenységet összefoglaló monitoring jelentés](#).

¹² Szórásnégyzetek vizsgálatára szolgáló statisztikai eljárás, eredménye arra ad választ, hogy van-e szignifikáns eltérés két eredmény között.

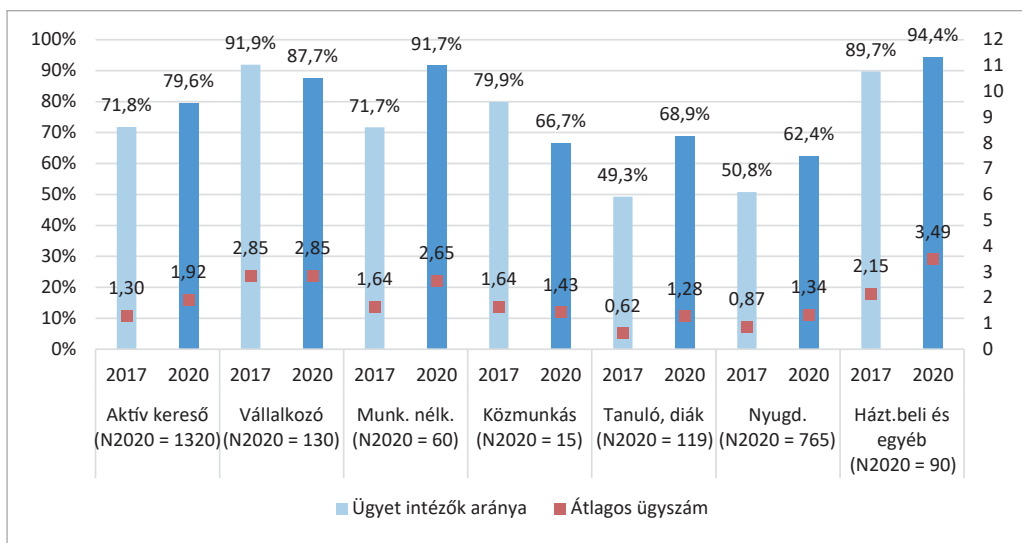
¹³ Arra szolgáló statisztikai mutató, hogy a független változó hány százalékban magyarázza a függő változó szóródását.

1. táblázat: Intézett átlagos ügyszám háttérváltozók szerinti bontásban

Változó	Átlagos ügyszám (db)
háztartásbeli	3,49
vállalkozó	2,85
gyermekes háztartás	2,7
30–39 éves	2,4
felsőfokú iskolai végzettségű	2,17
minden nap internetező	2,08
251 000 Ft feletti háztartási jövedelemmel rendelkező	1,94

Forrás: a szerzők szerkesztése

A táblázatban feltüntetett átlagok alapján látszik, hogy az ügyintézés a leggyakrabban élethelyzethez köthető tényező. A háztartásbeliek és a gyermekes háztartások magas ügyszáma nemcsak azzal van összefüggésben, hogy a benne lévő emberek idejük egy részét rugalmasan beoszthatják, ebből adódóan rájuk hárul a hivatali ügyintézés, hanem azzal is, hogy élethelyzetük miatt (például gyermekek a háztartásban) több ügygel rendelkeznek. Bár a kérdezettek neme közvetlenül nincs hatással az elintézt ügyek számára, mégis jelentősen befolyásolja az ügyintézéseket, ugyanis a mintánkban a háztartásbeliek és a gyeseen, gyeden lévőek közel 100%-a nő volt, és körükben 90% fölötti azok aránya is, akik nemcsak a maguk nevében, hanem mások nevében is eljárnak az ügyintézések során.



5. ábra: Az elmúlt három évben közigazgatási ügyeket intézők aránya és az intézett ügytípusok átlagos száma gazdasági aktivitás szerint

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

Fontos kiemelni továbbá, hogy a vállalkozók esetében is 90% feletti a mások nevében eljárók aránya, de ez a foglalkozásból adódóan érthető is.

Az életkor alapján alapvetően a nyugdíjkorhatár elérése jelent számottevő különbséget, míg a 30–49 évesek körében 83% felett van az ügyet intézők aránya, addig a 70 év felettiek körében 51% ez az arány, utóbbiak körében jóval alacsonyabb az átlagosan elintéztett ügyfajták száma is (0,9 féle db). Ennek feltehetően az az oka, hogy esetükben jóval kevesebb az élethelyzethez köthető ügy, például autvásárlás, házvásárlás, építkezés, gyermekellátással kapcsolatos ügyek, cégalapítás stb.

Fontos kiemelni továbbá, hogy a minden nap internetezőkhöz jóval gyakrabban (81,4%) intéztek ügyet az elmúlt három évben a ritkábban (71,2%) és a soha nem internetezőknél (56,8%).

A közigazgatási ügyintézési szokásokat gazdasági aktivitás alapján vizsgálva a vállalkozók, a munkanélküliek és a háztartásbeli és egyéb kategóriába soroltak igen magas ügyintézési aránya látható (90%). Változás a korábbi adatfelvételekhez képest, hogy a vállalkozók körében az ügyet intézők aránya kis mértékben csökkent, míg a munkanélküliek esetében 20 százalékponttal nőtt. Az ügyet intézők aránya a tanulók (68,9%) és a nyugdíjasok (62,4%) körében a legalacsonyabb, feltehetőleg azért, mert élethelyzetükből adódóan a legtöbb vizsgált ügytípus eleve nem érinti őket. Az elmúlt évekhez képest ugyanakkor körükben is jelentősen növekedett az ügyet intézők aránya.

Az eddigiek alapján látható tehát, hogy a Belügyminisztérium éves jelentéseiből kirajzolódó ügyszámnövekedés¹⁴ tetten érhető a lakossági felmérésekben is, a kérdezettek jelentős részének van közvetlenül közigazgatási ügyintézési tapasztalata, és az ügyintézések volumene élethelyzetfüggő.

Preferenciák az ügyintézési csatornákkal kapcsolatban

Az elmúlt tíz évben mind a személyes, mind az online ügyintézési lehetőségek jelentős változásokon estek át. A kormányablak-rendszer 2011-es indulása óta fokozatosan bővült azon ügyek köre, amelyek esetében tájékoztatást kérhetnek vagy kérelmeket nyújthatnak be az ügyfelek. 2014-hez képest 2018-ra meghatszorozódott azon ügyek száma, amelyekről tájékoztatást lehet kérni a kormányablakokban,¹⁵ ezzel egyidejűleg ugrásszerűen megnőtt a kormányablakok száma, aminek eredményeképpen az egyes hivataloktól vett átlagos közúti távolság 2011-ről 2019-re 41,5 km-ről 14,2 km-re csökkent,¹⁶ megkönnyítve ezzel a személyes ügyintézési lehetőségeket. Az egyablakos ügyintézés térnyerésén túl jelentős változás a közigazgatás fokozatos digitalizációja, amely nyomán a közigazgatás számos területén elkezdődött az ügyintézések elektronizálása. Bár a legtöbb ügy esetében nem elérhető még a teljes körű online ügyintézés,¹⁷ az ügyek elintézéséhez szükséges információk teljes egészében elérhetők a 2018-ban továbbfejlesztett magyarorszag.hu portálon. A fejlesztés célja az volt, hogy ezen a portálon elérhető legyen az állam által nyújtott valamennyi

¹⁴ Belügyminisztérium 2019.

¹⁵ KAISER 2019: 148.

¹⁶ KAISER 2019: 149.

¹⁷ KAISER 2019: 148.

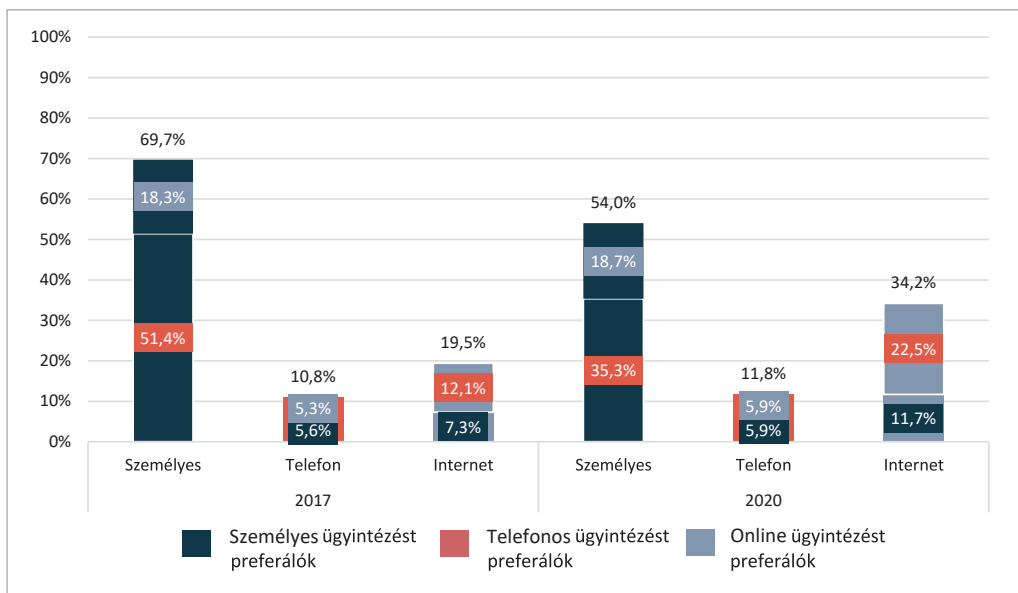
elektronikus szolgáltatás.¹⁸ Ebben a folyamatosan változó, újabb lehetőségekkel, új ügyintézési csatornákkal bővülő rendszerben különösen fontos megvizsgálni, hogy melyek az ügyfelek részéről jelentkező igények. Tanulmányunk során úgy gondoltuk, nemcsak a konkrét ügyintézéseket érdemes megvizsgálni, hanem azt is, hogy az ügyintézés megelőzően melyek az ügyfelek preferenciái, hogyan hatottak az elmúlt évek digitális fejlesztései, eltolódtak-e az igények az elektronikus ügyintézés felé. A következőkben megvizsgáljuk tehát, hogy mely ügyintézési csatornákat preferálja a lakosság, majd később összehasonlítjuk, hogy ez hogyan függ össze a tényleges csatornahasználattal.

A közigazgatás képe és megítélése a lakosság körében kérdőíves felmérésben az egyes ügyintézési csatornákról (személyes, telefon, internet) összemérő állításokat fogalmaztunk meg, és a válaszadókat arra kértük, hogy döntsék el, melyikkel értenek egyet.

A kérdőívben szereplő ügyintézési csatornákkal kapcsolatos állítások:

- „Szívesebben intézem az ügyeimet személyesen, mint az interneten keresztül.”
- „Szívesebben intézem az ügyeimet az interneten keresztül, mint telefonon.”
- „Szívesebben intézem az ügyeimet személyesen, mint telefonon.”

Ezek alapján felállítottuk az ügyintézéshez használt csatornák preferencia-sorrendjét.



6. ábra: Elsődleges és másodlagos ügyintézési csatornapreferenciák együttes ábrázolása a legalább kéthetente internetezők körében ($N_{2017} = 1490$; $N_{2020} = 1872$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

A fenti ábra ismerteti, hogy a legalább kéthetente internetezők elsődlegesen (teljes oszlopok) és másodlagosan (különböző színnel jelölt adatfeliratok) milyen csatornát

¹⁸ FIBINGER et al. 2017.

részesítenének előnyben a közigazgatási ügyintézésnél. Jelentős változás az online ügyintézés irányába való elmozdulás; a 2017-es adatfelvételhez képest 15,7 százalékponttal csökkent az elsődlegesen személyes ügyintéризést preferálók aránya, az elsődlegesen internetet preferálóké pedig 14,7 százalékponttal nőtt. 2020-ban tehát az elsődlegesen online ügyintéризést választók aránya igen jelentős, 34,2%. Ennek egyik oka az internetezők arányának növekedése, másik oka a digitálisan elérhető szolgáltatások bővülése. Mintánkban 2017-hez képest 14,6 százalékponttal nőtt a folyamatosan online lévők aránya, a soha nem internetezők aránya pedig 8,9 százalékponttal csökkent. Az Eurostat felmérései¹⁹ alapján, míg 2017-ben az elmúlt 3 hónapban internetet használók aránya a 16–74 éves népesség körében 77% volt, addig ez az arány 2020-ban már 85%. Emellett a digitálisan elérhető szolgáltatások nemcsak a közigazgatás oldaláról szembetűnők (mint a magyarorszag.hu 2018-as fejlesztése) az elmúlt évekből, hanem más szolgáltatók oldaláról is, például online bankolás, online közüzemi ügyintéризés fejlődése stb.

A 2020-as adatok alapján körülbelül minden második válaszadó (54,0%) személyesen intézné ügyeit, közülük 35,3% választaná másodlagosan a telefont, 18,7% pedig az internetet.

Az ügyintéризési preferenciákat megvizsgáltuk főbb háttérváltozóink mentén is. A legerősebben az életkor és az iskolai végzettség befolyásolja azt, hogy a válaszadók elsősorban milyen ügyintéризési módot preferálnak. Az életkor növekedésével nő azok aránya, akik a személyes ügyintéризést szeretik inkább, míg a 18–29 évesek körében 47,2% ez az arány, addig a 40–49 évesek korcsoportjától felfelé már meghaladja az 50%-ot, a 60–69 évesek körében a 70%-ot közelíti (69,0%). A telefonos ügyintéризés tekintetében hasonlóak a tendenciák, a legfiatalabbak használnák a legkevésbé ezt az ügyintéризési módot, körükben 10,9% az elsődlegesen ezt a csatornát preferálók aránya, az 50–59 évesek körében 13,8% ez az arány. Az életkor alapján a legmarkánsabb különbség abban mutatkozik meg, hogy kik azok, akik az internetes ügyintéризést preferálják a leginkább. Ennek a csatornának a népszerűsége a 18–39 évesek körében 42–43,1%, az 50–59 évesek körében 26,3%, a 60–69 évesek körében már csak 19,4%.

A diplomások fele akkora arányban preferálják a személyes ügyintéризést, mint a legfeljebb alapfokú végzettségűek. A legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkezők közel 70%-a (69,1%) választaná elsődlegesen a személyes ügyintéризést, az érettségivel rendelkezők esetében 48,9% ez az arány, a felsőfokú végzettségűek esetében pedig 34,7%. A felsőfokú végzettségűek háromszor nagyobb arányban választanák az online ügyintéризést az alapfokú végzettségűekkel szemben (56,8% vs. 17,6%).

Továbbá az alacsonyabb háztartási jövedelműek nagyobb arányban preferálják a személyes ügyintéризést és jóval alacsonyabb arányban preferálják az internetes ügyintéризést a magas jövedelműeknél.

Háztartástípusonként is mutatkozik különbség abban, hogy a kérdezettek mely csatornát választanák legszívesebben, az egyedül élők körében a legmagasabb a személyes

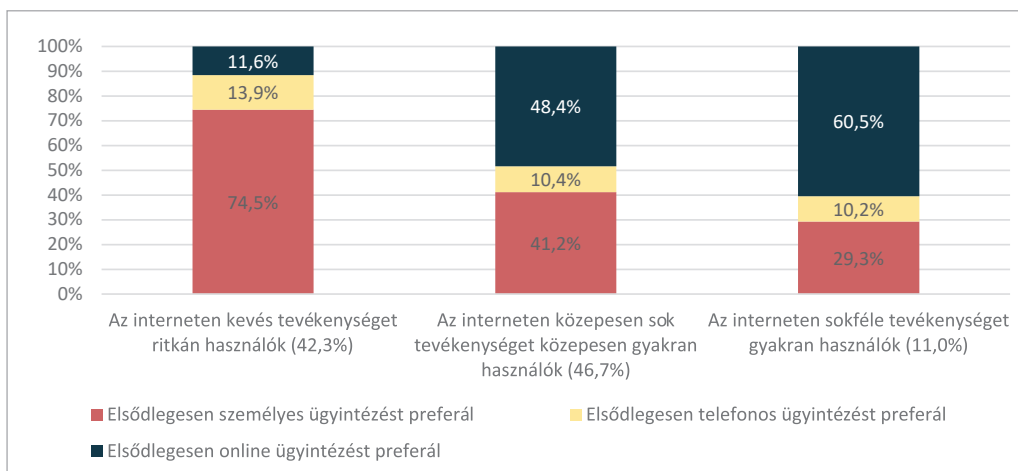
¹⁹ Az adatok forrása: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/science?lang=en&subtheme=i-soc.isoc_i_isoc_iiu&display=list&sort=category&extractionId=ISOC_CI_IFP_IU.

ügyintézés preferálók aránya, az internetet előnyben részesítők pedig a gyermekes háztartásokban vannak a legnagyobb arányban.

Az adatokból tehát megállapíthatjuk, hogy a kérdezettek túlnyomó többsége továbbra is a személyes ügyintézés preferálja, bár az elmúlt években nőtt az internetes ügyintézés preferálók aránya is. Látszik az is, hogy az alacsony iskolai végzettségűek, az alacsony jövedelműek, az idősek, valamint az egyedül élő emberek körében a legnépszerűbb a személyes ügyintézés választók aránya. A telefonszolgálat aránya elhanyagolható, az internetet preferálók pedig a magas iskolai végzettségűek, a magas jövedelműek, a fiatalok és a családostok körében vannak arányaiban a legtöbb.

Az online ügyintézéshez szükséges kompetenciák megéléte

Kíváncsiak voltunk, hogy az internetes ügyintézés preferálása hogyan függ össze az internetes kompetenciákkal és az ügyfélkapu-használattal. Hipotézisünk ezzel kapcsolatban az volt, hogy az online ügyintézés választása mögött áll tényleges internetezési tapasztalat, és az ügyfelek jelentős része megtette már az online ügyintézés felé a legelső lépéseket, valamint létesített már ügyfélkaput.



7. ábra: Az internethasználat összefüggése az elsődleges csatornapreferenciákkal ($N_{2020} = 1871$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

Létrehoztunk egy internethasználati indexet a kérdés megválaszolásához. Ez a mutató azokat a tevékenységeket foglalja össze, amelyeket a legalább kéthetente internetező végzők az online térben: keresés keresőoldallal, hírportálok olvasása, e-mail-küldés, azonnali üzenetküldés, közösségi oldalak látogatása, online telefonálás, online tanulás, internetes munkavégzés, online vásárlás/kereskedés, hivatali/banki ügyintézés stb. A tevékenységek gyakorisága alapján létrehoztuk az internetes intenzitási indexet, amelynek alacsony értékei azt jelentik, hogy a kérdezett az interneten kevés tevékenységet

végez, és azt is ritkán, míg magas értékei azt jelentik, hogy sok tevékenységet végez, gyakran. A kettő között található egy átmeneti kategória, amelyben megtalálhatók azok is, akik sok mindenre használják az internetet, de ritkán ülnek oda, és azok is, akik közepesen sokféle dologra használják az internetet, és közepesen gyakran ülnek le elé, például fiatalok, akik munkavégzésre, ügyintézésre nem használják még, de szórakozásra igen.²⁰

Az adatok alapján jelentős különbségek láthatók, minél több dologra és minél gyakrabban használja valaki az internetet, annál inkább az internetes ügyintézészt preferálja. Az internetet alig használók körében az internetes ügyintézészt megelőzi a telefonos ügyintézés preferálása.

A csatornapreferenciákat összevetettük az ügyfélkapu-használattal is, az elsődlegesen internetes ügyintézészt választók 78,2%-a rendelkezik ügyfélkapu-hozzáféréssel, az ügyfélkapuval rendelkezők többsége (54,3%) leginkább az interneten intézné ügyét, 37,8%-uk pedig továbbra is elsődlegesen a személyes ügyintézészt preferálja.

Úgy tűnik tehát, hogy előzetes feltevésünk beigazolódott, az online csatornát előnyben részesítők többsége már megtette az online ügyintézés felé az első lépéseket, többségük gyakorlott internethasználó és rendelkezik ügyfélkapu-hozzáféréssel.

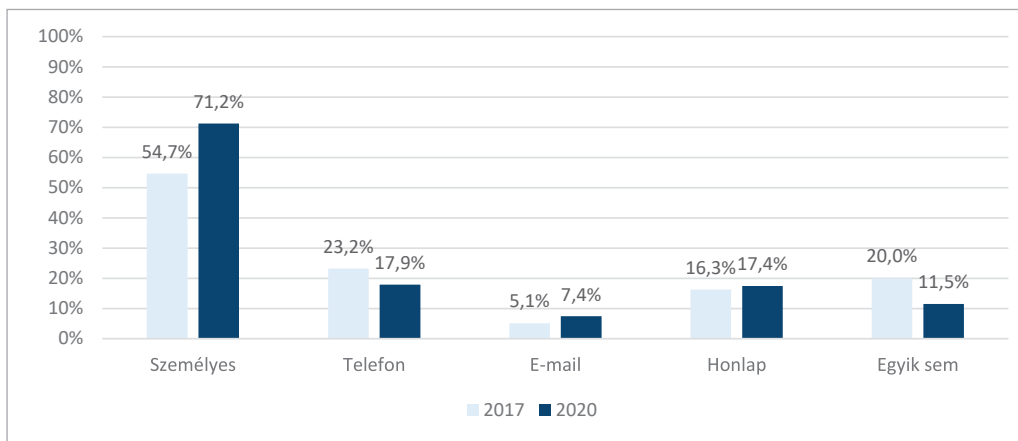
Az eddigi eredményeket összefoglalva számos tényezőtől függ, hogy ki, milyen csatornát preferál ügyintézés során, jól látható, hogy a demográfiai háttér megszabja az internetezési gyakorlatot, és ezen keresztül azt is, hogy ki, milyen csatornát preferál. Míg a személyes ügyintézészt választók az idősebbek közül vagy az alacsonyabb végzettségű és jövedelmű csoportokból kerülnek ki, addig a fiatalabbak, a családosok nagyobb arányban internethasználók, és ennek következtében hamarabb beletanultak az internetes ügyintézésbe (például vásárlás, bankolás), nagyobb arányban rendelkeznek ügyfélkapu-hozzáféréssel is, ezért inkább az online ügyintézészt preferálják.

A tájékozódáshoz igénybe vett csatornák elterjedtsége

A közigazgatási ügyintézéshez kapcsolódóan az elmúlt években számos funkcióval bővültek az állami intézmények szolgáltatásai, folyamatosan fejlődött az egyablakos ügyintézési rendszer és bővült a telefonon és interneten intézhető ügyek száma is. 2005-ben indult el a Kormányzati Ügyfél-tájékoztató Központ (jelenleg Kormányzati Ügyfélvonal: 1818) azzal a céllal, hogy az állampolgároknak, a vállalkozásoknak és az egyéb szervezeteknek információt és szakszerű segítséget nyújtson közigazgatási ügyeik elintézéséhez. 2006-ban pedig elindult a Nemzeti Adó- és Vámhivatal jogelődjén az Általános Tájékoztató Rendszer (1819). 2011-ben nyíltak meg az első kormányablakok Magyarországon, amelyek évről évre egyre több ügy esetében biztosították az egyablakos ügyintézészt, és ugyanezen időszakban jött létre a magyarorszag.hu oldal is, amely egy helyen gyűjti össze a közigazgatási ügyintézéshez szükséges információkat, valamint lehetővé tette az online ügyintézészt is.

²⁰ A modell 0-s értékkel tartalmazza a nem internetezőket és a két heti gyakoriságnál ritkábban internetezőket.

A következőkben megvizsgáljuk, hogy a tájékozódáshoz és az ügyintézéshez kapcsolódó digitális fejlesztések növelték-e az online tájékozódók és ügyintézők arányát.



8. ábra: Tájékozódáshoz igénybe vett csatornák az ügyintézők körében ($N_{2017} = 1692$; $N_{2020} = 1874$)

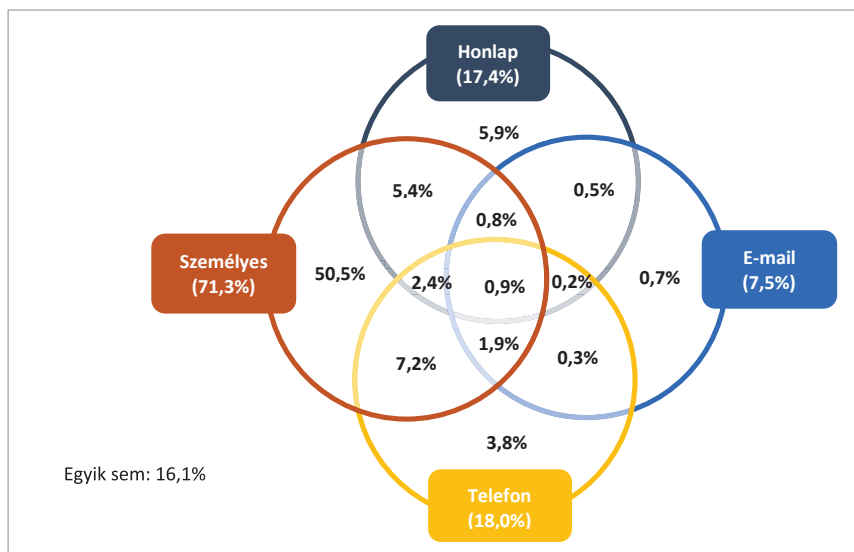
Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

Annak ellenére, hogy a közigazgatási ügyek intézéséhez szükséges információk közel 100%-a már elérhető online, várakozásainkkal ellentétesen az ügyintézők körében továbbra is a személyes tájékozódás a legnépszerűbb. 2017-hez képest jelentősen, 16,5 százalékponttal nőtt azok aránya, akik ezt a tájékozódási csatornát használják ügyintézés előtt. A második legnépszerűbb csatorna 2017-ben és 2020-ban is a telefon volt, 2017-ben 23,2% volt a csatornát tájékozódáshoz használók aránya, ez 2020-ra 17,9%-ra csökkent. A honlapról tájékozódók aránya nem változott, 20% alatt maradt. Az e-mailben tájékozódók aránya kis mértékben, 2,3 százalékponttal nőtt. Jelentős változás 2017-hez képest, hogy a sehonnan sem tájékozódók aránya 8,5 százalékpontot esett.

Az ügyintézők többsége kizárólag személyesen tájékozódik ügyintézése előtt (50,5%), ugyanakkor gyakori a tájékozódásra használt csatornák kombinálása. A kérdezettek alapvetően a személyes tájékozódási csatornát kombinálják még más lehetőségekkel. Leggyakrabban telefontal (7,2%), ezt követi a honlapról tájékozódók aránya (5,4%), valamint a személyesen és e-mailben tájékozódók aránya (2,4%). Ezek a tendenciák nagyon hasonlóak a 2017-ben tapasztaltakhoz, fontos változásnak tekinthetjük, hogy a személyes csatornát a honlappal kombinálók aránya 2,2%-ról 5,4%-ra nőtt.

Első körben megvizsgáltuk, hogy az alacsony online használat mögött húzódnak-e infrastrukturális problémák, vagyis a háztartások kellő aránya rendelkezik-e internet-hozzáféréssel. Az online tájékozódás alacsony aránya nem magyarázható a lakosság alacsony internethasználati mutatóival, ugyanis a KSH 2019-es felmérése alapján a magyar háztartások 86%-a érte el a világhálót széles sávú internetkapcsolattal, a 16–74 éves korú lakosságon belül pedig 80% volt azok aránya, akik 3 hónapon belül használták az internetet. Úgy tűnik tehát, hogy infrastrukturális szempontból a lakossági oldalon nincs akadálya e tájékozódási csatorna használatának, az okok sokkal inkább az ügyintézés

intézők kompetenciáira és motivációira vezethetők vissza, amelyek összefüggnek azzal, hogy megfelelők/megbízhatónak/átláthatónak stb. tartják-e az online elérhető információkat, valamint képesek-e, motiváltak-e saját kezükbe venni az ügyintézés.



9. ábra: A tájékozódáshoz használt csatornák közös metszetei ($N_{2020} = 1874$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

Az egyes ügytípusok is befolyásolják a választott tájékozódási csatornát. Minden ügytípus esetében a személyes tájékozódási csatorna a legelterjedtebb, kivéve a személyi jövedelemadó ügyintézését, amelyet éppen kivételes helyzete miatt összehasonlításként mégis betettünk ebbe a tanulmányrészbe. 2017-ben az szja-ügyintézés során a kérdezettek 41,9%-a tájékozódott személyesen, ez 2020-ra 18,1%-ra csökkent, és a honlapon tájékozódók aránya a korábbi 19,4%-ról 25,5%-ra nőtt. A munkanélküliséggel, a nyugdíjbiztosítással és a szociális ellátásokkal kapcsolatos ügyekben választják a leggyakrabban a személyes tájékozódási csatornát, a nyugdíjbiztosítást kivéve 2017-ben is ezen ügyek kapcsán volt a legmagasabb a személyes csatornán tájékozódók aránya. Kérdés, hogy azért választják-e ezt a tájékozódási csatornát, mert az online elérhető információk tartalma/felépítése elégtelen, nehezen megtalálható, vagy a személyes tájékozódás lehetősége azért merül fel gyakrabban ezekben az ügytípusokban, mert az ügyet intézők ezekben az általában kiszolgáltatót élethelyzetéhez köthető ügyekben a személyes tájékozódást tartják megbízhatónak, illetve további lehetséges magyarázat, hogy ezen szolgáltatások igénybe vevőinek körében magasabb a „digitális bennszülöttek”, valamint az alacsonyabb szociokulturális helyzetűek aránya, akiknek az online ügyintézéshez sem a tudás, sem az infrastruktúra nem áll a rendelkezésére. Az *Ügyfélkiszolgálás a közigazgatásban* című tanulmány szerzői szerint mindkét tényező szerepet játszik.²¹

²¹ FIBINGER et al. 2017.

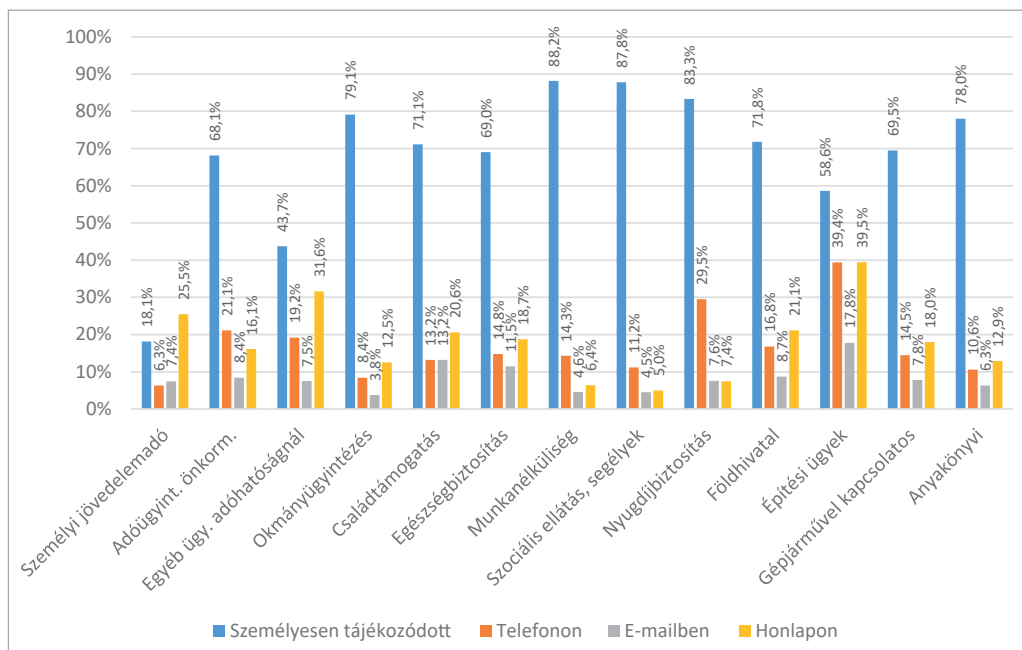
Az internethasználók gyors és átlátható folyamatokat várnak el az egyes platformoktól, ha a felületek ezt nem tudják biztosítani, akkor alacsony maradhat a csatornát választók aránya. A közigazgatási szervek online információs és ügyintézési felületei nem rendelkeznek egységes gyakorlattal, és nem egyformán átláthatók, tehát nem minden esetben alkalmazkodnak az internethasználók igényeihez. A csatornaválasztás megértéséhez fontos figyelembe venni az egyes ügyintézői szerepeket is. Az elektronikus úton való tájékozódáskor/ügyintézéskor az állampolgár a saját kezébe veszi az irányítást, magára marad az online térben, önállóan hoz döntéseket. Az ügyfélszolgálaton ezzel szemben közvetlen (*face to face*) segítséget kap, átadja az irányítást az ügyintézőnek, ezzel együtt átruházza a felelősséget, de meg is bízik a közigazgatás képviselőjében. Elképzelhető, hogy az ügyet intézők egy része egyelőre nem bízik abban, hogy az interneten megfelelő információkat képes szerezni ügyével kapcsolatban, így inkább a személyes tájékozási csatornát választja, főként a fent említett kiszolgáltatott élethelyzethez köthető ügyekben.

Fontos szempontot ad a megértéshez az Eurostat e-kormányzással kapcsolatos rendszeres statisztikája is,²² amely szerint 2017 és 2020 között jelentősen nőtt (54%-ról 70%-ra) azok aránya, akik a felmérést megelőző 3 hónapban információt szereztek be hatóságok honlapjáról, és az elmúlt évben használtak internetet. A hatóságok honlapjának lakossági használata tehát emelkedik, csak nem feltétlenül az ügyintézés megelőzően, hanem jóval előtte vagy később történik meg a hatóság felületének felkeresése. Utóbbi hipotézist erősíti a Belügyminisztérium éves *monitoringjelentése* a közszolgáltatások és az ügyfélszolgálati tevékenységek használatáról,²³ miszerint 2017 és 2018 között 36,9%-kal, 2018 és 2019 között 38,7%-kal nőtt az OkmányApp alkalmazás letöltése, és az applikáción belül 2018-hoz képest 2019-re 39,9%-kal nőtt a személyazonosításra alkalmas okmányok gyártási státuszának lekérdezése. Az applikációban emellett évről évre töretlen népszerűségnek örvend a gépjárműadat-lekérdezés, a tájékoztatáskérés a személyiadat- és a lakcímnnyilvántartásról, valamint az okmányok érvényességéről. Elképzelhető tehát, hogy a hatóságok honlapja, applikációja úgy generál évről évre egyre nagyobb forgalmat, hogy a közigazgatási ügyeket intézők nem az ügyük intézéséhez szükséges adatok miatt keresik fel ezeket az oldalakat, hanem sokkal inkább státuszlekerdezésre használják azokat.

Az ügyintézés előtti tájékozódás más ügytípusok esetében is mutat különbségeket. A kérdezettek 2017-ben az építési ügyek esetében éltek a legtöbb alkalommal a telefonos tájékozási lehetőséggel (41,6%), de ez a tájékozási forma jelentős még a nyugdíjbiztosítás (29,6%), az egészségbiztosítás (31%) esetében is. 2020-ban ugyanezen ügytípusok esetében volt a legnagyobb arányú az előzetes telefonos tájékozódás, bár aránya több százalékpontot is visszaesett. 2017-ben és 2020-ban is az építési ügyek esetében volt a legmagasabb az e-mailben tájékozódók aránya (17,2 és 17,8%), jelentős még ez az arány 2020-ban a családtámogatások (13,2%) és az egészségbiztosítás (11,5%) esetében is. A honlapon való tájékozódás mindkét évben az építési ügyek, a gépjárművel kapcsolatos ügyek és az adóügyek esetében volt a legjellemzőbb.

²² Az adatok forrása: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_ciegi_ac/default/table?lang=en.

²³ Belügyminisztérium 2019.

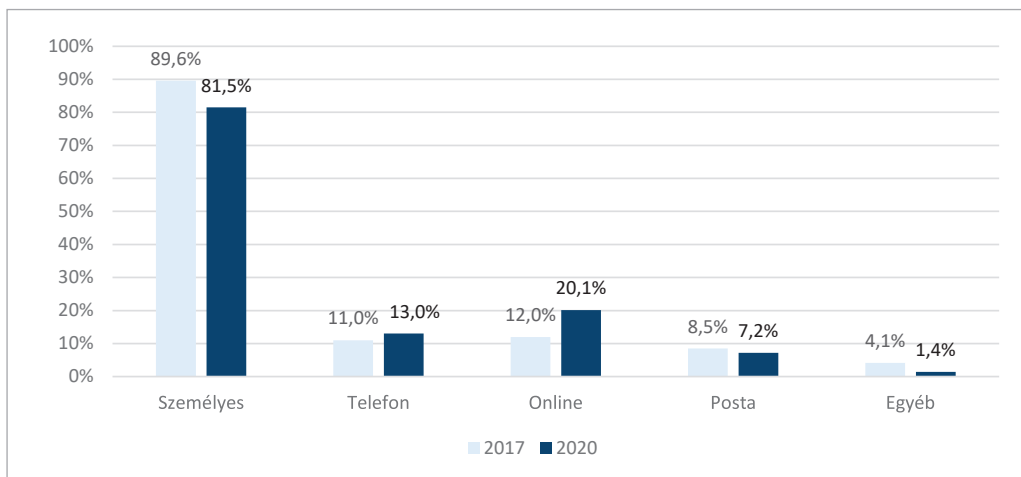


10. ábra: A különböző ügytípusok esetében tájékozódáshoz használt csatornák népszerűsége 2020-ban

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

Az ügyintézéshez igénybe vett csatornák elterjedtsége

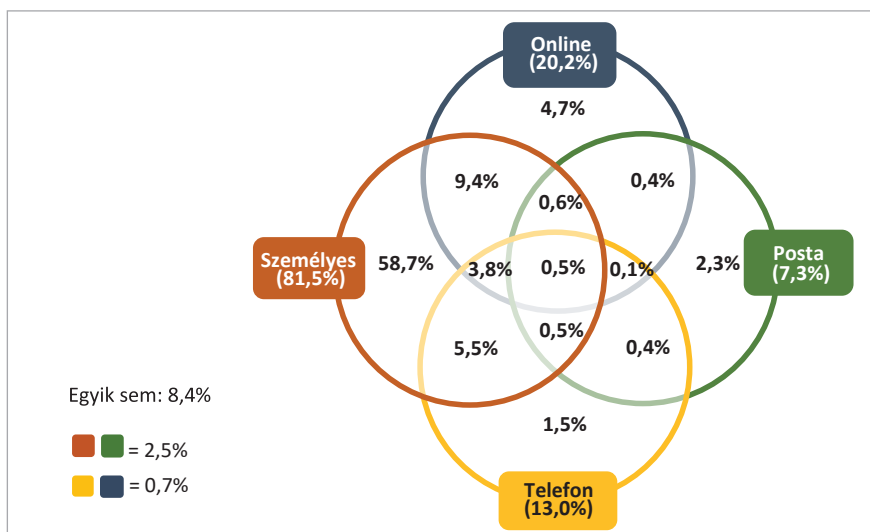
Az eddigiek alapján láthattuk, hogyan változott az ügyintézés megelőzően tájékozódásra használt online csatornahasználat az elmúlt években, most megvizsgáljuk, hogy az elmúlt évek fejlesztései emelték-e jelentősen az ügyintézéshez igénybe vett online csatornahasználatot. Az adatok alapján a személyes ügyintézési csatorna abszolút hegemóniája látszik. 2017-hez képest néhány százalékpontot csökkent ugyan a használók aránya, de még mindig 80% feletti a személyes ügyintézés választók aránya. Nem éri el a 20%-ot azok aránya, akik ügyintézésük során nem vették igénybe ezt a csatornát. 2017-hez képest kismértékben nőtt a telefonszólók aránya, kismértékben csökkent a postás választóké, ugyanakkor kedvező, hogy 12%-ról 20,1%-ra nőtt az online ügyintézés választók aránya.



11. ábra: Az ügyintézéshez igénybe vett csatornák ($N_{2017} = 1692$; $N_{2020} = 1874$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

A tényleges használati arányok tükrében visszautalnánk a korábbi fejezet preferenciáira is: óriási eltérés van aközött, hogy az emberek milyen csatornát választanának az ügyintézésükhöz, és ténylegesen melyiken történik meg az ügyintézés. Az elsődlegesen személyes ügyintézt preferálók körében van a legkisebb eltérés, 69,2%-uk ténylegesen is személyesen intézte ügyét. Ugyanakkor az elsődlegesen online csatornát preferálók is nagyon hasonló arányban (65,9%) intézték személyesen ügyüket, és csupán 41,3%-uk intézte online is az ügyét. Az elsődlegesen telefonos ügyintézt preferálók 51,4%-a intézte személyesen az ügyét, és mindössze ötödük (20,3%) intézte ténylegesen telefonon.



12. ábra: Az ügyintézéshez használt csatornák közös metszetei ($N_{2020} = 1874$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

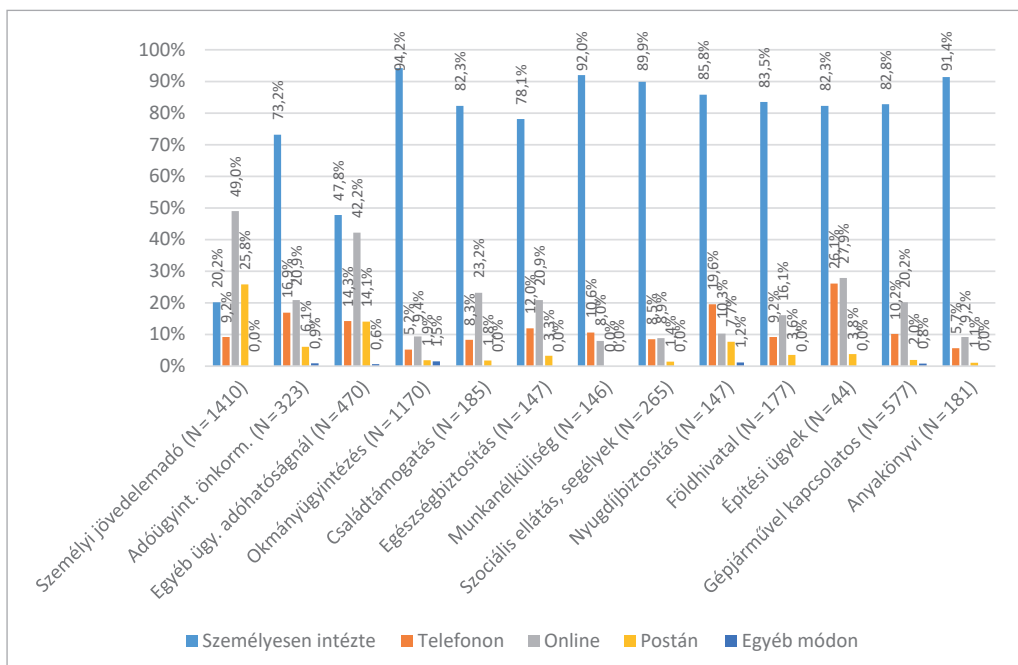
Az ügyintézésre használt csatornák kombinálását bemutató Venn-diagram alapján jól látható, hogy a tájékozódáshoz hasonlóan a kérdezettek döntő többsége (58,7%) kizárólag személyesen intézi ügyét, a többi csatorna esetében inkább a csatornák együttes használata a jellemző. A személyest az online ügyintézéssel kombinálók aránya közel 10% (9,4%), ez duplája a 2017-ben tapasztalt aránynak (4,5%). A személyest a telefonnal kombinálók aránya 2017-hez képest változatlanul 5,5%, ugyanakkor a személyest a postával kombinálók aránya 2017-hez képest 1,5%-ról 3,8%-ra nőtt.

Az ügyintézés módját az ügy fajtája is meghatározza. 2017-ben és 2020-ban is a személyes ügyintézés volt majdnem minden ügyfajta esetében a leggyakrabban használt csatorna. Ez alól ismét a személyi jövedelemadó jelent kivételt, ott az ügyintézés az eSZJA-szolgáltatás 2017-es elindulásának köszönhetően 2020-ra egyértelműen az online térbe tevődött át, 2017-ben a válaszadók 27,4%-a, 2020-ban pedig közel 50%-a (49%) intézte online az adóbevallását, 2020-ra a postai adóbevallók aránya is nőtt (17,1%-ról 25,8%-ra). Vannak olyan ügyek, amelyek esetében kiemelten magas a személyesen ügyet intézők aránya: munkanélküliség, szociális segélyek, okmányügyintézés és anyakönyvi ügyek. A magas arány nem meglepő, ugyanis annak ellenére, hogy az idetartozó ügytípusok jelentős részét online és postai úton is lehet kezdeményezni, mégis az egyes kérelmek lezárásához, az ellátás megállapításához személyes megjelenés szükséges. Ugyanakkor, ahogy korábban is írtunk már róla, a személyes ügyintézés nemcsak a rendelkezésre álló lehetőségektől függ, hanem azzal is összefüggésben állhat, hogy az ügyfelek mennyire motiváltak az online ügyintézésben, például a pénzbeli ellátással kapcsolatos ügyek esetében mennyire bíznak abban, hogy online megfelelően el tudják végezni ügyüket.

A telefonos ügyintézési arány már 2017-ben is a nyugdíjbiztosítási és építési ügyek esetében volt a legmagasabb, ugyanakkor érdemes kiemelni, hogy építési ügyek esetében a többi ügytípushoz képest alacsony volt a válaszadói érintettség, mindössze 44 főnek volt idesorolható ügye az elmúlt 3 évben, míg más ügyek esetében ennél jóval magasabb volt az ügyeket intézők aránya, okmányügyintézés esetében a minta közel fele. A telefonos ügyintézés kapcsán érdemes még kiemelnünk, hogy az önkormányzati adóügyek esetében 2017-hez képest 9,4%-ról 16,9%-ra nőtt a telefonos ügyintézési arány.

Az online ügyintézés, ahogy korábban már említettük, a személyi jövedelemadó esetében a legmagasabb, de a Nemzeti Adó- és Vámhivatal más ügytípusokban is jól teljesít, 2017-hez képest az egyéb adóügyek esetében is jelentősen, 18,1%-ról 42,2%-ra nőtt az online ügyintézési arány. 20% feletti az online ügyintézési arány a családtámogatások, az egészségbiztosítás, az építési ügyek és a gépjárműügyek esetében. Az adóhatósági ügyekben az online ügyintézés lehetősége régóta elérhető, így a magas online ügyintézési arány sem meglepő, a gépjármű-ügyintézés és az építési ügyek esetében is feltehetően a már bevezetett és jól működő online szolgáltatásoknak köszönhető a többi ügytípushoz képesti magas arány. Az OkmányAppban 2014 óta érhetők el gépjárművel kapcsolatos ügyintézési lehetőségek, a használtautó-vásárlást megkönnyítő Autoszkóp alkalmazás pedig 2016 óta segíti az ügyfeleket a gépjárműveikkel kapcsolatos ügyekben. A Webes Ügysegéd alkalmazás gépjárműadat-lekérdezője kifejezetten népszerű szolgáltatás az ügyintézők körében, utóbbihoz ügyfélbarát mobilapplikáció, online fizetési lehetőség és az ügy nyomon követését biztosító funkció is tartozik. Az építési ügyek

esetében 2013 óta létezik az ÉTDR építésügyi portál, amelyen keresztül a hatósági engedélyezési, jogorvoslati eljárások elektronikus kezdeményezése és adott esetben teljes körű lefolytatása zajlik.²⁴ A családtámogatások esetében a kérelmek (például anyasági támogatásra, családi pótlékra, gyermekgondozási segélyre, gyermeknevelési támogatásra) online benyújtása, hiánypótlása, valamint az egészségbiztosítás esetében is a kérelmek (gyermekellátás, baleset, betegség, európai betegbiztosítás stb.) online benyújtásának lehetősége és esetenként kötelezősége generál ezeken a területeken nagyobb online ügyintézési forgalmat. Mind a családtámogatásokban, mind az egészségbiztosítási ügyekben a Magyar Államkincstár kiépült eÜgyfél-felülete biztosítja az ügyintézt. Azokban az esetekben tehát, amelyekben kiépült online ügyintézési lehetőség van, és/vagy az egyes ügyek teljes egészében online intézhetők,²⁵ ott az online ügyintézési arány is magasabb.



13. ábra: A különböző ügytípusok ügyintézéshez használt csatornák népszerűsége 2020-ban

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

Összességében tehát az ügyintézéshez preferált és ténylegesen használt csatornák között jelentős különbség van, a személyes ügyintézt akkor részesítik előnyben leginkább az ügyfelek, ha az pénzbeli ellátással jár, és/vagy nem áll rendelkezésre az ügyintézéshez az online változat, vagy ha az ügyet intézők nincsenek az online ügyintézésre kötelezve.

²⁴ FIBINGER et al. 2017.

²⁵ Vagy az ügyfelek online ügyintézésre kötelezettek.

A személyes tájékoztatói/ügyintézési csatorna használata

A következőkben megvizsgáljuk, hogy a személyes tájékoztatói/ügyintézési lehetőségek kik körében a legnépszerűbbek. Ehhez is az eddig használt háttérváltozókat használtuk fel: nem, életkor, településtípus, iskolai végzettség, internetezés gyakorisága, a háztartás nettó jövedelme, háztartástípus és gazdasági aktivitás. Az alábbi, 2. táblázat megmutatja, hogy van-e kapcsolat a háttérváltozók és a személyes tájékoztatói/ügyintézés között, és ha van, az milyen erős.²⁶

2. táblázat: A személyes tájékoztatói és ügyintézés kapcsolata a háttérváltozókkal az ügyet intézők körében (Cramer's V-értékek: $N_{2017} = 1692$; $N_{2020} = 1874$)

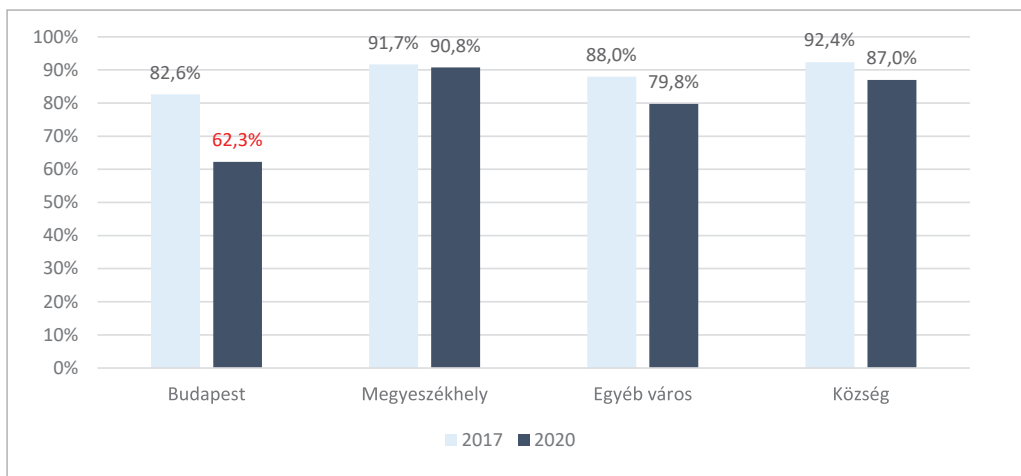
	Nem	Kor	Település-típus	Iskolai végzettség	Internetezés gyakorisága	A háztartás nettó jövedelme	Háztartás-típus	Gazdasági aktivitás
Személyes tájékoztató 2017	-	0,086	0,134	0,321	0,114	0,180	0,066	0,210
Személyes tájékoztató 2018	-	-	0,152	0,138	0,089	0,101	0,077	0,124
Személyes ügyintézés 2017	-	-	0,112	0,182	0,081	0,089	0,077	0,107
Személyes ügyintézés 2020	-	-	0,239	0,075	-	0,061	0,125	0,120

Forrás: a szerzők szerkesztése

A személyes tájékoztatói és ügyintézési csatorna választását a kérdezettek neme és életkora egyáltalán nem befolyásolja. Az életkor hatása azért tűnt el – a korábbi eredményeinktől eltérően –, mert az adatokat csak az ügyet intézők körében vizsgáltuk. 2017-ben a tájékoztató és az ügyintézés esetében is az iskolai végzettség, a gazdasági aktivitás és a lakóhely határozta meg a legerősebben ennek a csatornának a használatát. 2020-ban azonban a településtípus hatása felerősödött, különösen az ügyintézés tekintetében.

A településtípusok esetében az látható, hogy 2017-ben és 2020-ban is Budapesten voltak a legkisebb arányban (39,3–56,2%) azok, akik személyesen is tájékoztódtak az ügyintézésük során, minden más településtípuson magasabb (70% feletti) ez az arány, 2017-ben és 2020-ban is a megyeszékhelyeken volt a legmagasabb (76,8%). A személyes ügyintézési csatorna esetében pedig annak ellenére, hogy a fővárosban áll rendelkezésre a legtöbb személyes ügyintézési lehetőség, mégis a városokban és a községekben magasabb ez az ügyintézési arány: 2020-ban Budapesten az ügyet intézők 62,3%-a járt el személyesen, míg a többi településen 80% vagy afeletti ez az arány. Budapesten 2017-hez képest jelentősen visszaesett a személyes ügyintézési csatorna választásának aránya.

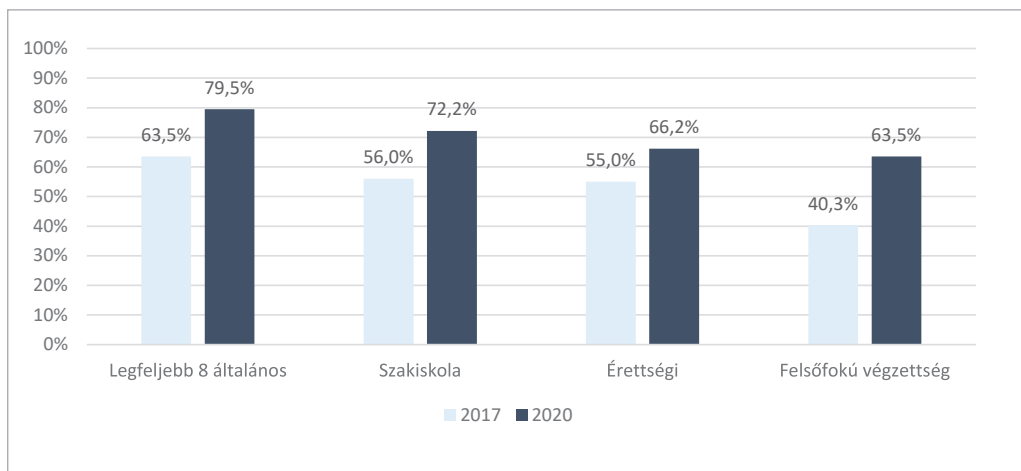
²⁶ A kapcsolatok meglétét chí-négyzet-próbával teszteltük, a kapcsolatok erősségéhez pedig a Cramer's V mutatót használtuk. Utóbbi 0 és 1 közötti értéket vehet fel, minél közelebb van az érték 1-hez, annál determinisztikusabb kapcsolatról beszélhetünk. A táblázatunkban annál erősebb összefüggésről beszélünk, minél sötétebb a számok háttérül szolgáló szín.



14. ábra: A személyes ügyintézési csatorna választása településtípus szerinti bontásban az ügyet intézők körében ($N_{2017} = 1693$; $N_{2020} = 1874$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

Az iskolai végzettség növekedésével tendenciózusan csökken a személyesen tájékozódók aránya. A maximum nyolc általánossal rendelkezők közel 80%-a, míg a felsőfokú végzettségűek 63,5%-a tájékozódik személyesen az egyes hivataloknál. 2017-hez képest 2020-ra 23,2%-ról 16%-ra csökkent az alacsony és felsőfokú végzettségűek között a különbség a csatornát tájékozódásra használók esetében.



15. ábra: A személyes tájékozódási csatorna választása iskolai végzettség szerinti bontásban az ügyet intézők körében ($N_{2017} = 1692$; $N_{2020} = 1874$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

Fontos kiemelnünk továbbá témánk szempontjából, hogy az internetezés gyakorisága nem befolyásolja azt az ügyet intézők körében, hogy az adott személy személyes ügyintézési csatornát választ-e, vagy sem, a háztartástípus és a gazdasági aktivitás viszont igen. A gyermekes háztartások 10 százalékponttal több ügyet (87,3%) intéznek személyesen, mint a gyermektelen párok, a vállalkozók és az aktív keresők átlagos 76%-os személyes ügyintézési arányától eltérően, néhány csoportot kiemelkedően magas személyes ügyintézési arány jellemez, ilyenek például a háztartásbeliek (90,6%), a munkanélküliek (98,2%), a tanulók (85,4%) és a nyugdíjasok (84,5%). Az NKE és az Innopod Solutions Kft. *Az atipikus ügyfelek közigazgatáshoz való hozzáférése vizsgálatának módszertani fejlesztése* című 2020-as közös kutatása éppen a fent hivatkozott ügyféltípusokat sorolja az atipikus ügyfelek közé, akik élethelyzetükből adódóan speciális ügyintézési terheket rónak a közigazgatási hivatalok munkatársaira, például azzal, hogy többségében személyesen jelennek meg az ügyintézés során, és kiemelt segítséget igényelnek.

Az online ügyintézési csatorna használata

A következőkben megvizsgáltuk, hogy mely változóktól függ a második legnépszerűbb (online) csatorna használata.

3. táblázat: Az online tájékozódás és ügyintézés kapcsolata a háttérváltozókkal az ügyet intézők körében (Cramer's V-értékek: $N_{2017} = 1692$; $N_{2020} = 1874$)

	Nem	Kor	Település-típus	Iskolai végzettség	Internetezés gyakorisága	A háztartás nettó jövedelme	Háztartás-típus	Gazdasági aktivitás
Online tájékozódás 2017	-	0,121	0,200	0,321	0,285	0,207	0,073	0,239
Online tájékozódás 2020	-	0,188	0,100	0,219	0,205	0,108	0,090	0,195
Online ügyintézés 2017	-	0,087	0,154	0,341	0,235	0,171	-	0,202
Online ügyintézés 2020	-	0,209	-	0,251	0,213	0,135	0,097	0,223

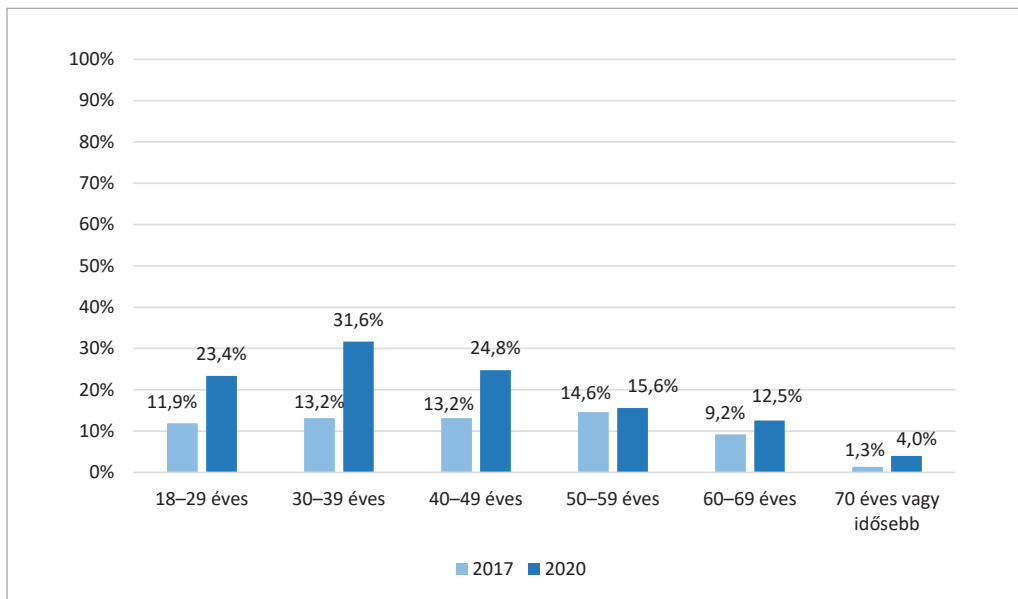
Forrás: a szerzők szerkesztése

Az online ügyintézés választását a háttérváltozók közül legerősebben az iskolai végzettség határozta meg mindkét évben.

Fontos változás, hogy míg 2017-ben az online ügyintézés településtípusonként jelentős eltéréseket mutatott, Budapesten például kétszer több volt a használók aránya (23,7% vs. 8,8–11,3%), mint a városokban és a községekben, addig 2020-ra ez a különbség eltűnt, a községeket kivéve minden településtípuson 20% körül mozgott az online ügyintézési arány.

2020-ra több életkori csoportban is látványos ugrás következett be az internetes ügyintézésben. Míg 2017-ben a 30 és 59 év közöttiek körében hasonló arányban (13–14% körül) voltak az interneten ügyet intézők, 2020-ra ez az arány a 30–39 évesek esetében

31,6%-ra, a 40–49 évesek körében pedig 24,8%-ra nőtt. Fontos kiemelni még, hogy az ügyintézésben részt vevő legfiatalabb korosztály esetében is közel 10 százalékpontos növekedés történt az internetes ügyintézésben. Míg 2017-ben a 18–29 évesek mindössze 11,9%-a intézett interneten ügyet, addig 2020-ban már 23,4%-uk.



16. ábra: Az internetes ügyintézési csatorna választása életkor szerinti bontásban ($N_{2017} = 1692$; $N_{2020} = 1873$)
 Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

Az iskolai végzettség alapján is jelentős változásokat tapasztaltunk különösen a szakiskolát, valamint az érettségít szerzett válaszadók körében. Mindkét évben jól kirajzolódik, hogy az iskolai végzettség növekedésével tendenciózusan nő az internetes ügyintézés aránya. A felsőfokú végzettségűek körében kismértékű növekedés következett csak be, 33,1%-ról 38%-ra nőtt az online ügyet intézők aránya, a szakiskolát végzettek körében viszont négyszer többen intéztek online ügyeket 2017-hez képest (4,6%-ról 17%-ra), az érettségizettek és a nyolc általánost végzettek körében pedig több mint kétszeres az emelkedés (előbbiben 11,7%-ról 25,0%-ra, utóbbiban 3,1%-ról 8,5%-ra). Fontos látni, hogy az online ügyintézés önmagában nemcsak az iskolai végzettség, hanem az iskolai végzettségen alapuló internethasználati szokások befolyásolják a leginkább. Jól látszik, hogy az internetezés gyakorisága nő az iskolai végzettséggel, és az is, hogy a felsőfokú végzettségűek körében kétszer több az internetet sokféle tevékenységre és gyakran használók aránya az érettségizettekhez képest (22,9% vs. 12,6%), de az is nagyon jól látszik, hogy az általánosabb internetes tevékenységek (például keresés keresőoldalakkal, közösségimédia-használat, videótelefonálás, azonnali üzenetküldés) esetében nem akkora a szakadék az alacsonyabb és a magasabb iskolai végzettségűek között, mint az ügyintézésekhez jobban köthető tevékenységek esetében (online bankolás, közüzemi, rezsiügyintézés, egyéb ügyintézés stb.). A közösségi

oldalakat a mintánkban részt vevők több mint 80%-a használja naponta vagy heti többször iskolai végzettségtől függetlenül, ugyanakkor az online bankolást a maximum nyolc általánossal rendelkezők 6,6%-a, a szakmával rendelkezők 12, az érettségizettek 14,1, a felsőfokú végzettségűeknek pedig 21,3%-a használja minden nap vagy hetente többször. A maximum nyolc általánossal rendelkezők kétharmada soha nem használta az online bankolást, a szakmával rendelkezőknek pedig több mint 50%-a.

Az internetes ügyintézés választását az életkor is jelentősen befolyásolja, ugyanakkor itt is hasonló az összefüggés természete, mint az iskolai végzettség esetében, tehát az életkorból adódó internethasználati szokásoknak van nagyobb befolyásoló ereje. Az internetezés mennyisége önmagában még nem mérvadó, hiszen a 18–29 évesek vannak a legnagyobb arányban szinte folyamatosan online (95,6%), ám ennek a csoportnak az internetes ügyintézése nem mutatott akkora mértékű növekedést, mint a 30–39 évesek korosztályáé. Sokkal meghatározóbb az internethasználat milyensége. Míg a 18–29 évesek 9,5%-ára igaz, hogy az interneten sokféle tevékenységet és gyakran végeznek, addig a 30–39 évesek 17%-ára igaz ez, a 40–49 éveseknek pedig 12,7%-ára. A 18–29 évesek nagyobb arányban használnak keresőoldalakat, közösségi oldalakat, azonnali üzenetküldést, online tanulást, ugyanakkor a 30–39 évesek nagyobb arányára jellemző az e-mailezés, az online munkavégzés, az online bankolás, a közüzemi ügyek intézése, más online hivatali ügyintézés. Meglehet tehát, hogy a 18–29 éveseknek életkorból, élethelyzetből adódóan nincs még annyi ügyük, ugyanakkor az is tény, hogy kevésbé tapasztaltak az internetes ügyintézésben, ezért is marad el használati arányuk a 30–49 évesekétől.

Várakozásainknak megfelelően az életkortól függetlenül az internetezés gyakorisága is jelentősen befolyásolja az online ügyintézés, a minden nap internetezők körében 2017-ben 13,3%, 2020-ban pedig már 19,9% volt az online ügyintézési arány.

A településtípus hatása elenyésző, a budapestiek intéznek a legnagyobb arányban ezen a felületen ügyeket. Fontos változás, hogy 2020-ra a többi település felzárkózott a budapesti szinthez, míg a többi településtípuson 2017-ben 6–7% volt az internetes ügyintézési arány, addig 2020-ra a megyeszékhelyeken 18,1%-ra, a városokban 16,3%-ra, a községekben pedig 12,5%-ra nőtt.

A háztartások szerkezete 2017-ben nem, de 2020-ban már befolyásolta azt, hogy a kérdezettek mekkora arányban intéztek online ügyeket. Hasonló tendencia figyelhető meg, mint a személyes ügyintézés esetében, az egyedül élők intéznek a legkevésbé (9,9%) ily módon ügyeket, míg a gyermekes háztartások a leginkább (21,6%).

Az internetes ügyintézési csatorna használatát tehát alapvetően az internetezés szokások határozzák meg, amely hatás az életkoron és az iskolai végzettségen keresztül nyilvánul meg a leginkább. Az életkor előrehaladtával nő az ügyintézési tapasztalat, egyre több és változatosabb ügyet kell az érintetteknek kezelnie, ugyanakkor az iskolai végzettség megadja azt a keretet, hogy ki milyen tapasztalattal, lehetőségekkel rendelkezik az internetezés terén.

Átláthatatlan lehetőségek – az online csatornahasználat elkerülésének okai

Az elemzés eredményei azt mutatják, hogy a személyes ügyintézési csatorna használatának gyakorisága változatlanul magas, az internetes ügyintézés pedig csak kismértékben növekedett. Kíváncsiak voltunk a távolmaradás okaira is, ezért mindkét évben rákérdeztünk arra, hogy mi volt az oka annak, hogy az adott válaszadó nem vett igénybe online/internetes ügyintézési szolgáltatást. A felkínált 23²⁷ válaszlehetőség közül többet is jelölhettek a kérdezettek. Az eredményeket kezdetben nem választottuk szét az internetezés gyakorisága alapján.

4. táblázat: Az online ügyintézés mellőzésének leggyakoribb okai ($N_{2017} = 2210$; $N_{2020} = 1951$)

Az online/internetes ügyintézés mellőzésének leggyakoribb okai			
2017		2020	
Nem internetezek.	25,7%	Nem internetezek.	20,0%
Nem bízom az internetes ügyintézésben.	20,6%	Nem igazodok ki a hivatal online felületén.	16,8%
Nem szeretem az online ügyintézést.	15,0%	Nem szeretem az online ügyintézést.	15,9%
Nem tudom kezelni a számítógépeket.	12,3%	Túl sok idő, mire rájövök, mit kell csinálni.	13,5%
Már máshogy szoktam meg.	12,2%	Túl bonyolultak a megfogalmazások.	12,8%
Nem igazodok ki a hivatal online felületén.	11,2%	Nem tudok róla, hogy lehet közigazgatási ügyet interneten intézni.	11,3%
Túl sok idő, mire rájövök, mit kell csinálni.	8,9%	Nem tudom kezelni a számítógépeket.	11,3%

Forrás: a szerzők szerkesztése

Az online ügyintézésről való távolmaradás legfőbb oka, hogy a kérdezettek nem rendelkeznek megfelelő digitális kompetenciákkal és/vagy eszközökkel, valamint nem bíznak abban, hogy kellő támogatást kapnak az online felületen ahhoz, hogy eligazodjanak az ügyintézés során. 2017-hez képest jelentős változás, hogy kevesebben jelölték meg okként azt, hogy „nem internetezek”, és 2020-ban már nem szerepel a leggyakoribb okok között az, hogy a kérdezett nem bízik az internetes ügyintézésben, pedig 2017-ben a kérdezettek ötöde megjelölte ezt a válaszlehetőséget.

²⁷ 1. Nem tudok róla, hogy lehet közigazgatási ügyet interneten intézni. 2. Nincs olyan eszközöm (számítógép, okostelefon), amely alkalmas lenne rá. 3. Nincs elektronikus aláírásom. 4. Nem tudom kezelni a számítógépeket. 5. Nem internetezek. 6. Az internetezésre alkalmas eszközök használata túl bonyolult nekem. 7. Nem igazodok ki a hivatal online felületén. 8. Túl bonyolultak a megfogalmazások. 9. Túl sok idő, mire rájövök, mit kell csinálni. 10. Nem tudok belépni a felületre (például mindig elfelejttem a jelszavamot). 11. Összességében túl sok idő megy/menne el az online ügyintézéssel, mire el tudom intézni, amit kell. 12. Már próbáltam online elintézni ügyet, de nekem nem sikerült. 13. Nem használok számítógépet (idegenkedem, illetve így döntöttem). 14. Nem lehet online elintézni a közigazgatási ügyeimet. 15. Nem tudom, mit lehet, és mit nem lehet elintézni online. 16. Nem tudom, hogy adott ügyet melyik honlapon, weblapon keresztül lehet intézni. 17. Túl nehéz a regisztráció/nem akarok regisztrálni. 18. Nem egyértelmű, hogy mit kell csinálnom/félek, hogy valahol elakadok a folyamatban. 19. Nem bízom az internetes ügyintézésben. 20. Nem szeretem az online ügyintézést (például személytelennek tartom). 21. Nem vagyok elégedett az internetes ügyintézési lehetőségekkel. 22. Nincs visszajelzés, hogy jól adtam-e be az űrlapokat/kérvényt. 23. Már máshogy szoktam meg.

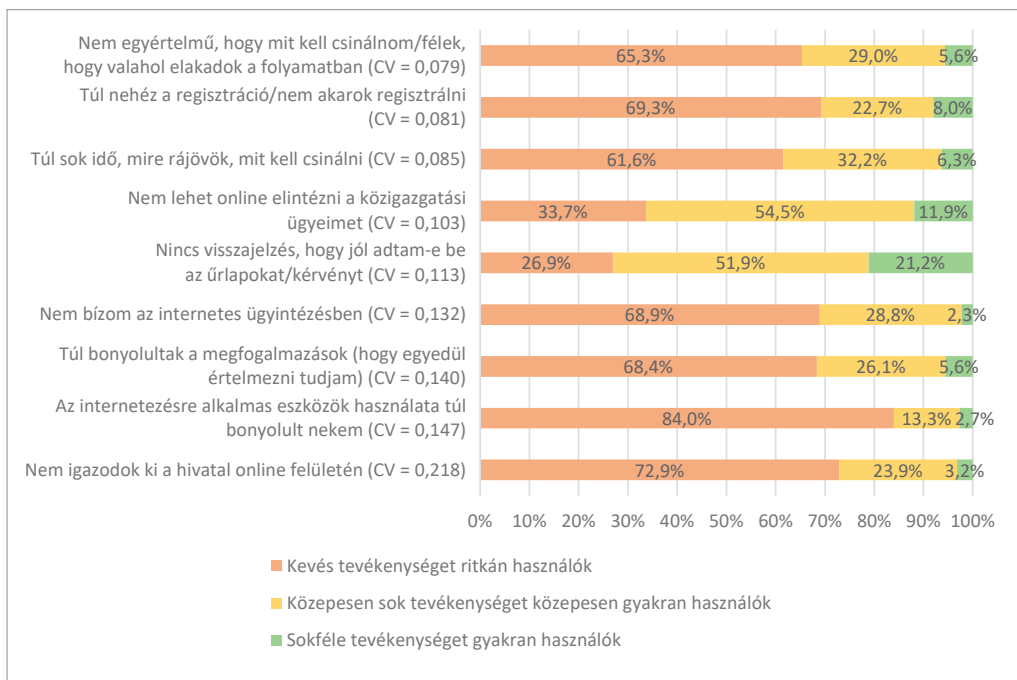
A legalább kéthetente internetezők körében 2017-ben az internetes ügyintézésbe vetett bizalmatlanság volt a legfőbb oka annak, ha valaki távol maradt az online ügyintézésről. 2017-ben a válaszadók 27,7%-a jelölte ezt a választ, kedvező, hogy 2020-ra ez az arány 12,1%-ra mérséklődött. 2020-ban az internetezők körében az online ügyintézés kerülésének legfőbb oka az volt, hogy a válaszadók nem igazodnak ki az online felületen. Mindkét évben igaz a válaszadók ötödére, hogy nem szeretik az online ügyintézését, és 2020-ra megduplázódott azok aránya, akik azt gondolják, hogy túl bonyolultak a megfogalmazások az ügyintézéshez kialakított portálokon. Míg 2017-ben még vezető ok volt, hogy a kérdezett nem rendelkezett elektronikus aláírással, ez 2020-ra eltűnt, helyette viszont megjelent az, hogy az ügyintézésre várók azt feltételezik, hogy túl sok időt pazarolnának el, mire el tudnák intézni online az ügyüket. Ezek az eredmények jól összeesengenek azokkal a korábbi megállapításokkal, hogy az online ügyintézés elkerülése mögött elsősorban nem infrastrukturális, hanem motivációs hiányosságok vannak az ügyféloldalon. Az adatok is igazolják, hogy a közigazgatás nem tud szélesebb közönséget megszólítani az online ügyintézés lehetőségével, mert a kevésbé gyakorlott internethasználók számára nem kellően átláthatók a lehetőségek, és túl nagy idővesztéssel jár a folyamat. A gyakorlott internethasználók növekvő igényeinek (például az adott ügy teljes körű online intézése) kielégítése pedig lassan halad.

5. táblázat: Az online ügyintézés mellőzésének leggyakoribb okai a legalább kéthetente internetezők körében ($N_{2017} = 1424$; $N_{2020} = 1455$)

Az online/internetes ügyintézés mellőzésének leggyakoribb okai a legalább kéthetente internetezők körében			
2017		2020	
Nem bízom az internetes ügyintézésben.	27,7%	Nem igazodok ki a hivatal online felületén.	21,5%
Nem szeretem az online ügyintézését.	21,1%	Nem szeretem az online ügyintézését.	19,5%
Nem igazodok ki a hivatal online felületén.	15,9%	Túl sok idő, mire rájövök, mit kell csinálni.	17,5%
Már máshogy szoktam meg.	14,7%	Túl bonyolultak a megfogalmazások (hogy egyedül értelmezni tudjam).	16,0%
Túl sok idő, mire rájövök, mit kell csinálni.	12,6%	Nem tudok róla, hogy lehet közigazgatási ügyet interneten intézni.	12,2%
Túl bonyolultak a megfogalmazások.	8,8%	Nem bízom az internetes ügyintézésben.	12,1%
Nincs elektronikus aláírásom.	8,7%	Összességében túl sok idő megy/menne el az online ügyintézéssel, mire el tudom intézni, amit kell.	10,1%

Forrás: a szerzők szerkesztése

Megvizsgáltuk, hogy az internetezési szokások hogyan befolyásolják a távolmaradással kapcsolatos okokat. A korábban létrehozott internetezés intenzitását mérő indexünknek 9 állítás esetében volt szignifikáns hatása.



17. ábra: Az internethasználat intenzitásának összefüggése az internetes ügyintézésről való tartózkodással ($N_{2020} = 1333-1457$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

A legtöbb állítás esetében az internetet ritkán és kevés tevékenységre használók vannak 60% feletti arányban azokhoz képest, akik az internetet sokféle tevékenységre és gyakran használják. Két állítás esetében vannak többségben a közepesen sok tevékenységet közepesen gyakran használók, ezek: a „Nem lehet online elintézni a közigazgatási ügyemet” és a „Nincs visszajelzés, hogy jól adtam-e be az űrlapokat/kérvényt”. Utóbbi állítás esetében a sokféle tevékenységet gyakran használók is magas (20% feletti) arányban vannak. Összességében tehát az interneten kevésbé járatos kérdezetek számára nehezen átlátható egy-egy folyamat, nehéz kiigazodni a felületen, túl sok időbe telik, mire rájönnek, mit kell csinálni, és ebből adódóan félnek is a folyamattól. Ezzel szemben az internethasználatban járatos válaszadók inkább azt hiányolják, hogy nincs lehetőségük az adott ügyet elintézni vagy azért maradnak távol ettől a típusú ügyintézésről, mert az ügyintézéshez használt rendszerből hiányolnak olyan funkciókat, amelyek megbízhatóbbá tennék számukra az ügyintézését (például nem kapnak visszajelzést az ügyükről).

Összegzés

A vizsgált lakossági kérdőívek alapján megállapíthatjuk, hogy az elmúlt években nőtt azok aránya, akik intéztek közigazgatási ügyeket, a kérdezettek változatlanul elsősorban saját maguk részére intézik ügyeiket, és emelkedik a 2-3 vagy még annál is több ügyet intézők aránya. A lakosság jelentős része (több mint fele) a személyes ügyintézési csatornát preferálja, de a kérdezettek harmada már elsősorban inkább online intézné el közigazgatási ügyét. Utóbbi ügyintézési csatornát elsősorban a fiatalok, a magas iskolai végzettségű és jövedelmű kérdezettek választanák. Az online ügyintézés választása azonban nemcsak a demográfiai változóktól függ, hanem attól is, hogy az ügyfelek milyen digitális kompetenciákkal és feltételekkel rendelkeznek. Az internetet gyakran és sokféle tevékenységre használók, valamint a már ügyfélkapuval rendelkezők szívesebben választanák az online ügyintézését. A tényleges csatornahasználatot figyelembe véve ugyanakkor az látható, hogy az online ügyintézés messze elmarad a preferenciáktól, az internetes ügyintézés preferálók kétharmada személyesen, és mindössze 41%-uk intézte online is az ügyét. Ahhoz, hogy az ügyfelek preferenciáiknak megfelelően tudjanak ügyintézési csatornát választani, olyan feltételek kelljenek a közigazgatás oldaláról, amelyekben nem éri hátrány az ügyet intézőket csupán csatornaválasztásuk miatt: ugyanazt az információt és szolgáltatást kaphassák csatornától függetlenül. A jelenlegi elektronikus szolgáltatások intézményenként és ügýtípusonként változó minőségűek. Az ügyintézés menetét támogató információk, leírások részletessége, közérthetősége hatóságokonként eltérő. A tényleges csatornahasználati adatok alapján jól látható, hogy az online ügyintézés gátja nemcsak az online ügyintézési rendszerek hiányosságaiban (átláthatatlanság, bonyolultság stb.) keresendő, van, amikor az az online ügyintézés gátja, hogy az adott ügyet teljes egészében még nem lehet ezen a csatornán elintézni. Azokon a területeken, ahol lehetővé tették ezt, ott emelkedtek a használati arányok is, például személyijövedelemadó-bevallás, gépjármű- és építési ügyek. Ugyanakkor figyelembe kell vennünk az online ügyintézési csatorna választásának ügyféloldalt is, tehát azt, hogy milyen tulajdonságai vannak a digitális állampolgárnak, aki potenciális felhasználója az e-közigazgatásnak. A tanulmányunkhoz felhasznált irodalmak alapján három kritériumot fogalmaztunk meg, amelynek teljesülnie kell ahhoz, hogy megvalósuljon az online ügyintézés: *infrastruktúra, kompetencia, motiváció*.

Az *infrastruktúra* azt jelenti, hogy rendelkeznek-e a potenciális felhasználók online ügyintézésre alkalmas eszközökkel és megfelelő internet-hozzáféréssel. Az Európai Bizottság által 2014 óta évente publikált DESI (Digital Economy and Society Index²⁸) megmutatja Magyarország digitális helyzetét. A legfrissebb, 2020-as jelentésből kiderül, hogy az internet-hozzáférés jelentősen javult az elmúlt években Magyarországon, a nagy széles sávú lefedettség 3 százalékpontot emelkedett 2019-hez képest, jelenleg a háztartások 90%-ára terjed ki, ami meghaladja az uniós átlagot (86%). Az elmúlt 3 hónapban internetet használók aránya is magas volt, a 16–74 évesek körében 85%. Az internetforgalmat bonyolított okostelefonok száma sem elhanyagolható, már 2017-ben is 5 millió

²⁸ Európai Bizottság 2020.

ilyen mobiltelefon volt forgalomban, az NMHH 2020-as jelentése²⁹ szerint ez a szám ma már 6,7 millió darab.

Az infrastruktúrával szemben az online ügyintézés ügyféloldali feltételei között a *kompetencia* kérdése már kevésbé kedvező képet mutat. A DESI 4 nagy területen vizsgálja a kérdezettek digitális kompetenciáit: információ, kommunikáció, szoftveres ismeretek és problémamegoldás. Magyarország az alapvető digitális kompetenciákban évek óta elmarad az uniós átlagtól, az alapvető digitális készségekkel rendelkezők aránya 2020-ban a 16–74 évesek körében Magyarországon 49% volt, míg az uniós átlag 58%. Az internethasználat változatos képet mutat a jelentés szerint, ugyanis bizonyos területeken hazánk az uniós átlag felett teljesít, például a magyar internethasználók 84%-a olvas online híreket (uniós átlag: 72%), 86%-a használ közösségi oldalakat (uniós átlag: 65%), 75%-a bonyolít online videóhívást (uniós átlag: 60%). Az ügyintézéshez jobban kapcsolható területeken viszont gyengébben teljesít, például a magyarok 58%-ára igaz, hogy online bankol, míg e tekintetben az uniós átlag 66%, 59% vásárol online, míg az uniós átlag 71%. Jó hír azonban, hogy ezek a mutatók javuló tendenciát mutatnak a jelentésekben.

Az internetes ügyintézés feltételeinek harmadik összetevője az ügyfél *motivációja*, amely nagyban függ a digitális közszolgáltatások minőségétől. A 2020-as DESI-jelentés szerint Magyarországon a digitális közszolgáltatások szintje jelez nagyobb elmaradást más országokhoz képest. Az e-kormányzati szolgáltatások minősége, bár javuló tendenciát mutat (2017-ben még 27. volt az ország a rangsorban, 2018-ban és 2019-ben a 26., 2020-ban már a 24.), ugyanakkor az e-kormányzati szolgáltatások felhasználóinak aránya 2020-ban csupán 55% volt, míg az uniós átlag 67%. A teljeskörűen online intézhető ügyek fejlettségi szintjének mérésére bevezetett 100 fokú skálán a magyar érték 2020-ban 87 volt, az uniós érték 90, ami persze jelentős javulás a 2017-es 75-ös értékhez képest, de még mindig elmaradás az átlaghoz képest.

Magyarországon az elektronikus ügyintézés 2016-os bevezetésével az elektronikus ügyintézés irányába tett lépéseket felgyorsították és új szintre helyezték. Mintegy 4500 közfeladatot és közszolgáltatást ellátó intézmény vált teljes körű online ügyintézés biztosítására kötelezetté. Az elektronikus ügyintézéshez szükséges szintek jelentős része teljesült (ügy indításához szükséges háttérinformációk online elérhetősége, ügyintézéshez szükséges formanyomtatványok online elérése, online felületen kitölthető és beküldhető nyomtatványok, teljes körű online ügyintézés a dokumentumok személyes és online hitelesítésével), ugyanakkor az ügyfelek igényeire szabott okos e-közigazgatás még nem valósult meg. A témával foglalkozó tanulmányok egy része arra hívja fel a figyelmet, hogy az eddigi fejlesztéseknek nem voltak kellően a középpontjában az ügyfélélményt fokozó (*smart* és ügyfélbarát) megoldások,³⁰ amelyek azt teszik lehetővé, hogy az elektronikus ügyintézés ne csupán a személyes ügyintézés elektronikus leképezése legyen, hanem megjelenhessen benne az elektronikus ügyintézés alapvetően más filozófiája, amelyben az ügyek dinamikusabb, rugalmasabb, átláthatóbb, gyors információáramlást

²⁹ NMHH 2021.

³⁰ SÁNTHA 2018.

biztosító rendszerbe kerülnek.³¹ Tózsza István *Az elektronikus közigazgatás helyzete* című tanulmányában³² még átfogóbb célok megvalósítását tűzi ki annak érdekében, hogy Magyarországon magas szintű e-közigazgatás valósuljon meg: befogadó és multicatornás közigazgatást vár az elkövetkező évekre. Fontos lenne tehát, hogy az e-közigazgatás még több eszközön (okostelefonok, okostévék stb.) még szélesebb réteget érjen el (például idősek, alacsony jövedelműek, alacsony iskolázottságúak) az elkövetkező években.

Felhasznált irodalom

- BALOGH Gábor et al. (2019): *Az elektronikus ügyintézés helyzete 2018-ban*. Budapest: NKE Államkutatási és Fejlesztési Intézet. Online: https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/akfi-uni-nke-hu/SPECJEL2018_Az_elektronikus_%C3%BCgyint%C3%A9z%C3%A9s_helyzete_kk_d%C3%A1_0307.pdf
- Belügyminisztérium (2019): *Elektronikus közszolgáltatásokat és ügyfélszolgálati tevékenységet összefoglaló monitoring jelentés*. Online: www.nyilvantarto.hu/letoltes/statisztikak/2019_evi_adatokat_tartalmazo_monitoring_jelentes.pdf
- BUDAI Balázs (2017): *Az e-közigazgatás fogalma, jogi és stratégiai keretei*. Budapest: Dialóg Campus.
- Európai Bizottság (2020): *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020*. Methodological note. Online: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=67082
- Európai Bizottság (2021): *Digitális iránytű 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja*. COM(2021) 118 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>
- European Commission (2022): *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022*. Methodological Note. Online: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/88557>
- FIBINGER Anita et al. (2017): *Speciális Jelentés 2017*. Online: https://joallamjelentes.uni-nke.hu/SpecJelentesek/%C3%9Cgyf%C3%A9kiszolg%C3%A1ll%C3%A1s%20a%20k%C3%B-6zigazgat%C3%A1sban_2017.pdf
- KAISER Tamás szerk. (2019): *Jó Állam Jelentés 2019 – Első változat*. Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2019-első-változat/>
- Megszerettük az e-ügyintézés online csatornáit. *eGov Hirlevél*, 2021. szeptember 26. Online: <https://hirlevel.egov.hu/2021/09/26/megszerettuk-az-e-ugyintezes-online-csatornait/>
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal (2021): *NAV Évkönyv 2020*. Online: <https://nav.gov.hu/kiadvanyok/evkonyvek>
- NMHH (2021): *Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Mobilpiaci Jelentése*. Online: https://nmhh.hu/dokumentum/220055/NMHH_mobilpiaci_jelentes_2017Q1_2020Q4.pdf
- SÁNTHA György (2018): A teljes körű elektronikus ügyintézés közigazgatási bevezetésének tapasztalatai – e-ügyintézési beszámoló az elmúlt évekről. *Új Magyar Közigazgatás*, 11(3), 52–60.
- TÓZSA István (2012): Az elektronikus közigazgatás helyzete. *Új Magyar Közigazgatás*, 5(5), 2–12.

³¹ FIBINGER et al. 2017.

³² TÓZSA 2012.

Vákát

IV. Az ügyfelek elégedettsége és a digitalizáció

(Úri Róbert)

Bevezetés

Az előző fejezetekben bemutattuk, hogy a közszolgáltatások digitalizációjára vonatkozó fejlesztési stratégiák hogyan növelték a digitális megoldások számát a közigazgatási ügyintézésben az elmúlt évek során, illetve a lakosság milyen arányban élt ezekkel a lehetőségekkel. Az igénybevétel mellett a szolgáltatások fenntartása és további fejlesztése szempontjából kiemelkedően fontos az ügyintézésrel való ügyfél-elégedettség monitorozása: hogyan is értékeli az ügy lezárását követően annak egyes elemeit az igénybevevők, aminek döntő szerepe van a jövőbeni ügyintézés során preferált és alkalmazott ügyintézési csatorna kiválasztásakor. Az utóbbi időszak egyik kiemelt kormányzati stratégiai céljaként is megfogalmazódott a jó kormányzás (*good governance*) jegyében az elégedett ügyfél.¹

Az interakciós modell bemutatása során láthatóvá vált, az ügyintézés folyamatának bizonyos állomásai kölcsönhatásban vannak egymással, ezért az online ügyintézésrel való elégedettség vizsgálatának esetében is érdemes ezeket szétválasztani, és elemenként megvizsgálni, hogy a különböző döntési lehetőségek és választások különbözően hatnak-e az elégedettségre, és ennek eredményei célzottabb beavatkozást és fejlesztést tesznek-e lehetővé az ügyfélművelés, valamint az online ügyintézés számának növelése érdekében.

A következő fejezet az online ügyintézésrel kapcsolatos elégedettséget ebben a környezetben igyekszik megragadni és vizsgálni. Bemutatjuk az online ügyintézéshez vezető utak legfontosabb elemeit: a hozzáférhetőség kérdését, valamint az igények és a lehetőségek viszonyát az online ügyintézés kapcsán, valamint hogy az online megoldások használata a konkrét ügytípusok ügyintézésének részfolyamataiban befolyásolja-e az ügyintézésrel kapcsolatos összéledettséget vagy a közigazgatással kapcsolatos általános elégedettséget, és hogy milyen tendenciózus változások történtek 2017 és 2020 között.

A felhasznált adatok e fejezet esetében is a Nemzeti Közzolgálati Egyetem és a Szociometrum Kft. által megvalósított *A közigazgatás képe és megítélése* című adatfelvétel 2017-es és 2020-as eredményeiből származnak.

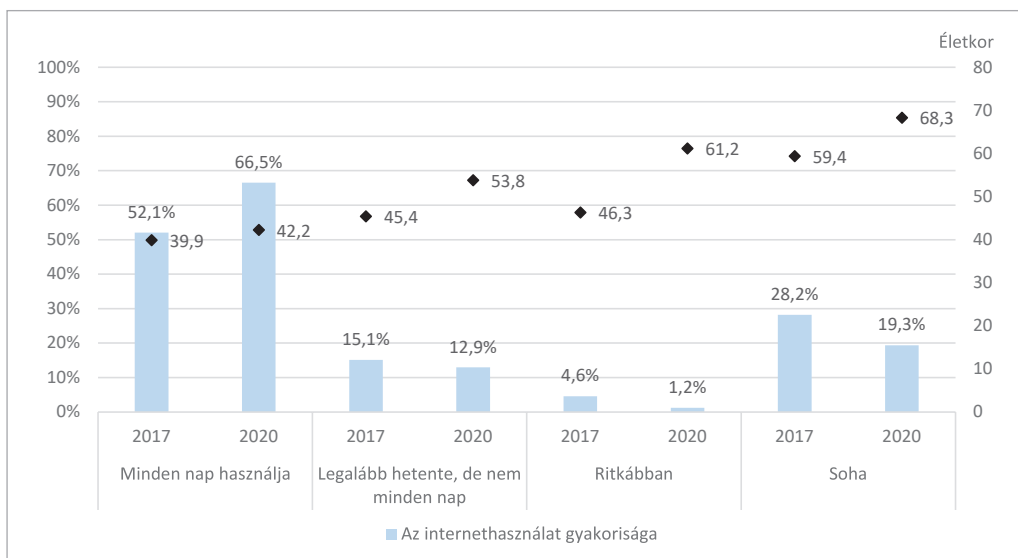
Az online ügyintézéshez vezető utak

Az elmúlt évtizedek látványos fejlődést hoztak az internet minőségére vonatkozó paraméterekben (például technológia, gyorsaság, sávszélesség), ami lehetővé tette az internet egyre szélesebb felhasználását az élet egyre több területén, legyen szó az online

¹ Kis 2021.

vásárlásokról, a különböző szolgáltatásokhoz kapcsolódó időpontfoglalásokról, vagy akár a közösségi média használatáról. Az interneten alapuló szolgáltatások kiépülése és folyamatos fejlesztése magával hozta az internethasználat terjedését a lakosság körében.

Az internethasználat alapján megfigyelhető egyfajta digitális szakadék, amelynek lényegi eleme nem feltétlen a használatának gyakoriságában rejlik, hanem önmagában az internet-hozzáférés meglétében.



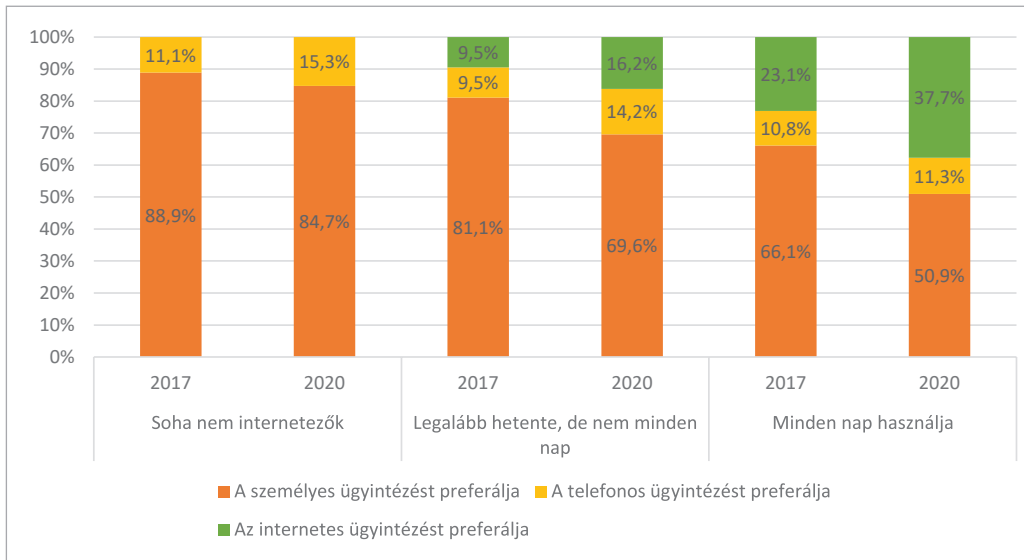
1. ábra: Az internethasználat gyakorisága 2017-ben és 2020-ban ($N_{2017} = 2506$; $N_{2020} = 2500$)

Forrás: Nemzeti Közszerológati Egyetem – Szociometrum Kft.: *A közigazgatás képe és megítélése*. Kutatássorozat, 2017, 2020.

Az 1. ábrán jól látható, hogy a ritkábban, mint hetente internetezők aránya a 2020-as évben már csupán 1% volt, valamint a legalább hetente internetezők aránya is 2 százalékponttal csökkent, szemben a mindennapos internethasználat 14 százalékpontos növekedésével. A növekedést továbbá minden bizonnyal a Covid-19-járvány miatt bevezetett korlátozások is fokozták, hiszen a 2020-as adatfelvétel annak első hulláma közben készült. Az internethasználat gyakoriságának növekedése és szórásának csökkenése is jelzi, hogy az online térben való lét és az ezt lehetővé tévő eszközök elterjedése a lakosság körében folyamatosan növekszik, amire egyéb mellett az is enged következtetni, hogy az internetet nem használók aránya 2017-hez képest 9 százalékponttal csökkent. A széles körben való elterjedtséget a használathoz kapcsolódó átlagéletkorban történő változások is jól mutatják: 2020-ra folyamatosan nőtt az átlagéletkor minden kategóriában, és a soha nem internetezők többsége inkább az idősebb korosztályból került ki. Az életkor és az internethasználat összefüggésében azt is fontos kiemelni, hogy 2020-ban az 50 év alatt lévő korcsoportok esetében a mindennapos internethasználók aránya minimum 80% (a 18–29 évesek körében 95,6%), aminek azért is van jelentősége, mert az ügyintézés számát ezekben a korcsoportokban átlagosan nagyobb. Kérdéses

azonban, hogy ez a tendencia valóban növeli-e az általános igényt az internetes ügyintézés iránt. Az előző fejezetben már szó esett róla, hogy az elsődlegesen internetes ügyintézés preferálók arányát tekintve 2017 és 2020 között 14,7 százalékpontos növekedés volt megfigyelhető, velük szemben pedig a telefonos ügyintézés preferenciájának stagnálása mellett a személyes ügyintézés előnyben részesítők aránya csökkent. A preferencia mellett a tényleges ügyintézéshez igénybe vett csatorna használatának alakulása is hasonló tendenciát mutat, az internetet használók aránya az ügyintézés során 2020-ban már 22%-ot tett ki, ami 2017-hez képest 10 százalékpontos növekedést jelent.

Az internetes ügyintézésre való igény tehát ténylegesen növekedett, azonban érdemes azt is megvizsgálni, hogyan mozog együtt a preferencia az internethasználat gyakoriságával, ami a 2. ábrán látható ($p_{2017} = 0,000$; $CV_{2017} = 0,230$; $p_{2020} = 0,000$; $CV_{2020} = 0,168$).



2. ábra: Az ügyintézési csatornaválasztás preferenciája 2017-ben és 2020-ban az internetezési gyakoriság tükrében ($N_{2017} = 2325$; $N_{2020} = 2351$)

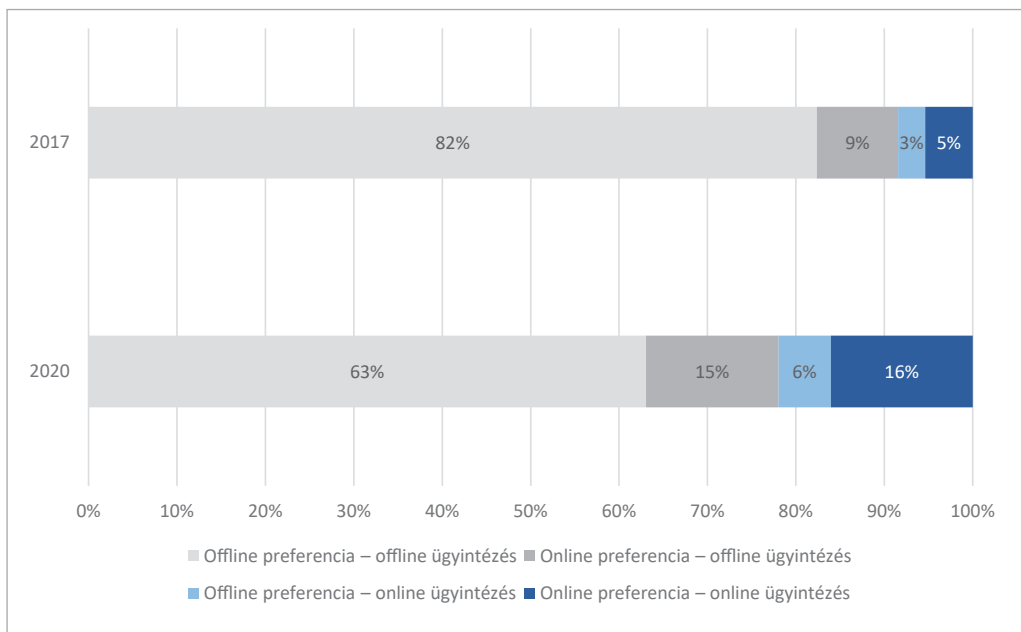
Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

Az internethasználat bevonásával látszik, hogy a mindennap internetezők körében magasabb az internetes ügyintézésre vonatkozó preferencia, mint ha kizárólag az alapeloszlást néznénk (mindkét év esetében 10 százalékponttal). Emellett tényleges különbség látszik 2017 és 2020 között: amíg a legalább hetente internetezők esetében 13,6 százalékpontos növekedés figyelhető meg, addig a minden nap internetezők esetében 2020-ra ez a különbség már 21,5 százalékpontos. Ebből következően kijelenthető, hogy a lakosság online jelenlétének folyamatos növekedése növeli az igényt a közigazgatási ügyek online intézésére vonatkozólag is.

A preferált és a konkrét ügyintézés során alkalmazott csatornák azonban nem mindig vannak átfedésben, aminek fő okai az egyes ügytípusokhoz kapcsolódó lehetőségek és korlátok a konkrét ügyintézések során. Feltételezhetően az ügyintézés formája felé

támasztott igények és a közigazgatás által kínált lehetőségek közötti konzisztencia meg-
léte vagy épp hiánya hatással van az ügyintézésrel kapcsolatos elégedettségre: a vágyott
és a megvalósult csatornahasználat közötti viszony az elemzés egyik fontos eleme lesz
a továbbiakban, ami indokolná a lakossági igények nagyobb fokú monitorozását akár
konkrét ügytípusokra bontva is.

Az adatok alapján látszik (2. ábra), hogy 2017-ben a megkérdezettek 12%-a nem tudott
az ügyintézése során az általa preferált csatornán ügyet intézni, 2020-ra ez az arány már
21%-ot tett ki. Az ábrán emellett látszik, hogy az online preferenciával rendelkezők fele
tudta csak online megvalósítani ügye intézését, ami elég nagy különbségnek mondható
a kívánalmak és a lehetőségek viszonyát tekintve. A lakossági igényeket általánosság-
ban – tehát elvonatkoztatva a konkrét ügytípusoktól – az állam csak részben tudja kielé-
gíteni, különösképp igaz ez az online ügyintézés kapcsán. Ehhez kapcsolódóan viszont
érdemes azt is szem előtt tartani, hogy a jelen esetben taglalt inkonzisztencia magyarázata
az adatokból nem teljesen kiszűrhető: a csatornaválasztás történhetett kényszerből, vagy
adott esetben tudatos kísérletezésből is.



3. ábra: A csatornaválasztási preferencia és a konkrét ügyintézéshez használt csatorna konzisztenciája
($N_{2017} = 1473$; $N_{2020} = 1647$)

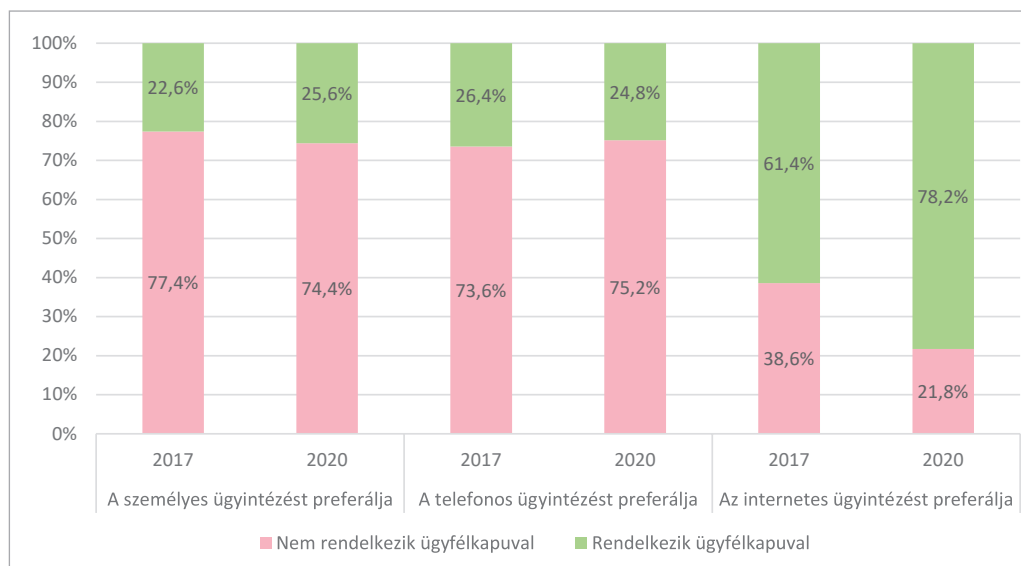
Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

A preferencia és a konkrét ügyintézés egymáshoz való viszonyának vizsgálata során
azonban mégis van lehetőségünk pár fogódzót találni – hiszen ahogy az internethasználat
bemutatása során láthatóvá vált, az internet használatának lakossági elterjedtsége inkább
szól a hozzáférhetőség kérdéséről, amelyet érdemes az online ügyintézés esetében is
gőrcső alá venni. Ennek érdekében fontos azonosítani olyan pontokat, amelyek belépési

küszöbként értelmezhetők, és elköteleződést mutatnak az online ügyintézés felé, és erre az ügyfélkapuval való rendelkezés alkalmasnak tekinthető.

Magyarországon az első és napjainkig is a legközismertebb ügyfél-azonosításra alkalmazott online szolgáltatás² az Ügyfélkapu rendszer, amelynek felhasználói köre 2017-ben 2 651 930 főt³ tett ki, amely az akkori, 2017-es hivatalos népességszám⁴ 27,1%-át jelentette. A 2020-as évben a regisztráltak száma már 4 251 510 főre nőtt, amely a teljes lakosság 43,5%-a. A növekedés egyik legfőbb oka annak a jogszabályi kötelezettségnek az alkalmazása, amely az elektronikusan igénybe vehető szolgáltatások számának kiterjesztését célozta.⁵

Látható tehát, hogy az online ügyintézés preferenciája és az Ügyfélkapu-azonosítással való rendelkezés trendje hasonlóan növekedett, azonban fontos azt is látni, hogy a preferencia mennyire jelent valós elköteleződést, aminek egyik szemléletes példája, hogy az internetet preferálók például mennyivel nagyobb arányban rendelkeznek Ügyfélkapu-regisztrációval. A 4. ábrán látható, hogy 2020-ban az internetes ügyintézés preferálók majdnem 80%-a már rendelkezett aktív Ügyfélkapu-regisztrációval, a személyes és a telefonos preferenciájúak között az Ügyfélkapu-regisztrációval rendelkezők aránya a 2 évben közel azonos maradt. A 2017 és 2020 közötti növekedés emellett az előzőekben taglalt trendbe is jól illeszkedik.



4. ábra: Az ügyfélkapuval való rendelkezés 2017-ben és 2020-ban az ügyintézésicsatorna-preferencia alapján ($N_{2017} = 1532$; $N_{2020} = 2341$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

² Az ügyfélkapu mellett még továbbá rendelkezésre áll az eSzemélyivel történő, valamint telefonos és arcképes azonosítás is.

³ Az adatok forrása: <https://regi.ugyintezes.magyarorszag.hu/dokumentumok/mohustat.xls>.

⁴ Az adatok forrása: www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0034.html.

⁵ BALOGH et al. 2019; Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2021.

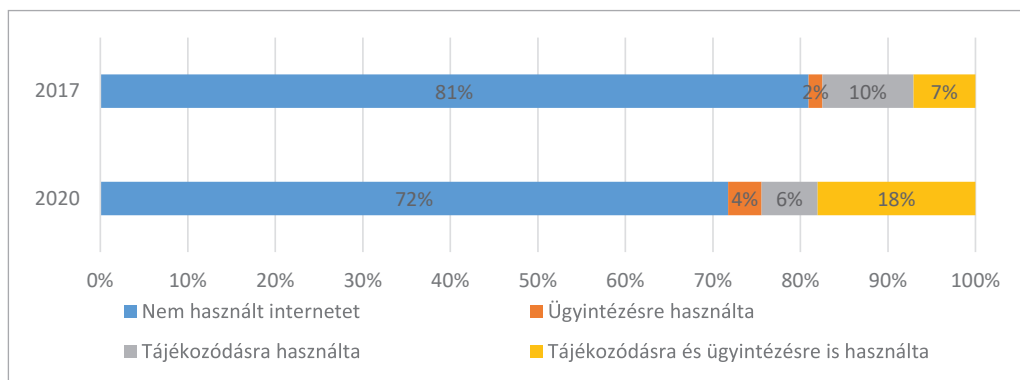
Összességében elmondható, hogy bár jelentősen növekszik a lakosság online térben való jelenléte és az internetes ügyintézésre vonatkozó preferencia, valamint a tényleges igénybe vevők aránya is, az offline ügyintézés dominanciáját továbbra sem szabad figyelmen kívül hagyni. Mindazonáltal a lakossági igények növekedése és a kormányzati, illetve EU-s törekvések az ügyintézés, illetve tágabban a közigazgatás digitalizációjára felvetik a kérdést, hogy a lakosság mint a felhasználói csoportok egyik fontos szegmense milyen tapasztalatokat szerez az ügyintézés során, és ez milyen irányba befolyásolja az elégedettséget. A későbbiekben a konkrét eredmények ennek összefüggésében lesznek bemutatva, azzal a hipotézissel élve, hogy az online ügyintézés igénybe vevők elégedettebbek ügyeik intézésével az offline ügyintézés alkalmazókkal szemben.

Az online ügyintézéshez kapcsolódó tapasztalatok

Az online ügyintézéshez, illetve magához az internethez való hozzáférés jelentőségét nem lehet elvitatni a taglalt téma kapcsán, azonban a kérdéskörnek van egy másik szegmense, történetesen, hogy mire használta az internetet a kérdezett az ügyintézés kapcsán.

A tájékozódás és az ügyintézés mint folyamat különválasztását legfőképp az indokolta, hogy az ügyintézéshez szükséges információk beszerzése és maga az ügyintézés lebonyolítása nagyban függ attól, hogy milyen a szükséges platformokhoz való hozzáférés, milyen kompetenciák szükségesek a sikeres ügyintézés lebonyolításához, valamint hogy milyen bizalommal fordul az igénybe vevő a digitális rendszerek felé. Emellett persze a konkrét ügytípusok esetében az is lényeges, milyen lehetőségeket tesznek a különböző szervek, hivatalok hozzáférhetővé. Az ügyintézés megelőző tájékozódás esetében a különböző honlapok látogatása, valamint a különböző szervek e-mailen való megkeresése került a vizsgálat fókuszába, a konkrét ügyintézés tekintetében pedig a különböző online platformok, applikációk használata. E két fázis szétválasztása azért is fontos, mert lehetőséget ad az elégedettségi adatok vizsgálatára annak fényében, hogy történt-e törés a tájékozódást követő ügyintézés során a kiválasztott csatornát illetően, és ennek a törésnek van-e bármilyen hatása az elégedettségre, illetve önmagában visszajelzést tud-e adni, mely elemekre érdemes esetleg fókuszálni az elégedettség növelésére vonatkozó törekvések során.

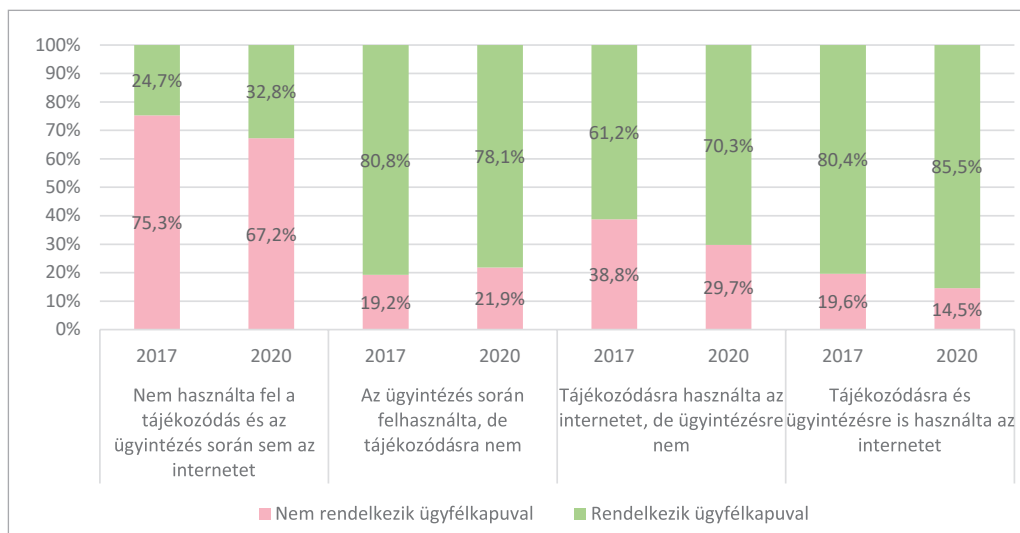
Az 5. ábrán láthatók a különböző ügyintézési utak és az azokhoz kapcsolódó arányok. A személyes ügyintézés dominanciája változatlan, azonban az eddigiek során látható eltolódás az online ügyintézés felé a tájékozódás bevonásával is megmutatkozik. A vizsgált években a „megszakadt” ügyintézési utak aránya hasonlóképp alakult: 2017-ben 12%, 2020-ban pedig 10% volt azok aránya, akik platformot váltottak az ügyintézés két fázisa között, viszont amíg az ügyet intézők esetében egyértelműbb, hogy hozzáféréssel rendelkeznek, addig a tájékozódók esetében érdemes megvizsgálni, mi okozhatja az ügyintézésről való távolmaradásukat. Ennek fontos elemeként – ahogy az előzőkben is tettük – meghatározható, hogy milyen arányban rendelkeznek Ügyfélkapu-regisztrációval a kérdezettek, hiszen az online végzett ügyintézések aránya lemaradt az ügyfélkapuval rendelkezők arányától az ügyintézők körében.



5. ábra: Az interneten való tájékozódás és ügyintézés által kirajzolt csoportok aránya 2017-ben és 2020-ban ($N_{2017} = 1583$; $N_{2020} = 1723$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

Az ügyintézés során internetet felhasználók esetében egyértelműen látszik, hogy háromnegyedük rendelkezik ügyfélkapuval, tehát esetükben a hozzáférés nem számít széles körben problémásnak.



6. ábra: Az ügyfélkapuval való rendelkezés 2017-ben és 2020-ban a különböző ügyintézési utak szerint ($N_{2017} = 1178$; $N_{2020} = 1715$) CSERE LESZ!!!

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

A téma szempontjából érdekesebb csoportokba mindenképp azok tartoznak, akik csak tájékoztódásra használták fel az internetet, hiszen Ügyfélkapu-regisztráció tekintetében nem maradnak el drasztikusan azoktól, akik az ügyintézés is az interneten végezték, szemben azokkal, akik egyik fázisban sem használtak internetet, az ő esetükben az azonosítóval való rendelkezés jóval elmarad a többi csoporttól. Vajon mi lehet ennek az elmaradásnak az oka?

1. táblázat: Az online ügyintézésről való távolmaradás okai 2017-ben

	Nincs alkalmas eszköze/nem számítógépezik vagy internetezik	Nem rendelkezik elegendő ismerettel arról, mit lehet intézni	Nehézség online ügyet intézni számára	Nem bízik meg benne, nem szereti, máshogy szokta meg
Nem használta fel a tájékozódás és az ügyintézés során sem az internetet (N ₂₀₁₇ = 1264)	40,2%	13,4%	36,7%	41,8%
Tájékozódásra használta az internetet, de ügyintézésre nem (N ₂₀₁₇ = 147)	8,8%	12,8%	36,1%	41,5%

Forrás: NKE–Szociometrum 2017

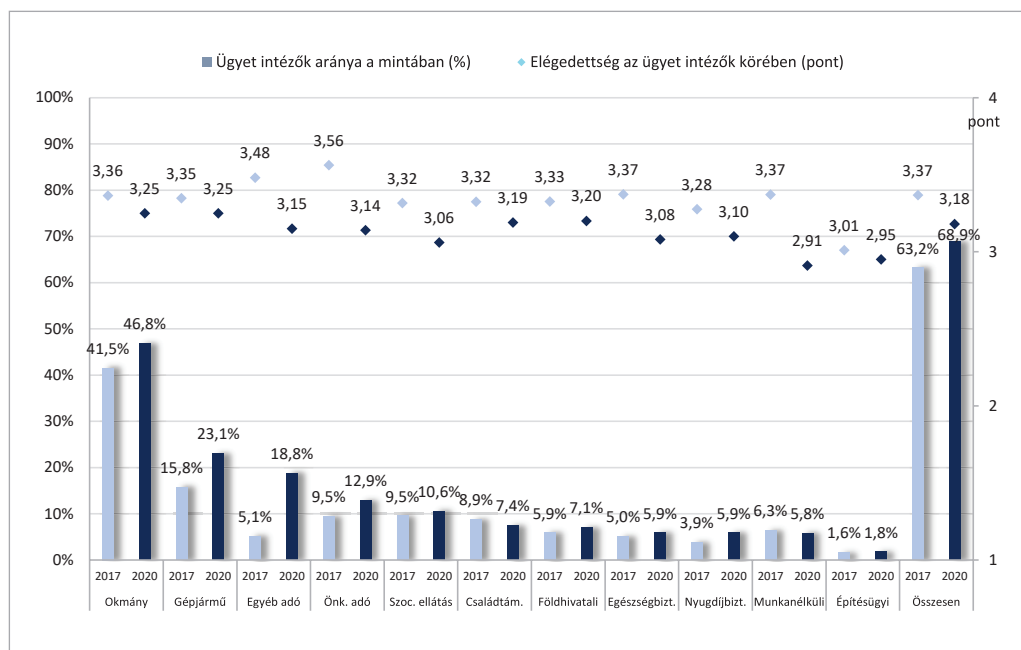
A fenti táblázatban az internetes ügyintézésről való távolmaradás okai láthatók azon két csoporton belül, amelyek nem intéztek interneten ügyet. Szignifikáns különbség az arányokat tekintve egyedül a dimenzió mentén alakult ki, hogy milyen arányban hozzáférhető számukra az online ügyintézés. Amíg az interneten tájékozódók 8,8%-a nem rendelkezik hozzáféréssel, addig az internetes ügyintézés semmilyen formában igénybe nem vevőknél ez az arány már 40,2%. Ez azért is fontos eredmény, mert a többi dimenzió alapján elmondható, hogy ugyanannyira tartják nehézkesnek, és egyben bizalmatlanok is az online ügyintézéssel szemben, mint az internetet egyáltalán nem használók, a lényegi különbség tehát a hozzáférés meglétében van.

A főbb társadalomdemográfiai háttérváltozók szerint az „egyenes” ügyintézési pályák esetében (tehát akik ugyanazon a platformon tájékozódtak és intéztek is ügyet) 2017-ben és 2020-ban hasonló tendencia rajzolódik ki: az online ügyet intézők inkább a városi, magasabb iskolai végzettséggel és jövedelemmel rendelkező fiatalok és középkorúak, az offline ügyet intézők körében pedig nagyobb arányban találhatók inkább a vidéki, alacsonyabb jövedelemmel és iskolai végzettséggel rendelkező, idősebb személyek. Az internetet csupán tájékozódásra használók a legtöbb dimenzió mentén hasonlóan mozognak az interneten ügyet intézőkkel, esetükben érdekes változás a településtípust illetően történt: 2017-ben a Budapesten élők 23,4%-a használta kizárólag tájékozódásra az internetet, 2020-ra az ő arányuk 4,7%-ra csökkent, aminek oka valószínűleg, hogy az ügyintézésről való idegenkedés helyett online ügyintézőkké váltak.

Látható tehát, hogy az online ügyintézéshez a hozzáférhetőség mellett szükséges a digitális kompetenciák megfelelő irányú fejlesztése, valamint az online térben való jelenléthez kapcsolódó bizalom növelése – ami a közigazgatás digitalizációjának vonatkozásában stratégiai jelentőségű az online ügyintézés igénybevételének növelése érdekében. A szociodemográfiai jellemzők ismeretével megragadhatóvá válnak azok a társadalmi csoportok, amelyek e fejlesztések potenciális célpontjai lehetnek.

Elégedettebbé tesz-e az online ügyintézés?

Nem csak az igénybevétel számszerű növelése lehet fontos stratégiai cél az online ügyintézés esetében, különösképp, ha az elégedettségi adatok alapján kirajzolódik, hogy az igénybe vevők kevésbé elégedettek az online biztosított szolgáltatásokkal. Az elégedettség vizsgálata ebből a szempontból kulcsfontosságú, hiszen a preferencia mellett hasonlóképp prediktív a jövőbeni ügyintézés lebonyolítására vonatkozólag is. Mindezek alapján jól kirajzolható a tágabb értelemben vett ügyintézési pálya, amely a preferencia → ügyintézés → elégedettség elemein keresztül ragadható meg, és a pálya folytatása az elégedettségen áll vagy bukik: amennyiben elégedettebbek az online ügyintézők az általuk igénybe vett szolgáltatással, feltehetőleg a jövőben is az online ügyintéztést fogják preferálni, amennyiben viszont negatív tapasztalatokat szereznek, kevésbé elégedettek az ügyintézással, lehet, más ügyintézési forma felé orientálódnak a jövőben. Az alábbi fejezet ezek alapján mutatja be a konkrét ügytípusokkal kapcsolatos elégedettséget: egyrészt vizsgálja a láncolat első két eleme, a preferencia és az ügyintézés közötti konzisztenciája szerint, másrészt pedig magának az ügyintézésnek a két fő fázisa, a tájékozódás és a konkrét ügyintézés kapcsán igénybe vett online lehetőségek jelenléte alapján.



7. ábra: Közigazgatási ügytípusok intézésének gyakorisága és az átlagelégedettség ($N_{2017} = 2505$; $N_{2020} = 2500$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

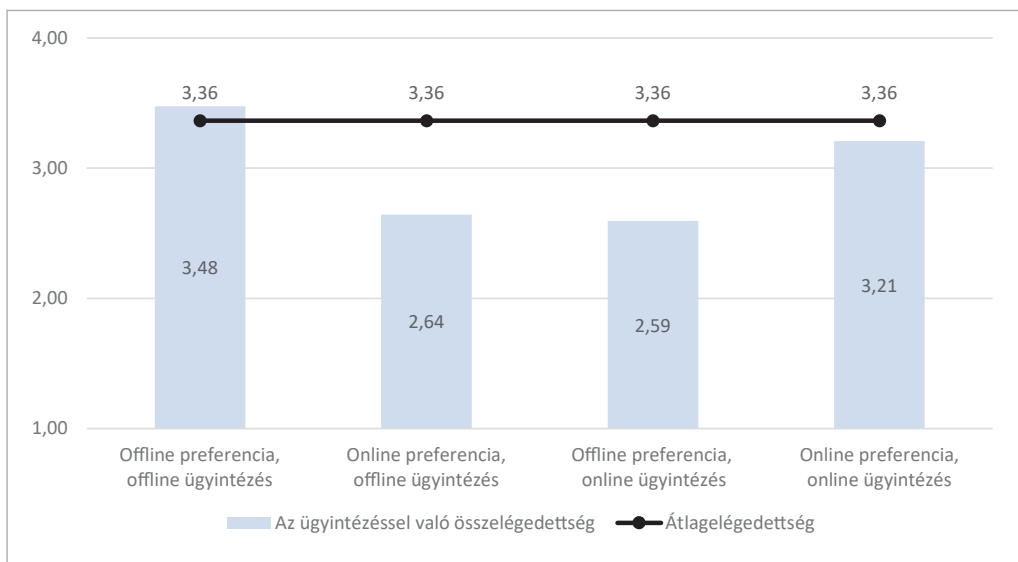
Először azonban lássuk az elégedettségi átlagokat a konkrét ügytípusokra vonatkozólag, általánosságban! A kérdezettek minden esetben 1-től 4-ig terjedő skálán helyezték el

véleményüket az elégedettségükkel kapcsolatban, ahol az 1-es érték a *nagyon elégedetlen*, a 2-es az *elégedetlen*, a 3-as az *elégedett*, a 4-es pedig a *nagyon elégedett*. Szinte az összes ügytípus esetében igaz, hogy azok intézésével átlagosan elégedettek a kérdezettek, *a legtöbb átlagérték 3,00 felett található*.

Az átlagok ilyen formában való bemutatása azért is fontos, mert ezekhez viszonyítva válik érzékelhetővé az elégedettség abban az esetben, ha az online ügyintézés magában foglaló bontás alapján hasonlítjuk össze az értékeket. Az ügytípusok esetében a kérdezettek 2017-ben a legelégedettebbek az egyéb adóügyintézással és az önkormányzati adóügyintézással voltak, majd 2020-ban a legnagyobb elégedettséggel az okmány- és a gépjárműügyintézésről számoltak be, az online ügyintézés elterjedtségének okairól e két ügytípus kapcsán korábban, az *Ügyintézéshez igénybe vett csatornák elterjedtsége* című alfejezetben már szó esett. A legkisebb elégedettségi átlagok pedig a munkanélkülivé válással, valamint az építési ügyekkel kapcsolatos esetekben jelentek meg.

Általános tendenciaként jól kirajzolódik, hogy az összes ügytípus esetében csökkent az azok intézésével való elégedettség 2020-ra, dacára, hogy az ügyintézés aránya nőtt a vizsgált időszakban.

A 11 ügytípusból 2017-ben és 2020-ban is két esetben mutatkozott szignifikáns eltérés az elégedettségi átlagok között aszerint, hogy a kérdezett azt a csatornát tudta-e használni az ügyintézés során, amelyet előzetesen preferált.



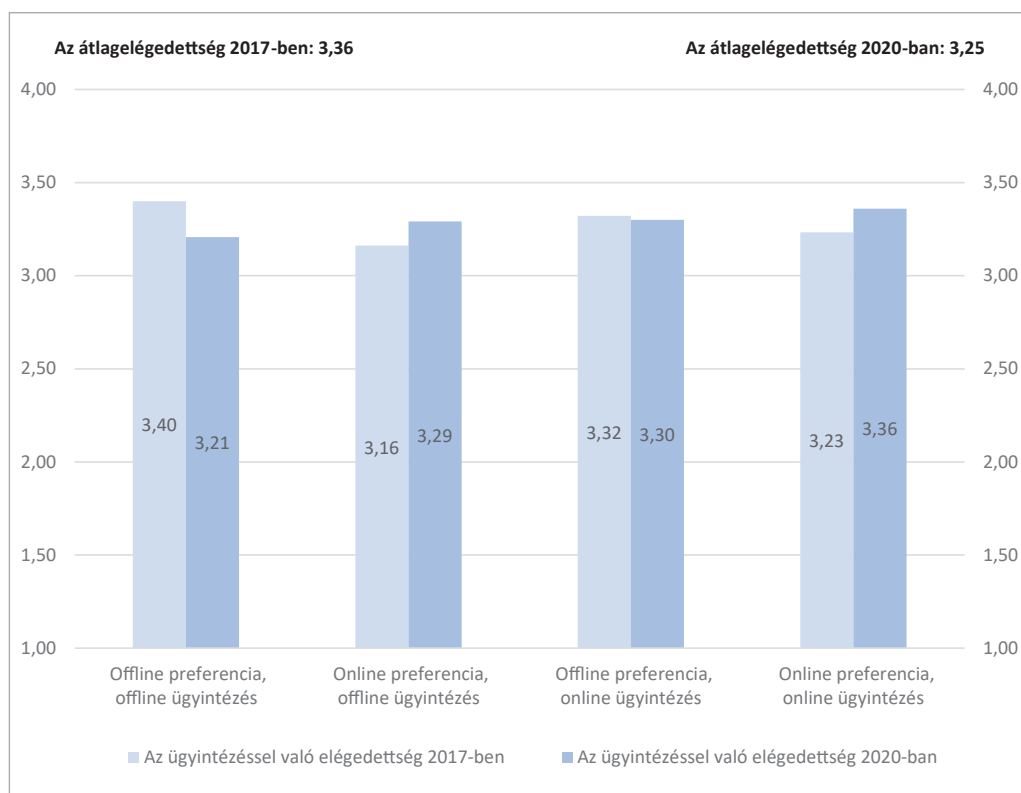
8. ábra: Egészségbiztosítási ügyintézésrel kapcsolatos elégedettség 2017-ben a preferált és a használt csatorna konzisztenciája alapján az ügyintézők körében ($N_{2017} = 112$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2017

2017-ben az egészségbiztosítási ügyintézés esetében jól látható, hogy azok, akik nem az általuk preferált csatornán tudták ügyüket intézni, az átlagelégedettséghez képest is sokkal alacsonyabb átlaggal rendelkeznek (2,64 és 2,59). Velük szemben az offline ügyintézészt preferálók

és használók számítottak a legelégedettebbnek 2017-ben, a hozzájuk tartozó elégedettségi érték (3,48) felette van a 3,36-os átlagelégedettségnek. Az online ügyintézt preferálók és használók elégedettsége, bár magasabb, mint az igényeiknek nem megfelelően ügyet intézőké, itt még alulmarad az offline ügyintézők, valamint az átlagelégedettség értékéhez viszonyítva.

Az okmányügyintézés esetében 2017-ben és 2020-ban is mutatkozott szignifikáns különbség (9. ábra) az elégedettségi átlagok között. Amíg 2017-ben az egészségbiztosításhoz hasonlóan az offline ügyintézők (és az azt preferálók) voltak a legelégedettebbek (3,40), kevéssel az átlagelégedettség felett (3,36), addig 2020-ban már a legelégedettebb csoport az internetet preferálók és azt igénybe is vevők lett (3,36), szintén a 2020-ban mért átlagelégedettség (3,25) felett. A 2020-as adatok alapján egyértelműen látszik az internet igénybevételével (és preferenciájával) járó elégedettség-növekedés, és megfordult az alapvető tendencia, amely az offline ügyintézéshez rendelt nagyobb elégedettségi számokat 2017-ben.



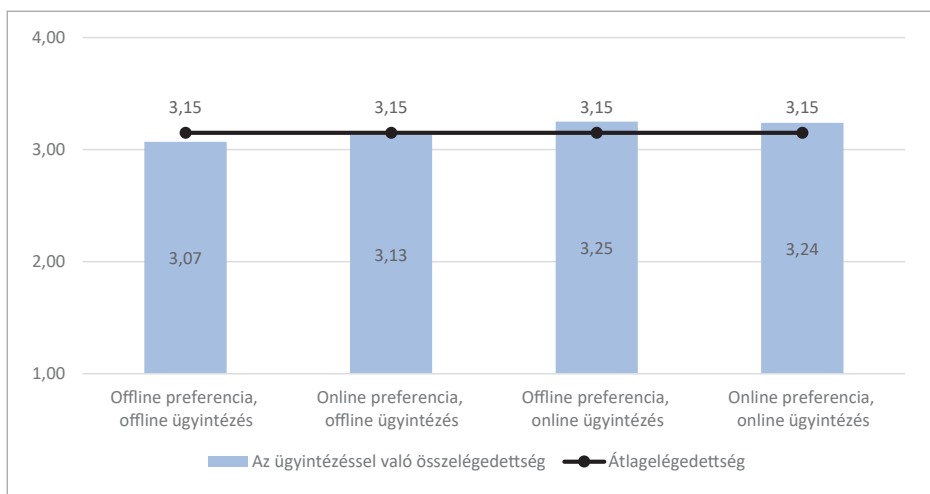
9. ábra: Okmányügyintézéssel kapcsolatos elégedettség a preferált és a használt csatorna konzisztenciája alapján 2017-ben és 2020-ban az ügyintézők körében ($N_{2017} = 957$; $N_{2020} = 1125$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2017, 2020

Az okmányügyintézés esetében látszólag nincs markáns hatása annak, hogy a kérdezett az általa preferált csatornán tudta-e az ügyét intézni, bár érdemes megjegyezni, hogy

a legmagasabb átlagértékekkel mindkét évben az egyenes ügyintézési pályák rendelkeznek, de olyan látványos beesés, mint az egészségbiztosítás esetében, itt nem tapasztalható egyik évben sem.

2020-ban az okmányügyintézés mellett az egyéb adóügyintézés esetében mutatkozott szignifikáns különbség az elégedettségi átlagok esetében az igénybe vett és a preferált csatornahasználat alapján.



10. ábra: Egyéb adóügyintézésrel kapcsolatos elégedettség a preferált és a használt csatorna konzisztenciája alapján 2020-ban az ügyintézők körében ($N_{2020} = 448$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2020

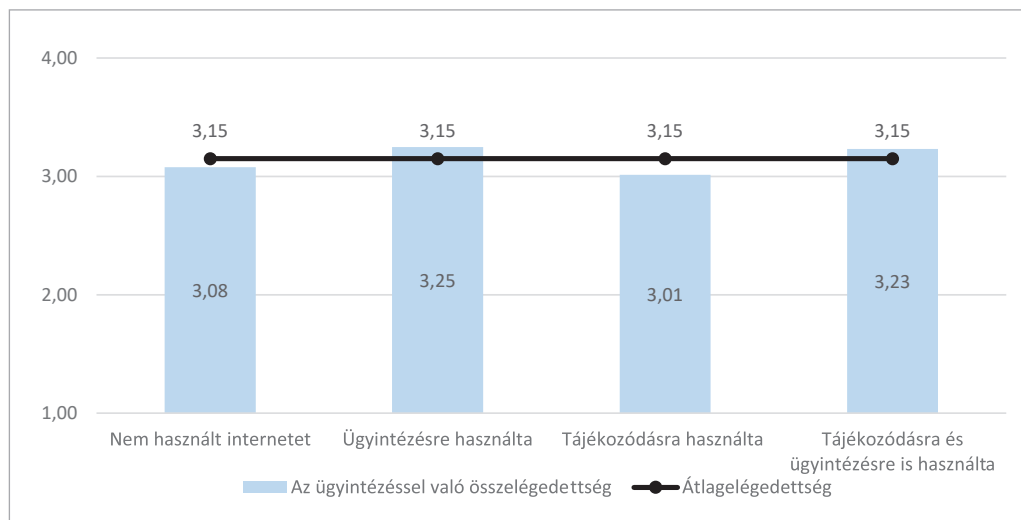
Az egyéb adóügyintézés esetében (10. ábra) az elégedettség növekedése egyértelműen az ügyintézés platformjának tudható be elsősorban, és nem a preferált és az igénybe vett csatorna konzisztenciájának meglétére, mint ahogy ez az okmányügyintézés esetében is látszott a 2020-as évben. Ezt az is egyértelművé teszi, hogy az átlagelégedettség fölé csak abban az esetben mentek a számok, ha az ügyintézés online történt.

Az okmányügyintézés és az egyéb adóügyintézés között megjelenő azonos tendencia azért is tekinthető érdekesnek, mert az online ügyintézés használók aránya e két ügytípuson belül nagyon eltérő. Ahogy arra már *Petényi Sára* és *Demeter Endre* rámutatott az *Ügyintézés során igénybe vett csatornák* című fejezetben, az egyéb adóügyek esetében 2017-ről 2020-ra 18,1%-ról 42,2%-ra nőtt az online ügyintézési arány. Ezzel szemben viszont az okmányügyintézés esetében az ügyet intézők mindössze 9,4%-a számolt be online ügyintézésről – amit viszont magyaráz az, hogy sok kérelem és ellátás megállapításához személyes megjelenés is szükséges. Az okmányügyintézés esetében ez hatással lehet az elégedettségre, ebből kifolyólag a további digitális fejlesztések egyik prioritásként kezelhető a tisztán online megoldások nagyobb mértékű biztosítása, ahogy az történt például a vezetői engedélyek online igénylése terén. Az egyéb adóügyintézés esetében pedig érzékelhető, hogy amíg 2017-ben nem volt szignifikáns eltérés az elégedettségi átlagok között, addig az online ügyet intézők számának lényeges növekedése

már az elégedettségi számokban is változást hozott, és látható is, hogy az offline ügyintézéshez képest az online ügyintézés nagyobb elégedettséget is mutat. Általános tendenciaként megfigyelhető, hogy amíg 2017-ben inkább az offline ügyintéзések kapcsán voltak magasabb elégedettségi számok, addig ez 2020-ra a szignifikáns különbséget mutató ügytípusok esetében megfordult az online ügyintéзések javára. Összességben viszont a várakozások nem igazolódtak tendenciózusan a preferált és a használt ügyintézési csatorna konzisztenciájára vonatkozólag.

Az ügyintézés és a tájékozódás által kirajzolt felhasználói csoportok elégedettsége

Amíg 2017-ben egyik ügytípus esetében sem volt statisztikailag szignifikáns különbség az ügyintézés és a tájékozódás által kirajzolt felhasználói csoportok elégedettségi átlagai között, addig 2020-ban már mutatkoztak különbségek az okmány-, valamint az egyéb adóügyintézés során.

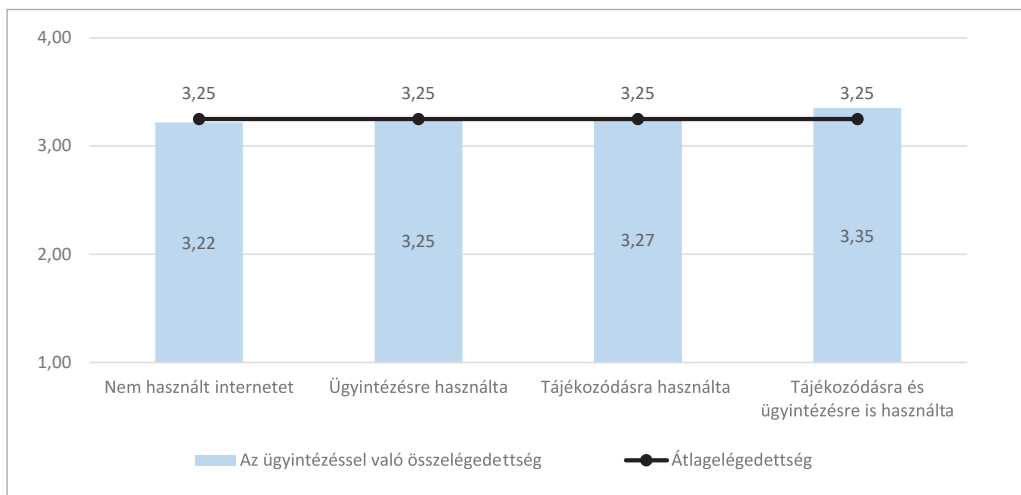


11. ábra: Egyéb adóügyintézésrel kapcsolatos, az ügyintézési pálya alapján látható elégedettség az átlagelégedettséghez viszonyítva 2020-ban ($N_{2020} = 470$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2020

A 12. ábrán is jól látható, hogy az online megoldások alkalmazása az ügyintézés során pozitív hatással van az elégedettségre: elégedettebbek az átlagnál azok, akik a konkrét ügyintézéshez használták az online megoldások valamelyikét. Érdekes viszont látni, hogy mindazok, akik csak tájékozódásra használták az internetet, még azoknál is elégedetlenebbek, akik semmilyen formában nem használtak internetet. Ezt magyarázhatja az, hogy a tájékozódásra internetet használóknak adott esetben lehet viszonyítási alapja a két ügyintézési forma között, hiszen van rálátásuk egy másik potenciális ügyintézési módra, esetükben – ahogy előzőleg bemutattuk – inkább bizalmi és kompetenciabéli

hiányosságok merültek fel, míg az eszközökkel nem rendelkező, az online világban jelen nem lévő ügyet intézők nem férnek hozzá az online lehetőségekhez, nincs tulajdonképpen viszonyítási alapjuk.



12. ábra: Okmányügyintézésrel kapcsolatos, az ügyintézési pálya alapján látható elégedettség az átlagelégedettséghez viszonyítva 2020-ban ($N_{2020} = 1169$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2020

Az okmányügyintézés kapcsán viszont más a helyzet, ott alapvetően látszik az a tendencia, hogy az internet alkalmazása külön-külön az egyes részfolyamatokban vagy akár az ügyintézés egészében növeli az elégedettségi átlagokat az ügyfelek körében. Bár a különbségek mértéke egészen minimális, az internetet nem használók értékei kevéssel ugyan, de az átlagelégedettség alatt szerepelnek, szemben az internetet bármilyen formában is alkalmazó kérdezetekkel.

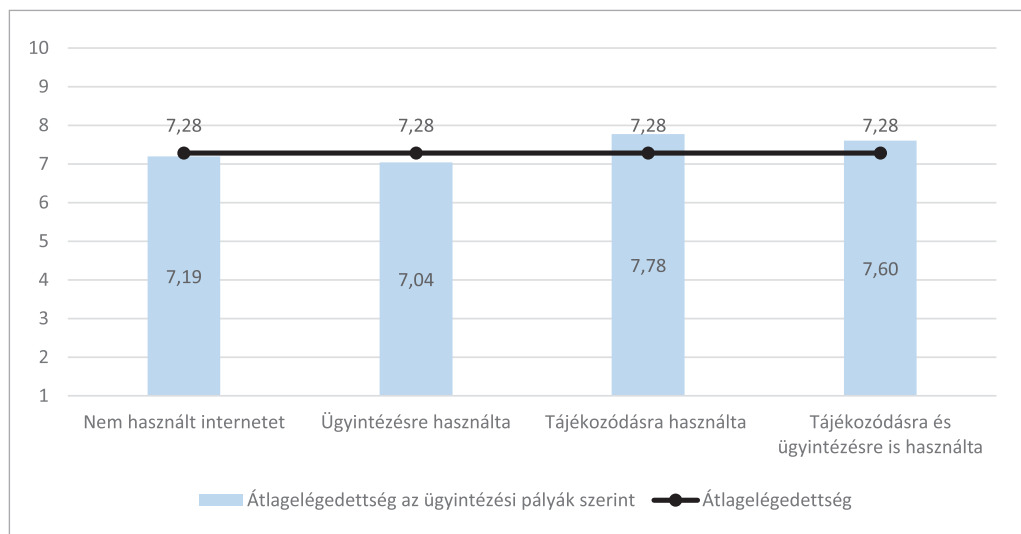
Látható tehát, hogy az elégedettségben tényleges javulást ez esetben is a konkrét ügyintézés jelent – hiszen a szolgáltatói portfólió esetében, ahol van ügyintézési lehetőség, ott tájékozódni is tud az ügyet intéző személy, míg a tájékozási lehetőségek biztosítása elviekben javíthat az elégedettségi számokon, de ez a számok alapján nem jelent meg markánsan. Emellett pedig az egyéb adóügyintézés esetében épp az látható, hogy az online tájékozódás utáni nem online ügyintézés negatív irányban hat az elégedettségre – ami azért is lényeges adat, mert a legnagyobb mértékű növekedés az online ügyintézéseket illetően pont ennél az ügytípusnál jelentkezett.

A közigazgatás általános megítélése az ügytípusokhoz kapcsolódóan

A konkrét ügytípusoknál bemutatott általános elégedettségi számok rámutattak, hogy 2017-hez képest 2020-ra minden ügytípus esetében csökkent az elégedettség, ami felveti a kérdést, hogy általánosan befolyásolják-e az ügyintézési tapasztalatok a közigazgatás

megítélését és az elégedettséget. Az adatfelvételek során a válaszadókat arra kértük, hogy 1-től 10-ig terjedő skálán helyezték el, mennyire elégedettek összességében a közigazgatás működésével, és az ebből származó eredmények igen változó képet mutatnak.

A 2017-es évben az ügyintézési utak szerinti tipológia alapján szignifikáns eltérés mutatkozik a közigazgatás általános megítélésében: azok, akik tájékozódásra (is) használták az internetet, átlagosan elégedettebbek a közigazgatással.



13. ábra: A közigazgatással kapcsolatos átlagelégedettség 2017-ben az ügyintézési pályák alapján ($N_{2017} = 1577$)

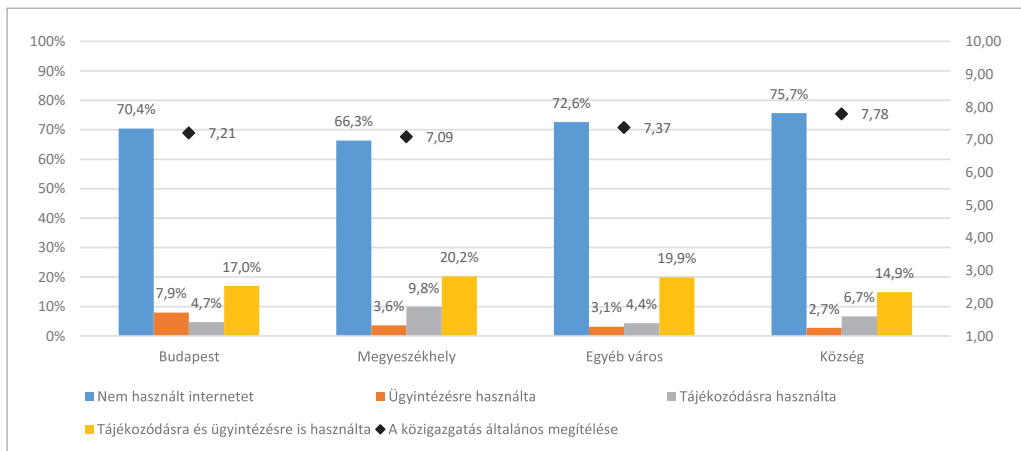
Forrás: NKE–Szociometrum 2017

Ezt részben magyarázza, hogy településtípus szerinti eloszlás alapján 2017-ben a budapestiek voltak a legelégedettebbek (8,01-es értékkel) a közigazgatással, és 23,4%-uk használta tájékozódásra az internetet (ami az akkori személyes ügyintézés dominanciája mellett igen kiugró értéknek számít). Másrészt a Budapesten élők háromnegyede már 2017-ben legalább hetente internetezett, így hozzáférhetőségi lehetőségeik is jobban voltak biztosítva.

Ezt azért is fontos kiemelni, mert 2020-ban már nincs közvetlen szignifikáns különbség az elégedettségi átlagok között az ügyintézési utak szerint – és a településtípus esetében is változott a tendencia.

A községben élők átlagértéke 7,78 ponttal vált a legmagasabbá, a megyeszékhelyek, megyei jogú városok esetében pedig 7,09 ponttal a legalacsonyabb ez a szám. Budapest 2020-ban 7,21-es értékkel a középmagyarországi szerepel, amely így már a 2020-as átlagelégedettség (7,43) alatt található. Az érdekessége a 2020-as átlagoknak mindenképp az, hogy tendenciáját tekintve a településtípus esetében az offline ügyintézés arányaival együtt mozog a megítélés: minél nagyobb az internetet egyáltalán nem használók aránya, annál nagyobb a közigazgatással kapcsolatos átlagelégedettség. Ez az eredmény némileg ellentmond a konkrét ügytípusoknál bemutatott eredményeknek, azonban azt is látni kell, hogy a nagyobb képet nézve az online ügyintézés aránya még mindig jóval kisebb, mint az offline ügyintézés aránya, és a vizsgált 11 ügytípus közül csak

3 esetben mutatkozott szignifikáns különbség az elégedettségi átlagok között, így érdemes e példákra mint jó gyakorlatokra tekinteni.



14. ábra: Az ügyintézési pályák településtípusonkénti eloszlása és a településtípusonkénti átlagelégedettség 2020-ban az ügyet intézők körében ($N_{2020} = 1723$)

Forrás: NKE–Szociometrum 2020

Az életkor esetében az látható 2020-ban, hogy a 18–29, valamint az 50 év feletti ügyet intézők elégedettebbek, mint a 30–50 éves korcsoportba tartozók, akik a legaktívabb csoportnak tekinthetők az ügyintézés terén. Az ügyintézés számában mutatkozó aktivitás egyébként is befolyásolja az elégedettséget, 2020-ban annak volt hatása az általános megítélésre, hogy a kérdezett hány darab ügyet intézett az elmúlt 3 évben. A 2. táblázat alapján jól látható, hogy az elégedettségi átlagok az ügyek számának növekedésével arányosan csökkennek, tehát minél több ügyet intézett valaki, annál elégedetlenebb a közigazgatással.

2. táblázat: A közigazgatás általános megítélése az intézett ügyek száma alapján 2020-ban

Hány típusú ügyet intézett az elmúlt 3 évben? (2020)	Elemsszám	Átlag
Nem volt érintett egy közigazgatási ügy intézésében sem	582	7,58
Csak egyféle közigazgatási ügy intézésében volt érintett	665	7,45
Két különböző típusú közigazgatási ügy intézésében is érintett volt	469	7,46
3-4 féle közigazgatási ügy intézésében is érintett volt	500	7,24
5 vagy többféle közigazgatási ügy intézésében is érintett volt	216	7,39
Átlagelégedettség	2431	7,43

Forrás: NKE–Szociometrum 2020

Az ügyintézésrel való telítettség a konkrét ügytípusok esetében is kimutatható. A 3. táblázat alapján jól látható, hogy magasabbak az elégedettségi átlagok, ha a kérdezett több ügytípus esetében is végzett ügyintézés, ami feltehetően a rutin kialakulásával, valamint a különféle ügytípusok intézése során szerzett tapasztalatok összehasonlíthatóságával függ össze.

3. táblázat: Az adóügyintézés és az okmányügyintézés kapcsolatos elégedettség az intézett ügytípusok száma alapján

Hány típusú ügyet intézett az elmúlt 3 évben? (2020)	Elégedettség az egyéb adóügyintézés esetében (N=470)	Elégedettség az okmányügyintézés esetében (N=1169)
Csak egyféle közigazgatási ügy intézésében volt érintett	3,08	3,23
Két különböző típusú közigazgatási ügy intézésében is érintett volt	3,22	3,30
3-4féle közigazgatási ügy intézésében is érintett volt	3,22	3,28
5 vagy többféle közigazgatási ügy intézésében is érintett volt	3,07	3,12
Átlagelégedettség	3,15	3,25

Forrás: NKE–Szociometrum 2020

Az 5-nél több ügytípus esetében viszont látszik az elégedettség csökkenése, amely fakadhat az ügyintézés sokasága miatt kialakult telítettség érzéséből, vagy csak nagyobb valószínűséggel találkozik a kérdezett rossz élményekkel és tapasztalatokkal több ügy intézése során, ami utána visszahat a percepciójára. Az egyféle ügyet intézők esetében pedig a rutin és az összehasonlíthatósági alap hiánya okozhatja az alacsonyabb elégedettségi számokat.

Összegzés

Az internethasználat széles körű elterjedésével megnövekedtek az igények a közigazgatási ügyintézés digitalizációjára, az online ügyintézés preferenciájára erős hatással van a mindennapos internethasználat. A preferencia mellett azonban alapvető kritériumként az online ügyintézéshez való hozzáférhetőség jelenik meg, amelynek több szintjét lehet elkülöníteni: az online térhez való hozzáférés, az online ügyintézéshez szükséges azonosítási rendszerekhez való hozzáférés, valamint hogy a konkrét ügytípus esetében van-e lehetőség az online ügyintézésre. Az adatokból láthatóvá vált, hogy az online térhez való hozzáférés a lakosság nagyobb része számára biztosított, az online ügyintézéshez szükséges azonosítási módok közül például az ügyfélkapu esetében a hozzáférés megléte a lakosság felére jellemző. Az internetes ügyintézés preferálók körében sokkal magasabb az ügyfélkapuval rendelkezők aránya, tehát a preferencia mellett tényleges szándék mutatkozik az online ügyintézésekre. A fejezet legfőbb célja az volt, hogy az ügyintézési folyamat részelemeiben azonosítsa azokat a döntési pontokat, ahol lehetőség nyílik az online megoldások választására, így kialakítva a *preferált és a megvalósult ügyintézési forma közötti konzisztencia*, valamint a *tájékozódás és az ügyintézés során alkalmazott online megoldások* tipológiáját. A preferált és a tényleges ügyintézési csatorna hatására vonatkozó várakozás alapját az adta, hogy nem minden esetben biztosított a lakosság számára az online ügyintézés lehetősége, az online preferenciával rendelkezők fele nem tudta online intézni az ügyét 2020-ban. A tájékozódás és az ügyintézés fázisainak különválasztásával a használt ügyintézési csatorna mellett a közbeeső váltások potenci-

ális hatása is vizsgálhatóvá vált. Ebből a szempontból kiemelt kategóriaként jelent meg azoknak a csoportja, akik tájékozódásra használták az internetet, de ügyintézésre nem. Esetükben a digitális kompetenciák hiánya ugyanúgy megjelenik, valamint hasonlóan bizalmatlanok az online ügyintézéssel szemben, mint azok, akik offline intézik ügyeiket: a lényegi különbséget a sokkal nagyobb arányú internetes hozzáférés jelentette a két csoport között.

A várakozásokkal ellentétben a legtöbb bemutatott ügytípus esetében a döntési pontok hatása az elégedettségre nem volt kimutatható, az internet használata az ügyintézés során azonban magasabb elégedettségi számokat mutatott, amiben változó tendencia rajzolódott ki a két év összehasonlításában. Amíg 2017-ben inkább az offline megoldásokkal voltak elégedettebbek, addig 2020-ra már az online ügyintézés kapcsán beszélhetünk magasabb elégedettségről.

Az összes ügytípusra vonatkozó általános elégedettségi adatok szerint, bár 2017-hez képest 2020-ra az ügyintéзések száma növekedett, az elégedettség az összes ügytípus esetében csökkent. Ennek az általános tendenciának a körbejárására tett kísérletet az utolsó alfejezet, amelyben érdekes módon a konkrét ügytípusokhoz képest fordított tendencia mutatkozott meg makroszinten: a személyes ügyintéзések növekedésével településtípusonként korrelált a közigazgatás pozitív irányú általános megítélése. Ennek egyik oka, hogy a személyes ügyintéзés dominanciája alapvető még napjainkban is, a bemutatott ügytípusok arányukat tekintve a közszolgáltatások széles palettájának egy apróbb szeletét jelentik, így érdekesebb inkább jó gyakorlatokként tekinteni rájuk, hiszen a hozzájuk kapcsolódó tapasztalatok az általános megítéléssel összevetve erősségüket veszthetik. Az általános megítélés esetében az intézett ügyek számának van még magyarázó ereje, a több ügyintéзés csökkenti az átlagos és a konkrét ügytípusokra vonatkozó elégedettséget is.

Összességében tehát elmondható, hogy az adatok alapján az egyes ügytípusok vonatkozásában növelte az ügyfelek elégedettségét az online megoldások használata. Ahogy az ügytípusokat bemutató 7. ábránál is látható volt, az adatfelvételek során több ügytípus esetében azok természetéből fakadóan nem rendelkezett az elemzés megfelelő esetszámmal, pontosabban: nagyobb esetszámmal nagyobb lehetősége lett volna kibontakoznia az eltéréseknek. Ebből a tapasztalatból érdemes lehet építkezni a jövőben, és az egyes ügytípusok esetén szélesebb ügyfélkört felölelő felméréseket, elégedettségi vizsgálatokat végeznie az illetékes szerveknek, specifikusabb targetálással, hiszen az itt bemutatott adatok alapján feltételezhető, hogy az online megoldásokkal kapcsolatos igények felmérése és azok teljesítése növelheti az ügyintéзéssel (és általánosságban a közigazgatással) való elégedettséget, ami összességében minden fél közös érdeke.

Felhasznált irodalom

- BALOGH Gábor et al. (2019): *Az elektronikus ügyintézés hazai helyzete 2018-ban*. Online: [https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/akfi-uni-nke-hu/SPECJEL2018_Az elektronikus %C3%BCgyint%C3%A9z%C3%A9s helyzete_kk_d%C3%A1_0307.pdf](https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/akfi-uni-nke-hu/SPECJEL2018_Az_elektronikus_%C3%BCgyint%C3%A9z%C3%A9s_helyzete_kk_d%C3%A1_0307.pdf)
- KIS Norbert (2021): Visszaszerezni, ami elveszett – Az államszervezet újjáépítése 2010 után. In ORBÁN Balázs – MERNYEI Ákos (szerk.): *Magyarország 2020. Ötven tanulmány az elmúlt tíz évről*. Budapest: MCC, 437–457.
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal (2021): *NAV Évkönyv 2020*. Online: <https://nav.gov.hu/kiadvanyok/evkonyvek/nav-evkonyv-2020>

Vákát

V. „Atipikus tömeg” – az ügyintézés nehezebb helyzetei

(Csuha Sándor – Gadár László)

Bevezetés

Az utóbbi években megvalósuló informatikai és munkaszervezési, szervezetfejlesztési projektek a jogszabályi környezet átalakításával, életpályamodellek alkotásával együtt egyszerre több területben is megváltoztatták a közigazgatási ügyintézacskét. A fejlesztések integrált kormányhivatali modellben zajlottak és zajlanak, ami egységes joggyakorlatot biztosít a közigazgatási hatósági ügyek intézése során.¹ A közigazgatás fejlesztésével párhuzamosan globális folyamatként más „ügygazdák”, bankok, biztosítótársaságok, közszolgáltatók ügyintézési rendszereinek fejlesztése is megfigyelhető, aminek közép-pontjában az ügymenet egyszerűsítése és az ügyfelek felé a perszonalizáció áll. Az élet számos területét érintő digitális átalakulásban a rendszerek és az igénybe vevő (kapcsolódni képes) szereplők együtt fejlődnek, változnak, azonban a fejlődés nem mindenkinél egyenletesen valósul meg.

Kutatásunk tárgya, az előző fejezetben bemutatott, újszerű megközelítésben, a közigazgatási ügyintézési interakció, amelyen keresztül mérjük egyrészt az elmúlt időszak fejlesztéseinek többirányú hatásait, valamint újabb beavatkozási területeket fogalmazhatunk meg. Az ügyintézési és az ügyfélteher csökkentését célzó fejlesztések nagyrendszer-szintű vizsgálatai mellett² jelen fejezetben az ügyintézés „forró”, relatív nehéz pontjait és tényezőit tárjuk fel. Ennek során az interakciókban levő tényezőket és működésmódot vizsgáljuk, azaz mi történik az ügyfél és az ügyintéző között az ügyintézés során. Szemléletünkben nincs éles határ az „atipikus helyzet” és az „atipikus ügyfél” fogalma között, mert az ügyintéző-ügyfél interakció lefolyása során alakul ki, hogy az ügyintézés mennyire válik nehezzé, atipikussá, valamint sikeresen lezárul-e. Egy „atipikusnak” valószínűsíthető ügyféllel lezajló interakció is lehet nehézségmentes adott helyzetben, vagy fordítva, egy tipikus ügyfél is lehet „atipikus” adott napon, ha hibázik valamiben (például okmány otthon felejtésével), vagy az adott helyzetben speciális igényeihez szükséges képességek nem állnak rendelkezésre, vagy az ő oldalán, vagy az ügyintézői oldalon.

A kutatással a gyakran nehéznek tűnő ügyintézési helyzetek sikeres megoldásához kívánunk hozzájárulni, azaz arra keressük a válaszokat, hogy mikor és mi hatékony az ügyintézési helyzet megoldásához, és kevésbé arra, hogy kivel hogyan kell foglalkozni ügyintézéskor. Az előbbi működési, ügyintézési professziófejlesztési megközelítés, utóbbi pedig strukturalista megközelítés volna.³

¹ Józsa 2019.

² Jelen könyv minden más fejezete erre a nagyrendszer-szintű szemléletre épül.

³ A strukturalista, rétegződéskutatási megközelítés veszélyei közt azzal is számolnunk kellene, hogy a szociológiai diskurzuson kívülre kerülve egyes fogalmai elindulhatnak a sztereotípiáépítő diskurzusok felé. Ez nem lehet célunk, és fontos hangsúlyozni, hogy a célcsoportos megközelítés is igazolja: előre hipotetikusan „atipikusnak” gondolt csoportok az ügyintézés gyakorlatában nem feltétlenül jelentenek

A fejlesztéseket kezdeményező (szponzor) két módon határozhatja meg a beavatkozási stratégiai célterületeket, ha egységni befektetéssel szeretne minél nagyobb fejlődést elérni. Egyrészt meghatározhatja a tömeges előfordulással jellemezhető, az ügymenetekre általánosan jellemző eseteket és azokban a meghatározó tényezőket. Ebben a perspektívában rendszerszintet,⁴ tömegjelenségeket, sztochasztikus kapcsolatokat, modelleket lehet vizsgálni, és a nagy számok miatt a meghatározó tényezőket érintő kis elmozdulás is nagyrendszer-szintű, összegződő javulást hozhat.

Másrészt, ezt a stratégiát kiegészítve azokat a részterületeket is vizsgálhatjuk, amelyek számosságát tekintve nem ennyire nagyok, de erőforrásigény szempontjából mégis jelentékenyek. Ezenfelül az egész rendszer nem fejleszthető a változás követésére való képességekre (például a digitalizációhoz kapcsolódási készségek nagyon eltérő szintjei) és a sérülékenyebb, speciális igényekkel jellemezhető csoportokra tekintet nélkül. Kimaradásuk és/vagy lemaradásuk később, a rendszer valamelyik szintjén így is, úgy is kezelést igényel (jelenleg ez a kérdés döntően a frontterületre marad). A speciális igények, helyzetek kezelése minden nagy szolgáltató- és ellátórendszer része, és az is marad várhatóan a jövőben is. Ami kérdéses, az a rendszer reagáló-, felkészülő- és megoldóképesége, abból a szempontból, hogy ezek a helyzetek a működés nehéz és erőforrásigényes (és esetenként akár neuralgikus) pontjai lesznek, vagy hogy a rendszer a megoldásmódok építésében, a tervezésben, a fejlesztésekben a folyamat részeként természetes módon tekintettel van-e erre a szempontra. A jelenben ez még nem magától értetődő, így a helyzetek kezelésében a *front office* résztvevők oldják meg, amit csak lehet, a maguk eszközeivel, elhivatottságával, felkészültségével.

A megváltozott, fejlettebb ügyintézési rendszerek gyakorlati implementációjának, célcsoportok szerinti illesztettségének, alkalmasságának tehát döntő jelentősége van abban, hogy a fejlesztés hogyan, milyen, a rendszert befolyásoló (pro vagy akár kontra) végeredménnyel zárul. Ha a fejlesztés jó, de nem jó a célcsoport egészére nézve az illesztettség, akkor rendszerszintű kontraproduktivitás áll elő, a fejlesztés a korábbinál nagyobb ügyintézési időráfordítást okoz, vagy az ügyintézési terhek növekedését. Ha rendszerszinten jó a fejlesztés és jó az illesztés, akkor is előfordulhat, hogy egyes sérülékeny vagy hátrányos helyzetű, speciális igényű vagy egyéb szempontból atipikus csoportokra nem teljesen alkalmas a fejlesztés, vagy rájuk nem jó az illesztettség.⁵ Ez esetben rendszerszinten

gyakoribb atipikus interakciókat és helyzeteket. A közigazgatás több, „atipikusnak valószínűsíthető” területen is kialakított már olyan rutint és megoldást, amely már nem vezet atipikus helyzetekhez a második kritériumunk szerint (nem igényel szignifikáns idő- és kapacitástöbbletet).

⁴ A rendszerszintet vizsgálja a kötet többi írása, itt, ebben a fejezetben pedig a kiegészítő szemléletet követjük, a relatív magas erőforrás-igényű helyzeteket.

⁵ A fejlesztések eredményei célcsoportszegmensenként értékelhetők jól abból a szempontból, hogy mely rész csoportok esetében 1. jelent azonnali és érzékelhető könnyebbséget; 2. melyik csoportokban mennyire; 3. mely célcsoportok esetében jelent átmenetileg nehézséget az átállás, a változás követése, de összességében az illesztés is megfelelő, és van előrelépés a fejlesztések révén; 3. melyek esetében jelent tartósan gyengébb szolgáltatást a fejlesztés utáni állapot (ha van ilyen). Utóbbi esetben elemzés tárgya lehet, hogy a kontraproduktivitásban milyen szerepe van a fejlesztés célcsoportos irreleváns tényezőinek vagy az implementáció nem teljes megoldásának, vagy a nem megfelelő illesztettségnek. Eme tényezők együttesen határozzák meg a fejlesztések gyakorlatban való eredményességét.

sem, de a teljes felhasználói körben mért használati eredményekben sem jelenik meg a fejlesztés igazi előrelépése, mert valamely részcsoporthoz alulműködés lépett fel.

Feltáró kutatásunk két dimenzió mentén is nagy interakciós eseményteret érint. A potenciálisan „nehéz” közigazgatási ügyfélcsoportok számosságukban nagymértékűek (időskorúak: 2,6 millió fő; alacsony iskolai végzettségűek: 1,8 millió fő; fiatalok 0,3 millió fő). Másrészt a kutatás atipikus ügyintézési helyzeteket keres és csoportképző jellemzőket tár fel, amelyek a teljes lakosságban ugyan részcsoporthoz képeznek, de mégis viszonylag nagyszámú ügyfelet és egyúttal nagy számosságú ügyintézői tisztviselői kört is érintenek, akik a közigazgatás *front office* területén dolgoznak, s azt mondhatjuk, a közigazgatás „arcai”.⁶ Megragadjuk és tipizáljuk azokat az interakciókat, amelyek „nehezek”, „hosszabbak”, „fárasztóbbak”, tehát munkaerő-kapacitásban és ügyintézői *burn-out* hatásban jelentősebbek.

A hazai tudományos irodalom nem tárgyalja fókuszponti területként az ügyintéző-ügyfél (*back office* esetekben is) kapcsolatokban zajló eseményeket, az interakciókat. Meglátásunk szerint ugyanakkor ez a megközelítés sokat hozzáadhat a kutatásokhoz, mert ebben az interakcióban dől el az ügyintézés sikeressége, hogy valóban el tudják-e intézni az ügyet. Mindez nem esetlegességet jelent, hanem olyan munka- és professziószervezési, -kialakítási szintet a végponti szolgáltatási interakciókra, amely szervező-, megoldó- és konkrét megoldásokat kialakító munkát a végponti szereplők, a *front office* ügyintézők és a csoportvezetők végeznek el. Ezt az alkotó és kulcsfontosságú funkciót és üzemi, gyakorlati szintet kevésbé érintik a kutatások fókuszai. Pedig valódi és nagy hatóerejű, jelentős tervezési és szervezési szintet jelent a *front office* gyakorlat kialakítása.⁷ Az interakciókat megfigyelő kutatásunkból kapott információkkal hozzá kívánunk járulni újabb fejlesztési javaslatok megszületéséhez, amelyek hozzásegítenek a hatékonyság növekedéséhez mind ügyintézői, mind ügyféloldalon, és végső soron a közszolgáltatásokhoz és a közigazgatáshoz kapcsolódó elégedettség növekedéséhez. Meglátásunk szerint a közigazgatási tárgyú, atipikus ügyfelekhez kapcsolódó ügyintézési interakciókat feltáró kutatás eredményei a közszféra más területein, valamint a magánszektor ügyfél-szolgáltató kapcsolatai számára is értékes és hasznosítható tapasztalati következtetéseket tartalmazhatnak.

Kutatásunk célja az atipikus interakciós helyzetek feltárása és csoportosítása, majd ezen keresztül az ügyintézési hatékonyság növelése ügyintézői és ügyféloldalon egyaránt. Az ügyfélteher és az ügyintézési hatékonyság mérése érdekében a speciális helyzeteket és ügyfélköröket elemezzük, és ezzel hozzájárulunk a hatékonyságot célzó fejlesztésekhez. Végső soron arra keressük a választ, hogy a közigazgatási ügyintézési munka frontjában (az interakcióban) melyek a hatékonyságot befolyásoló humán jellegű elakadások, amelyek megváltoztatásával a legtöbb pozitív változást lehetne elérni.

⁶ KAISER 2018: 146–172.

⁷ Egyik tapasztalatunk erre, hogy a fejlesztések központi elemei mellett ez, a végponti tervezés és a tényleges interakciók gyakorlatának kialakítása lenne leginkább hatékony előrelépést biztosító fejlesztési célterület. A *front office* a maga tervező- és szervezőmunkáját kiterjeszthetné, és jelentősen hatékonyabbá tudná tenni.

Módszertani kihívást jelent, hogy van-e „tipikus” vagy „optimális ügyfél”, akire alkalmasan és tesztelten kialakíthatók az eljárások és az interakciók. A közigazgatás gyakorlati, *front office* szintjein implicit módon definiálva van az „ügyfélstandard”, de például a dokumentumsablonok kialakítása vagy a tájékoztatók és az ügyfél-kommunikációs infrastruktúra kialakítása során nincs.

Megfigyeléseink folyamán arra törekedtünk, hogy az eltérő interakciós helyzeteket típusokba és jellegzetességeik szerint csoportokba soroljuk. A tipizálás tud segíteni abban, hogy az egyes nehéz helyzetekhez megoldási javaslatok szülessenek. Feltételeztük, hogy vannak olyan fejlesztési lehetőségek (mint az érthetőség fejlesztése), amelyek több „atipikus csoport” esetében is előrelépést eredményezhetnek, s ezért rendszerszinten is hatásosak lehetnek.

Mindezek mellett további jelentős kérdéseket is érinteni kívánunk, például hogy az egységes és magas szintű szolgáltatás elveire épülő közigazgatási ügyintézési fejlesztések során biztosított-e az egyenlő hozzáférés. A nehezítő tényezők feltárásában vagy egyes esetekben a kontraproduktív helyzetek megfigyelésében hatékony eszköz az interakciók megfigyelése és az ügyfélkör tipikus és atipikus megközelítésmódja, problémaorientált kutatása.

A könyvfejezet az alábbiak szerint épül fel. Következő, módszertani alfejezetünkben bemutatjuk, hogy miért tartjuk hatékony eszköznek az interakciók megfigyelését, majd csoportosítását az ügyintézési „forró pontok”, végül a lehetséges beavatkozási területek meghatározásához. Módszertan szerint interjú és online kérdőíves kutatást végeztünk a fejlesztői, az ügyintézői és az ügyféloldal megkeresésével, amelyek részleteit ismertetjük. Az eredmények ismertetésénél részletesen foglalkozunk a tipikus-atipikus tényezők meghatározásával. Bemutatjuk, hogy tapasztalat szerint milyen tényezők vezetnek ahhoz, hogy egy közigazgatási ügyintézési helyzet nehezzé váljon, akár az ügyintézés sikerességét is veszélyeztetve. Az eredmények kiterjednek minden ügyféltípusra és minden ügyintézési csatornára. Végül összegzéssel és az eredményekből levonható következtetésekkel, fejlesztési javaslatokkal zárjuk tanulmányunkat.

Az interakciók megfigyelésének alkalmazott módszerei

A közigazgatás-kutatások számos stratégia mentén, sok területen és jelentős eredményeket hoztak az utóbbi 10–15 évben. Ezek között erősödő tendenciát mutat az adatokra, empirikus kutatásokra épülő stratégiai irány, amelybe beleillik kötetünk és a jelen összefoglalóban bemutatni szándékozott kutatás is. A jelen fejezetben tárgyalt kutatási irány kiindulópontját az tette szükségessé, hogy a KÖFOP-fejlesztések⁸ eredményességének monitoringja során két eltérő stratégiát követő szakmai és módszertani innovatív szempont együttese alakult ki a kutatói teamben. Ezek egymást kiegészítő és egymást építő szerkezetet alkotnak. Ezért fontos és hatékonyságfaktorként is hasznos vizsgálni egymás

⁸ KÖFOP: Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program.

mellett mind a gyakori általános (rendszerszintű), mind a kisebb esetszámú, de nehéz (atipikus) esetekkel kapcsolatos ügyintézési hatékonyság megvalósulását.⁹

Ezt a két megközelítést mutatja kötetünk, azon alapokról indulva, amelyekben az ügyintézés menetében a naponta nagy számban kezelt ügyeket mint a közigazgatás működését és „termelését” egyfajta üzemszerűségként ragadhatjuk meg. Az üzem működése és szervezettsége, gyakorlatának napi szintű irányítása két típussal alakít ki munkarendet. Egyrészt jelen vannak a rutinszerűen és „szokásosan” elvégezhető, másrészt az eseti jelleggel egyedi kezelést igénylő feladatok. Az „üzem” igyekszik minél nagyobb arányban az előbbiekre vonni az eseteket a hatékonyság miatt, mivel az azokra eső erőforrás-ráfordítás arányaiban kisebb. Ezért az „üzem” szélesíti a munkatársak képességeit, belső képzéseket és továbbképzéseket tart, munkaszervezést és folyamatszervezést hajt végre, amelyek célja rutinszerűen és gördülékenyen kezelhetővé tenni a korábban elakadást hozó eseteket is.

Azonban továbbra is lesznek a rutinszerűen kezelhetők mellett másképp, nagy türelemmel (sokszor épp a türelem rutinjával) és több időráfordítással kezelhető ügyfelek, ügyek. A sokféle „atipikus” eltérés, a specialitások és az egyediség lehet az egyik alapjellemezője az interakciók egy-egy nagy hányadának. Feladatunknak tekintettük ezért, hogy az interakciók szintjén vizsgáljuk meg az atipikusságot adó speciális helyzeteket, ami részletesebb felbontását nyújtja a mindennapi ügyintézési nehézségeknek. A nehézségek fajtáinak sokszínűségét típusok konstruálásával egyszerűsítettük (és az interjúk során a *front office* munkatársakat is felkértük típusok, típusosságok megfogalmazására). Ezzel a feltáró-kutató és absztrakciókat, típusokat alkotó munkával a fejlesztések számára használható információkat állítottunk elő.

Atipikus interakciónak tekintettünk minden olyan ügyintézési helyzetet, amelyre két feltétel egyszerre érvényes:

1. A közigazgatási eljárás, ügyintézés során az ügyfél igényei, adottságai, képességei, de elsősorban az ügyintézési interakciókban létrejövő helyzet és annak mindkét fél (ügyfél és *front office*) általi kezelésmódja eltér az általános, standardszerűen kezelhető helyzetektől.
2. Az eltérés nagyobb időigényt, ügyfél- és adminisztratív terhet, kapacitást igényel az átlagos helyzetnél.

Kutatásunk explicitté teszi és kiterjeszti azon interakciók meghatározását, amelyek bár számosságuk kisebb, relatív nagy erőforrás-igényűek.

⁹ Köznapi példával egyszerűsítetten úgy mutatható be ez a szinergikus kutatási kapcsolat, ha egy vasúti szerelvény példáját nézzük, ahol a gördülékenység javításáért két beavatkozási logikát érvényesítenek: 1. minden kereket egy kis módosítással fejlesztenek, megolajoznak, körköröségüket felszabályozzák stb.; de emellett 2. azonosítják a többitől jelentősen eltérő, szoruló, kirívóan nehezen működő kerekeket, és azokkal esetileg, okokat feltáróan, mélyebben is foglalkoznak.

Az információgyűjtés egyedisége és módszerei

A kutatás megközelítésmódjában újítként a módszertanban is gyakran alkalmazott „megfordítás” eszközét alkalmaztuk, amely révén sajátos eredménycsoportot értünk el. Ebben együtt vannak „hard” és „soft” rendező, típusalkotó szempontok is.

Nem a közigazgatás felől indulva kerestünk társadalomkutatási módszereket a hagyományos vagy újabban feltett közigazgatási kérdésekre, hanem fordítva, a társadalomkutatási szemléletet és kérdezésmódot alkalmaztuk a közigazgatás működésének vizsgálatára. Nem azt kérdezzük, hogy: „Milyen a közigazgatás, hogyan működik a közigazgatás hagyományos kategóriái szerint?”, hanem azt, hogy: „Mi történik, amikor az interakció során két (társadalmi aktor) szereplő találkozik?” Mik a meghatározottságaik? Mik a szociokulturális és egyéb adottságaik? És mindezt a közigazgatási ügyintézés terepi gyakorlatában. Ez vezet el aztán a közigazgatásról alkotott képhez itt hozzáadott szempontokhoz és eredményekhez.

Fókuszban a társadalmi interakciós helyzetek tényezőinek feltárása állt az interjú és a kérdőíves adatfelvételek során is. Újdonságot módszertani értelemben tehát ennek a megközelítésmódnak a közigazgatás terepén való alkalmazása jelent. A kvalitatív súlyú, de adatfelvételekkel is kiegészített összetett módszertan, valamint a terepi eseménytérhez és kultúrához képest „külső szemlélői, kutatói” szempontok mellett a vizsgált jelenségekben „benne lévők belső, alanyi” szempontjainak kutatása és beépítése legalább akkora fontosságot kap. Azt, hogy mit tartanak fontosnak, és hogyan különítik el, alkotnak kategóriacsoportot a frontgyakorlatot végzők, a kutatásban végig az egyik leglényegesebb elemként kezeljük.

A kutatás során az egyik alapvető irány volt annak keresése, hogy az ügyfelek és a hivatal számára is egyformán nehéz helyzeteket lehet-e valamilyen szempontból csoportosítani, tipizálni. Az antropológiai szemléletmód szerint haladtunk ebben a tekintetben is, és a feltárt információkat nem minden áron kívántuk merev „külső szemlélői” kategóriákba erőltetni, hanem az eseménytér komplexitását nem csökkentve a megismert tényezőket lehetőleg minél jobban a helyükön megtartva kezeltük. Meghagyva magunknak emellett a szabadságot arra, hogy a kutatás során alakulnak ki az ügyek nehézségének háttérében álló típusok kategóriái, és nem előre rögzített hipotéziseinknek igyekezzünk a terepen nyomára bukkanni. Ezen az úton, a terepen a frontgyakorlatban „benne élők” kategóriaalkotása nagyban segítette a kutatás tematikus lefedettségét (terjedelmi érvényesség) is. A fentiekben lefektetett elvek alapján alapvetően fontos ugyanis ezt elegendő szinten biztosítani, nehogy a kutatás során jelentős vakfoltok alakuljanak ki azzal, ha csak kutatói, előzetes képünk szilánkjait keressük, és nem vesszük fel a terepen az ennél összetettebb kép további darabjait is.

Ez a stratégia az, amely által újdonságot jelent módszertanilag is a kutatásunk. Ehhez nagy teret kellett adni a kvalitatív munkának, mivel célt jelentettek a közigazgatásban „benne élők” által adott „belső” kategóriák alapján történt tipizációk is, és nem csak kutatói, előre definiált eseteket kerestünk. Természetesen voltak előzetes sejtések ügyintézési nehézség típusokról, de a kutatás során feltárt információk nemcsak igazolták vagy cáfolták, hanem alakították, formálták is a végeredményt.

A munkamód későbbi szakaszában azonban a feltárt információk alapján készült leírás mellett az alkalmazott kutatási célok szerint kutatói szűrőt is alkalmaztunk: kutatói kiemeléseket, típusba sorolásokat is végeztünk, és a közigazgatás-fejlesztési célokat támogató, alkalmazható tipizálás szerinti leírásra törekedtünk. Ez a háromperspektívás munkamód: 1. az előzetes külső, kutatói kategóriák tisztázása; 2. a terepi belső kategóriák beépítése; majd ismét 3. a külső, kutatói kategóriák utólagos felhasználása és egységes kezelésének rendje a kulturális antropológiai empirikus kutatás során az egyik gyakori stratégia.

Ezt követően azt vizsgáltuk, hogy mi köti össze a típusokat, és vannak-e olyan, az egyediségekben gyakran vagy szélesebb körben is jelentkező „magproblémák”, amelyek megoldása révén esetleg több ügyintézési típus elakadásai válnak könnyebben kezelhetővé. E magproblémák révén jelölhetők ki a sokféle egyediséget rendszerszerűen kezelhetővé tevő, kisebb számú, de szélesebb eseményteret is elérő hatékony beavatkozási, fejlesztési pontok.

Kérdőíves adatfelvételünk célja az ügyintézési helyzetek nehézségeinek feltárása volt. A kvantitatív felmérést megelőzte az interjú kutatás, amely során megszólítottuk az ügyfeleket, a „túloldalról látó” kormányhivatali és telefonos ügyintézési munkatársakat, valamint megkérdeztük az ügyfeleket a mindennapi körülmények kialakításában segítő civil és segítő szervezeteket. Az interjú kutatás kiindulási pontja egyrészt az volt, hogy a közigazgatási ügyintézés során létrejövő interakciók és azok minősége, sikeressége, hossza sokféle lehet, és különbözik az egyes társadalmi csoportok (egyéb adottságaik, szociokulturális helyzetük, iskolázottságuk, egészségi állapotuk/fogyatékoságuk, koruk stb.) jellemzői által megragadhatóan. Másrészt, a közigazgatási ügyintézés különböző csatornáit (személyes, elektronikus, telefonos ügyintézés) más-más lehetőséget és különböző minőségű hozzáférést és elérést biztosítanak-e ezen társadalmi csoportok tagjai részére?

A kvalitatív szakasz során kiderültek az ügyintézés sikerességét befolyásoló leggyakoribb ügyfélértényezők: tájékozatlanság, felkészületlenség, értelmezési nehézség, az együttműködési készség hiánya, viselkedési problémák, agresszió, kompromisszumképtelenség; és ezek kvantifikálására, számszerűségek szerinti megragadására is alkalmas volt a kérdőíves kutatás.

A demográfiai jellemzőkön kívül információt szereztünk az intézett ügytípusokról, amiből látszódik, hogy melyek a leggyakoribb intézendő ügyek, és azokat milyen nehézségi fokkal intézik a válaszadók. A kérdőíves adatfelvétel feltárta, hogy milyen csatornán intézik az ügyeket a célcsoporti szegmensekbe esők, és milyen nehézségekkel küzdenek egyes ügyintézési csatornák esetén.

A kérdőívet hét társadalmi szegmensben vettük fel, amelyek esetén szignifikánsan nagyobb arányban fordult elő ügyintézési nehézség az előzetes kutatói várakozások és az interjú kutatás alapján. Megkérdeztük a mozgáskorlátozottakat, a vakokat és gyengénlátókat, a nagyothallókat, a siketeket, az értelmi fogyatékosokat, az időskorúakat, a fiatalokat, az alacsony iskolai végzettségűeket, valamint kontrollként a középkorú képzeteket.¹⁰

¹⁰ A kérdőíves megkérdezés 2020 áprilisában zajlott.

Eredmények: az atipikus ügyintézési helyzetek, ügyféljellemzők¹¹

E fejezetben nincsen tér a kutatási eredmények részletes, pászttázó bemutatására, de ez jelen céljainkból nem is következik. Azt szeretnénk felvillantani, milyen típusú, gyakorlatközeli eredményekre lehet jutni, és melyek a legfontosabb eredményvetületek a fentebb vázolt kutatási stratégiák szerinti munkamód eredményeképpen.

A kutatás során mindvégig meghúzódott a háttérben néhány alapvető kérdés, amelyet közvetlenül nem céloztunk, de a téma feltárásához megkerülhetetlen „ellenpontként” számolnunk kellett velük:

Mi a standard? – Van standard?

Van optimális, átlagos, leggyakoribb, „tipikus” ügyfél?

Az interjúcélcsoportok közt a közigazgatási tervezői csoportban egy interjúalany által elmondottak azt mutatják, hogy ez a tudás (a feladatellátásnak egyfajta „standardra felkészítettsége” mint rendszerkialakítási szempont) megvan a közigazgatási tervezési szinteken:

Az egyes ügyintézések tervezésekor elsősorban a tipikus ügyfeleket tartják szem előtt: „A tipikus ügyfelekre igyekszünk lőni, mégpedig azért, mert a tipikus ügyfelek szokásaiból adódó problémákra kell igazából megoldásokat találni, és ezek jellemzően a tájékoztatásra, az ügyintézés gyorsaságára és azokra az adatkapcsolatokra irányulnak, amelyekről korábban már beszéltünk (adatbázisok összekapcsolása, adatlapok előtöltése stb).” (közigazgatási tervező)

„A fejlesztéseknél fontos az, hogy minél szélesebb körre kell lőni. Az tény, hogy minden ügyféltípust nem lehet lefedni, meg nem is szükséges egy fejlesztéssel, de arra figyelni kell, hogy ki kell alakítani egy fő fejlesztési irányt, amely a szolgáltatásnak a fő vonala lesz, ez a kvázi tipikus ügyfélnek a kiszolgálása, viszont jó néhány ponton be kell építeni olyan hibaágakat, amelyek lehetőség szerint kezelik azokat az eseteket, amikor nem a tipikus ügyfél jelenik meg.” (közigazgatási tervező)

E fogalmak részben szinonimák, részben olyan szempontokat adnak, amelyek közvetve jelentősen kapcsolódnak kutatási águnkhoz. Közvetve, mert ezeket a fogalmakat nem definiáljuk addig a konceptuális kidolgozottsági szintig, amely magukat a fogalmakat is kutatási ággá, kutathatóvá tenné: de abból a szempontból mégis fontosak, hogy az „atipikus ügyfél” kutatását definiálni segítenek, illetve keretszempontokat adnak az „atipikus” fogalom elhelyezésére.

Lényeges distinkcióként hangsúlyoznunk kell, hogy önmagában nincsen „atipikus ügyfél”. Ez minden esetben az interakcióban képződik. Utalhatunk itt arra, hogy *atipikus/nehéz ügyfél tulajdonképpen bárkiből lehet*, mivel a nehézséget adó helyzeti tényezők közé sorolható típusok bárkinél megjelenhetnek. Például felkészületlenül érkezünk az ügyintézőhöz, vagy rossz koncentrálóképeséssel (bármi okból), félreértéshullám indul el a mi oldalunkon, és máris nem halad „a dolog”. Otthon hagyjuk az elsődleges azonosító okmányunkat (felkészületlenül érkezünk), az ügyintéző azonban megpróbálja megoldani a helyzetet, hogy ne kelljen még egyszer jönnünk, ezért másodlagos okmány

¹¹ Jelen összefoglalónk a kutatás korábbi, belső (nem publikált) eredmény-összefoglalóira épül.

alapján próbál azonosítani a nyilvántartásban, és bár ez sikerül is jó esetben, de közel sem annyi idő-, erőbefektetéssel, mint egy problémamentes ügyfél esetében történne.

A standard és rutinszerűen megoldható és az attól eltérő, kapacitásigényesebb ügyintézés minden esetben az interakciókban alakul ki. Az ügyféljellemzők „csak” valószínűsítik, illetve gyakorisághoz vezetnek egy-egy csoportban, de nem következetesen kauzális egy-egy atipikus ügyfél kiindulóhelyzete arra, hogy a kutatásunkban definiáltan az interakcióban ténylegesen is „nehezebben, lassabban, több ráfordítással kezelhető” ügyféllé „váljon”, illetve ügyintézési helyzet alakuljon ki. Például a látássérültek és a mozgáskorlátozottak ügyintézése már kevésbé esik az atipikus csoportba, mert a hivatalokban olyan rutinok és gyakorlatok alakultak ki, amelyek mentén már ezek a kiindulóhelyzeti ügyféljellemzők átkerülnek az eseti kezelést igénylő csoportból a standard, üzemszerűen és hatékonyan kezelt interakciók csoportjába.

A „tipikus ügyfél” úgy is meghatározható, hogy ő az ügyfélszolgálati csatornákon a legnagyobb arányban megjelenő kliens. A közigazgatási *front office* dolgozók és vezetőik, valamint a tervezők körében a megkérdezettek 60 és 90% közé tették arányukat az összes ügyfél körében. Ha egy jellemzőt kellene kiemelni a tipikus ügyfélkörből mint a típust leginkább jellemző tulajdonságot, akkor az a *felkészültség*. Aki felkészült, az tudatos, pontosan tudja, hogy mit akar elintézni, és ezt képes is az ügyintéző értékre adni.

A közigazgatás-fejlesztések szempontjai

A közigazgatás-fejlesztések az ügyintézés gyorsítását, az ügyfél és a hivatali adminisztratív terhek csökkentését célozzák, és ezeket az eredményeket olyan változások biztosíthatják leggyorsabban, amelyek az ötlettől a megvalósításig terjedő úton az ügyfelekre való alkalmasság szempontjából (is) tervezve és tesztelve kell hogy legyenek. De kire tekintettel, milyen ügyféljellemzőkkel rendelkezőkre tekintettel legyenek a fejlesztések tervezve? Például egy új űrlapot gyorsan és tévedés, félreértés nélkül kinek kell megértenie? A szokásos cél természetesen az, hogy mindenki számára egyformán jó szolgáltatás és eszközök álljanak rendelkezésére. De ez a teljesen általános érthetőség egyrészt nem elérhető, másrészt a hiba és a félreértések száma terén az eredeti célt a dokumentumok nagyon különböző sikerességgel érik el.¹² Még inkább így van ez a másik sikerkritérium, a gyorsasági szempont esetében, amely valójában a hibátlanság szükséges feltételével együtt értendő. A jogilag pontos és a szakszavaktól már mentes szöveget nagyon eltérő hatékonysággal tudják kezelni a lakosság (ügyfelek) különböző szegmensei (például iskolai végzettség és nyelvi készségek szerint). Ahogy valamennyi fejlett szolgáltatási célcsoportos tervezésben, itt is a fő kérdés: milyen sikerkritériumokat és elégséges feltételeket szabunk meg ahhoz, hogy az ügyintézés infrastruktúráját, szervezettségét, eszközeit, személyiállomány-felkészültségi tényezőit egy eljárás működését tekintve megfelelőnek és alkalmasnak tekintsük? Például a hivatalos dokumentumot olyanná

¹² Az interjúk során a gyors és jó kitöltések arányát az átlagos ügyfelek eseteiben is csak 70%-osra becsülik!

kell tennünk, hogy a nyolc általánost végzettek körében is 90% felett legyen a hibátlan és gyors (?) megértés, vagy csak a magasabb képzettségi csoportban várjuk el a 90%-ot?

Nagyon fontos figyelemmel lenni arra, hogy az alábbi problémakörök és azok típusokba sorolása interjúhelyzetben, nyitott kérdésekre adott válaszok alapján készült. Az erről való beszámolás, összegzések során, ahol csak lehetett, igyekeztünk megtartani a gyakorlati, tapasztalati kategóriákat, amelyeket az interjúalanyok alkottak. Ezek megfogalmazásmódja is fontos. De talán még fontosabb a kiválasztási aktus: hogyha a maguk tapasztalatait tekintik, akik nap mint nap az üzemben élnek, ők miket emelnek ki, mit tartanak megfogalmazni fontos típusoknak? A megfogalmazás egyúttal tehát kiemelés is: az alanyok mondhattak volna nagyon sok egyéb szempontot is, de válaszukban mégis az alábbiakat tartották fontosnak elmondani.

A nem atipikus ügyfeleként kezelhető ügyfelek úgy határozhatók meg, hogy azokat soroljuk ide, akiknél problémamentes, gördülékeny az ügyintézés. Ennek tényezői az ügyfél és az interakció jellemzése mentén határozhatók meg (1. táblázat).

1. táblázat: A problémamentes, gördülékeny ügyintézés tényezőinek áttekintése

Gyakran említett ügyféloldali alapfeltételek	Előzetes tájékozódás	A tipikus ügyfél, mielőtt igénybe venné valamelyik ügyintézési csatornát, előzetesen tájékozódik. Keresi, és megtalálja azt az elektronikus felületet, amely információkkal szolgál számára ügyintézésével kapcsolatban. „Ők azok, akik tudják, miért jöttek, mit szeretnének, felkészültek, odafigyelnek az ügyintézőre, utánaolvasnak az ügyüknek, megértik, kérdeznak, szeretnék a rendszert is jobban átlátni.” (front office munkatárs) Mindez nagy fokú tudatosságot feltételez, időpontot foglal a hivatalban, vagy ügyét igyekszik – amennyiben ez lehetséges – elektronikus csatornákon (például a magyarorszag.hu portálon és az Ügyfélkapun) intézni.
	Az ügyintézés feltételei rendben vannak az ügyféloldalon	A tipikus ügyfél összegyűjti azokat a dokumentumokat, amelyek sikeres ügyintézéséhez szükségesek. „A tipikus, átlagos és problémamentes ügyfél felkészült. Aki utánanéz az ügyének a szakoldalon, informálódik, hogy miket hozzon magával.” (front office munkatárs) A személyes ügyfélfogadásnál ennek kiemelt jelentősége van, hiszen nem mindegy, hogy adott ügy elintézése érdekében hány alkalommal kell visszamennie az ügyfélnek a hivatalba.
	Az elintézendő ügy lényegének megfogalmazása sikeres az ügyfél részéről	A személyes és a telefonos ügyfélszolgálat esetében rendkívül fontos, hogy az ügyfél képes legyen tömören és szabatosan megfogalmazni, hogy mi a problémája, milyen ügyet kíván elintézni. Ez a képesség nem tűnik nehéznek, de az interjúalanyok nagyon gyakran megemlítették.
	A hivatal felől érkező közlések értelmezési képessége ügyféloldalról	A személyes és telefonos ügyfélszolgálatoknál is fontos, hogy az ügyfél képes legyen értelmezni és befogadni az ügyintéző által közölt információkat. Ha ez nem valósul meg, akkor az ügyintéző-ügyfél interakció sérül, töredezetté válik, és ez jelentősen lelassítja az ügykezelést – ahogyan ez az atipikus ügyfeleknél sokszor megfigyelhető. Kb. 70% képes egyből kitölteni az űrlapokat.
	Együttműködési készség	Az ügyintézőnek és az ügyfélnek is az az érdeke, hogy az adott ügy gyorsan és szakszerűen megoldódjon. A tipikus ügyfél tudja ezt, és nem ellenséget, a „hivatal emberét” látja az ügyintézőben, hanem azt a személyt, aki szaktudásával, az eljárások ismeretével képes neki segíteni. „Az ilyen együttműködő ügyfelekkel hamar lehet végezni, tudunk együtt haladni.” (front office munkatárs)

Egyéb sikerességi faktorok	Jogkövetésre törekvő hozzáállás	Mivel az ügyintézőknek a jogszabályi megfeleltetés a feladatuk, ettől nem térhetnek el, ezért ragaszkodniuk kell bizonyos feltételek meglétéhez. A tipikus ügyfél tisztában van ezzel, jogkövető magatartásával nem kerülőket keres, hanem aktívan támogatja az ügyintézési folyamat jogi feltételeit is (bizonyítani tudja jogosultságát, van meghatalmazása stb.).
	Viselkedési elemek: kulturáltság és udvariasság	A kulturált és udvarias viselkedés még mindig nem vált általánossá. A leterhelt ügyintézőket lelkiileg megviseli az arrogáns, követelőző ügyfél. Az ilyen ügyintéző-ügyfél interakciók a probléma megoldásáig, az ügykezelés végéig lelassulnak. Az udvariatlan, erőszakos ügyfelek egy része a sikeres ügyintézés befejezően elnézést kér, és arra hivatkozik, hogy a hosszú várakozási idő alatt elvesztette türelmét.
	Precizitás	Jelentősen gyorsabb az ügyintézés, amennyiben az ügyfél precíz. A tipikus ügyfelek jelentős részére jellemző, hogy legfeljebb kis segítséggel egyből és pontosan képes kitölteni az űrlapokat, illetve bonyolultabb ügyekben időrendbe rendezi az előzménydokumentumokat stb.

Forrás: a szerzők szerkesztése

Atipikus, nehéz helyzetek és atipikus ügyfelek

Empirikus kutatásunk egyik fontos megállapítása szerint az ügyfelek körülbelül 70%-át teszik ki a tipikus ügyfelek, akik esetében gördülékenyen megy az ügyintézés. Az ügyfelek 30%-ánál nehezebb, dögögebb az ügyintézés.

Az alábbiakban bemutatjuk a közigazgatásban dolgozók körében felvett interjúk során gyakran – több mint felükben – említett, majd az ennél ritkábban megnevezett atipikus ügyféljellemzőket.

Tájékozatlanság, felkészületlenség

Sok esetben az atipikus ügyfél nem képes elmondani, hogy miért is kereste fel az ügyfélszolgálatot. Előfordul, hogy nem azt a hivatalt keresi fel, amely illetékes lenne ügyében eljárni. Gyakori, hogy nem ügyfélfogadási időben keresi fel a hivatalt, vagy a hivatal korábbi székhelyét keresi fel. A tájékozatlanság sokszor abból ered, hogy nem az adott hivatal hivatalos oldalát keresi fel, hanem valamely helyi információs portált, amelyet lehet, hogy már évek óta nem frissítettek, így könnyen előfordul, hogy sem a cím, sem az ügyfélfogadási idő nem a jelen állapotnak megfelelően van feltüntetve. Továbbá vannak azok a félretájékoztatót ügyfelek, akik adott lehetőségről „hallottak a szomszédától”, „olvasták az újságban”, és ennek hatására felkeresik a hivatalt. A legtöbb esetben kiderül, hogy nem rájuk vonatkozik az adott rendelet, míg azonban ez kiderül, kapacitást kötnek le az egyébként is leterhelt ügyintézőknél.

„Emellett van egy másik csatorna is, ahol tájékozódhatnak az ügyfelek, de ez jellemzően nem segíti az ügyintézés gördülékenységét. Ez pedig a szomszédoktól, ismerősöktől hallomásból szerzett információk. Ez gyakran dezinformációt hordoz, amely következtében lassul az ügyintézés, akár meg is hiúsul, újabb ügyfélkapcsolatra van szükség.” (*front office* munkatárs)

Az ügyintézés feltételeinek ügyféloldalról történő biztosítására való képtelenség

Az atipikus ügyfélre jellemző, hogy nem viszi magával az ügyintézéséhez szükséges okmányokat, dokumentumokat. Ennek oka lehet a tájékozatlanság és a figyelmetlenség is. Szerencsés esetben olyan adatot nem tud bemutatni az ügyfél, amely az ügyintézőnél elérhető adatbázisok valamelyikében megtalálható. Sok esetben azonban ez – a keresés idő többlete mellett – nem hoz sikert, mert nem áll rendelkezésre a hiányzó adat, és így nem lehet megoldás. Az ilyen ügyfélnél növekszik az ügyintéző-ügyfél kontaktok száma, és jelentősen lelassul az ügyintézés folyamata is.

„Amit még el tudnak követni az ügyfelek, hogy teljesen felkészületlenül érkeznek hozzánk, van, aki még a személyi okmányait sem hozza magával. Pedig a mi munkánk úgy kezdődik, hogy azonosítjuk az ügyfelet. Ez nagyon sokszor előfordul. A valaminek (okmánynak, ügyiratnak stb.) a nem hozatala sajnos elég általános probléma. Sokszor van, hogy amit az ügyfél mond, a nyilvántartásunk nem azt mutatja.” (közigazgatási vezető)

Értelmezési nehézség

Az ügyintézők elmondása szerint az ügyfelek 20–30%-a nem képes egyedül kitölteni az űrlapokat. Ennek oka a szövegértési problémák megléte és a hivatali nyelv nem ismerete. Az interjúalanyok jelentős része kiemelte, hogy az elmúlt években a hivatali nyelvezet egyszerűsítésére jelentős erőfeszítések történtek, és ennek már vannak látható eredményei, de még így is sokan vannak, akiknek az űrlapok kitöltése megugorhatatlan feladat. Az ügyintézők ilyen esetekben átveszik az irányítást, ami esetleg azzal is járhat, hogy ők töltik ki az adott űrlapot.

„Ha nem érti meg a tennivalókat, értelmezési nehézségei vannak, akkor elmondom újra, majd egy másik nézőpontból, más szavakkal, a segítőkészség nagyon fontos a munkánkban.” (közigazgatási vezető)

Az értelmezési és önkifejezési nehézségekkel küzdők kommunikációja jelentősen le tudja lassítani az ügyintézési folyamatot: nehezen értik meg, mit akar az ügyintéző, és nem képesek jól megfogalmazni, hogy mit is szeretnének ők maguk.

Az értelmezési nehézségekkel küzdők jelentős átfedésben vannak az alacsony iskolai végzettségű ügyfelekkel.

Alacsony iskolai végzettség

Az alacsony iskolai végzettségű emberek atipikus ügyfélként idegenül mozognak a hivatalok világában. Sokszor figyelmetlenek, nehezen értik meg az ügyintézőt. A velük kapcsolatos ügyintézés nagyon megnehezíti az alapkompenciák hiánya: sok esetben nem tudnak írni, olvasni, szűk szókinccsel rendelkeznek. A legfeljebb nyolc

általános iskolai végzettséggel rendelkezőkre jellemző a rossz szociális és munkaerőpiaci helyzet, az alacsony jövedelem és a digitális és információs szegénység, utóbbi két élethelyzet jelentősen hat az ügyintézési folyamatra is, emiatt az jelentősen lassul vagy lassulhat.

„Az aluliskolázott ügyfeleknek nincs meg a szükséges szókinésük. Ezért az ügyintézés során ehhez az ügyintézőnek alkalmazkodnia kell kommunikációs szempontból. Ez akár 5–10 perccel is meghosszabbíthatja a hívások hosszát. Nagyon fontos, hogy az ügyfél milyen iskolai, és milyen szociális háttérrel rendelkezik, hogy *mennyire érti a közigazgatás nyelvét*. Az aluliskolázott ügyfelek általában szociális ügyekben keresik meg őket. Álláskeresői támogatással, pályázatokkal kapcsolatban keresik meg őket. Az ügyintézési idő nem kellene hogy meghaladja átlagosan egy más átlagos ügytípus ügyintézési idejét, de mégis a duplája, 5–10 perccel hosszabb a telefonhívás.” (közigazgatási szakértő, egykori telefonos [1818] ügyintéző)

Az együttműködési készség hiánya

Az atipikus ügyfelek egy része nem együttműködő. Amikor visszahívják az ügyfélszolgálatra, hogy kitöltve hozzon be egy űrlapot, azt nem tölti ki – érdektelenség miatt, vagy elveszíti. A nem együttműködő ügyfél semmibe veszi azt, hogy az ügyintéző tevékenységét a jogszabályi keretek határozzák meg, olyan megoldásokat javasol, amelyek kivitelezhetetlenek. A nem együttműködő ügyfelek között éppúgy találni diplomásokat, mint alacsony iskolai végzettségűeket, fiatalokat és időseket. Az együttműködés hiánya, hasonlóan a többi atipikus viselkedésmódhoz, jelentősen lassítja az ügyintézést.

Mozgáskorlátozottak

A mozgáskorlátozottak a legtöbb esetben segítővel keresik fel a személyes ügyfélszolgálatokat. Az interjúalanyok kivétel nélkül azt mondták, hogy saját belső protokolljuk alapján a mozgásukban akadályozottak előnyt élveznek hivatalukban, ennek legfontosabb ismérve, hogy nem kell várakozniuk, soron kívül fogadja őket az ügyintéző. Amennyiben kerekesszékes ügyfelük van, először is helyet csinálnak számára (elviszik a széket az ügyintéző pult elől). Az akadálymentesítés hiánya egyre kevesebb helyen probléma. A mozgáskorlátozott ügyfelekkel való ügyintézés ezen túlmenően jellemzően nem atipikus, az ügyintézés gyakran az általános ügyféljellemzők és ügymenet szerint zajlik. (A hivatalok jellemzően jól kezelik már ezeket a helyzeteket, beépült az üzemszerűség rutinjaiba.)

A fogyatékkal élők már eleve nehezen jutnak el a közigazgatási szervek irodáig. A hivatalok épületei többnyire akadálymentesítettek, de ez nem jelenti azt, hogy mindenhol egyformán biztosított a rászorulóknak a részére az akadálymentes bejutás és az épületen belüli szolgáltatások igénybevétele.

Vakok és gyengénlátók

Az ügykezelés elektronikus csatornáin a vakok és gyengénlátók számára olyan felületet kell biztosítani, amely jogszabályban is rögzített, és ahol megvannak a megfelelő szabványok, amelyek biztosítják számukra a hozzáférést. A személyes ügyfélfogadásra ennek a csoportnak a tagjai általában kísérővel jelennek meg, és a mozgáskorlátozottakhoz hasonlóan soron kívül fogadják őket.

A vakok és gyengénlátók esetében gyakori, hogy amennyiben egyedül érkeznek a hivatalba, korlátokba ütköznek. Az ügyfélnek itt meg kell állnia, és várnia, hogy odamenjen hozzá segíteni valaki, mert ő nem látja a sorszámhúzó felületét. Az ügyfélhívó kijelzőt sem tudja elolvasni, hogy melyik sorszám következik.

Nagyothallók, siketek

A hivataloknak a nagyothallók és a siketek számára is biztosítani kell az akadálymentesített ügyfélfogadást (jelerősítő berendezés, indukciós hurok). Ügyfélfogadáskor soronküliséget élveznek.

„Ha mondjuk egy fogyatékkal élő ügyfél érkezik, akkor neki máshogy segítünk, például elhúzzuk a széket, hogy a kerekesszékkal oda tudjon a pulthoz gördülni. De ők általában mindig valakivel jönnek. Érdekvédelmi szervezet képviselőjével vagy családtaggal, leginkább családtaggal. A múltkor egy néma volt itt, neki leírtuk, ő leírta, írásban kommunikáltunk. Majd lesz piktogramos tabletünk, és akkor lehetőségünk lesz arra, hogy egy ilyen kvázi jelfordító formájában intézzük az ügyeket. Meg kell hogy mondjam, nagyon ritka az ilyen ügyfél, és az esetek 98%-ában mindig valakivel jönnek.” (közigazgatási vezető)

Értelmi fogyatékosok

Majd minden interjúalany azt fogalmazta meg, hogy az értelmi fogyatékosok szinte kivétel nélkül családtaggal érkeznek, így az ügyintézés sikeressége, gyorsasága a kísérő együttműködésén múlik, a legtöbb esetben így problémamentes az ügyintéző-ügyfél kontaktus.

Értelmi fogyatékos emberek esetében elvileg alkalmazható lenne az úgynevezett könnyen érthető kommunikációs módszertan, amely alapján el lehetne készíteni a tájékoztató anyagokat a különböző ellátásokról, szolgáltatásokról, de jelenleg nincsenek ilyenek.

Kismamák, kisgyermekkel érkezők (gyesen, gyeden lévőek)

A szülés előtt állókat és a kisbabával érkezőket szintén az atipikus ügyfelek körében említették, őket is soron kívül hívják be az ügyintézőhöz, és igyekeznek minél gyorsabban elintézni az ügyüket. Többen megemlítették a kisbábák fotózását az útlevelhez, személyi

igazolványhoz, mivel több ügyintéző is tenni, segíteni próbál, hogy esetleg a megijedt baba abbahagyja a sírást, és sikerüljön róla fényképet készíteni.

Viselkedési problémák, agresszió

Többen is említették az interjúalanyok közül, hogy nagyon súlyos stresszt jelentenek azok az esetek, amikor az ügyfél nem tiszteli a hivatalt, az ott dolgozókat, velük szemben például agresszíven lép fel. Az okok között megemlíthető a türelmetlenség, a hosszú várakozási idő felbosszantja az ügyfeleket, és dühüket az ügyintézőre zúdítják. Ez különösen igaz akkor, amikor az ügyintézés első körben sikertelen. A hivatali ügyintézők törekednek arra, hogy lecsillapítsák a felzaklatott ügyfeleket.

Más jellegű figyelmet igényelnek, de viselkedési komplex együttesként jelentkeznek például a romák eltérő kulturális szokásai, esetleg az, ha csoportosan, nagycsaláddal érkeznek meg a hivatalba, a megszokottnál hangosabban kommunikálnak egymás közt stb., amit zavarként, viselkedési problémaként élnek meg az ügyintézők.

Kompromisszumképtelenség

Amikor egy ügyintézés a jogszabályi keretek vagy bármilyen más ok miatt elakad, ezt az atipikus ügyfelek egy része nem képes elfogadni. Patthelyzet alakul ki, amely szituációban az ügyintéző elmondja, hogy milyen jogszabályi korlátjai vannak, hogy az ügyet úgy zárja le, ahogy az ügyfél szeretné, a kliens azonban ezt nem képes tudomásul venni. Ilyenkor kell felső vezetőt bevonni a folyamatba, hiszen esetkezelési kényszer jelentkezik.

Idősek (60 év felettiek)

Az idősek egy részénél tagoltan kell beszélni, többször elmondani a dolgokat, sokszor le is kell írni a tennivalókat. Az idősek általában türelmesebbek, de az ügyintézés hosszabb időt vesz igénybe, mert többször visszakérdeznek. Problémát jelenthet ennél a csoportnál, hogy gyakran nem kezelik a digitális eszközöket.

Az idősek általában a személyes ügyintéризést választják ügyeik elintézéséhez, mert egyrészt kevésbé jártasak a digitális világban, mint a más korcsoporthoz tartozók, másrészt alacsonyabb arányban is rendelkeznek olyan eszközökkel, amelyeken keresztül az elektronikus ügyintéризést igénybe tudnák venni.

Az elektronikus ügyintéризéshez szükséges e-mail-fiók létrehozása is gondot okoz. A telefonos ügyintéризést szívesen igénybe veszik, a 1818-as Kormányzati Ügyfélvonalat tárcsázók között arányaiban magasabb az idősebb emberek aránya, mint a teljes népességben lévő arányuk. Jellemző, hogy elektronikus ügyintéризéshez kérnek segítséget, ami telefonon keresztül rendkívül nehéz, mert alapvető digitális ismereteik is gyakran

hiányoznak, ha például azt mondja nekik a diszpécser, hogy „tegyék ki az asztalra”, akkor az idős ügyfél nem a számítógépre, hanem a bútorra gondol.

A személyes ügyintézés során is jelentkeznek problémák. Ugyan ez a generáció jártas a közigazgatási ügyintézésben, tehát tudja, hogy időt vesz igénybe, ezért nem türelmetlen. Rendszerint nyugodtak, nem agresszívek, illedelmesek stb. Ugyanakkor több türelem kell hozzájuk, mint a tipikus ügyfelekhez, mert az idős ember gyakran nem jól lát, kevésbé hall, nem érti az ügyintézőt, többször visszakérdez, el kell ismételni a kérdést, vagy éppen a választ, segíteni kell a nyomtatvány kitöltésében stb.

„Az idősebb korosztálynak talán egy picivel nagyobb segítségre van szüksége. Regisztráció, ügyfélkapu létrehozása során nekik külön kell segíteni, tekintettel arra, hogy több ilyen regisztráció során például szükséges e-mail-címet létrehozni. Tehát, akik nem járatosak az informatikai területen, azok esetében nagyobb segítségre van szükség. Viszont a papíralapú űrlapok tekintetében ők sokkal ügyesebbek, mint a 20 év körüli generáció.” (közigazgatási vezető)

Fiatalok

A fiatalok (18–20 éves korosztály) kisebb része felkészületlen, mert nincs tapasztalata az ügyintézésnek, hatósági eljárások terén. Körükben gyakran előfordul, hogy olyan ügyben, amelyet egy ügyintéző-ügyfél kontakttal el lehetne intézni, ők csak két körben tudják megoldani.

A fiatalok körében a bizonytalanság, a közigazgatási ügyintézésben való járatlanság az, ami a leginkább megnöveli az ügyintézési időt, és növeli az ügyintézési sikertelenség kockázatát. A 20 év körüli fiataloknak nincs tapasztalatuk a közigazgatási ügyintézésben, gyakori, hogy nem tudják pontosan megfogalmazni, hogy mit szeretnének. Ugyanakkor jellemző, hogy türelmetlenek, sietnének, miközben az ügyintézéshez szükséges alapvető dolgokkal, ismeretekkel sincsenek tisztában. Ugyanez jelent gyakori problémát a 1818-as Kormányzati Ügyfélvonalon beérkező hívások esetében is. A fiatal le akarja tenni mihamarabb a telefont, de még hallhatóan nem kapott meg minden számára szükséges információt. Pörög, pedig lehet, hogy emiatt a sietség miatt veszít majd több időt.

A fiatalok körülbelül 10-20%-áról mondható el, hogy felkészületlen, sok esetben elhúzódik az ügyintézésük.

„Mesélő ügyfél”

Olyan ügyféltípust is megemlítették, amelyik vagy nem is akar ügyet intézni, vagy pedig a gyors ügyintézés követően a közigazgatástól távol eső problémáit szeretné az ügyintézőnek elmesélni. Mivel az ügyfélterek zsúfoltak, hosszú a várakozási idő, ezért az ügyintézők igyekeznek minél gyorsabban megválni az ilyen típusú ügyfelektől.

„Atipikus tömeg” – az ügyintézés nehezebb helyzetei

„Amikor az ügykezelő látja, hogy a mesélő ügyfél után még vannak tízen, akik rá várnak, azért az frusztráló. Vannak ilyenkor bevált mondatok, amikor az ügyfél is megérzi, hogy rendben vannak. Ez általában az idős, ráérős embereknél szokott előfordulni.” (közigazgatási vezető)

*A magas iskolai végzettséggel rendelkezők
és magas presztízsű szakmákban dolgozók egy része*

Többször is atipikusként említették ez az ügyfélkört. A problémát az arroganciájuk okozza, vindikálják maguknak az azonnali és gyors ügyintézését, még akkor is, ha együttműködésük hiánya miatt (vagy például nincsenek náluk a szükséges dokumentumok) ez nem megoldható.

„Az egyetemi végzettségű, határozott mérnök úrral sokkal veszélyesebb konfliktusom van, mint a közfoglalkoztatásból éppen kijövő emberrel. Konfliktus azzal van, aki önmagáról rendkívül nagy intelligenciát, tájékozottságot és jogszabályismeretet feltételez – de nem jól feltételezi –, aki állás-kereső, diplomás. Az ilyen ember, ha megkapja a jegyzőkönyvet, és szembesül azzal, hogy vissza kell jönnie, akkor jogszabályt követel, hogy támasszuk ezt a döntésünket alá. Akkor én megyek ki hozzá, és elmondom, hogy este 6-ig ezt nem tudjuk megoldani, őt ez viszont nem érdekli. [...]” (közigazgatási vezető)

„Problémás ügyfeleknek tekintik a magas iskolai végzettséggel és magas presztízsű szakmákban dolgozók egy részét. Nem derülnek ki mindenkiről ezek a jellemzők a hívás során, de vannak, akik eleve így telefonálnak be, hogy ő doktor valaki, vagy professzor. Tehát olyan jelzőt használnak, amellyel érezteti azt az ügyintézővel szemben, hogy ő az, akinek most meg kell felelnie az ügyintézőnek. És csak az ő szava, ami érhet, és az ügyintéző nem mondhat ellent, nem szólhat bele. Ilyenkor van némi összetűzés. Nyilvánvalóan ez udvariasan és kedvesen történik.” (telefonos ügyintéző – Kormányzati Ügyfélvonal)

A Magyarországra több év után visszaköltöző magyar állampolgárok

Esetükben arról van szó, hogy más típusú, másfajta hivatali kultúrához alkalmazkodtak az elmúlt években, amely több szegmensében is más, mint az itthoni. A hosszabb távollét után ismételten felvett kapcsolat az elején nem zökkenőmentes.

„Atipikusak azok, akik semmilyen információval nem rendelkeznek, ezért az alapoktól kell kezdeni a tájékoztatást, és olyan apró részleteket, információkat is meg kell osztani, amelyeket az átlagos ügyfél nem. Tehát akiknél jóval hosszabb az egyes kontaktus ideje. Például a Magyarországra visszaköltöző ügyfelek, akiknek újból kell kezdeni az állampolgárságot.” (közigazgatási szakértő)

Többségüket gyors alkalmazkodóképesség jellemzi, hamar képesek használni az új fejlesztéseket, eljárásokat, ügyfélszolgálatokat.

Az ügyintézési helyzetben rejlő tényezők, atipikus interakciók

Az ügyfelek tapasztalatairól szóló adatok és a *front office* munkatársak információinak összegzése alapján az alábbi gócponti elemek, interakciókat jelentősen meghatározó vagy befolyásoló szempontok összegezhetők.

Előzetes tájékoztatási mechanizmusok, csatornák működése

Kutatásaink azt mutatják, hogy egy magyar állampolgár átlagosan kétevente kerül kapcsolatba a közigazgatással, valamely elintéznivaló ügye miatt. A felgyorsult világban ez rendkívül hosszú idő, a jogszabályok folyamatos változása, a közigazgatás átszervezése és megújítása, az eljárásrendek változása, az új közigazgatási csatornák és új ügytípusok megjelenése az állampolgárok folyamatos tájékoztatását igényli.

Az ügyfelek tájékoztatása már az ügyintézés megkezdése előtt rendkívül fontos. Pontos és világos információkat kell kapniuk az ügyintézés csatornáiról, a lehetőségekről, az ügyfélfogadás helyszínéről, idejéről, az ügyintézéshez szükséges dokumentumok listájáról stb. Emellett rendkívül fontos, hogy az ügyintézés folyamata alatt is pontos, mindenben kielégítő tájékoztatást kapjanak.

Miközben a közigazgatás egyre inkább átáll az egyablakos ügyintézésre, és a közigazgatási ügyek döntő többsége, több mint kétezer ügytípus ma már egy helyen elintézhető, nincs még teljesen általánosan ismert és magától értetődően használatos egyetlen olyan ügyintézési elektronikus felület, oldal, ahol ezekről bőséges és kielégítő információt kaphatnak az állampolgárok. (A megújult magyarorszag.hu általános használhatósága még nem elég elterjedt.) Állandóan és rendszeresen változnak a jogszabályok, és sokszor előfordul, hogy az interneten már nem aktuális információt szereznek be. Az interneten nagyon sok információ fennmarad, és az ügyfélnek nehéz szelektálnia, hogy adott pillanatban melyik a pontos információ, a hatályos tájékoztatás. Még mindig rengeteg e-felület van a közigazgatásban, így az ügyfeleknek össze-vissza kell kattintgatniuk. Több közigazgatási szerv, hivatal honlapján elavult linkek találhatók. A folyamatos frissítés mellőzése miatt elérhető hibás tartalmak az ügyfeleket megzavarják, megy vele az idejük, és csak feszültek lesznek, ami gátolja az ügyintézés sikerességét. Sok esetben, mire eljut a céljához az ügyfél, oda, ahol információt kaphat az ügye elintézésével kapcsolatban, addigra elmegy a kedve az egész ügyintézésről. Egyetlen elektronikus ügyintézési rendszerre, felületre lenne szükség.

Jelenleg még mindig nagyon sok ügyfél tájékozódik megbízhatatlan, az ő személyes ügyének nem mindig adekvát forrásokból.

Dokumentumok, tájékoztatók ügyfél- és ügyintézési helyzethez illesztettsége

Az ügyintézésrel kapcsolatos leírások, eljárásrendekről szóló tájékoztatók nincsenek az atipikus ügyfelek egy jelentős része szempontjából elegendően apró részekre bontva,

az eljárások egyes elemeit gyakran ömlesztve, tagolás nélkül írják le. A hosszabb leírások az ügyfelek számára nehezen érthetőek, a dokumentumok számukra nem eléggé támogatók, ügyfélbarátok. A tájékoztató anyagok, űrlapok, egyéb dokumentumok még mindig bonyolultak, nehezen értelmezhetőek, az ügyfélnek kiküldött dokumentumok, például határozatok, végzések rengeteg jogi hivatkozást tartalmaznak, és alapjában a megfogalmazás, a dokumentumok stílusa is nehezíti a megértést az alacsony iskolai végzettséggel, enyhe értelmi fogyatékossgal vagy megértési problémával küzdő, illetve a közigazgatásban, ügyintézésben járatlan állampolgárok számára. E dokumentumok jelenleg a jogszabályok leírásait követik, azok stílusában és szigorú szabályok alapján íródnak, a jogszabályok folyamatos citálásával, ami nem segíti az állampolgárok ügyintézését, mert céljuk, logikájuk sokkal inkább egy másik helyzetre irányul (az utólagos jogi eljárások – egyébként kis számú – eseteire ad hivatkozási alapot, „védelmet” a hivatalnak és a kidolgozónak, aki a dokumentumot kiadta). De ez a gördülékenységet nem eléggé segíti az ügyintéző és az ügyfél számára a kettőjük közt zajló interakció során.

A *front office*-ban dolgozó interjúalanyok közül többen is jelezték, hogy egyfajta alacsony küszöbű szolgáltatást kellene nyújtani az ügyfelek részére az ügyintézés sikeressége és az ügyintézési idő csökkentése érdekében, amelyet jelentősen segítene az űrlapok, nyomtatványok egyszerűsítése. Az említett ügyfélcsoportok számára úgynevezett könnyen érthető dokumentumok, kiadványok rendelkezésre bocsátására lenne szükség.

Az elektronikus ügyintézés fejlesztése

Az elmúlt években számos olyan fejlesztés történt, amely a közigazgatás és az állampolgár mint ügyfél közötti személyes találkozások számát csökkenteni tudja. Ugyanakkor ahhoz, hogy a közigazgatás tisztán elektronikus úton menjen végbe, még több év szükséges. (És a társadalom jelentős része még sokáig nem fog tudni kapcsolódni a digitalizációhoz, adottságai, eszközei miatt, anyagi és szociokulturális okokból.)

Az atipikus ügyfélcsoportok esetében (is, sőt, talán még inkább) fontos lenne az elektronikus ügyintézés egyes elemeinek fejlesztése, módosítása. Az aluliskolázott, illetve az enyhe értelmi fogyatékos, megértésben akadályozott ügyfelek esetében az e-űrlapok kitöltését segítő, könnyen érthető útmutatók kiadására lenne szükség. Az e-papírok esetében minimalizálni lehetne a szabad szöveges mezők számát, mert az általuk való megfogalmazás minősége gyakran ad okot félreértésre az ügyintézők körében, ami akadályozhatja az ügyintézés során elvárt döntés megszületését vagy a kérelem jóváhagyását. A látássérültek tekintetében fontos lenne, hogy a nyomtatványok, tájékoztatók a képernyőn olvashatóság terén támogatott valamelyik alkalmas szövegformátumban is elérhetőek legyenek az elektronikus felületeken. Jelenleg még a kifejezetten számukra készülő kérelmek űrlapjai és az azokhoz kapcsolódó tájékoztatók, útmutatók egy jelentős része is pdf-formátumban elérhető, miközben az olvasószoftverek ezt a formátumot nem tudják olvasni.

Telefonos ügyintézés

Az ügyintézés sikeressége nagyon sokat javult az elmúlt években. A 2014-es átszervezés előtt még minden második hívásnál újabb telefonszámot adtak ki az ügyintézők, és nem nyújtottak konkrét, azonnali segítséget. Ma már elvárás a NISZ felé, és így természetesen az ügyintézők felé is, hogy az ügyfél elégedett legyen, és ne kelljen plusz köröket futnia az ügyében, megkapja a szükséges információt. Ennek érdekében az elektronikus tudástárat, amelyet használnak a diszpécserek, folyamatosan frissítik. Ha új, eddig még nem jelentkező kérdés jelenik meg az ügyféldalról, akkor azt és a rá adandó helyes, jogszabállyal alátámasztott választ azonnal beépítik a tudásbázisba.

A 1818-ra érkező hívások 85%-a végződik sikeresen (2020), tehát azzal, hogy az ügyfél megkapja az általa igényelt segítséget, támogatást. A maradék 15%-ban a sikertelenség oka, hogy olyan ügyben érdeklődik az ügyfél, amelyben a NISZ ügyfélszolgálat nem tud tájékoztatást adni, vagy hogy az ügyfél életkörülménye miatt nem tudnak segítséget nyújtani. Ez utóbbi a jellemzőbb. Tehát általában azoknál az ügyfeleknél mondhatjuk, hogy sikertelen az ügyintézés, akik nehéz anyagi háttérrel rendelkeznek, vagy egészségi állapotuknál fogva nehézségben szenvednek. Továbbá azoknál, akik nem rendelkeznek internetes hozzáféréssel, illetve számítógéppel sem. Ha az ügyfélnek nincsen hozzátartozója, és ha van, sem tud segítséget nyújtani. Jellemzően tehát az aluliskolázottak, a fogyatékossgal élők és az idősek betelefonálásai teszik ki a sikertelen telefonos ügyintéзések nagy százalékát.

A 185-ös hívószámon elsősorban a háztartási bejelentés miatt telefonálók körében találkoznak az ügyintézők atipikus csoportokhoz tartozó ügyfelekkel. Az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező ügyfelek nem készülnek fel az ügyintézésre. Nagyon sokszor írni-olvasni nem tudó emberekkel kell az ügyintézőknek egyeztetni, és adatlapot felvenni tőlük, ami értelemszerűen nagyon megnehezíti az ügyintéзést. A hívások ezekben az esetekben hosszúak, akár háromszor-négyszer is hosszabbak lehetnek egy átlagos hívásnál.

Személyes ügyintézés

A személyes találkozások nem csak az ügyfelet terhelik meg. Az ügyintézők számára is megterhelő, mert utazni kell, várakozni kell, fel kell készülniük az ügyintézésre. Az ügyintézők körében jelentős a stressz és a kiegészítő kockázata. Emiatt magas a fluktuáció is a körökben, amely a folyamatosan a rendszerbe kerülő gyakorlatlan, tanulási folyamatban lévő ügyintézők nagy számának jelenlétével nehezíti a sikeres ügyintéзést, és mindez elsősorban az atipikusnak tekinthető ügyfelek ügyintéзési sikerességét befolyásolja negatívan. Az ügyfél-elégedettség növelése érdekében nagyon fontos, hogy az ügyintézők a szakmai tudáson, a jogszabályok és az eljárásrendek precíz ismeretén túl rendelkezzenek olyan kompetenciákkal, amelyek ugyanilyen fontosak az ügyintéзés sikerességének biztosítása érdekében.

Az atipikus ügyfelekkel való ügyintéзés során még hangsúlyosabban jelentkező elvárás az ügyintézők felé, hogy a folyamat során végig támogató hozzáállással kezeljék

az adott ügyet, ügyfelet. Nagy fokú érzelmi intelligenciára van szükség. Ez azt is jelenti, hogy fontos az érzelmekkel való bánás képessége. Képesnek kell lenniük arra, hogy az ügyfél irracionális viselkedésmódjait, reakcióit (például kiborulását) kezeljék. Nem úgy, hogy elfojtják, hanem megoldásfókuszúan kezelik.

Rendkívül fontos az ügyintézők részéről a világos, értelmes, értelmezhető tájékoztatás. Olyan hangon és azon a fogalmazási szinten kell beszélniük az állampolgárokkal, amely precízen megfelel a jogszabályi előírásoknak, de nem kaotikus szakmai nyelvezeten, hanem értelmes, világos és közvetlen nyelven alapul.

Nagyon fontos, hogy az ügyintéző egyenesen, egyszerűen fogalmazzon, az ügyfél megértse, amit mond, ehhez azonban empátiára, az ügyfél élethelyzetének gyors felmérésére, az abba való belehelyezkedésre van szükség. Tudnia kell igazodni az ügyfél igényeihez, képesnek kell lennie felmérni az ügyfél háttérét, aktuális élethelyzetét, és ez alapján megfelelő tájékoztatást nyújtani. Az atipikus ügyfelekkel való ügyintézéshez fokozott elvárás továbbá az ügyintéző felé, hogy jól bírja a stresszt, a konfliktusokat. Rendelkeznie kell olyan kompetenciákkal, tulajdonságokkal, mint az udvariasság, az önismeret, a türelem. Nagyon fontos továbbá az aktív, értő figyelés, hallgatás. Meg kell értenie a sorok között, hogy mit akar valójában az ügyfél, mi a szándéka. Tudnia kell kihámozni a lényegét. Tehát fontos a lényeglátás képessége is.

A kormányablak-ügyintézői képzések, illetve a továbbképzések során olyan modulokon is részt vesznek a tisztviselők, amelyek ezeket a kompetenciákat fejlesztik, és amelyek az egyes ügyféltípusokkal és a velük szükséges ügyintézői magatartással is foglalkoznak. A képzési tananyagok viselkedéstipológiai szempontok szerint csoportosítják és értelmezik az ügyfeleket, a jelen kutatásban ismertetett atipikus ügyfélcsoportok közül egyedül a fogyatékosággal élő embereket nevesítik.

Az atipikus ügyfelekkel való ügyintézés sikerességére különösen kedvezőtlenül hat, hogy jelenleg még mindig magas mind az ügyintézőkön, mind az ügyfeleken az adminisztrációs, bürokratikus teher. Kevés az ügyfélszolgálatos kolléga a legtöbb közigazgatási szervnél, sok az ügyfél és az ügytípus. Ezért az egész ügyintézési folyamat az interjúk szerint „sokszor úgy néz ki, mint egy gyári futószalag”, ahol minimális idő jut az ügyfélre. Márpedig ez az atipikus helyzetek és ügyfelek esetében fokozottan negatívan hat az ügyintézés folyamatára.

Az atipikus helyzetek és csoportok arányai

A felmérésben érintett csoportok körei és azok határainak keresése maga is kutatási terület. Előzetes kutatói áttekintés alapján kiemelt célcsoportoknak tekinthetők voltak az alábbi csoportok:

1. A közigazgatással kapcsolatba kerülő fiatalok, a 18–20 éves korosztály (várható adottság: akik tapasztalatok híján még nem értik jól a hivatalt).
2. Időskorúak (60 év felettiek; gyakori körükben, hogy esetleg mozgási nehézségekkel küzdenek, megértési nehézségeket érzékelnek, valamint a jelenlegi, szolgáltató

szemléletű hivataltól lényegesen eltérő hivatali attitűdön és működésen szocializálódva nem értik jól, nehezen tudják kiszámítani a hivatal lépéseit).

3. Fogyatékkal élők, első csoport: a hozzáférésben nehézségekkel találkozók, akik kognitív szempontból az épekhez sorolódnak – mint a mozgáskorlátozottak és látássérültek, posztlingvális siketek stb.
4. Fogyatékkal élők, második csoport: akik kognitív nehézségekkel küzdenek – például értelmi fogyatékkal élők, gyámság alatt lévők.
5. Nyelvi kommunikációs szempontból nehézségekkel küzdők – idesorolhatók többek között az idegen nyelven kommunikálók és a siketeknek a magyar nyelvi közegben nehezen boldoguló része (prelingvális siketség).
6. Nyolc általános iskolai végzettségűnél nem magasabb képzettségűek és szűkített kódban kommunikáló társadalmi csoportok (összetett, bonyolult szövegeket nem jól kezelők, funkcionális analfabéta ügyfelek stb.).
7. A szocializációs-információs hátrányokkal érkezők (idesorolható szempontok: nincs ismert, gyakorlott viselkedési, kommunikációs és helyzetértelmezési és -kezelési megoldáskészlet stb.).
8. Külföldön élő állampolgárok, akik speciális hozzáférési helyzetből indulva kerülnek kapcsolatba a közigazgatással.

Néhány kiemelt, nehézségekkel küzdő célcsoportban¹³ fellelhető létszámok az alábbiak:

Mozgáskorlátozottak	196 111 fő
Vakok és gyengénlátók	69 747 fő
Nagyothallók, siketek	60 381 fő
Értelmi fogyatékosok, mentálisan sérültek, autisták	101 760 fő

Általánosabb, de az ügyintézésben jellemzően atipikus helyzeteket jelentő demográfiai csoport létszáma.¹⁴

Idősek (60 év felettiek)	2 584 830 fő
Fiatалok (18–20 évesek)	298 756 fő
Alacsony iskolai végzettségűek	1 829 634 fő

A kérdőíves felvételek néhány eredménye

A kérdőíves felvételekben 733 kitöltés érkezett.

Egy válaszadó több szegmensbe is kerülhetett, mint amikor a fogyatékoság párosul korosztályi mutatóval is. Így az elemzett mintában 811 választ lehetett feldolgozni.

A kapacitás- és időlehetőségeket és a kutatás témáját figyelembe véve a kvantitatív kutatáshoz az első négy csoport esetében a kvótás mintavételhez hasonló, a megfelelő elemszámokra törekvő mintavételt alkalmaztunk. A módszer legnagyobb gyengesége

¹³ A KSH 2018 adatai alapján.

¹⁴ A KSH 2019. január 1-jei lakónépességi adatai szerint: www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0003.html.

a véletlenszerűség hiánya, azonban nekünk arra volt szükségünk a sikeres kutatáshoz, hogy az egyes szegmenseken belül vizsgáljuk meg az egyes ügyintézési problémák felmerülését, hozzávetőleges súlyát és néhány összefüggését. (Nem volt szükség tehát a csoportok egymáshoz viszonyított vagy a csoportok lakosságon belüli arányaira.) Ezt a célt elértük szinte minden csoportnál, kivéve talán az értelmi fogyatékkal élők körét (itt azonban a kísérőre utaltság miatt mindenképpen megkülönböztetéssel kellett volna élnünk, és a kapott mintázatot fenntartással kezelnünk). Az idősek, a fiatalok és az alacsony iskolai végzettségűek körében a lakossági panelre épülően a csoportokra reprezentatív kiválasztást lehetett alkalmazni.

A hét szegmens esetén az első négyet a fogyatékos embereket segítő szervezeteken, civil szervezeteken keresztül értük el.¹⁵

Az utóbbi három szegmens elérésében pedig karbantartott társadalomkutatási lakossági panel igénybevételével értük el a célcsoportot.

Mozgáskorlátozottak	103 fő
Vakok és gyengénlátók	67 fő
Nagyothallók, siketek	63 fő
Értelmi fogyatékosok, mentálisan sérültek, autisták	11 fő
Idősek	168 fő
Fiatalok	203 fő
Alacsony iskolai végzettségűek	118 fő

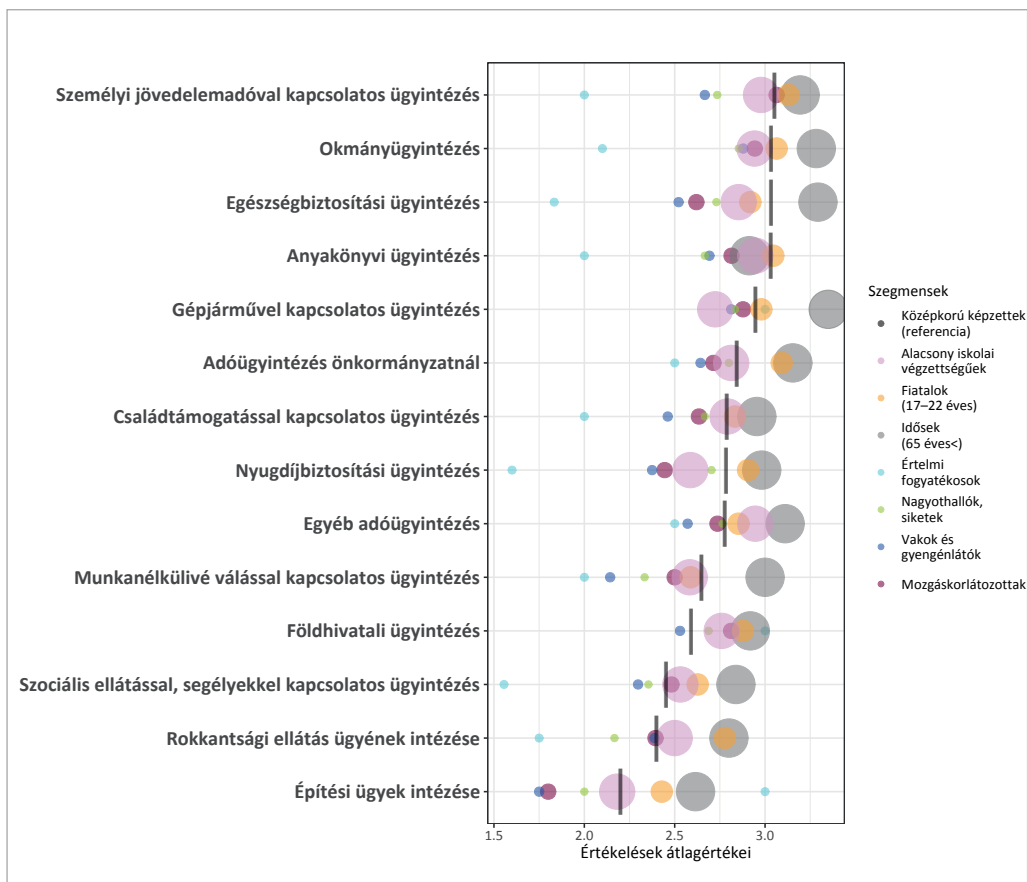
A válaszolók körében referenciacsoportot is kijelöltünk, elkülönítettünk, amelyet középkorú képzeteknek neveztünk el.

Egy problémaeloszlási vetület: az ügyintézés nehézsége ügytípusok szerint

Előzmény, a felkészültség mint helyzeti tényező: Az ügyfelek önmagukat felkészültnek és tájékozottnak tartják, bár az ügyintézők véleménye az interjúk kutatás alapján ettől eltér. Valószínűleg az ügyintézők magasabb arányúnak tartják a felkészületlen és tájékozatlan ügyfelet, mint az ügyfelek tartják ugyanezt magukról. Érdekes, hogy felkészültségben és tájékozottságban a célcsoportszegmensek ugyanúgy értékelték magukat.

A megkérdezetteket megkértük, ügytípusonként értékeljék az elintézés nehézségét (ügyfélteher). Az értékeléskor 1 jelentette a nagyon nehéz kategóriát, 4 pedig a nagyon könnyű kategóriát. Ez alapján az alább bemutatott ügytípusokat értékelték a válaszadók. Egy ügytípust csak azok értékelték, akik találkoztak is az adott ügygel. Ezt úgy oldottuk meg, hogy vagy értékelte az ügytípus nehézségét a kitöltő, vagy azt válaszolta, hogy nem volt dolga az adott ügygel.

¹⁵ A legnagyobb segítséget a Nemzeti Fogyatékosügy- és Szociálpolitikai Központon keresztül kaptuk.



1. ábra: Ügytípusok elintézési nehézségének értékelése célcsoportok szerint

Forrás: Nemzeti Közszerzői Egyetem – Szociometrum Kft.: *A közigazgatás képe és megítélése*. Kutatássorozat, 2017, 2020

Az 1. ábra három fontos szempontot mutat: elsőként a referenciavonal bal oldalára került csoportokat kell megfigyelni, másodsor pedig azokat az ügyintézési területeket, amelyekben a bal oldal felé van több csoportot, illetve nagyobb csoportokat érintő eltolódás. Utóbbit, tehát hogy számos atipikusként azonosított csoport számára nehezebb az ügyintézés, mint a referenciacsoport számára, az ábra felsőbb sávjában, valamint a munkanélküli, a családtámogatási, a nyugdíjbiztosítási és az építési ügyekre vonatkozóan láthatjuk.

A harmadik szempont: az ábrán fentről lefelé haladva egyre nehezebb ügyintézési átlagokat és referenciaeltolódást megállapítani a bal oldal irányában. Tehát fentről lefelé egyre nehezebb az ügyintézés ezekben az ügyekben az atipikus csoportok számára.

Ügyintézési nehézség-jelzések összegzése csatornatípusonként, kiemelt közigazgatási szereplők szerint és a megértési nehézségeket tekintve

A problémajelzések összegzéséből az látható, hogy az atipikus kutatás során megragadott célcsoportszegmensek valóban magas belső arányokkal jellemezhető nehézségi szintekkel rendelkező csoportokat jelentenek.

Átfogóan azt mondhatjuk, hogy az atipikus csoportok körében nem az dominál, hogy nehézségeik nagy része speciális volna (vannak természetesen speciális nehézségeik is), hanem az jellemző, hogy nehézségeik zöme a „tipikus” ügyfelekhez hasonló eredetű, de eltéréseket tapasztaltunk három dimenzió mentén: 1. körükben a problémák kiterjedése szélesebb; és 2. gyakrabban nehezebbek a helyzetek; 3. a problémakezelés lehetőség-köre, módjai és előfeltételei kis- vagy nagyobb mértékben eltérnek a „tipikus” ügyfelek esetében működő rutinoktól.

2. táblázat: A problémák eloszlása mértékük szerint főbb atipikus csoportonként

	Gyengénlátó	Mozgás-korlátozott	Idős korcsoport (60 év felettiek)	Fogyatékos-sággal rendelkezők	Fiatalkorú csoport (18–20 évesek)	Beszéd-fogyatékos	Krónikus vagy súlyos beteg	Nagyothalló	Általános iskola alatti	Probléma-jelzést adott %
N = 811										
Létszám a mintában	67	103	313	252	203	10	39	63	118	
Arány a mintában %	8,3%	12,7%	38,6%	31,1%	25,0%	1,2%	4,8%	7,8%	14,5%	
Problémajelzések előfordulási aránya a csoportban (valamelyik területen, jelölést tett)	94%	93%	91%	91%	90%	90%	90%	86%	86%	91%
Valahol ügyint. nehézséget jelzett	79%	84%	81%	80%	82%	90%	82%	71%	73%	81%
KÖZEPES ügyint. nehézséget jelzett valamelyik területnél	57%	50%	33%	50%	41%	50%	46%	44%	42%	40%
NAGY ügyint. nehézséget jelzett valamelyik területnél	52%	69%	70%	60%	71%	70%	56%	57%	53%	67%
Valamilyen érthetőségi nehézség	28%	26%	24%	28%	25%	10%	26%	22%	25%	25%
KÖZEPES érthetőségi nehézség	34%	32%	33%	36%	34%	30%	41%	25%	28%	33%
NAGY érthetőségi nehézség	9%	15%	7%	14%	9%	0%	8%	16%	12%	9%
Valamilyen személyes ügyintézési nehézség	37%	49%	28%	41%	21%	40%	38%	37%	30%	29%
KÖZEPES személyes ügyintézési nehézség	28%	34%	23%	29%	15%	20%	31%	27%	22%	22%
NAGY személyes ügyintézési nehézség	9%	15%	6%	12%	6%	20%	8%	10%	8%	7%
Valamilyen online ügyintézési nehézség	37%	18%	17%	26%	21%	30%	21%	25%	23%	20%
KÖZEPES online ügyintézési nehézség	27%	15%	14%	19%	17%	30%	13%	19%	15%	16%
NAGY online ügyintézési nehézség	10%	4%	3%	7%	4%	0%	8%	6%	8%	4%

N = 811

	Gyengénlátó	Mozgás-korlátozott	Idős korcsoport (60 év felettiek)	Fogyatékos-sággal rendelkezők	Fiatalkorúak (18–20 évesek)	Beszéd-fogyatékos	Krónikus vagy súlyos beteg	Nagyothalló	Általános iskola alatti	Probléma-jelzést adott %
Valamilyen telefonos ügyintézési nehézség	16%	23%	26%	26%	19%	40%	26%	32%	19%	24%
KÖZEPES telefonos ügyintézési nehézség	12%	17%	19%	17%	13%	30%	18%	21%	13%	17%
NAGY telefonos ügyintézési nehézség	4%	6%	7%	9%	6%	10%	8%	11%	7%	7%
Valamilyen postai ügyintézési nehézség	33%	36%	25%	30%	28%	30%	21%	21%	17%	27%
KÖZEPES postai ügyintézési nehézség	21%	22%	17%	21%	19%	20%	21%	14%	13%	18%
NAGY postai ügyintézési nehézség	12%	14%	8%	9%	9%	10%	0%	6%	4%	8%
Valamilyen kormányablakbeli ügyint. nehézség	21%	22%	11%	19%	19%	10%	10%	27%	13%	15%
KÖZEPES kormányablakbeli nehézség	12%	16%	8%	13%	13%	10%	3%	19%	6%	11%
NAGY kormányablakbeli nehézség	9%	7%	2%	6%	6%	0%	8%	8%	7%	4%
Valamilyen NAV-ügyint. nehézség	12%	22%	10%	18%	17%	10%	13%	17%	9%	14%
KÖZEPES NAV-ügyint. nehézség	7%	14%	8%	11%	11%	10%	3%	11%	5%	9%
NAGY NAV-ügyint. nehézség	4%	9%	2%	7%	6%	0%	10%	6%	4%	4%
Valamilyen önkorm. ügyint. nehézség	21%	21%	12%	19%	19%	10%	13%	21%	15%	17%
KÖZEPES önkorm. ügyint. nehézség	10%	17%	9%	13%	13%	10%	8%	13%	11%	13%
NAGY önkorm. ügyint. nehézség	10%	4%	4%	6%	6%	0%	5%	8%	4%	4%
Ügyfélkapu-regisztráció van	63%	53%	71%	57%	70%	70%	59%	57%	30%	65%

Megjegyzés: 80% felett 66–80% 51–65% 50–34% 16–33% 0–15%

Forrás: a szerzők szerkesztése

Az ügyintézés gördülékenysége és a hivatal felkészültsége, megoldóképessége hivatalonként eltéréseket mutat, de a fenti csoportok körében a problémajelzések 90% feletti, valamelyik tekintetben nehézségről jelzéseket a csoportok 71 és 90% között adnak. Tehát ha részletesen felbontjuk az adatokat csatornák és hivatalok, valamint problémakörök (például értelmezési nehézségek) szerint, akkor ezek a csoportok nagyobb valószínűséggel akadhatnak el valamiben, lelassulhat az ügyintézés, előtérbe kerül az ügyintéző megoldóképessége, tapasztalata, tudása.

A legtöbb nehézségjelzés a személyes ügyintézés esetében érkezett (29%), majd a telefonos csatornán (24%), és az online ügyintézés (20%) a következő gócpont. (Ezt erősíti, hogy a polgárok a nehezebbnek ítélt ügyeket, helyzeteket a személyes csatornán vagy telefonon igyekeznek intézni, ahol párbeszédesebb a viszony, kérdezhetnek, és visszaigazolást kérhetnek. Így a diskurzív csatornák mindig is a nehéz interakciók „gyűjtői”, csomópontjai lesznek!)

Ügyfélkapu-használat

Különbség mutatkozik az ügyintézési csatornák használata és az Ügyfélkapu-regisztráció mértéke tématerületén is a célcsoportszegmensek között. Míg a fiatalok és a felmért idősök gyakrabban használják az online ügyintézési lehetőségeket, addig az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők kevésbé. Az idősök esetén kiemelendő, hogy a kérdőív válaszai ebben a tekintetben tematikusan nem reprezentatívak, és az internetes technikákat használó, főleg városi réteg került be a mintába, így az online ügyintézéshez való viszony is pozitívabb tartományban mozog esetükben.

A mozgáskorlátozottak esetén kisebb arányú az Ügyfélkapu-regisztráltak száma, viszont akinek van, az gyakrabban használja. Ilyen jelenség más vizsgált szegmens esetén nem látható. Feltehetően a mozgáskorlátozottak viszonya az internetes technikákhoz nem egységes, de az természetes, hogy a mozgáskorlátozottak számára ez a csatorna, ha hozzáférnek, kézenfekvőbb, jelentősen kisebb ügyfélteherrel használható, ezért akinek van lehetősége, és élni tud vele, az használja is. A megfelelőbb hozzáférés és a kisebb teher miatt fontos lenne, hogy minél többen használják az online ügyintézés adta lehetőségeket, és minimalizálható legyen az ügyintézés miatti mozgásuk.

Az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők esetén alacsony az Ügyfélkapu-regisztráltak száma, és akik intéznek is online módon ügyet, azok esetén is magas a segítségért kérők aránya. Az online ügyintézésnek ők valószínűleg nem célszemélyei.

Összegzés

A már évekkal ezelőtt (2016–2017 fordulóján) megkezdett kutatásunk célja az ügyintézési helyzetek, interakciók olyan – kiegészítő – vizsgálata, amely alkalmazott kutatásként támogatni tudja:

- egyrészt a *scope*-jában a nagyrendszer-szintű, általános kiterjedtségű interakciós jellemzőkre figyelő kutatási ágakat (a kötet többi fejezetét);
- másrészt tematizálja némileg hiánypótló jelleggel a gyakorlatban jelentkező nehézségek célcsoportos és interakciós helyzetekben rejlő működését és kiterjedtségét;
- harmadrészt a közigazgatás digitalizációját, fejlesztését a speciálisabb igényekkel, adottságokkal, nehézségekkel rendelkező csoportok és élethelyzetek felől szemlélve, azok számára jelentkező fontos tényezőkkel együtt kutatja.

Jelen kutatás azt is kiemeli, hogy a változások, fejlesztések – néha vágatató, forradalmi – haladása közben a nem teljesen tipikus, általános jelenségektől kicsit vagy nagyon eltérő helyzetek működéséről való képet érdemes időnként újra áttekinteni, és aktualizálni.

A kutatás ezt két oldalról implikálja. Egyrészt a speciálisabb ügyfélcsoportokra tekintettel levő cselekvés törvényi (az esélyegyenlőség és az egyforma eljárás biztosítása) kötelezettség. Másrészt a közigazgatás-fejlesztés elemi érdeke is, hiszen a lemaradók, kimaradók, kapcsolódni nehezen tudók, speciális helyzetek sok esetben lassabban

intézhető esetekhez vezetnek. Ezek önmaguknál, számosságuknál sokkal jelentősebben növelhetik mind a hivatali terheket, mind a hivatali felkészültségi követelmények komplexitását (eszközökben, képzésekben, továbbképzések terén stb.).

A közigazgatási ügyintézés szempontjából standard és a speciálisabb bánásmódbeli igényeik miatt kisebb vagy nagyobb mértékben *eltérő („atipikus”) alcsoportok* interakciói a közigazgatási gyakorlatban nemcsak fontos alcsoportokat ragadnak meg, hanem volumenében is figyelemre méltó, hogy a „nem speciális” ügyfelek arányát az ügyintézők mindössze 60–90% közé teszik.

Az „atipikus” ügyfélkezelést igénylők közé tartoznak nagyobb speciális csoportok is, például az idősek és a közigazgatási ügyintézésben nem tapasztalt fiatalok, valamint az alacsony iskolai végzettségűek, a nyelvi, kommunikációs és szocializációs hátrányokkal rendelkezők stb. Megközelítésünk tehát nem a perifériát vizsgálja, hanem az ügyfelek kb. 40–55%-át. De maga *a felosztás, az atipikus interakciók és ügyféljellemzők kialakítása, leírása is a kutatás tárgya*. Ennek során a kérdőíves kutatást kvalitatív (interjús) adatfelvétel-sorozat előzte meg, amely során azonosítottunk számos tényezőt, amely befolyással lehet a sikeres ügyintézésre, az ügyintézés gördülékenységére. A kvantitatív (kérdőíves) kutatási részekben pedig adatfelvételt végeztünk hét társadalmi szegmens szerint.

A kutatás helyzetelemzése során feltárt legfontosabb megállapítások:

- Egységes eljárás + nagyon különböző ügyféljellemzők = nagyon különböző kapacitás, koordinatív igény és infrastruktúra-szükség. Ez eltérő ügyfél- és ügyintézési időhöz, adminisztratív teherhez (idő, költség) vezet.
- Hangsúlyossá válik az ügyintézési interakció számos gyakorlati eleme, az ügyintézői gyakorlat. A hivatalok a napi üzemben sokat tesznek a mindenki számára elérendő gördülékenységért, és az ügyintézők nagy rutint szereznek problémakezelésből, de ez több oldalról is jelentősen támogatható lenne.
- Alapelemet jelent az atipikus helyzetekben az ügyintézési hatékonyságban a személyi állomány felkészültsége, odaadása és közvetlen munkaszervezése, vezetése.
- A *front office* dolgozókon és az őket vezető gyakorlati szakembereken múlik, és nekik köszönhetően oldódik meg jelenleg a nehéz helyzetek kezelésének legtöbb tényezője.
- A továbbképzések és a belső képzések, a jó gyakorlatok, a tudásmegosztás és a gyakorlati szakemberek közötti tapasztalatcserék szerepe így felértékelődik.
- Lehetőséget jelent elsősorban: a folyamatok ügyfélcsoportokra tekintő kialakítása, a dokumentumok és az ügyintézési kommunikáció egyszerűsítése stb.
- Átfogóan nagyon hasznos lehet(ne) a gyakorlati helyzeti tényezők rendszeres elemzése és a gyakorló ügyintézők, szervező vezetők bevonása a készülő eljárásszervezési fejlesztésekbe, a kommunikációs anyagok és az ügyintézési infrastruktúra számos elemének fejlesztésébe.

Az interakciók egyediségében rejlő, de gyakori problémákat centrális problémák kötik össze. Ezek száma lényegesen kisebb, mint a helyzeti sokféleségből első látásra gondolni

lehetne, és jó kiindulópontjai lehetnek a nehezebben kezelhető interakciókra irányuló fejlesztéseknek.

A centrális problémák közt említhetjük:

- Az előzetes felkészülés (a felkészítés szerepe is fontos) hiányosságai mint alap az ügyfélnél (tájékozottság, a kellékek rendelkezésre állása, a jól megfogalmazott céllal érkezés, a dokumentumok előzetes kitöltése stb.).
- A szöveges infrastruktúra-elérés útvesztői, előfeltételeinek nehézségei (a digitális elérés általánossága, egyetlen, közismert online kiindulópontot adó portál szükségessége, hivatali helyszíneken a tájékoztatáskihelyezés stb.).
- A szöveges infrastruktúra, a nyelvezet érthetősége: alkalmazhatósági kérdés (a jogi szakszövegek lakossági megértése, az eljárási folyamat ügyfél számára áttekinthetőségi szempontjai, a tájékoztatókban a nyelvi összetettség, a hivatali nyelvezet kifejezéseinek közérthetősége, a szakterminusok alkalmazása, feloldása stb.).
- Az ügyféloldalról érkező közlések hatékony kezelhetősége: az önkifejezés, a helyzetnek megfelelő közlések hiányosságai, az ügyintézői megértés tényezői, a közlési képességek támogatása.
- Mentális karakterekből eredő igények és lehetőségek, tempó és az otthonosság-idegenség feszültségében való megnyilatkozás nehézségei (idősek, alacsony iskolai végzettségűek, szűk nyelvi kódban kommunikálók stb.).

Átfogóan azt mondhatjuk, hogy az atipikus csoportok körében mégsem csak az okozza a nehézségek nagy részét, amiben speciálisak a jellemzőik (vannak természetesen speciális nehézségeik is), hanem jellegzetes, hogy a nehézségeik zöme a „tipikus” ügyfelekhez hasonló eredetű, de eltéréseket tapasztaltunk három dimenzió mentén:

1. körükben a problémák kiterjedése szélesebb; és
2. gyakrabban nehezebbek a helyzetek;
3. a problémakezelés lehetőségköre, módjai és előfeltételei kisebb-nagyobb mértékben eltérnek a „tipikus” ügyfelekre kidolgozott és rájuk optimalizálódóan működő rutinoktól.

Fejlesztési javaslataink a központi problémák több elemét is érintik, az alábbiak szerint:

- a gócp problémákra tekintettel lenne szükséges elemezni, előkészíteni egy ügyintézési hatékonyság-fejlesztő programot;
- a fejlesztések illesztésének, gyakorlati alkalmazásának kidolgozásában egyidejűleg több rendszerszint részvétele lenne szükséges (jogi, IT-fejlesztési, infrastruktúra-fejlesztési, kommunikációtervezési);
- a frontterületeken – a gyakorlatból fakadóan – nagy tapasztalattömeg gyűlik össze, amelynek felhasználása, beépítése nagy lehetőségeket adna a fejlesztéseknek;
- központi szerepet kellene ezért biztosítani a *front office* gyakorlatot működtetők és a továbbképzők (ez a két rendszerpont viszi most vállán a megoldások keresését, fejlesztését és alkalmazását) számára a frontgyakorlat és -eljárások fejlesztései során;
- a rendszerszintek együttműködése, összehangolása lenne javasolt;

- tapasztalati szakértők bevonása javasolt az implementációs folyamat szakaszaiban is;
- ezt követően a gyakorlati tesztelések is több szinten szükségesek lennének.

Kutatásunk folytatásaként a kapott kép legfontosabb elemeit később is validálni vagy frissíteni tervezzük, valamint a korábbi mért arányokat pontosítani, aktualizálni szeretnénk további reprezentatív mérésekkel.

Felhasznált irodalom

- BALATONI Monika (2014): *Közzszolgálati kommunikáció, ügyfélkapcsolatok alapismeretei*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/4947/K%F6zszolg%E1lati%20kommunik%E1ci%F3%20%FCgyf%E9lkapcsolatok%20alapismeretei.pdf?sequence=3>
- BAJNOK Andrea (2017): *Ügyfélbarát kommunikáció*. In JENEI Ágnes (szerk.): *Ügyfélszolgálati készségfejlesztés. Tréning háttéranyag*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/6852/%DCgyf%E9lszolg%E1lati%20k%E9szs%E9gfejleszt%E9s.pdf?sequence=1>
- CSEH Gergely – SÁFRÁNY Laura (2020): Az ügyfélbarát ügyintézés – elméleti és gyakorlati – aspektusai. *Miskolci Jogtudó*, 4(1), 17–25. Online: https://jogtudo.uni-miskolc.hu/files/8809/MJ2020isslart3Cseh_Safrany.pdf
- CSUHAI Sándor – FEKETE Leticia – KÁDÁR Krisztián (2016): Hatékony közigazgatás. In KAISER Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége II*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem. 145–167. Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-merhetosege-2/>
- Felhasználócentrikus design kialakítása, ergonomikus elektronikus kormányzati szolgáltatások (2015). In Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács: *Elektronizálási útmutató. A közigazgatási szolgáltatások elektronizálásának szakmai-módszertani támogatása*. Budapest: [k. n.].
- FSZK Nonprofit Kft. (2018): *A fogyatékos személyek számára nyújtott szakmai és közzszolgáltatások hozzáférhetőségének kialakítása, fejlesztése (MONTÁZS PROJEKT – EFOP 1.9.2. – VEKOP-16-2016-00001)*. Online: https://fszk.hu/wp-content/uploads/2018/03/FSZK_EFOP_192_MT_1sz_modositas_180314.pdf
- GAJDUSCHEK György (2014): *Ügyfélkapcsolatok és ügyfél-elégedettség a közszektorban*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/10546/Teljes%20sz%F6veg?sequence=2>
- Hatékony közigazgatás. Összefoglaló (2018). In KAISER Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2018*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 146–172. Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/digitalis-tartalmak/jo-allam-jelentes-2018/hatekony-kozigazgat-as-jo-allam-jelentes-2018/hatekony-kozigazgat-as-osszefoglalo-2/>
- Innovációs és Technológiai Minisztérium – Belügyminisztérium (2020): *Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2021–2030. Partnerségi konzultációra bocsátott, nem végleges változat*. Budapest: [k. n.]. Online: <https://2015-2019.kormany.hu/download/f/58/d1000/NDS.pdf>
- JENEI Ágnes (2017): A „nehéz” ügyfelek kezelése. In JENEI Ágnes: *Ügyfélszolgálati készségfejlesztés. Tréning*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/6852/%DCgyf%E9lszolg%E1lati%20k%E9szs%E9gfejleszt%E9s.pdf?sequence=1>

- JÓZSA Zoltán (2019): A hatósági ügyintézés fejlődésének főbb állomásai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7(3), 40–65.
- KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor – CSUHAI Sándor (2016): *A kormányzás hatékonyságának feltételei, modelljei. Kormányzati Tanulmányok*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/4876/A%20korm%E1nyz%E1s%20hat%E9konys%E1g%E1nak%20felt%E9telei%20modelljei.pdf?sequence=3>
- KOVÁCS Zsuzsanna et al. (2015): *Konferenciák, rendezvények, szabadidős programok – Rövid útmutató az egyenlő esélyű hozzáférés biztosításának szakmai szempontjaihoz*. [H. n.]: Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft. Online: <https://fszk.hu/kiadvany/konferenciak-rendezvenyek-szabadidos-programok-utmutato-az-egyenlo-eselyu-hozzaferes-biztositasanak-szakmai-szempontjaihoz/>
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011): *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0)*. Online: <https://infoter.eu/download/13/magyar-zoltan-kozigazgatas-fejlesztési-program>
- KSH (2018): *Mikrocenzus 2016. 8. A fogyatékos és az egészségi ok miatt korlátozott népesség jellemzői*. Online: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mikrocenzus2016/mikrocenzus_2016_8.pdf
- Magyarország Kormánya (2014): *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014–2020*. Online: www.palyazat.gov.hu/node/56576#
- Magyarország Kormánya (2022): *Digitális Megújulás Operatív Program Plusz*. Online: www.palyazat.gov.hu/digitalis_megujulas_operativ_program_plusz#
- Magyarország Kormánya [é. n.]: *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf
- NAGY Péter et al. (2013): *Ügyfélszerzői készségfejlesztési tananyag*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100336/263.pdf?sequence=1>
- OECD (2018): *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of administration reform and sector strategies*. Online: www.oecd-ilibrary.org/governance/toolkit-for-the-preparation-implementation-monitoring-reporting-and-evaluation-of-public-administration-reform-and-sector-strategies_37e212e6-en
- PANDULA András szerk. (2015): *Segédlet a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés megteremtéséhez – 2015*. [H. n.]: Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft. Online: https://fszk.hu/wp-content/uploads/2015/11/Seg%20c3%a9dlet_2015_v2.pdf

Vákát

VI. A közigazgatás vállalati megítélése

(Bojtor András – Petényi Sára – Uri Róbert)

Bevezetés

Az előző fejezetben bemutattuk, hogy a lakosság körében egyre elterjedtebb az online ügyintézési csatornák használata közigazgatáshoz kapcsolódó feladataik elvégzése során. Az állami szervekhez kapcsolódó interakciók három csoportba sorolhatók: az állam–állam (government to government, G2G), az állam–üzleti szféra (government to business, G2B), illetve az állam–állampolgár (government to citizens, G2C)¹ viszonyába. A korábbi fejezetben ismertetett interakciós modell ezzel szemben a közigazgatás felhasználóit két fő csoportra bontja: állampolgárookra és jogi személyekre. Jelen fejezetben az utóbbi csoport részét képező gazdálkodó szervezeteket helyeztük vizsgálatunk középpontjába. A magyar közigazgatás-fejlesztést meghatározó Magyary-program alapján a „jó állam magába foglalja a versenyképességet”,² s a „versenyképesség két pillére a gazdaságpolitika és az állami működés”. A versenyképesség meghatározása tág keretek között mozog,³ beszélhetünk többek között nemzeti versenyképességről,⁴ regionális versenyképességről⁵ és vállalati versenyképességről⁶ is. Számos nemzetközi szervezet állít össze versenyképességi rangsorokat, amelyek alkalmasak összehasonlító elemzésekre, ugyanakkor a nemzeti sajátosságokat korlátozottan képesek figyelembe venni. E rangsorok megjelenését általában széles körű közéleti diskurzus követi. A hazai felmérések eredményeiből kiegészítő információkat nyerhetünk a nemzetközi indikátorokhoz. Lehetőségünk adódik olyan dimenziók vizsgálatára, amelyekre a nemzetközi összehasonlítások nem térnek ki (erőforrásaik szűkössége miatt nincs kapacitás a különböző nemzetek sajátos jellemzőinek széles körű vizsgálatára). A hazai mérések egyes területekre vonatkozóan „mélyfúrásnak” is tekinthetők. Az elmúlt időszakban a Nemzeti Közzolgálati Egyetem két empirikus kutatásában (NKE-Szociometrum, NKE-eNet) is foglalkozott a közigazgatás és a vállalatok interakcióival. A bemutatandó esetekben az empirikus adatok segítségével jellemezhetővé válnak a kis- és középvállalkozások (kkv-k) egyes hazai közigazgatási intézményekkel kapcsolatos interakciói. A nemzetközi mutatóknak és a hazai felmérések eredményeinek együttes bemutatása során részletes képet kapunk az egyes közigazgatást és vállalkozásokat érintő jelenségekről. Részletesen elemezzük a vállalkozások alapításának keretrendszerét, a vállalkozások digitalizáltságának mértékét, adóügyeik, földhivatali feladataik intézését. A vizsgált területek kiválasztását döntően meghatározta, hogy a hazai adatfelvételekhez

¹ PACHKAL 2016.

² Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011: 5.

³ SOMOGYI 2009a.

⁴ CHIKÁN–MOLNÁR–SZABÓ 2018.

⁵ LENGYEL 2000.

⁶ SOMOGYI 2009b.

kapcsolódóan elérhetőek legyenek releváns nemzetközi mérések. Mindeközben törekedtünk arra, hogy olyan területeket vonjunk be vizsgálatunkba, amelyek a vállalkozások minél nagyobb részét érintik. A vállalat alapítás feladataival minden vállalkozásnak szembe kell néznie, s a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal is rendszeresen kapcsolatot kell tartania. Jövőbeli gazdaságunk alapjaiban határozza meg, hogy a digitális transzformáció kihívásaival hogyan képesek megbirkózni a vállalkozások. Jelentős versenyhátrányba kerülhetnek azok a szereplők, amelyek nem válnak képessé arra, hogy a digitális megoldások beépítésével költségeiket csökkenteni és termelékenységüket, ügyfélközpontúságukat javítani tudják. Az esettanulmányok közül a vállalatok földhivatallal kapcsolatos ügyintézésének vizsgálata demonstrálja a szakigazgatási állami szerv és a vállalkozás közötti interakciók sajátosságait.

A vállalatok mint az interakciós modell alanyai

A magyar kormány a jelenlegi, 2021–2027-es közös keret költségvetési időszakban is kiemelt prioritásként tekint a fejlesztéspolitikában a digitális transzformációval járó kihívások kezelésére Magyarországon. A Digitális Megújulás Operatív Program Plusz, Intelligensebb Magyarország prioritásának célkitűzése, hogy továbbfejlessze a kkv-k digitalizáltsági szintjét.⁷ Az állami és önkormányzati szervezeteknek 2018. január 1-jétől kezdve kötelező az e-ügyintézés lehetőségét biztosítani ügyfeleik számára. Ezen időponttól kötelező a gazdálkodó szervezeteknek a Cégbank használata, amely a hivatalos elektronikus ügyintézésre és az állami szervezetekkel való kapcsolattartására szolgál. Racionálisan nézve a vállalatok az elektronikus megoldásokat preferálhatják, ha rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal (kompetencia, infrastruktúra), és ha használatuk mind belső folyamataikban, mind a közigazgatási ügyintézés során gazdaságilag mérhető előnyt jelent számukra.

Magyarország jelenleg mérsékelttel teljesíti a digitális megoldások alkalmazásában a nemzetközi mérőrendszerek szerint, ezért célkitűzésként fogalmazódott meg a formálódó nemzeti digitalizációs stratégia keretében, hogy 2030-ra a digitális fejlettség mértéke meghaladja az európai uniós átlagot. Ehhez kapcsolódnak az ügyfélbarát digitális közszolgáltatások, a *front office* szolgáltatások, illetve a hatékonyabb támogató *back office* munkafolyamatok fejlesztési tervei is.⁸ A stratégiában hangsúlyosan jelennek meg az e-kormányzati fejlesztések, illetve a közigazgatás ügyfélközpontúságának további fejlesztése: „az erős, szolgáltató (ügyfélbarát) állam megvalósulása a magyar társadalom és a magyar vállalkozók egészének érdekében áll.”⁹ Függetlenül attól, hogy természetes vagy jogi személyekről beszélünk, az ügyfélközpontúságra érték-ként tekinthetünk.

Magyarország a Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján 2019-ben több mint 800 ezer kkv működött, megközelítőleg 3,3 millió főt foglalkoztatva.¹⁰ Gazdasági jelentőségük miatt érdemes vizsgálni, hogy milyen csatornán keresztül kerülnek kapcsolatba

⁷ Magyarország Kormánya 2022.

⁸ Innovációs és Technológiai Minisztérium – Belügyminisztérium 2020.

⁹ Miniszterelnökség 2015: 5.

¹⁰ Az adatok forrása: www.ksh.hu/stadat_files/gsz/hu/gsz0018.html.

a közigazgatással, s mi a véleményük az ügyintézési módokról és lehetőségekről. Mind a gazdasági szervezetek, mind a közigazgatás számára prioritásként jelentkezik, hogy a rendelkező erőforrásokat a leghatékonyabban használják fel a sikeres ügyintézés érdekében.

A közigazgatás felhasználóinak percepcióit vizsgáló szakirodalom jelentős része az állampolgároknak a közigazgatással kapcsolatos érintettségét vizsgálja: elégedettségét,¹¹ az interneten keresztüli kapcsolódását,¹² az elektronikus kormányzati rendszerek használati hajlandóságát¹³ és az azokat befolyásoló tényezőket.¹⁴ Az állampolgári szerepeknél megjelenik az adófizető, a vásárló és a politikai szavazó is. Ezzel szemben a vállalatok esetében utóbbi nincs jelen. A vállalatok sajátos jellemzője a kollektív döntéshozatali mechanizmus,¹⁵ szemben a lakosságra jellemző felelős egyéni döntéssel. A vállalatok elektronikus ügyintézésével kapcsolatos kutatások kevésbé kutatott területnek számítanak hazánkban,¹⁶ csakúgy, mint az állampolgárok percepcióinak elemzése. A vállalatok azok, amelyek gyakrabban és rendszeresen (például havi adófizetési ügyek, tevékenységükhöz kapcsolódó engedélyek beszerzése stb.) kötelesek kapcsolatba lépni a közigazgatás intézményeivel. A külső kényszerítő tényezők mellett az állampolgároknak és a vállalatoknak a közigazgatással való kapcsolatba lépés módját meghatározhatja az adott csatornával való elégedettsége. Fontos ugyanakkor hozzátenni, hogy a gazdálkodó szervezetek nem minden esetben választhatnak a személyes vagy az online ügyintézés között, ugyanis a 2015. évi CCXXII. törvény (Eüsztv.)¹⁷ szerint elektronikus ügyintézésre kötelezettek, amihez az állam a Cégekaptat biztosítja mint biztonságos tárhelyet és kézbesítési szolgáltatást. A gazdálkodó szervezetek ezen a tárhelyen kötelesek kapcsolatot tartani az ügyintézésükhöz választott és elektronikus ügyintézés biztosítására kötelezett szervvel.

Mérőrendszerek ismertetése

Alacsonynak mondható azon nemzetközi mérőrendszerek száma, amelyek a közigazgatással kapcsolatban adnak összehasonlító vizsgálatokra lehetőséget. Kettőt érdemes kiemelni közülük: a digitális gazdaság- és társadalomindexet (DESI) és a Doing Business indikátorrendszerét.

A Világbank által összeállított Doing Business rangsort évente jelentették meg 2003–2020 között, azzal a céllal, hogy értékelje az üzleti környezetet 190 ország 10 dimenziója alapján. E 10 dimenzió közül az üzletek indítása (*Starting business*), az adófizetés (*Paying taxes*) és az ingatlanbejegyzés (*Registering a property*) dimenzióhoz kapcsolódóan tartalmaznak komplementer adatokat az NKE vállalati felmérései.¹⁸ Az idősoros adatok

¹¹ MANOLITZAS–YANNAPOULOS 2013; WELCH–HINNANT–MOON 2005.

¹² COHEN 2006.

¹³ RANA et al. 2017.

¹⁴ ALI–ANWAR 2021.

¹⁵ LEE–KIM–AHN 2011.

¹⁶ REDDICK–ROY 2013.

¹⁷ 2015. évi CCXXII. törvény.

¹⁸ Lásd lentebb bővebben a módszertanról!

elemzésénél figyelembe kell venni az évenkénti módszertanban bekövetkezett változásokat is, amelyek kihatással lehetnek az egyes országok rangsorban betöltött helyezésére. Paul Romer, a Világbank korábbi vezető közgazdásza szerint például Chile helyzetének változása 2018-ban a rangsorban bekövetkezett módszertani változásoknak tudható be.¹⁹ A rangsor összeállítása során elkövetett szabálytalanságokat feltáró jelentés²⁰ után a kiadványt megszüntették 2021-ben.²¹

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem két külön adatfelvételben is vizsgálta a kis- és középvállalkozások, illetve a közigazgatás szervezetei közötti interakciókat. Az egyiket, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem és a Szociometrum Kft. közös kutatását²² *A gazdálkodó szervezetek közigazgatás használatának kutatása* címmel 2020 tavaszán a kibontakozó Covid-19-világjárvány közepette bonyolították le. A kutatás az alábbi kérdéseket helyezte a középpontjába:

1. Milyenek az egyes gazdálkodó szervezetek közigazgatással kapcsolatos attitűdje?
2. Azonosíthatók-e olyan gazdálkodási ágazatok, ahol ezen attitűdök jelentősen eltérnek a főáramtól?
3. Milyen általános ügyintézési gyakorlat jellemző a gazdálkodó szervezetekre?
4. Mely ügyintézési csatornákat használják jellemzően a gazdálkodó szervezetek?
5. Milyen konkrét közigazgatási ügyintézéseket foganatosítottak a kutatásba vont gazdálkodó szervezetekre az utóbbi 3 évben?
6. Mennyire elégedettek – az informatikai fejlesztés keretében meghatározott – mutatók mentén a kutatásba vont gazdálkodó szervezetek a közigazgatás egészével és/vagy egyes dimenzióival (az esetükben releváns ügyintézések vonatkozásában)?²³

A kutatás több részből állt, volt egy kvalitatív esettanulmányokon nyugvó adatgyűjtés a nagyvállalatok körében, volt egy kvalitatív, félig strukturált interjúkutatás a kisebb méretű gazdálkodó szervezetek körében és volt egy kérdőíves kutatás a 250 főnél kevesebb munkavállalót alkalmazó gazdálkodó szervezetek körében. Tanulmányunkban az interjúk és a nagymintás adatfelvételen alapuló kutatás eredményeiből idézünk.

A kérdőíves kutatásban 1270 gazdálkodó szervezet vett részt, a rétegzett mintavétel során az elsődleges mintavételi egységek a szervezetméretek (a mikro-, kis- és középvállalkozások) voltak, míg a végső mintavételi egységeket a megfelelő ágazatokba tartozó szervezetek, vállalkozások alkották. Alkalmazott gazdálkodószervezet-, vállalkozásméretek: 0 főt foglalkoztatók, 1–9 főt foglalkoztatók, 10–49 főt foglalkoztatók, 50–249 főt foglalkoztatók. A méretkategóriákat az egyszerűsített régióbesorolásokkal (kelet-közép-nyugat) és a gazdasági ágazatokba való hovatartozásukkal (9 összevont kategória a TEÁOR-kategóriák alapján) kombinálták. Az adatfelvételt számítógép támogatva telefonos kérdezés (CATI) formájában valósították meg.

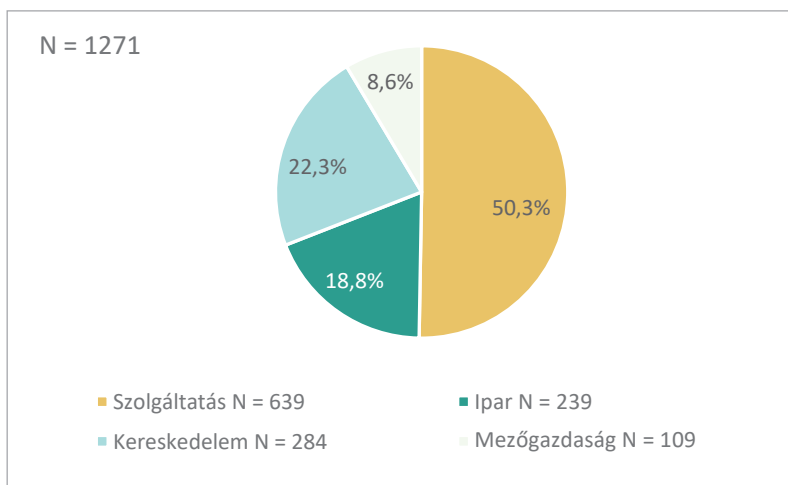
¹⁹ Reuters Staff 2018.

²⁰ HALE 2021.

²¹ World Bank 2021.

²² Eredményeit a tanulmányban később mint *NKE-Szociometrum* hivatkozunk.

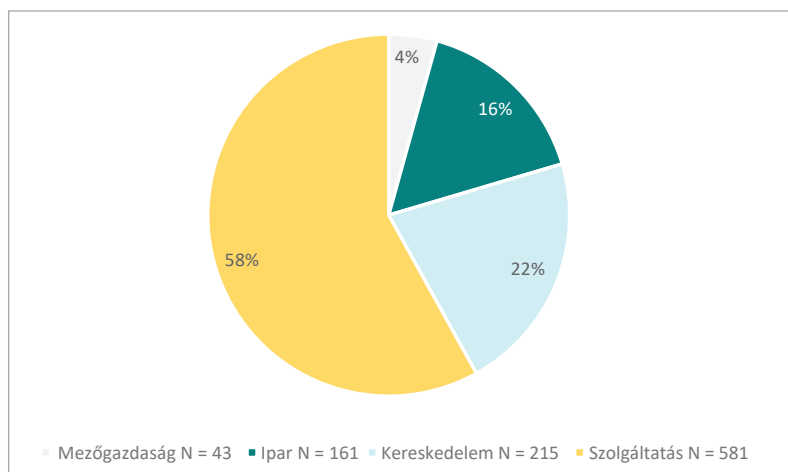
²³ Szociometrum Kft. 2020.



1. ábra: A kutatásban részt vevő gazdálkodó szervezetek ágazati besorolása

Forrás: a szerzők szerkesztése a Nemzeti Közszerológati Egyetem – Szociometrum Kft.: A közigazgatás képe és megítélése. Kutatás, 2020 adatai alapján

A Szociometrum Kft. által végzett felméréssel egy időben az eNET Internetkutató és Tanácsadó Kft. is végzett nagy mintás, CATI-módszerrel megvalósított kérdőíves felmérést a hazai kkv-szektor körében. Az adatfelvétel 1000 vállalkozás bevonásával történt. A minta cégméret (foglalkoztatottak száma és bevétel szerint), valamint gazdálkodási forma és az alapítás ideje szerint is reprezentatív. Az adatfelvétel fő témája a különböző adminisztrációs terhek vizsgálata és a digitalizált munkafolyamatok feltérképezése volt a kis- és közép vállalkozások körében.



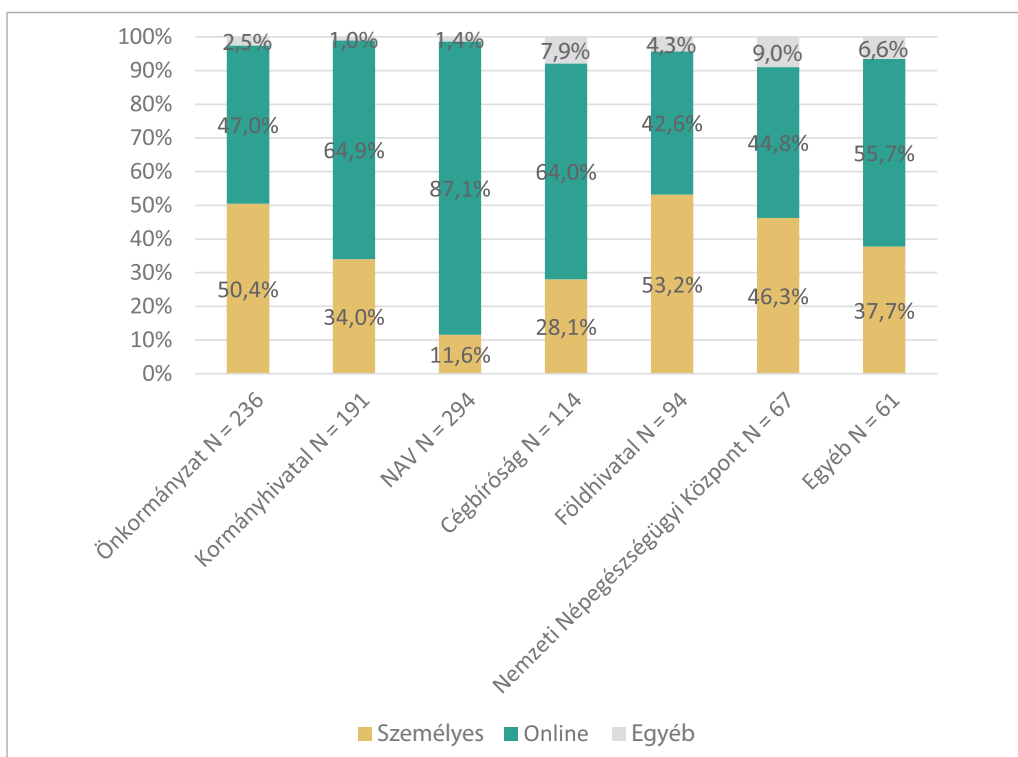
2. ábra: A kutatásban részt vevő gazdálkodó szervezetek ágazati besorolása (N = 1000)

Forrás: a szerzők szerkesztése az NKE–eNET 2020 adatai alapján

Az alábbiakban eme hazai kutatások segítségével/kiegészítésével mutatjuk be hazánk nemzetközi rangsorokban elért helyzetét.

A vállalatok és a közigazgatás interakciói, kiválasztott szegmensekben

A gazdálkodó szervezetek közigazgatás-használatának kérdőíves kutatása megkérdezte a gazdálkodó szervezeteket arról, hogy milyen ügyintézési csatornán intézték a kormányzat, a kormányhivatal, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), a cégbíróság, a Földhivatal és az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Országos Tisztiorvosi Hivatal (ÁNTSZ OTH) esetében az ügyeiket.²⁴



3. ábra: Milyen csatornán intézte ügyét? Hivatali bontásban

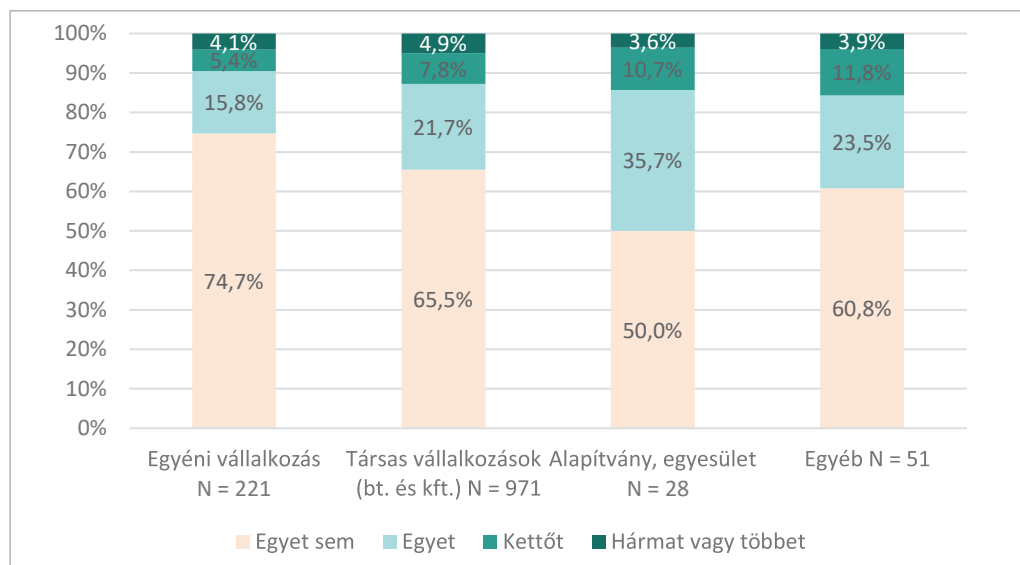
Forrás: a szerzők szerkesztése az NKE–Szociometrum 2020 adatai alapján

A kutatásban részt vevő gazdálkodó szervezetek közül a legtöbbször a NAV-tól (294 szervezet), valamint az önkormányzatoktól (236 szervezet) kellett igazolásokat, illetve engedélyeket beszereznie. Ez a két hivatal egyúttal bemutatja az ügyintézésre használt csatornatípusok

²⁴ A gazdálkodó szervezetek három kategóriából választhattak: személyesen, online vagy egyéb módon, utóbbi jelenthette a postai vagy a telefonos ügyintézését is.

közül a két szélső értéket. Míg a NAV esetében az online ügyintézési arány 87,1%, addig az önkormányzatok esetében ez az arány mindössze 47%. A vállalkozások közül 191-en intéztek kormányhivatalokban is ügyeket, az ő esetükben 64,9% volt az elektronikus ügyintézés aránya. Legkevesbé az ÁNTSZ OTH (67 szervezet) és a Földhivatal (94 szervezet) esetében valósult meg az elektronikus ügyintézés, aránya alig több mint 40% mindkét hivatalnál. Az adatok alapján kevésbé meglepő, hogy a NAV esetében magas az online ügyintézési arány, hiszen a hivatal évek óta élen jár a hazai elektronikus ügyintézésben, emellett jelentős mennyiségű ügyben kötelezi a gazdálkodó szervezeteket az elektronikus ügyintézésre, míg más hivataloknál vagy nincs kellő ösztönző erő az online ügyintézés előmozdítására, vagy más okok (például nem kellően felhasználóbarát az ügyintézésre használt felület) állnak az alacsony csatornahasználat mögött.

A hivatalokkal kapcsolatba lépő gazdálkodó szervezetek eredményeit aggregáltuk, és olyan mutatót hoztunk létre, amely összegzi, hogy az adott szervezet hány hivatal esetében intézett online csatornán ügyet. Az eredményeket a gazdálkodó szervezetek típusa szerinti bontásban mutatjuk be. Minden gazdálkodó szervezeti típus esetében jellemző, hogy nagyobb arányban személyes úton intézték az adott hivatalokkal az ügyeiket. Online csatornán a legmagasabb arányban (50%) a civil szervezetek intéztek ügyeket, azonban érdemes figyelembe venni, hogy arányuk a mintában alacsony volt (28 db). Az egyéni vállalkozások 74,7%-a egy ügyet sem intézett 2020-ban elektronikus úton, míg ez az arány a társas vállalkozások esetében valamivel kedvezőbb, 65,5%. A társas vállalkozások 12,7%-a, az egyéni vállalkozások 9,5%-a intézett kettő vagy kettőnél is több ügyet online csatornán. A NAV-ügyintézés nélkül a társas vállalkozások mindössze 7,1%-a intézett volna kettő vagy kettőnél is több ügyet online.



4. ábra: Hány ügyet intézett online (NAV-ügyintézésekkel együtt)? Gazdálkodó szervezeti típus szerinti bontásban

Forrás: a szerzők szerkesztése az NKE–Szociometrum 2020 adatai alapján

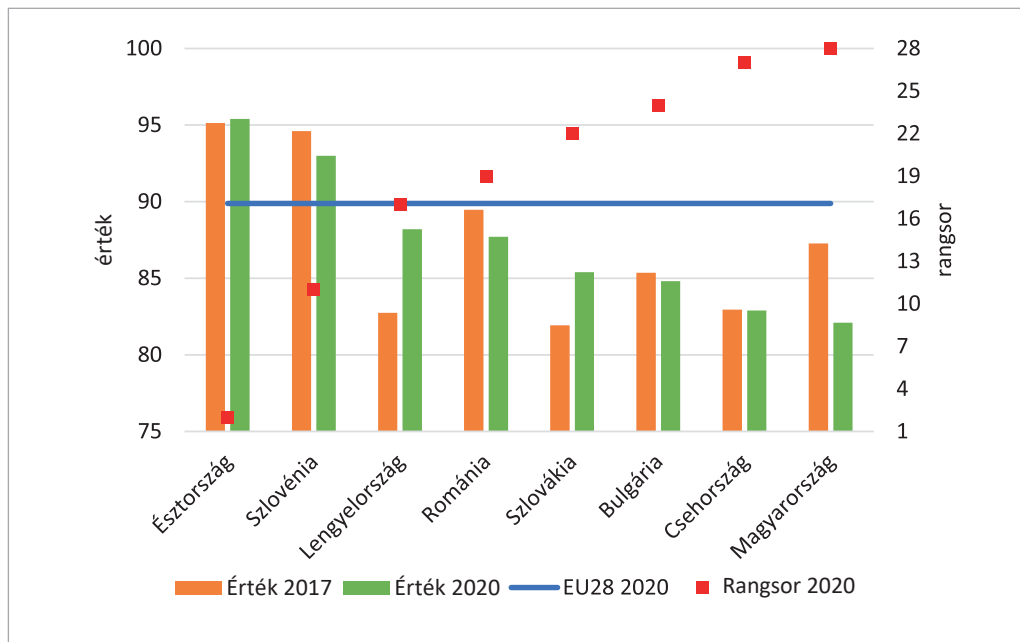
A fent ismertetett kutatások eredményei alapján tehát megállapítható, hogy a hazai gazdaságkodó szervezetek igazolások és engedélyek beszerzése során igen alacsony arányban használnak online ügyintézési lehetőségeket a felsorolt hivatalok esetében.

A vállalkozások alapítása

Egy ország versenyképességét meghatározza, hogy mekkora költséggel, alaptőkével lehet új vállalkozást indítani. A Doing Business esettanulmányában Magyarország esetében a budapesti korlátolt felelősségű társaságok alapítása került be a vizsgálati modellbe. A Világbank vállalkozások alapítására vonatkozó összetett indikátora alapján a Magyarországra vonatkozó érték jelentősen elmarad az EU28 átlagától. Számos ügyet kell lebonyolítani a vállalkozás elindítása során, amelyben érintett a közigazgatás több szereplője is: a Cégbíróság, a Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV), a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, illetve a helyileg illetékes önkormányzat adózási osztálya is. Az ügyek száma, illetve a kötelező minimális tőke nagyságának tekintetében Magyarország jelentősen meghaladja az OECD magas jövedelmű országainak átlagát a legutolsó elérhető rangsorban (Doing Business 2020).²⁵ Ezen eredmények negatívan hatnak az ország rangsorbeli helyére, hisz ellentétesek azzal a követelménnyel, amelyet a támogató üzleti környezet feltételeként fektettek le a rangsor összeállításakor. A 190 ország közül Magyarország teljesítménye a 87. a rangsorban a vállalkozások indítása dimenziójában. Ha az Európai Unió 28 tagállamát vizsgáljuk, akkor ez a legrosszabb érték.

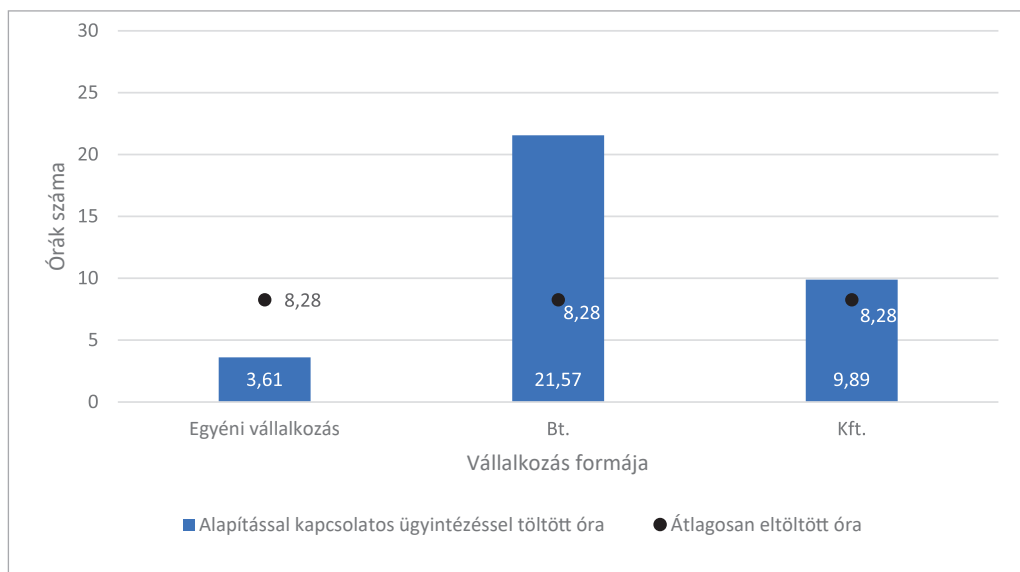
Hazánkban az eNET és az NKE által végzett adatfelvétel során lekérdezték a kkv-k alapítással kapcsolatos időráfordítását. A 6. ábrán látható, hogy az egyéni vállalkozások esetében viszonylag alacsonynak mondható az alapítással kapcsolatos ügyintézéssel eltöltött órák száma, szemben a betéti társaságok – a többiekhez képest mindenképp – kiugróan magas értékével, még a kft.-kel való összehasonlítás esetében is. A képet némiképp árnyalja, hogy a cégalapításoknál ugyanolyan fontos a különböző közvetítők szerepe, mint például a megbízott könyvelőké vagy ügyvédeké, akik adott esetben tudják csökkenteni a cégen belüli időráfordítás mértékét, növelve az alapítással kapcsolatos költségeket.

²⁵ Világbank 2020.



5. ábra: Vállalkozás alapításának összetett indikátora a Doing Business indikátorrendszerében és az EU szerinti rangsorbeli helyek

Forrás: a szerzők szerkesztése a Doing Business adatbázisa alapján



6. ábra: Az alapítással kapcsolatos ügyintézésrel töltött órák száma a vállalkozások formája szerint (N = 172)

Forrás: a szerzők szerkesztése az NKE-eNET 2020 adatai alapján

A vállalkozások digitalizáltsága

A következő években a vállalatok digitalizáltságának emelése a fejlesztéspolitikák egyik kiemelt célja Magyarországon. A DESI harmadik dimenziója (a digitális technológiák integráltsága) részletesen vizsgálja a vállalatok digitalizáltságának mértékét. Magyarország a 2021-es kiadásban a 27 vizsgált ország között a 26. helyet foglalja el. Elért eredménye (23,3) jelentősen elmarad az Európai Unió átlagától (37,6). A legalább alapszintű digitális intenzitással rendelkező kkv-k aránya 46%-ra rúgott, szemben az Európai Unió 60%-os arányával a 2020-as esztendő adatfelvételei alapján. A dimenzió minden indikátora esetében megfigyelhető a magyar vállalatok kisebb (környezeti fenntarthatóságot szolgáló IKT, e-kereskedelemből származó forgalom) vagy nagyobb (felhőalapú szolgáltatások, nagy adathalmazok, mesterséges intelligencia, e-számlák) arányú lemaradása az uniós átlagtól.

Az eNET felmérésében a következő tevékenységek, munkafolyamatok digitalizáltsággal kapcsolatban kérdezték a kis- és középvállalkozásokat: feladatmenedzsment; a beszerzés folyamata; a dokumentumok iktatása, archiválása; üzleti kommunikáció; az emberi erőforrások menedzselése; az értékesítés folyamata; készletgazdálkodás; kontrolling, jelentéskészítés; logisztika, az ellátási lánc tervezése, irányítása; számvitel, könyvvitel, pénzügy, bérszámfejtés; termelési/szolgáltatási folyamatok; az ügyfélkapcsolatok kezelése, helpdesk; vállalatirányítási rendszer. Digitalizált munkafolyamat alatt a számítógépen vagy egyéb elektronikus eszközön keresztül végzett folyamatokat értették.

Az 1. táblázatban látható, hogy gazdasági szektoronként melyek azok a tevékenységek a 13 közül, amelyekben a legnagyobb digitalizáltság jellemzi az adott szektort. Az üzleti kommunikáció, a dokumentumok iktatása, valamint a számvittel, könyvvittel, bérszámfejtéssel kapcsolatos tevékenységek digitalizáltsága mind a négy szektorban erős. A szektorok közül a kereskedelem tekinthető leginkább digitalizáltnak, ott az öt legnagyobb digitalizáltságú tevékenység esetében a kereskedelmi cégek fele rendelkezik digitalizált munkafolyamatokkal. A kereskedelemhez hasonló arányokat mutat a szolgáltatói szektor, míg legkevésbé a mezőgazdasági szektor tekinthető digitalizáltnak.

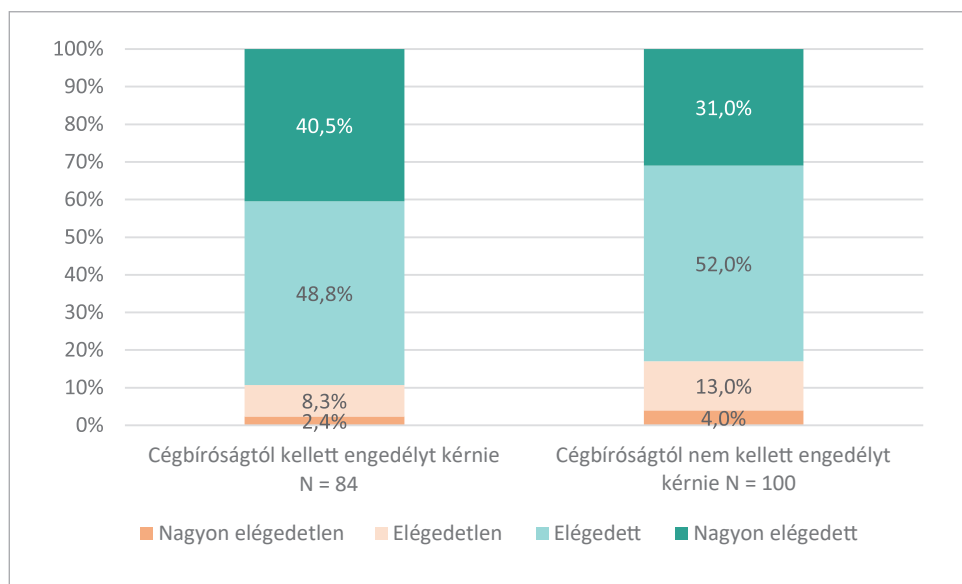
1. táblázat: Szektoronként mely tevékenység esetében legnagyobb a digitalizáltság mértéke? (N = 974)

Tevékenység	A cégek hány százaléka végzi digitalizáltan a megadott tevékenységeket szektoronként? (N = 974)			
	Mezőgazdaság	Ipar	Kereskedelem	Szolgáltatás
Számvitel, könyvvitel, pénzügy, bérszámfejtés	54,8	52,3	70,0	63,2
A dokumentumok iktatása	37,2	49,0	53,5	50,5
Üzleti kommunikáció	45,2	43,2	62,4	48,9
Beszerzési folyamat	–	36,5	53,8	35,4
Az ügyfélkapcsolatok kezelése, helpdesk	–	36,2	–	45,7
Az emberi erőforrások menedzselése	36,6	–	–	–
Készletgazdálkodás	36,6	–	–	–
Értékesítési folyamat	–	–	47,8	–

Forrás: NKE–eNET 2020

A 2006. évi V. törvény²⁶ rendelkezik a vállalkozások cégalapításának nyilvántartásba vételéről.

A gazdálkodó szervezetek közigazgatás-használatának kutatásában nem különítették el azokat az ügyeket, amelyek kifejezetten vállalat alapításához kapcsolódnak. A kutatás a szervezeteket az engedélyek és az igazolások beszerzésével kapcsolatban kérdezte. Ezek alapján a mintában szereplő vállalatok megközelítőleg felének (N = 616) kellett valamilyen engedélyt vagy igazolást beszerezni valamelyik közigazgatási szervezettől. Ebben a kontextusban a válaszadók legtöbbször a NAV-ot említették (48,1%), amelyet az önkormányzatok és a kormányhivatalok (38,1% és 31,2%) követnek. A cégalapításokhoz szükséges engedélyek számának becsléséhez a Cégbíróság (19,2%) adatai vannak a legközelebb, igaz, ebben is vannak nem vállalat alapításhoz köthető dokumentumok. A kutatásban részt vevő gazdálkodó szervezetek több mint 80%-a elégedett a cégbírósaági ügyintézással. Azok a vállalkozások elégedettebbek, amelyeknek a kutatást megelőző egy évben kellett engedélyt beszereznie a hatóságtól, körükben 40,5% a nagyon elégedettek aránya, míg azon vállalkozások körében, amelyeknek nem kellett engedélyt beszereznie, 31% ez az arány.



7. ábra: Mennyire volt elégedett a Cégbíróssággal az ügyintézés során?

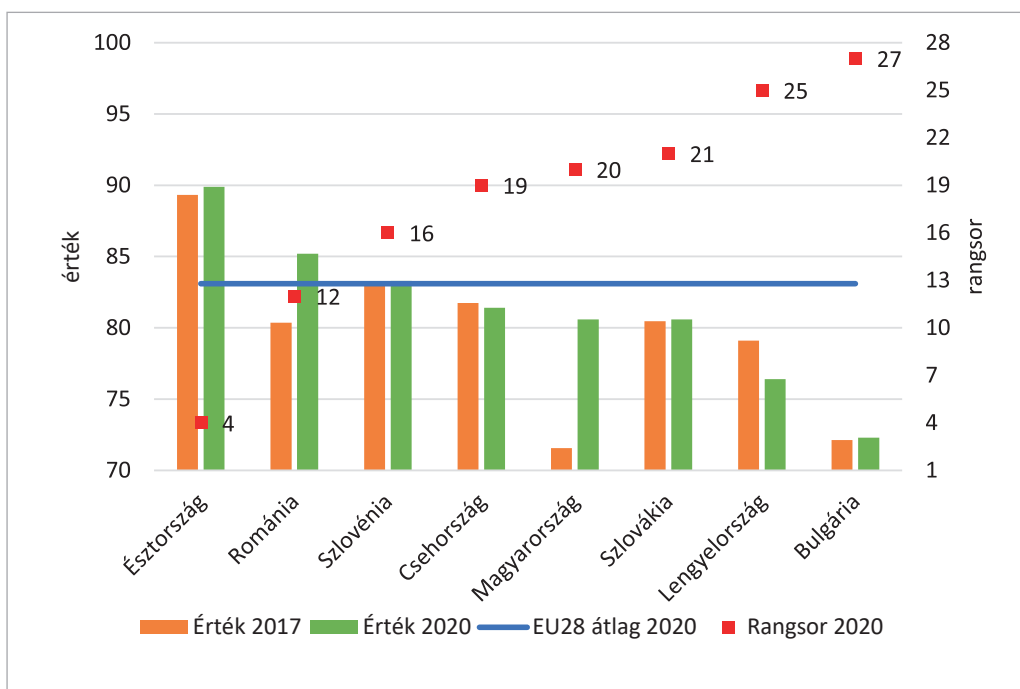
Forrás: a szerzők szerkesztése az NKE–Szociometrum 2020 adatai alapján

²⁶ 2006. évi V. törvény.

A vállalkozások adóügyei

Komplex kérdésnek tekinthető, hogy milyen kapcsolatban áll egymással az adórendszer és a versenyképesség.²⁷ Az adott ország adórendszere a vállalatok működését számtalan módon meghatározza, többek között a fizetendő adó mértékével, a szabályozási környezet kiszámíthatóságával, a kapcsolódó adminisztratív költségekkel.

A Doing Business rangsor adófizetés-mutatója rögzíti egy közepméretű vállalkozás adó- és egyéb kötelező hozzájárulásának éves mértékét, a teljesítéséhez kapcsolódó idő nagyságát, illetve az áfa-visszatérítéssel kapcsolatos szabályok teljesítéséhez szükséges időt, a visszatérítés idejét, illetve az auditokhoz szükséges időt. Magyarország esetében javulás figyelhető meg az elmúlt időszakban, ugyanakkor hazánk értéke egyelőre elmarad az EU28 átlagától.



8. ábra: Az adófizetés indikátorának értékei 2017-ben, 2020-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2020-ban az EU28 tekintetében

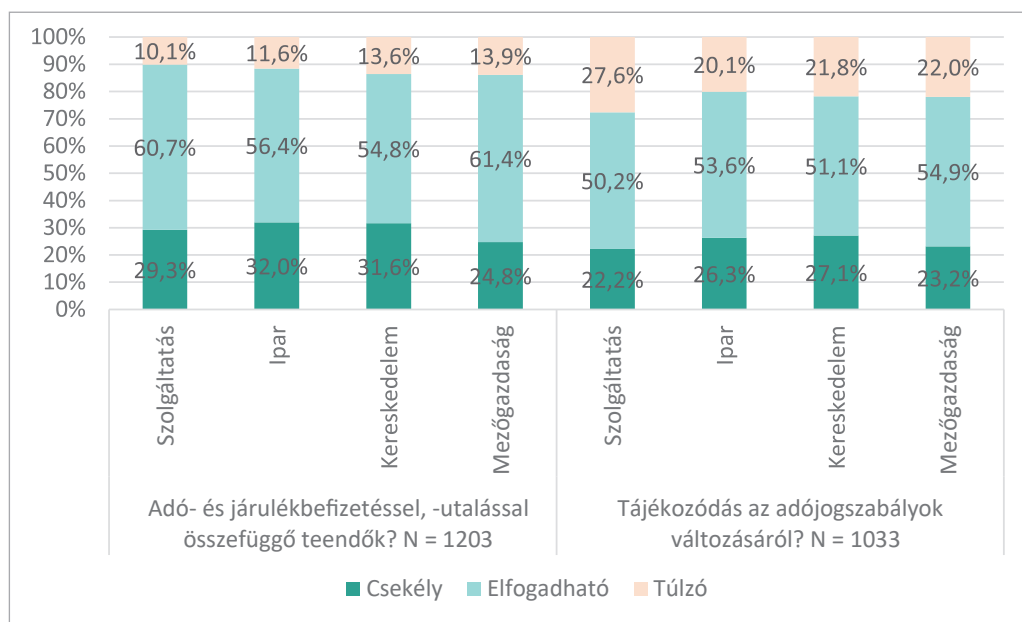
Forrás: a szerzők szerkesztése a www.doingbusiness.org adatai alapján

A gazdálkodó szervezetek közigazgatás-használatának kutatásában a résztvevők az adóügyintézéshez kapcsolódó terheket (anyagi/munkaerő-ráfordítás) három területen értékelték: adó- és járulékbefizetéssel, -utalással összefüggő teendők; tájékozódás az adójogszabályok változásairól; kötelező adatszolgáltatás. Az adó- és járulékbefizetéssel,

²⁷ NAGY 2017.

utalással összefüggő adóhatósági teendők adminisztratív terheit legkevésbé megterhelőnek a szolgáltatóiparba tartozó gazdálkodó szervezetek érezték, 90%-uk csekélynek vagy elfogadhatónak érezte. A mezőgazdasági szektorba tartozó vállalkozások körében volt a legmagasabb azon vállalkozások aránya, amelyek túlzónak érezték az adó- és járulékfizetéssel kapcsolatos terheket, bár esetükben is csak 13,9% a túlzó kategóriát megjelölők aránya. Összességében az mondható, hogy a kutatásban részt vevő szervezetek a csekély szektorális különbségektől eltekintve igen kedvezően ítélték meg az adó- és járulékbefizetéssel kapcsolatos adóhatósági terheket.

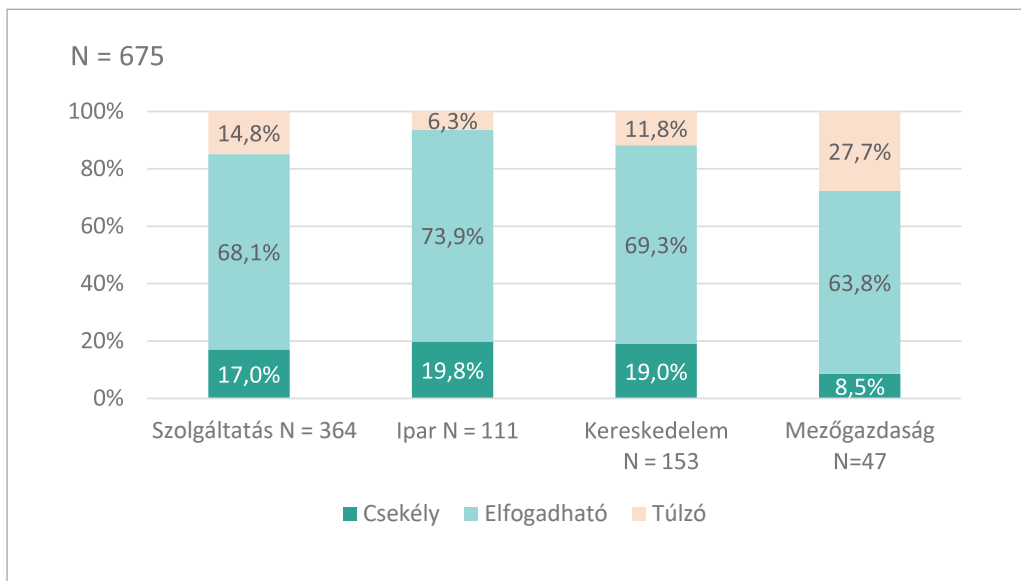
Az adójogszabályokról való tájékozódás esetében is kedvező a kép. Minden szektorban 70% felett van azon szervezetek aránya, amelyek csekélynek vagy elfogadhatónak tartották az ezzel kapcsolatos terheket, ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy az előzőkkel ellentétben, ebben a kérdésben a szolgáltatóipar esetében látjuk a kevésbé kedvező képet. Az idetartozó vállalkozások közel 30%-a (27,6%) tartja túlzónak az adójogszabályokról való tájékozódás terheit.



9. ábra: Adó- és járulékfizetéssel, valamint az adójogszabályok változásairól való tájékozódással kapcsolatos anyagi és munkaidő-ráfordítás terhének megítélése ágazatok szerinti bontásban

Forrás: a szerzők szerkesztése az NKE–Szociometrum 2020 adatai alapján

Az adatszolgáltatással kapcsolatos adóhatósági teendők esetében is alapvetően kedvező a kép. Az NKE felmérése szerint az ipar a leginkább elégedett szektor. Az idetartozó vállalkozások mindössze 6,3%-a tartotta túlzónak az ehhez kapcsolódó terheket, míg a mezőgazdasági szektorba tartozó vállalkozások mutatják a legkedvezőtlenebb képet. Körükben 27,7% ez az arány.

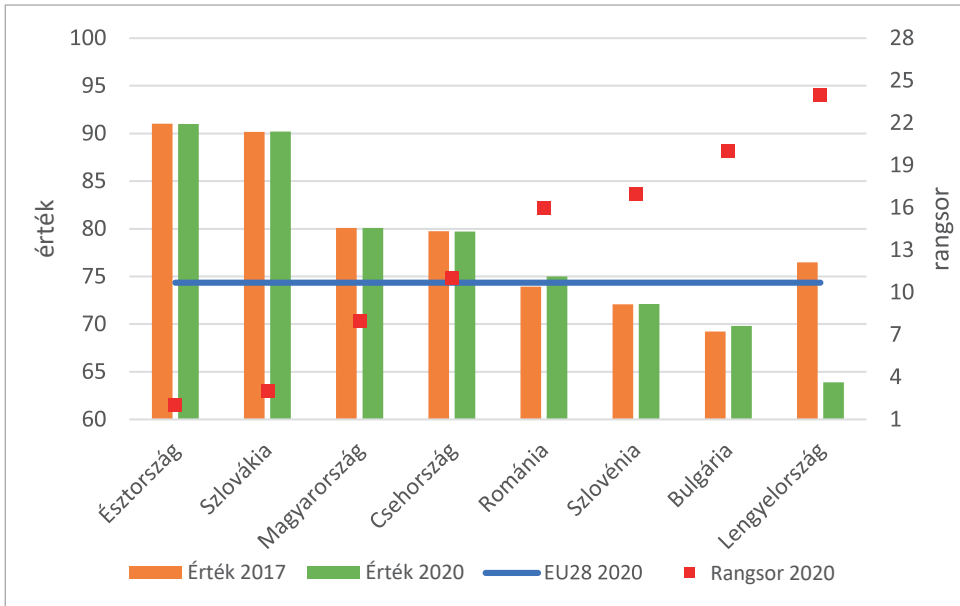


10. ábra: Az adatszolgáltatás által Önökre háruló teher csekély, elfogadható vagy túlzó volt-e (a NAV esetében)?

Forrás: a szerzők szerkesztése az NKE–Szociometrum 2020 adatai alapján

Esettanulmány: A vállalatok ügyintézése a földhivatalokban

A korlátozottan elérhető nemzetközi mérőeszközök végett a Doing Business nemzetközi adatai alapján lehet összehasonlítani a vállalati szektor ingatlanbejegyzéssel kapcsolatos adminisztratív terheit. A szervezet az egész ingatlaneladás folyamatát vizsgálja az idő és a költségvonzatok figyelembevételével egyaránt. A nemzeti földhivatalok minőségét öt dimenzió (az infrastruktúra megbízhatósága, az információk átláthatósága, földrajzi lefedettség, az ingatlanviták megoldása és a tulajdonjogok egységes elérhetősége) alapján értékeli. Magyarországon a földügyi szakigazgatást a Földhivatal végzi, a kormányhivatalokba és a járási hivatalokba integrálódva. Az EU28-at vizsgálva összességében a magyar Földhivatal teljesítménye a nyolcadik legjobbnak számít, meghaladja az EU átlagát, míg a 190 ország között a 29. A leggyengébb teljesítménymutató dimenzió az információk átláthatósága.



11. ábra: Az ingatlan nyilvántartásba vételének indikátorértéke 2017-ben, 2020-ban és a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2020-ban az EU tagállamaiban

Forrás: a szerzők szerkesztése a www.doingbusiness.org adatai alapján

A gazdálkodó szervezetek közigazgatás-használatának kutatása keretében lefolytatott kvalitatív adatfelvételek (interjúk) rámutattak arra, hogy a Földhivatal esetében gyakori a személyes ügyintézés. Az ügyfélbarát módon, kvázi szolgáltatói szemlélettel zajlik, ugyanakkor időigényes a gazdálkodó szervezetek számára. A kutatás alapján a mezőgazdasági ágazathoz tartozó vállalkozások még az ingatlanügyekkel foglalkozó ágazatot is megelőzve szerzik be a legtöbb engedélyt és igazolást a Földhivatalnál. Az eredmény azzal van összefüggésben, hogy az ingatlan-nyilvántartás mellett a földműves-nyilvántartásba vétel iránti kérelmet is a Földhivatalnál lehet benyújtani. A földhasználattal kapcsolatos ügyek is ide tartoznak, amelyek a mezőgazdasági támogatások igénybevétele egyik feltételének számítanak. A megkérdezettek 51,5%-a a személyes ügyintézési csatornát, 41,2%-a pedig az online ügyintézési csatornát választotta, amikor engedély vagy igazolás miatt a Földhivatalhoz kellett fordulnia. A válaszadók 72,2%-a korszerűnek ítélte meg a szolgáltatást. Az átfutási időt 43,3% elfogadhatónak tartotta, míg 29,9% kifejezetten rövidnek, 25,8% pedig hosszúnak (1% nem tudta). A Szociometrum kutatásában mindössze 96 olyan gazdálkodó szervezet vett részt, amelynek volt földhivatali ügyintézése. Ebből adódóan vonatkozó táblázatunkban alacsonyok az elemszámok, mégis látszik, hogy minden szektorban inkább korszerűnek találták a földhivatali ügyintéризést a kutatásban részt vevők.

2. táblázat: *Korszerűnek vagy korszerűtlennek tartotta a földhivatali ügyintézés? – szektor szerinti bontásban (elemszám és %)*

	Korszerű		Korszerűtlen	
Szolgáltatás (N = 43)	34	79,1	9	20,9
Ipar (N = 11)	7	63,6	4	36,4
Kereskedelem (N = 14)	12	85,7	2	14,3
Mezőgazdaság (N = 28)	17	60,7	11	39,3

Forrás: NKE–Szociometrum 2020

Összegzés

A nemzetközi indikátorok és a hazai adatfelvételek eredményei kiegészítik egymást egy-egy jelenség vizsgálatakor. A nemzetközi mutatók nemzeti szinten képesek értékelést nyújtani, ezzel szemben a hazai felmérések lehetőséget biztosítanak arra, hogy további szegmentációk mentén elemezzük az adott jelenségeket. Magyarországon nem egyszerű vállalatot alapítani, kifejezetten nagy időbeli ráfordítással jár a betéti társaságok létrehozása. A vállalatok digitalizáltságának mértéke összességében elmarad az Európai Unió tagállamainak többségétől. A vállalatok elsősorban pénzügyi és számviteli feladataik esetében használnak digitális megoldásokat munkafolyamataikban. Az adóügyek intézésének módja csak egy szelete a komplex adórendszernek. Az adatok alapján láthatjuk, hogy a vállalatok kiemelkedően gyakran alkalmazzák adózással kapcsolatos ügyeik intézéséhez az elektronikus csatornákat. Az adófizetés indikátora alapján az Európai Unió 28 tagállamát vizsgálva látszik, hogy Magyarország mérsékelten teljesít. A vállalatok alapvetően elégedettek az adózási ügyekhez kapcsolódó adatszolgáltatási kötelezettségeikkel. A Földhivatal szolgáltatásait korszerűnek tartják az azt igénybe vevő megkerdezett vállalatok, e területen a nemzetközi összehasonlítás kapcsolódó indikátorában is jó teljesítményt nyújt Magyarország. A vizsgált dimenziók mind a nemzeti szintű, mind a vállalati szintű versenyképességhez kapcsolhatók. A digitális megoldások megléte nem azonos azzal, hogy az adott közigazgatási intézmény nemzetközi szemszögből is minőségi szolgáltatást nyújt. Nem jelenti automatikusan azt, hogy a vállalatok az elektronikus szolgáltatásokat használni is fogják, és elégedettek is lesznek vele.

A hazai versenyképesség növelése érdekében az eredmények alapján jól látszik, hogy a vállalkozásokat továbbra is ösztökélni érdemes az online csatorna igénybevételére, többek között az engedélyek és az igazolások beszerzése területén. Szintén potenciális javulási lehetőségeket rejt a vállalkozások alapításának egyszerűsítése. Összhangban a jövőbeli fejlesztési irányokkal, a vállalkozások digitalizáltságának növelése szintén javíthatja a vállalati és állami versenyképességet. A Földhivatallal kapcsolatos vizsgálatunk rámutatott arra, hogy a vállalatok hiába érzik korszerűnek az ügyintézés, az nem jelenti azt automatikusan, hogy online csatornákon intézik az ügyeiket. A nemzetközileg mért jó teljesítmény nem feltételezi, hogy az elektronikus ügyintézés dominálja az adott területet. Igazolhatók azok a törekvések, amelyek további fejlesztéseket tartanak

szükségesnek, hogy a magyar közigazgatás szervei és a vállalkozások sikeresen meg tudjanak felelni a digitális transzformáció kihívásainak. További kutatások és szakpolitikai intézkedések szükségesek a vállalatok elektronikus ügyintézésbe való mélyebb becsatornázására, amennyiben a versenyképesség javulásának egyik feltételeként tekintünk arra.

Felhasznált irodalom

2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról
2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
- A gazdálkodó szervezetek közigazgatás használatának kutatása* (2020). [H. n.]: NKE – Szociometrum Kft.
- A KKV-k adminisztrációs terheinek kutatása* (2020). [H. n.]: NKE – eNET Kft.
- ALFORD, John (2002): Defining the client in the public sector: A social-exchange perspective. *Public Administration Review*, 62(3), 337–346.
- ALI, Bayad Jamal – ANWAR, Govand (2021): Factors Influencing the Citizens’ Acceptance of Electronic Government. *International Journal of Engineering, Business and Management (IJEEM)*, 5(1), 48–60.
- CHIKÁN Attila – MOLNÁR Boglárka – SZABÓ Erika (2018): A nemzeti versenyképesség fogalma és támogató intézményi rendszere. *Közgazdasági Szemle*, 65(12), 1205–1224.
- COHEN, Jeffrey E. (2006): Citizen Satisfaction with Contacting Government on the Internet. *Information Polity*, 11(1), 51–65.
- HALE, Wilmer (2020): *Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business*. Online: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/84a922cc9273b7b120d49ad-3b9e9d3f9-0090012021/original/DB-Investigation-Findings-and-Report-to-the-Board-of-Executive-Directors-September-15-2021.pdf>
- Innovációs és Technológiai Minisztérium – Belügyminisztérium (2020): *Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2021–2030. Partnerségi konzultációra bocsátott, nem végleges változat*. Budapest: [k. n.].
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011): *Magyar Zoltán Közigazgatási-fejlesztési Program) MP11.0.*
- Kutatói és adatfelvételi ütemterv „A gazdálkodó szervezetek közigazgatás használatának kutatása”-hoz kapcsolódóan* (2020). [H. n.]: Szociometrum Kft.
- LEE, Jooho – KIM, Hyun Joon – AHN, Michael J. (2011): The Willingness of e-Government Service Adoption by Business Users: The Role of Offline Service Quality and Trust in Technology. *Government Information Quarterly*, 28(2), 222–230.
- LENGYEL Imre (2000): A regionális versenyképességről. *Közgazdasági Szemle*, 47(12), 962–987.
- Magyarország Kormánya (2022): *Digitális Megújulás Operatív Program Plusz, DIMOP Plusz 1.0 2021-2027. Tervezet*.
- MANOLITZAS, Panagiotis – YANNAKOPOULOS, Denis (2013): Citizen satisfaction: A multicriteria satisfaction analysis. *International Journal of Public Administration*, 36(9), 614–621.
- Miniszterelnökség (2015): *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Budapest: [k. n.].
- NAGY László (2017): Az adórendszer hatása a vállalati versenyképességre és a tőkebeáramlásra. *Pénzügyi Szemle*, 62(1), 21–36.

- PACHKAL, Oleksandr (2016): Importance of the Government and Business Interaction in a Web Environment. *Forum Scientiae Oeconomia*, 4(1), 93–102.
- RANA, Nripendra P. et al. (2017): Citizens' Adoption of an Electronic Government System: towards an Unified View. *Information Systems Frontiers*, 19(3), 549–568.
- REDDICK, Christopher G. – ROY, Jeffrey (2013): Business Perceptions and Satisfaction with e-Government: Findings from a Canadian Survey. *Government Information Quarterly*, 30(1), 1–9.
- Reuters Staff (2018): World Bank Economist Paul Romer Quit After Chile Comments. *Reuters*, 2018. január 25. Online: www.reuters.com/article/us-worldbank-economist-romer-idUSKBN1FD38Y
- SOMOGYI Márta (2009a): Versenyképesség a szakirodalomban. A fogalmi megközelítések összegzése és elemzése (I. rész). *Vezetéstudomány*, 40(4), 54–64.
- SOMOGYI Márta (2009b): Versenyképesség a szakirodalomban. A fogalmi megközelítések összegzése és elemzése (II. rész). *Vezetéstudomány*, 40(5), 41–52.
- WELCH, Eric W. – HINNANT, Charles C. – MOON, M. Jae (2005): Linking Citizen Satisfaction with e-Government and Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 371–391.
- Világbank (2020): Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies. Online: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>
- WorldBank (2021): *World Bank Group to Discontinue Doing Business Report*. Online: www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report

VII. A közigazgatási ügyintézés hatékonysága

(Gadár László – Bozsó Gábor)

Bevezetés

Az innovatív társadalmakban a digitális átalakulás szinte kötelező összetevője a mindennapoknak. Áthatja az ipar átalakulását, amit összefoglalóan *Ipar 4.0*-nak neveznek Európában a német kormány egy 2013-ban megjelent stratégiai dokumentuma alapján.¹ Jelen van magánéleti hétköznapijainkban is, amikor okostelefon használva a közösségi portálon szerveződnek magáneseemények. A digitális transzformációs folyamatban az aktív résztvevők a közigazgatásban ügyfélként jelennek meg. Az élet más területein használt digitális tudásukkal az állami szereplőktől kikényszerítik a digitális szolgáltatások fejlesztését, mert digitális felkészültségük, rendelkezésre álló eszközeik lehetővé teszik az elektronikus ügyintézés. Hajtóerő van az állam részéről is, mivel pontosabb adatok, rendszerbe szervezett adatbázisok állhatnak elő, így szervezettebbé válhat a közigazgatás. A digitális korbba lépő közigazgatás számára nemcsak az a kérdés, hogy milyen technológiával dolgozzon, hanem az is, hogy mit, kinek, hogyan hajtson végre, mivel a digitális kompetenciák nem egységesen, mindenki számára alakulnak ki.²

Az *Ipar 4.0* megoldásai egyértelműen a termelékenység növelésére, a termelés hatékonyabbá tételére és a minőség növelésére irányulnak. A közigazgatás digitalizációja esetén stratégiai célkitűzés és elvárás a feladatellátás hatékonyságának növelése,³ amelynek szerves része kell hogy legyen a hatékonyabbá váló ügyintézés is. A jó államtól elvárható, hogy képes legyen hatékonyan működni, hogy egyre jobb szolgáltatásokat nyújtson, az ügyfelek elégedettségét kivívva magának. A hatékony szolgáltatások hasznélvezői a lakossági vagy céges ügyfelek, akiknek adminisztratív terhe csökken, ügyintézési ideje rövidül, ügyüket hatékonyan el tudják intézni, saját bőrükön tapasztalják meg az állam szolgáltatói jellegét, a jó kormányzást. A hatékonyság az ügyintézői szinten, a frontmunkában látszódik az állampolgárok számára, abban az interakcióban, amikor az ügyfél és az ügyet intéző tisztviselő „találkozik”. Ha azt érzékelik az állampolgárok, hogy ügyük jól halad előre, és sikeresek tudnak lenni ügyintézésükben, akkor növekszik elégedettségük, és mélyül a jó államba vetett bizalmuk. Fontos, hogy feltárjuk a frontmunka nehézségeit, „győzelmeit” a jobb ügyintézési munka elérésében. Tudomásunk szerint az ügyintézők megkérdezésével, véleményük kikérésével nem készült empirián alapuló tudományos munka hatékonyságuk vizsgálatára, így jelen kutatásunk hiánypótló.

Kutatásunk célkitűzése, hogy empirikus úton, az ügyintézők nagy számának megkérdezésével vizsgáljuk meg, hogy az elmúlt négy év fejlesztéseinek következményeként

¹ KAGERMANN–WAHLSTER–HELBIG szerk. 2013.

² BUDAI–GERENCSÉR–VESZPRÉMI 2018.

³ Miniszterelnökség 2015.

hogyan változott meg az ügyintézők munkájának hatékonysága, és milyen hatótényezők befolyásolják a hatékonyság változását, akár negatív, akár pozitív irányban. Eredményeinkkel szeretnénk hozzájárulni az ügyintézői hatékonyság változásának megértéséhez, az összetett háttér folyamatok megismeréséhez. A magyarázatok feltárásával pedig hozzá kívánunk járulni a további fejlesztési folyamatok tervezéséhez.

Kutatásunk feltáró jellegű, inkább adatvezérelt, és nem hipotézisek teszteléséről szólt. Interdiszciplináris megközelítéssel tárunk fel információt az ügyintézők kérdőíves felméréséből kapott adatbázisból, és ötvözzük az államtudományi ismereteket korszerű adatbányászati technikákkal az újszerű eredmények felmutatása érdekében.

A fejezetet a következő gondolatmenet szerint építettük fel. A fejezet legelején áttekintjük, hogy melyek voltak adatfelvételünk paraméterei és az elemzett adatkörök, amelyekkel a hatékonyságot, valamint a befolyásoló tényezőket mértük. Ezt követően bemutatjuk, hogy a válaszadó ügyintézők milyen informatikai rendszerekkel dolgoznak, azokat hogy értékeli felhasználói szemmel, és üzemeltetésükhöz milyen mértékű digitális kompetenciákkal rendelkeznek. Ez egyfajta felütése kutatási témánknak, mert látszódik belőle, hogy ma már szinte csak informatikai rendszerek használatával történik az ügyintézés, de kérdéses, hogy egyéni szinten ez a fejlődés mit hoz(ott) a munkavégzésben. Ezután részletesen ismertetjük, hogy a hatékonyságot az egyes ügyintézési munkafolyamatra eső időráfordítással definiáljuk, és azt is bemutatjuk, hogy miért. Ebben a fejezetben a tisztviselőket válaszaik alapján három csoportba soroljuk: növekvő hatékonyságúak, stagnáló hatékonyságúak, csökkenő hatékonyságúak. A csoportok mérete jó mérőszáma annak, hogy a fejlesztések összességében milyen hatékonyságváltozáshoz vezettek. Az ezt követő részben magyarázatokat keresünk arra, hogy milyen tényezők húzódnak meg az egyes hatékonysági csoportba való tartozás mögött, milyen tényezők befolyásolják a növekvő vagy csökkenő hatékonyság kialakulását. Majd kitérünk arra, hogy a hatékonyság változása milyen következménnyel jár egyrészt az ügyintézők munkahelyi tényezőiben, másrészt ügyféloldalon, például elégedettségben, az ügyintézők véleménye szerint. A fejezetben tárgyalt téma mutatja, hogy a hatékonyság növekedése két igen fontos és érzékelhető területen is kifejti hatását. Végül összefoglaljuk az általunk levont következtetéseket, és ezzel zárjuk munkánkat. Minden fejezetben az eredmények ismertetése előtt rövid módszertani összefoglalót is megjelenítünk. Nem célunk az alkalmazott adatbányászati módszerek részletes ismertetése, de az olvasó számára betekintést kívánunk adni a háttérben zajló elemző munkánkról a kapott eredményekbe vetett bizalom érdekében.

Adatok

A közigazgatásban dolgozókat az NKE ProBono adatbázisán keresztül kértük fel kérdőívünk kitöltésére, amelyet 2020 májusában töltöttek ki. A kérdőív témái a közigazgatásban dolgozók percepcióit tárják fel, és több kutatási témához nyújtanak alapanyagot. Jelen kutatásban a vizsgált témákat a következőképpen csoportosítottuk:

1. Az 1. csoportba azokat a témákat soroltuk, amelyek alapján a közigazgatásban dolgozók munkahatékonyságának változása mérhető (a témakör elemzése az 5. alfejezetben található).
2. A 2. csoportban szerepelnek a demográfiai tényezők (életkor, végzettség, beosztás, munkatapasztalat).
3. A 3. csoportba válogattuk azokat a témákat (szervezeti struktúra, kommunikáció, jogszabályi környezet, a folyamatok digitalizáltsága, a szakrendszerek alkalmazhatósága stb.), amelyek az ügyintézés hatékonyságváltozásának kiváltó okai lehetnek (a témakör elemzése a 6. alfejezetben található).
4. A 4. csoportba pedig (például ügyfél-elégedettség, az ügyfél ügyintézési ideje) a munkahatékonyság következmény típusú témái kerültek (a témakör elemzése a 7. alfejezetben található).

A kutatásban nem kauzalitási összefüggéseket tárunk fel, mert nem rendelkezünk idősoros adatokkal. Azonban a vizsgált tényezőket magyarázhatóságuk érdekében választottuk szét a következtetések levonásához. Az 1. csoportba tartozó témák alapján készítettünk hatékonysági, úgynevezett látens osztályokat (klasztereket) a válaszadói sokaságból. A klaszterezéshez hatékony és nagy teljesítményű statisztikai módszert, a látensosztályanalízis (Latent Class Analysis, LCA) módszerét⁴ alkalmaztuk, amelyet más társadalomtudományi kutatás is sikeresen használt⁵ számos előnyös tulajdonsága miatt.⁶ Az eljárás a kategorikus indikátorok figyelembevételével úgynevezett látens változót mér, és a látens változó szerint sorolja osztályokba az egyes mérési sorokat, esetünkben a közigazgatási tisztviselőket. Az LCA az indikátorváltozókra adott hasonló válaszkombinációk alapján hozza létre az egymást kölcsönösen kizáró látens osztályokat, azaz az egyének csoportjait. Az azonos látens osztályba tartozó egyének hasonló válaszmintákkal rendelkeznek, míg a különböző látens osztályokba tartozó egyének általában eltérőkkel. Összefoglalva az LCA-eljárás a válaszadókat minél homogénebb csoportokba osztja. A számításokat R programmal, polCA programcsomaggal⁷ végeztük el.

A 2., 3. és 4. csoportba tartozó témák összefüggéseit vizsgáltuk meg a klaszterbe tartozással, azaz megvizsgáltuk, hogy mivel függ össze leginkább az egyes hatékonysági szintekbe való tartozás. Az összefüggések jelölik ki, hogy mi prediktálja leginkább a hatékonyság pozitív vagy negatív változását, esetleg stagnálását, végső soron, milyen tényezők hatnak leginkább a közigazgatási ügyintézés és munkavégzés hatékonyságára, illetve milyen következménye van a hatékonyság változásának az ügyfelekre, az ügyintézői munka tényezőire.

1774 értékelhető választ kaptunk a kérdőívre, amelyek közül kiválogattuk azokat, amelyek esetén minden ügyintézési munkaszakasz időráfordítása értékelve volt, így 629 fő válaszait elemeztük. A válaszadók összetétele demográfiai tényezőiket nézve nem

⁴ McCutcheon–Hagenaars 1997.

⁵ McManus et al. 2014.

⁶ Vermunt–Magidson 2002.

⁷ Linzer–Lewis 2011.

reprezentatív, azonban elsősorban összefüggéseket vizsgáltunk, aminek nem feltétlenül szükséges feltétele minden áron a reprezentativitás. A válaszadók megkeresése során teljeskörűsége törekedtünk, azaz felkérésünkben a teljes ügyintézői sokaság szerepelt. A válaszadás elfogadása önkéntes és anonim volt, így a mintavételezés véletlenszerűnek tekinthető. Kutatásunkban összefüggések vizsgálatával foglalkoztunk, így a reprezentativitás biztosítása nem feltétlenül szükséges. Az eredmények leírásánál részletezni fogjuk, hogy a demográfiai tényezőkkel nem függ össze a hatékonyság változása.

A 629 válaszadó demográfiai eloszlása az alábbiakban található:

- Életkor: 1,4% 30 év alatti, 18,4% 31–40 éves, 40,5% 41–50 éves, 37,0% 51–60 éves, 2,5% 61 éves és idősebb.
- Munkatapasztalat: 23,1% 4–10 éve, 76,9% 11 vagy több éve a közigazgatásban.
- Beosztás: 76,8% beosztott, 19,2% középvezető, 4,0% felső vezető.
- Végzettség: 18,1% középfokú, 81,9% felsőfokú.
- Szervezetméret: 5,7% 10 főnél kisebb, 14,9% 11–20 fős, 37,7% 21–100 fős, 41,7% 100 fő feletti méretű szervezetben.
- Munkahely régiója: 14,5% Budapest, 6,0% Közép-Magyarország Budapest nélkül, 11,8% Nyugat-Dunántúl, 12,5% Dél-Dunántúl, 12,5% Közép-Dunántúl, 12,1% Dél-Alföld, 18,1% Észak-Alföld, 12,4% Észak-Magyarország.
- Közigazgatási szint: 14,5% központi közigazgatás, 67,1% területi közigazgatás, 17,6% önkormányzat, 0,8% egyéb.

A demográfiai tényezők közül kiemelendő, hogy a vizsgált minta kialakításakor törekedtünk arra, hogy inkább a tapasztalattal rendelkezők véleményeit vizsgáljuk, mivel rájuk az ügyintézés, az ügymenetek és egy-egy szakrendszer szakértőiként is tekintünk. Az eloszlásokból látható, hogy éppen ebből kifolyólag a fiatalabb korosztály kevésbé van képviselve.

Ügyintézés a digitális korban

Alkalmazott informatikai rendszerek

Az eredmények bemutatását a napi munka során alkalmazott informatikai rendszerekkel kezdjük. A válaszadókat megkértük arra, hogy pontosan nevezzék meg azokat a szakrendszereket, amelyeket rendszeresen használnak munkájuk során, és mint a rendszerek szakértőit arra is megkértük őket, hogy értékeljék azokat.

A válaszadók között nincs olyan, aki ne használna munkája során valamilyen szakrendszert. A válaszadók fele 4 vagy több szakrendszert használ, míg az egy szakrendszert alkalmazók aránya 10%. Tehát megállapítható, hogy az ügyintézési munka elvégzése ma már a szakrendszerekhez kötődik.

A kérdőív egyik blokkjában a szakrendszerekről kérdeztük meg a válaszadók véleményét:

- mennyire tették a munkájukat hatékonyra (1–5 skála);

- mennyire változtatták meg a szakrendszerhez kapcsolódó ügyek átfutási idejét (1–5 skála);
- felhasználóbarátabbá váltak-e (igen/nem);
- interoperábilissá váltak-e (igen/nem);
- jogszabályoknak megfelelően működnek-e (igen/nem);
- papíralapú adminisztráció kiváltására alkalmasak-e (igen/nem);
- az űrlapok, a sablonok alkalmazhatóbbakká váltak-e (1–5 skála);
- továbbfejlesztési igényt tapasztalnak-e (1–3 skála);
- továbbképzési igény jelentkezett-e (1–4 skála);
- ha részt vett továbbképzésen, akkor hasznosulni tudott-e a képzés a mindennapokban (1–3 skála).

A kutatás témája kapcsán az első három tématerület a leginkább releváns, amelyekre kapott válaszok összegzése szerepel az 1. táblázatban. A gyakran használat szakrendszerek száma alapján látható, hogy a 629 válaszadó 129féle szakrendszert alkalmaz. A táblázatban a 10 legtöbb felhasználói számmal rendelkező szakrendszer összesítése szerepel.

Értékelésként elmondható, hogy a legtöbb felhasználóval rendelkező szakrendszerek fejlesztése által a válaszadók munkahatékonysága átlagosan növekedett, azonban az adott szakrendszerhez köthető ügyek átfutási ideje romló tendenciát mutat. Az 1–5 skála átlagértéke 3, alatta romlást (1 és 2 válasz), felette javulást (4 és 5 válasz) jeleznek vissza a válaszadók. Alacsony arányban jelezték az adott szakrendszer felhasználói, hogy a fejlesztések eredményeképpen felhasználóbarátabb lett az igazgatási informatikai rendszer. Ugyanez a kép a táblázaton kívüli szakrendszerekre is igaz.

1. táblázat: Szakrendszerekkel kapcsolatos percepciók összegzése

Szakrendszer	Alkalmazók száma	Hatékonyság (átlag)	Átfutási idő (átlag)	Felhasználóbarátabb lett (arány, %)
PROBONO	564	3,64	3,16	28,9
EKEIDR	303	3,49	2,87	13,9
SZL	238	3,56	3,26	12,2
SZÜF	128	3,90	3,34	24,2
E-Űrlap	92	3,81	3,29	16,3
Tudástár	89	3,60	3,18	19,1
ASP Irat	74	3,42	2,75	10,8
ASP keret	57	3,55	2,71	7,0
PTR	56	3,49	2,96	12,5
TAKARNET	51	3,46	3,30	9,8

Forrás: a szerzők szerkesztése

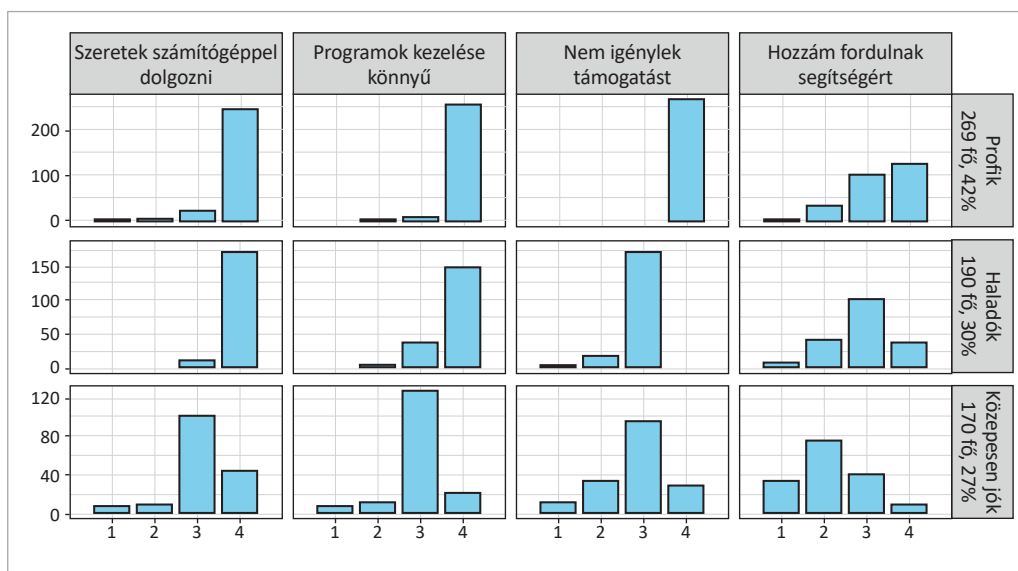
Érdekes megfigyelni, hogy a munkahatékonyság változásának értékelése rendre magasabb értékeket kapott, mint az ügyek átfutási idejének változása. Néhány kisebb felhasználói körrel rendelkező szakrendszer esetén volt fordított a trend. A legalább 10 felhasználóval

rendelkező szakrendszerek közül a WEBIKSZ, a TAJ, a WINGYER rendszer esetén az átfutási idő változása jobban csökken, mint a hatékonyság növekedése, az átlagértékek alapján. Ez a jelenség azt sugallja, hogy az ügyintézők számára a hatékonyság növekedése nem feltétlenül csak az átfutási idő csökkenését jelenti. Azaz érezheti az ügyintéző magát hatékonynak úgy is, hogy nem, vagy csak kismértékben csökken az átfutási idő, vagy akár növekedhet is. Feltehetően a hatékonyság percepciója az ügyintézési munka során tágabb értelmű fogalom, és számos más tényező is megjelenik, amikor egy ügyintézőt kérdezzünk róla.

Az ügyintézők digitáliskompetencia-szintje

A szakrendszerek alkalmazásával való mindennapi munkavégzés esetén érdekes vizsgálati pont, hogy a tisztviselők hogyan értékelik saját kompetenciájukat, felkészültségüket arra, hogy számítógéppel dolgozzanak. A kompetenciákat négy dimenzió mentén mértük fel a kérdőívben:

- szeret-e számítógéppel dolgozni;
- a munka során használt programok kezelése nehézséget okoz-e;
- igényel-e technikai támogatást informatikusoktól;
- szoktak-e kollégák a válaszadóhoz fordulni technikai segítségért.



1. ábra: Elkülöníthető számítógépeskompetencia-szintekkel rendelkezők együttes válaszai

Megjegyzések: 1 – egyáltalán nem ért egyet az állítással; 4 – teljes mértékben egyetért az állítással

Forrás: Nemzeti Köszolgálati Egyetem – Szociometrum Kft.: *A közigazgatás képe és megítélése*. Kutatás, 2020

A négy dimenzióra adott együttes válaszok alapján a válaszadókat csoportokba soroltuk (klasztereztük). Három jól elkülöníthető csoport alakult ki adatvezérelt módon, amelyet az 1. ábra mutat. Megállapítható, hogy az elemzett válaszadók számítógépes kompetenciái pozitív képet mutatnak. A közepesen jónak nevezett csoportra jellemző, hogy szeret számítógéppel dolgozni, a programok kezelését könnyűnek találja, egy részük már igényel technikai segítséget informatikusoktól, és jellemzően nem fordulnak hozzájuk mások segítségért. Míg a profinak nevezett csoportra jellemző, hogy az első három szempont szerint szinte mindenki szeret számítógéppel dolgozni, könnyűnek tartja a programok kezelését, senki nem igényel informatikai jellegű támogatást, és a többségükhöz segítségért is fordulnak mások.

A válaszadók összetétele feltehetően torzított a digitális kompetencia tekintetében az online csatornán történt kérdőívkitöltések miatt, ezért ez a megállapítás nem terjeszthető ki a teljes tisztviselői karra. Azonban jelen kutatásban ez az eredmény azért érdekes, mivel a számítógépes munka hatékonyságát nem befolyásolja a digitális kompetencia hiánya, és a későbbiekben bemutatandó összefüggések a kompetenciától függetlenek.

Különböző hatékonysággal dolgozó csoportok meghatározása és jellemzőik

Az előző alfejezetben láttuk, hogy a közigazgatásban dolgozók ügyintézési munkája egyértelműen valamilyen informatikai rendszerhez kötődik, legtöbbjük több szakrendszert alkalmaz. Felmerül a kutatás fókuszában is álló kérdés, hogy vajon munkájukat segítik-e a digitális fejlesztések, hatékonyabbá válnak-e az informatikai eszközök használatával. Jelen alfejezetben arra keressük a választ, hogy miként definiálhatjuk a hatékonyságot, és elkülöníthetők-e különböző hatékonysággal dolgozó csoportok a válaszadói sokaságból.

A tisztviselők hatékonyságának meghatározása

Három paraméteren keresztül lehet az ügyintézés teljesítményét megítélni, amelyek az ügyintézési munka „termelékenységét” jelzik:

- az ügyek száma vagy ennek normalizált alakja, az egy ügyintézőre eső ügyek száma;
- az ügyek intézésének összetettsége, bonyolultsága (jelentős szubjektív elemekkel);
- az ügyek átfutási ideje, amely mérhető egy-egy részfolyamat átfutási idejével és/vagy az ügy indításától a lezárásáig ráfordított idővel.

A Miniszterelnökség adatai alapján készült *Jó Állam Jelentés 2018* kötetben található H.3.5. *Egy tisztviselőre jutó főszámos ügyiratok száma*⁸ mutató tulajdonképpen az első

⁸ KAISER szerk. 2018: 162.

„termelékenységi” pontot mutatja. Az egy tisztviselőre jutó főszámos ügyiratok száma 700 és 800 között minimálisan ingadozik évről évre, de nagyjából állandónak tekinthető.

A második pontban jelzett ügyek bonyolultságát befolyásolhatják az ügyfelek, a jogszabályi környezet, az ügyintézők felkészültsége. Azonban a kérdőívben retrospektív módon a múltbeli összehasonlítással vizsgáltuk az ügyekre fordítandó átfutási időt. Feltételezzük, hogy jelentős mértékben nem változott a válaszadók esetén az ügyek intézésének bonyolultsága átlagosan, ami az átfutási időt jelentős mértékben befolyásolta volna.

Az ügyek átfutási idejének változását munkaszakaszonként kérdeztük meg a kérdőívben. Kérdésenként négyes skálán értékeltettük, hogy az alábbi munkafolyamatokra fordított idő csökkent-e az elmúlt négy évben:

- iktatás;
- ügyfél-azonosítás;
- az űrlapok kitöltése;
- az űrlapok adatainak ellenőrzése;
- kiadmányozás;
- expedálás.

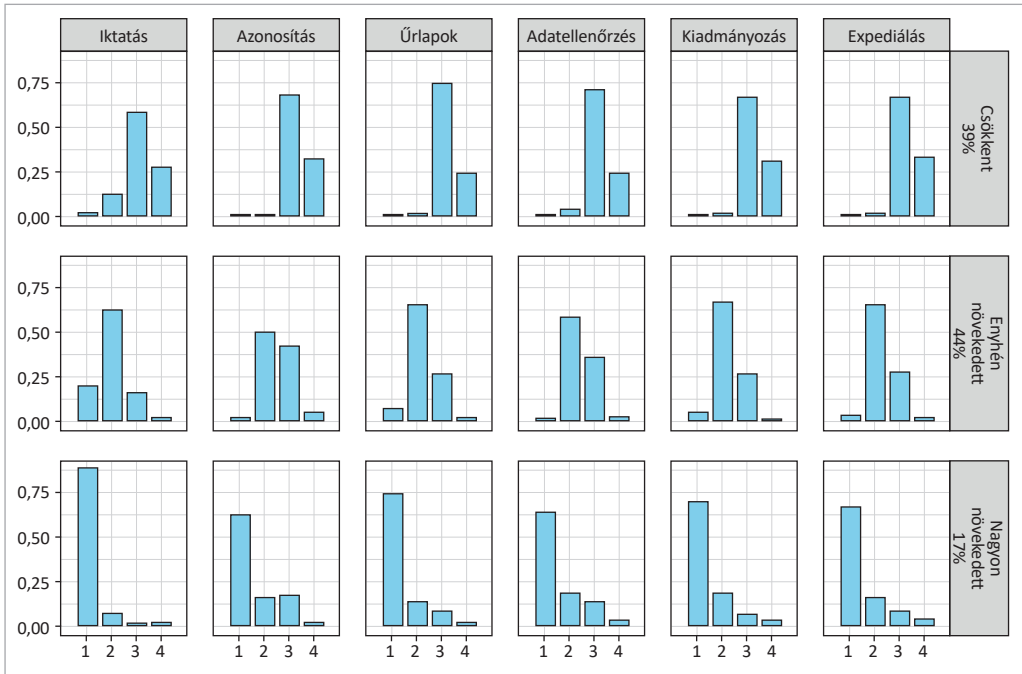
A kapott válaszok alapján a válaszadókat csoportosítottuk a hat kérdésre adott együttes válaszaik alapján. Azaz a hat munkafolyamat mindegyikére adott értékelések számítottak a hatékonysági csoportok kialakulásakor.

A különböző hatékonysággal dolgozó csoportok

A 629 vizsgált válaszadó mindegyike minden kérdésre válaszolt, hiszen így kerültek be a vizsgált mintába. A hat munkaszakaszra adott együttes válaszok alapján szépen elkülöníthetők voltak a tisztviselők. Az egyes csoportok válaszainak eloszlását a 2. ábra mutatja. Az oszlopokban a munkaszakaszok, a sorokban pedig három csoport látszódik a 2. ábrán: felül, akik esetén csökkent az időráfordítás, a közepén levők esetén enyhén növekedett, illetve stagnált az időráfordítás, az alul levők pedig egyértelműen időráfordítás-növekedést tapasztalnak saját munkájukban.

Az első csoportban levők válaszaik rendre hármasok és négyesek, azaz ők azt jelzik vissza, hogy minden munkaszakasz esetén időráfordítás-csökkenést érzékelnek. Kivételt talán az iktatás képez, amely esetén már néhányuknál előfordul kettes válasz is, azaz ez a munkafolyamat esetükben lassult.

A második csoportban levők válaszaiból azt látjuk, hogy többségben vannak azok, akik enyhe időráfordítás-növekedést érznek. Jelentős az enyhe időráfordítás-csökkenést érzők aránya is. Úgy kerülhettek az ingadozóan tekinthető csoportba a tisztviselők, hogy egyes munkaszakaszok esetén kettest, míg mások esetén hármas is jelöltek a válaszadók, így elválaszthatók a másik két csoport válaszadóitól. Esetükben is az iktatás kapta a legrosszabb értékelést a többi munkaszakaszhoz képest.



2. ábra: Munkaszakaszok időráfordítás-változása alapján elkülöníthető hatékonysági csoportok és a csoporton belüli válaszeloszlások

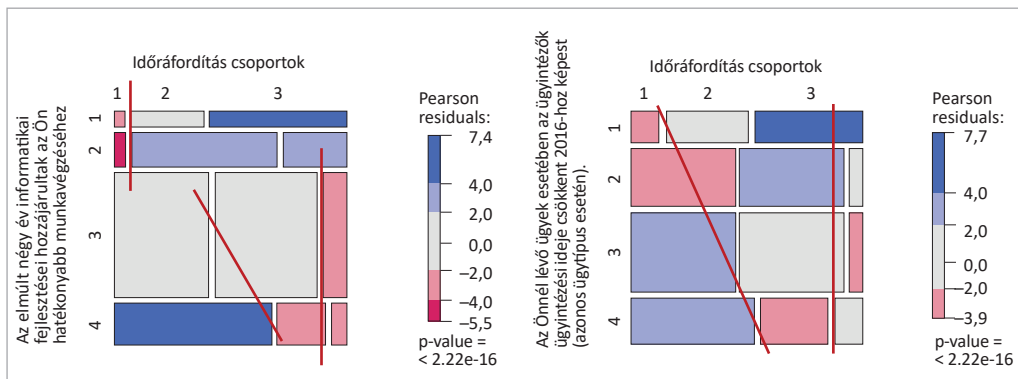
Megjegyzések: az x tengelyen 1 – nagy mértékben növekedett az időráfordítás; 4 – nagy mértékben csökkent az időráfordítás.

Forrás: NKE–Szociometrum 2020

A harmadik csoportba tartozók többsége a munkaszakaszokra egyes jelölést adott, azaz nagymértékben növekedett az időráfordításuk. Egyes munkaszakaszok esetén néhányuknál előfordulnak pozitívabb válaszok is. Az iktatás esetén elsősorban többségük jelentős időráfordítás-növekedést tapasztalt.

A kérdőívben explicit módon értékellettük, hogy „az informatikai fejlesztések hozzájárultak a hatékonyabb munkavégzéshez”. Ez a kérdőív kérdés kifejezetten az informatikai fejlesztések hatására irányult, és a hatékonyabb munkavégzés definícióját is a válaszadóra bízta. Az előző alfejezetben definiáltuk, hogy jelen kutatásban a munkahatékonyságot az időráfordításban mérjük, és ezt objektív mutatónak tartjuk. Azonban érdemes megvizsgálni, és kvázi ezáltal validálni, hogy a kapott hatékonyságváltozási csoportokban levők hogy értékelték munkahatékonyságukat az explicit kérdés során. Emellett szorosan kapcsolódó téma, hogy az ügyintézők a náluk levő ügyek ügyintézési idejének változását hogyan látják. Ez a kérdés a frontmunkával kapcsolatos, és ez különbözik a háttérmunkától. A munkaszakaszok időráfordítása esetén front- és háttérmunkaszakaszt is értékeltünk. Az összevetés tanulságokkal szolgálhat. A két témával való összevetést statisztikai értékeléssel együtt úgynevezett mozaikábrával és khí-négyzet-próbával végeztük el, amit a 3. ábra mutat. Az oszlopokban az időráfordítási csoportok, a sorokban pedig

a két témára adott 1–4 skálán tett válaszok találhatók. Az egyes válaszsorok magassága az adott válaszkategóriát adók számával arányos.



3. ábra: Az időráfordításban különböző csoportok keresztátlái és statisztikai értékelései a hatékonyabb munkavégzéssel és az ügyintézési idővel kapcsolatos témák értékelésével

Megjegyzések: az y tengelyen 1 – egyáltalán nem értek egyet az állítással; 4 – teljes mértékben egyetértek az állítással.

Forrás: a szerzők szerkesztése

A 3. ábrán látható, hogy statisztikailag mindkét témával igen erős a kapcsolat. A Chi-négyzet-próba p-értéke 0 közelébe, azaz szinte kizárt, hogy ilyen összefüggés véletlenül kialakuljon. Akik úgy értékelték, hogy az elmúlt négy év informatikai fejlesztései nem járultak hozzá munkájuk hatékonyságához (1–2 válasz), azok nagyon kis valószínűséggel értékelték úgy, hogy munkájuk időráfordítása csökkent. Viszont aki erre a kérdésre egyes választ adott, az szignifikánsan nagyobb valószínűséggel a 3. csoportba került, míg aki kettes választ adott, az szignifikánsan nagyobb valószínűséggel a 2. vagy a 3. csoportba került. Aki pedig úgy érezte, hogy az informatikai fejlesztések hozzájárultak munkavégzésének hatékonyságához (négyes válasz), szignifikánsan nagyobb valószínűséggel az 1. időráfordítási csoportba került, azaz munkája hatékonyabbá vált.

Hasonlóképpen az ügyintézési idő változása nagyon szorosan összefügg az eltérő időráfordítási csoportba való tartozással. Akik esetén növekedett az ügyintézés ideje (1–2 válasz), nagy valószínűséggel növekedett az időráfordításuk is a munkaszakaszokra.

Megvizsgáltuk az eltérő időráfordítás-változást érzékelő csoportok demográfiai összetételét a teljes válaszadói sokasághoz képest. A különbségek szignifikanciaszintjének megállapításához Chi-négyzet-próbákat alkalmaztunk. Eredményeink a következők:

- *Életkor*: Egyetlen eltérést tapasztaltunk. A 30 év alattiak körében szignifikánsan magasabb volt a növekvő időráfordítású csoportba való tartozás. Azonban mindössze 9 fő van a mintában ebből a korosztályból, így nem lehet következtetést levonni, de figyelmeztető jel.
- *Munkatapasztalat*: A közepesen (4–10 év a közigazgatásban) és a nagyon tapasztaltak (10 évnél több) teljesen egyenlő mértékben oszlanak meg mindhárom időráfordítás-változási csoportban.

- *Beosztás:* A beosztottak, a középvezetők, a felső vezetők aránya mindhárom csoportban megegyezik a minta összetételével.
- *Végzettség:* A középfokú végzettek vannak szignifikánsan felülreprezentálva a csökkenő időráfordítású csoportban, azaz ők a korábbiakhoz képest szignifikánsan hatékonyabbá váltak.
- *Szervezetméret:* Nincs szignifikáns összefüggés a csoportba tartozás és a szervezetméret között. Egyedül a 10 fő alatti szervezetek tagjai vannak felülreprezentálva a csökkenő időráfordítású csoportban, de az eltérés nem szignifikáns.
- *A közigazgatás szegmense:* Nagyon enyhe összefüggés van a csoportba tartozás és a közigazgatás szegmense között (p -érték: 0,049, azaz épphogy szignifikáns). A központi közigazgatásban dolgozók szignifikánsan alul vannak reprezentálva a stagnáló időráfordítású csoportban, és nem szignifikánsan, de felülreprezentálva a csökkenő időráfordítású, azaz hatékonyabbá váló csoportban.

Összességében megállapítható, hogy demográfiai tulajdonságokat tekintve nincs, vagy nagyon enyhe összefüggés van az időráfordítás-változással, így más befolyásoló tényezők keresésére van szükség, hogy képet kapjunk arról, hogy mi okozhat változást a munkaszakaszokra történő időráfordításban.

A hatékonyságot befolyásoló tényezők

Láthattuk, hogy az elmúlt időszak fejlesztései nem mindenkinek a munkájára voltak pozitív hatással, és eltérő hatékonyságú csoportokra volt bontható a minta, bár a digitális kompetenciája mindenkinek kielégítő. Az alfejezetben áttekintjük, hogy mi vezethet csökkenő, stagnáló, növekvő hatékonysághoz, mivel függnek össze leginkább a hatékonysági szintek, mi jelezheti előre legjobban az eltérő hatékonyságot a kérdőívben felmért további tényezők közül.

A magyarázó tényezők meghatározásának módszere

A kérdőívben szereplő további kérdések magyarázó tényezők lehetnek a hatékonyság pozitív vagy negatív elmozdulására. Magyarázó tényezőként felmerülnek digitalizáltsággal, környezeti tényezőkkel, informatikai rendszerek jellemzőivel kapcsolatos változók.

A digitalizáltság mértékét jelző indikátorok a következők voltak:

- az automatizálható folyamatokat digitalizálták-e;
- az ügyintézés folyamata milyen mértékben elektronizált;
- a digitális és papíralapú ügyintézés párhuzamossága mennyire jellemző;
- kevesebb papírt használnak-e fel az ügyintézés során;
- az ügyintézési tevékenységet központi elektronikus rendszerek alkalmazásával végzik-e;
- lakossági, illetve céges ügyek személyes megjelenés nélkül is intézhetők-e.

A környezeti tényezők között főleg szervezeti és jogszabályi jellegű összetevőket vizsgáltunk:

- a szervezeti struktúra, a kommunikáció, a munkafolyamatok egyértelműségének értékelése;
- a munkatársra várakozás mennyire jellemző;
- az ügyintézés folyamatának egyszerűsíthetősége;
- a szervezetfejlesztések hatása a hatékonyabb munkavégzésre;
- munkakörnyezet általában;
- a jogszabályi környezet és a jogszabályok változásának befolyása;
- ügyfél-tájékozottság és az ügyfelektől kért hiánypótlások számának percepciója.

Az informatikai rendszerek jellemzői esetén rengeteg tényezőt mértünk fel, amelyek az alábbi témák köré csoportosíthatók:

- a rendszer felhasználóbarátsága, alkalmazhatósága, alkalmassága a papírmentes ügyintézésre, jogszabályi megfelelése;
- az űrlapok, sablonok alkalmazhatósága;
- az adatbázisok elérhetősége szervezeten belüli vagy azon kívüli adatgazdától;
- az interoperabilitás szintje;
- a munkaállomás internetcsatlakozásának stabilitása, a számítógép korszerűsége;
- az expedálás egyszerűsödése, a határozatok informatikai háttérének biztosítása.

Összesen 49 olyan hatótényezőt mértünk fel, amely előzetes tudásunk alapján befolyással lehet az ügyintézői hatékonyságra, a demográfiai tényezőkön kívül. Ezt a sokdimenziós teret nyilvánvalóan szűkíteni szükséges, és meg kell határozni azokat a tényezőket, amelyeknek a legjobb predikciós ereje van a hatékonyság változásának előrejelzésében. A leginkább összefüggő faktorok lesznek azok, amelyek jól működve pozitív hatást tudnak gyakorolni, míg rosszul működve rontják az ügyintézői hatékonyságot a felmért sokaság döntő részében.

A választ gépi tanulási eszközökkel kerestük, amelyek egy regressziós vagy klaszifikációs feladat során változók figyelembevételével kimeneti (*outcome*) változót prediktálnak. Olyan módszert kerestünk, amely megfelel az alábbi követelményeknek:

- A modell klaszifikációs ereje erős legyen, azaz a szelektált változók a válaszadókat helyesen sorolják be pozitív-stagnáló-negatív hatékonyságú csoportokba, minél kisebb hibával dolgozzon.
- A gépi tanulási algoritmusok alkalmazása ma már a legtöbb kutatást áthatja, mivel a mesterséges intelligencia, a bonyolult algoritmusok korábban nem ismert jelenségekre mutatnak rá. Az előrejelzés iránti igény is jelentős. Az algoritmusok úgy operálnak (kombinálják, szelektálják stb.) az úgynevezett tanulási szakaszban a változókkal, hogy a legjobb predikciós eredményt nyújtsák. A módszerrel szemben elvárásunk, hogy a változószelekció legyen jól magyarázható, azaz minél transzparenssebb módon lehessen értelmezni a modellt, hogy miért pont a modell által kiválasztott változók jeleznek legjobban előre. A tanulási algoritmusok magyarázhatósága iránt egyre növekszik az igény a gyógyszeriparban,

a bankszektorban,⁹ és ez nincs másként a társadalomtudományok esetén sem. A bonyolult belső működésű, például neurális hálózat alkalmazása igen pontos végeredményt tud adni, de fekete dobozt jelent, hogy milyen úton, és miért azt a predikciót hozta létre az algoritmus. Az Explainable Artificial Intelligence (XAI) iránti igényt jól jelzi a Google-keresések exponenciálisan növekvő trendje.¹⁰

- Jelen kutatásban nem az előrejelzés a fókusz, nem a legjobb előre jelző modellt keressük, mert nem az a feladat, hogy tényezők felmérésével előre jelezzünk, hanem a magyarázhatóság szempontjából legjobbat keressük, és igazolható magyarázatokat szeretnénk kapni a hatékonyság szintjeinek kialakulására.

Ezzel kutatásunk interdiszciplináris esettanulmány, amely korszerű adattudományi eszközök alkalmazásával jut társadalomtudományi tématerületen új ismeretekhez.

A kutatás során a *Random forest*¹¹ eljárással dolgoztunk. Prediktorként az alfejezetben ismertetett 49 változót alkalmaztuk, outcome-változóként a hatékonysági klasztereket, csoportokat. Az eljárás meghatározta a változók fontosságát előre jelző erejük alapján. A számításokat R programban, *Random forest* programcsomaggal¹² végeztük el.

Az adattudományban immár hagyományosnak tekinthető klasszifikáció túlmentünk, és még jobban ránagyítottunk a hatékonyságot pozitívan-stagnálóan-negatívan befolyásoló tényezők meghatározására. Feltételeztük, hogy nem ugyanazok a tényezők hatnak a növekvő és a csökkenő hatékonyságra, és ehhez kerestünk alkalmas módszert. Úgynevezett asszociációs szabályok¹³ feltárásával mutattunk ki csak egyik irányban történő hatékonyság-változással szignifikánsan összefüggő válaszkategóriákat. Ez esetben nem változók összefüggéseit néztük meg, hanem az egyes változókban levő válaszkategóriák közötti összefüggések mértékét számoltuk. Az asszociációs szabályok bányászatával „ha..., akkor...” típusú válaszmintázatokat lehet kimutatni, azaz egy feltétel megléte (például a 30 év alatti válaszadó) milyen mértékben jelzi előre egy következmény teljesülését (például a hatékonyabbá válók csoportjába kerül). Az összefüggő válaszkategóriákat rangsoroltuk az összefüggés mértéke szerint. A számításokat R programmal, arules programcsomaggal¹⁴ végeztük el.

A legfontosabb magyarázó tényezők

A döntési fák „erdeje”, azaz a *random forest* eljárással kialakított modell a 2. táblázatban található osztályozási pontosságot eredményezte. A modellt a válaszadók 75%-a alapján alakította ki az algoritmus, a 25%-nyi ismeretlen válaszadót pedig a modellel sorolta be klaszterekbe. A modell az ismeretlen emberek 81%-át helyesen osztályozta a kérdőívre

⁹ ARRIETA et al. 2020.

¹⁰ MOLNAR–CASALICCHIO–BISCHL 2020.

¹¹ BREIMAN 2001.

¹² A programcsomag elérhetősége: www.stat.berkeley.edu/~breiman/RandomForests.

¹³ AGRAWAL–SRIKANT 1994.

¹⁴ HAHSLER–GRÜN–HORNIK 2007.

adott válaszaik alapján, ami elég pontos besorolás. Azaz megállapítható, hogy klasszifikációs eljárásunk elfogadhatónak nevezhető.

2. táblázat: Az ismeretlen minta tévesztési mátrixa

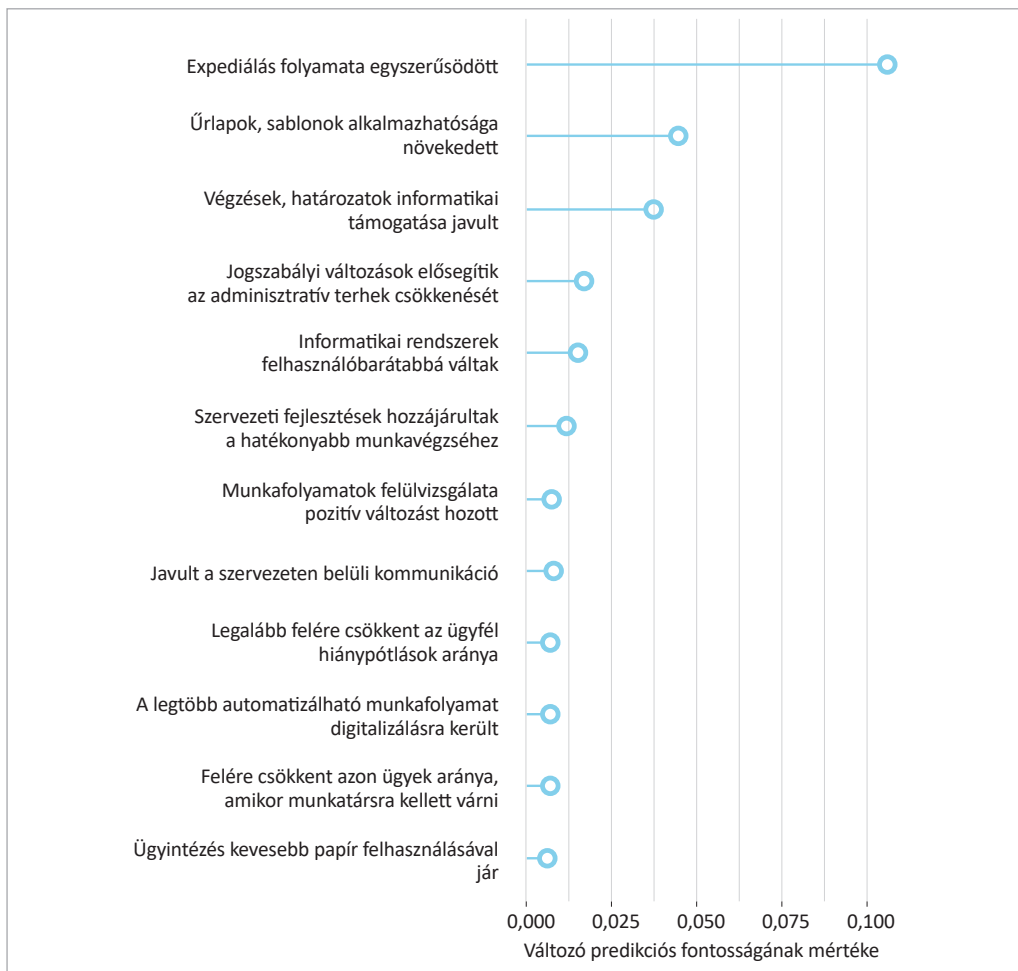
		Prediktált osztályok		
		Növekedő hatékonyság (1)	Stagnáló hatékonyság (2)	Csökkenő hatékonyság (3)
Tényleges osztályok	Növekedő hatékonyság (1)	48	14	0
	Stagnáló hatékonyság (2)	7	63	0
	Csökkenő hatékonyság (3)	0	9	17

Forrás: a szerzők szerkesztése

Vajon minek köszönhető, hogy ilyen pontosan előre jelezhető egy válaszadó hatékonysága a kérdőívre adott válaszaik alapján? A *Random forest* eljárás ki tudja számolni, hogy mely változók milyen fontosak az előrejelzés szempontjából. A kapott eredményt a 4. ábra mutatja. A „véletlen erdő” alapvető eredménye, hogy minden egyes változó (ebben a kutatásban 49 darab) esetén megmutatja, hogy az adott változó mennyire fontos a válaszadók osztályának előrejelzésében. Az ábra az úgynevezett *Mean Decrease Accuracy* értékeket mutatja, amelyek azt fejezik ki, hogy az egyes változó elhagyásával mekkora pontosságot veszít a modell. Minél nagyobb ez az érték, annál fontosabb a változó.

A 4. ábrán három nagyon fontos, három közepesen fontos és hat kevésbé fontos változó szerepel. A további tényezők elhanyagolható fontosságúak az előrejelzés tekintetében. E tényezőkből kiolvasható, hogy a hatékonyság komplex jelenség, sokféle tényező befolyásolja, és nehezen jelenthető ki, hogy például csak a digitalizáció mértéke befolyásolja. A legfontosabb három tényező a folyamat egyszerűsödésére és az informatikai rendszer alkalmazhatóságára vonatkozik. A közepesen fontos tényezők között megjelenik a szervezetfejlesztés (folyamatok, kommunikáció stb.) és az informatikai rendszer felhasználóbarátsága, és mellettük a jogszabályi változások mint hatékonyságot befolyásoló tényezők. A jogszabályi változások nem minden csoportot, ügýtípust érintenek azonos mértékben, és csoportonként eltérő szabályozási környezetben is dolgoznak a tisztviselők. Jelen munkában nem célunk mélyebb jogszabályi elemzést végezni, de a jogszabályok hatását érdemesebb lenne mélyebben megvizsgálni, mert fontos visszacsatolás lehet a jogszabályalkotó számára.

Kérdés lehet, hogy azok a tényezők, amelyek a digitalizáltság mértékét indikálják (például a legtöbb automatizálható folyamatot digitalizálták), hol szerepelnek a fontossági listában, miért nem elől vannak, hiszen azt feltételezhetjük, hogy minél digitalizáltabb megoldásokkal végzik ügyintézői munkájukat a tisztviselők, annál hatékonyabbá válnak. Jelentős az összefüggés a hatékonyság változása és a digitalizáltság mértéke között (kivéve: a papíralapú és az elektronikus adminisztráció párhuzamossága változó), azonban nem ezek a leginkább fontos tényezők a hatékonyság változásában a felmérésben kapott adatok alapján. Fontosabbnak tűnik a világos folyamatszervezés, amelyet a jogszabályok is támogatnak, és a jól működő, felhasználóbarát szakrendszerek, amelyek együttesen járulnak hozzá az ügyintézői hatékonyság növekedéséhez.



4. ábra: A hatékonyság változását prediktáló 12 legfontosabb változó és fontosságuk mértéke

Forrás: a szerzők szerkesztése

A 3. táblázat értékeit érdemes megfigyelni olyan szemmel is, hogy a legnagyobb tévesztés a csökkenő hatékonyságú csoport esetén adódott, míg a legnagyobb pontosság az amúgy is legnagyobb létszámú stagnáló hatékonyságú csoportnál jött ki. Felmerül a kérdés, hogy a csökkenő hatékonyságú csoport esetén más változók eredményezhetnek-e pontosabb besorolást. Ezért vizsgáltuk meg az adatokat részletesebben, és határoztunk meg speciális tényezőket a hatékonyság növekedésére, csökkenésére külön-külön.

A 3. táblázatban foglaltuk össze a hatékonyság egyes szintjeivel összefüggő válaszkategóriákat. RF oszlopfejléccel a *Random forest* eljárással kapott változók szerepelnek, és a változókat ez alapján rendeztük fontossági sorrendbe. Ezt a sorrendet összevetettük a hatékonyság változásával külön-külön vizsgált válaszkategóriák összefüggéssorával. A táblázatból látszódik, hogy az egyes hatékonysági szintek némileg eltérő tényezők mentén alakultak ki.

3. táblázat: A hatékonyság egyes szintjei előrejelzésének 10 legfontosabb változója és azon belüli válaszkategóriái

	RF	Növekvő hatékonyság			Stagnáló hatékonyság			Csökkenő hatékonyság		
Változó neve	Rang	Válasz	Rang	Konf. (%)	Válasz	Rang	Konf. (%)	Válasz	Rang	Konf. (%)
Az expedíálás folyamata egyszerűsödött	1	4	1	84,8	2	1	85,9	1	2	84,3
Az űrlapok, sablonok alkalmazhatósága növekedett	2	4	7	72,8	2	3	76,9	1	1	93,3
A végzések, határozatok informatikai támogatása javult	3	4	4	79,4	2	2	77,9	1	4	69,4
A jogszabályi változások elősegítik az adminisztratív terhek csökkenését	4	4	2	82,5	2	5	64,8			
Az informatikai rendszerek felhasználóbarátabbá váltak	5	4	3	80,8	2	4	68,3	1	3	70,3
A szervezeti fejlesztések hozzájárultak a hatékonyabb munkavégzéshez	6	4	5	77,2	2	6	63,7	1	7	60,3
A munkafolyamatok felülvizsgálata pozitív változást hozott	7	4	6	75,3	2	9	61,4	1	6	60,9
Javult a szervezeten belüli kommunikáció	8	4	9	71	2	7	62,9	1	8	60
Legalább felére csökkent az ügyfélhiánypótlások aránya	9	4	10	67,1						
A legtöbb automatizálható munkafolyamatot digitalizálták	10				2	8	62,7			
Felére csökkent azon ügyek aránya, amelyekben munkatársra kellett várni	11	4	8	71,7						
A munkakörnyezet összességében javult	24				2	10	58,1	1	10	55,6
A munkavégzéshez szükséges adatbázisok biztosítottak voltak a külső adatgazdák által	30							1	5	61,1
A munkavégzés szempontjából a jogszabályi környezet megfelelő	33							1	9	57,9

Forrás: a szerzők szerkesztése

A táblázatból kiolvasható, hogy az informatikai rendszerek felhasználóbarátságának növekedése (5. sor) az 5. legfontosabb tényező a hatékonyság változásában a teljes válaszadói sokaság szerint. Ha ránagyítunk erre a kérdésre, akkor azt látjuk, hogy azok, akik teljesen egyetértenek ezzel a kérdéssel (négyes válasz), 80,8% valószínűséggel tartoznak a növekvő hatékonyságú csoportba. Ha az összes válaszkategóriát megnézzük, hogy

milyen mértékben jelzik előre a növekvő hatékonyságot, akkor ez a 3. legfontosabb előre jelző faktor. Azok, akik azt érzékelték, hogy az informatikai rendszerek felhasználó-barátsága egyáltalán nem fejlődött az elmúlt években (egyes válasz), 70,3% valószínűséggel csökkenő hatékonyságú csoportba tartoztak, és ez esetükben a 3. leginkább meghatározó tényező volt.

A növekvő hatékonyság esetén érdekes, hogy a jogszabályi változások pozitív értékelése (4. sor) igen nagy mértékű előrejelzési potenciált jelent, míg ugyanezre a kérdésre nem volt olyan válasz, amely a csökkenő hatékonysággal nagy összefüggést mutatna. Feltételezhető, hogy olyan jogszabályi változások voltak a közelmúltban, amelyek inkább a hatékonyság növekedését támogatták, és nem voltak olyanok, amelyek hatékonyságcsökkenést okoztak. Ez a jogszabályalkotóra nézve jó hír. Az eredmény megerősíti, hogy az ügyintézés befolyásoló jogszabályváltozásokat érdemes részletesebben megvizsgálni.

A csökkenő hatékonysággal szorosan összefüggő témák esetén új fontos terület jött elő. A szükséges adatbázisok rendelkezésre bocsátása külső adatgazdák által (13. sor) témában lévő nagy hiányosság (egyes válasz) csökkenő hatékonysághoz vezet, és ez a csoport kialakulásában szerepet játszó 5. legfontosabb tényező. Felveti az interoperabilitás jelentőségét. Emellett a 3. táblázat mutatja a meglévő jogszabályi környezet fontosságát (14. sor) a csökkenő hatékonyságú csoport esetén. Míg a növekvő hatékonyság a jogszabályok változásával függ össze jelentős mértékben, addig a csökkenő hatékonyság a meglévő jogszabályok támogatásának hiányához (egyes válasz) köthető szorosan. Ennek olyan üzenete is van, hogy a jogszabályok változásának elmaradása és a régiék meghagyása csökkenő hatékonysághoz vezethet.

Megnéztük, hogy van-e összefüggés a hatékonyságváltozási csoportok és az alkalmazott szakrendszerek között. Az eredményeket a 4. táblázatban foglaltuk össze. Egyértelmű összefüggés található egyes szakrendszerek felhasználói száma és a csoportba tartozás valószínűsége között. Szignifikánsan többen használják az ASP szakrendszercsalád több tagját azok közül, akik munkája hatékonyabbá vált. Míg az Egységes Központi Elektronikus Irat (EKEIDR) és a Személyiadat- és Lakcímnnyilvántartás Központi Rendszere (SZL) szakrendszert ugyanennek a csoportnak a tagjai közül szignifikánsan kevesebben használják. Ugyanez fordítva is igaz a másik két hatékonysági csoport esetén: szignifikánsan többen használják az EKEIDR és az SZL szakrendszert, és kevesebben használják az ASP szakrendszert. Az ASP főleg önkormányzatok által használt szakrendszer, azonban korábban láttuk, hogy a közigazgatás szintje és a hatékonyság változása között nincs összefüggés. Érdekes azonban, hogy az 1. táblázat adataival ez az eredmény nincs összhangban. Az EKEIDR és az SZL szakrendszer átlagosan nem kapott rosszabb értékeléseket a programok által elérhető átfutási idő és a hatékonyság tekintetében sem a többi szakrendszerhez képest. Feltehetően nem maga a szakrendszer rossz működése, hanem más körülmények játszanak szerepet a hatékonyság változásában. Ennek feltárása részletesebb, akár interjúk kutatást igényelne. Fontos megjegyezni, hogy a válaszadók legalább fele legalább öt szakrendszert alkalmaz együttesen, így nehéz a hatékonyságváltozást egy-egy szakrendszerhez kötni.

4. táblázat: Az egyes hatékonyságváltozási csoportok által szignifikánsan eltérő számban alkalmazott szakrendszerek összefoglalója

	Szignifikánsan többen használják	Szignifikánsan kevesebben használják
Hatékonyabbá válók csoportja	Az ASP „szakrendszercsalád” öt tagja, IKIR	EKEIDR, SZL
Stagnáló hatékonyságúak csoportja	EKEIDR, SZL	ASP Önkormányzati adattár, ASP Űrlap, ASP Hagyatéki Leltár
Csökkenő hatékonyságúak csoportja	EKEIDR, SZL	Az ASP „szakrendszercsalád” öt tagja, IKIR, E-Űrlap

Forrás: a szerzők szerkesztése

Hasonlóképpen megnéztük az ügýítýpusok hatását is, amelyet az 5. táblázatban foglaltunk össze. A válaszadók 76%-a egy ügýítýpussal foglalkozik. Bár egy-egy ügýítýpussal való foglalkozás is meglehetősen bonyolult lehet, mégis azt mondhatjuk, hogy ők specialisták társaikhoz képest. A válaszadók 9%-a pedig három vagy több ügýítýpussal foglalkozó generalista. Nehéz trendet megállapítani. Lakosságiügýfél-szempontról talán érdemes kiemelni, hogy a kormányablak- (KAB-) ügýintézésel foglalkozók nagyobb arányban vannak a hatékonyabbá válók csoportjában, azaz a nagyszámú KAB-ügýfél hasznóélvezője az elmúlt évek fejlesztéseinek.

5. táblázat: Ügýítýpusok eltérése az egyes hatékonyságváltozási csoportokban

	Szignifikánsan többen dolgoznak ezekkel az ügýítýpusokkal	Szignifikánsan kevesebben dolgoznak ezekkel az ügýítýpusokkal
Hatékonyabbá válók csoportja (1)	Élelmiszer-biztonsági ügýintézés, gazdasági ügyek, kormányablak-ügýintézés	Gyámügyi ügýintézés, hatósági ellenőrzés
Stagnáló hatékonyságúak csoportja (2)	Egészségbiztosítási ügýintézés, hatósági ellenőrzés	Földhivatali ügýintézés, élelmiszer-biztonsági ügýintézés, igazságügy
Csökkenő hatékonyságúak csoportja (3)	Gyámügyi ügýintézés, nyugdíjbiztosítási ügýintézés, földhivatali ügýintézés, építési ügyek intézése	Szociális ellátási ügyek, gazdasági ügyek

Forrás: a szerzők szerkesztése

A hatékonyság változásának következményei

A felmért változók közül választottunk ki következmény típusú tématerületeket, amelyeket a hatékonyság változásának következményeként lehet értelmezni, és tulajdonképpen az egész kutatás jelentőségét megindokolják. Két csoportra lehet osztani a következményeket: ügýintézők munkahelyi tényezői, valamint ügýféltényezők (például elégedettség). A továbbiakban ezeket vizsgáltuk.

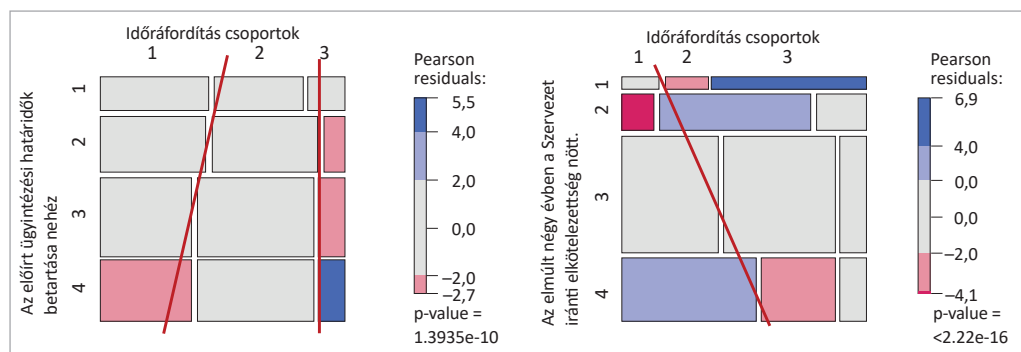
Az ügyintézők munkahelyi tényezőinek összefüggései a hatékonyságváltozással

Az ügyintézők munkahelyi tényezői kapcsán mértük a tisztviselők elkötelezettségét, hogy munkahelyükön jól érzik-e magukat, illetve a határidők betarthatóságát. E három változóra adott válaszok összefüggését néztük meg a hatékonyság változásával. A kapott eredmények közül kettő szerepel az 5. ábrán.

Akik úgy érzik, hogy a határidők betartása nem nehéz (1-es, 2-es értékelés a négyes skálán), szignifikánsan nagyobb valószínűséggel tartoznak abba a csoportba, amelynek az időráfordítása csökkent, azaz hatékonyabbá vált. Másik oldalról nézve szignifikáns összefüggés van a határidők nehéz betartása (4-es válasz) és a hatékonytalanabbá válás között.

Igen erős összefüggést tártunk fel a munkahelyi elkötelezettség és a hatékonyság között, amelyet az 5. ábra jobb oldali része mutat. Mivel az elkötelezettség, a lojalitás igen komplex jelenség, ezért mindössze az összefüggést szeretnénk felmutatni, és nem ok-okozati viszonyt kijelenteni. Mindenesetre érdekesnek tartjuk, hogy azok, akik elkötelezettsége növekedett az elmúlt négy évben, szignifikánsan nagyobb valószínűséggel tartoznak a hatékonyabbá váló csoportba, mint a kevésbé lojálisak.

A munkahelyi jó érzés e két tényezőnél kisebb mértékű összefüggést mutat, bár szignifikáns. Azok, akik hatékonyabbak, nagyobb valószínűséggel jól érzik magukat munkahelyükön, míg akik hatékonysága csökkent, nem érzik jól magukat munkahelyükön.



5. ábra: Az ügyintézési határidők betarthatóságának nehézsége és a szervezet iránti lojalitás percepciójának összefüggései a munkaszakaszok időráfordításának változásával

Megjegyzések: az y tengelyen 1 – egyáltalán nem értek egyet az állítással; 4 – teljes mértékben egyetértek az állítással.

Forrás: a szerzők szerkesztése

Az ügyfélértékezők összefüggései a hatékonyság változásával

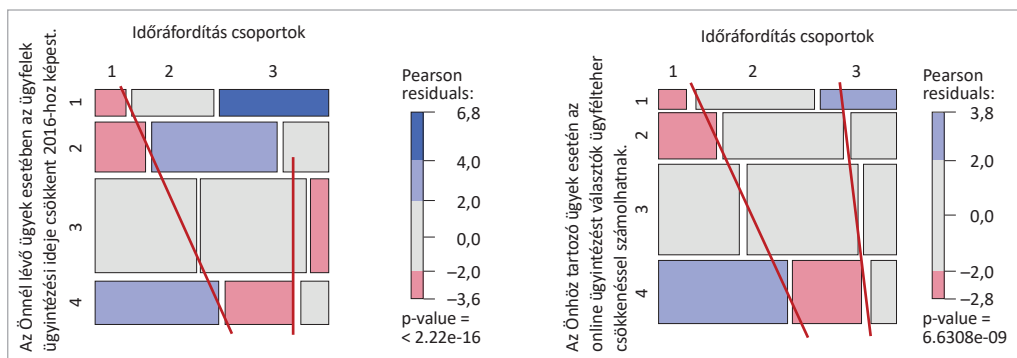
Megkérdeztük az ügyintézővel foglalkozó tisztviselők percepcióját az ügyfélértékezőkkel kapcsolatban is. Mivel ők munkájuk során nagyszámú ügyfélreakcióval találkoznak, ezért az ügyfelek szakértőinek is tekinthetők. Mértük az ügyfél ügyintézésének idejét,

az ügyfél várakozási idejét, az ügyfél teljes ügyintézésének idejét, valamint azt, hogy ha az ügyfél online intézné ügyét, akkor csökkenne-e ügyfélterhe, illetve az ügyfél-elégedettséget. Az ügyintézők a feltett kérdésekre percepciókat tudtak adni az ügyfelekről, de visszajelzésük fontos, főleg mivel az ügyféltényezőket a saját ügyintézői hatékonysággal összefüggésben nézzük.

A 6. ábra két tényezőt mutat a vizsgált öt változó közül. Az ügyfél ügyintézési ideje (5. ábra bal oldali része) azok szerint csökken, akiknek ügyintézéssel kapcsolatos időráfordítása csökkent, azaz hatékonyabbá váltak. Evidensnek tűnik, de jelen fejezetben erre tapasztalati eredmény is van. Azon ügyintézők, akiknek az ügyintézésre való időráfordítása rosszabbá vált, úgy érzékelik, hogy az ügyfél ügyintézési ideje is növekszik. Az igen erős összefüggés miatt látszódik, hogy az ügyintézői munka hatékonysága az ügyfél „hatékonyságára” is kihat, ezért a szolgáltató állam koncepciójának érzékelhetővé válása az ügyintézők munkahatékonyságának fejlesztésével elérhető. Ezzel teljesen azonos összefüggést kaptunk az ügyfél várakozási ideje és az ügyfél kontaktügyintézési ideje tekintetében is.

Hasonlóan, az ügyintézői visszajelzések alapján az jelenthető ki, hogy a hatékonyabbá váló ügyintézők szerint csökkenne az ügyfélterhe, ha az ügyintézés online lenne. A növekvő időráfordítású (csökkenő hatékonyságú) csoportba tartozók szerint nem érhető el ügyfélterhe-csökkenés a digitalizációval. Természetesen a tématerület összefügg az ügyfelek digitális kompetenciáival is, és előfordulhat olyan eset, hogy a csökkenő munkahatékonyságú csoportba tartozók eleve olyan ügyfelekkel találkoznak az általuk intézett ügytípus miatt, akiknek nincs megfelelő kompetenciája az elektronikus ügyintézéshez. Jelen kutatásban nem vizsgáltuk az ügyintézők percepcióit az ügyfelek digitális kompetenciáiról.

Az ügyfél általános elégedettségpercepciója is beleillik ebbe a sorba. Az ügyfél-elégedettséget azok értékelik nagy mértékűre, akiknek a saját munkahatékonysága javult. Akiknek a munkahatékonysága csökkent, azok az ügyfél-elégedettség csökkenését is érzékelik.



6. ábra: Az ügyféltényezők és az ügyintézők hatékonyságának összefüggései

Megjegyzések: az y tengelyen 1 _ egyáltalán nem értek egyet az állítással; 4 – teljes mértékben egyetértek az állítással.

Forrás: a szerzők szerkesztése

Összefoglalás

Empirikus úton bizonyítottuk, hogy a digitalizáció növelni tudja az ügyintézés hatékonyságát, de más feltételeknek is teljesülnie kell. A digitalizáció mellett az egyéb munkafolyamatoknak is jól kell működnie, amelyek már vezetési, munkaszervezési, jogszabályalkotási és alkalmazási tényezői az ügyintézésnek. Eredményeinkből az következik, hogy nem elegendő pusztán a szakrendszerek fejlesztése, bár ez alapfeltétel a hatékonyabbá váláshoz, hanem a munkavégzés teljes folyamatát szükséges fejleszteni, beleértve az ügyekhez és az azok intézéséhez kapcsolódó jogi szabályozási környezetet is.

Adatbányászati módszerekkel azt mutattuk ki, hogy akiknek a hatékonysága növekedett, azok esetén a jogszabályváltozások is támogatták a hatékonyabbá válást. Akik esetén pedig az ügyintézési munkafolyamatok időráfordítása növekedett, azaz csökkent a hatékonyságuk, azok jelenlegi jogszabályi környezetüket nem tartják megfelelőnek. A csökkenő hatékonyság nagymértékben összefügg a munkához szükséges adatbázisokhoz való hozzáférések hiányával is.

A hatékonyság növekedésének eléréséhez alapvető fontosságú a munka során alkalmazott informatikai rendszerek felhasználóbarátsága. Az ügyintézők, akik napi szinten alkalmaznak egy-egy szakrendszert, a rendszerek szakértőinek is tekinthetők. Eredményeinkből következik, hogy a fejlesztések ügyintézők általi tesztelése elengedhetetlen, mivel közvetlen befolyása van a felhasználók munkájára. Nincs tudomásunk arról, hogy a szakrendszerek implementációs szakaszában közzététel előtt szervezett tesztelés zajlana az ügyintézők körében. Helpdeskfelület, hibabejelentés működik, azonban javasolt időt szakítani a szoftverek implementációs lépésénél a felhasználóbarátság mérésére a leendő felhasználók körében.

Mindezeket a javaslatokat annak fényében tettük, hogy tapasztalati úton kapott eredményeinkből kiolvasható, hogy a közigazgatási ügyintézők munkahatékonysága közvetlenül hat az ügyfelek elégedettségére, ügyintézési idejének rövidülésére, így a szolgáltató állam koncepciójának érzékelhetőségére.

Felhasznált irodalom

- AGRAWAL, Rakesh – SRIKANT, Ramakrishnan (1994): Fast Algorithms for Mining Association Rules. In *Proceedings of the 20th International Conference Very Large Data Bases*. [H. n.]: [k. n.]. 487–499.
- ARRIETA, Alejandro Barredo et al. (2020): Explainable Artificial Intelligence (XAI): Concepts, Taxonomies, Opportunities and Challenges toward Responsible AI. *Information Fusion*, 58, 82–115. Online: <https://doi.org/10.1016/j.inffus.2019.12.012>
- BREIMAN, Leo (2001): Random Forests. *Machine Learning*, 45(1), 5–32. Online: <https://doi.org/10.1023/A:1010933404324>
- BUDAI Balázs – GERENCSÉR Balázs Szabolcs – VESZPRÉMI Bernadett (2018): *A digitális kor közigazgatási specifikumai*. Budapest: Dialóg Campus.

- KAGERMANN, Henning – WAHLSTER, Wolfgang – HELBIG, Johannes szerk. (2013): *Deutschlands Zukunft als Produktionsstandort sichern – Umsetzungsempfehlungen für das Zukunftsprojekt Industrie 4.0*. Frankfurt/Main: Abschlussbericht des Arbeitskreises Industrie.
- HAHLER, Michael – GRÜN, Bettina – HORNIK, Kurt (2007): Introduction to arules – Mining Association Rules and Frequent Item Sets. *SIGKDD Explor*, 2(4), 1–28.
- LINZER, Drew A. – LEWIS, Jeffrey B. (2011): poLCA: an R Package for Polytomous Variable Latent Class Analysis. *Journal of Statistical Software*, 42(10), 1–29. Online: www.jstatsoft.org/v42/i10
- MCCUTCHEON, Allan L. – HAGENAARS, Jaques A. (1997): Simultaneous Latent Class Models for Comparative Social Research. In LANGEHEINE, Rolf – ROST, Jürgen (szerk.): *Applications of Latent Trait and Latent Class Models*. New York: Waxmann, 266–277.
- MCMANUS, Sally et al. (2014): *Wellbeing in Wales Secondary analysis of the National Survey for Wales 2012-13*. Online: <https://doi.org/10.13140/2.1.1825.6645>
- Miniszterelnökség (2015): *Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*.
- MOLNAR, Christopher – CASALICCHIO, Giuseppe – BISCHL, Bernd (2020): Interpretable Machine Learning – A Brief History, State-of-the-Art and Challenges. In KOPRINSKA, Irena et al. (szerk.): *ECML PKDD 2020 Workshops*. Ghent: [k. n.]. 417–431. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-65965-3_28
- VERMUNT, Jeroen K. – MAGIDSON, Jay (2002): Latent Class Cluster Analysis. In HAGENAARS, Jacques A. – MCCUTCHEON, Allan L. (szerk.): *Applied Latent Class Analysis*. New York: Cambridge University Press, 89–106.

VIII. A magyar közigazgatás-fejlesztés nemzetközi összehasonlítása

(Bojtor András – Bozsó Gábor)

Bevezetés

Globalizált világunkat nemcsak a kereskedelmi kapcsolatok volumenének növekedése, a nemzetközi értékláncok kiépülése és az információ – korábban nem látott mértékű és gyorsaságú – áramlása jellemzi, hanem azon felerősödött igények is, amelyek az állami szerepvállalások nemzetközi összehasonlítására vonatkoznak. Az államok ugyanakkor jelentős heterogenitást mutatnak. A fejlett európai országokat vizsgálva is négy különböző országcsoportot különböztethetünk meg:¹

- kontinentális/bismarcki;
- déli államok;
- univerzális/skandináv;
- liberális/angolszász.

Az európai országok állami működését vizsgálva fontos kitétel, hogy az úgynevezett „jóléti állam” európai értékrendszerét tekintjük mérvadónak.² Az egyes országok nemcsak az állami szektor kiterjedésében, a nyújtott közszolgáltatások mértékében, hanem közigazgatásukban is eltérést mutatnak. Az eltérések visszavezethetők az eltérő történelmi hagyományokra, a kulturális különbségekre, a gazdasági és állampolgári elvárások országonkénti eltéréseire. Átalakításuk folyamatos, a társadalmi jólét növelésére az igény konstans. Az egyes országokban működő bürokráciák jelentős mértékben hozzá tudnak járulni az ország gazdasági gyarapodásához, de éppen a lemaradásához is.³ Az információ gyors áramlását a médiumok, az infokommunikációs technológiák elterjedése biztosítja világunkban, ugyanakkor a sajtóorgánumok gyakran csak az elkészített nemzetközi összehasonlítások eredményeit, az országok rangsorbeli helyezését mutatják be, általában hangsúlyozva az olvasóközönség országának kedvező vagy éppen kedvezőtlen eredményét. A nemzetközi összehasonlítások, rangsorok módszertani sajátosságai ugyanakkor csak hosszabb utánajárással ismerhetők meg, gyakran elnagyolt összefoglalókat tartalmaznak, ha egyáltalán elérhetők. Ez egyáltalán nem segíti elő transzparens működésüket. Az aprónak tűnő módszertani változások alapjaikban rajzolhatják át az egyes összehasonlítások eredményeit. Természetes igénye az állam vezetőinek és állampolgárainak, hogy visszajelzést kapjanak arról, hogy a többi országhoz képest hogyan „mértettetik” meg a teljesítményük. Kézenfekvő eszköznek tűnnek ehhez a nemzetközi rangsorok

¹ MURAKÖZY 2012.

² McNICOLL 1997.

³ BOJTOR 2019.

és összehasonlítások. Az elmúlt időszakban is számos nemzetközi mérőrendszer jelent meg, alakult át vagy éppen szűnt meg. Több kezdeményezés indult, hogy ezeket áttekintse s elemzés alá vegye, például a Digitális Jólét Program keretében a *Mérők mérője* projekt első körében 61 szervezet 93 mérőrendszerét vizsgálták.⁴

Az egyes mérőrendszerek alkalmazásakor nem hagyható számításon kívül, hogy „a mérés és a megfigyelés mindig valamilyen elméletet tételez fel a háttérben. A megfigyelés eredménye, illetve a mért érték csak ezen elmélet alapján értelmezhető”.⁵ A nemzetközi rangsorok esetében gyakran találkozhat azzal a figyelmes olvasó, hogy más szervezetek adatforrásain alapszanak az összehasonlítások. A fejezet keretében a nemzetközi összehasonlítások felhasználásainak sajátosságait mutatjuk be, felhívva a figyelmet az esetleges buktatókra, módszertani kérdőjelekre, tesszük ezt a magyar közigazgatás-fejlesztés digitalizációjának nemzetközi összehasonlítására alapozva, az elmúlt közösségi fejlesztési ciklus eredményeire fókuszálva. Az Európai Unió 2013–2020-as keret költségvetéséhez kapcsolódóan tovább folytatódott a magyar közigazgatás átalakítása, a Magyar-y-programokon alapuló⁶ fejlesztése, aminek kiemelt prioritását mutatta, hogy külön operatív program foglalkozott vele. A Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program⁷ keretében 935 millió eurót szándékoztak elkölteni Magyarország felzárkóztatásának céljából. Az aktuális fejlesztési ciklusban további fejlesztések várhatók a közigazgatásban. A kiépült infokommunikációs infrastruktúra biztosítja a lehetőségeket a digitális szolgáltatások jövőbeli fejlesztéséhez, összhangban az Európai Unió fejlesztési céljaival, figyelembe véve a korábbi fejezetben ismertetett megatrendeket, illetve a magyar stratégiai célkitűzéseket. Napjaink közigazgatásainak átszabásakor jól azonosíthatók a digitális megoldások irányába való elmozdulások, amelyek egyszerre szolgálják az erőforrások hatékonyabb felhasználását, illetve az ügyfélközpontúság erősítését. E tényezők markáns megjelenése megfigyelhető a közigazgatást érintő nemzetközi indikátorok esetében. A 2020 júniusában megjelent nemzeti digitalizációs stratégia⁸ esetében a digitális gazdaság és társadalom indikátorrendszerének indikátorai testesítik meg a célértékeket. Mielőtt áttekintenénk a magyar közigazgatás-fejlesztést (is) meghatározó indikátorokat, a módszertani sajátosságokat mutatjuk be röviden.

Módszertani sajátosságok

Alapvető nehézsége a közigazgatások empirikus alapokon nyugvó nemzetközi összehasonlításának, hogy korlátozott a száma az elérhető, összehasonlítani kívánt, mindegyik országban fellelhető, azonos módszertannal előállított indikátoroknak. A megfelelő indikátorok kidolgozása idő- és erőforrás-igényes folyamat, amelyet alapos módszertani fejlesztésnek kell megelőznie. Az indikátor rendszeres, azonos módszertan szerinti időközönkénti

⁴ Digitális Jólét Program (2021): *Mérők mérője 1. kötet (kataszter)*.

⁵ HARCSA 2011.

⁶ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011; Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012.

⁷ Miniszterelnökség 2015a.

⁸ Innovációs és Technológiai Minisztérium – Belügyminisztérium 2020.

(évenkénti vagy kétévenkénti) előállítását szintén jelentős forrásokat feltételez. A nemzeti sajátosságok figyelembevétele korlátozottan valósítható meg, sőt jelentősen ronthatná „semleges megítélésüket”, „objektivitásukat”. Gyakran leegyszerűsítik a komplex problémákat, s megalapozatlan normatív ítélettel rendelkeznek.⁹ A kapcsolódó módszertani összefoglalók számos esetben korlátozottan transzparensnek.¹⁰ Az indikátorok alapjául szolgáló adatfelvételek módja, kérdőívek esetében a kérdőív kérdései, a lekérdezések időpontja, a lekérdezők kiválasztásának folyamata szintén releváns információkat jelenthet az indikátorok megalapozott felhasználásához. A kormányzáshoz szűken kapcsolódóan is több mint 93 összehasonlító indikátorrendszer létezik,¹¹ nem beszélve a további gazdasági, társadalmi és környezeti indikátorokról. Az indikátorok a területi kiterjedés (települési, regionális, állami), a frissítési gyakoriság (évente, két évente, mára már nem frissül) szempontjából jelentős eltéréseket mutatnak. Gyakori buktatója lehet az értelmezésnek, ha az indikátorrendszer egymást követő időszakban való összeállítását során módszertani változtatásokat hajtanak végre. Picinek tűnő változtatások is jelentősen befolyásolhatják az országok közötti rangsorokat, megnehezítve a megalapozott időbeli összehasonlításokat. Ezek gyakran csak a módszertani összefoglaló alapos áttanulmányozása során derülnek ki. Magának a rangsornak a létrehozása nem lehet öncélú, objektív és jól körülhatárolható vizsgálati fókusszal kell rendelkeznie,¹² egy releváns gazdasági, társadalmi vagy környezeti problémakörhöz (együtt vagy külön-külön) is hozzá kell járulnia. Összeállítását során a célközönség (döntéshozók, gyakorló szakemberek, tudományos kutatók stb.) meghatározása erősen növelheti a rangsor hatásosságát, amelyet a jól megválasztott disszemináció tovább erősíthet. Az indikátorok eredményeinek felhasználása során, különösen igaz ez az összetett indikátorok és rangsorok esetében, törekedni kell, hogy ne csak az adott ország elért teljesítménye, rangsorbeli helyezése legyen a fókuszban, hanem figyelmet kell szentelni az okokra, a külső és belső környezetre is. A hosszú távú stratégiák átírását – a rangsorbeli helyezések végett – csak különösen indokolt esetben érdemes végrehajtani.¹³ Optimális helyzetben, a szakpolitika folyamatában a probléma feltárása során beleütközünk annak nemzetközi aspektusaiba, s a célok célértékeinek kijelölésekor, mérlegelve a nemzetközi indikátorok használatának és megbízhatóságának megalapozottságát, beépítjük azokat. A rangsorok adatainak származása jelentős heterogenitást mutathat, illetve előfordul, hogy a rangsor megjelenése előtt több évvel rögzítették azokat. A hagyományos statisztikai adatgyűjtés mellett napjainkra elkezdett terjedni a *big data* alapú, folyamatosan áramló adatfolyamok felhasználása is, ami kihívás elé állítja a hivatalos statisztikát.¹⁴ A statisztikai megfigyelések és a gazdasági, társadalmi jelenségek között az indikátorok a közvetítők, amelyeket a felhasználók igényei szerint indikátorrendszerekbe lehet szervezni. Az indikátorok, mivel meghatározott célokhoz kapcsolódnak, normatív jellegűek, ugyanakkor relevánsnak, átláthatónak és transzparensnek is kell lenniük. További fontos jellemzőjük, hogy specifikusak,

⁹ COOLEY 2018.

¹⁰ NÉMETH–VARGHA–PÁLYI 2019; VARGHA–NÉMETH–PÁLYI 2019.

¹¹ ROTBERG 2016.

¹² GIFFINGER–HAINDL–KRAMAR 2010.

¹³ SCHÖNERT 2003.

¹⁴ GICZI–SZÓKE 2017.

mérhetők, elérhetők, megbízhatók és behatárolt időszakra vonatkoznak.¹⁵ A közigazgatás fejlesztésére vonatkozó indikátorok kiválasztása során is szembesülhetünk az indikátorválasztás „hét halálos bűnének” egyes elemeivel:¹⁶

1. A számokba helyezett túl nagy bizodalom.
2. Az indikátoroknak az eredeti célon túli felhasználása.
3. A mérés mögötti jelentés elfelejtése.
4. A normativitás csapdájába való beleesés.
5. Annak figyelmen kívül hagyása, hogy „nem minden számít, amit meg tudok mérni, s nem mindent tudok megmérni, ami számít”.
6. A szimptómák követése az okok helyett.
7. Az okság feltételezése ott, ahol csak korreláció van.

A társadalmi, gazdasági jelenségek mérése számos korlátba és nehézségbe ütközik, amelyet a mérési folyamat egésze során figyelembe kell venni, a tervezéstől az eredmények alapján létrehozott indikátorok interpretációjáig. A tényalapú döntéshozatal és az adatvezérelt menedzsment is akkor tud jól működni, ha megfelelő körülményekkel értékeljük az adatokat, és használjuk fel az ezekből létrehozott információkat.

A magyar közigazgatás-fejlesztés, releváns nemzetközi indikátorok tükrében

A fenti módszertani megfontolások figyelembevételével a magyar közigazgatás-fejlesztés dimenziói a nemzetközi térben való elemzések céljából nem ragadhatók meg egy kiválasztott indikátorrendszerrel. Az ország sajátosságai kidomboríthatók, ha nemzetközi indikátorrendszerek egy-egy területhez kapcsolódó indikátorát vizsgáljuk Magyarországra vonatkoztatva, kiválasztott referenciaországokkal. Hazánk az elmúlt időszakban prioritásként kezelte a digitális megoldások terjesztését és használatát a közigazgatásban, törekedve az ügyfélközpontúság növelésére. Teljesítménye az Európai Unió országai között csak mérsékelten tekinthető az évente összeállított digitális gazdaság- és társadalomindex alapján (amelynek egyes kapcsolódó elemeit a fejezet további részében részletesen vizsgáljuk), további fejlesztéseket kell végrehajtani, hogy meg tudja lovagolni a következő évtized digitális transzformációja által gerjesztett hullámokat. A 2015-ben elfogadott Közigazgatás- és Közigazgatás-fejlesztési Stratégia meghatározása szerint „a közigazgatásra a versenyszféra szereplői mellett, a versenyképesség aktív alapítójaként kell gondolni”.¹⁷ A 2021–2023-as keret költségvetési időszakra vonatkozó közigazgatás-fejlesztési stratégia már kiemelten hivatkozik a nemzetközi indikátorokra,

¹⁵ HAVASI Éva 2007; Az Új-Zélandi Statisztikai Hivatal az indikátorok kiválasztásának kritériumaiként a következő feltételek meglétét vizsgálja: érvényes, érzékeny és specifikus a vizsgált jelenség szempontjából, kutatásokban megalapozott, statisztikailag helytálló, érthető és könnyen interpretálható, ahol szükséges, más indikátorokhoz kapcsolódik, lehetővé teszi a nemzetközi összehasonlítást, diszaggregálható, konzisztens, időszerű, szakpolitikához kapcsolható, kényszerítő erejű és izgalmas. BROWN 2009.

¹⁶ WILLIAMS 2011.

¹⁷ Miniszterelnökség 2015: 15.

sőt a célkitűzések mérése is részben általuk valósul meg. Beépítve az OECD kritikai megállapításait,¹⁸ számos kézzelfogható indikátort jelöltek ki a megvalósítás előrehaladásának követési céljaiból. Közigazgatás-fejlesztéshez kapcsolódó indikátorokat számos nemzetközi szervezet közöl (Európai Bizottság, Világgazdasági Fórum, az Egyesült Nemzetek Szövetségének szakosodott intézményei, Világbank és számos más nemzetközi szervezet is). A fejlesztési programokhoz tartozó indikátorok kiválasztásának első lépése, hogy jól elhatárolhatók legyenek a fejlesztések eredményei, s lehetőség szerint hosszú távú hatásai is. A következő alfejezetekben részletesen bemutatjuk azokat az indikátorokat, amelyekkel megragadhatók az elmúlt időszak magyarországi közigazgatás-fejlesztési projektjeinek aggregált eredményei és hatásai.

Digitális gazdaság- és társadalomindex (DESI)

Az európai digitális egységes piaci stratégiát 2015-ben fogadták el azzal a céllal, hogy a digitális lehetőségek elérhetők legyenek az unió állampolgárai és vállalatai számára, és ezáltal Európa vezető pozíciója erősödjön a digitális gazdaságban. A stratégia megvalósulásának nyomon követésére az Európai Bizottság évente kiadja európai digitális helyzetjelentését, amelynek részeként létrehozta az objektív, kvantitatív adatokra épülő digitális gazdaság- és társadalomindexet (DESI). A DESI kezdetben olyan fejlettséget mérő index volt, amely a kiválasztott 31 indikátort 5 dimenzióba foglalva eltérő súlyszámokkal jellemezte az Európai Unió tagállamait. Az Európai Bizottság 2021-ben mutatta be a *Digitális iránytű: a digitális évtized európai módja*¹⁹ című dokumentumot, amely a következő időszak digitális transzformációjához kapcsolódó európai uniós célkitűzéseket tartalmazta. Ehhez, illetve a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközhöz igazították a DESI 2021-et is, számos módszertani változás bevezetésével: átalakították a bevont indikátorokat, illetve az index dimenzióit is négyre csökkentették.

1. táblázat: A 2021-es és 2020-as digitális gazdaság- és társadalomindex összehasonlítása (a korábbi és mostani tervezési időszakban)

	DESI 2021	DESI 2020
Dimenziók száma	4	5
Dimenziók	1. Humán tőke 2. Internet-hozzáférés 3. A digitális technológiák integráltsága 4. Digitális közszolgáltatások	1. Internet-hozzáférés 2. Humán tőke 3. Az internetes szolgáltatások használata 4. A digitális technológiák integráltsága 5. Digitális közszolgáltatások
Dimenziók súlya	25-25-25-25%	25-25-15-20-15%

¹⁸ OECD 2017.

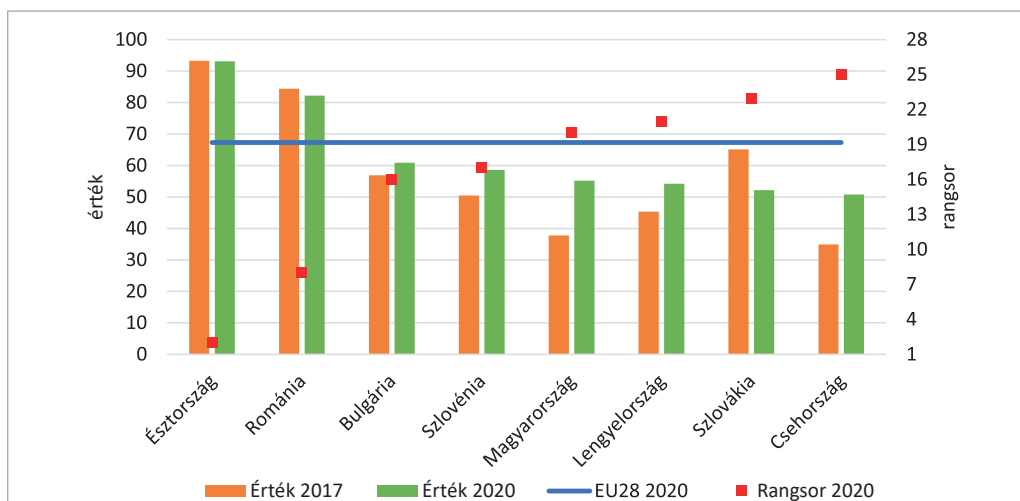
¹⁹ Európai Bizottság 2021b.

	DESI 2021	DESI 2020
A közszolgáltatási dimenzió indikátorai (adatforrások)	4a1. Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználói 4a2. Az űrlapok automatikus kitöltése 4a3. Polgároknak nyújtott digitális közszolgáltatások 4a4. Vállalkozásoknak nyújtott digitális közszolgáltatások 4a5. Nyílt hozzáférésű adatok	5a1. Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználói 5a2. Az űrlapok automatikus kitöltése 5a3. Teljes körű online ügyintézés 5a4. Vállalkozásoknak nyújtott digitális közszolgáltatások 5a5. Nyílt hozzáférésű adatok
Magyarország helye	23	21
Magyarország helye a digitális közszolgáltatások dimenziójában	25	24

Forrás: a szerzők szerkesztése Európai Bizottság 2021a és European Commission 2020 alapján

Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználói

Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználóira utaló mutató azt méri, hogy mennyien nyújtottak be az interneten keresztül bármilyen formanyomtatványt a hatóságoknak a mérést megelőző 12 hónapban a 16–74 év közötti lakosságon belül. Az adatokat az Eurostat gyűjti be a háztartások IKT-felhasználási szokásait felmérő országos, reprezentatív mintán alapuló kérdőív segítségével. A magyar eredmények alacsony bázisról biztató ütemű növekedést mutattak, az elektronikus közigazgatásra vonatkozó, 2018-ban hatályba lépő új szabályozás, valamint a fejlődő szolgáltatások (mint a NAV eSZJA) hatására a növekedés fenntartható lehet a következő években, bár az nem csak a kínálati oldalon múlik. Az elérhető legfrissebb, 2020-as adatokat vizsgálva az látható, hogy Magyarország értéke jelentősen nőtt a bázisévhez képest (1. ábra).

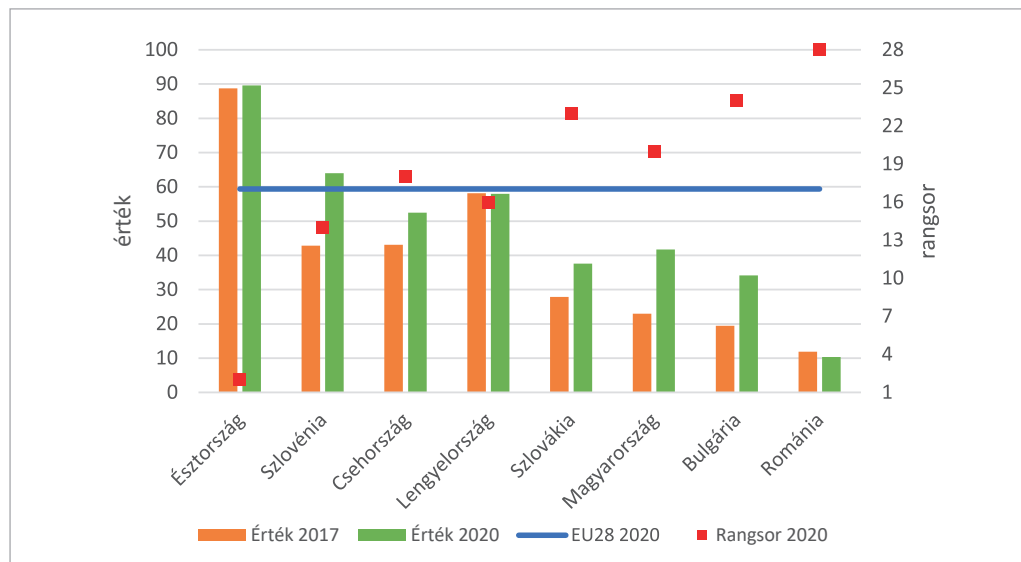


1. ábra: Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználóinak indikátorértékei 2017-ben, 2020-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2020-ban

Forrás: a szerzők szerkesztése a <https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components> adatai alapján

Az űrlapok automatikus kitöltése

Az űrlapok automatikus kitöltése elnevezésű mutató azt méri, hogy az ügyfélnek az e-ügyintézés során, az elektronikus űrlapok kitöltésekor meg kell-e adnia ismét az adatait (például az adószámot), vagy azokat a rendszer automatikusan kitölti, ha az ügyfél már egyszer (például a regisztráció során) megadta őket. E dimenzió indikátora a korábban bemutatott eGovernment Benchmark próbavásárláson alapuló módszertanán alapszik. A jelenleg is zajló, az interoperabilitás magasabb szintjét célzó hazai fejlesztések lezárultával ebben a mutatóban szintén további előrelépés várható (2. ábra).



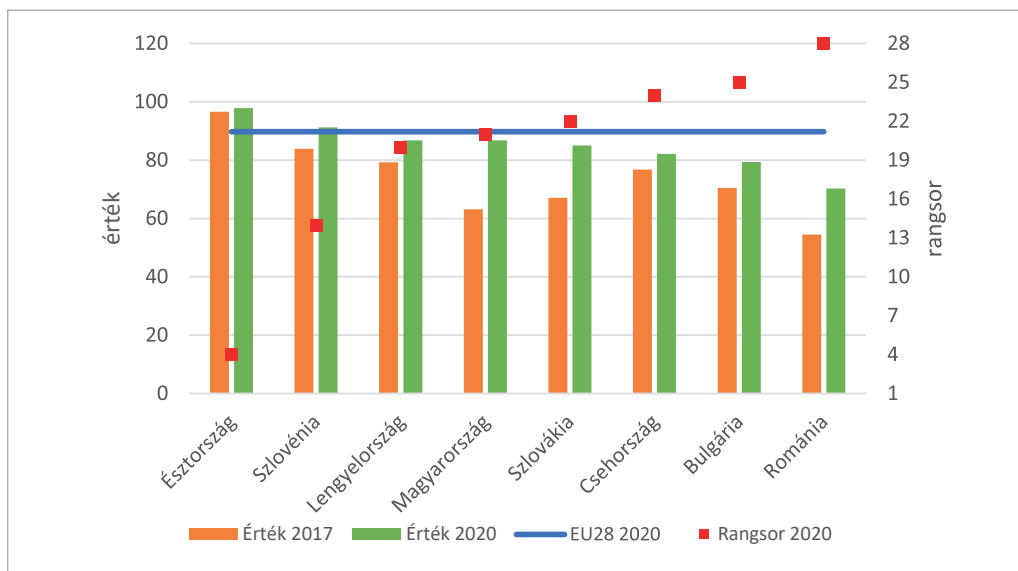
2. ábra: Az űrlapok automatikus kitöltésének mutatóértékei 2017-ben, 2020-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2020-ban

Forrás: a szerzők szerkesztése a <https://digital-agenda-data.eu> adatai alapján

Teljes körű online ügyintézés

A teljes körű online ügyintézés mutatója pontozásos rendszert alkalmazva azt méri, hogy az ügyfél számára elérhető-e minden szükséges információ az adott ügytípus elektronikus intézése során, és az adott ügyintézési cselekmény/lépés intézhető-e online. E dimenzió indikátora is a korábban bemutatott eGovernment Benchmark próbavásárláson alapuló módszertanán alapszik. A teljes körű online ügyintézés az eGovernment Benchmark felhasználó-központú közszolgáltatási indikátorának alindikátora, amely az online elérhetőség (67%) és az online használhatóság (33%) összegzéséből adódik össze. A 2018-ban hatályba lépő új szabályozás ezt a mutatót mindenképpen pozitívan befolyásolja majd a teljes értékelési ciklus befejeztével. A bázisévhez képest a mutató értéke mindegyik vizsgált ország esetében nőtt, Magyarországé a legnagyobb

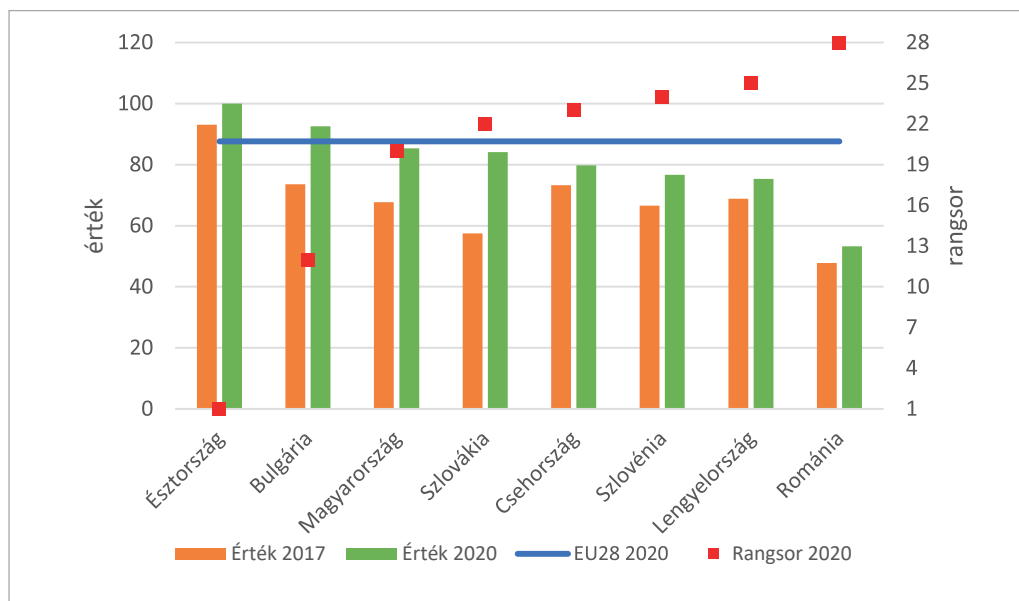
mértékben. A visegrádi országok közül csak Lengyelország teljesít jobban ezen indikátor alapján, amely kedvező elmozdulást mutat a 2019-es értékekhez képest is (3. ábra).



3. ábra: A teljes körű online ügyintézés indikátorának értékei 2017-ben, 2020-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2020-ban

Forrás: a szerzők szerkesztése a <https://digital-agenda-data.eu> adatai alapján

Az e-kormányzati szolgáltatások az üzleti szektor számára elnevezésű mutató információt ad arról, hogy az új vállalkozás indításához és a mindennapi üzleti gyakorlatok végzéséhez szükséges közszolgáltatások mekkora aránya érhető el online mind a hazai, mind a külföldi felhasználók számára. Azon szolgáltatások, amelyek online felületen végezhetők, magasabb pontot kapnak, mint amelyekről csak az információk lelhetők fel a webes felületeken. E dimenzió indikátora a korábban bemutatott eGovernment Benchmark próbavásárlásos módszertanán alapszik, a vállalkozásokat érintő két élethelyzet adataiból áll össze. A 4. ábrán látszik, hogy a cégeknek nyújtott szolgáltatások általában fejlettek (illetve sok esetben a használatuk kötelező), bár a térség országainak pontszáma alacsonyabb, mint az európai átlag. A bázisévhez képest mindegyik országban javulás tapasztalható, Bulgária értéke már meghaladja az EU28 átlagát is. Magyarország értéke jelentősen javult a 2019-eshez képest, megközelíti az EU28 átlagát.

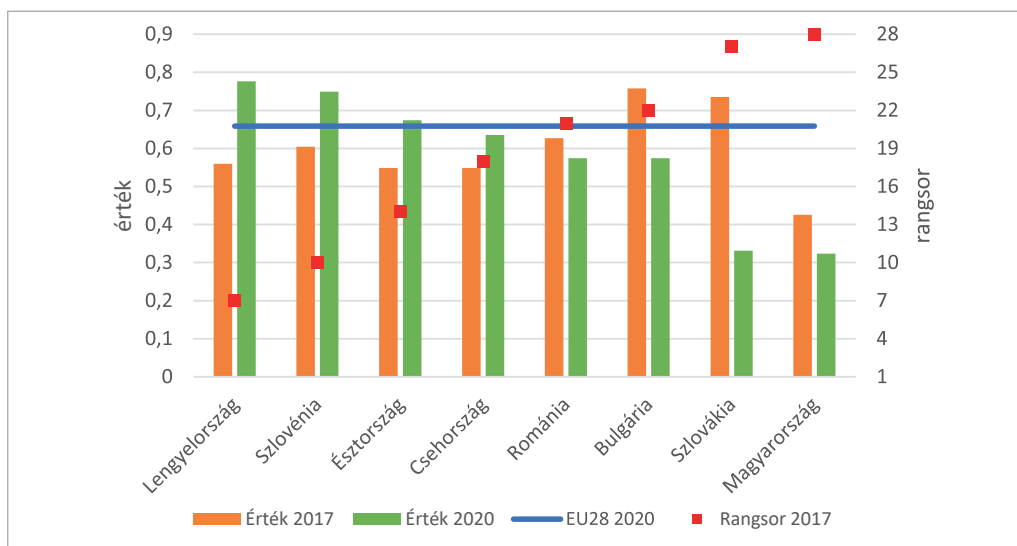


4. ábra: Az e-kormányzati szolgáltatások az üzleti szektor számára megnevezésű mutató értékei 2017-ben, 2020-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2020-ban

Forrás: a szerzők szerkesztése a <https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components/> adatai alapján

Nyílt hozzáférésű adatok

A nyílt hozzáférésű adatok indikátora olyan összetett mutató, amely az országok által alkalmazott, nyílt hozzáférésű adatokat érintő szakpolitikák kidolgozottságát, kiterjedtségét, érettségét jellemzi. Az Európai Adatportál állítja elő, és két fő komponensét lehet megkülönböztetni: a naprakészséget (vizsgálja a szakpolitikák jelenlétét, az adatok felhasználását, illetve gazdasági, társadalmi hatásait is), illetve az érettséget (például az adatok újrafelhasználhatósága és az adatportál használhatósága). Az adatok azt mutatják, hogy a szűken vett közigazgatási fejlesztések mellett az adatpolitikára érdemes kiemelt figyelmet fordítani. Magyarország értéke jelentősen visszaesett a bázisévhez képest. Az Európai Unió tagállamai között a legrosszabb. Ezen időszak alatt a legnagyobb mértékű fejlődés Lengyelországban figyelhető meg, amelynek értéke már meghaladja az EU28 átlagát. A bázisévhez viszonyítva a vizsgált országok némelyikének értéke javult, míg másoknál csökkenés figyelhető meg (5. ábra).



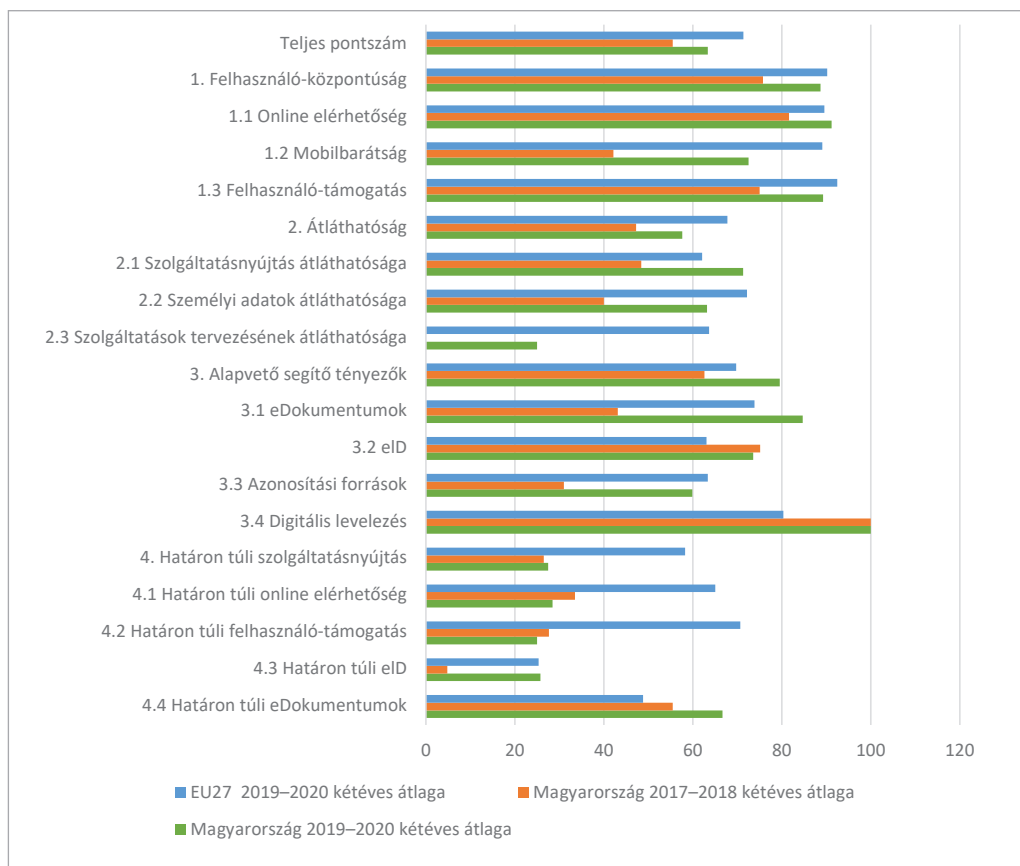
5. ábra: A nyílt hozzáférésű adatok indikátorának értékei 2017-ben, 2020-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2020-ban

Forrás: a szerzők szerkesztése a [https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components#chart={\"indicator\":\"desi_5a5_opendata\",\"breakdown-group\":\"total\",\"unit-measure\":\"od_score\",\"time-period\":\"2020\"\"}](https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components#chart={\) adatai alapján

E-kormányzati referenciaértékek (eGovernment Benchmark)

Az Európai Bizottság több mint 15 éve végez felméréseket a tagállamok elektronikus közigazgatási szolgáltatásairól és azok minőségéről, a különböző szolgáltatások online elérhetőségéről, az elérhető szolgáltatások érettségi szintjéről és használhatóságáról. A felmérés célja, hogy visszacsatolást adjon a felmért országok számára közigazgatásuk fejlettségéről, fejlődésük előrehaladásáról. A mérőrendszer módszertana folyamatosan változik, az utolsó jelentős módosítást 2012-ben hajtották végre, amelyet 2016-ban az aktuális igények szerint finomhangoltak. Nyolc jelentős életeseményt (cégindítás, tanulás, munkaügyek, családi ügyek [2016-tól jelenik meg], cég működtetése, költözés, személygépkocsival kapcsolatos ügyek, kis értékű követelések eljárásának indítása) különböztet meg, amelynek mérését a próbavásárlási technikával (*mystery shopping*), országonként két fő részvételével hajtják végre. Az első négy életesemény mérésére a páros években kerül sor, míg a másik négyére a páratlan években. A felmérésekhez kapcsolódó eredmények egy része szolgáltatja az adatokat a következő szakaszban bemutatandó DESI negyedik dimenziójának bizonyos mutatóihoz is (6. ábra).²⁰

²⁰ Fontos megjegyezni, hogy az adott év felmérésének eredményei az egy évvel későbbi kiadvány adataiban jelennek meg.

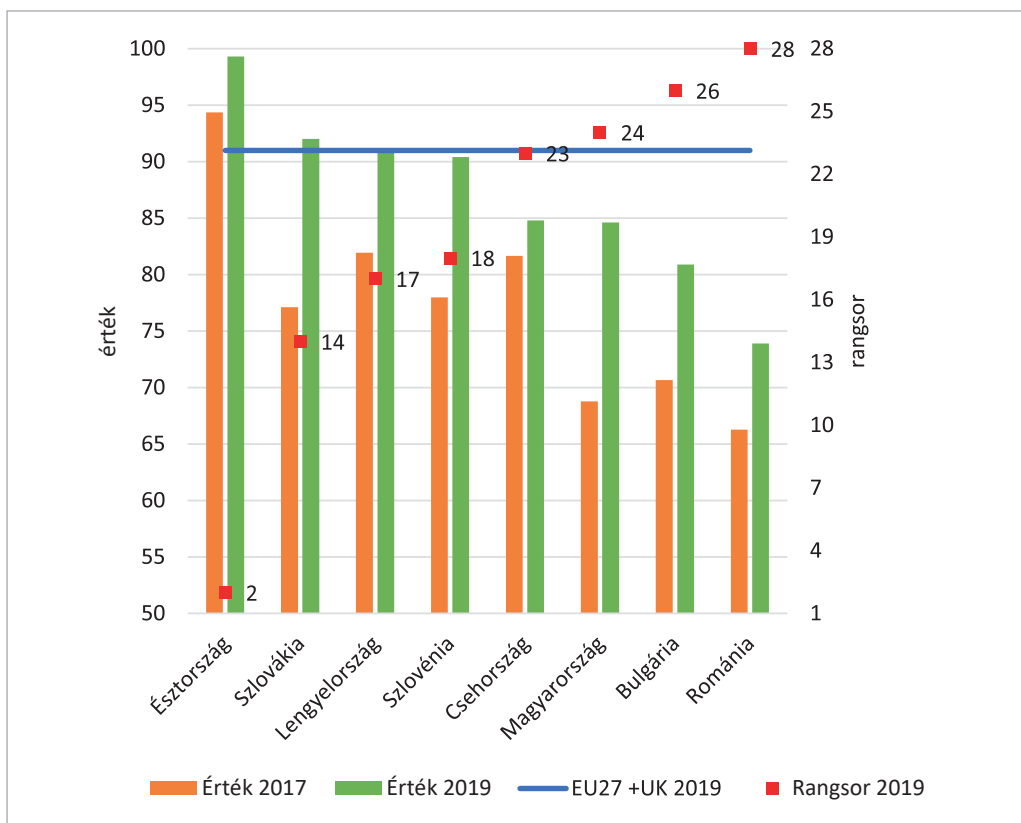


6. ábra: Magyarország és az Európai Unió 27 tagállamának átlagos teljesítménye az e-kormányzati referenciaértékek tekintetében 2017–2018 és 2019–2020 átlagában

Forrás: a szerzők szerkesztése az e-kormányzati referenciaértékek adatbázisa alapján

Felhasználó-központú közigazgatás

A felhasználó-központú közigazgatási mutató hivatott mérni az e-szolgáltatások online elérhetőségét (azaz elérhető-e az adott élethelyzethez kapcsolódó szolgáltatások elektronikus úton) és használhatóságát (vagyis milyen felhasználói élményt nyújtanak), illetve 2016-tól ezen szolgáltatások mobil eszközökön való használhatóságát (szoftverrel történő értékelés alapján). A 7. ábrán látható, hogy hazánk értékei a 2016-os és a 2018-as felmérés eredményei alapján jelentősen javultak. A bázisévhez képest mindegyik vizsgált ország esetében nőtt a felhasználó-központú közigazgatás mutatójának értéke.

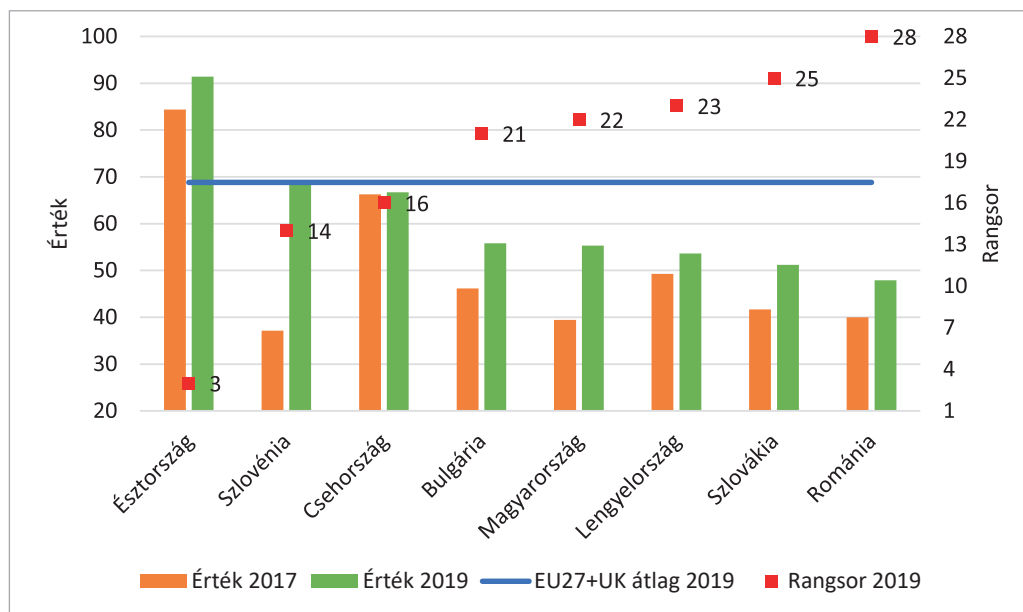


7. ábra: A felhasználó-központú közigazgatás indikátorának értéke 2017-ben, 2019-ben, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2019-ben

Forrás: a szerzők szerkesztése a https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=69465 adatai alapján

Átlátható közigazgatás

Az átlátható közigazgatás mutatója a közigazgatás szervezeti felépítésének, folyamatainak és a nyújtott szolgáltatások, valamint a személyes adatok kezelésének nyomon követhetőségét, átláthatóságát méri. A 8. ábrán látható, hogy hazánk ebben a fő mutatóban jelentős növekedést ért el az időszakban. Ennek valószínű oka az integrált kormányhivatali rendszer kialakítása, az ezáltal az ügyfelek számára könnyebben áttekinthető hivatali struktúra. A bázisévhez képest a mutató értéke mindegyik vizsgált ország esetében javult, a magyar érték több mint kétszeresére nőtt.

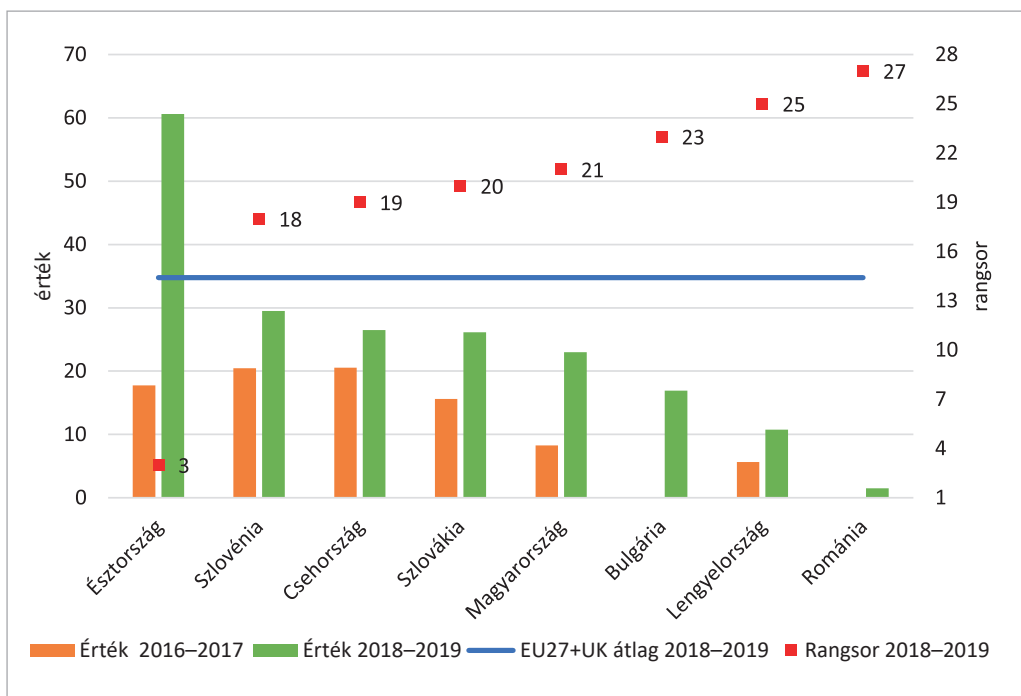


8. ábra: Az átlátható közigazgatás indikátorának értékei 2017-ben, 2019-ben, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2019-ben

Forrás: a szerzők szerkesztése a https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=69465 adatai alapján

Határon átnyúló szolgáltatások

A határon átnyúló szolgáltatások mutatója az állampolgárok és a vállalkozások által külföldön igénybe vehető elektronikus szolgáltatások mérőszáma. Mivel az életesemények adatai 2016-ból és 2017-ből származnak, így két év átlageredményeit vettük figyelembe. A vizsgált adathalmazban nem szerepelt olyan mutató, amely egy értékkel ragadta volna meg a határon átnyúló szolgáltatások minőségét egy országban, ezért az NKE szakértői a könnyebb összehasonlíthatóság kedvéért átfogó indikátort alkottak meg a négy kapcsolódó mutató értékeinek átlagolásával. Első körben annak a két mérőszámnak az átlagát határoztuk meg, amely az eDokumentumok szolgáltatás határon átnyúló használhatóságát értékeli az egyes országok állampolgárainak körében, illetve üzleti szektorában. Majd az eID szolgáltatás két hasonló mérőszámát (az állampolgárok körében, illetve az üzleti szektorban) átlagoltuk. Ezután a két átlag átlagát számítottuk ki, ez szolgált alapul a rangsor felállításához. Összességében igaz, hogy a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás a legkevésbé fejlett része a tagállamok e-közigazgatásának, ami tükröződik a 9. ábrán látható értékekben is. Mivel az európai szakpolitikák egyre hangsúlyosabbá teszik a területet, mindenképpen érdemes a közigazgatás fejlesztése során ezt a prioritást is szem előtt tartani. Magyarország értékei jelentősen javultak a vizsgált időszakban.



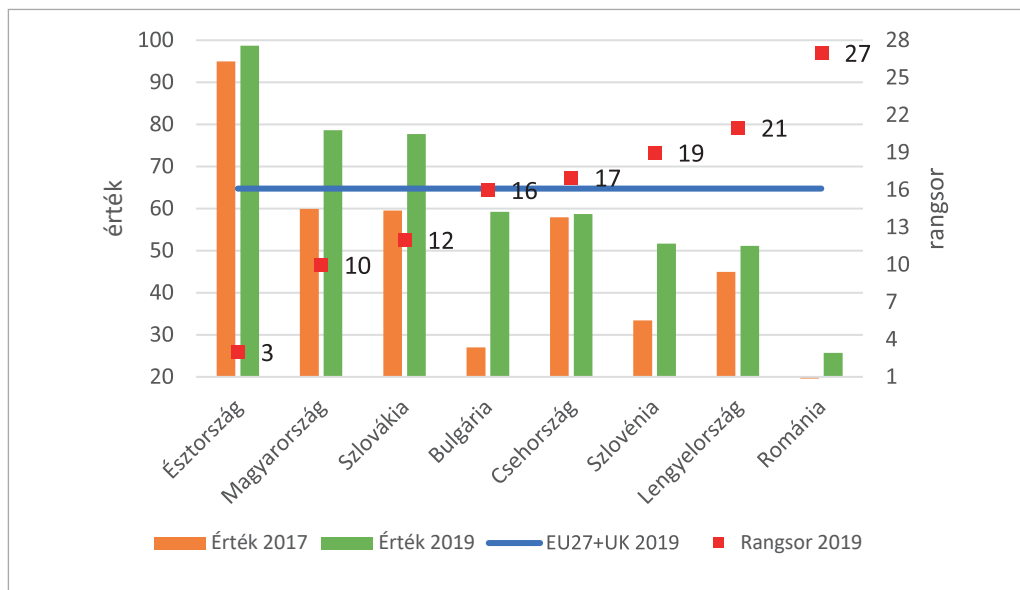
9. ábra: A határon átnyúló szolgáltatások indikátora értékeinek átlaga 2016–2017-ben és 2018–2019-ben és a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2018–2019-ben

Megjegyzés: Bulgária és Románia esetében nem állt rendelkezésre felhasználható adat 2016–2017-ből.

Forrás: a szerzők szerkesztése a https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=69465 adatai alapján

Kulcstényezők

A kulcstényezők mutatója azokat az alapfeltételeket vizsgálja, amelyek elengedhetetlenek az elektronikus szolgáltatások nyújtásához. A jelenlegi értékelési rendszer négy ilyen tényező vizsgálatán alapul. Ezek: eID (az elektronikus azonosítás lehetősége), eDokumentumok (dokumentumok elektronikus beadásának lehetősége), az adatnyilvántartások automatikus elérése és digitális posta/tárhely. A részletes adatokat áttekintve az látszik, hogy leginkább ez utóbbi tényező fejlettségének köszönhető a magyar eredmény 10. ábrán is látható jelentős javulása. A jelenleg is zajló fejlesztések ezekre a kulcsfontosságú, de beágyazottságuk miatt komplex módon fejleszthető területekre is befolyással lesznek a jövőben.



10. ábra: A kulcstényezők indikátorának értékei 2017-ben, 2019-ben, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2019-ben

Forrás: a szerzők szerkesztése a https://ec.europa.eu/newsroom/dac/document.cfm?doc_id=69465 adatai alapján

Doing Business²¹

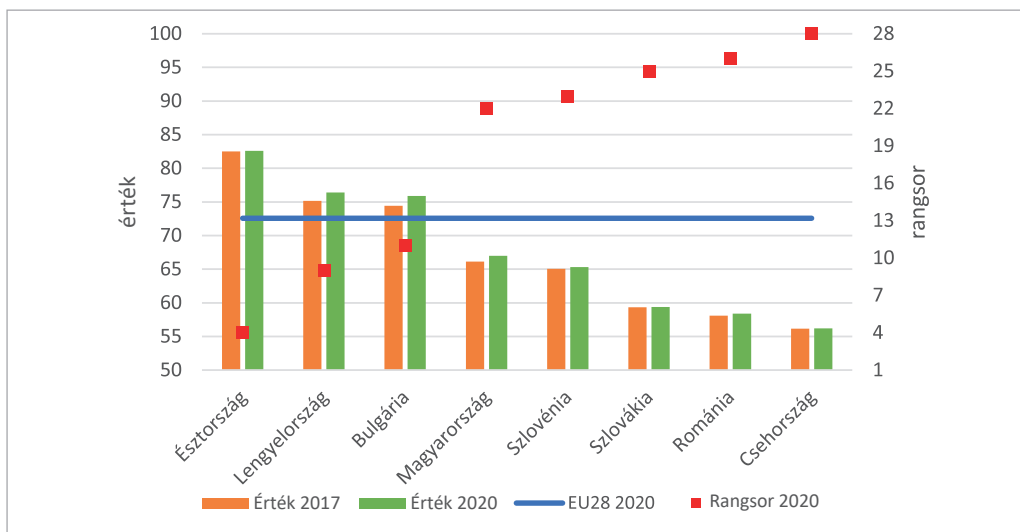
A Világbank 2003 óta évente teszi közzé az „Ease of Doing Business” rangsorát, amelyben az üzleti környezet szabályozási jellemzőit vizsgálja országonként azzal a céllal, hogy az országokat reformokra ösztönözze, és irányt is szabjon nekik. A legfrissebb, 2019 októberében megjelent kiadványban, a *Doing Business 2020*-ban a szakértők 190 ország teljesítményét 11 területen vizsgálják, esettanulmányok felhasználásával, amelyek szerint az alábbi két indikátor tekinthető relevánsnak:

- Az építési engedélyek ügyintézése;
- Ingatlan nyilvántartásba vétele.

²¹ A Doing Business jelentés összeállítását 2021 szeptemberében megszüntették, mivel a lefolytatott belső vizsgálatok adatokhoz és módszertani változásokhoz kapcsolódó szabálytalanságokat tártak fel, ami mellett felmerültek etikai problémák is. Egyes módszertani változások adott országok kedvezőbb értékeinek érdekében történhettek. The Economist 2021. A Világbank korábbi vezető közgazdásza, Paul Romer már 2018-ban jelezte, hogy Chile érdekében módszertani változtatásokat hajtottak végre a versenyképességi index összeállításakor. ZUMBRUN–TALLEY 2018. Jelenleg is zajlik az üzletet támogató környezet (*Business Enabling Environment, BEE*) konzultációja, amely új megközelítésmódot alkalmaz az üzleti és befektetési környezet nemzetközi összehasonlítására.

Az építési engedélyek ügyintézése

Az építési engedélyek ügyintézésének mutatója rögzíti azokat az eljárásokat, időigényt és költséget, amely egy kis- és középvállalatnak egy kereskedelmi raktárépület megépítéséhez, valamint a víz- és csatornahálózatra történő rácsatlakozásához előírt engedélyek beszerzéséhez szükséges. Feltételezi, hogy a raktárépület elővárosi részben található, és nem veszélyes anyagok tárolására szolgál. Az alindex része egy kvalitatív, minőségellenőrzési mutató is. A bázisévhez képest mindegyik, vizsgálatba bevont ország esetében emelkedett a mutató értéke, ugyanakkor Magyarországé elmarad az EU28 átlagától (11. ábra).

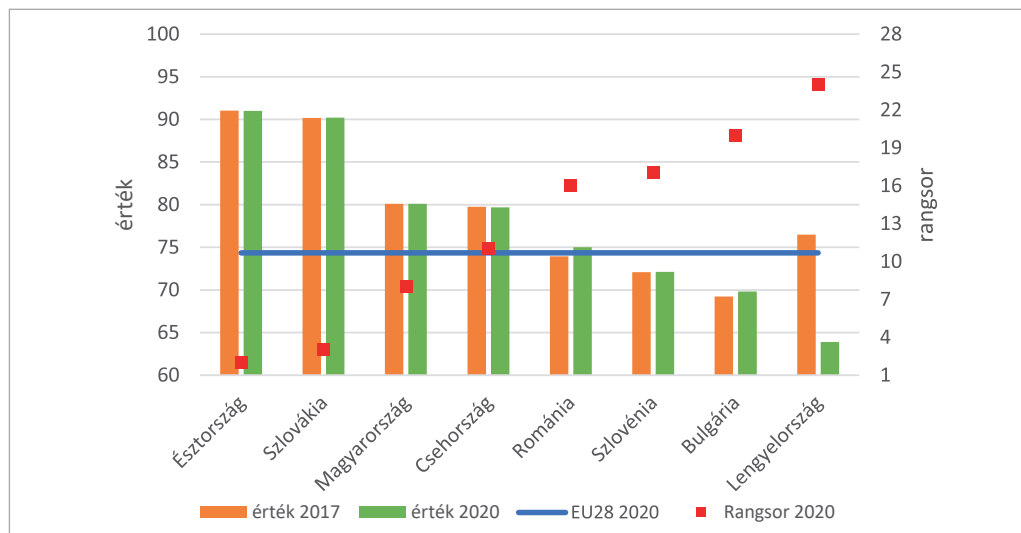


11. ábra: Az építési engedélyek ügyintézése indikátorának értékei 2017-ben és 2020-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2020-ban

Forrás: a szerzők szerkesztése a www.doingbusiness.org adatai alapján

Az ingatlan nyilvántartásba vétele

Az ingatlan nyilvántartásba vételének mutatója rögzíti az eljárások teljes sorozatát, amelyek ahhoz szükségesek, hogy egy vállalkozás megvásároljon egy ingatlant egy másik vállalkozástól (vagyis megszerezze az ingatlan tulajdonjogát) úgy, hogy aztán felhasználhassa az ingatlant a vállalkozás bővítésére, fedezetként kölcsön felvételekor, vagy ha szükséges, eladhassa egy másik vállalkozásnak. Méri az egyes eljárások időigényét és költségét, valamint a földhivatali szolgáltatás minőségét is. Magyarország értéke meghaladja az EU28 átlagát, bár a bázisévhez képest minimális csökkenés figyelhető meg a mutató értékében (12. ábra).



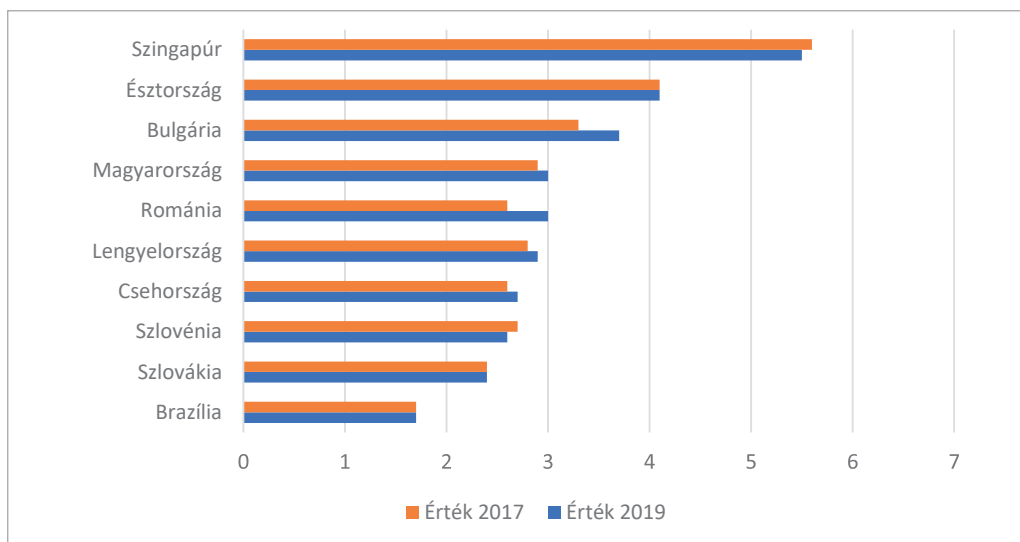
12. ábra: Az ingatlan nyilvántartásba vétele indikátorának értéke 2017-ben, 2020-ban és a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2020-ban

Forrás: a szerzők szerkesztése a www.doingbusiness.org adatai alapján

Világgazdasági Fórum

A globális versenyképességi index első, intézményi pillérében található az adminisztratív teher mérésére szolgáló indikátor. Értékét a Világgazdasági Fórum vállalatvezetői kérdőívének (Executive Opinion Survey) idevonatkozó kérdésére²² adott válaszok alapján állapítják meg. A 2017–2018-as kiadványhoz tartozó kérdőívet 2017 februárja és júniusa között 12 775-en töltötték ki értékelhető módon. A mutató szubjektívnek tekinthető: az észlelt adminisztratív terheket méri, de összességében a nemzetközi kitekintés módszertanát teljessé téve összehasonlító értékelésre alkalmas. A 2018-as kiadáshoz tartozó kérdőívet 16 658 üzleti szereplő tekintette meg és 12 274 töltötte ki 2018 januárja és áprilisa között. Magyarországról 89 válaszadó volt 2018-ban. 2019 januárja és áprilisa között 16 936 válasz érkezett be, ebből 12 987 darabot használtak fel az adott évi statisztika elkészítése során. Több mint fele online formában érkezett be a kutatókhoz. A magyarországi válaszadók számáról nincs elérhető adat, de nem feltételezhető a módszertan eddigi megbízhatóságát és érvényességét befolyásoló jelentős változás. 2020-ban megjelent globális versenyképességi jelentés, szakítva a korábbi évek gyakorlatával, a Covid-19-világjárvány miatt a gazdasági növekedés újraindításával és a termelékenység növelésével foglalkozik részletesen, a termelékenység, az emberek és a bolygó hármásával (13. ábra).

²² Az ön országában mekkora terhet jelent a vállalatoknak a közigazgatási követelmények teljesítése [például engedélyek, szabályok, jelentések] egy 1-től 7-ig terjedő skálán, ahol 1 = hatalmas teher, 7 = egyáltalán nem okoz terhet?



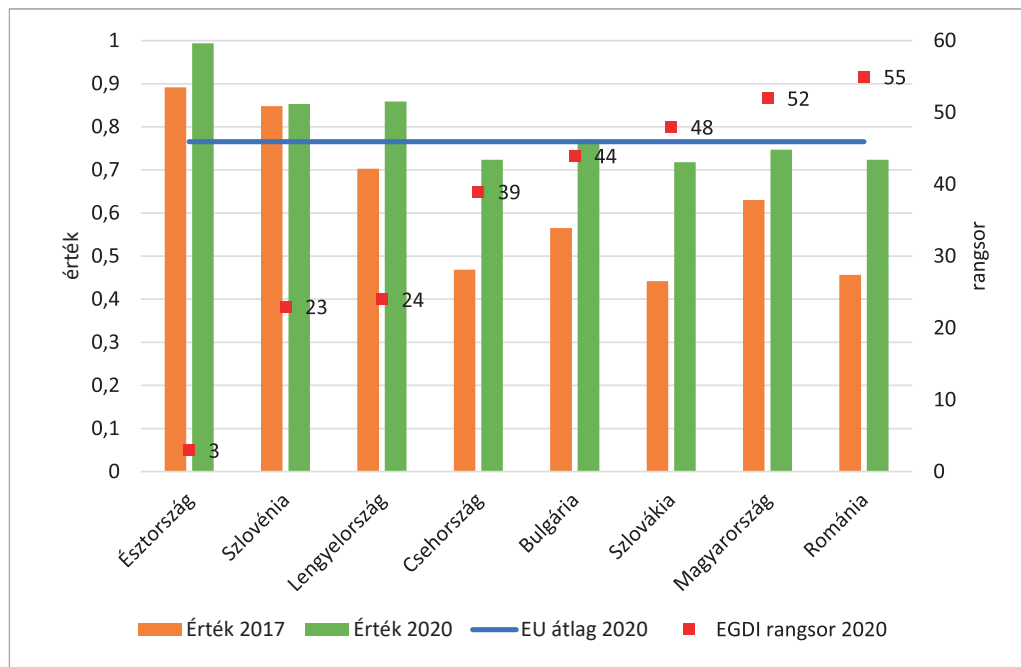
13. ábra: Az adminisztratív teher mérésére szolgáló kérdésre adott válaszok értékei, feltüntetve az adott legmagasabb és legalacsonyabb értékű országokat is (2017–2019)

Forrás: a szerzők szerkesztése a Global Competitiveness Report 2017–2019 adatai alapján

Egyesült Nemzetek Szervezete

Az online szolgáltatási index (Online Service Index, OSI) az ENSZ e-kormányzat indexének (United Nations E-Government Index, EGDI) három egyenlő súlyozású összetevőjének egyike. Az OSI kifejezetten az e-kormányzati szolgáltatásokat méri, míg a másik két komponens a távközlési infrastruktúrára és a humán kapacitásra koncentrál. A mutató adatsora 2003 óta áll rendelkezésre, és a 0 és 1 közötti tartományba tartozó normalizált érték alapján számítják ki. Az OSI kompozit mutató, amely a fő digitális közszolgáltatások elérhetőségét és minőségét áttekintő és értékelő, önkéntes kutatók által gyűjtött, átfogó online szolgáltatási kérdőív (QSQ) adatain alapul. A kérdéseknek három fő csoportjuk van: valamilyen információ elérhetősége (törvények, szakpolitikák, jogalkotás vagy kiadások stb.); valamilyen funkció megléte (mint az elérhetőség, az e-közbeszerzési platform vagy a nyílt adatok); és a weboldalon végrehajtható műveletek, azaz tranzakció lebonyolítása. Az OSI-értékek nem tekinthetők abszolút mérőszámoknak; inkább az országok online szolgáltatói teljesítményét mutatják meg egymáshoz képest adott időpontban. A magas pontszám inkább a jelenlegi legjobb gyakorlatot jelzi, mint a tökéletességet. A következtetéseket tehát ennek figyelembevételével érdemes levonni. A 14. ábra azt mutatja, hogy az online szolgáltatások többnyire fejlettek, és Szlovénia kivételével jelentősen fejlődtek az elmúlt négy évben. A magas OSI-vel rendelkező országoknak már az ilyen globális mérésekben is nehézséget okoz a fejlődés. Minden ország a regionális átlag körül teljesít, egyedül Észtország értékei kiugróak. Magyarország pontszáma nőtt, azonban a nyolc ország közül Magyarország az egyetlen, amelynek EGDI-rangja

a 2016-os 45-ről 2020-ra 52-re csökkent, mivel az EGDI mindhárom összetevője tekintetében relatíve alulteljesít a referenciaországokhoz képest.



14. ábra: Az ENSZ E-kormányzati indexét alkotó Online Service Index (OSI) értékei 2016-ban és 2020-ban
Megjegyzés: Európa 2020 ebben az esetben az EU28 országok, Izland, Norvégia, Svájc, Lichtenstein, az Oroszországi Föderáció és Belarusz átlagát jelenti; az EGDI-rangsor az ENSZ 193 tagállamát jelenti (United Nations 2020).

Forrás: a szerzők szerkesztése a <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center> adatai alapján

Összegzés

Az elmúlt fejlesztési ciklusban számos projekt megvalósult a közigazgatás digitális képességeinek erősítése céljából. Nemzetközi összehasonlítások jól tükrözik, hogy további beavatkozásokra van még szükség a területeken. Hiába javított Magyarország a bázisév-ként kiválasztott 2016-os teljesítményéhez képest számos területen, mivel a többi ország sem statikus állapotban maradt, nem minden esetben sikerült a rangsorbeli lemaradást behozni. A kiválasztott indikátorok között kemény és puha indikátorok is találhatók azzal a céllal, hogy mindkét típus sajátosságaira felhívjuk a figyelmet. A nemzetközi indikátorok eredményeinek elemzésekor a rangsorbeli helyezések áttekintése mellett ugyanolyan fontos, hogy figyelmünket ne kerüljük el az adott indikátorok kiadásai között bekövetkezett módszertani változások. Kedvező fejleményként tekinthetünk arra, hogy a nemzetközi indikátorok a korábbinál jelentősebb szerepet kaptak a közigazgatás-fejlesztéshez kapcsolódó stratégiák kialakításakor. Ugyanakkor ez a tendencia nem lehet

öncélú. Nem lehet az erőforrásokat úgy a nemzetközi megítélés javítására fordítani, hogy azok megoldása nem azonosítja a kiindulásként kezelendő problémát.

Az indikátorok eredményeinek tükrében jól látszik, hogy nem elég a megfelelő digitális infrastruktúrát kiépíteni, szükség van az azokat igénybe venni szándékozó állampolgárokra. Ez elérhető adminisztratív szabályozással (például kötelező a Cégek használatát a vállalatok számára), de a felhasználói élmény fokozásával is. Tudatosítani érdemes az elektronikus ügyintézés előnyeit (mint az időmegtakarítást, hogy nem kell személyesen megjelenni a hivatalban, nincs hivatali időrendhez kötve az ügy elintézése) a potenciális felhasználók számára. Nem elég a felhasználók elköteleződése a digitális megoldások használatához, szükség van arra is, hogy rendelkezzenek a hatékony felhasználáshoz nélkülözhetetlen kompetenciákkal is.

Összhang figyelhető meg a szakértők között, hogy a digitális megoldások javíthatják egy ország gazdasági versenyképességét, s az Európai Unió is ebben látja a közösség további gyarapodási lehetőségeit a világon, s szignifikáns erőfeszítéseket tesz a digitális elmaradottság leküzdésére a következő közös fejlesztési ciklusban. A fejlesztések eredményeit mérni viszonylag egyszerű, habár a fejezetben megpróbáltunk ennek nehézségeire is rávilágítani, de ha a hosszú távú hatásokat szeretnénk empirikusan vizsgálni, további nehézségekkel kell szembenéznünk.

Felhasznált irodalom

- BOJTÖR András (2019): Ál(l)amok feltámadása? A fejlesztő állam lehetőségei és korlátai. In DOMBI Ákos (szerk.): *Gazdaságpolitika a 21. században*. Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem, Gazdálkodástudományi Intézet, 56–70.
- BROWN, Denise (2009): *Good Practice Guidelines for Indicator Development and Reporting*. Online: www.oecd.org/site/progresskorea/43586563.pdf
- COOLEY, Alexander (2018): How International Rankings Constitute and Limit Our Understanding of Global Governance Challenges: The Case of Corruption. In MALITO, Debora Valentina – UMLACH, Gaby – BHUTA, Nehal: *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance*. [H. n.]: Springer International Publishing. 64–49.
- Digitális Jólét Program (2021): *Mérők mérője 1. kötet (kataszter)*. Online: <https://inem.digitalis-joletprogram.hu/hu-HU/issue-viewer>
- Európai Bizottság (2021a): *Digital Economy and Society Index (DESI) 2021. DESI methodological note*.
- Európai Bizottság (2021b): *Digitális iránytű 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja*.
- European Commission (2020): *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020, Methodological note*.
- GICZI Johanna – SZŐKE Katalin (2017): Hivatalos statisztika és a Big Data. *Statisztikai Szemle*, 95(5), 461–490. Online: www.ksh.hu/statszsemla_archive/2017/2017_05/2017_05_461.pdf
- GIFFINGER, Rudolf – HAINDL, Gudrun – KRAMAR, Hans (2010): The Role of Rankings in Growing City Competition. *Urban Research and Practice*, 3(3), 299–312.
- HARCSA István (2011): Gondolatok a társadalmi fejlődés méréséről. *Statisztikai Szemle*, 89(10–11), 1081–1097.

- HAVASI Éva (2007): Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. *Statisztikai Szemle*, 85(8), 677–689.
- How World Bank Leaders Put Pressure on the Staff to Alter a Global Index. *The Economist*, 2021. szeptember 17. Online: www.economist.com/finance-and-economics/2021/09/17/how-world-bank-leaders-put-pressure-on-staff-to-alter-a-global-index
- Innovációs és Technológiai Minisztérium – Belügyminisztérium (2020): *Nemzeti digitalizációs stratégia. Partnerségi konzultációra bocsátott, nem végleges változat*. Online: <https://2015-2019.kormany.hu/download/f/58/d1000/NDS.pdf>
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011): *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 11.0)*.
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2012): *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 12.0)*.
- McNICOLL, Geoffrey (1997): Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies by Gosta Esping-Andersen. *Population and Development Review*, 23(4), 912–913.
- Miniszterelnökség (2015a): *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program*.
- Miniszterelnökség (2015b): *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*.
- MURAKÖZY László (2012): *Államok kora. Az európai modell*. Budapest: Akadémiai.
- NÉMETH Erzsébet – VARGHA Bálint Tamás – PÁLYI Katalin Ágnes (2019): Nemzetközi korrupciós rangsorok tudományos megbízhatósága. *Pénzügyi Szemle*, 64(3), 321–337.
- OECD (2017): *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014–2020*. Paris: OECD Publishing.
- ROTBERG, I. Robert (2016): *On Governance: What It Is, What It Means and Its Policy Uses*. [H. n.]: McGill – Queen’s Press – MQUP.
- SCHÖNERT, Matthias (2003): Städteranking und Imagebildung. *BAW Institute für Wirtschaftsforschung, Monatsbericht*, 2.
- United Nations (2020): *E-Government Survey 2020, Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*.
- VARGHA Bálint Tamás – NÉMETH Erzsébet – PÁLYI Katalin Ágnes (2019): Mit mutatnak a versenyképességi rangsorok? *Pénzügyi Szemle*, 64(3), 352–370.
- WILLIAMS, Gareth (2011): *What Makes a Good Governance Indicator? Policy Practice Brief 6*. Online: www.thepolicypractice.com/sites/default/files/2020-05/policybrief6.pdf
- ZUMBRUN, Josh – TALLEY, Ian (2018): *The Wall Street Journal: The World Bank Unfairly Influenced Its Own Competitiveness Rankings*. *The Wall Street Journal*, 2018. január 12.

Vákát

IX. A „jó állam” közigazgatás-fejlesztési gyakorlata: egy alkalmazott hatáselemzési modell

(Bojtor András – Bozsó Gábor – Demeter Endre)

Bevezetés

A közszféra nagymértékben hozzájárul a lakosság életkörülményeinek alakításához az általa nyújtott szolgáltatások igénybevehetőségén és minőségén keresztül. Ez egyben azt is jelenti, hogy a közszférát érintő fejlesztések célja szolgáltató állam esetében az, hogy az állam polgárai olcsóbban és/vagy jobb színvonalon és/vagy szélesebb körben és/vagy könnyebben hozzáférjenek a közszolgáltatásokhoz – nincs ez másként a közigazgatással sem. A jelenlegi globális trendeknek megfelelően a közigazgatást érintő fejlesztések is javarészt a digitális technológiák elterjedésére alapulnak, azokhoz kapcsolódnak. Ennek megfelelően napjainkban a közigazgatás digitális transzformációját, az e-közigazgatás kiépülését éljük. A közigazgatás fejlettsége, korszerűsége viszont nemcsak az állampolgárok mindennapjaira van hatással, hanem az adott ország gazdasági versenyképességére is. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (KKFS) megfogalmazása szerint „a közigazgatásra a versenyszféra szereplői mellett, a versenyképesség aktív alakítójaként kell gondolni”.¹

A közszférában megvalósított, leginkább oktatási, szociálpolitikai programokra vonatkozó értékelések napjainkban már elterjedtek az igazgatási, adminisztratív szektorban is.² A fejezetben az állami működés egyik nehezen lehatárolható területe, a közigazgatásban zajló stratégiai folyamatok eredményeként megvalósuló szakpolitikai beavatkozás, az EU fejlesztéspolitikai programjaként létrehozott Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) hatásvizsgálatának módszereivel foglalkozunk. Feltételezzük, hogy felépíthető, s a gyakorlatban is eredményesen használható olyan hatáselemzési modell, amely hatékonyan képes megragadni egy országos jelentőségű, több, de kezelhető számú megvalósító szervezet részvételével zajló fejlesztési projekt hatásait.

A fejezet első részében bemutatjuk a szakpolitikai tervezés – kiemelten a *monitoring* és az értékelési szakaszok – elméleti alapjait, majd áttekintjük a magyar közigazgatás-fejlesztés stratégiai determinációit. Ezt követően olyan működő monitoring- és hatáselemzési rendszert mutatunk be, amely a terület szakpolitikai célkitűzéseihez illesztett beavatkozás, operatív program megvalósulását követi nyomon, kialakítva a feltételeit annak, hogy a fejlesztések befejeztével megfelelő mennyiségű és minőségű adattal rendelkezünk a hatások kimutatásához. E rendszer a jövőbeli fejlesztési prioritások meghatározását is segítheti a későbbiekben. Számba vesszük a modell korlátait, amelyek az egész hatásmérési

¹ Miniszterelnökség 2015: 6.

² DAHLER-LARSEN 2011.

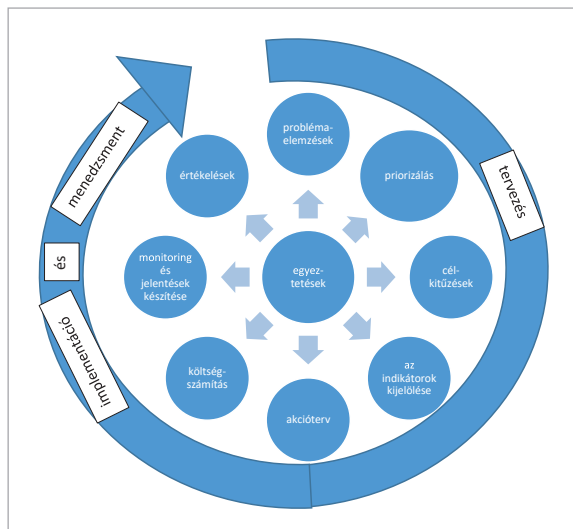
folyamat eredményeit torzíthatják. A bemutatott jó gyakorlat az államtudományok keretein belül³ alkalmazott mérési és elemzési keretrendszerként azonosítható.

A közigazgatás és a közszolgáltatások fejlesztését célul kitűző fejlesztési program többszintű indikátorrendszerének része egy hatásmérési rendszer, a Jó Állam Mutatók (JÁM) és a Jó Állam Projektmutatók (JÁPM) alkotta rendszer (JÁM-JÁPM-rendszer), amelynek a modellszintű bemutatását tesszük meg ebben a fejezetben.

Két megjegyzést fontosnak tartunk még tenni. Az első, hogy az alkalmazott „jó gyakorlat” bemutatása és értékelése elsődlegesen a folyamat, a modell és annak kereteinek bemutatására és vizsgálatára, nem pedig az alkalmazás tapasztalataiból származó megállapításokra fókuszál. A második, hogy a vizsgált fejlesztéspolitikai beavatkozás még nem zárult, a hatásmérési modell jelenleg is futó folyamatokat vizsgál, tehát a hatásvizsgálat megállapításai csak „időközies” (*midterm*) lehetnek.

A szakpolitikai stratégia kialakításának folyamata

A hatásos kormányzati szakpolitikák kialakításának első lépése a szakterület-problémák részletes feltárása, a beavatkozási pontok azonosítása, majd ezt követi a megoldási javaslatok felderítése, összegyűjtése, priorizálása, a célkitűzések és a hozzá kapcsolódó indikátorok kijelölése, a végrehajtási akciótervek kidolgozása, a felmerülő költségek tervezése, végül az implementáció folyamatos figyelemmel kísérése. A folyamat zárásának a jelentés és az értékelés készítése tekinthető.⁴



1. ábra: A stratégiai folyamat lépései

Forrás: a szerzők fordítása az OECD 2018: 13. alapján

³ KAISER 2016.

⁴ OECD 2018.

A fejezetben bemutatott JÁM-JÁPM hatásmérési rendszer a folyamatos monitoringra épülő értékelésre, illetve a részletes hatásvizsgálat megalapozására alkalmas elsősorban. Az értékelések iránti igény jelentősen megnövekedett az utóbbi időszakban,⁵ egyrésztől az új közmenedzsment (*New Public Management*) elméletének terjedésével, másrésztől azzal a céllal, hogy az állampolgárok elégedettségérzése növekedjen a folyamatokba való bevonódásuk révén, harmadrészt a szakpolitikák mind horizontális, mind vertikális összetettsége miatt. Az Európai Unió emellett azért is szentel kiemelt figyelmet az értékeléseknek, hogy ezáltal előmozdítsa a közösségi források lehető leghatékonyabb felhasználását.⁶ Az értékelés során nem elég csak azt elemezni, hogy a program a céljait teljesítette-e, hanem azt is érdemes vizsgálni, hogy sikerült-e a segítségével a kezelendő problémákat megoldani.

A magyar közigazgatás-fejlesztés stratégiai keretei

A magyar közigazgatásban 2010 óta jelentős reformokat hajtottak végre, amelyek definíció szerint „szándékos változtatások a közszektor szervezeteinek felépítésében és folyamataiban abból a célból, hogy jobban működjenek”.⁷ Átfogóan átszervezték a területi közigazgatást, s bevezették többek között az egyablakos ügyintézészt. Centralizált, erős állami szerepfelfogásra épülő rendszer formálódott.⁸ A jó állam, jó kormányzás kérdésköre intenzíven megjelenik a kutatásokban, hangsúlyosan vizsgálva az állami képességek és kapacitások mérhetőségének kérdéskörét.⁹ A jó kormányzás során a magas szakmai kompetenciákkal rendelkező közszeftéra alkalmazottai munkájukat felelősségteljesen, értékválasztásuknak megfelelően látják el.¹⁰ A követendő értékválasztások nem függetleníthetők többek között a közjó, a jóllét, a hatékonyság kérdéseit érintő multidisziplináris értékelésektől.¹¹

A nemzetközi szakirodalom szerint a jó kormányzás magában foglalja a jogállamiságot, az integritást, a pártatlanságot, a befogadást, a nyitottságot, az ügyfélközpontúságot, a reakcióképességet, az elérhetőséget, a hatékonyságot, az eredményességet, a jövőképet, az önértékelést, az innovációt, a számonkérhetőséget és nem utolsósorban a fenntarthatóságot.¹² A Magyar-program alapján „(a)z állam attól tekinthető jónak,¹³ hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja”.¹⁴ A jó kormányzásnak szüksége van a lakosságnak mind a jövőbe, mind az állami intézményekbe vetett bizalmára.¹⁵

⁵ WOLLMAN 2007.

⁶ PATTYN et al. 2018.

⁷ POLLITT–BOUCKAERT 2011.

⁸ BALÁZS 2016.

⁹ KAISER–BOZSÓ 2016.

¹⁰ VÉRTESY 2012.

¹¹ KIS 2014.

¹² European Commission 2017: 19–20.

¹³ A jó állam Magyar-programban megjelenő fogalomhasználata a magyar tudományos és szakmai közösségben a jó kormányzás (*good governance*) nemzetközi fogalmának szinonimájaként terjedt el.

¹⁴ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012: 6.

¹⁵ KIS 2018.

A Magyar-programok¹⁶ folytatásaként elfogadott Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia¹⁷ célul tűzte ki, hogy a közigazgatás hozzájáruljon Magyarország versenyképességének növekedéséhez, hatékonyan működjön, illetve növelje a közszolgáltatások ügyfél-orientáltságát és a lakosság közigazgatásba vetett bizalmát. Ezek megvalósulásához hozzájárulnak az e-kormányzati fejlesztések, amelyek akkor tudnak hatásosak lenni, ha a lakosság és a vállalati szektor szereplői rendelkeznek a szükséges felhasználói kompetenciákkal, amelyekkel e fejlesztések eredményei hatékonyan és minél tágabb felhasználói körben alkalmazhatók. A jövőbeli digitális kihívások sikeres kezeléséhez nem elegendő önmagában a digitális infrastruktúra kiépítése, hanem szükség van a digitális gazdaság mellett a digitális kompetenciák és a digitális állam fejlesztésére is.¹⁸

Az új közmenedzsment elméletének terjedésével megjelent az igény a teljesítmény-indikátorok és -célok használatára, amelytől az átláthatóság növekedése, a végrehajtás felgyorsítása várható, ugyanakkor legfontosabb hatása az érintettek tanulási és fejlődési folyamataiban várható. A KKFS azonban nem foglalkozik részletesen a Magyar-programok sikerességével és sikertelenségével, illetve nem jelöl meg teljesítményindikátorokat, a beavatkozások célértékeit is csak minimálisan mutatja be az OECD kapcsolódó elemzése alapján.¹⁹

A 2014–2020 közötti európai uniós keret költségvetés kohéziós politikájának 11. tematikus célja *A hatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásainak javítása és a hatékony közigazgatáshoz történő hozzájárulás*. A magyar fejlesztési politikában a fenti időszakban a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program²⁰ fogja össze a kapcsolódó fejlesztéseket. A KKFS lefektetett céljai szerint az állami szervezeteknek professzionálisan, költséghatékonyan és ügyfélközpontúan kell kínálniuk szolgáltatásaikat az igénybe vevő állampolgárok és gazdasági szereplők számára. További fontos jellemzője a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési ciklusnak, hogy a jó kormányzás fő ismérve az együttműködés és a szakpolitikai priorizálás mellett az eredményorientáltság²¹ volt.

A nemzetközi intézmények országokat összehasonlító, előzetes értékválasztási premisszákon alapuló érkelési rendszerei (mint az IMD, WEF, a Világbank rangsorai) csak korlátozottan alkalmasak egy fejlesztés elért hatásainak megjelenítésére két okból is. A nemzetközi felmérések mérőszámainak és értékeléseinek célja az országok fejlettségének összehasonlíthatósága, nem a fejlesztések hatásainak és hatásosságának vizsgálata. A másik, hogy a méréseket és az értékeléseket a nemzetközi felmérések általában eltérő értékválasztás mentén végzik.²² Egyes rangsorok esetében hiányzik az adatok megalapozottsága, illetve a módszertani átláthatóság is.²³ Ezzel szemben a „jó állam” kutatásain alapuló JÁM-JÁPM értékelési rendszer nemcsak a monitoring és az értékelés átfogó keretrendszerét

¹⁶ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011; Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012.

¹⁷ Miniszterelnökség 2015.

¹⁸ Magyarország Kormánya 2017.

¹⁹ OECD 2017.

²⁰ Magyarország Kormánya 2014.

²¹ McCANN 2015.

²² BOJTOR–BOZSÓ 2019.

²³ NÉMETH–VARGHA–PÁLYI 2019.

teremti meg, de képes a magyar sajátosságokat is figyelembe venni, s visszacsatolást nyújtani a döntéshozók számára.²⁴ A megfelelő minőségű és mennyiségű adat előállítását, utánkövetését, valamint tényalapú feldolgozását a fejlesztési projektektől független, de a közigazgatáshoz szorosan kapcsolódó (mind kutatási, mind humán erőforrás-pótló, mind mély módszertani tudással rendelkező) intézmény²⁵ biztosítja. A szervezet független, de a közigazgatás intézményrendszerével szoros kapcsolatban áll, stratégiai partner-státusza hozzájárul a monitoring és a jelentési szakasz eredményes teljesítéséhez. Jelen esetben ez azt jelenti, hogy a szolgáltatott adatok megbízhatók, a módszertani követelményeknek megfelelnek, illetve a rájuk épülő jelentést mind a politikai, mind a szakpolitikai szereplők a következő stratégiák elkészítéséhez figyelembe veszik.

A közigazgatás-fejlesztés alkalmazott hatásmérési, hatáselemzési eszköze: a Jó Állam Mutatók mérési és monitoringrendszere

A modell kialakításának keretei

A *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* című dokumentumban²⁶ a közigazgatás mérésének minőségfejlesztését stratégiai célként rögzítették. Ez a kormányzati cél hívta életre a KÖFOP-2.1.2 projektjének keretében az NKE-n azt a Kutatásmódszertani és Mérésügyi Irodát, amely az e tanulmánykötetben közölt kutatások megalapozását végezte, és agilis módszertant alkalmazva alkalmazott hatásmérési monitoringeszközt és módszertant dolgozott ki, amely a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 1. és 2. prioritásán nevesített kiemelt projektek tervezett eredményeit, az átfogó közigazgatás-fejlesztés hatásait követi nyomon a közigazgatás és a társadalom egészére vonatkozó mutatók elmozdulásában.

A JÁM-JÁPM-rendszer többszintű hatáselemzési modellt alkotva a Jó Állam Jelentés (JÁJ)²⁷ mutatórendszerére, valamint a JÁJ-ban található Jó Állam Mutatók (JÁM) és Jó Állam Projektmutatók (JÁPM), továbbá a közszféra teljesítményéhez kapcsolódó nemzetközi és országos felmérések rendszerére épül. A stratégiai szinten a Jó Állam jelentésekbe (JÁJ) bekerült (illetve *A jó állam mérhetősége* tanulmánykötetben javasolt) országos szintű, jellemzően robosztus vagy egyes kiemelt fejlesztési célokhoz (kormányablakok, igazgatási szakrendszerek, képzések) kötődő mutatók találhatók. Emellett megkülönböztetendők a projektszint feletti (szinergikus), illetve az egyes projektek konkrét fejlesztési céljaihoz kötődő hatások mérései (2. ábra).

²⁴ KAISER szerk. 2016.

²⁵ A forrás elosztását és felhasználását irányító állami szervezet (KÖFOP Irányító Hatóság) megbízására ez az intézmény a JÁM-JÁPM hatásmérési rendszert kifejlesztő Nemzeti Köszolgáltatati Egyetem (NKE).

²⁶ Miniszterelnökség 2015.

²⁷ KAISER szerk. 2015; KAISER szerk. 2016; KAISER szerk. 2017; KAISER szerk. 2018.

Jelen fejezet terjedelmi és szerkesztési szempontok miatt nem tárgyalja részletesen a hatásvizsgálatok és -elemzések elméletét, de néhány rövid megállapítást szükséges tennünk a modell bemutatása és elemzése előtt.

A hatásvizsgálatok szükségességét indokolja, hogy általuk javítható a döntés minősége, hiszen a hatásvizsgálat az intuitív döntéshozatallal szemben a tényekre, adatokra alapozott döntést támogatja, mivel a folyamat során vizsgáljuk és leírjuk a szakpolitikai beavatkozás (a vizsgált esetben a KÖFOP fejlesztéseinek) várt és számszerűsített tényleges hatásait. Az OECD²⁸ meghatározása szerint a hatásvizsgálat a becsült költségek, következmények és a szabályozás „mellékhatásainak”, egyedi, nem várt következményeinek információ-, tényalapú elemzővizsgálata. További lényeges ismérv még, hogy a hatásvizsgálat a döntéshozatali ciklus mely pontján készül: hatásvizsgálatot végezhetünk a beavatkozási terv jóváhagyása előtt (*ex ante*, vagyis előzetesen), a végrehajtás után (*ex post*, vagyis utólagosan) vagy az e pontok közötti szakaszok bármelyikében (*ex dure*, vagyis köztes állapotban). További fontos megállapítás, hogy az eredmények (*output*) és a hatások (*outcome*) elválasztásának szükségességében konszenzus figyelhető meg, ugyanakkor, hogy mit is jelentenek pontosan az adott kategóriák, már tudományos disputa tárgya.²⁹ Míg az eredmények kategóriájába a rövid és közepes időtávú változások sorolhatók, addig a hatások a végrehajtott beavatkozás hosszú távú változásai.³⁰

A szakpolitikák (*public policies*) kialakítása során az állami intézkedések, beavatkozások vagy tevékenységek kapcsán bármely területen szükség lehet hatásvizsgálatokra, hatáselemzésekre. Legyen szó kiterjedt, társadalmi méretű hatások kiváltására szolgáló cselekvésről, mint például a gazdasági teljesítmény növelése vagy a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, vagy csak egy jól meghatározott projektről, mint egy közszolgáltatást nyújtó intézmény fejlesztése.³¹ A hagyományos közpolitikai hatásvizsgálattól némileg eltér azonban a fejlesztéspolitikai hatásvizsgálat³² területe. Alapesetben ugyanis minden beavatkozás valamely társadalmi mutató elmozdulását irányozza elő, a fejlesztéspolitika (a társadalmi mutatók javítását célzó cselekvések) így nem elkülönült szakpolitikának, hanem horizontális, a klasszikus értelemben vett szakpolitikákon átívelő, azokat fejlesztő tevékenységnek tekinthető.

1. táblázat: A hatáselemzések mátrixa és a JÁM-JÁPM mérési monitoring tevékenység besorolása

	Közpolitikai hatásvizsgálat	Fejlesztéspolitikai hatásvizsgálat
Előzetes hatáselemzés		
Köztes hatáselemzés		X
Utólagos hatáselemzés		X

Forrás: a szerzők szerkesztése

²⁸ OECD 2019.

²⁹ BELCHER –PALENBERG 2018.

³⁰ OECD 2002.

³¹ SCHMITT 2013.

³² OECD 2002.

A JÁM-JÁPM mérési és monitoringrendszer az NKE által kifejlesztett és működtetett innovatív hatásmérési, hatáselemzési eszköz, a fejlesztéspolitikai (köztes és utólagos) hatásvizsgálat és monitoring egyedileg kifejlesztett módszertan szerint végzett változata. A rendszer országos és projektszinten méri, és folyamatosan nyomon követi a projektek eredményeit és hatásait. A rendszer nem elméleti keretrendszer, hanem jelenleg is működő gyakorlat, szakértői-tanácsadói tevékenységet végző szakemberekkel, valamint IT-adatbázissal és kimutatásokat, adatszolgáltatásokat készítő (*monitoring and reporting*) rendszerrel.

A JÁM-JÁPM hatásmérés-illesztése és illeszkedése a közzféra célrendszerébe

A „jó állammal” kapcsolatos kutatások az állami kapacitások és kormányzati képességek mérhetőségének problematikájával, valamint a kormányzás teljesítményét, hatékonyságát mérő indikátorok fejlesztésével és mérésével foglalkoznak 2014 óta, jelenleg a digitális közszolgáltatások komplex kutatássorozata (D3K) keretében. A kutatás zászlóshajója a nemzeti³³ kormányzati teljesítménymérési indikátorok keretrendszere, a 2019-ig évente kiadott Jó Állam Jelentés. Az indikátorrendszer létrehozásával olyan tudományos megalapozottságú kormányzati értékelési és mérési módszertan kifejlesztésére került sor, amely nemzeti indikátor-keretrendszert alkotva és működtetve alkalmas a nemzeti kormányzati hatékonyság rendszeres értékelésére. A Jelentés 2015-ös első megjelenése óta 150 mutatót tartalmazó strukturált indikátorrendszer, amelynek nem célja a nemzetközi teljesítménymutatók és rangsorok eredményeinek megismétlése és az ezen alapuló versenyelvű, összehasonlító megközelítés. Elméleti alapvetése, hogy a kormányzati teljesítménymérés elválaszthatatlan az adott ország történelmi hagyományaitól, gazdasági-társadalmi helyzetétől, speciális adottságaitól és problémáitól, valamint az ebből következő vagy ezekre reagáló kormányzati célkitűzésektől.³⁴

A Jó Állam Jelentés mutatóihoz való illeszkedés a stratégiai tervezésen alapuló kormányzás szemléletét erősíti a fejlesztésekben, viszont ennek a hatásvizsgálatokkal való összekötése jelentős szakmai kihívás, mivel a Jó Állam Mutatók és az egyes projektek szakmai tartalma között jól belátható a távolság.

A Jó Állam Mutatók szerepe a KÖFOP eredményeinek mérésében arra a logikus kapcsolatra épül, hogy a Jó Állam Jelentésben mint helyzetértékelést végző mutatórendszerben olyan stratégiai céldimenziók és mutatók szerepelnek, amelyek a KÖFOP mint operatív program (OP) fejlesztési céljaival egyirányúak. A Jó Állam Jelentés mutatói tehát olyan rendszereket vizsgálnak, amelyeket a KÖFOP fejleszteni kíván, vagyis a KÖFOP hatására elért eredmények várhatóan meg fognak mutatkozni a mutatók értékeinek elmozdulásában.³⁵

³³ A nemzetközi kormányzati indikátorokról bővebben: KAISER–BOZSÓ–CSUHAI 2016.

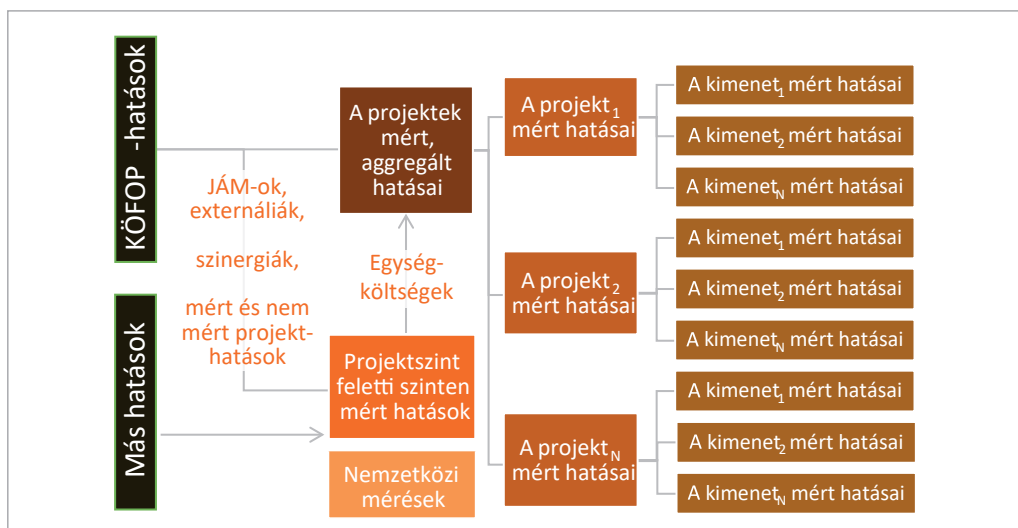
³⁴ KAISER 2015: 2.

³⁵ Az elektronikusan intézhető hatósági ügyek száma például nőni fog, a digitális ügyintézés a lakosság és a vállalkozások körében terjedni fog, a közigazgatásban dolgozó tisztviselők felkészültsége is javul, és a munkájukkal való elégedettségben is növekedés várható.

Fontos adottság, hogy a Jó Állam Jelentés mutatórendszere nem a KÖFOP kiemelt projektjei hatásvizsgálatának céljával jött létre, azaz az indikátorokat nem a KÖFOP fejlesztési céljai ismeretében definiálták. Emiatt ez olyan külsőnek tekinthető mutatórendszer, amelyben a közszolgáltatás és a közigazgatás fejlesztéseinek hatásai egyes mutatók esetében csak közvetetten jelennek meg, míg más esetekben közvetlen hatások mentén érzékelhetők.³⁶

A JÁM-JÁPM rendszerének elméleti háttere és gyakorlati megfontolásai

A JÁM-JÁPM-rendszer a fejlesztéspolitikai (köztes és utólagos) hatásvizsgálat és monitoring eszközéül szolgál egy speciálisan a KÖFOP programjai számára kifejlesztett, a következőkben részletezendő módszertan szerint.



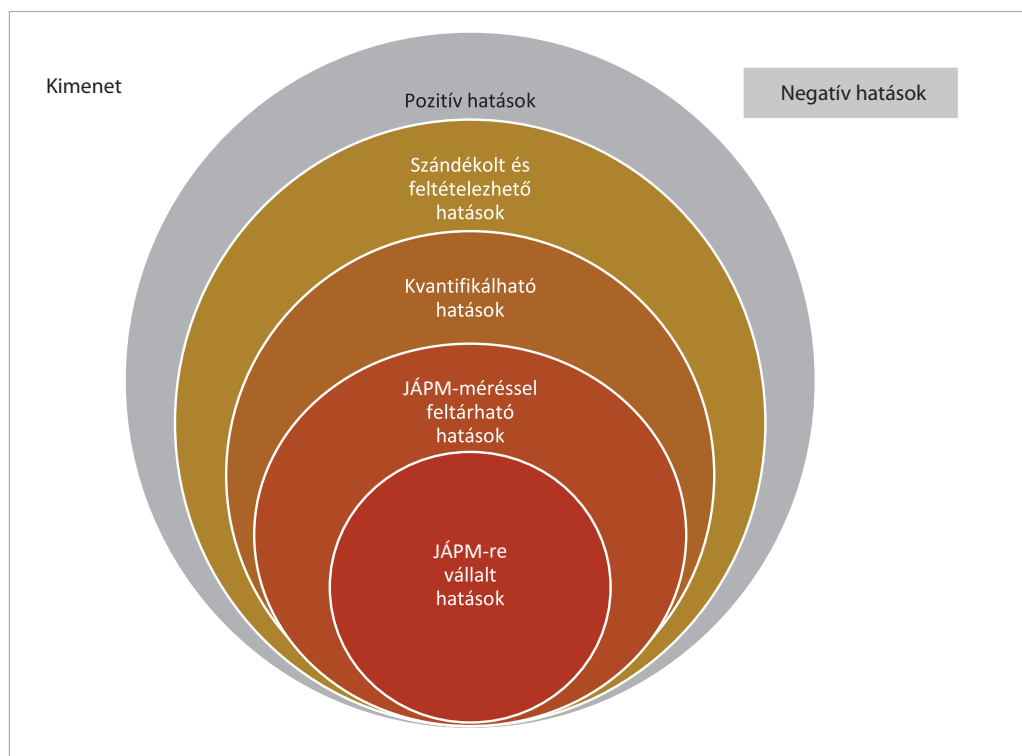
2. ábra: Közigazgatás-fejlesztések hatásméréseinek tere a KÖFOP és a JÁM-JÁPM-rendszer szempontjából
 Forrás: a szerzők szerkesztése szakmai dokumentumok alapján

A JÁM-JÁPM mérési-monitoring rendszerének lényege, hogy a projekt megvalósítása során létrejövő eredmények hatásainak vizsgálatához fel kell tárni egyedileg azokat a projektkimeneteket (*outputokat*), elvárt eredményeket, amelyek a projekt szempontjából relevánsak, hatásuk mérhetővé tehető az értékelésre kifejlesztett hatáskeretrendszerben. Az úgynevezett módszertani fejlesztés során olyan mérési eljárásokat alakítanak ki, amelyek alkalmasak arra, hogy a projektkimenetek hatásairól érvényes és megbíz-

³⁶ Egy-egy JÁM-ot – amellet, hogy egyszerre számos projekt is hatással lehet rá – több demográfiai, társadalmi, gazdasági, technológiai, politikai folyamat is befolyásolhat (lásd e-közigazgatást használók aránya az internetező lakosságon belül). Azaz egy projekt akkor is lehet sikeres – hathat kedvező irányba –, ha közben a mutató értéke összességében kedvezőtlen irányba mozdul el.

ható módon számszerű eredményeket szolgáltatassanak, valamint hogy lehetőség szerint kapcsolódjanak a projektet lebonyolító szervezet általánosabb céljaihoz, minőségbiztosítási, minőségirányítási rendszeréhez.

A fentieknek megfelelően a KÖFOP-hatások feltárásában egyszerre kell alkalmazni mikroszintű (projektkimenethez kötött) hatásméréseket, mezoszintű (projekt- és hatáskategória-szintű) hatásértékelést és makroszintű hatáskimutatást (JÁM-ok, projektszint feletti mérések). E megközelítések együttes alkalmazása azért megkerülhetetlen, mert a projektek tartalmi, kimenetei, a létrehozni kívánt hatások heterogének, az elérni kívánt és a ténylegesen elért hatásokat más folyamatok is befolyásolják, valamint percepciókon alapulnak (mint az elégedettség esetében), viszonylagosak, illetve *benchmarkok* (például releváns nemzetközi indikátorok) segítségével értékelhetők.



3. ábra: Projektkimenetekhez és JÁPM-ekhez kapcsolódó hatásmérési tér

Forrás: a szerzők szerkesztése szakmai dokumentumok alapján

A fentiekből kitűnik, hogy a KÖFOP-hatások mérése szerteágazó feladat, amely során a tervek szerint megvalósuló hatásmérések több korlátjával is számolni kell.

A hatások legalapvetőbb szintjén negatív és pozitív hatások különíthetők el egymástól. A projektgazdák értelemszerűen pozitív változások generálására tesznek számszerű vállalásokat, a negatív hatások mérése így tervszerűen nem történik meg, de ez nem jelenti, hogy ilyen hatások nem jönnek létre. Például ha adott JÁPM-mérés csak az egyik

célcsoport (mondjuk, a lakosság) számára jelentkező pozitív hatásokkal foglalkozik, akkor nem áll rendelkezésre információ arról, hogy egy másik célcsoportban (esetleg a közigazgatásban) a megvalósuló fejlesztésnek milyen hatása lesz. Elképzelhető, hogy egy eljárás kapcsán az ügyfélteher csökkenése az ügyintézői oldalon adminisztratívteher-növekedést jelent. Fontos megjegyezni azt is, hogy a negatív és pozitív megkülönböztetés normatív, sok esetben értékválasztáson alapul, adott fejlesztés ugyanis egyszerre válthat ki – nézőponttól függően – pozitív és negatív hatásokat: például a munkaidő-ráfordítás csökkenése adott közigazgatási szervezetnél álláshelyek megszűnéséhez vagy új munkakörökbe való áthelyezéshez vezethet.

Éppen ezért meg kell különböztetni szándékolt és nem szándékolt hatásokat az egyes, korábban már *stakeholderelemzéssel*³⁷ azonosított érintettek esetében. Ugyanakkor a szándékok a stakeholderek szintjén sok esetben nincsenek fedésben, ezért érdemes a kiemelt projektek támogatói, kedvezményezett szervezeti és lebonyolítói szintjein lévő szándékokat megkülönböztetni. Fontos rögzíteni, hogy a JÁM-JÁPM-rendszer csupán a szándékolt *pozitív* hatások feltárására alkalmas, azaz a JÁPM-vállalások segítségével arra a kérdésre lehet választ kapni, hogy a projektmegvalósítást követően a fejlesztés eléri-e azt a hatást, amely miatt a fejlesztés mellett döntöttek.

A hatások eredményei nemcsak közvetlenek, hanem közvetettek is lehetnek: olyan hatások, amelyekről információ áll rendelkezésre, de nem mérték azokat. A *spillover-jelenség* mechanizmusa szerint a hatások maguk is hatásokat váltanak ki, és ezek a tova-gyűrűző hatások újabb hatásokat kiváltva csatlakoznak a hatásútvonalba. Eszerint egy fejlesztés fontosságát, indokoltságát nem pusztán az jellemzi, hogy mekkora a közvetlen hatása, hanem hogy milyen további fejlesztések épülnek rá, illetve milyen további fej-lesztéseket tesz lehetővé a jövőben. Különösen fontosak ezek a hatások azoknál a kiemelt projekteknél, amelyek egymásra épülnek, illetve amelyek között szinergia feltételez-hető – e hatások méréséhez projektszint feletti vizsgálatokra van szükség.

A hatások projektszint feletti kimutatásának másik kulcskérdése az aggregálhatóság. A projektcélok, -témák, -kimenetek és a mérési lehetőségek sokszínűsége miatt szüksé-ges a volumenek meghatározása mellett azoknak a paramétereknek (egységköltségeknek) a megállapítása is, amelyek lehetővé teszik a hatások egymás mellé rendelhetőségét hatáskategóriánként, illetve a teherjellegű – azaz időbeli és/vagy anyagi költségként jellemezhető – hatáskategóriák együttes értelmezését. A KÖFOP keretében megvalósított fejlesztések más hatáskategóriák (mint a szolgáltatásminőség, az elégedettség) esetében nem aggregálhatók. Az e dimenziókban elért változások rögzítéséhez nélkülözhetetlenek az ezen a területen megvalósítandó makroszintű (például országos vagy ágazati szintű), olyan empirikus adatgyűjtések, illetve adatfelvételek, amelyek a JÁM-ok alapjait is jelentik.

³⁷ FREEMAN–REED 1983.

Az értékelés módszertana és folyamata

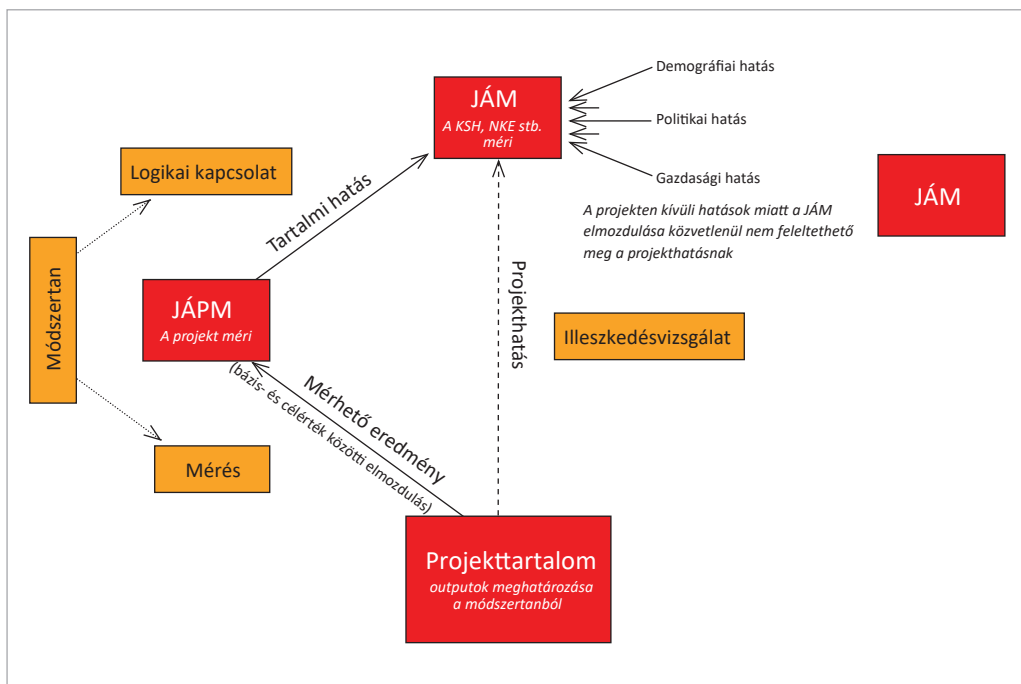
A rendszer lényege, hogy a támogatott kiemelt projekt megvalósítása során létrejövő eredmények hatásainak vizsgálatához fel kell tárti egyedileg azokat a *projektoutputokat* (kimeneteket), amelyek a projekt szempontjából relevánsak, hatásuk mérhetővé tehető, és várható, hogy ez a hatás beilleszthető az értékelésre kifejlesztett hatáskeretrendszerbe (lásd 2. táblázat).

E keretrendszer (más néven: hatásmátrix) célja, hogy a fejlesztést végző kedvezményezett szervezet a projekt tartalmát a projekthatások felől közelítő struktúrában mutassa be. Fontos, hogy azonosítsuk azokat a legfőbb kimeneteket, amelyek mentén értelmezhető a projekt általános társadalmi hatása, illetve amelyeket súlyuknál fogva érdemes, illetve szükséges mérhetővé tenni. A táblázat kitöltésekor a projekt tartalmi kimeneteit abból a szempontból kell megragadni, hogy hol, miként és miben érnek el javulást a közigazgatás folyamataiban, illetve a lakosságot, a vállalkozásokat célzó eljárások, szolgáltatások esetében. Ez egyfajta outcome-szemléletű áttekintést jelent, amely arra keres választ, hogy az érintettek számára milyen hozadéka lesz a projekt megvalósításának.

2. táblázat: A projektek tervezett tartalmát (kimeneteit) feltáró hatásmátrix

A projekttől elvárt, pozitív társadalmi/szervezeti hatású kimenet megnevezése		Hatásdimenziók				
		Időráfordítás-csökkenés	Költség-csökkenés	A szolgáltatáshoz, eljáráshoz való hozzáférhetőség növelése, a hozzáférési korlátok csökkentése	Szolgáltatás-, eljárás-fejlesztéshez kapcsolódó képességtétel, kompetencia-növekedés	Az elégedettség és/vagy az igénybevitel növekedése
Célcsoport	Lakosság					
	Vállalkozások – kiemelt partnerek					
	Állami szervezetek – közigazgatás					
	Saját szervezet					

Forrás: a szerzők szerkesztése szakmai dokumentumok alapján



4. ábra: A JÁM-JÁPM-rendszer logikai modellje

Forrás: a szerzők szerkesztése szakmai dokumentumok alapján

A rendszer másik fontos egyedi tulajdonsága és eleme a Jó Állam Projektmutatókra vonatkozó célértékvállalás, amely során a kedvezményezett arányos és reális célértéket határoz meg a mérési specifikációval ellátott Jó Állam Projektmutatóhoz. Bár a hatásvizsgálat a Jó Állam Mutatók rendszerére épül, a JÁM-ok magas absztrakciós szintjük miatt nem alkalmasak arra, hogy a projekthatást közvetlenül lehessen mérni az elmozdulásukon. A Jó Állam Projektmutatók bizonyos értelemben a Jó Állam Mutatók egyfajta operacionalizálásaként is felfoghatók, a magas szinten aggregáló Jó Állam Mutatókat a projekthatás szintjén értelmezhető Jó Állam Projektmutatók segítségével tesszük mérhetővé. Ezért alakították ki a JÁM-okat és a projektek között közbülső lépcsőként a JÁPM-et. A rendszerben ezeknek a Jó Állam Projektmutatóknak az elmozdulására történik célérték-meghatározás, amelynek teljesülése esetén logikailag belátható lesz, hogy a projekt hozzájárul az adott Jó Állam Mutató elmozdulásához is. Következésképpen a vállalások ösztönzik a teljesítményt, valamint ezzel párhuzamosan hozzájárulnak a projekt, a fejlesztés, végső soron a beavatkozás eredményességéhez.

A JÁM-JÁPM-rendszer hatásvizsgálati folyamata három főbb szakaszra bontható:

- Módszertani fejlesztési szakasz: a *Módszertani összefoglaló* elfogadása előtti szakasz, amelynek célja a projektkimenetekhez kapcsolódó hatások meghatározása, a hatások mérésére alkalmas módszertanok specifikációja, valamint ezek ismeretében a célértékvállalás.

- Mérési-monitoring szakasz: a *Módszertani összefoglaló*ban rögzített mérések lebonyolításának támogatása (például a mérőeszköz-fejlesztés támogatásával), valamint a mérések megvalósításának nyomon követése, szükség esetén korrekciója (például projekttartalom-változás).
- Záró szakasz: a mérési eredmények rögzítése, értékelése, értelmezése, a hatások kimutatásához a volumenadatok megismerése, projektszintű záró fejezetek készítése.

A hatásvizsgálati mérési-monitoring folyamat megkezdésének feltétele, hogy a kedvezményezett szervezetek a fejlesztési kereteket kidolgozzák, és véglegesítsék. A hatásvizsgálat előkészítése a projekttevékenységek átvilágításával kezdődik.

A módszertani fejlesztés lényege, hogy a hatásmátrix segítségével szakmai konzultációk során azonosítják a projekt fő kimeneteit, ezek különböző dimenziókban (időráfordítás-csökkenés, költségcsökkenés, a hozzáférhetőség növekedése, kompetencianövekedés, az elégedettség vagy az igénybevétel növekedése) kifejtett hatásait, valamint a lehetséges mérési pontokat és módszereket. Olyan, a projektek tartalmához (elvárt eredményeihez, outputjaihoz, kimeneteihez) kapcsolódó mutatókat (Jó Állam Projektmutatók) dolgoznak ki, amelyek egyrészt mérhetők, másrészt elmozdulásuk közvetetten vagy közvetlenül hat a kiválasztott Jó Állam Mutatóra.

A módszertani fejlesztési szakaszban kialakítják azokat a mérési eljárásokat, amelyek alkalmasak a korábban kiválasztott, a projekttartalomhoz kapcsolódó Jó Állam Projektmutatók elmozdulásának megbízható mérésére.

A kedvezményezett projektek vállalják a kiválasztott Jó Állam Projektmutatók pozitív irányba mozdítását, és e vállalásokon keresztül egyúttal projektszintű hatásmérések elvégzésére is vállalat tesznek. E mérések adatszolgáltatásai hozzájárulnak a többszintű hatáselemzések készítéséhez.

A módszertani fejlesztési szakasz a *Módszertani összefoglaló* című dokumentum háromoldalu (NKE, kedvezményezett szervezet, Irányító Hatóság) aláírásával zárul le. Ezt követően a mérések lebonyolítása és az adatszolgáltatás a projektszervezetek feladata. A mérések minőségbiztosítását, az adatszolgáltatások feldolgozását és a projektek megvalósítása során esetlegesen felmerülő változások kezelését a mérési-monitoring folyamat során az NKE kutatói és szakértői csapata biztosítja.

A mérések minőségbiztosítása kulcsfontosságúnak tekinthető, mivel a jól megtervezett mérések rossz végrehajtása esetén az eredmények megbízhatósága és érvényessége kétségbe vonhatóvá teszi a hatásvizsgálatokat. Az érvényességet az adatfelvételi módszertan, a mérőeszközök (például kérdőívek, interjúvázlatok) és a mintavétel szakmai jóváhagyáshoz kötöttsége hivatott elősegíteni.

A fejlesztések végrehajtása során jellemző változásokat és kihívásokat is a monitoring-szakaszban lehetséges kezelni a mérések áttervezésével és ütemezésével.

Ezeket a folyamatokat online monitoringrendszer támogatja, amely alkalmas a monitoringfolyamatok nyomon követésére, a mérések során gyűjtött információk rögzítésére, illetve riportolási funkciók is tartoznak hozzá, amelyek a hatásmérési rendszer értékeléséhez is fontos inputokkal szolgálnak.

A hatásvizsgálat záró szakaszában történik az adatszolgáltatások feldolgozása, valamint az eredmények egyedi és aggregált kiértékelése, amelybe országos és szakpolitikai felmérések eredményeit is beépítik.

A kifejlesztett modell korlátai

Fontos megtenni itt azt a distinkciót, hogy a hatásmérés nem rokon természetű a hatékonyság- és költség hatékonyság-méréssel. A JÁM-JÁPM-rendszerrel nem hatékonyság-mérés történik, annak ellenére sem, hogy a projekteredményekhez kapcsolódó hatásokat feltárják, és ezek a pénzbeli ráfordításokkal arányba állíthatók. A hatékonyság mérhetősége a következő korlátokba ütközik.

A hatékonyságmérés az eredmények és a ráfordítások közötti közvetlen kapcsolatra épül, itt külön vizsgálatot igényel, hogy a ráfordítások miként, milyen hatásútvonalon teremtik meg az eredményeket, és eközben milyen tényezők segítik, illetve gátolják az eredmények létrejöttét. A hányadosból (eredmények/ráfordítások) kimaradnak a nem szándékolt – a jelen módszertani fejlesztés során nem feltárt – eredmények és a nem várt, pótlólagosan bevont – például a projektgazda általános működéséből fakadó – járulékos költségek is. A hatékonyság akkor értékelhető, ha tudjuk, mit lehetett volna ugyanannyi költségből megvalósítani, vagy ha tudjuk, hogy mások máshol (benchmarkok) mennyiből mit tudtak előállítani.

Ugyan a vizsgálat tárgyát képező kiemelt projektek száma nem túl magas (kb. 60), fejlesztési tartalmaik heterogenitása, valamint fejlesztési, mérési és értékelési képességeik korlátai gyakran okoznak nehézséget a hatásvizsgálati folyamat során. A fejlesztések hatásosságának értékeléséhez tisztázni kell az időtávot, és meg kell határozni az értékelési kategóriákat, aminek nehézsége abban rejlik, hogy mind a jogszabályi, mind az intézményi környezet gyors átalakuláson mehet keresztül, miközben egy-egy fejlesztés hatását erősíthetik, vagy épp gyengíthetik más fejlesztések.

Összefoglalás és következtetések

Elsődleges célunk a fejezet megírásával az volt, hogy bemutassa a Jó Állam Mutatókra épülő mérési és monitoringrendszer mint a hatásvizsgálatok egy változatának, a fejlesztéspolitikai hatásvizsgálatok speciális területének innovatív eszközét. Az eszközt az NKE a Miniszterelnökség felkérésére 2016 óta a KÖFOP kiemelt programjainak értékelése során használja. Az értékelések a kiemelt programok zárásával és az azt követő záró mérések adatszolgáltatásainak beérkezésével meg is kezdődtek 2021 folyamán. A módszertani fejlesztések és a mérési-monitoring szakasz során az elmúlt években összegyűlt tapasztalatok, illetve a kapcsolódó hatásmérések és kutatások várhatóan további publikációk hasznos alapanyagaként szolgálnak majd.

A stratégiai és KÖFOP-célok a társadalmi, szervezeti, gazdasági alrendszerek fejlesztésére irányulnak, amelyek általános, és nem projektszintű célmegjelölések. A KÖFOP

azonban – a beavatkozási logikát követve – a célok eléréséhez szükséges tevékenységeket részfeladatokra (intézkedésekre) bontja le, majd a megvalósítást projektekhez, konkrét tevékenységekhez köti, konkrét eredményhez kapcsolt célokon keresztül.

A fejezet módszertani érdekessége, hogy esettanulmány-módszert alkalmaz a közpolitika-alkotás folyamatában az alkalmazott, hatásvizsgálati mérési és monitoring-modell rendszerének bemutatására és annak értékelésben betöltött lehetőségeinek és korlátainak vizsgálatára a projektrendszerben működő fejlesztéspolitika szűkebb területén, a közigazgatás-fejlesztésben.

A JÁM-JÁPM-rendszer a fejlesztéspolitikai hatásmérések és a teljesítési monitoring közé sorolható be. Egyes elemeiben a hatásmérésekhez, más elemeiben a teljesítési monitoringhoz áll közelebb.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a Jó Állam Mutatók mérési-monitoring rendszere hiánypótló eszköznek tekinthető az *ex post* és a *midtermértékelések* és -hatásvizsgálatok körében. Segítségükkel képet kaphatunk arról, hogy a KÖFOP kiemelt projekt által megvalósított fejlesztések milyen célzott hatásokat érnek el az implementációt követően, hogy érdemben hozzájárulnak-e a lakosság és a vállalkozások ügyfélterheinek csökkentéséhez, a hazai és az európai gazdaság versenyképességének növeléséhez és a korszerű, 21. századi közszolgáltatások működési alapjainak megerősítéséhez.

Felhasznált irodalom

- BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszer-váltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BELCHER, Brian – PALENBERG, Markus (2018): Outcomes and Impacts of Development Interventions. *American Journal of Evaluation*, 39(4), 478–495.
- BOJTOR András – BOZSÓ Gábor (2019): Kitekintés a közigazgatás-fejlesztés nemzetközi mérhetőségére. In KAISER Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége III*. Budapest: Dialóg Campus. 271–294.
- DAHLER-LARSEN, Peter (2011): *The Evaluation Society*. Stanford: Stanford University Press.
- European Commission (2017): *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners 2017 edition*.
- FREEMAN, R. Edward – REED, L. David (1983): Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance. *California Management Review*, 25(3), 88–106.
- KAISER Tamás (2016): *Az államkutatások helye a társadalomtudományok rendszerében*. Államtudományi Műhelytanulmányok 2016/1. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- KAISER Tamás szerk. (2015): *Jó Állam Jelentés 2015*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- KAISER Tamás szerk. (2016): *Jó Állam Jelentés 2016*. Budapest: Dialóg Campus.
- KAISER Tamás szerk. (2017): *Jó Állam Jelentés 2017*. Budapest: Dialóg Campus.
- KAISER Tamás szerk. (2018): *Jó Állam Jelentés 2018*. Budapest: Dialóg Campus.
- KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor (2016): Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai. In KAISER Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége II*. Budapest: Dialóg Campus. 11–36.
- KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor – CSUHAI Sándor (2016): *A kormányzás hatékonyságának feltételei, modelljei*. Kormányzati Tanulmányok. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

- KIS Norbert (2014): A kormányzás minőségének értékdilemmái. In KAISER Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 13–57.
- KIS Norbert (2018): A bizalom szerepe és hatása az állam működésére és fenntarthatóságára. *Pénzügyi Szemle*, 63(3), 299–311.
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011): *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 11.0)*.
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2012): *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 12.0)*.
- Magyarország Kormánya (2014): *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014–2020*.
- Magyarország Kormánya (2017): *A Digitális Jólét Program 2.0*. Budapest: [k. n.].
- MCCANN, Philip (2015): *The Regional And Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-orientation and Smart Specialisation*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Miniszterelnökség (2015): *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*.
- NÉMETH Erzsébet – VARGHA Bálint Tamás – PÁLYI Katalin Ágnes (2019): Nemzetközi korrupciós rangsorok tudományos megbízhatósága. *Pénzügyi Szemle*, 64(3), 321–337.
- OECD (2002): *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-based Management*.
- OECD (2017): *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy 2014–2020*.
- OECD (2018): *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of administration reform and sector strategies*.
- OECD (2019): *Implementing Regulatory Impact Analysis in the Central Government of Peru. Case Studies 2014–16*.
- PATTYN, Valérie et al. (2018): Policy Evaluation in Europe. In ONGARO, Edoardo – VAN THIEL, Sandra (szerk.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan, 577–593.
- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHMITT, Sophie (2013): Comparative Approaches to the Study of Public Policy-making. In ARARAL, Eduardo et al. (szerk.): *Routledge Handbook of Public Policy*. New York: Routledge, 29–43.
- VÉRTESY László (2012): A jó kormányzás mérhetősége. *Magyar Közigazgatás*, 62(2), 44–56.
- WOLLMANN, Hellmut (2007): Policy Evaluation and Evaluation Research. In FISCHER, Frank – MILLER, J. Gerald – SIDNEY, S. Mara (szerk.): *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. Boca Raton – London – New York: CRC Press.

X. A korrupcióérzékelés mérhetősége

(Hohmann Balázs – Uri Róbert – Demeter Endre)

Bevezetés

A modern államokban egyre fontosabbá válik a bizalom és az ezzel párhuzamosan kialakuló ügyfél-elégedettség kérdése:¹ nemcsak a társadalmi érdekeltek között, hanem az állam és polgára között is minden megelőző korszaknál fontosabbnak tűnik a megfelelő, állampolgári bizalomra épülő kapcsolat kialakítása és fenntartása.² Egyes államok vonatkozásában a bizalom kérdésénél élesebben tűnik elő az ügyek elintézésével való elégedettség, amely közvetlen visszacsatolást ad az egyén számára is az államszervezet és a közigazgatás működőképességével kapcsolatban. Mindez visszavezethető a körülöttünk levő világ gyors ütemű változására, és azokra a változásokra is, ahogy egy-egy állam az állampolgárához fordul. Amennyiben abból indulunk ki, hogy egy állam a „jó állam” koncepciója mentén kívánja alakítani cselekvéseit³ és elérni ebből adódó célkitűzéseit, akkor kifejezetten nagy jelentőségű az, hogy az állampolgárok mit gondolnak az államszervezet tevékenységéről, működéséről.⁴

E bizalommal kapcsolatban csatornázhathatjuk be a korrupció és percepciójának jelenségét: bizalmat a szakirodalmi szerzők döntő többségének véleménye alapján⁵ akkor lehet építeni és fenntartani állam és polgárai között, ha az államszervezet, a kormányzat működését az átláthatóságnak és az integritásnak rendelik alá, s ennek keretében kizárni törekszik a kormányzat a korrupció jelenségét,⁶ még akkor is, ha ez az elvárás nem feltétlenül azonosítható közvetlenül a kelet-közép-európai országok lakosságának visszajelzései alapján. A korrupció a fenti források alapján is, empirikus módon is kimutathatóan rombolhatja az össztársadalmi bizalmat és elégedettséget a kormányzati tevékenység megvalósításában. Ha a korrupció jelenlétére és az államba, annak jogszerű, szabályszerű, integritásszemléletre épülő tevékenységellátására, valamint az abba vetett bizalomra a kormányzati tevékenység fokmérőiként tekintünk, akkor megállapítható, hogy e fokmérők kölcsönösen befolyásolják egymást: az integritás fokozásának egyik célja a korrupció mint a központilag meghatározott értékektől való eltérés csökkentése lesz, s miközben a korrupció elleni fellépés minden valószínűség szerint növelni tudja az állami tevékenységbe vetett bizalmat, addig e bizalom önmagában is ösztönző, motiváló hatású lehet a társadalom tagjai számára a korrupció leépítése során. A terjedelmi korlátokra tekintettel, nem elveszve abban, hogy ez milyen jellegű tevékenységeket kíván meg a kormányzattól a gyakorlatban, gondolatmenetünk alapján erre vezethető vissza a korrupció mérésének jelentősége is: csak akkor lehet hatékonyan fellépni

¹ KHOTYNSKA-NOR et al. 2019.

² BEAN 2003.

³ Lásd KAISER szerk. 2019: 27–30.

⁴ NEWTON–NORRIS 2000.

⁵ Lásd NEWBOLD 2011; ALBALADEJO–JOSÉ 2019.

⁶ ROSE-ACKERMAN – PALIFKA 2016; HOHMANN 2019a.

a korrupciós jelenségek ellen, ha irányadó ismeretei vannak a kormányszatnak arról, hogy hol kellene beavatkozni annak mérséklésére, megszüntetésére.⁷

Ha arra keressük a választ, hogy miért a korrupció percepcióját érdemes mérni e tekintetben, azt állapíthatjuk meg, hogy a korrupció jellemzően látens jelenségként⁸ rajzolódik ki az őt körülvevő állami, társadalmi és gazdasági környezetben, ezért hivatalos dokumentumokból, statisztikákból vagy más dokumentált forrásokból való felmérése jelentős korlátokba ütközik.⁹ Ennek megfelelően, alkalmazkodva ehhez a korrupció mérésére szolgáló nemzeti és nemzetközi módszertanok legnagyobb többsége a korrupció érzékelésére, percepciójának felmérésére irányul. Már itt érdemes tisztázni, hogy e korrupcióérezékelés és annak felmérése módszertanát tekintve elszakad az egyes nemzeti büntetőjogi jogszabályokban megfogalmazott tényállási elemektől, s annál nagyobb, szélesebb, jogilag nem büntetendő alakzatait is górcső alá veszi, annak érdekében, hogy a lehető legteljesebb képet adja vissza a korrupció társadalmi megítéléséről.

Ebből a nézőpontból vizsgálva a korrupció kérdéskörét máris érthetővé válik, miért is oly fontos a percepció mérése e témakörben: amellet, hogy jól meghatározott módszertan mellett hiteles és összehasonlítható eredményekkel szolgálhat a korrupció megjelenési formáiról, mértékéről, egyben a bizalom növelésére irányuló gesztus is, az állam irányából a polgára számára. Kifejezi, hogy fontosnak tartja, nagyra becsüli visszajelzéseit, involválja a közügyek és a kormányzati tevékenység ellenőrzésébe, ezzel növelve az érintett bizalmát a kormányzat jó működésében, pusztán a mérés lebonyolításával is.¹⁰ Mindezen azonban feltételezi, hogy a mérést az állam saját elhatározásából, kormányzati tevékenységének fejlesztésére végzi, végezteti el, s annak eredményeit figyelembe is veszi. Ha a mérést az államtól független szervezet végzi (például egy nemzetközi civil szervezet, mint esetleg a Transparency International), akkor a kormányzati tevékenység egyfajta kritikájának is tekinthető a felmérés eredménye, ami ugyancsak hozzájárulhat az állami tevékenységellátás fejlesztéséhez és a korrupció elleni küzdelemhez.

A modernizálódó, digitalizálódó állam képe új perspektívákat nyújt: egyrészt elektronikus, digitalizált környezetben nehezebben marad látens a korrupció jelensége, a digitalizált megoldások segítenek láthatóvá tenni a visszaéléseket és átláthatóbbá tenni az állam igazgatási folyamatait,¹¹ másrészt mind a korrupció percepciójának mérésében, mind a mérési eredmények, sőt az ezek alapján kibontakozó szakpolitikai intézkedések disszeminációjában tetten érhető hatásuk.¹² Fontos figyelembe venni az ezirányú fejlesztések hatását az eredeti folyamatok befolyásolhatóságára vonatkozóan, mert az e kötetben már vázolt interakciós modell alapján az átláthatóság iránti informatikai fejlesztések nehezebben befolyásolhatóvá teszik a digitalizálendő folyamatokat, amivel együtt nő a korrupció megvalósításának költsége, s ez önmagában alkalmas a korrupció mérséklésére.

⁷ LIGETI 2016.

⁸ PIERONI–D’AGOSTINO–BARTOLUCCI 2013: 3–5.

⁹ SHUKHOVA–NISNEVICH 2017: 3–8.

¹⁰ CAILLIER 2010.

¹¹ BHATTACHERJEE–SHRIVASTAVA 2018; HOHMANN 2019b: 1–2.

¹² GRÖNLUND 2010: 7.

Emiatt is fontos e témakör megjelenítése jelen kötet témái között: jól kivitelezett mérési módszertannal szakpolitikai döntések megalapozását is szolgáló adatokat kaphatunk. Az így felmért adatok előfeltételei lehetnek a korrupció megelőzésére, üldözésére vonatkozó adatvezérelt állami folyamatok létrehozásának vagy módosításának, amely folyamatok immár nem csupán kockázatelemzésen, hanem valós és szisztematikusan gyűjtött állampolgári visszajelzéseken is alapulhatnak.

Másrészről e mérések eredményei egyúttal fokmérői lehetnek a digitalizáció irányába tett állami erőfeszítéseknek: segítséget nyújthatnak annak értékelésében, hogy a digitális fejlesztések milyen hatást gyakorolnak a kormányzati tevékenységre, a közigazgatási ügyintézésre és az ezekkel kapcsolatos korrupciós kockázatok mérséklésére is egyúttal. Annak ellenére, hogy ezek az összefüggések áttételesek lehetnek, s emiatt a kormányzati digitalizációs törekvések hatása csak részben értelmezhető a korrupció szempontjából, ebben a tárgykörben mégis közelebb visznek minket a tény- és adatalapú döntéshozatali folyamatokhoz, a már régóta hangoztatott ügyfél-orientációhoz és az ügyféloldali visszacsatolások erősítéséhez.

Jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy kritikai elemzés segítségével összefoglalja a korrupció percepció mérésének jó gyakorlatait annak érdekében, hogy az itt szerepeltetett megfontolások segítséget nyújthassanak percepció mérések kialakításában és eredményeik értelmezésében. A tanulmány figyelembe veszi azt, hogy Magyarország Kormánya 2020 júniusában nemzeti sajátosságokat is tartalmazó, a korrupcióérzékelés mérésére szolgáló módszertan kidolgozását rendelte el,¹³ s e módszertani fejlesztést jelen tanulmány megírása előtt a Nemzeti Közszerológiai Egyetem megvalósította, a kormányhatározatba foglalt közreműködő partnerek bevonásával. A tanulmány egésze, de kifejezetten annak jó gyakorlatokra koncentráló fejezete kiemeli e módszertani fejlesztés eredményeit, úgy, hogy attól függetlenül is javaslatot tesz a percepció mérések módszertani megvalósítására, a nemzetközi szinten elérhető módszerek és tapasztalatok alapján. A javasolt megoldásokban figyelembe vettük az Állami Számvevőszék korrupciómérésre vonatkozó *Módszertani iránymutatását*.

E mérések régre nyúló nemzetközi gyakorlattal rendelkeznek, amely megadja a lehetőséget arra, hogy a már létező mérések módszertani kialakítását megfigyelve jó gyakorlatokat lehessen kiemelni. Ennek érdekében a tanulmányban feltérképezzük a legjellemzőbb, szakirodalomban is megjelenő kritikai észrevételeket a legjelentősebb nemzetközi korrupciópercepció mérésekkel kapcsolatban, hogy erre építkezve megfogalmazhassuk a mérési jó gyakorlatok kialakításának sarokköveit.

Dilemmák – A korrupciós percepció mérésének nehézségei, aggályai

A mérési módszertanok típusai és célcsoportjai

Ahhoz, hogy a nemzetközi mérési módszertanokat körbe tudjuk határolni, érdemes a Debora Valentina Malito *Measuring Corruption Indicators and Indices* című, 2004-es

¹³ 1328/2020. (VI. 16.) Korm. határozat. 14. pont.

munkájában közölt módszertani felosztást követnünk azért, mert az a vizsgált mutatók széles körének kategorizálására alkalmasnak tekinthető.¹⁴

1. táblázat: A korrupció mérésére szolgáló mutatók összesítő táblája

Mutató típusa	Kiadó szervezet	Mérőeszköz
A korrupció felmérésén alapuló mutatók	European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) & World Bank	Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)
	Gallup International	Voice of the People Survey (VOPS)
	Global Business Media Limited	Business International Index; Corruption Experience Index
	International Budget Partnership	Open Budget Survey
	Transparency International	Corruption Perceptions Index
	Transparency International & Gallup International	Bribery perception index (BPI); Global Corruption Barometer (GCB)
Kormányzati mutatók	European Commission	Eurobarometer
	EU ICS Research Consortium	International Crime Victimization Surveys (ICVS)
	European Values Study	European Values Study
	Freedom House	Nation in Transit (NIT)
	Global Integrity & Mo Ibrahim Foundation	Africa Integrity Indicators; Index of African Governance; The Corruption Notebooks; Global Integrity Index
	HIS Global Insight	Global Insight
	Institute for Management Development (IMD)	The Global Competitiveness Report (GRC)
	Latinobarometro Corporation	Latinobarometer
	Michigan State University	Afrobarometer
	The Political Risk Service Group	The International Country Risk Guide (ICRG)
	UNECA	Africa Governance Indicator (AGI)
	World Bank	World Governance Indicators (WGI); WB Country Policy and Institutional Assessment
	World Economic Forum	Executive Opinion Survey; World Competitiveness Yearbook; Global Competitiveness Report (GRC)
	WVS Association	World Value Survey (WVS)
Állami teljesítményre, kapacitásra irányuló mutató	Brooking Institute	Index of State Weakness in the Developing World
	Brooking Institute, the Institute for State Effectiveness, Institute for State Effectiveness, and the Australian National University	Sovereignty Index
	Canadian International Development Agency	Country Indicators for foreign policy project
	Centre for Global Policy, George Mason University	Political Instability Task Force
	Center for Systemic Peace and Center for Global Policy at George Mason University	State Fragility Index
	Columbia University	State Capacity Survey
	Fund for Peace, Foreign Policy	Failed States Index
	World Bank	LICUS

Forrás: MALITO 2004: 3.

¹⁴ MALITO 2004.

A fenti szerző által vizsgált mutatók első csoportja a korrupció felméréseken alapuló mutatóiból áll össze, amelyek jellemzően az 1990-es években alakultak ki, amikor a hatékony korrupcióellenes politikák iránti első igények a többfajta általános és specifikus korrupciós indexek vagy mutatórendszerek kidolgozását kívánták meg. Meg kell jegyezni már ehelyütt, hogy e felmérésekkel kapcsolatban épp az merül fel kritikaként több alkalommal a szakirodalom vonatkozásaiban, hogy eredményeik nem saját felmérésen alapulnak, hanem aggregált adatokon, ami rontja a mutatók megbízhatóságát. Ebben a fejezetben leginkább ezeket a mutatókat vizsgáljuk.

A második csoport mutatóit az fűzi össze, hogy a kormányzáshoz kapcsolódó elemzéseken alapulnak, és a kormányzás egészének vagy egyes részeinek teljesítményét, minőségét vagy éppen hiányosságait minősítik. E mutatók között is található azonban olyanok, amelyek felmérésjellegűek, s közvetlenül empirikus felmérési adatokra támaszkodnak. A mutatók csak részben foglalkoznak a korrupció és érzékelésének felmérésével és értékelésével,¹⁵ azonban ez nem jelenti azt, hogy a korrupcióra vonatkozó bemeneti adataik, fejezeteik elenyésző jelentőségűek lennének az adott mutató vagy általánosságban a felméréssel érintett témakör tekintetében. Sokkal inkább az egyes mutatók hangsúlyos, a teljes kormányzati teljesítményt markánsan befolyásoló szempontcsoportjának tekinthetjük a korrupcióra vonatkozó részeit. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy önmagukban a mutató mérési fókuszpontjai, témakörei kevésbé lényegesek, mint azok módszertani megoldásai, és ezen belül kifejezetten az, hogy kinek a percepcióját mérik, jellemzik (a lakosság, a gazdaság szereplői vagy épp a közigazgatás dolgozói körében) – éppen ezért a következőkben az ezzel kapcsolatos általános módszertani problémákkal fogunk foglalkozni.

A korrupciós mutatók utolsó csoportját az elemzett államok kapacitásaira vonatkozó indexek adják, amelyek leginkább annak felmérésére vállalkoznak, hogy az államok a korrupció bekövetkezésének leginkább kitett tevékenységei vonatkozásában mutassák be az állami fellépés eszközeinek rendelkezésre állását. Ezek a mutatók a 2000-es évektől kezdve terjedtek el, amikor is az állami kapacitásról szóló diskurzus a kormányzásról szóló vitán belül nagy figyelmet kapott.

Általános módszertani problémák

A nemzetközi mutatók kapcsán jelen tanulmány vonatkozásában azokat az általános módszertani adottságokat és problémákat vizsgáljuk, amelyek nemcsak egy-egy nemzetközi korrupcióérzékelési módszertan megoldásait érintik, hanem általánosságban merülnek fel kritikai észrevételként, fejlesztendő területként az egyes mutatókkal kapcsolatban.¹⁶

Ezek közül talán leginkább relevánsként emelhetjük ki a *fogalmi azonosság* kérdéskörét. Az egyes mutatók közös, együttes vizsgálata során merül fel problémaként, hogy az egyes módszertani megoldások mást és mást értenek az egyes vizsgált fogalmak

¹⁵ AIDT–DUTTA–SENA 2008.

¹⁶ Lásd NÉMETH–JAKOVÁC–VARGHA 2021.

alatt, s ez alááshatja összehasonlíthatóságukat.¹⁷ Már a korrupció központi fogalmának értelmezésében is mutatkoznak különbségek, amelyek a részletes módszertani, felmérési vonatkozások tekintetében megteremtik a lehetőséget arra, hogy a korrupció és érzékelésének mérésére irányuló mutatók legalább részben ne legyenek értelmezhetők egymáshoz képest.

Kiválóan rámutat erre Malito fent idézett tanulmánya, amely bemutatja, hogy még a két vezető korrupcióérzékelési módszertan, a később részletesen tárgyalt Transparency International által kiadott *Corruption Perceptions Index (CPI)* és a Világbank *Control of Corruption* mérőindexének tekintetében is megállapítható, hogy némiképp eltérően értelmezik a szervezetek a korrupció fogalmát és az e fogalom alá tartozó jelenségeket.¹⁸

A Transparency International 2013-at követően a korrupcióra a „Corruption is the abuse of entrusted power for private gain” meghatározást adja,¹⁹ amely definíció központi elemét a hatalommal való visszaélés és annak célzatossága jelenti.

Ezzel szemben a Világbank így határozza meg a korrupciót: „The extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as »capture« of the state by elites and private interests.”²⁰ Ez a fenti definícióhoz hasonlóan a magánérdekű célokat emeli ki, de azoknak nem feltétlenül csak a hatalommal való visszaéléshez kapcsolódó esetét, hanem az olyan helyzeteket is, amelyekben a közhatalom-gyakorlás nem tevőlegesen, hanem mulasztásszerűen nem tárja fel a korrupcióval érintett helyzeteket. Fontossá válnak a kiegészítések is e tekintetben: a Transparency International meghatározásához képest a Világbank értelmezése nem taxatív példákat is ad, amelyek formálhatják azoknak a jelenségeknek a megítélését, amelyeket végül a korrupció alá tartozó fogalmakként értelmeznek a mutatók létrehozása során.

Ehhez azt is hozzá kell tenni, hogy nem pusztán a korrupció és a kapcsolódó fogalmak felmérését végző szervezeten belüli és e szervezetek közötti fogalmak összhangjára van szükség. Önmagában a felmérésbe vont résztvevők korrupcióról alkotott elképzelései, fogalomalkotása és e fogalomalkotás keretébe bevont, a korrupció körébe tartozónak vélt jelenségek eltérése is súlyos módszertani dilemmákat okozhat,²¹ amit az egyes szakirodalmi álláspontok alapján például a kitöltőket, kikérdezetteket segítő tájékoztató anyagokkal lehet pontosítani.²² Véleményünk szerint e pontosítás azonban torzíthatja a résztvevők képét és megítélését a vizsgált témakörökről, és végső soron több problémát okozhat az autentikus értelmezések felmérésében, mint amennyit megold az eltérő korrupcióértelmezési kísérletek mentén.

Tovább árnyalhatja a képet, és egyben ronthatja a fogalmi együttállás megvalósulását is az esetek többségében, ha nem konkrétan a mutatókat, hanem azok eredményeinek értelmezését tágabb perspektívákban, nemzeti és nemzetközi szervezetek vonatkozásában

¹⁷ ROHWER 2009.

¹⁸ MALITO 2004: 5–7.

¹⁹ Lásd: www.transparency.org/en/what-is-corruption.

²⁰ Lásd: <https://rm.coe.int/16806efb59>.

²¹ SZYMSANSKI–VALDOVINOS–KALTENECKER 2021.

²² ROCA 2011; KOMALASARI–SARIPUDIN 2015.

vizsgáljuk, akik az eredmények interpretációja során újabb jelentéstartalmakat rendelnek a fogalmakhoz.²³ Egyébiránt a kezdeti problémát még nem ezen értelmezések, hanem a felmérési folyamatba bevont célcsoport területi, képzettségi s egyéb személyes jellemzői okozzák, s hoznak létre – területi szinten empirikusan is kimutatható – különbségeket a fogalomhasználatban.

Különösen problémássá válhat a fenti fogalmi különbözőség azokban az esetekben, amelyekben a korrupció érzékelésére szolgáló összetett mutatók más mutatók felméréseire épülnek,²⁴ bekövetkezhet az, hogy egyes fogalmak alatt az egyes felmérések és értékelések nem ugyanazt értik, és a mutató végül elveszti „fogalmi egyértelműségét”.²⁵ Ez különösen igaz lehet akkor, ha a mutatók olyan más mutatókból építkeznek, amelyek módszertani adottságai nyilvánosan nem elérhetők. Ennek megfelelően a kompozit mutatók kialakítása nagyon nagy módszertani felkészülést kíván a kialakítást végző szervezettől, mert az eredetileg felmért adatok, mutatók adatainak felhasználása során súlyozási eljárás segítségével lehet valamilyen szinten korrigálni a fenti problémákat, amennyiben az egyáltalán lehetséges.

A második vizsgált szempont a *mutatók dependenciájához kapcsolódik*. A mutató belső érvényességét veszélyezteti, ha a különböző források függetlensége nem garantálható: a több adatforrás összesítése valójában olyan adatokat is tartalmazhat, amelyek ugyanarra a felmérésre vagy forrásra támaszkodnak saját mérőszámaik kialakításakor. Ennek eredményeképpen a kompozit mutató kialakítása során nem feltétlenül kerülhető el az ebből eredő torzítás.²⁶ Maga a mutató eredményeinek átvétele során alkalmazott súlyozási rendszer alkalmazása is egyfajta torzítás, amelynek megítélése attól függ, hogy az módszertanilag indokolhatónak tekinthető, vagy módszertani hiba eredménye, nem feltételezve a szándékolt és indokolatlan torzítás megtételét. Ez a körkörösség, kölcsönös függőség jellemzően kimutatható a korrupcióérzékelési mutatók bemeneti adatsoraiban – az egyes mutatók kölcsönösen hivatkozzák és figyelembe veszik a másik értékeit, és ennek köszönhetően legalább részben elszakadnak a primer adatfelvételtől. Ilyennek tekinthetjük azt az esetkört, amelyben egy regionális szintű mutató adathiánya esetén annak a nemzetközi mutatónak a korábbi értékelését veszik figyelembe, amely önmaga is a regionális mutató adatsoraira alapítja eredményeit. Önmagában a közvetlen, empirikus adatfelvételek hiánya, ha egy mutató egyik részeredményét számított összefüggések vagy viszonyítási módszertan segítségével alkotják meg, nem jelentené a mutató hitelességének és validitásának csökkenését, sőt a társadalomtudományi kutatási módszertanok figyelembevételével erre a megoldásra természetesen támaszkodnak az ezeket a felmérési és elemzési módszereket alkalmazó kompozit mutatók. Azonban a kölcsönös függés a mutatók között már túlmutat ezen, és az egyes mutatók eredményeiben olyan rész mutatkozik meg, amelyet önmagukban a mutatók módszertani sajátosságai adnak ki.²⁷ Ezek függetlenednek – legalább részben – az eredeti felmérési adatoktól, egyfajta

²³ MIJATOVIĆ–PEJANOVIĆ 2018.

²⁴ SØREIDE 2006.

²⁵ VAN DIJK – VAN MIERLO 2011.

²⁶ KNACK 2006: 13.

²⁷ WILHELM 2002.

sajátos mérési hibának, torzításnak tekinthetők. A következőkben bemutatott, legfontosabb nemzetközi percepciós mutatók azonban ezt a jelenséget nem kezelik hibaként, és emiatt nem is tesznek erőfeszítéseket a torzítás hatásainak megszüntetésére, vagy legalábbis csökkentésére, hanem egyszerűen tudomásul veszik azt – a fenti szakirodalmi vonatkozások alapján ezen esetek egy része szándékolt torzítás, amely nincs megfelelően alátámasztva módszertanilag, s nem feltétlenül lenne ezért indokolt.

A nemzetközi mutató kialakításához szükséges adatgyűjtés nagy erőforrásai és azok alternatív biztosítása adja az általánosan figyelembe vehető kritikai észrevételek harmadik csapásirányát, az *adathiányok és -helyettesítések problémakörét*. Egyfajta, részben szakmailag is indokoltnak tekinthető erőforrás-racionalizációról van szó ez esetben: a nemzetközi korrupcióérzelékes indexek, mutatók és rangsorok a kiterjedt földrajzi területre tekintettel csak részben saját, primer felmérési adatokkal dolgoznak, a bemeneti adatsorok legnagyobb részét más, meghatározott időközönként végrehajtott felmérések és elemzések eredményei jelentik.²⁸

A módszertanok alkalmazása során a fentiekén túl az adathiányok okozhatnak problémákat, amelyek nagyban befolyásolhatják a teljes mutató és módszertanának átláthatóságát.²⁹ A legnagyobb problémák akkor jelentkeznek, ha egyes figyelembe vett tényezők és mutatók esetén idősoros adathiányok mutatkoznak, és a mutató kidolgozásában részt vevő elemzők mindezt úgy pótolják, hogy az adatokat alternatív forrásokból próbálják beszerezni vagy levezetni, így például más mutatókból vagy egymás eredményeiből származtatják az információkat.³⁰ Ezzel szemben az is problémás gyakorlatként azonosítható, ha bizonyos almutatókat egy-egy adathiány miatt figyelmen kívül hagynak, vagy a teljes almutató eredményeire vonatkozóan származtatják az információkat a fennálló adathiányok megfelelő kezelése helyett. Az idősoros adathiányok nagy valószínűséggel merülnek fel az egyes korrupcióérzelékes mutatók bemeneti adatsorait megfigyelve, mert az egyes nemzetközi módszertanok jellemzően több mint két tucat felmérést, mutatót, indexet és rangsort vesznek figyelembe a mutatószám létrehozása során, amelyeknek egy része tekintetében idősorosan nem áll rendelkezésre a vizsgált nemzetközi mutató összes eddig megtett értékelésébe becsatornázzható adat.

Mindennek azért van nagy relevanciája a mutatók szakmai, tudományos igényű értékelése és összehasonlítása során, mert például a Transparency International által megalkotott CPI-mutató vagy a Világbank felmérési eszközeinek eredményei jellemzően nagy befolyást gyakorolnak a világ gazdasági folyamatok alakulására és azon belül egyes államok megítélésére.³¹ Ezt a jelenséget a fenti mutatók rangsorában rosszabb eredményt elérő országok képviselői erős validitási kritikákkal illetik, több esetben okkal.

Amennyiben szükség van az adatok pótlására a mutató megállapításához, sok esetben elmaradhat annak mérlegelése, hogy a pótlólag beszerezett és figyelembe vett információ vajon megfelelő minőségű, igazolható forrásból származik-e, és aggregálható-e más

²⁸ BUDSARATRAGOON–JITMANEEROJ 2020.

²⁹ NÉMETH–VARGHA–PÁLYI 2019; ROHWER 2009.

³⁰ ARNDT–OMAN 2006: 30–45.

³¹ HAWTHORNE 2015: 5–35; WANG–ROSENAU 2001; DAHL 2008.

mutatókkal. Ehhez a szakirodalmi álláspontok alapján ugyanannak a követelményrendszernek kell teljesülnie a pótlólag alkalmazott bemeneti adatra, mint a szándék szerint eredeti bemeneti adatokra. Így szükség van arra, hogy előzetesen meghatározott és publikált legyen a pótlólagos bemeneti adat vagy mutató létrehozásának módszertana,³² annak minden részeleme ismert vagy megismerhető legyen.³³ Ha pótlólagos adat is kompozit mutató,³⁴ több felmérés vagy más mutatórendszer adatait dolgozza fel, akkor e mutatók kiszámításához, megalapozásához szükséges mutatók, felmérések és indexek tekintetében is ugyanazoknak a követelményeknek kell teljesülnie a módszertani vonatkozások tekintetében, mint a pótlólagos adat tekintetében, ellenkező esetben nagymértékben csökkenhet a mutató tartalmi és konstrukciós érvényessége és a módszertan átláthatósága. Végül szükséges hangsúlyozni, hogy az adatok pótlása nem jelentheti az eredeti mutató független és pártatlan összeállításának, a kiegyensúlyozottság szempontrendszerének elvárását.³⁵ Ez a kiegyensúlyozottság mind a pótlás megválasztásában, mind az aggregáció módszertani kimunkálásában meg kell hogy mutakozzon.³⁶

A jó gyakorlat kialakításának sarokkövei

Az imént bemutatott kritikai észrevételek természetesen nem maguk a mérések ellen szólnak: a korrupcióérzékelés mérése és annak bármilyen, tudományos igényű vizsgálata kívánatos, ennél fogva a megfogalmazott gyengeségek mentén szükséges olyan gyakorlatokat kialakítani, amelyek javítani tudnak a kritikák alapját képező megbízhatósági és érvényességi szempontokon. A jó gyakorlatok kialakításánál – a bevezetőben leírtakkal összhangban – az egyik alapvetésünk az volt, hogy a korrupció érzékelését szükséges a mindenkori államnak saját keretei között, primer adatfelvételekkel is vizsgálnia. Az állam és az állampolgárok közötti bizalmi kapcsolat, a szakpolitikai visszacsatolások a nemzeti sajátosságokra érzékenyebb mérőeszközök kifejlesztésével jobban biztosítottak, a standardizált, nemzetközi összehasonlításra alkalmas mérések egyik hátránya, hogy nem tudják kellően figyelembe venni azokat a lokális, szociokulturális és társadalomtörténeti elemeket, viselkedési normákat, amelyek az adatfelvételek során meghatározzák a korrupció percepcióját.

A következő fejezetben tehát az eddig megfogalmazott kritikákhoz kapcsolódóan mutatunk be szempontokat, és teszünk javaslatokat a különböző, egymást követő munkafázisokban egy megvalósítandó hazai mérés egyes elemeire, amelyek jó gyakorlatokként szolgálhatnak a későbbiekben.

³² SHUKHOVA–NISNEVICH 2017: 3–10.

³³ GILMAN 2018.

³⁴ FAZEKAS–TÓTH–KING 2014.

³⁵ ANDERSSON–HEYWOOD 2009.

³⁶ KO–SAMAJDAR 2010.

Az előkutatások szükségessége

A korrupció percepciójának mérését megelőzően elengedhetetlen egy olyan előkutatási szakasz, amely feltérképezi mindazokat a fogalmi elemeket és társításokat, amelyek meghatározzák a korrupcióval kapcsolatos kognitív tartalmakat. Az előkutatási szakasz célja, hogy biztosítsa a mérések érvényességére és megbízhatóságára vonatkozó módszertani kritériumokat. Egyrészt a nemzetállami keretek között elvégzett többlépcsős felmérés azonos jelentéstartam mérésére kell hogy irányuljon, ami szükséges a felmérésben részt vevő alanyok és célcsoportok tapasztalatainak összehasonlító elemzéséhez. Másrészt fontos, hogy az adatfelvétel rövid időn belüli, ismételt lekérdezése esetén hasonló eredményeket hozzon.

Erre egyrészt azért van szükség, hogy teljesebb képet kapjunk a korrupció társadalmi, illetve célcsoporti megítéléséről, tartalmáról, másrészt azért, hogy a nemzetközi mutatóknál felmerülő fogalmi problémákat érdemben kezelni tudjuk. Ennek egyik lehetséges módszere az, hogy a korrupció és kapcsolódó jelenségei szempontjából nem választunk merőben új fogalmat, illetve fogalmi elemeket, hanem a meglevő, már nemzetközi használatban levő elemeket értelmezve alakítunk ki saját, az adott mérési módszertanra szabott fogalmat, fogalmi hálót.

További lehetséges módszere a mérési célcsoport szűk részével fókuszcsoportos felmérést készíteni az, amely lehetővé teszi a módszertani kérdések vizsgálatának elmélyítését, s egyúttal segítséget nyújthat a fenti fogalmi elemek, tartalmi kérdések tisztázásában.

A fókuszcsoportos beszélgetések egyik lehetséges megoldásként szolgálnak azon fogalmi azonosságok és társítások megismeréséhez, amelyek a legközelebb állnak a korrupció mint jelenség meghatározásához a főbb célcsoportok körében (mint a lakosság, a vállalkozások, az állami szférában dolgozók). Ennek az (elő)kutatási módszernek a lényege, hogy a résztvevők előre meghatározott ív mentén tárgyalják meg mindazokat a témához kötődő és releváns területeket, amelyek segíthetnek kialakítani a mérőeszközök fogalmi használatát, emellett pedig személyes tapasztalataik megosztásával megismerhetővé válnak azok a tipikus hétköznapi helyzetek, amelyek a legmeghatározóbbak a korrupció érzékeléséről alkotott vélemények kialakításában. Ebből következik, hogy a fókuszcsoportok szervezésénél törekedni kell a résztvevőket illetően a minél szélesebb diverzitás megvalósítására, legyen szó például az ágazatokról a vállalkozások és az állami szférában dolgozók vagy a különböző társadalomdemográfiai jellemzőkről a lakosság esetében, hiszen ezek a strukturális különbségek alapvetően befolyásolják azokat a legfőbb tényezőket és csatornákat, amelyeken az egyén találkozhat a korrupcióhoz kapcsolódó narratívákkal vagy a konkrét cselekményekkel, vagy tapasztalatot tud szerezni azokról.

A fókuszcsoportos beszélgetések mellett egy másik fontos előkutatási elem a korrupciós esetek feltérképezésében a témához kapcsolódó, illetékes szervezetek, szakemberek felkeresése szakértői interjúk készítése céljából. A szakértői interjúk fő fókuszainak előzetesen a hazai tapasztalatok és nehézségek megismerése tekinthető, ugyanis a nemzeti sajátosságok és az országspecifikus elemek figyelembevételének hiánya alapvető módszertani kritikának mondható a nemzetközi, standardizált mutatókra vonatkozólag.

A nemzeti sajátosságok mellett egy másik fontos elem a módszertanban lehatárolni kívánt célcsoportok ajánlására való javaslatok feltérképezése, tekintettel azokra a különböző felhasználási igényekre, amelyek policykészítésre vagy más kutatásokkal való összehasonlításra is alkalmassá teszik a kialakított módszertant.

A célcsoportokhoz köthető konkrét tapasztalatok, valamint a szakértői interjúk mellett a média szintűgy fontos szerepet tölt be a korrupció érzékelésének vizsgálatában, hiszen a korrupciós esetek feltárásában, a szélesebb nyilvánosság felé való közvetítésében meghatározó szerepe van, alakítja a közbeszédet és fenntartja a közfigyelmet. Ebből következőleg a korrupció érzékelésére vonatkozó módszertan fejlesztése során megkerülhetetlen a főbb médiumok által szolgáltatott, korrupcióval kapcsolatos hírek szisztematikus gyűjtése és rendszerezése, segítve ezáltal azon esetek és hívószavak feltárását, amelyek meghatározzák a közgondolkodást, és ezt összekapcsolva a fókuszcsoportok során elhangzott tapasztalatokkal együtt tudnak segíteni felrajzolni az aktuális közhangulatot, ami nemcsak a módszertanfejlesztésnek, hanem az adatfelvételek lebonyolítása után magának az elemzésnek is az alapját tudja szolgálni.

A korrupció definíciója, a bevonni kívánt célcsoportok meghatározása

Az előkutatási feladatok elvégzése után kiemelten fontos olyan definíció kidolgozása a korrupció fogalmára vonatkozólag, amely biztosítja a módszertan koherenciáját, különös tekintettel a mérőeszközök fejlesztésének egységességére, összehasonlíthatóságuk biztosítására. Ennek szükségességét az indokolja, hogy a széles körben elterjedt korrupciós helyzetek ágazatonként, szektoronként eltérnek, és ez szerteágazó fogalmi készlethez vezet (hálapénz, paraszolvencia, kenő- és csúszópénzek, alkotmányos költség, megoldás okosba', mutyi stb.). Ezek összefüggéseit elsősorban kvalitatív kutatási eszközzel, az előkutatási folyamat részeként érdemes feltárni, ezt követően az adatfelvételek során – az adatfelvételben részt vevők számára is ismert – munkadefiníciót kell alkalmazni, amely a szerteágazó jelenségekből egyértelműen kijelöli a vizsgálat tárgyának jelenségterét. Mindez tovább mérsékeli a 2. fejezetben bemutatott, fogalmi azonossághoz kapcsolódó problémák felmerülését a megtervezett módszertan végrehajtása, a mérés során.

Természetesen ez nem jelenti azt, hogy magát a korrupció fogalmát ne lenne szükséges vagy célszerű kutatni a primer adatfelvételek során, különösképp, ha a kialakított adatfelvételek bizonyos időközönként megismétlődnek, követhetővé téve általa a korrupció fogalmára (és érzékelésére) vonatkozó változásokat: legyen szó arról, hogy azt alapvetően milyen problémaként érzékelik a megkérdezettek (például jogi, erkölcsi, gazdasági), vagy kiket tekintenek a korrupció legfőbb szereplőinek, felül vannak-e reprezentálva bizonyos pozíciók, szakmák, intézmények.

A korrupció munkadefiníciójának meghatározását követően a módszertanfejlesztés következő lépéseként azt szükséges tisztázni, hogy a fejlesztendő mérőeszközök mely társadalmi aktorok, csoportok korrupcióérzékelésének megismerésére legyenek alkalmasak. Amennyiben a magáncélú visszaéléseket tekintjük korrupciónak az állami

erőforrások felett, a definíciónak megfelelően a korrupciós cselekmény egyik résztvevője szükségszerűen olyan személy, aki rendelkezik döntési jogkörrel az állami erőforrások felhasználása felett. Idesorolható például bármilyen állami szervezetnél dolgozó ügyintéző, aki saját munkaidejének – ügyek közötti – felosztásában dönt, de az is, aki több milliárd forintos gazdasági döntéseket meghozó állami alkalmazott. A korrupciós helyzetet – ez esetben maradva a példánál – az hozza létre, hogy az állami erőforrások fölött rendelkezőnek lehetősége van arra, hogy a korrupciós partnert előnybe hozza. A lakosság esetében ilyen előny lehet a közszolgáltatásokhoz való (akár soron kívüli vagy jogosulatlanság ellenében való) hozzáférés biztosítása, színvonalasabb szolgáltatás vagy magasabb támogatási összeg „elintézése”. A gazdálkodó szervezetek esetében a működéshez kapcsolódó ellenőrzési és engedélyeztetési eljárásokhoz kapcsolódó, valamint az állami erőforrásokhoz való hozzáférésekhez köthető visszaélések (mint a [köz] beszerzések, a támogatások, a pályázatás) tekinthetők jellemző kockázatnak.

Ebből a példából is jól látható, hogy a definíció nyomán lefektetett célcsoportok átgondolása és meghatározása az egyik alapvető pillére az adatfelvételeknek, hiszen azok megtervezéséhez szükséges a célcsoportok tudományos igényű lehatárolása (az alaposkaság meghatározása), ami egyben a mintavételezés alapjaként is szolgál. A példában megjelent esetek kapcsán észlelhető, hogy a lakosság mellett a különböző gazdálkodó szervezetek is érdemes lehet bevonni a vizsgálatba, ahogy az állami szférában dolgozókat is.

A célcsoportok lehatárolása után szükséges olyan mintavételi tervek kialakítása, amelyek összegezik és figyelembe veszik az alappopulációk nagyságát, elérhetőségét, szegmentáltságát, és ennek függvényében olyan mintavételi eljárást alakítanak ki, amely kutatásszervezési szempontból átlátható és kivitelezhető, emellett jól leképezi a teljes populációt (a megfelelő kritériumok mentén reprezentatív jellegű).

A mérőeszközök fejlesztéséhez kapcsolódó megfontolások

A mérőeszközök fejlesztési fázisára vonatkozólag szükséges olyan elméleti-fogalmi keret meghatározása, amely megágyaz a kutatás fókuszának és azoknak a kutatási kérdéseknek, amelyek alapul szolgálnak az adatfelvételben foglalt konkrét kérdések megfogalmazásának. A konkrét kérdések megfogalmazása esetében számos olyan szakmai és felhasználhatósági szempontnak kell érvényt szerezni, amely behatárolja a kérdések formai és tartalmi elemeit is. Ezek közül fontos megemlíteni a kérdések érthetőségét, amelynek alapjaként szolgálhatnak az előkutatási szakaszban végzett fókuszcsoportok főbb tapasztalatai a korrupció témájának nyelvi és kognitív elemeire vonatkozólag. Emellett a lekérdezéshez szükséges idő és a lekérdezés formájához kapcsolódó strukturális lehetőségek (és nehézségek) mind befolyásolják a mérőeszközhöz kapcsolódó adatfelvétel megvalósíthatóságát. A megvalósíthatóságon túl már a várható eredmények tekintetében is érdemes előre gondolkodni a kérdések kialakítása közben: legyenek a kutatási kérdésekhez kapcsolt kontextuális keretek is jól megismerhetők, szerkezetükben törekedni kell a más felmérésekkel, statisztikákkal való összehasonlíthatóság megteremtésére (különösképp a Központi Statisztikai Hivatal tagolási gyakorlataira), illetve hogy az eredmények

alkalmazhatók legyenek különböző szakpolitikai döntések kialakítására vagy tudományos felhasználásra. Ezeknek az igényeknek a feltárásában az előkutatási szakaszban javasolt szakmai interjúk iránymutatásai tudnak alapul szolgálni.

Alapvetően fontos azt is látni, milyen valós tapasztalatokkal rendelkeznek a kérdezettek a különböző korrupciós helyzetekre vonatkozólag. Nyilvánvalóan maga a korrupció témája ennél a kérdéskörnél válik a legérzékenyebbé, hiszen alapvetően törvénysértő tevékenységek kapcsán kell a válaszadóknak nyilatkozniuk arról, voltak-e szemtanúi, volt-e tudomásuk ilyen esetekről, esetleg van-e személyes érintettségük. A biztonságos tér kialakítása és az érintettség tényéből keletkező feszültség csökkentése az erre irányuló kérdések kigondolásánál kulcsfontosságú, amikor bár magára a cselekményre vonatkozhatnak kérdések, de azok megfogalmazásának szükségszerűen olyannak kell lennie, amiből nem egyértelműsíthető az érintettség a válaszadó vagy szűk környezete esetében.

A korrupciós tapasztalatok mellett ugyanúgy fontos olyan visszajelzések kérése, amelyek segíthetnek az államnak a korrupció visszaszorításában. Ez szorosan kapcsolódik a bevezetőben foglalt gondolatokhoz, miszerint erősíteni kell az állampolgárok, ügyfelek visszacsatolásait, annak érdekében, hogy az így felvett adatok adatvezérelt korrupciómegelőzési folyamatok bemenetei lehessenek.

A visszajelzések megfelelően elmélyült, de egyben kivitelezhető felmérésének egyik lehetséges módszere a különböző szakmák, hivatások korrumpálhatósági szintjének vizsgálata. A különböző percepciós mérések részét képezi a foglalkozások ilyen szempontú vizsgálata, azonban a bevont foglalkozások száma a legtöbb esetben viszonylag alacsony (10–20 foglalkozás). Ennek orvoslásaként érdemes olyan nagy mintás lekérdezési módot megvalósítani, amely a KSH presztízsvizsgálatához³⁷ hasonlóan több szakma (minimum 50 foglalkozás) bevonásával tud árnyaltabb eredményeket szolgáltatni, hiszen ebben az esetben kérdeztként 10–15 véletlenszerűen kiválasztott foglalkozás lekérdezésével lehetőség nyílik arra, hogy minél szélesebb palettáról legyenek információink a szakmák vélt korrumpálhatóságát illetően.

A percepció mellett kiemelten fontos annak a vizsgálata is, hogy milyen tényezők ösztönzik vagy gátolják adott esetben a korrupció bejelentését az illetékes személy vagy hatóság felé. Feltételezhetően a bejelentés (elmaradása) a legtöbb esetben nem feltétlen a korrupció bizonyíthatóságának kérdésén múlik, a hatóságokba vetett bizalom, a biztonságérzet vagy akár az okozott kár nagysága ugyanúgy tárgyát képezheti az ilyenkor felmerülő dilemmáknak. Ezért a megfelelően targetált és kidolgozott szakpolitikai döntésekhez elengedhetetlen a korrupció bejelentésének elmaradását befolyásoló tényezők feltárása, és az e dimenziókhoz kapcsolódó elemek javítása.

Általánosságban elmondható viszont, hogy a konkrét korrupciós tapasztalatok és a korrupciópercepció összekapcsolható, hiszen annak mérlegelése során, hogy valaki korrupciós eseményt kezdeményezzen-e, vagy ilyenbe beleegyezzen-e, az általa érzékelt korrupciós események nyereségére, kockázatára, szankcióira, megvalósítási módjára vonatkozó percepciói elsődlegesen hatnak. Épp ezért a korrupcióérzékelés feltárása kiemelkedően fontos

³⁷ Központi Statisztikai Hivatal 2018.

terület (annak ellenére, hogy az érzékelt korrupció felméréséből nem vonhatunk le közvetlen következtetéseket a korrupció elterjedtségére, nagyságára, szintjére).

Az elkészült mérőeszközökhöz kapcsolódó megfontolások

A mérőeszközök elkészülése után lényeges a különböző próbakérdezések és tesztelések biztosítása. Egyrészt módszertanilag szükségesek azok a visszajelzések, amelyek a használhatóság különböző szempontjaira vonatkoznak (például érthetőség, időtartam, a különböző kérdések mennyire érzékenyek), másrészt a lakossági visszajelzések becsatornázásának és a bizalom építésének olyan gyakorlati eleme lehet, amely részét képezi a korrupció elleni harcnak és az állampolgárokkal kialakítandó, építő kapcsolatnak.

A már említett szempontok mellett mindez alkalmas lehet arra is, hogy feltárja a módszertan kidolgozói és a mérések lebonyolítói előtt, hogy mire alkalmas az adott módszertani megoldás, hol vannak a határai, s esetlegesen hol alakulhatnak ki olyan adathiány-problémák, amelyeket jobb orvosolni az első éles mérés előtt, hiszen az akár egy több évtizeden átívelő mérési sorozat első eleme lehet majd.

A próbakérdezések mellett érdemes elgondolkodni a különböző mérőeszközök hivatalos elnevezésén is, függően attól, hogy mely célcsoportot kívánja elérni, hiszen az elzárkózást növelheti a nagyobb kockázati szintet sugalló elnevezés is. Amíg a lakossági célcsoportban érdemes lehet a korrupció szót hívószóként a kutatás címében tartani, mert fontos, közérdeklésre számot tartó társadalmi jelenséget ragad meg, közérthető, széles körben elterjedt szó, addig a gazdálkodó szervezetek, vállalatok esetében a korrupció szó alkalmazása a címben ijesztő lehet, és azt az érzést keltheti, hogy a fő cél a szervezet korrupciós gyakorlatainak feltárása, ezért érdemes az üzleti etikát a fókuszba helyezni az elnevezés során. Az állami szervezetek esetében hasonlóan a korrupció témája az integritáshoz kapcsolódóan kerül alapvetően szóba, javasolt a kutatás során is ekként eljárni.

A transzparencia biztosítása

Bár a legtöbb kritika adott felmérés vagy kompozit mutató kapcsán a módszertani transzparencia hiányára irányul, a korrupcióérzékelés mérése esetében érdemes kicsit messzebbre nézni és tágabb kontextusban értelmezni a transzparencia fogalmát, és átgondolni azokat az elemeket, amelyek a mérések és az eredmények bemutatása során nélkülözhetetlenek nemcsak az adatok validitására, de a mérések hitelességére vonatkozólag is. Ennek alappilléreként olyan honlap készítése javasolt, amely ismerteti a módszertan kidolgozásának (és a honlap üzemeltetésének) körülményeit, elsősorban, hogy azt milyen szervezet és milyen források felhasználásával végezte, valamint az azt követő adatfelvételt milyen szervezet milyen forrásokból és milyen kiválasztási eljárás alapján végezte el. A honlapon biztosítani kell az egyes mérések, adatfelvételek részletes módszertanának megismerhetőségét, az alkalmazott mérőeszközök közzétételét,

a mintavételi eljárások teljes leírását olyan részletezettséggel, hogy az mások számára ne csak megismerhető, hanem a rendelkezésre álló információk alapján megismételhető is legyen.

A mérések és a lebonyolító átláthatóságán túl az eredmények vonatkozásában is szükséges mérlegelni azokat a szempontokat, amelyek hozzájárulnak a szélesebb párbeszéd és gyakorlat kialakításához a korrupció mértéke és annak visszaszorítása kapcsán. Ennek egyik fontos eleme az eredmények értelmezhetőségének és megbízhatóságának kapcsán, hogy a honlapon publikált eredmények milyen időpillanatot ragadnak meg. Kompozit mutatók esetében a részletes számítási mód leírását, valamint annak elemein ezközölt aggregálási döntések indoklását. Az eredményeken túl fontos biztosítani a hozzáférést azokhoz az adatbázisokhoz, amelyeket a kutatás során hoztak létre, szabályozott keretek között biztosítva másodelemzési lehetőségeket a szakmai érdeklődők számára. Emellett a disszemináció és a szakmai párbeszéd megvalósítása céljából olyan szakmai konferenciák, rendezvények biztosítása is fontos lenne, amelyek hozzájárulnak a módszertan széles körű ismertetéséhez, a szakmai viták kibontakozásához.

Összegzés és következtetések

A fenti tapasztalatok és következtetések alapján vázlatosan lehatárolhatóvá válnak azok a szempontok, amelyekre egy korrupcióérzékelési, percepciós módszertan kialakítása során feltétlenül figyelmet kell fordítani, hogy a lehetséges torzító hatásokat preventív módszerekkel, már a módszertani fejlesztés során ki lehessen küszöbölni – összhangban a bevezetésben már említett, magyar korrupciópercepciós módszertan fejlesztési projektjének tapasztalataival.

Nem ismételve a 3. fejezetben már megfogalmazott jó gyakorlatokat, ehelyütt további szempontokat emelnénk ki, amelyek tovább növelhetik a kialakítandó percepciós mérési módszertan hitelességét.

Ezek a következők:

1. Kifejezetten nagy a relevanciája annak az előzetesen meghatározott és publikált módszertani leírásnak, amelynek minden részelemét, megoldását ismertté vagy megismerhetővé kell tenni. Ez biztosítja azt, hogy a módszertani megfontolások átláthatók, a szakmai és a laikus közönség számára is érthetők és nyomon követhetők maradjanak, és alkalmassá teszi arra a kiadott felmérési eredményeket is, hogy azokat próbaként bármikor reprodukálni lehessen a felmért adatmintából. Ez a megoldás biztosítja azt is, hogy elkerülhetők legyenek az átláthatósághoz kapcsolódó kritikai észrevételek.
2. A fenti nyilvánosság és nyíltság biztosítja annak lehetőségét, hogy a felmérés korai szakaszaiban is szakmai kritikával illethető legyen. A kritikába foglalt szempontok a későbbiekben a módszertani fejlesztés legfontosabb bázisai lehetnek, más módszerek (például fókuszcsoporthozos felmérés) mellett. Éppen ezért célszerű a módszertant még a felmérések megvalósítása előtt széles körben nyilvánosságra hozni, akár nyilvános rendezvényeken megvitatni. E kritikai észrevételek

következetes gyűjtése, hozzáférhetővé tétele és a rá adott adekvát visszajelzések és intézkedések rendszere teremtheti meg a módszertani sajátosságok társadalmi környezet változásához kapcsolódó rugalmas, de megfontolt változtatási lehetőségét is. A kötet témájához illeszkedően ez a folyamat is megvalósulhat digitalizált formában, elektronikus visszacsatolási lehetőségek közepette, ami egyúttal biztosítja azt is, hogy ezek nyomon követhetők, bemutathatók s elemezhetők maradjanak.

3. Mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy a mutató figyelembe vett, bemeneti adatmintái minél nagyobb mértékben primer adatfelvételen alapuljanak, és ne más, adott esetben kompozit mutatók eredményeit vegyék figyelembe, és lehetőség szerint ne alkalmazzanak pótlólagos adatsorokat az adathiányok kezelésére. A szakirodalmi vonatkozásokat figyelembe véve a legkevesebb kritikával érintett módszertanok azok, amelyek primer adatfelvételt valósítanak meg, és ez nem véletlen: más felmérések adatainak átvétele minden esetben alaposan alátámasztott módszertani megfontolást igényel a fent bemutatott problémák elkerülése érdekében. Az adathiányok kezelése történjen előzetes megfontolások alapján: legyen a felmért adatok köre a módszertani előírásoknak megfelelő, s amennyiben ez nem megvalósítható, akkor arra reagáljanak az adatfelvétel megvalósítói, a kutatás készítői, amennyiben az szükségessé válik, változtatások és intézkedések megtételével. Fontos hangsúlyozni, hogy ezen adathiányos helyzetek kialakulását nagyban segítheti, ha a felmérés megvalósítása könnyen elérhető, digitális platform keresztül történik, amely akár azt is lehetővé teszi, hogy a mérés lebonyolítói (vagy maga a platform, mesterséges intelligencia alkalmazásával) dinamikusan tudjanak illeszkedni a válaszadók igényeihez, idejéhez, végzettségéhez, ismereteihez stb.
4. A mutató felmérését és elemzését lehetőleg mind a kormányzattól, mind a gazdaság szereplőitől elkülönült, minden releváns tekintetben független és pártatlan szervezet végezze – ellenkező esetben a legmegalapozottabb módszertannal felmért eredményekre is a szándékolt torzítás árnyéka fog vetülni.
5. A módszertannak ki kell terjednie arra is, hogy az eredményeket miként, milyen megkötésekkel lehet értelmezni, annak érdekében, hogy ne születhessenek olyan megállapítások az eredmények alapján, amelyek a felmérési eredményekből nem következnek. Ehhez kapcsolódóan célszerű megalkotni olyan kommunikációs kódexet, amely a felmérést és a kommunikálást végző szervezet számára iránymutatást ad az értelmezés tekintetében, és ezt az iránymutatást érdemes eljuttatni a módszertan, illetve a felmérés létrehozásában közreműködő partnerek, kormányzati és társadalmi kapcsolatok képviselői számára is, hogy preventív jelleggel ösztönözze őket a módszertannak megfelelő, a felmérés adataiból levont következtetések megtételére és nyilvánosságra hozatalára.

Fontosnak találjuk kiemelni azt is, hogy a digitalizáció folyamata számos formában segítséget nyújthat a korrupció megelőzésében, visszaszorításában – ennek köszönhetően a korábban személyes kapcsolattartás mellett zajló folyamatok átkerülnek az online térbe,

nyomon követhetővé, utólag feltárhatóvá válnak, ami csökkenti e folyamatok kitérttségét a korrupciós kockázatokkal szemben. Arra azonban folyamatosan figyelmet kell fordítani, hogy az így átalakuló kapcsolatok ne személytelenítsék el az állam és polgára közötti kapcsolatot,³⁸ legyen érdemi interakció az online téren kívül is e felek között, mert a teljes digitalizáció a személyes kapcsolattartás kiegészítő fenntartása mellett az elérni kívánt bizalom leépítéséhez vezethet. A korrupciópercepciók felmérési folyamat a fentieknek megfelelő módszertani megoldások mentén alkalmassá tehető arra, hogy ez az elszemélytelenedés éppen az állampolgári visszacsatolás és az arra adott adekvát intézkedések miatt ne következzen be.

A digitalizáció ilyen szempontból két okból is fontos eszköz minden kormányzat birtokában: egyrészt segítséget nyújthat a személyes jelenléttel zajló folyamatok leépítésében és a nyomon követhetőség fejlesztésével a korrupciós kockázatok mérséklésében. Másrészt a digitális platformok által támogatott percepciók mérések lehetőséget biztosítanak az állampolgári bizalom növelésére, a beérkező adatok feldolgozásán keresztül adatvezérelt folyamatok működtetésére és a fent vázolt, módszertani átláthatósági aggályok csökkentésére egyaránt.

Felhasznált irodalom

- 1328/2020. (VI. 16.) Korm. határozat a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról
- AIDT, Toke – DUTTA, Jayasri – SENA, Vania (2008): Governance Regimes, Corruption and Growth: Theory and Evidence. *Journal of Comparative Economics*, 36(2), 205–209.
- ALBALADEJO, Francisco José Bastida (2019): Transparency and government trust. *Public Sector Economics*, 43(1), 15–19.
- ANDERSSON, Staffan – HEYWOOD, Paul M. (2009): The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption. *Political Studies*, 57(4), 746–767.
- ARNDT, Christiane – OMAN, Charles (2006): *Uses and Abuses of Governance Indicators*. New York: OECD Publisher.
- BEAN, Clive (2003): Citizen Confidence in Social and Political Institutions in a Changing World. In *Social Change in the 21st Century 2003 Conference Refereed Proceedings*. Brisbane: Centre for Social Change Research, School of Humanities and Human Services QUT, 1–18.
- BHATTACHERJEE, Anol – SHRIVASTAVA, Utkarsh (2018): The Effects of ICT Use and ICT Laws on Corruption: A General Deterrence Theory Perspective. *Government Information Quarterly*, 35(4), 703–712.
- BUDSARATRAGOON, Pornanong – JITMANEEROJ, Boonlert (2020): A Critique on the Corruption Perceptions Index: An Interdisciplinary Approach. *Socio-Economic Planning Sciences*, 7(1), 217–236.
- CAILLIER, James (2010): Citizen Trust, Political Corruption, and Voting Behavior: Connecting the Dots. *Politics & Policy*, 38(5), 1015–1030.

³⁸ RIXER 2019.

- DAHL, Matilda (2008): How do International Organizations Scrutinize Transforming States? – The Case of Transparency International and the Baltic States. In DE SOUSA, Luis – HINDESS, Barry – LARMOUR, Peter (szerk.): *Governments, NGOs and Anti-Corruption*. New York: Routledge.
- FAZEKAS Mihály – TÓTH István János – KING, Lawrence P. (2014): Anatomy of Grand Corruption: A Composite Corruption Risk Index Based on Objective Data. *Corruption Research Center Budapest Working Papers*, (3), 2.
- GILMAN, Stuart C. (2018): To Understand and to Misunderstand How Corruption is Measured: Academic Research and the Corruption Perception Index. *Public Integrity*, 20(1), 76–82.
- GRÖNLUND, Åke (2010): Using ICT to Combat Corruption. In *Increasing Transparency & Fighting Corruption through ICT*. SPIDER ICT4D Series No. 3.
- HAWTHORNE, Omar E. (2015): *Do International Corruption Metrics Matter? The Impact of Transparency International's Corruption Perception Index*. Washington: Lexington Books.
- HOHMANN Balázs (2019a): Integrity Advisors and the Development of Administrative Communication Culture. *European Journal of Multidisciplinary Studies*, 4(1), 29–32.
- HOHMANN Balázs (2019b): The Principles and Fundamental Requirements of the Transparency on the Public Administrative Proceedings. In SURESH, P. (szerk.): *Proceedings of THE IIER. International Conference Dubai, UAE*. Dubai: International Institute of Engineers and Researchers (IIER).
- KAISER Tamás szerk. (2019): *Jó Állam Jelentés 2019*.
- KHOTYNSKA-NOR, O. et al. (2019): Role of Confidence and Supply Chain Strategy during Legitimization of Justice in Countries of Transitional Period. *International Journal of Supply Chain Management*, 8(6), 533–537.
- KNACK, Stephen F. (2006): *Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of the Cross-Country Indicators*. Washington: World Bank.
- KO, Kilkon – SAMAJDAR, Ananya (2010): Evaluation of International Corruption Indexes: Should We Believe Them or Not? *Social Science Journal*, 47(3), 508–515.
- KOMALASARI, Kokom – SARIPUDIN, Didi (2015): Integration of Anti-corruption Education in School's Activities. *American Journal of Applied Sciences*, 12(6), 445–448.
- Központi Statisztikai Hivatal (2018): *Mikrocenzus 2016. – 13. A foglalkoztatás presztízse*. Online: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mikrocenzus2016/mikrocenzus_2016_13.pdf
- LIGETI Miklós (2016): Korrupció. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 727–740.
- MALITO, Debora V. (2004): *Measuring Corruption Indicators and Indices*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper 13. Online: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2393335>
- MIJATOVIĆ, Marina D. – PEJANOVIĆ, Dražena B. (2018): The Comprehension of Corruption in Scientific Theory, International Documents of UN, EU, and Practice of Bosnia and Herzegovina. *Baština*, (46), 201–209.
- NÉMETH Erzsébet – JAKOVÁC Katalin – VARGHA Bálint (2021): Módszertani szempontok a hazai korrupciós helyzet tudományosan megalapozott mérésének kialakításához. *Belügyi Szemle*, (11), 1965–1966.
- NÉMETH Erzsébet – VARGHA Bálint Tamás – PÁLYI Katalin Ágnes (2019): Nemzetközi korrupciós rangsorok tudományos megbízhatósága. *Pénzügyi Szemle*, 64(3), 325–337.
- NEWBOLD, Stephanie P. (2011): Is Transparency Essential for Public Confidence in Government? *Public Administration Review*, 71, s47–s52.

- NEWTON, Ken – NORRIS, Pippa (2000): Confidence in Public Institutions. In PHARR, Susan J. – PUTNAM, Robert D.: *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries*. [H. n.]: Princeton University Press. 52–73.
- PIERONI, Luca – D'AGOSTINO, Giorgio – BARTOLUCCI, Francesco (2013): *Identifying Corruption through Latent Class Models: Evidence from Transition Economies*. MPRA Paper No. 43981.
- RIXER Ádám (2019): A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 12(4), 3–7.
- ROCA, Thomas (2011): *Measuring Corruption: Perception Surveys or Victimization Surveys? Towards a Better Comprehension of Populations' Perception Mechanisms*. Online: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1909860>
- ROHWER, Anja (2009): Measuring Corruption: A Comparison between the Transparency International's Corruption Perceptions Index and the World Banks Worldwide Governance Indicators. *CESifo DICE Report*, 7(3), 42–52.
- ROSE-ACKERMAN, Susan – PALIFKA, Bonnie J. (2016): *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. [H. n.]: Cambridge University Press.
- SHUKHOVA, Anastasiia – NISNEVICH, Yulii (2017): *Measurement of Validity of Corruption Indices*. NRU Higher School of Economics Research Paper No. 42.
- SØREIDE, Tina (2006): *Business Corruption: Incidence, Mechanisms, and Consequences*. Bergen: Norwegian School of Economics and Business Administration.
- SZYMANSKI, Mike – VALDOVINOS, Ivan – KALTENECKER, Evodio (2021): How Far are We from Understanding Corruption? The Effect of Cultural Distance on Corruption Perception. *Critical Perspectives on International Business*, 1. Online: <https://doi.org/10.1108/cpoib-06-2020-0079>
- The World Bank Data Catalog [é. n.]: *Control of Corruption: Estimate*. Online: <https://rm.coe.int/16806efb59>
- VAN DIJK, J. – VAN MIERLO, F. K. (2011): Indicators of Corruption: Further Explorations of the Link between Corruption and Implementation Failure in Anti-trafficking Policies. *Working papers of International Victimology Institute (INTERVICT)*, 1, 15–30.
- WANG, Hongying – ROSENAU, James N. (2001): Transparency international and corruption as an issue of global governance. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 7(1), 25–32.
- WILHELM, Paul G. (2002): International Validation of the Corruption Perceptions Index: Implications for Business Ethics and Entrepreneurship Education. *Journal of Business Ethics*, 35(3), 177–189.

Vákát

XI. A magyar közigazgatás a Covid–19-világjárvány idején

(Bojtor András – Bozsó Gábor)

Bevezetés

Az első SARS-CoV-2-koronavírussal fertőzöttet 2019 decemberében azonosították a kínai Vuhan városában. Az Egészségügyi Világszervezet 2020. március 11-én nyilvánította világjárványnak a Covid–19-koronavírus-betegséget.¹ Az OECD 2019 májusában² készített gazdasági előrejelzése alapján a magyar gazdaság a 2020-as esztendőben is 3%-os növekedéssel számolható volt, szemben a végül tapasztalt 4,7%-os csökkenéssel. A járvány hatására bevezetett nemzetközi és hazai védőintézkedések kedvezőtlenül érintették nemcsak a magyar, hanem a világ többi gazdaságát is. A világkereskedelem mértéke 5,3%-kal³ csökkent 2020-ban, ami a kormányzati intézkedések hatására jelentősen elmaradt az áprilisban előrejelzett forgatókönyvtől (–12,9%⁴). Az egészségügyi válság leginkább a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokat sújtotta világszerte, és egyúttal felhívta a figyelmet arra is, hogy milyen nehezen előretervezhető negatív hatásokat hordozhatnak a potenciális jövőbeli válságok, például a klímaválság. A mostani jólléttel kapcsolatos kihívásokat a jövőbeli jóllét érdekében szükséges megoldani.⁵ Megfelelő állami kapacitások szükségesek a negatív hatások mérséklésére és megszüntetésére. A kulturális feszesség-lazaság elmélete szerint a feszesebb társadalmi normával rendelkező országok sikeresebben képesek kezelni a kialakult járányhelyzetet.⁶ A közigazgatás állandó funkciói közül – a korábbi időszakhoz képest – hangsúlyosan jelenik meg a járvány elleni védelem szervezése és vérehajtása, illetve később a helyreállítási programok tervezése és elindítása. A járvány elleni küzdelemben mind a központi igazgatásra, mind az önkormányzatokra fontos feladat hárul. A „koronanacionalizmus” mint a járványkezelés általános, a nemzeti sajátosságok szerinti kormányzati módja a nemzetállamok szerepvállalásán nyugodott.⁷ Mindeközben a nemzetközi interdependenciákra épülő globalizált gazdaságban épp a nagy mértékű, korlátlan, szabad nemzetközi kereskedelmen alapuló egymásrautaltság az, ami a törést okozza a globális gazdaság növekedésében. Az OECD 28 országának kormányzatba vetett állampolgári bizalmának átlaga 2020-ra a 2006-os 45%-ról 50%-ra emelkedett.⁸ Az első kormányzati reakciók korábban világszinten nem tapasztalt intézkedéseket fogadtak: jelentősen korlátozták az emberek szabad mozgását (kijárási korlátozás), kötelező távolságtartást és maszkviselést írtak elő.

¹ WHO 2020.

² OECD 2019.

³ WTO 2021.

⁴ WTO 2020.

⁵ OECD 2021.

⁶ GELFAND et al. 2021.

⁷ BOUCKAERT et al. 2020.

⁸ OECD 2021.



A munkavállalók a korábban nem tapasztalt mértékben lehetőséget kaptak arra, hogy otthonról, távmunkában dolgozzanak. Negatív egészségügyi következménye a lezárásoknak, hogy jelentős számú állampolgár olyan egészségkárosító szokásokat (alkoholfogyasztás, dohányzás) vett fel,⁹ amelyek függőséget okozhatnak.

A járvány által generált válság testközelből tesztelte az átalakított magyar közigazgatás rezilienciáját.¹⁰ A magyar kormány 2020. március 11-én vészhelyzetet hirdetett ki. A világ 188 országában bezárták az iskolákat, vagy távolléti oktatást vezettek be; az intézkedések 1,7 milliárd gyereket és családot érintettek, és bizonyítottan csökkentették a tanulás hatékonyságát, a közszolgáltatás színvonalát.¹¹ Magyarországon 2020. március 16-án vezették be a digitális tanrendet, amelynek hatására az iskolák eltérő tanítási módszereket alkalmaztak. A digitális tanrend korlátjaként jelenik meg a hátrányos helyzetű családoknál, ha nem rendelkeznek megfelelő minőségű számítógéppel, illetve internet-hozzáféréssel. Az Eurostat adatai alapján a magyar háztartások 88%-a rendelkezik interneteléréssel 2020-ban. A pedagógusok hajlandóságot mutattak a digitális tanrend ideje alatt alkalmazott tanulástámogató alkalmazások használatára a digitális tanrenden túl is.¹² A Nemzeti Közszerződési Egyetemen az átállást jelentősen megkönnyítette, hogy a tisztviselők továbbképzésének döntő többsége már online formában valósul meg.¹³

A magyar állam közigazgatási és digitális stratégiájával összhangban hozott jogszabályi, szervezetrendszeri és infrastrukturális intézkedései, valamint a 2013–2020-as uniós forrásfelhasználási időszakban végrehajtott közigazgatási fejlesztések eredményei is éles tesztelés alá kerültek, hiszen a bevezetett korlátozások végett a lakosságnak a személyes ügyintézés helyett a digitális vagy a postai csatorna felé kellett fordulnia. Lényeges szempontnak kell lennie, hogy e csatornák használata ne jelentsen plusz terhet sem a közigazgatásban dolgozók, sem a szolgáltatást igénybe vevő ügyfelek számára, igazi hatékonyságnövelés így érhető el. Nem elég a szolgáltatást digitálisan biztosítani, azt felhasználóbarát módon kell megvalósítani, ügyelve arra is, hogy a szolgáltatás sikeres használatához szükséges információk könnyen elérhetők legyenek, az útmutatók megfogalmazása közérthető legyen. Fontos ismérve még a közigazgatási szolgáltatásoknak (*public administration services*), hogy a közigazgatás monopolhelyzetben van, az ügyfelek nem tudnak alternatív szolgáltatót választani. További jellemző még a „kötelesség” és a kényszer: az ügyfelek valamilyen joguk érvényesítése érdekében, de még gyakrabban a törvényi előírásoknak való megfelelésük miatt kerülnek kapcsolatba a közigazgatás szerveivel. Mindazonáltal az ügyfél-elégedettség növelése javíthatja a hajlandóságot az együttműködésre, a transzparenciát, illetve a hatékony munkafolyamatok kialakítását. Azonban nem elég a megfelelő jogi és informatikai infrastruktúrával rendelkezni, szükség van az azokat működtetni képes, felkészült közigazgatási dolgozókra és a szolgáltatások igénybevételére nyitott ügyfelekre. Az elektronikus csatornák használata Magyarországon már a világjárvány kezdetekor jelentős mértékben meghaladta

⁹ OECD 2021.

¹⁰ BALÁZS 2021.

¹¹ OECD 2020.

¹² KOVÁCS 2021.

¹³ KIS–KLOTZ 2020.

a korábbi években tapasztaltat. A bemutatott hazai empirikus adatokat Magyarország járványkezelési képességeiről 2020 márciusában rögzítették nagy mintás reprezentatív kérdőív keretei között.

Az állami rendszereket és a közigazgatási szolgáltatásokat érintő beavatkozások külföldön

A világjárvány kitörése váratlanul érte a világ országainak kormányzatát, egymást szorosan nyomon követve igyekeztek különféle intézkedéseket hozva úrrá lenni az egészségügyi vészhelyezeten. Voltak köztük korlátozó (maszkhasználat, kijárási tilalom) és feljogosító, támogató beavatkozások (táv munka ösztönzése/előírása, leállásokat kompenzáló bértámogatás). A járvány kezdete óta eltelt közel két éves időszakban az országok kormánya a különböző intézkedések kombinációjával igyekezett egyensúlyozni az egészségügyi, majd a gazdasági és a társadalmi válsághelyzetben. Ezeknek az intézkedéseknek a nemzetközi összehasonlítására az Oxfordi Egyetem kutatói kifejlesztették a világszerte bevezetett kormányzati lépéseket összegyűjtő összetett Covid-19-indikátort.¹⁴ Ez az index 23 mutató alapján összegzi az országok adott időpontban érvényben lévő intézkedéseit és teszi összehasonlíthatóvá térben és időben a kormányzati reakciókat. Ezek között a mutatók között találunk az elszigetelő és korlátozó intézkedések értékelése mellett egészségügyi, gazdasági és oltásokkal kapcsolatos kormányzati döntéseket is.¹⁵ Jól látható, hogy a járvány kezdeti időszakában a bizonytalanság óvatosságra és szigorú intézkedések meghozatalára szorította a kormányzatokat, majd ezek az idő előrehaladtával, a járvány hullámaival összhangban, tendenciáját tekintve egyre csökkenőbb szigorú jelentettek.

Az állami szolgáltatások (vagy közszolgáltatások) rendszerei is váratlan helyzetek egész sorával szembesültek, és nagy nyomás alá kerültek. Néhány példát kiemelve ezek közül: a közoktatásban országszerte mindenhol megismertkedtek a digitális oktatással, a szociális ellátásban a krízisnek leginkább kitettek ellátását kellett sokkszerű, gördülő átállás mellett megoldani, mivel itt a leállásról szó sem lehetett, az egészségügynek pedig a járvány frontvonalában kellett újraszerveznie szolgáltatását, sokszor kapacitásai maximumát is elérve.

A koronavírus-járvány egyértelműen előmozdította, mások szerint felgyorsította, megint mások szerint kikényszerítette az állami szolgáltatások digitalizációját, ami viszont ennél is jelentősebb, hogy a közszolgálati szektor innovációját is. Új partnerségi kapcsolatok alakultak a magán- és a közszféra között, a közszférában jelentkező adatelemzés, járvány-előrejelző modellezés érdekében vagy a vakcinafejlesztés területén. A táv munka, a rugalmas foglalkoztatás és mindezek feltételeinek megteremtése széles körben vált lehetővé. Az Egyesült Királyságban a háziorvosok tízből kilenc

¹⁴ Blavatnik School of Government – University of Oxford (2021): *COVID-19 Government Response Tracker*. Online: www.bsg.ox.ac.uk/research/covid-19-government-response-tracker.

¹⁵ RITCHIE et al. 2020.

betegkonzultációja online térben zajlott, pedig az egészségügyi válság előtt is elérte a 10%-os arányt. Az angol Főbíró (Lord Chief Justice) 2020. márciusi döntését követően jelentősen megnőtt az online térben végzett ítélezés a 200-as napi ügyszámról 1800-ra.¹⁶

A közigazgatás működésében, a közigazgatási szolgáltatásokban is jelentős változásokat idézett elő a járványidőszak. A világjárvány a személyes találkozók ellehetetlenülésével és az igazgatás bürokratikusán működő irodáinak bezárásával rávilágított arra, hogy ez a papíron és személyes interakción alapuló ügyintézési paradigma mekkora probléma. Sok országban a lezárások alatt lehetetlen volt bírósági meghallgatást lebonyolítani, útlevelet szerezni vagy házasságot kötni, mivel ezek mindegyike továbbra is személyes találkozót igényel. Új vállalkozás bejegyzése lassabban vagy egyáltalán nem volt lehetséges. A választások megszervezése rendkívüli szervezési nehézségekbe ütközött. Automatikusan meghosszabbodtak a vízumok, a hivatalos dokumentumok és az okmányok, felgyorsult a digitális megoldások befogadása, megteremtették az állami szektor dolgozói számára is a távmunka feltételeit. Gyakori volt, hogy a digitális közigazgatási szolgáltatás a soha nem látott nyomás alatt összeomlott a rossz tervezés vagy az elavultsága miatt: március végén az olasz társadalombiztosítás egy nap alatt három-százezer kérelmet kapott digitálisan.¹⁷

Az állampolgárok percepciója az államról turbulens időszakban

Az elmúlt évtizedben jelentős változtatásokat hajtottak végre a magyar közigazgatásban, amelyek erős, centralizált és hozzáértő (*capable*) államfelfogáson alapszanak.¹⁸ Előtérbe került a neoliberais ideológiával szemben a *good government* paradigma, amely az „aktív, intelligens és erős állam”¹⁹ szükségességét hirdeti. A neoweberiánus államfelfogás mindemellett hangsúlyozza a bürokrácia fontosságát, a normativitás helyreállítását, a korrupció visszaszorítását, a szegénység csökkentését, a demokrácia kiszélesítését.²⁰ A fejlesztésekben hangsúlyosan jelennek meg az e-kormányzati, ügyfélközpontú szempontok: „az erős, szolgáltató (ügyfélbarát) állam megvalósulása a magyar társadalom és a magyar vállalkozók egészének érdekében áll.”²¹ A korábbi önkormányzati közszolgáltatások ellátására (köznevelés, szakképzés, egészségügy, szociális és gyermekvédelem) központi hivatalokat, illetve területi államigazgatási szerveket alakítottak ki. Szilágyi²² szerint mind az önkormányzati rendszer, mind a közoktatás átalakítása során csökkent a demokratikus részvétel lehetősége, ami szemben áll az ennek fontosságát hangsúlyozó

¹⁶ The Economist 2020a.

¹⁷ The Economist 2020b.

¹⁸ BALÁZS 2016.

¹⁹ STUMPF 2009.

²⁰ STUMPF 2009.

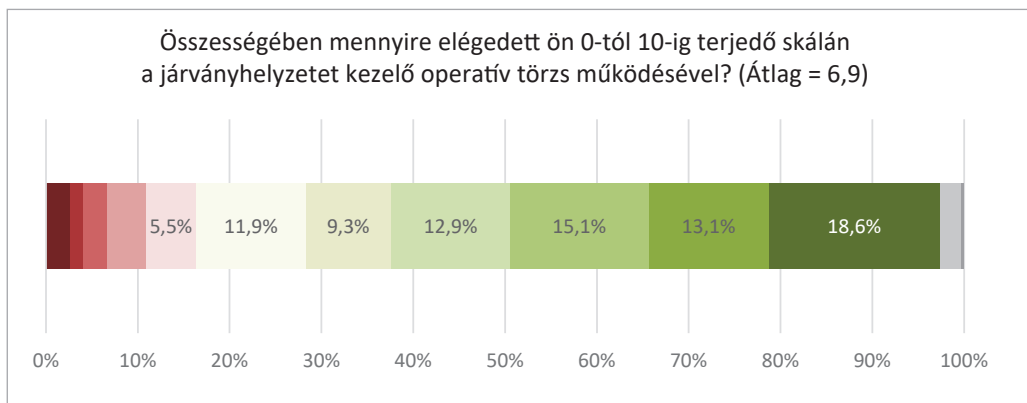
²¹ Miniszterelnökség 2015: 5.

²² SZILÁGYI 2015.

neoweberiánus megközelítéssel. A Covid-19 hatására a központosítás magasabb szintre emelkedett.²³

Számos országhoz hasonlóan²⁴ az „összkormányzati kormányzás”²⁵ („*whole of government*”) és annak államközpontú megközelítésmódja jellemzi a magyar járványügyi védekezést. 2020. január 31-én megalakították a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzset a belügyminiszter és az emberi erőforrások miniszterének vezetésével. Feladata volt a Covid-19-járvány magyarországi kezelése. Az első igazolt magyarországi fertőzött március 4-én jelent meg.

A Nemzeti Közszerológiai Egyetem 2500 fő megkérdezésén alapuló, nagy mintás, reprezentatív országos felmérést készített az állampolgárok az államról és annak működéséről alkotott percepcióinak feltérképezése céljából.²⁶ A kapcsolódó adatfelmérést nehezítették a 2020 tavaszán bevezetett járványügyi korlátozások. A lakossági vélemények alapján az újonnan felállított szervezettel kapcsolatban az első 3-4 hónap tapasztalatait figyelembe véve elégedettség mutatkozott.



1. ábra: Az Operatív Törzs megítélése

Forrás: NKE 2020a

Az állami képességek és kapacitások mérése,²⁷ illetve értékelése során az állampolgárok véleménye visszajelzést nyújt az érintett szereplőknek munkájuk elismertségének szintjéről. Az NKE 2020-as felmérésének eredményei alapján látható, hogy az állampolgárok véleménye alapján a magyar állam megfelelő képességekkel rendelkezik, hogy ellássa feladatait, és biztosítsa számukra a megfelelő életkörülményeket. A lakosság többségének véleménye alapján Magyarország megfelelően képes a NATO kötelezettségeit teljesíteni és képes kivenni a részét a nemzetközi békefenntartó missziókból. Kisebb mértékben gondolják úgy, hogy képes megvédeni őket nukleáris katasztrófa vagy biológiai támadás

²³ HOFFMAN 2021).

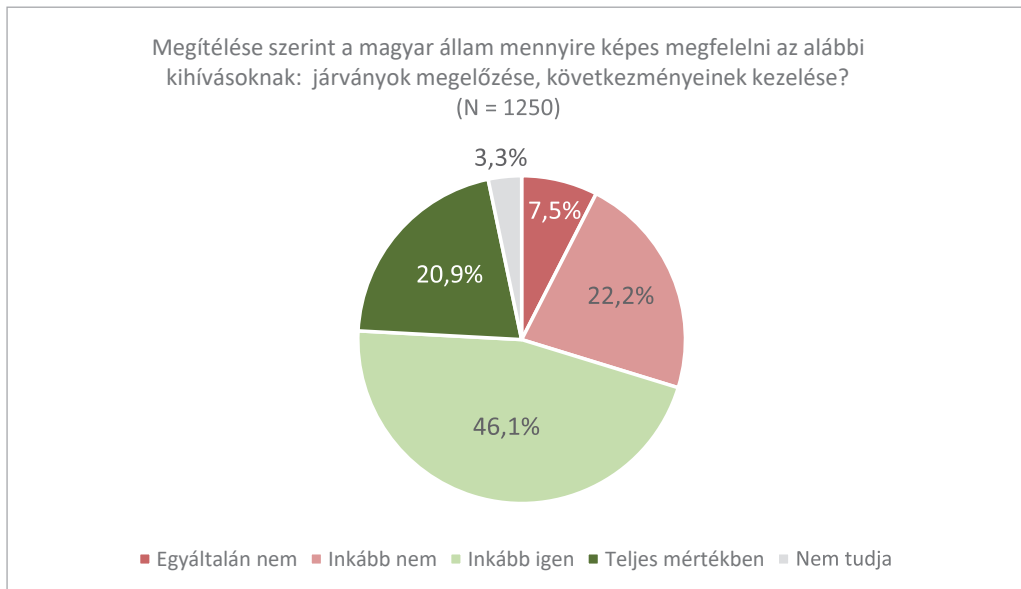
²⁴ LEE 2020.

²⁵ CHRISTENSEN–LÆGREID 2007.

²⁶ NKE 2020a.

²⁷ KAISER–BOZSÓ 2016.

esetén. A járványok kezelésének tekintetében a döntő többség (70%) úgy véli, hogy az állam képes a járványokat megelőzni és következményeiket megfelelően kezelni.



2. ábra: A magyar állam járványügyi megítélése

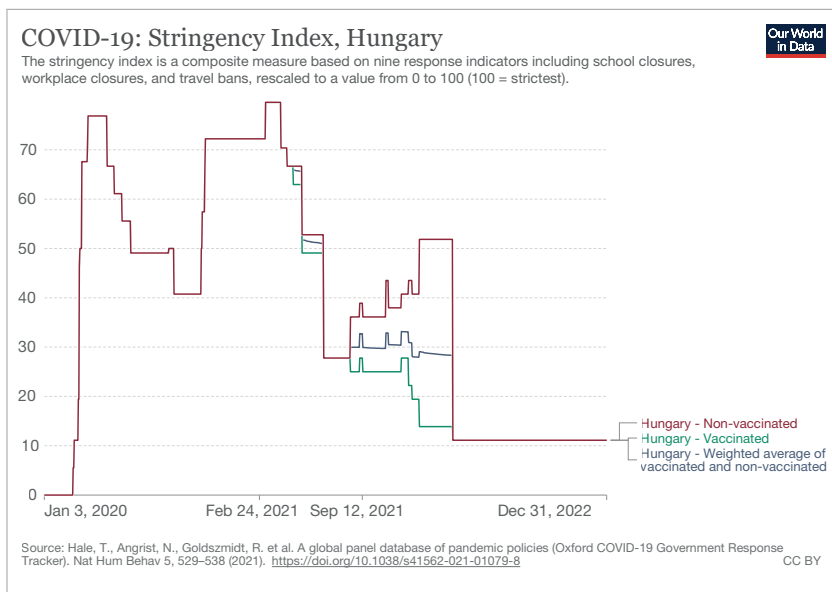
Forrás: NKE 2020a

A magyar kormány a koronavírus-járvány kezelésének első szakaszában a globális trenddel összhangban a fertőzöttségi görbe laposítására törekedett, ami időt engedett az egészségügyi intézményeknek a tömeges megbetegedésre való felkészülésre és a kapacitások megszervezésére. Az egészségügyben átalakításokat hajtottak végre a megnövekedett számú koronavírussal fertőzött kezelésének érdekében. A telemedicina is jelentős szerepet kapott a járvány elleni küzdelemben.²⁸ A „maradj otthon”, a távmunka bevezetése, illetve a kijárási korlátozások csökkentették a társadalmi interakciók számát. 2020-ra az otthoni munkavégzés aránya Magyarországon a 2019-es 4,6%-ról 2020-ra 11%-ra emelkedett, ami elmarad az Európai Unió 20,6% arányától az Eurostat statisztikái szerint. A legszigorúbb korlátozások 2020. március 28. és május 3. között voltak a kormányzati intézkedéskövető szigorúsági indexe alapján, amely 0–100 közötti skálán méri a bevezetett korlátozások szigorúságának mértékét az érvényben lévő intézkedéseket és szakpolitikai szabályokat figyelembe véve.²⁹ A súlyos gazdasági és társadalmi hatások miatt ugyanakkor elkezdték kidolgozni az enyhítés paramétereit is.³⁰

²⁸ JULESZ 2020.

²⁹ HALE et al. 2021.

³⁰ PETERSEN et al. 2020.



3. ábra: A magyar Covid–19-szigorúsági index

Forrás: www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/oxford-covid-19-government-response-tracker

A járvány hatására további centralizációs lépések történtek a közigazgatásban.³¹ Az önkormányzati források szabályrendszerét átalakították, illetve speciális gazdasági zónákról hoztak szabályt. Tovább csökkent a vészhelyzeti jogszabály szerint a demokratikusan választott testületek működése, helyettük jogaikat átmenetileg a polgármesterek, a főpolgármester és a megyei közgyűlés elnökei gyakorolhatták.

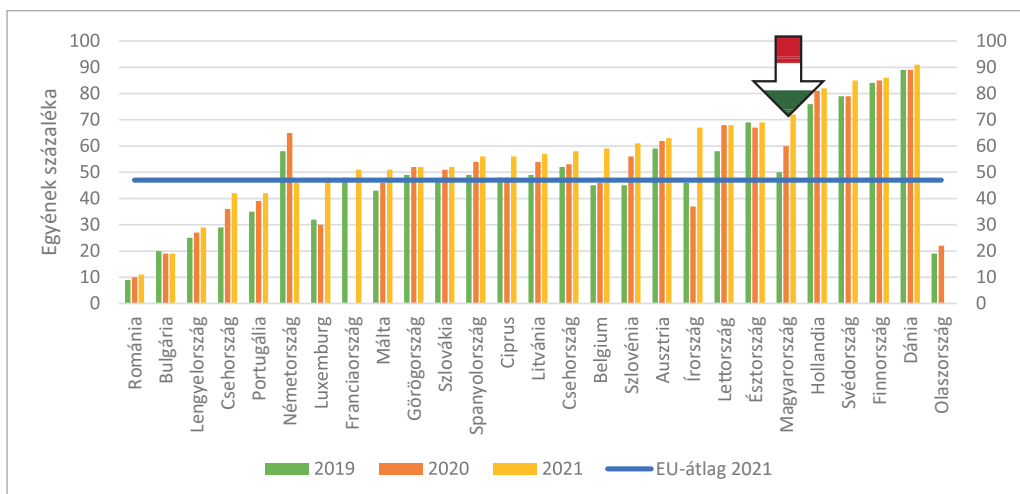
A koronavírussal kapcsolatos e-közigazgatási fejlesztésekben kiemelt szerepbe került a 2017 óta működő Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér (EESZT), amelyhez az összes egészségügyi szolgáltató csatlakozott. Az állampolgárok itt követhetik egészségügyi ellátásuk dokumentációját, ez biztosítja az e-recept lehetőségét, illetve regisztrációs felületként is működik a koronavírus elleni küzdelem jegyében bevezetett oltási program számára. A felületen elérhető a nemzetközi oltási bizonyítvány letölthető és kinyomtatható példánya is.

Nemzetközi helyzetkép a közigazgatási szolgáltatások digitalizáltságáról

Az Európai Unió 2014 óta nyomon követi a digitális gazdaság és társadalom fejlettségét a tagállamaiban. Legutóbb 2021-ben módosította a digitális gazdaság- és társadalomindexet (DESI), amelyben hangsúlyosabban jelenik meg a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz és a digitális évtized iránytűjének logikája. Az indexre tekintve megállapítható,

³¹ SIKET 2021.

hogy Magyarország teljesítménye további javításra szorul, mivel mindösszesen 23. helyezést ért el a DESI-ben 2021-ben, annak ellenére, hogy teljesítményén folyamatos javulás figyelhető meg, de a többi ország is fejlődik. Teljesítménye elmarad az Európai Unió átlagától. Az infrastrukturális fejlettség tekintetében, amely a 2014–2020. évi nemzeti infokommunikációs stratégia³² egyik pillére, a széles sávú rendszerek területén meghaladja az átlagot. A digitális közszolgáltatások tekintetében elmaradás figyelhető meg, 2021-ben Magyarország teljesítménye a 25. a tagállamok között. E lemaradás leküzdésére és az ország sikeres digitális transzformációjának céljából készült az elkövetkező évtizedre vonatkozóan a nemzeti digitalizációs stratégia.³³ Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználóinak száma 2021-re elérte a 70%-ot, ami meghaladta az Európai Unió átlagát, a 64%-ot. A szolgáltatások minősége és elérhetősége ugyanakkor átlag alatti, ezek további fejlesztéseket kívánnak meg. Az Eurostat adatai alapján jelentősen emelkedett azoknak az egyéneknek a lakosságon belüli aránya, akik a hatóságoktól a honlapokon keresztül igényelnek adatokat. Magyarországon 2021-re másfélszeresére (72%-ra) emelkedett ezen egyének aránya, meghaladva az Európai Unió (27 tagállam) átlagát. Ez az ötödik legmagasabbnak számít a tagállamok között.



4. ábra: Azoknak az egyéneknek az aránya, akik a hatóságoktól honlapokon keresztül igényeltek információkat az elmúlt 12 hónapban

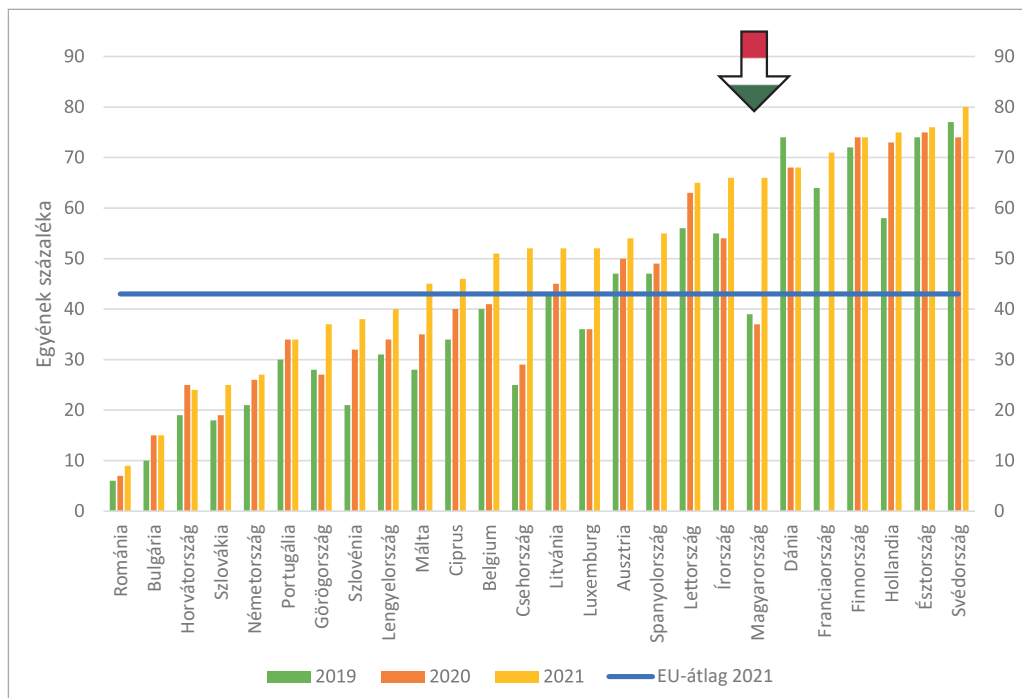
Megjegyzés: nincs elérhető adat 2020-ban Franciaországról és 2021-ben Olaszországról.

Forrás: Eurostat

Magyarországon azon egyének száma, akik interneten keresztül nyújtottak be kitöltött dokumentumokat szintén jelentősen emelkedett a 2021-es adatok szerint, 66%-ra, meghaladva az EU-átlagot.

³² Magyarország Kormánya 2014.

³³ Innovációs és Technológiai Minisztérium – Belügyminisztérium 2020.



5. ábra: Azok aránya, akik az elmúlt 12 hónapban kitöltött dokumentumokat nyújtottak be az interneten keresztül a hatóságoknak

Megjegyzés: nincs elérhető adat 2020-ban Franciaországról és 2021-ben Olaszországról.

Forrás: Eurostat

Digitalizáció és digitalizáció mindenek felett?

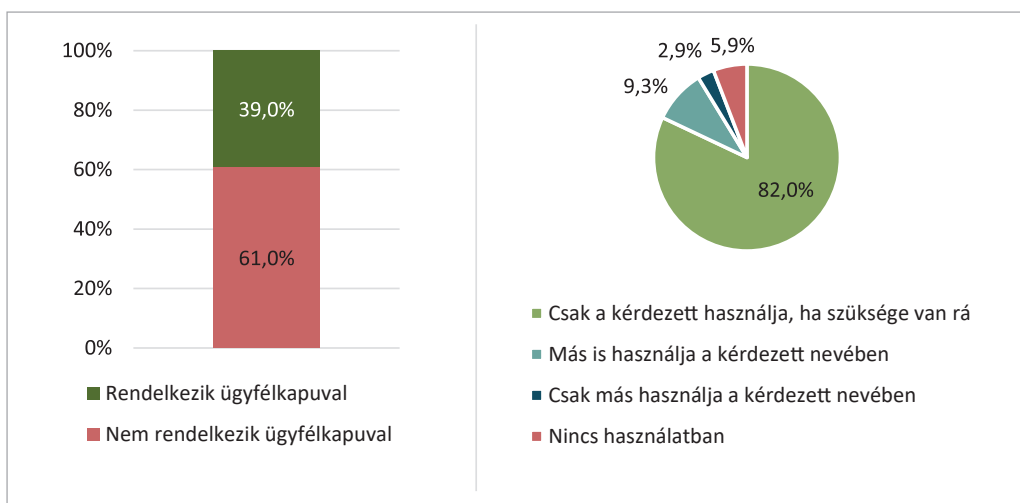
A magyar közigazgatás-fejlesztésben kiemelt figyelmet szenteltek az elmúlt évtizedben a digitális megoldások elterjesztésének. A személyes ügyintézés infrastruktúrája (például a kormányhivatalok épületei, száma) mellett az elektronikus ügyintézési csatornát is fejlesztették. Releváns kérdés, hogy az ügyfelek milyen csatornákat választanak közigazgatási ügyeik intézésére,³⁴ hiszen ezek meghatározhatják a további fejlesztések irányát. Az e-kormányzati megoldások kedvezően hatnak a gazdasági növekedésre, és valódi hatékonyságjavulással is együtt járnak. A vállalkozások számára kötelezővé tették az elektronikus kapcsolattartást, és kormányrendeletet hoztak arról, hogy minden ügyintézési módnak elérhetőnek kell lennie digitálisan is.

A 2020 tavaszán lekérdezett NKE 2020 véleményfelmérés és a korábbi évek eredményei alapján látszik, hogy az elektronikus ügyintézési csatornát választók aránya továbbra is emelkedő tendenciát mutat. Valószínűsíthető, hogy a koronavírus hatására

³⁴ MADSEN–KRÆMMERGAARD 2015.

ez a következő országos felmérésben az adatok további, esetleg tendenciájában gyorsuló növekedést mutatnak majd.

Az Ügyfélkapu a magyar közigazgatás elektronikus ügyfélbeléptető és -azonosító rendszere, amely biztosítja, hogy az ügyfelek biztonságban kapcsolatba lépjenek az elektronikus ügyintézési szolgáltatást nyújtó hivatalokkal. A megkérdezettek kevesebb mint fele (39%) rendelkezik ügyfélkapuval 2020-ban, és köztük nagyon minimális a szolgáltatást nem használók aránya. Jellemzően mindenki saját magának használja, de 9,3%-a a válaszadóknak más nevében is be szokott jelentkezni. 2,9% pedig csak más nevében szokta használni. Az iskolázottság és a jövedelem növekedésével növekszik az ügyfélkapuval rendelkezők száma, és alapvetően az aktív korúak jelentik az ügyfelek döntő hányadát.

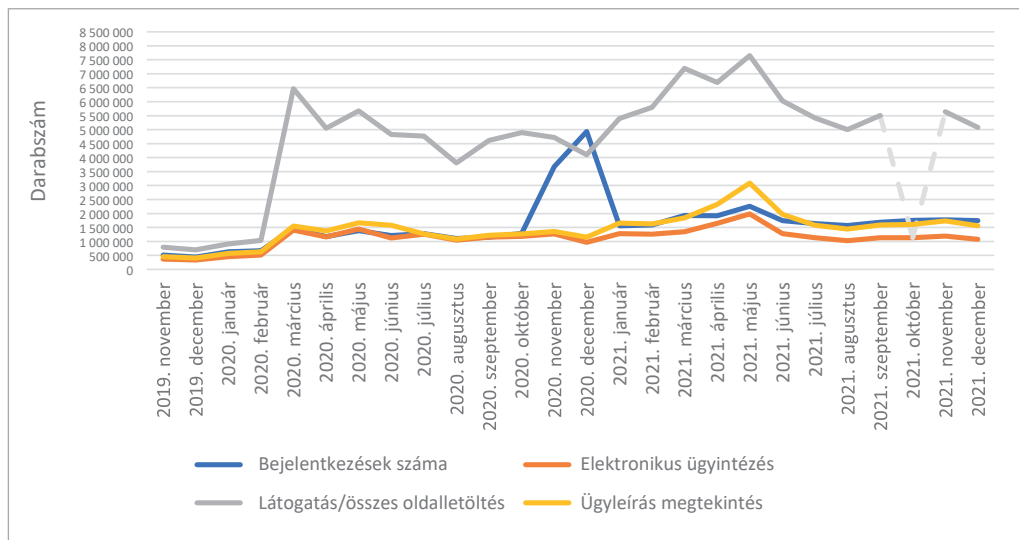


6. ábra: Az ügyfélkapuval rendelkezők aránya és az, ügyfélkapu-használat egyes jellemzői

Megjegyzések: N = 2490 és N = 972. A használatra vonatkozó kérdésfeltevés: „Az alábbiak közül mi jellemzi az ügyfélkapufiókját?”

Forrás: NKE 2020b

Az Ügyfélkapu felhasználóinak száma folyamatosan növekszik, 2021 októberében meghaladta az 5 milliót. A Személyre Szabott Ügyintézési Felület (SZÜF) használatossága is jelentősen emelkedett 2020 márciusára, s azóta is tartósan magas maradt. Míg 2019 márciusában az elektronikus ügyintéзések száma a 350 ezret alig haladta meg, a bejelentkezések száma nem érte el a 400 ezret, addig 2020 márciusára mindkét paraméter száma meghaladta az 1,4 milliót. Azóta is tartósan meghaladja az egymilliót a bejelentkezések és elektronikus ügyintéзések száma. Az oldalbetöltéseké majdnem megötszöröződött a vizsgált időszakban.



7. ábra: A Személyre Szabott Ügyintézési Felület felhasználói statisztikája

Forrás: <https://regi.ugyintezes.magyarorszag.hu/dokumentumok/mohustat.xls>

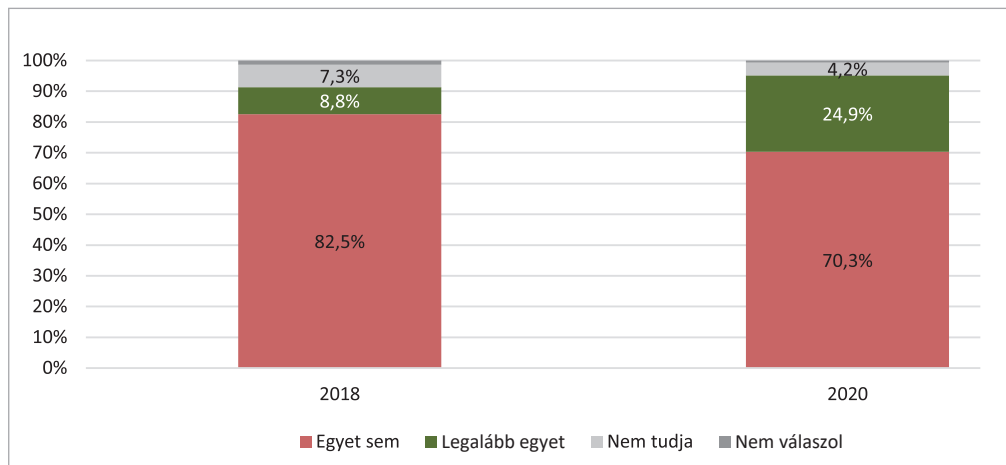
Az infokommunikációs eszközök közül az okostelefonokkal való ellátottság dinamikus ütemben nő. Amíg 2016-ban az okostelefonnal rendelkezők becsült aránya alig haladta meg az 50%-ot, addig 2020-ra ez az arány 75%-ra emelkedett.³⁵ Az ezeken keresztül elérhető mobilalkalmazások egyre szélesebb körben terjedhetnek el. Az e-kormányzás (*e-government*), mellett már m-kormányzásról (*m-government*), sőt annak kényelmes, applikációalapú változatáról is beszélhetünk, ami tovább növelheti az átláthatóságot és az állampolgárok elköteleződését,³⁶ illetve újabb ügyintézési csatornát jelent az ügyfelek számára. Ezen oknál fogva az ügyintézését segítő vagy azt lehetővé tévő alkalmazások ismertségét, igénybevételét is érdemes áttekinteni. A banki, postai, közüzemi, közigazgatási vagy egyéb ügyintézés céljából alkalmazást használók aránya 2018-hoz képest jelentősen, 8,8%-ról 24,9%-ra nőtt.

A „Meg tudna nevezni közigazgatási applikációkat?” kérdésre adott válaszok alapján az látszik, hogy a kérdezettek számára nem egyértelmű, hogy mely applikációk tekinthetők kifejezetten közigazgatási applikációnak. A 416 válaszból összesen 16-an jelöltek egyértelműen közigazgatási applikációt, ez minden esetben az OkmányApp volt. 7-en említették a NAV-ot, de ezen esetekben nem egyértelmű, hogy a NAV honlapjára gondoltak vagy NAV-os applikációra. Közel 50-en említették az Ügyfélkaput, de ez alapján még nem tudjuk, hogy az adott válaszadó azt honlapon vagy az OkmányApp alkalmazáson keresztül érte el. A többi válaszadó többségében banki, közüzemi, postai és mobiltelefon-szolgáltatók alkalmazásait jelölte meg. Látható, hogy ezen a területen még van fejlesztési potenciál, és azt az általános megállapítást is tehetjük, hogy az igényekre

³⁵ Az adatok forrása: Egységes Hírközlés-, Média- és Mozgókép-statisztikai Adatbázis.

³⁶ BERTOT-JAEGER-GRIMES 2010.

szabott, színvonalas szolgáltatások fejlesztése mellett azok megismertetése is kiemelten fontos széles körű elterjedésük érdekében.



8. ábra: Ön körülbelül hány banki, postai, közüzemi, közigazgatási stb. ügyintézésre alkalmas mobilapplikációt használ?

Megjegyzés: $N_{2018} = 1452$; $N_{2020} = 1669$.

Forrás: NKE 2018, 2020b

További társadalmi csoportok érhetők el a közösségi média felületeinek használatával.³⁷ A közösségi média használata tovább fokozza az állampolgári aktivitást, hiszen véleményezési és megosztási lehetőséget biztosít. Az önkormányzatok aktívan használták ezeket a platformokat a lakosság tájékoztatására a kormányzat járványügyi intézkedéseiről.

Összegzés

A 2007-es pénzügyi és gazdasági válság hatására újra előtérbe került az aktív állami szerepvállalás szükségessége, amely tovább erősödött a Covid-19-világjárvány hatására. Magyarországon további centralizációs lépéseket valósítottak meg. A lakosságot érintő bevezetett korlátozások mellett ugyanakkor a járványügyi helyzet kezelésére felállított Operatív Törzs megítélése kedvező volt 2020 tavaszán. A megkérdezettek többsége szerint a magyar állam képes a járványhelyzetet kezelni. A korábbi fejlesztések eredményeképpen létrejött ügyfélbarát elektronikus szolgáltatások igénybevétele jelentősen emelkedett az elmúlt időszakban. Fejlesztési potenciál lakozik még az okostelefonhasználatához kötött applikációalapú szolgáltatásokban. További kutatásokat igényel még annak feltárása, hogy a kiépült online szolgáltatások használatát miképpen determinálja a lakosság digitális kompetenciájának szintje, milyen további fejlesztési programok tervezésére és végrehajtására van szükség a jövőben.

³⁷ MERGEL 2013.

Felhasznált irodalom

- BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszer-váltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BALÁZS István (2021): A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról a Covid-válság idején. *Miskolci Jogi Szemle*, (16), 13–22.
- BERTOT, John C. – JAEGER, Paul T. – GRIMES, Justin M. (2010): Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-government and Social Media as Openness and Anti-corruption Tools for Societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264–271. Online: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>
- BOUCKAERT, Geert et al. (2020): European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. *Public Administration Review*, 80(5), 765–773. Online: <https://doi.org/10.1111/puar.13242>
- CHRISTENSEN, Tom – LÆGREID, Per (2007): The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Covid-19 is Spurring the Digitisation of Government. *The Economist*, 2020b. szeptember 1. Online: www.economist.com/international/2020/09/01/covid-19-is-spurring-the-digitisation-of-government
- GELFAND, Michele et al. (2021): The Relationship between Cultural Tightness–Looseness and COVID-19 Cases and Deaths: A Global Analysis. *The Lancet Planetary Health*, 5(3), 35–44. Online: [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(20\)30301-6](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(20)30301-6)
- HALE, Thomas et al. (2021): A global panel database of pandemic policies. *Nature Human Behaviour*, 5. Online: <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>
- HOFFMAN István (2021): Az államigazgatás lehetőségei a helyi önkormányzati működés befo-lyásolására Magyarországon. *Közigazgatás-Tudomány*, 1(1), 58–69.
- How Covid-19 is Driving Public-sector Innovation. *The Economist*, 2020a. április 4. Online: www.economist.com/britain/2020/04/03/how-covid-19-is-driving-public-sector-innovation
- Innovációs és Technológiai Minisztérium – Belügyminisztérium (2020): *Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2021–2030. Partnerségi konzultációra bocsátott, nem végleges változat*. Online: <https://2015-2019.kormany.hu/download/f/58/d1000/NDS.pdf>
- JULESZ Máté (2020): A telemedicina és a COVID-19-világjárvány. *Információs Társadalom*, 20(3), 27–38. Online: <https://dx.doi.org/10.22503/inf-tars.XX.2020.3.2>
- KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor (2016): Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhe-tőségének főbb aspektusai. In KAISER Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége II*. Budapest: Dialóg Campus, 11–36.
- KIS Norbert – KLOTZ Balázs (2020): A digitális oktatás új útjai a Nemzeti Közzszolgálati Egyetemen. In PARRAGH Bianka – KIS Norbert (szerk.): *Az ösztönző állam válságkezelése I. A koronavírus-válság kezelésének első eredményei*. Budapest: Ludovika, 207–224.
- KOVÁCS Edina (2021): Digitális munkarend vagy digitális oktatás? A karantén közoktatási tanulságai. *Információs Társadalom*, 21(3), 26–46. Online: <https://dx.doi.org/10.22503/inf-tars.XXI.2021.3.2>
- LEE, Celia (2020): Responses of Singapore to COVID-19 Pandemic: The Whole-of-Government Approach. Good Public Governance in a Global Pandemic. In JOYCE, Paul – MARON, Fabienne – REDDY, Purhottama Sivanarain: *Good Public Governance in a Global Pandemic*. IIAS Public Governance Series 1, 205–220.

- MADSEN, Christian – KRÆMMERGAARD, Pernille (2015): Channel Choice: A Literature Review. In TAMBOURIS, Efthimios et al. (szerk.): *International Conference on Electronic Government*. Cham: Springer, 3–18. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-22479-4_1
- MERGEL, Ines (2013): A Framework for Interpreting Social Media Interactions in the Public Sector. *Government Information Quarterly*, 30(4), 327–334. Online: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.015>
- Magyarország Kormánya (2014): *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020*. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunikációs%20Stratégia%202014-2020.pdf>
- Miniszterelnökség (2015): *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s-fejleszt%C3%A9si-strat%C3%A9gia_.pdf
- NKE (2020a): *Az állami nagyrendszerekkel való elégedettség felmérése*. [H. n.]: [k. n.].
- NKE (2020b): *A közigazgatás képe és megítélése*. [H. n.]: [k. n.].
- OECD (2019): *OECD Economic Outlook*. Online: <https://doi.org/10.1787/b2e897b0-en>
- OECD (2020): *Education and COVID-19: Focusing on the long-term impact of school closures. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*. Online: <https://doi.org/10.1787/2cea926e-en>
- OECD (2021): *COVID-19 and Well-being: Life in the Pandemic*. Online: <https://doi.org/10.1787/1e1ecb53-en>
- PETERSEN, Eskild et al. (2020): COVID-19–We Urgently Need to Start Developing an Exit Strategy. *International Journal of Infectious Diseases*, 96, 233–239. Online: <https://doi.org/10.1016/j.ijid.2020.04.035>
- RITCHIE, Hannah et al. (2020): *Coronavirus Pandemic (COVID-19)*. Online: <https://ourworldindata.org/policy-responses-covid#citation>
- SIKET Judit (2021): Centralization and Reduced Financial Resources: A Worrying Picture for Hungarian Municipalities. *Central European Public Administration Review*, 19(1), 261–280.
- STUMPF István (2009): Az állam újrafelfedezése és a Neoweberiánus állam. *OKRI Szemle*, 1, 110–123. Online: http://okri.hu/images/stories/OKRISzemle2009/009_stumpf.pdf
- SZILÁGYI Emese (2015): Centralizációs lépések és az erős állam eszméje. *Közjavak*, 1(2), 7–10. Online: <https://doi.org/10.21867/KjK/2015.2.2>
- WHO (2020): *WHO Director-General’s Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19*. Online: www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19—11-march-2020
- WTO (2020): *Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy*. Online: www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm
- WTO (2021): *World Trade Primed for Strong but Uneven Recovery after COVID-19 Pandemic Shock*. Online: www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr876_e.htm

Az átállások, transzformációk korát éljük. Könyvünk egyszerre tekint vissza a magyar közszolgálat által meg-
tett út közelmúltjára és előre is. Hogyan jelenik meg itt
a hálózatba kapcsolt, egymással kommunikálni tudó,
döntésképes eszközök dominanciája? Teremtene-e új
értékeket a digitalizációs technológiák? Hol tartunk most,
és merre kellene haladnia a közigazgatás és a közszolgál-
tatások fejlesztésének? Amikor világjárvány, energiavál-
ság, kelet-európai háború, gazdasági válság, munkaerő-
hiány és növekvő autonómiával rendelkező mesterséges
intelligencia vesz körbe minket, elegendő-e, ha a köz-
igazgatás „csak” jól alkalmazkodó, reziliens válságkezelő
és a közbizalmat élvező nagy rendszer? Nem, az államnak
a stratégiai tervezésben és a digitális átállás globális
versenyében kell helytállnia.

Kutatócsoportunk 2014-től végzett mérések, hatás-
elemzések tükrében vizsgálja a magyar közszolgáltatások
fejlődését. A kötet átfogó kulcsgondolata (egybecsengve
a szolgáltató állam ethoszával) módszertani innováció:
az ügyintézési interakciós modell az ügyintézési folya-
matokat, az azzal való elégedettséget fókuszba állító
empirikus keretrendszer. De mindig az embert kell keres-
nünk a fejlesztések mögött, az embert, akit az államnak,
a közigazgatásnak segítenie, védenie és szolgálnia kell.



9 789635 319701