

**SOÓS HAJNALKA:**  
**KÖZIGAZGATÁS ÉS MINŐSÉG MAGYARORSZÁGON AZ**  
**EZREDFORDULÓ KÖRNYÉKÉN**

Ha egy kontextusban említjük a címben szereplő két fogalmat – a közigazgatást és a minőséget – megfigyelhetjük, hogy koronként változóak azok az elvárások, amelyek ilyenkor megfogalmazódnak. Azt azonban leszögezhetjük, hogy ahhoz, hogy Magyarországon egyáltalán megfogalmazódhasson az igény a minőségi közigazgatási működésre, szükség volt a rendszerváltozásra. Hiába nevezték ki 1931-ben Magyary Zoltán a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosává, ha az akkori politikai berendezkedés még nem volt ezekre a gyökeres változtatásokra nyitott.

A rendszerváltozás után azonban még közel egy évtizednek kellett eltelnie ahhoz, hogy ne csak hangzatos hívószóként jelenjen meg a minőség egy-egy kormányzati programban, hanem valóban konkrét intézkedések is álljanak mögötte.

Elsőként az 1992-ben elkészült közigazgatás korszerűsítését célzó programban jelent meg az igény arra, hogy egy olyan közigazgatási rendszert alakítsanak ki, amely a mindennapi működése során a minőség, eredményesség és hatékonyság elveit tartja szem előtt. A 90-es évek végén kiadott kétéves kormányzati feladattervek (mint például a 1052/1999 (V.21.) Korm. határozat) már elvárásaként fogalmazták meg a minőségbiztosítási rendszerek bevezetését a közigazgatásban is. Jelen írás ezen rendszerek bevezetésének néhány hazai példáját kívánja bemutatni, ehhez azonban először szükséges röviden tisztázni a minőség fogalmát, a minőségirányítás kialakulásának és elterjedésének okait, valamint a közigazgatásban használatos minőségértékelési rendszerek jellemzőit.

A minőség fogalmát az évek során sokan sokféleképp megfogalmazták, amely meghatározásokat nagyban befolyásolták az adott kor elvárásai. Ezeknek a minőségfogalmaknak visszatérő elemei a vevők elvárásainak való megfelelés, a szabványoknak való megfelelés, illetve a használatra való alkalmasság, az adott funkciónak való megfelelés.

Korunk elvárásainak leginkább a teljes körű minőségmenedzsment (Total Quality Management, a továbbiakban: TQM) által meghatározott minőség-fogalom felel meg. A TQM olyan vezetési filozófia és vállalati gyakorlat, amelynek célja egy szervezet emberi és anyagi erőforrásainak leghatékonyabb módon való felhasználása a szervezet célkitűzéseinek megvalósítása érdekében. [1] Ennek az irányítási koncepciónak az egyik újítása, hogy a folyamat minden részét ellenőrizni kell ahhoz, hogy minőségi terméket állítsunk elő, illetve, hogy minőségi szolgáltatást nyújtsunk. A másik fontos jellemző pedig, hogy a vevőre, a szolgáltatást igénybevevőre helyezi a hangsúlyt, őt állítja a középpontba.

A közigazgatás és a minőség fogalmainak összekapcsolása során legtöbbször ez alatt a szolgáltatás minőségét értik, vagyis azt, hogy az adott eljárás a megadott határidőn belül, a jogszabályi előírások alapján menjen végbe, valamint fontos tényező, hogy az ügyfél elégedetten távozzon. Azonban ahhoz, hogy a közigazgatás minőségi működéséről beszéljünk, ehhez többre van szükség. Dr. Kéki Zoltán szerint a minőség nem más, mint a feladat- és hatáskörök munkamegosztás szerinti elosztása, illetve a feladat- és hatáskörök ellátását, gyakorlását szolgáló eljárási és döntési rendszer meghatározott normáknak, előírásoknak való megfelelést jelent. [2]

Megfigyelhető, hogy a minőség fogalmának fejlődésével párhuzamosan fejlődött a minőség megvalósításának folyamata is. A 20 században még inkább csak minőségellenőrzésről beszélhetünk, ugyanis egyrészt a gyártás folyamatának minden lépését a legtöbb esetben egyetlen dolgozó vitte véghez, így a kész terméket le is ellenőrizte a végén, másrészt pedig ekkor még nem jelent meg a tömegtermelés, amely magas számú selejtes termékeket eredményezett volna.

A nagyvállalatok megjelenésével egyidejűleg elkezdődött a termékek tömeges gyártása, emiatt a gyárakban már külön minőség-ellenőrzési osztályokat alakítottak ki. Ugyanakkor ahhoz, hogy minden előállított termék azonos minőségű legyen, szükség volt a szabványok bevezetésére, tehát ettől fogva már minőség-szabályozásról beszélhetünk.

A következő állomás a fejlődésben a minőségirányítási rendszerek megjelenése. Ezek alapvetően a vevők igényeinek kielégítésére koncentrálnak, vagyis arra, hogy biztosított legyen az, hogy a szervezet működése valamint az előállítás teljes folyamata az előírásoknak

megfelelően működik, tehát ez által egy olyan minőségi terméket állít elő, amely minden vevőnek megfelel.

A modern minőségirányítási szabványok kialakításának folyamata egészen az 1960-as évekig vezethető vissza, amikor „az amerikai hadseregben létrehoztak egy minőség szabályozási szabványt, amelynek betartását megkövetelték a civil beszállítóktól is”. [3] Ehhez kapcsolódóan keletkezett az NATO 1968-as szabványa a hadiiparra vonatkozóan. Az első, nem a hadseregére vonatkozó minőségbiztosítási irányelveket a Brit Szabványügy Intézet hozta létre 1974-ben.

Természetesen az igazi áttörést a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (továbbiakban: ISO) 1987-ben kidolgozott ISO 9000 szabványsorozata jelentette, amely az évek során több változtatáson is átesett, míg végül elnyerte mai formáját, amelynek fő jellemzője „a teljes folyamatirányítási rendszer kiépítése, a vevői igények felmérésétől kezdve a vevői megelégedettség figyelemmel kíséréséig”. [4]

A szabványsorozat lényege, hogy a folyamat minden részéhez hozzá lehessen rendelni olyan minőségi követelményeket, amelyek a szolgáltatás során elvárhatóak és ellenőrizhetőek lesznek. A rendszer több elemből épül fel, melynek első része a minőségpolitika. A szabványt alkalmazni kívánó szervnek legelőször meg kell határoznia a minőségpolitikáját, amelynek többek között tartalmaznia kell az adott – esetünkben közigazgatási – szerv feladat- és hatáskörébe tartozó tevékenységeket, a minőségügyi célokat illetve a minőségpolitika megvalósításáért felelős személyeket. [5]

A második kihagyhatatlan elem a minőségbiztosítási kézikönyv elkészítése. Ez a gyűjtemény tartalmazza a szervezet működésére vonatkozó összes szabályzatot, előírást, az egyes munkafolyamatok minden lépését, ideértve az ellenőrzés és az esetleges hibák kijavításának módját is. „A minőségügyi kézikönyv egy vezetési dokumentum, amely magában foglalja a szervezet minőségpolitikáját, minőségrendszerét. Bemutatja a célokat melyeknek teljesítésére kötelezettséget vállalt, a szakértőket, a felelősségi köröket, jogosultságokat. Célja a rendszer kialakításának, működésének, felülvizsgálatának szolgálata.” [6]

A harmadik fontos eleme a rendszernek a különböző minőségügyi eljárások. Ezek alapvetően arra kívánnak választ adni, hogy ki végzi az adott feladatot, milyen hatáskörrel és milyen eszközökkel. Az ISO 9000 szabványok az eljárások leírásában – a gyors áttekinthetőség miatt – a részletes és terjedelmes leírások mellett a folyamatábrák használatát kifejezetten javasolják. [7]

Fontos megemlíteni, hogy azoknál a szerveknél, amelyek e szabványokat alkalmazzák, elvárásként jelenik meg az is, hogy az egyes dolgozók munkaköri leírásai a lehető legpontosabban meg legyenek határozva, hiszen csak így lehet a későbbiek során ellenőrizni a folyamatot, valamint csak így lehet a dolgozóktól a lehető leghatékonyabb munkavégzést megkövetelni. A rendszer részét képezi nem utolsósorban a folyamatos ellenőrzés is, amely jelenti egyrészt a belső ellenőrzést, másrészt pedig a külső cég által végzett auditálást is. [8]

Mint minden minőségbiztosítási rendszert, úgy az ISO-rendszert is érte támadás. E támadások alapját elsősorban az képezi, hogy maga a szabványsorozat eredetileg a termelő szektor vállalataira lett kitalálva, a közigazgatási szerveknél éppen ezért nagyon sok problémát okoz az adaptáció.

Ebből kiindulva az Európai Unióban 1998-ban létrehoztak egy Irányító Csoportot, amely koordinálta a tagállamok közigazgatás-fejlesztési programjait. Ez a szervezet dolgozta ki az Általános Értékelési Keretrendszert (Common Assessment Framework, a továbbiakban: CAF, amelyet kifejezetten a közigazgatási szervek speciális igényeit kielégítő minőségügyi rendszerként hirdettek. Az elnevezéshez híven, valamint felismerve azt, hogy a tagállamok eltérő közigazgatási rendszerekkel rendelkeznek, a CAF egy ajánlás, tehát nem kötelező az alkalmazása, nem érinti közvetlenül a szervek belső szervezeti-működési rendjét, éppen ezért alkalmas arra, hogy bármilyen típusú közigazgatási szervnél alkalmazható.

Magyarországon – mint a bevezetőben is szó volt róla – a 90-es évek végén kezdték alkalmazni a közigazgatási szerveknél a minőségbiztosítási rendszereket. A tanulmány második része ezekből igyekszik pár példát kiemelni és bemutatni.

Az ISO 9001 minőségbiztosítási szabvány bevezetésénél Nyíregyháza Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala az élen járt, ugyanis először 1997-ben foglalkozott a kérdéskörrel, amely olyannyira sikeresnek bizonyult, hogy Veszprém Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala után 1999-ben az országban másodikként szerezte meg az ISO 9001 minőségbiztosítási rendszer működéséről szóló tanúsítványt.

A város vezetése egy külső céget kért fel tanácsadónak a rendszer kialakításához. A szabvány előírásainak megfelelően elkészítette a hivatal minőségpolitikáját, amelyben megfogalmazza a minőségi ügyintézésel szemben támasztott követelményeket, többek között a törvényesség, eredményesség és hatékonyság elveit szem előtt tartó működést, valamint a városi polgárok igényeinek kielégítését és annak való megfelelést. Szintén az előírásoknak megfelelően készült el a minőségbiztosítási kézikönyv, valamint az egyes beosztottak munkaköri leírásai is.

A minőségügyi rendszer bevezetésével még átláthatóbbá vált a hivatal működése, pontosan megismerhetővé és tisztázottá váltak a feladat- és hatáskörök is. Az éves felülvizsgálatok lefolytatásával igyekeztek elérni a rendszer minél jobb működését, ugyanis ezáltal kijavíthatóvá és orvosolhatóvá váltak az esetleges hibák, valamint képessé vált a változások követésére és nőtt az alkalmazkodóképessége. [9]

A Somogy Megyei Önkormányzati Hivatal 2000-ben szerezte meg az ISO 9001 tanúsítványt. A hivatal vezetése – akárcsak Nyíregyháza esetében – szintén egy külső céget kért fel a rendszer kiépítésében való közreműködésre. Mint minden változtatás, így az új minőségbiztosítási rendszer bevezetése is ellenállásba ütközött, ám a vezetés ezt felismerve és megelőzendő konzultáció keretében tájékoztatta a dolgozókat az új rendszer legfontosabb jellemzőiről, amely konzultáció végén a köztisztviselőknek írásbeli vizsgát kellett tenniük a tanultakról. Csak ezután kezdték el kidolgozni a minőségbiztosítási rendszer alapdokumentumait, amelyek összeállításában valamennyi köztisztviselő részt vett. Ezen dokumentumok elkészülte után kiemelt figyelmet fordítottak a belső ellenőrzésre, így minden főosztályról egy-egy belső auditort neveztek ki, aki a későbbiek során a minőség rontó tényezőket próbálta felismerni. [10]

A minőségbiztosítási rendszerek kiépítésével nem csak az egyes önkormányzatok foglalkoztak, hanem többek között a Megyei Jogú Városok Jegyzői Kollégiuma is, amely 1999-ben egy állásfoglalást adott ki az addigi tapasztalatok alapján. Ebben az állásfoglalásban kimondják, hogy bár rendkívül fontos a közigazgatás folyamatos korszerűsítése, az ISO minőségbiztosítási rendszer elsősorban nem a hivatalok működésének korszerűsítését célozza meg, sokkal inkább a versenyszféra vállalatainál alkalmazható. Ugyanakkor megállapítják, hogy az adminisztrációs teher esetleges növekedésén túl nincsen hátránya a szabványrendszer bevezetésének, sőt kiemeli, hogy bizonyos Európai Unió támogatásoknál feltételként jelenik meg a rendszer megléte. [11]

Az ISO szabványok megjelenésével egy időben, egészen pontosan 2001-ben jelent meg a 1057/2001. (VI.21.) Korm. határozat amely kimondja, hogy „a közigazgatás egészére érvényesíthető egységes minőségbiztosítási, -fejlesztési rendszer bevezetése érdekében el kell készíteni az Európai Unióban kidolgozott CAF rendszer (Common Assessment Framework) hazai adaptációját, és meg kell kezdeni alkalmazását a hazai programban rögzítendő ütemezés szerint.” (II/18. pont) Sajnos azonban a legtöbb közigazgatási szervezet nem alkalmazta, melynek elsősorban abban keresendő az oka, hogy a szervezetek nem kapták meg azokat a támogatásokat, mely nélkül elképzelhetetlen egy új minőségügyi rendszer bevezetése.

Az Általános Értékelési Keretrendszer első hazai alkalmazói között volt Százhalombatta Város Önkormányzata, amely a rendszer bevezetéséhez szükséges előkészítési munkálatokat már 2000-ben megkezdte. A város vezetése amellettt döntött, hogy a CAF bevezetésével egyidejűleg az ISO 9001:2001-es minőségirányítási rendszert is bevezeti. A hivatal működésének felülvizsgálata 13 hetet vett igénybe, a munkafolyamat 5 fázisban zajlott. Első lépésként megteremtették a projekt végrehajtásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket, majd egy CAF felkészítő tréningen vettek részt a hivatal dolgozói. Ennek a tréningnek a végén egy 9 témacsoportot felölelő kérdőívet kellett kitölteniük a köztisztviselőknek, amelynek során értékelték egyfelől a hivatal adottságait, vagyis azt, hogy az erőforrások alkalmasak-e a feladatok ellátására és azokat hatékonyan használják-e fel, másfelől pedig azokat az eredményeket, amelyeket a hivatal a tevékenység során ér el. A kérdőívek kiértékelése után látható váltak a hivatal gyengeségei és erősségei, ezek kiküszöbölésére illetve továbbfejlesztésére pedig konkrét javaslatokat dolgoztak ki. Pozitívként emelhető ki, hogy az elvégzett értékelés segítségével a hivatal egy átfogó képet kapott az aktuális helyzetéről és arról, hogy melyek azok a területek, amelyek még fejlesztésre szorulnak. Az

évenkénti önértékelés pedig biztosítja, hogy a jövőben is követhetőek, elvárhatóak és fenntarthatóak legyenek a változtatások.

Összegzésként elmondható, hogy a CAF és az ISO szabványok alkalmazása a közigazgatásban kezdetben sok nehézségbe ütközött, ugyanakkor dicséretes, hogy mindezek ellenére nagyon sok önkormányzat igyekezett kialakítani a rendszer működéséhez szükséges feltételeket. A sok negatívum mellett azonban mindenképp pozitívumként értékelhető, hogy még ha nem is működik teljesen jól a rendszer, vagy ha nem is sikerült minden egyes elemét megfelelően adaptálni, annyit mindenképp elértek a szervek, hogy jóval átláthatóbbá vált a működésük. Biztos vagyok benne, hogy a fejlesztések során rengeteg olyan hibás működés, hiányosság került a felszínre, amiről előtte nem is gondolták volna, hogy lehetne ésszerűsíteni. És ha ezek csak kis lépéseket is jelentenek, mégis elindították az önkormányzatokat, államigazgatási szerveket egy olyan úton, amelyen talán közelebb jutottak a minőségi közigazgatás és ügyintézés kialakításához.

## Felhasznált irodalom

- [1] Almásy Gyula – Csuth Sándor, Minőség menedzsment a közigazgatásban, Bp., Wekerle Alapítvány, 2012
- [2] Kéki Zoltán, A minőségbiztosítás önkormányzati alkalmazásának továbbfejlesztéséről= V. I., Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001
- [3] Bálint Júlianna, Minőség – tanuljunk, tanítsuk, valósítsuk meg és fejlesszük tovább, Terc 2006.
- [4] Bálint Júlianna: Minőség – tanuljunk, tanítsuk, valósítsuk meg és fejlesszük tovább, Terc 2006.
- [5] Bércesi Ferenc–Kelényi Henrietta, A minőségügyi rendszerek közigazgatási alkalmazásának lehetőségei= V. I., Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001
- [6] Almásy Gyula – Csuth Sándor, Minőség menedzsment a közigazgatásban, Bp., Wekerle Alapítvány, 2012
- [7] Bércesi Ferenc–Kelényi Henrietta, A minőségügyi rendszerek közigazgatási alkalmazásának lehetőségei= V. I., Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001
- [8] Horváth M. Tamás, Közmenedzsment, Bp., Dialóg Campus, 2005
- [9] Szemán Sándor-Ilosvai István, Az ISO 9001 minőségbiztosítási rendszer bevezetéséről és működéséről Nyíregyháza Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalában= V. I., Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001
- [10] Vörös Tamás, Az ISO 9001 minőségbiztosítási rendszer alkalmazása a Somogy Megyei Önkormányzat Hivatalában
- [11] Kéki Zoltán, A minőségbiztosítás önkormányzati alkalmazásának továbbfejlesztéséről= V. I., Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001