



Györfyné Kukoda Andrea¹

Statisztika az államigazgatásban – államigazgatási statisztika

Bevezetés

A társadalmi-gazdasági élet valamennyi területén és szintjén meghatározó szerepet töltenek be az információk, azaz általános értelemben az ismereteinket gyarapító közlések. Az államigazgatásban a gazdasági, kulturális, szociális igények kielégítése érdekében hozott döntések helyességének, megalapozottságának feltétele, hogy a döntéshez szükséges valamennyi információ rendelkezésre álljon. Az információk egyik jelentős csoportját teszi ki a *statisztikai információ*, amely az egyén, a csoport, a társadalom vagy a gazdaság egyes részeinek vagy egészének jellemzőit mutatja be olyan mennyiségi, illetve minőségi adatokkal, mint a döntéshez szükséges információk, a jelenségek pontos leírása, az ellenőrzés, tervezés, a kutatás szempontjai.²

A *közigazgatási statisztika* létrehozásának szükségessége már az 1930-as években felvetődött Magyary Zoltán, a közigazgatás racionalizálásának egykori kormánybiztosa részéről, aki azt a közigazgatás racionalizálásának előfeltételként, eszközeként jelölte meg, s amelynek tárgyára és rendszerére nézve elképzeléseit többször kifejtette,³ egyik munkatársa, Fluck András pedig a közigazgatási ügymenet grafikus ábrázolásának fontosságát is felismerte.⁴

¹ Egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közpénzügyi Tanszék. Kapcsolat: gyorfyne.kukoda.andrea@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0003-0254-5832.

² Kalas Tibor: Az igazgatási osztályok statisztikai beszámolósi rendszere. *Állam és Igazgatás*, 21. (1971), 6. 541–548.

³ Magyary Zoltán – Kiss István: *Közigazgatás és az emberek*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1939; Magyary Zoltán: *Javaslat a közigazgatási statisztika megszervezésére*. Kézirat, 1940. (ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Államigazgatási Jogi Tanszék Archívuma 97.)

⁴ Fluck András: *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*. Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda, 1938.

Történeti áttekintés⁵

Az 1945 előtti feudális-kapitalista közigazgatás idejében államigazgatási statisztikáról mint külön statisztikai ágról nem lehetett beszélni. Az adatgyűjtések akkor még nem a valóságot, a tényleges összefüggéseket igyekeztek feltárni, hanem csupán az államigazgatási szervek mivoltának elleplezési céljával készített, formális összeállítások voltak. Az államigazgatásra vonatkozó statisztikákat a szervezetlenség és az összefüggés hiánya jellemezte. Közigazgatási irányú statisztikák voltak például: a bíróságok és ügyészségek ügyforgalmáról végrehajtott adatgyűjtés, a MÁV teljesítménystatisztikája, a személyzeti létszám és bérvizonyok statisztikája, a közszállítási statisztika, az adóstatisztika; a KSH által végzett adatgyűjtések: az útlevélstatisztika, a bűnügyi statisztika, a közszolgálati alkalmazottak részére tartott közigazgatási tanfolyamok statisztikája. Más közigazgatás-statisztikai adatgyűjtések akkoriban nem léteztek.

Az államigazgatási statisztika 1945 utáni kiépítésének társadalmi előfeltételét és alkalmazási területét a tervgazdálkodás létrejötte és a tanácsrendszer általános bevezetése biztosította. A népgazdasági tervek készítésének alapjául a lakosság létszámára, a népgazdaság erőforrásaira, a rendelkezésre álló munkaerőre és műszaki kapacitásra vonatkozó felmérések szolgáltak. A tervteljesítés és az elért teljesítmény fokának mérése, a népgazdaság fejlődését jellemző mérlegek felállítására szintén igényelte a statisztikai tevékenységet. A tanácsrendszer államigazgatási statisztikái kiterjedtek az államigazgatási szervek és a lakosság kapcsolatának adatszerű rögzítésére, az államigazgatási szervek működési hatáskörének megmérésére; a szociális és kulturális, a rendészeti és igazságügyi stb. kérdések társadalmi statisztikájára; a szervek belső szervezetének, működésének és üzemi eredményességének mérésére.

A tervgazdálkodás kiépítésében, az új megyei és járási beosztás kialakításában, a helységrendezésekben is nagy szerepe volt a statisztikának. Az új városok és községek alakulásához, a községegyesítésekhez, a névváltoztatási ügyek lebonyolításához, a megyei és járási szakigazgatási beosztás észszerűsítéséhez, a tanyakérdés rendezéséhez települési, népességi, vasúti, postai, közigazgatási, gazdasági, egészségügyi, vonzási, kulturális adatok gyűjtésére volt szükség. Az adatok megmutatták, hova kell út, vasút, posta, orvos, szülésznő, iskola, állatorvos; mely lakott hely érett meg a községgé alakításra, hol van a legnagyobb szükség az állam támogatására, merre felé vonzódik a település gazdaságilag, hova jár a lakosság piacra, mely községhez, városhoz lehetne átcsatolni a tanyát úgy, hogy az különösebb beruházás nélkül közel jusson a közigazgatáshoz. A községi statisztika (helyzetkép) a községek főbb gazdasági, közigazgatási, közlekedési, szociális, kulturális és pénzügyi adatait vizsgálta, amelyeket

⁵ A fejezet forrásai: Kovacsics József – Vadas György: Az államigazgatási statisztika kérdései. *Állam és Közigazgatás*, 2. (1950), 8–9. 548–558; Kovacsics József: Az államigazgatási statisztika létrehozása, az igazgatási mechanizmus vizsgálatainak nélkülözhetetlen előfeltétele. *Belügyi Szemle*, 4. (1966), 8. 45–52.

a Belügyminisztérium és a területrendezés hasznosíthatott, megismerve általuk a táj vagy a konkrét közigazgatás adottságait, elmaradottságát vagy fejlettségét, ennek okait és hatását a tájra, a környező településekre, megalapozva ezzel az eszközrendő területi szervezésre vagy a létesítendő beruházásokra vonatkozó döntések irányát.

Az 1960-as évektől kezdve az igazgatás tartalmi átalakulása, az a tény, hogy a tanácsok (későbbi önkormányzatok) nemcsak igazgatnak, hanem gazdálkodnak is, szervezik, irányítják a társas együttélést, tevékenységük a társadalmi és gazdasági élet úgyszólván minden ágával kapcsolatos, valamint főképpen a lakosság részére nyújtott különböző szolgáltatások és jogosítványok formájában végzett hatósági jellegű tevékenységeik az igazgatási szervek tevékenységének statisztikai vizsgálatával való fokozottabb foglalkozást indokolták. Olyan kutatások megszervezése vált szükségessé, amelyekkel egzakt módon nyomon lehetett kísérni a szervek munkáját és tevékenységét, választ kapva a következő kérdésekre:

- hogyan alakul egy igazgatási apparátus munkaterhe és létszáma;
- ott van-e több munkaerő, ahol a feladatok nagyobb súlya is jelentkezik, vagy esetleg korrekcióra van szükség a létszámmegoszlásban;
- milyen a szakirányú és a szervi működéssel összefüggő ügyek súlya, azaz a gazdasági és a társadalmi életet irányítja, szervezi-e túlnyomórésztben a vizsgált igazgatási egység, vagy a saját apparátusát;
- mennyire rugalmasan intézik az állampolgárok ügyeit, hogyan alakul ezeknek az ügyeknek az intézése (gyorsaság);
- milyen erősségű egy apparátuson belül a különböző osztályok, csoportok és előadók munkakapcsolata;
- milyen ügyeket támadnak meg jogorvoslattal, s ezek tükrében vizsgálva milyen fokú a vizsgált szervek munkájának eredményessége;
- lehet-e a modern szervezéstudomány módszereit, az operációanalízist, a kibernetikai, később informatikai módszereket alkalmazni az államigazgatás irányításában;
- hogyan lehet az államigazgatás által végzett sokféle, szerteágazó tevékenységet logikus csoportokba szedni, hogyan lehet ezeket az információkat a vezetés számára feldolgozni úgy, hogy azokkal a vezetést kellőképpen tájékoztatva az a munkáját jobban tudja végezni, a döntéseit helyesebben tudja meghozni.

Az államigazgatási statisztika tartalma, feladata

Az államigazgatási statisztika feladata

Az államigazgatási statisztika tárgya az államigazgatás, feladata a központi és a helyi államigazgatási szervek működésének, tevékenységének, gazdálkodásának,

teljesítményeinek, eredményeinek és szervezetének vizsgálatához adatok gyűjtése, feldolgozása, elemzése és közzététele.⁶

A működés keretében elsősorban a szervek *feladatainak mennyiségéről* és *gyakorlatosságáról*, a feladatok megvalósítására fordított *munka mennyiségi és minőségi jellemzőiről*, különösen az *ügymenetről* szükséges adatok gyűjtése, míg a szervezetről *a szervezeti egységek számára és nagyságára, a személyi állomány összetételére*, valamint a szervek működéséhez szükséges *anyagi feltételekre* vonatkozó adatok nyújtanak tájékoztatást.⁷

Az államigazgatási statisztika adattára iránt igen széles körű az igény:

- Az államigazgatási szervek rendszerének, nagyságának, belső differenciáltságának gazdaságos és célszerű alakításához nélkülözhetetlenek az államigazgatás szervezetére és működésére vonatkozó adatok.
- A jogszabályalkotásra hivatott központi szervek nem mellőzhetik az államigazgatás működését, főként a feladatok mennyiségének alakulását jelző statisztikai mutatókat, hiszen a társadalmi viszonyok változásainak tükröződnie kell az államigazgatási feladatok összetételének és mennyiségének módosulásában is.
- A szervek működésének reális áttekintéséhez és értékeléséhez a közvetlen irányítást, illetve belső vezetést végző vezetők szintén értékes támogatást kaphatnak az államigazgatási statisztikától.
- Az államigazgatási statisztika eredményeinek egyik legjelentősebb felhasználási területe az államigazgatás-tudomány. Az államigazgatási szervek gyakorlatának alapos ismerete, az államigazgatási jelenségek matematikai-statisztikai felmérése nélkül nem valósítható meg az államigazgatás eredményességének növelése, s ennek érdekében az e területen ható objektív társadalmi törvények felismerése és egzakt megfogalmazása.
- Az államigazgatási szervek működésük alapján történő objektív összehasonlításához is elsősorban a statisztika szolgálat pontos adatokat mind az elméleti munka, mind a gyakorlati vezetés számára.

Az államigazgatási statisztika tartalma

Az államigazgatási statisztika tartalmát képező adatok gyűjtései alapvetően két nagy csoportba oszthatók: *a)* közvetlen (primer) és *b)* közvetett (szekunder) adatgyűjtésekre.⁸

⁶ Kovacsics–Vadas (1950): i. m.

⁷ Madarász Tibor: Sikeres kísérlet az államigazgatási statisztika módszertani megalapozására. *Jogtudományi Közöny*, 20. (1965), 10. 510–513.

⁸ Kovacsics–Vadas (1950): i. m.

A közvetlen adatgyűjtések körébe tartoznak:

- a) a *községi* statisztika: a település fejlődését befolyásoló gazdasági és egyéb tényezők (népességi adatok, ipar, kereskedelem, piac, közlekedés, szállítás, közigazgatási, gazdasági, kulturális és egészségügyi szervek és intézetek) vizsgálata;
- b) az *ügyintézés és ügyiratforgalom* statisztikája: az egyes osztályok személyzeti létszámára, az osztály működésére, a beérkezett és elintézt ügyiratok számára, a kiállított bizonyítványok, a kiutalt segélyek számára és összegére vonatkozó adatgyűjtés;
- c) az államigazgatási *szervekre* vonatkozó adatgyűjtés: a szervek területi és hivatali hatáskörére, személyzetére, elhelyezésére, személyi és dologi kiadásaira vonatkozó adatok; a különböző bizottságokra, a felesleges szervekre vonatkozó adatok;
- d) *területi* statisztika: a megyék, járások és községek területeire vonatkozó statisztikai feldolgozások, például az évszerűtlen községhatárok feltárása, a területváltozások pontos nyilvántartása.

A közvetett adatgyűjtésekhez sorolhatók:

- a községi (települési) adattárak elkészítése: az igazgatott terület és a népesség különböző viszonyai, a szervezet működése, költségei;
- a statisztikai összehasonlítások: a lakosság gazdálkodási módja, megélhetési forrásai, terméseredményei, kulturális, szociális fejlettsége, közlekedési viszonyai, közigazgatási centruma és az egyes községek vonzódása között fennálló viszonyok vizsgálata.

Az adatgyűjtéseken felül az államigazgatási statisztika körébe sorolható még az általános igazgatási hatóságok által vezetett nyilvántartások és a készített jelentések egységesítésének és racionalizálásának feladata is.

Az államigazgatás saját szervezetével, működésével foglalkozó úgynevezett „belső statisztika” körébe tartozik az államigazgatási szervi egységek nyilvántartása (személyzeti, költség- stb. statisztika), a területi egységek nyilvántartása (helységnévtár stb.); a területszervezési adatok gyűjtése; az államigazgatás dologi eszközeinek, személyzetének és költségvetési gazdálkodásának adatai; az államigazgatás tevékenységével kapcsolatos az ügy(irat)- és ügyfélforgalom, az elintézés felmérése; az ügyekre eső költségek statisztikája, az államigazgatással kapcsolatos közvélemény-kutatás; az államigazgatás szakágazatait érdeklő társadalmi statisztikák pedig az úgynevezett „külső statisztikák”.

Az államigazgatási statisztika mutatószámrendszere

Az államigazgatási szervek tevékenységének vizsgálatához, valamint a döntéshozatal megalapozásához szükséges statisztikai mutatószámok kialakításához a következő területek tanulmányozása szükséges:

- a bizonylati, nyilvántartási, jelentési, valamint az iktatási rendszer;
- az ügyiratok fajtái, átfutási ideje, az ügyiratokkal kapcsolatos tevékenységek;
- a dolgozók egész napi tevékenysége; az ügyintéző dolgozók konkrét ügyekkel kapcsolatos munkája;
- az ügyek útja, az érkezett ügyiratok kézhezvételének és elintézésének időpontja és elintézési ideje, az ügyek munkaigénye és az elintézés módja.

Az igazgatási statisztika keretében előállított mutatószámok:⁹

1. az államigazgatási munka megoszlására és a munkaidő felhasználására jellemző mutatók (túlóraarány, a ledolgozott munkanapoknak/óráknak az igazgatási munka speciális csoportjai közötti megoszlása, veszteségidő; a dolgozók bérezése és a teljesítmények közötti korreláció; az egy főre jutó értekezletek száma, időtartama; az egy dolgozóra, illetve egy ügyintézőre jutó félfogadások száma);
2. az ügyiratforgalom mutatói;
3. az ügyiratokkal kapcsolatos tevékenység mutatói;
4. az államigazgatási munka költségeit jellemző mutatók;
5. a tevékenység (ügyintézés) gráfok útján való elemzése: a dolgozók milyen sorrendben végzik az egyes tevékenységeket → elkészíthetők az ügyintézés modelljei (tényleges ügyintézési modellek egybevetése a jogszabályokban előírt helyzetnek megfelelően készített gráfokkal) → az igazgatási szervezet észszerűbb munkamegosztásának szabályozásához segítségnyújtás.

A statisztikai mérés jelentősége

Az igazgatási munkateljesítmények mérésének jelentőségét az adja, hogy általa:

- mérhetővé válik a létszámviszonyok és a munkateljesítmények közötti összefüggés;
- vizsgálható a munkavégzés intenzitása, megállapíthatók a munka hatékonyságát jellemző paraméterek;
- gráfok útján megállapíthatók a munkavégzés bürokratikus vonásai;

⁹ Kovacsics–Vadas (1950): i. m.

- kidolgozhatók a munkavégzés szempontjából legcélrányosabb munkakapcsolatokat rögzítő igazgatási modellek;
- összehasonlítható az azonos profilú szervezetek munkája (melyik szerv dolgozott jobban azonos kezdeti feltételek mellett – standardizálás).

A statisztikai vizsgálatok további hasznát jelenti, hogy a vezetés információkat kaphat az apparátus munkájára vonatkozólag, s így az információk feldolgozása segítségével lehetővé válik az apparátus munkájának jobb megszervezése, a bürokratikus vonások csökkentése vagy kiküszöbölése, a túlterhelés, illetve az aránytalanságok megszüntetése.

Felhasznált irodalom

- Kalas Tibor: Az igazgatási osztályok statisztikai beszámolási rendszere. *Állam és Igazgatás*, 21. (1971), 6. 541–548.
- Fluck András: *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*. Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda, 1938.
- Kovacsics József: Az államigazgatási statisztika létrehozása, az igazgatási mechanizmus vizsgálatának nélkülözhetetlen előfeltétele. *Belügyi Szemle*, 4. (1966), 8. 45–52.
- Kovacsics József – Vadas György: Az államigazgatási statisztika kérdései. *Állam és Közigazgatás*, 2. (1950), 8–9. 548–558.
- Madarász Tibor: Sikeres kísérlet az államigazgatási statisztika módszertani megalapozására. *Jogtudományi Közlöny*, 20. (1965), 10. 510–513. Online: http://real-j.mtak.hu/2227/1/JogtudomanyiKozlony_1965.pdf
- Magyary Zoltán: *Javaslat a közigazgatási statisztika megszervezésére*. Kézirat, 1940. (ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Államigazgatási Jogi Tanszék Archívuma 97.)
- Magyary Zoltán – Kiss István: *Közigazgatás és az emberek*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1939.