

INTEGRITÁS ÉS A KINCSTÁR MŰKÖDÉSE

Vargha Éva

PhD-hallgató; PTE-AJK Közigazgatási Jogi Tanszék

A szerző kutatási területe: Kincstár múltja, jelene és jövője

A szerző elérhetősége: eva.vargha@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2020.1.4>

ÖSSZEFOGLALÓ

A közigazgatás egyik aktuális területe az integritás, integritásmenedzsment. A tanulmány célja a közigazgatási szervek integritásának, integritásmenedzsmentjének bemutatása, a Kincstár működésének rövid összefoglalása, valamint a Kincstár megítélésére vonatkozó empirikus kutatás ismertetése, melynek keretében a lakossági percepciók és tapasztalatok kerülnek részletezésre az ügyfél-elégedettség növelésének lehetőségeivel. A tanulmány további intenciója, hogy felhívja a figyelmet az ügyfél-elégedettség és ügyfélélmény fontosságára a közigazgatás területén.

KULCSSZAVAK

Kincstár, integritás, ügyfél-elégedettség, ügyfélélmény, empirikus kutatás.

46 I. Bevezetés

A modern közigazgatás fontos feltétele, hogy az állami szervek belső működése hatékony és korszerű legyen, melynek minden elemét átítatja a köz érdekének szem előtt tartása. Erős a társadalmi igény a transzparencia növelésére¹, az adatok hozzáférhetőségére és a korrupció csökkentésére. Minden időszak közigazgatás fejlesztésének megvannak a maga kulcs szavai, a 2000-es években mindenhonnan az elektronikus közigazgatás fejlesztését, elektronikus ügyintézés lehetett hallani, ma az integritás, integritásmenedzsment az új „szlogen”.

II. Integritás, szervezetek integritása

Az integritás latin eredetű szó, eredeti jelentése sértetlenség, épség és feddhetetlenség, tisztesség, becsület². Területi integritáson a második világháború idején is valamely ország területének oszthatatlanságát, sérthetetlenségét értették.³ Személyek esetében értékvezérelt magatartást értünk alatta. Szervezetek esetében kinyilvánított értékei és elvei szerinti működést értünk, emellett hordozza azt a jelentést is, hogy működése átlátható, elszámoltatható, és a szervezet és az alkalmazottak magatartása is illeszkedik a rendeltetéséhez. A közigazgatási szervek esetében az integritás az alapító által meghatározott szervezeti célokhoz és

¹ Hohmann Balázs: *A hatósági eljárás társadalmi ellenőrzésének lehetőségei*. Pécs, Tudatosan a Környezetünkért Egyesület, 2018. 7-8. o.

² Bakos Ferenc (szerk.): *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1978. 376. o.

³ Berei Andor (szerk.): *Új Magyar Lexikon*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1962. 411. o.

elvekhez köthető.⁴ A közigazgatás esetében pedig a demokrácia alapelvei szerinti működést takarja.⁵ „Szervezetiirányítási szempontból az integritás azt jelenti, hogy a szervezetnek van egy pozitív, a társadalmi elvárásokkal összhangban álló, szilárd értékrendje és ezen értékek mentén működik. Ez utóbbi azt feltételezi, hogy a dolgozók is azonosultak a szervezet értékrendjével és aszerint cselekszenek. Ebben az értelemben az integritás a helyes (szabálykövető, erkölcsös) dolgozói magatartásnak a színvonalja.”⁶ „Az integritás mindezek mellett meghatározott értékek összessége, a leggyakrabban az alábbi részértékeket sorolják ebbe a körbe: transzparencia, felelősség és számonkérhetőség, tisztességes eljárás, diszkrimináció tilalma, elkötelezettség meghatározott értékek iránt. A fenti részértékek gyakran átfedik egymást, illetve szorosan összefüggnek egymással”⁷

A jelenleg uralkodó közigazgatás menedzsment a korrupció megelőzésének egyik fő eszközeként, zászlóshajójaként tartja számon az integritásmenedzsmentet. A menedzsment irányzat magában foglal eszközöket, szervezeti eljárásokat és struktúrákat. De vajon mennyiben több az integritás, illetve más, mint az etika vagy a morál? „A morál általában határozza meg a jó és a rossz fogalmát, az etika felsorolja, hogy mely cselekvések, magatartásformák tartoznak a jó vagy rossz kategóriájába, az integritás pedig az előző kettő által meghatározott jó magatartásformák szerinti cselekvést jelenti, azaz magát a gyakorlatot”⁸

1. ábra: Morál és etika

Morál Mi a jó és rossz?	
Jó (általános ismérvek)	Rossz (általános ismérvek)
Etika Milyen a jó és a rossz?	
Etika A jó cselekvési és magatartási formák meghatározása.	Etika A rossz, nem kívánatos cselekvési és magatartási formák meghatározása.
Integritás Az előzetesen meghatározott értékek alapján cselekvési és magatartási formák szerinti cselekvés, működés.	Korrupció (tágabb értelemben) Az előzetesen meghatározott értékek alapján a nem kívánatos cselekvési és magatartási formák szerinti cselekvés, működés.

Forrás: Domokos et. al.: i.m. 8. o.

⁴ Pallai Katalin: *Integritás és integritásmenedzsment*. <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/00/80000/Integrit%C3%A1s%20%C3%A9s%20Integrit%C3%A1smenedzsment.pdf> (2020.06.02.)

⁵ Pallai Katalin: i.m. 1. o. (2020.06.02.)

⁶ Domokos, et al.: *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában*. Budapest, Állami Számvevőszék, 2016. 8. o.

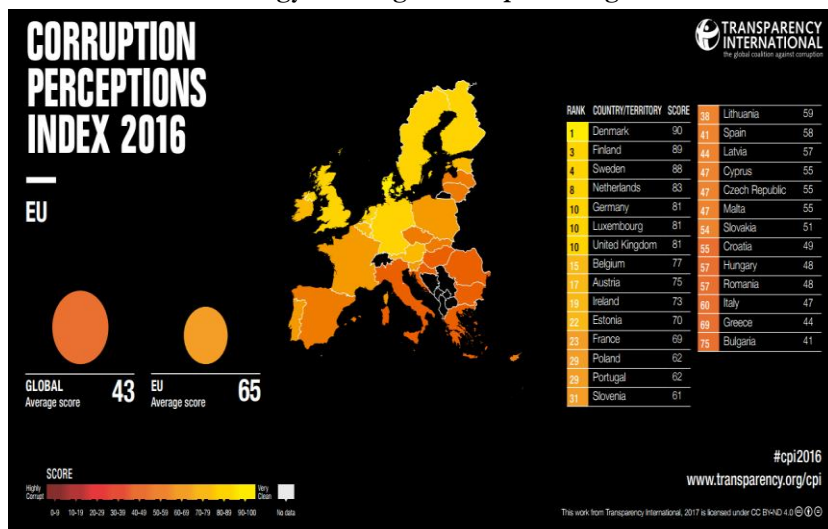
⁷ Állami Számvevőszék: *Integritás Kérdőív, kitöltési útmutató és súgó kiadvány*. [http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz_sugo-kerdoivB5_last%20\(nyomda\).pdf](http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz_sugo-kerdoivB5_last%20(nyomda).pdf) 12-13. o. (2020.06.02.). Hohmann Balázs: *The interpretation of transparency from the legal point of view*. In: Haffner, Tamás (szerk.): *IV. Fiatalok Európában Konferencia -Tanulmánykötet*. Pécs, Sopianae Kulturális Egyesület, 2018. 158-160. o.

⁸ Domokos-Pulay-Szatmári-Gergely-Szabó: i.m. 8. o.

Ennél fogva az integritás növelése csökkenti a korrupciót, illetve visszaszorítja azt, hiszen ha maga a szervezet és a személyzet is elkötelezett az integritás mellett, a korrupcióra nincs lehetőség. „Maga a korrupció - melyet sokan tévesen az integritássértés szinonimájaként használnak - az integritássértés legszélsőségesebb megnyilvánulási formája.”⁹ Az integritást és a szabályos működést a transzparencia, az átláthatóság növeli, hiszen a nyilvánosság ereje visszatartó erő.

2010-ben szemlélet változás történt, a korrupció megelőzése érdekében nem kizárólag büntetőjogi, jogszabályi és intézményi eszközök kerülnek alkalmazásra, hanem az állami szervek integritásának erősítésével a Jó állam kialakítása a cél.¹⁰

2. ábra: Egyes országok korrupciós megítélése 2016



48

Forrás: Corruption Perception Index. https://transparency.hu/wp-content/uploads/2017/01/CPI2016_EU_EN.pdf (2020.06.20.)

Magyarország korrupciós megítélése jól láthatóan az egyik legrosszabb, az utolsó helyek egyikén állunk. A korrupció jelentősége nem elsősorban a negatív társadalmi megítélése miatt jelentős, hanem annak gazdasági következményei

⁹ Pécsi Törvényszék: *Integritásról*.

http://pecsiatorvényszek.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/az_integritasrol.pdf (2020.06.02.)

¹⁰ Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akciótérv jóváhagyásáról szóló 1080/2013. (II.25.) Korm. határozata

miatt. Általánosságban a korrupció gátat szab a gazdasági növekedésnek¹¹, a gazdasági versenyt is torzíthatja, demoralizáló társadalmi hatása mellett. „Szervezeti szinten az integritás és korrupció közti összefüggés úgy értelmezhető, hogy minél magasabb színvonalú az integritása egy szervezetnek, annál ellenállóbb a korrupcióval szemben. A szervezet integritásának erősítése ezáltal a korrupció megelőzésének, a korrupciós kockázatok mérséklésének az egyik fontos eszköze. Az összefüggés bizonyos fokig fordítva is igaz, azaz egy szervezet minél inkább felmérte a korrupciós kockázatait és kiépítette a megelőzésükhöz, kezelésükhöz szükséges kontrollokat, annál szilárdabb az integritása. Azért csak bizonyos fokig, mert az integritás nemcsak a korrupciótól, hanem más helytelen magatartásoktól (például csalás, önkényeskedés) való mentességet is jelent.”¹²

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) számú Kormány rend. az integritást a következőképpen határozza meg: „az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése”. A korrupciós kockázatot pedig integritási kockázatnak tekinti. A Kormány igyekszik hatékony lépéseket tenni az integritás alapú közigazgatás felé, ilyen lépés az integritásirányítási rendszer bevezetése a központi államigazgatásba, bejelentő-védelmi intézményrendszer megteremtése, hivatásetikai kódexek készítése stb. Az Állami Számvevőszék Integritás Projektje igyekszik aktuális információkat, kutatásokat biztosítani a témakörhöz kapcsolódóan.

III. Integritásirányítási rendszer, integritásmenedzsmment

Szervezeti integritás növelése integritásirányítási rendszer kiépítésével érhető el, mely egyrészt meghatározza és következetesen kommunikálja a szervezet értékrendszerét, másrészt létrehozza és működteti ezen értékrendszer érvényesülését, kikényszerítő eszközeit, azaz az integritáskontrollokat (szabályzatok, magatartási kódexek, etikai elvek, küldetésnyilatkozatok stb.).¹³

„Az integritásmenedzsmment egy olyan szervezeti tevékenység, melynek célja az integritás központú szervezeti működés biztosítása, az ehhez szükséges erőforrások megteremtése és a vezetés értékek mellett történő elköteleződése.”¹⁴ A hangsúly a korábbi szabályokon alapuló, megtorlás, fenyegetés megközelítése helyett – nem hozott elvárható eredményt – értékeken és elveken alapuló elemek fontosságán, megelőzésen és meggyőzésen van. A szabályok erejének növelése nem azok sokszorozásával, vagy súlyosbitásával érhető csak el, hanem az érték- és szabálytudatosság erősítésével.¹⁵

¹¹ Kóhalmi László: A gazdasági növekedés gátlótényezője: a korrupció. *JURA* 2013/2. szám, 100-106. o.

¹² Domokos, et. al.: *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában*. i.m. 9. o.

¹³ U.o. 10. oldal

¹⁴ Balás Endre: *Integritásirányítási rendszer bevezetése a költségvetési szervezeteknél*. http://www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=3675 (2020.06.02..)

¹⁵ Pallai Katalin: i.m. 2. o.

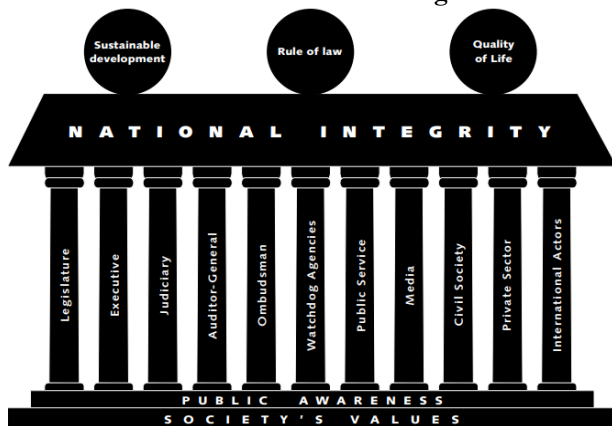
„Az integritásmenedzsmentben fontos elem az értékalap tisztázása, a szervezetben a közös értékek megteremtése és tudatosítása, a korrupció és integritás értékkelvű értelmezése, és az integritás erősítése azzal, hogy a korrupciós kockázatokat és lehetőségeket folyamatosan elemzi és szünteti meg a szervezet.”¹⁶

3. ábra: Integritás eszközök a belső kontrollrendszerben (Holland Számvevőszék, 2008)

	Általános kontrollok	
	1. Integritás politika	
"Kemény" kontrollok	2. Kockázatelemzés	"Puha" kontrollok
3. Feladat- és hatáskör		8. Értékek és elvárások
4. Jogszabályi keretek	13. HR kiválasztás	9. Szakmai standardok
5. Integritás szabályzat		10. Integritás-tudatosság
6. Belső ellenőrzés	14. Integritás elleni cselekmények kezelése	11. Vezetői hozzáállás
7. Biztonság		12. Szervezeti kultúra
	15. Átláthatóság és elszámoltathatóság	
	16. Monitoring és audit	

Forrás: Klotz Péter, Sántha György: *Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás. Törzssanyag az integritásmenedzsment tárgyhoz*. Budapest, NKE-VTKI, 2013. 16. o.

4. ábra: Nemzeti integritás



Forrás: Jeremy Pope: *Confronting corruption: the elements of a national integrity system. The TI Source Book 2000*. Berlin, Transparency International, 2000. 35. o.

¹⁶ U.o. 3. o.

Az integritásmenedzsment a közszférában négy pilléren nyugszik, egyrészt az átláthatóságon¹⁷ és számonkérhetőségen (nyomonkövethetőség, belső-külső elvárásokra való érzékenység), másrészt az etikán (közjó szem előtt tartása), harmadrészt a felkészültségen (szakmai kompetenciák) és negyedrészt a korrupció kizárásán.¹⁸

A szervezeti integritás fejlesztéséhez szükséges kompetenciák:

- közcélok és ügyfelek szolgálata iránti elkötelezettség,
- közcélok előtérbe helyezése az egyéni és csoportérdekkel szemben,
- konzisztens célok (a szervezeti és egyéni célok és motivációk illeszkednek),
- szakmai kompetenciák (technikai és szakmai felkészültség magas foka),
- innováció: tanuló szervezet, szervezet nyitottsága és alázata, új megoldások keresése, kipróbálása terjesztése, kockázatok elemzése,
- szervezeti intelligencia: érzéklni és érteni a szervezet működésének összefüggéseit, változások következményeinek elemzése, a szervezet részére optimális fejlesztési stratégiák megalkotása.¹⁹

Az integritásmenedzsment egy ciklikusan megújuló, tudatos szervezeti tevékenység, melynek célja az integritás központú szervezeti működés, meghatározza az elérendő célokat, a vezetés értékek mellett köteleződik el, egyben erőforrásokat szabadít fel, melynek felhasználását nyomon követi, ellenőrzi és kiértékeli.²⁰ Az integritásirányítási rendszer része a vezetési és irányítási rendszernek, mely illeszkedik a belső kontrollrendszerbe.²¹ Fontos, hogy nem csak meghatározza az elvárt értékeket, hanem ahhoz útmutatást is ad, nyomon követi azok érvényesülését és szükség esetén kikényszeríti.

Az integritásmenedzsment eszközei egyrészt maga az integritás a szervezeten belül, valamint a jogi és szakmai szabályok, értékek, viselkedés- és magatartásformák meghatározása, élethelyzetek feldolgozása és kockázatelemzés. „Másrészt az integritás érdekében végzett folyamatos útmutatás, tanácsadás, vezetői példamutatás, integritás tréningek, ünnepélyes fogadalmak, eskütétel, integritás a mindennapi beszédben, tanácsadás, korrekt személyzeti politika.”²²

¹⁷ Hohmann, Balázs: *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, 2019, 2-3 o.

¹⁸ Pallai Katalin: i.m. 2-3 o.

¹⁹ Pallai Katalin: i.m. 3. o.

²⁰ Varga Zoltán: Integritás az államigazgatásban, integritás az önkormányzatoknál c. előadása. <http://www.kormanyhivatal.hu/download/8/3a/e0000/Integrit%C3%A1s%20az%20%C3%A1llamigazgat%C3%A1sban,%20integrit%C3%A1s%20az%20%C3%B6nkorm%C3%A1nyzatokn%C3%A1ll.ppt> (2020.06.02.), Hohmann Balázs: Integrity Advisors and the Development of Administrative Communication Culture. *European Journal of Multidisciplinary Studies* 4/1. szám, 29-31. o. <https://doi.org/10.26417/ejms-2019.v4i1-527>

²¹ Belügyminisztérium-Nemzetgazdasági Minisztérium: Módszertani útmutató a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez. <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/d/12/a1000/Fedlap.pdf> (2020.06.02.)

²² Varga Zoltán: i.m. 4-5 o.

Az integritás nyomon követésére aktív és passzív monitoring eszközök állnak rendelkezésre. Passzív monitoring eszköz a telefon, internet, bejelentő rendszer és whistle blowing (bejelentés tétel egy szervezetnél visszaélésről vagy annak veszélyéről, annak érdekében, hogy fellépjenek ellene). Aktív monitoring eszköz a személyek ellenőrzése, megfigyelése-értékelése, a szervezet elemzése tesztek, felmérések, kimutatások alapján. Az integritás menedzsment folyamataiban megkülönböztetjük az elsődleges folyamatokat, melyek közvetlenül hatnak az integritásra, illetve azt mérik, annak kikényszerítését célozzák. Az elsődleges folyamatok szereplői a vezetők és az integritás felelősök. A másodlagos folyamatok támogatják az integritást, de nem közvetlen céljuk, ilyen az emberi erőforrás-menedzsment, IT-menedzsment, minőség-menedzsment, közbeszerzési, kifizetési és szerződéses ügyek kezelése. A másodlagos folyamatok szereplői a feladatokat ellátó munkatársak.

Az integritás érvényesítése, megsértésének következménye lehet megállapítani az integritás követelményének megsértését, az integritás ellen vétkező tudomására hozása, valamint súlyos esetben a közösség tájékoztatása.

IV. Integritás hazai szabályozása

2013. szeptember 1-től a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex életbe lépett, mely tartalmaz alapelveket, visszaélések bejelentésére, elfogulatlanság megőrzésére, összeférhetetlenségre, ajándékokra, jogtalan előnyökre, vezetők fokozott felelősségére, etikai szempontból méltatlan magatartásokra és az etikai eljárásra vonatkozó előírásokat, szabályokat.

52

Az integritás hazai szabályozásának egyik fontos eleme az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) számú Kormány rendelete (Intr.), mely a következő előírásokat tartalmazza:

- évente fel kell mérni az államigazgatási szerv működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokat, mely alapján intézkedési tervet kell készíteni,
- az intézkedési terv végrehajtását és annak eredményeit integritásjelentésben össze kell foglalnia a szervezet vezetőjének, melyet a Miniszterelnökséget vezető miniszternek és a Belügyminiszternek meg kell küldeni,
- a szervezet működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásáról és kivizsgálásáról köteles gondoskodni, erre vonatkozóan belső szabályzatot készít a szervezet vezetője,
- integritás tanácsadót kell kijelölnie a szervezet vezetőjének, aki az integrációs és korrupciós kockázatok kezelését támogatja, koordinálja az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer egyes elemeinek működését,

- az államigazgatási szervek vezetői és tisztviselői kötelesek részt venni a kapcsolódó képzéseken és kötelesek a beosztottaik részvételét is biztosítani,
- érdekvényesítőkkal való kapcsolattartás szabályozása (pl.: meghatározza ki minősül érdekvényesítőnek²³, meghatározza, hogy az államigazgatási szerv munkatársa csak a felettese előzetes tájékoztatás után találkozhat az érdekvényesítővel, ebben a tájékoztatásban ki kell térni, hogy az érdekvényesítő által képviselt szervezet nevére, a találkozó céljára, időpontjára és helyére, illetve ha a munkatárs a szervezet integritását veszélyeztető kockázatokra vonatkozó információval bír akkor azt írásban a felettese tudomására kell hoznia, felettes utasítása a kapcsolattartás korlátozására, megtiltására, harmadik személy jelenlétéhez kötése)
- a szerv vezetője évente köteles áttekinteni az irányítása alá tartozó tisztviselők érdekvényesítőkkal való találkozására vonatkozó információkat, felmérni az ezzel kapcsolatos kockázatokat, és az intézkedési tervben a kockázatok kezeléséhez szükséges intézkedéseket megtenni.

A költségvetési szervek esetben az integritáshoz kapcsolódó jogi szabályozás másik fontos eleme a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelete (a továbbiakban: Bkr.). Nem csak a Kormány irányítása, felügyelete alá tartozó államigazgatási szerveknek, hanem a költségvetési szerveknek is el kell készíteniük az integritásirányítási rendszerüket, ennek keretében a szervezeti integritást sértő események kezelésének és az integrált kockázatkezelési eljárásrendeket kell megalkotniuk. Lényeges, hogy a költségvetési szervnek megszerezni kell a folyamatait, mely a kockázatértékelés alapját is képezi.

A szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjére vonatkozóan a Bkr. tartalmaz minimum tartalmi elemeket. A költségvetési szerv vezetőjét teszi felelőssé mind a vonatkozó eljárásrendek elkészítéséért, mind a minden tevékenységre kiterjedő etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására alkalmas belső kontrollrendszer kialakításáért, mind az integrált kockázatkezelési rendszer működéséért. Általános követelmény, hogy a

²³ „Az Intr. 10. §-a szerint érdekvényesítő az az államszervezeten kívüli személy, aki jogszabályban rögzített eljárásban ügyfélnek, panaszosnak, vagy az eljárásban résztvevő más személynek nem minősül. Cselekménye akkor tekinthető érdekvényesítésnek, ha az államigazgatási szerv munkatársát feladatellátása során vagy feladatellátásához kapcsolódóan keresi fel érdekvényesítés szándékával.” I.d. Módszertani útmutató Az érdekvényesítőkkal való kapcsolattartás szabályainak alkalmazásához. <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/e/08/71000/N%C3%B3dszertani%20%C3%BAtmutat%C3%B3%20az%20%C3%A9rdek%C3%A9rv%C3%A9nyes%C3%ADt%C5%91kkel%20val%C3%B3%20kapcsolattart%C3%A1s%20szab%C3%A1lyainak%20alkalmaz%C3%A1s%C3%A1hoz.pdf> (2020.06.02.)

Hohmann, Balázs: *Communication requirements interpreted to integrity consultants in the light of transparency in public administration*. In: Csiszár Beáta, et. al.(szerk.): *VIII. Interdiszciplináris Doktorandusz Konferencia 2019 - Tanulmánykötet*. Pécs, PTE Doktorandusz Önkormányzat, 2019, 101-104. o.

rendszereket úgy kell kialakítani és működtetni, hogy biztosítsák az információk megfelelő időben való hozzáférését az illetékeseknek, legyen az akár a szervezet, akár szervezeti egység, akár egy munkavállaló. A kockázatkezelésre vonatkozóan mind azok felmérése, mind az azokhoz szükséges intézkedések, mind a teljesítésének nyomon követésére ki kell térnie az eljárásrendnek, valamint elkészítése során tekintettel kell lenni egyéb jogszabályi előírásokra és ágazati útmutatókra is. A kockázatkezelési rendszer koordinálására a szervezet vezetőjének ki kell jelölnie egy szervezeti felelőst – nem lehet belső ellenőr, ha foglalkoztat a szervezet integritás tanácsadót, akkor a feladatot neki kell ellátnia. A felelőssel a folyamatgazdáknak együtt kell működniük.

A belső kontrollrendszernek biztosítania kell a kockázat kezelését, hozzájárulnia a szervezet céljainak eléréséhez és a szervezet integritása erősítéséhez. Ennek érdekében a kontrollok kiépítése, és feladatkörök elkülönítése szükséges, különösen a döntések dokumentumainak elkészítése, a döntések célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontú megalapozottsága, a döntések szabályszerűségi szempontból történő jóváhagyása és ellenjegyzése, valamint a gazdasági események elszámolása szempontjából. Követelmény, hogy a belső szabályzatokban az engedélyezési, jóváhagyási és kontrolllejárások, a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférés és a beszámolási eljárásokhoz kapcsolódóan a felelősségi körök meghatározásra kerüljenek. A belső kontrollrendszernek biztosítania kell a szervezet tevékenységének, céljainak nyomon követését, mely egyrészt áll folyamatos és eseti nyomon követésből az operatív tevékenységek esetében, másrészt az ettől független belső ellenőrzésből.

V. Integritás felelős

„Ezek a fickók abból élnek, hogy másokat kicsináljanak?” Gordon Cole jó tanácsa Dale Cooper FBI ügynöknek, a belső ellenőrök általi meghallgatásához *Twin Peaks* 2. évad 11. rész. Sokszor szembesülnek a belső ellenőrök, szervezet fejlesztéséért felelős személyek hasonló hozzáállással, ellenállással, annak ellenére, hogy a célja mindkét félnek azonos. Az integritás tanácsadó a jelenleg érvényben lévő hazai szabályozás szerint²⁴ a hivatali szervezet vezetőjének közvetlen irányítása alatt áll. Elláthat más feladatköröket, ahol más személy által is utasítható, feltéve, hogy nem veszélyezteti az integritás tanácsadói feladatait. Kijelöléséhez és a kijelölés visszavonásához a felettes szerv vezetőjének és a Belügyminiszter előzetes, írásbeli egyetértése szükséges. Gazdasági szervezettel nem rendelkező államigazgatási szervnél az integritás tanácsadó feladatait a felettes szerv integritás tanácsadója is elláthatja. A feladat felsőfokú végzettséghez és hároméves közigazgatási szakmai gyakorlathoz, integritás tanácsadó szakképzettséghez kötött, illetve a kormányrendelet egyéb kitétele, hogy „a feladatra személyisége és képességei alapján alkalmas és erkölcsileg méltó kormánytisztviselő, állami

²⁴ Intr. 5. § (1) bek.

tisztviselő, vagy az államigazgatási szervnél foglalkoztatott hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személy jelölhető ki”.

Az integritás tanácsadó közreműködik az államigazgatási szerv működésével kapcsolatosan:

- az integritási és korrupciós kockázatok felmérésében,
- azok kezelésére szolgáló intézkedési terv elkészítésében,
- annak végrehajtásáról szóló integritás jelentés elkészítésében,
- az intézkedési terv alapján javaslatot tesz az államigazgatási szerv hivatásetikai és antikorrupciós témájú képzései megtartására, valamint ezek végrehajtásában közreműködik,
- tájékoztatást és tanácsot ad a hivatali szervezet vezetői és munkatársai részére a felmerült hivatásetikai kérdésekre a hatályos jogszabályok és hivatásetikai szabályok alapján,
- gondoskodik a belső kontrollkörnyezet és az integrált kockázatkezelés koordinációjáról,
- a szervezet vezetőjének meghatalmazása esetén gondoskodik az integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával,
- integritás tanácsadó elláthatja az adatvédelmi felelősi, esélyegyenlőségi referensi és fegyelmi biztosi feladatokat, viszont belső ellenőri feladatokat nem.

A Kincstárnál az integritás tanácsadót az elnök jelöli ki, integritás tanácsadói feladatait közvetlenül az elnök vezetése és ellenőrzése mellett végzi. Az integritás tanácsadó többek között az integritás és korrupciós kockázatok kezeléséhez és azzal kapcsolatosan:

- intézkedési terv elkészítése,
- intézkedési terv végrehajtásáról szóló jelentés elkészítése,
- jogszabálytervezetek véleményezése, kockázatok felmérése, képzési javaslat, képzések megtartásában közreműködés, elnöki utasítás készítése, aktualizálása,
- bejelentések fogadása és kivizsgálása,
- hivatás etikai kérdésekben tanácsadás és tájékoztatás,
- belső kontrollkörnyezet kialakítása és az integrált kockázatkezelés koordinációja.²⁵

Mi a különbség a belső kontroll és az integritásirányítási rendszer között, hiszen a kettő nem azonos fogalmakat takar. Az integritásirányítási rendszer része a belső kontrollrendszernek, ugyanakkor meg is haladja annak kereteit. A belső kontrollrendszer a belső szabályzatok, eljárások és elvek összessége, melyek biztosítják a költségvetési szerv szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes működését. A belső kontrollrendszer esetében a hangsúly

²⁵ A Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 28/2017. (X. 31.) NGM utasítás 36. § (1)-(2) bek., 61. §

elsősorban az írott szabályozáson van, az integritásirányítás esetében pedig mind a szervezet, mind a munkavállaló magatartásait és cselekedeteit is átható, a köz érdekében, a szervezet céljával összhangban álló hozzáállásra tevődik át.

VI. Kincstár működését befolyásoló alapvető jogszabályok

A Kincstár működése jogszabályok által vezérelt, jogállását és szervezetét a Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet többek között az alábbiakban határozza meg:

- államháztartásért felelős miniszter (jelenleg: Varga Mihály, pénzügyminiszter) irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv,
- a Kincstár vezetője az elnök, munkáját elnökhelyettesek segítik,
- központi szervből (Központ), különös hatáskörű, országos illetékességű igazgatási szervből (nyugdíjfolyósító igazgatóság) és területi szervekből (megyei igazgatóságok) áll,
- a központi szervet az elnök közvetlenül vezeti, a többi szervét igazgatók vezetik, akik munkáját a központ esetében igazgatók, a többi szerv esetében igazgatóhelyettesek segíthetik,
- ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, akkor a Kincstár hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyekben elsőfokon a megyei igazgatóságok, illetve a nyugdíjfolyósító igazgatóság jár el, a Központ pedig a felügyeleti szerv, illetve a fellebbezés elbírálására jogosult szerv,
- a jogszabály kijelöli a Kincstárat kincstárként, valamint meghatározza hatásköreit és területi szerveinek illetékességi területét.

A Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 28/2017. (X. 31.) NGM utasítás alapvetően meghatározza a belső működési kereteit. A Kincstár működését jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, illetve egyéb jogi eszközök, belső szabályozó eszközök, felettes vezetők utasításai határozzák meg. A rendelkezés meghatározza, hogy a Kincstár a Pénzügyminisztérium önálló fejezete, részletezi a jogszabály, illetve megállapodás alapján ellátott feladatait. A jogszabály tartalmazza a Kincstár szervezeti felépítését, tagozódását. Ennek alapján a központi szerv elnöki kabinetre, gazdasági főigazgatóságra, igazgatóságokra és főosztályokra, a főosztályok osztályokra tagozódnak, a nyugdíjfolyósító főigazgatóság: főosztályokra és osztályokra, a területi szervek pedig irodákra és osztályokra. Az utasítás felsorolja a Kincstár feladatait, hatásköreit, a szervezeti egységek illetékességét, hatáskörét. Tartalmazza az elnök, elnökhelyettesek, igazgatók, gazdasági főigazgató, informatikai biztonsági vezető, folyósítási igazgatóhelyettes, főosztályvezetők, főosztályvezető-helyettesek, területi szervek irodavezetőinek, a Budapesti és a Pest Megyei Igazgatóság irodavezető-helyetteseinek, osztályvezetők, az adatvédelmi tisztviselő és az integritás tanácsadó feladatait. A Kincstár képviselőjében alapvetően az elnök jár el, e jogkörét írásban másra átruházhatja, a szervezeti egységek vezetői a saját

szakterületükön, működési körükben általában jogosultak a Kincstár képviselőjére, a Kincstár jogi képviselőjét a központi és a területi szerveknél dolgozó meghatalmazott jogtanácsosok, jogi előadók látják el. A feladatkörök egyértelmű elhatárolására, az SZMSZ végrehajtása érdekében a főosztályvezetők és a területi szervek igazgatói ügyrendet készítenek. A vezető felelős az irányítása és vezetése alá tartozó szervezeti egység feladatainak maradéktalan elvégzéséért, a munkavállalók pedig a munkakörükbe tartozó feladatok szakszerű ellátásáért.

„A Kincstár szervezeti egységeinek folyamatos működését a jogszabályok, a közjogi szervezetszabályozó eszközök, más jogi eszközök, jelen Szabályzat, a belső szabályozó eszközök, a Kincstár szervezeti egységeinek ügyrendje, valamint a felettes vezetők utasításai határozzák meg.”²⁶

A Kincstár elnöke által elfogadott és a miniszter által jóváhagyott éves munkaterv és ellenőrzési terv, valamint eseti program alapján végzi feladatait a Kincstár. Az eseti program nagyobb, összefüggő feladatokra kerül kiadásra. A munka- és ellenőrzési terv tartalmazza a feladatokat, érintett személyi felelősöket, felelős és közreműködő szervezeti egységeket, végrehajtási határidőket, személyi, tárgyi, szakmai és szervezeti feltételeket. A feladatok végrehajtásáról a felelős szervezeti egységek egységes szerkezetű beszámolót készítenek, melyet az Elnöki Kabinetben keresztül az elnök részére megküldenek. Az ügy elintézéséért az a szervezeti egység a felelős, amelynek az adott ügy a feladatkörébe tartozik. A szervezeti egységek kezdeményezően és kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni, alapvetően a saját ügyintézői által. Az ügyirat kiadmányozására való előkészítéséért, határidőben történő előterjesztéséért a kormánytisztviselő felelős. A kormánytisztviselő nevét az ügyiraton, illetve az aktán fel kell tüntetni. Az előkészített tervezetet felülvizsgáló és kiadmányozni jogosult és kötelezett vezető is felelős az ügy érdemi elintézéséért. Az ügyintézés rendjét elnöki utasítás szabályozza. Amennyiben nincs helye az áttételnek, a kijelölt kormánytisztviselő áttanulmányozza az ügyre vonatkozó iratokat és más információt tartalmazó anyagokat, szükség esetén intézkedik annak kiegészítéséről, szükséges állásfoglalás beszerzéséről. Ezt követően feljegyzést készít – és az ügyiratban elhelyezi – az ügyben folytatott jelentősebb tárgyalásokról, értekezletekről, megbeszélésekről, szóbeli megállapodásokról, egyeztetésekről. Az üggyel kapcsolatos megállapításait, javaslatait az ügyiratban összegezi és elkészíti a kiadmány tervezetét, majd továbbítja azt a kiadmányozásra jogosultnak és feljegyzi a kezelői és kiadó utasításokat az előadói ívre.

Az ügyintézési határidőt alapvetően a vonatkozó jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, egyéb jogi eszközök és a felettes vezetők határozzák meg, ezek hiányában 30 nap, „sürgős” jelző irat esetén 3 munkanap az irányadó. A határidő számításának kezdő napja a Kincstárban történő első iktatás, befejező napja pedig a regisztrált expedálás napja, eltérő rendelkezés hiányában.

²⁶ A Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 28/2017. (X. 31.) NGM utasítás 42. § (1) bek.

Az utasítás tartalmazza a kiadható belső szabályozó eszközöket, melyek a Kincstár egészére vagy annak egyes szervezeti egységeire vonatkozóan állapítanak meg kötelező rendelkezéseket, illetve végrehajtási szabályokat:

- elnöki utasítás és körlevél,
- elnökhelyettesi, központi igazgatói, NYUFIG igazgatói, gazdasági főigazgatói körlevél,
- megyei igazgatói utasítás és körlevél,
- egyes tevékenységek esetében elnökhelyettesi utasítás formájában eljárási rendek.

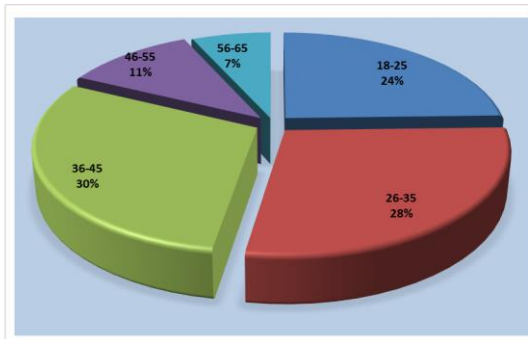
Az utasítás tartalmaz rendelkezéseket az értekezletek alapvető rendjére, a sajtó tájékoztatókra, a területi szervek külső kapcsolattartására, továbbá a szükséges, kötelezően irányadó jogtanácsosi állásfoglalások alkalmazására jogértelmezési kérdésekben.²⁷

VII. Empirikus kutatás a Kincstár megítélésére vonatkozóan

Az empirikus kutatást online kérdőív segítségével végeztem el. A kérdőívet a tanulmányaim és munkám során megismert hallgatótársaknak, oktatóknak küldtem meg, valamint az egyik legnépszerűbb közösségi portálon tettem közzé a kérdőív elérhetőségét. A sokaság kiválasztásánál mindössze annyi volt a kritérium, hogy felnőtt korú legyen az kitöltő, hisz a Kincstár ügyfele bárki lehet. A kérdőív összesen tizennégy kérdésből állt, melyre összesen száztizennyolc válasz érkezett. A kérdőív célja feltérképezni a Kincstár általános és az egyes tevékenységeinek megítélését, valamint a Kincstár által nyújtott (köz)szolgáltatásokkal való elégedettség mérése.

58

5. ábra: Kutatásban részt vevők életkorának megoszlása



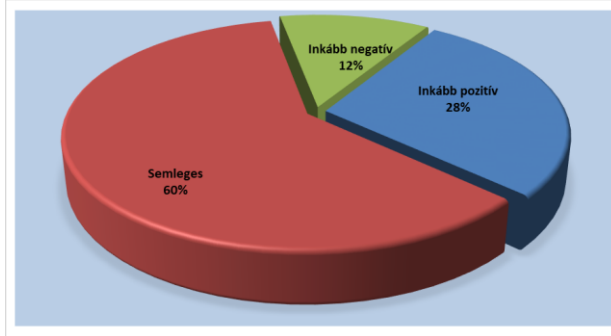
Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A válaszadók többsége aktív korú, 26-45 év közötti felnőtt. A kérdőívet kitöltők között nem volt 65 év feletti felnőtt, hiányuk sajnálatos, hiszen az egyik

²⁷ A Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 28/2017. (X. 31.) NGM utasítás

markáns, nagy és új feladata a Kincstárnak a nyugdíjfolyósítással és nyugdíjbiztosítással kapcsolatos szakigazgatási tevékenység. A kitöltők életkorának megoszlása összhangban van a hazai népesség kor szerinti megoszlásával. A gazdaságilag aktívak száma 2019-ben 4.674,8 ezer fő, mely a lakosság (9.772,8 ezer) 48 százaléka a Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján.

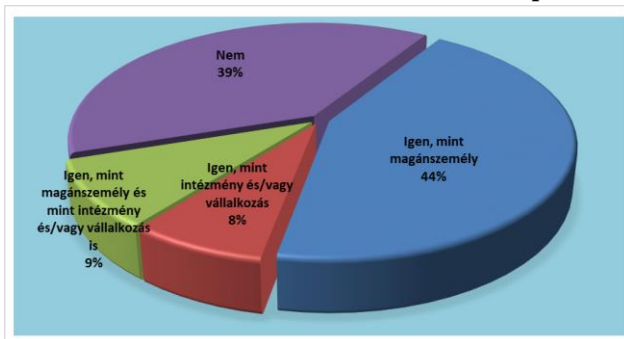
6. ábra: Kutatásban részt vevők benyomása a Kincstárról



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A válaszadók többségének benyomása semleges a Kincstárról. Amellett, hogy a válaszadók nagy része nem került kapcsolatba a Kincstárral. Általában a közigazgatásról alkotott vélemény, főként annak bürokratikus jellege keret ad az ügyfélműködésnek és benyomásnak. Az eredményből arra lehet következtetni, hogy azok, akik a Kincstárhoz fordulnak, választ kapnak a kérdéseikre, de az ügyfélszolgálat minősége nem kiugróan magas. A hivatali ügyintézésben a kimagasló ügyfélműködés még nem elsődleges célja az intézménynek, melyre érdemes hangsúlyt fektetni, hiszen ennek elmaradása esetén egyre nagyobb lesz a különbség a versenyszférában működő és az közintézmények kiszolgálási minősége között.

7. ábra: Kutatásban részt vevők Kincstárral való kapcsolatba kerülése

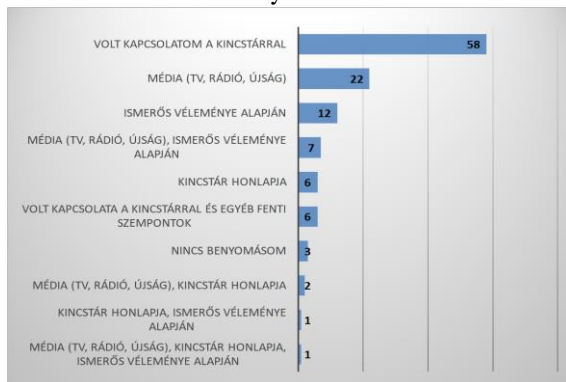


Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A válaszadók elég nagy százaléka (39 %) nem került kapcsolatba a Kincstárral, aki kapcsolatba került azok döntő többsége ezt magánszemélyként tette.

Lényeges különbséget tenni, hogy milyen minőségben kerülnek kapcsolatba a Kincstárral a kérdőívet kitöltők, hiszen nagyon különböző szakigazgatási feladatok lehetnek az egyes kapcsolódási pontok között. A felmérés jól tükrözi a hazai lakosság viszonyát a csúcshivatalokhoz: a Kincstár inkább a bürokrácia meghosszabbított kezeként jelenik meg és nem szolgáltatást nyújtó hivatalként. Ebben szerepe lehet a Kincstár visszafogott kommunikációs aktivitásának, mindenképpen fontos növelni a Kincstár országos vagy regionális lakossági rendezvényeken kiállítóként való megjelenését, ahol az intézmény munkatársai közvetlenül találkozhatnak az ügyfelekkel.

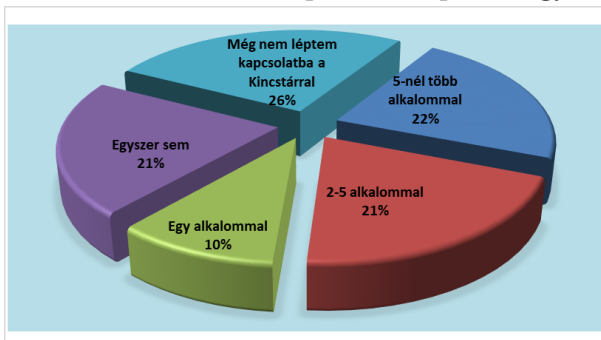
8. ábra: A Kincstárral kapcsolatban nem került kutatásban részt vevők benyomásának forrása



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A válaszadók nagy része aki, nem került kapcsolatba a Kincstárral, a média és az ismerősök véleménye alapján alakította ki a véleményét.

9. ábra: Kincstárral való kapcsolatba lépésének gyakorisága



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A válaszadók nagy része nem került kapcsolatba a Kincstárral, aki igen, az általában egy éven belül többször is.

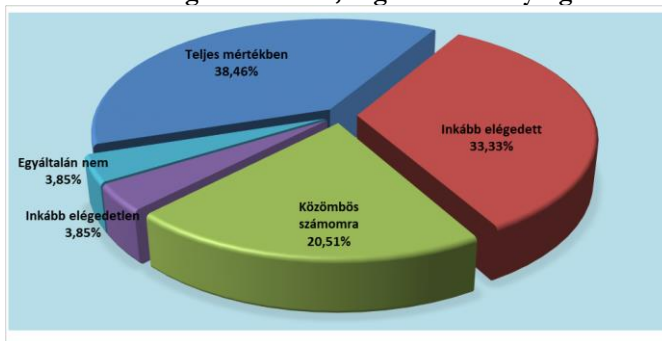
10. ábra: Kutatásban részt vevők az alábbi területeken léptek kapcsolatba a Kincstárral



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A válaszadók többsége, aki kapcsolatba került a Kincstárral a tájékoztatói tevékenysége, családtámogatási ellátás, bér- és/vagy illetményszámfejtés, -kifizetés és állampapír-forgalmazás kapcsán tette ezt. Volumenében is ezek a nagy tevékenységek, a nyugdíjfolyósítás mellett, ugyanakkor sok tevékenység esetében nem feltétlen veszi észre az állampolgár, hogy kapcsolatba került a Kincstárral (például Családi Otthonteremtési Támogatás).

11. ábra: Kutatásban részt vevők elégedettsége a Kincstár által nyújtott szolgáltatásokkal, végzett tevékenységekkel



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A Kincstár ügyfelei többsége elégedett a kapott szolgáltatással, végzett tevékenységgel, alacsony az elégedetlen ügyfelek aránya.

Mindazonáltal fontos feltérképezni, rendszerezni az elégedetlenség okait, így azok kinyilatkoztatására egyszerű, elérhető lehetőséget kell biztosítani az ügyfelek részére, azt gondolom a 21. századi ügyintézés egyik alapfeltétele. A közömbösek viszonylag magas, 20 százalékon felüli arányával érdemes foglalkozni. Valószínűleg magasabb minőségű ügyfélkiszolgálással, a versenyszférában már gyakorlattá vált megoldásokkal – ügyfélbarát honlap, chatbot, stb. – őket is az elégedettek táborához lehet csatlakoztatni.

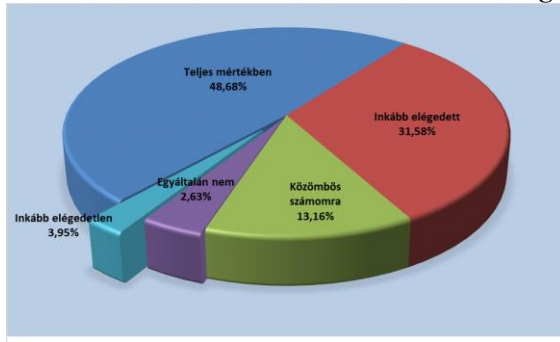
1. táblázat: Összességében mennyire volt elégedett, amikor legutóbb ügyet intézett?

	válaszok 0-100-as skálán (pont)	egyáltalán nem vagy inkább nem volt elégedett (%)	teljes mértékben vagy inkább elégedett volt (%)
Okmányiroda	80	7	80
Földhivatal	79	7	75
Polgármesteri Hivatal	76	8	75
Magyar Államkincstár	76	8	68
Kormányablak (Kormányhivatal)	76	8	61
Adóhivatal	71	10	65
Egészségbiztosítási Pénztár	73	11	68
Nyugdíjfolyósító	73	11	66
Munkaügyi Hivatalok	65	17	58
Cégbíróság	65	19	55
Bíróság	62	23	51
Rendőrség	60	25	53
Járási Építéshatóság	60	18	51

Forrás: Gellén Márton: *Közigazgatás: reform után, átalakítás közben*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2015. 136. o.

A hetedik kérdésre adott válaszok és a fenti táblázat Kincstárra vonatkozó ügyfél-elégedettségi adatok közel azonosak. Ugyan a két felmérés között három év telt el és némi szervezet átalakulás történt (a nyugdíjfolyósító beolvadt a Kincstárba), az ügyfelek közel azonos elégedettséget jelöltek meg 68-72 százalék. Az egyáltalán nem vagy inkább nem elégedettek arányában viszont az elmúlt három évben nem volt változás, vagyis feltételezhető, hogy a közömbösek egy rész csapott át elégedettbe.

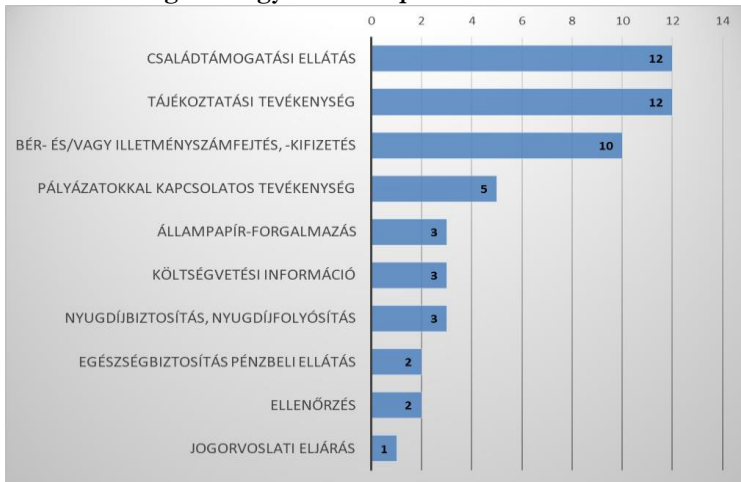
12. ábra: Kutatásban részt vevők elégedettsége a Kincstári munkatárs szakmai felkészültségével



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

Az ügyfelek döntő többsége elégedett volt a kincstári munkatárs szakmai felkészültségével. Az ügyintézés elválaszthatatlanul társul az ügyintéző(k)vel, így a velük kapcsolatos elégedetlenség felmérése elengedhetetlen az ügyintézők és a szervezet fejlődéséhez.

13. ábra: Kutatásban részt vevő nem teljesen elégedett ügyfelek által problémásnak ítélt területek

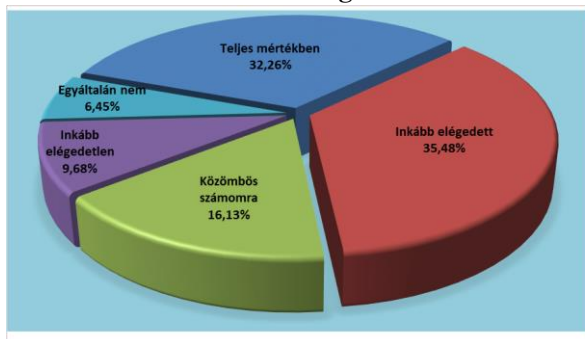


Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

Mindamellet, hogy az ügyfelek döntő többsége elégedett volt a Kincstár által nyújtott szolgáltatásokkal, az elégedetlen ügyfelek többsége a tájékoztatási tevékenységet és a családtámogatási ellátásokat jelölte meg problémás területeknek. Az elégedetlenség esetében mindenképpen érdemes feltérképezni, hogy azok mennyiben jogalkotási és mennyiben eljárási, vagy ügyintézési hiányosságok.

Hiszen sok esetben egy-egy eljárás kimenetele a panasz oka, mely nem a szervezet hiátusa, hanem a jogalkotási következmény. Valamint az eredmény összefügg azzal a ténnyel, hogy a kérdőívre válaszolók legtöbbször ebben a két ügyben fordultak a Kincstárhoz.

14. ábra: Kutatásban részt vevők elégedettsége az elektronikusan elérhető szolgáltatásokkal



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

Az ügyfelek 74 százaléka, azaz a döntő többsége nem vette igénybe az elektronikus szolgáltatásait a Kincstárnak, azok közül akik igénybe vették a többsége elégedett volt a kapott szolgáltatással. Érdeemes lenne felmérni, hogy miért nem vette igénybe az elektronikus szolgáltatást az ügyfél, nem-e esetleg azért mert az adott területen az nem, vagy nem teljeskörűen elérhető.

15. ábra: Kutatásban részt vevők elégedettsége az okostelefonon elérhető szolgáltatásokkal

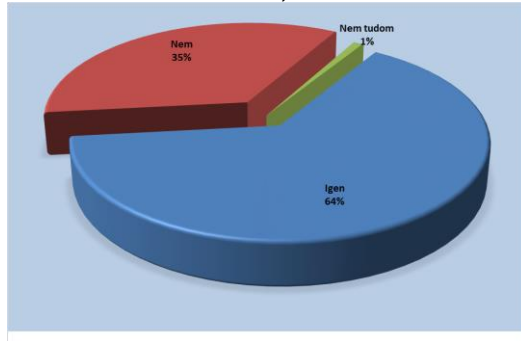


Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A megkérdezett ügyfelek 92 százaléka nem vette igénybe az okostelefonon elérhető szolgáltatásokat, akik igen, azok többsége elégedetlen volt a szolgáltatás

minőségével. Itt is érdemes tisztázni, hogy azért nem élt vele az ügyfél, mert nem elérhető az igénybevett területen az elektronikus szolgáltatás.

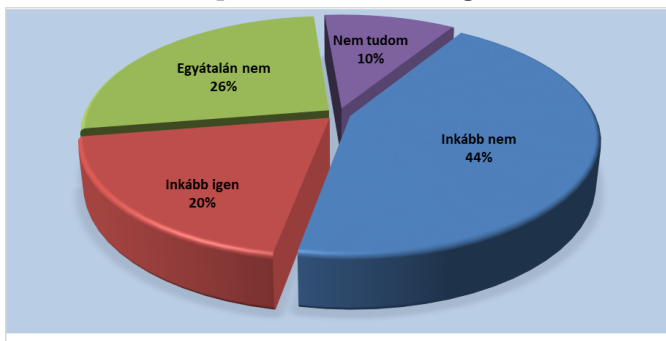
16. ábra: Kutatásban részt vevők igénye a Kincstári szolgáltatásokról való tájékoztatásról



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A kérdőívet kitöltők többsége igényelné a több, jobb tájékoztatást a Kincstári szolgáltatásokról. Sokatmondó a szám, ugyanakkor nagy kihívás lenne ennek megfelelően eleget tenni, hiszen egyrészt rengeteg területet ölel fel a Kincstári tevékenység, másrészt időnként változik a tevékenységeinek sora. Egy egyszerű, közérthető bemutatató videó, youtube csatorna véleményem szerint betölthetné valamilyen szinten ezt a hiányt. Megjegyzendő, hogy vannak pozitív kísérletek, ilyen például a Mestercset, Mestervideó pályázata. Mindazonáltal megállapíthatjuk, hogy a Kincstár lényegében nem végez lakossági kommunikációs tevékenységet, nem szólítja meg közvetlenül a háztartásokat.

17. ábra: Kutatásban részt vevők véleménye a Kincstári dolgozók korrupcióval való érintettségéről

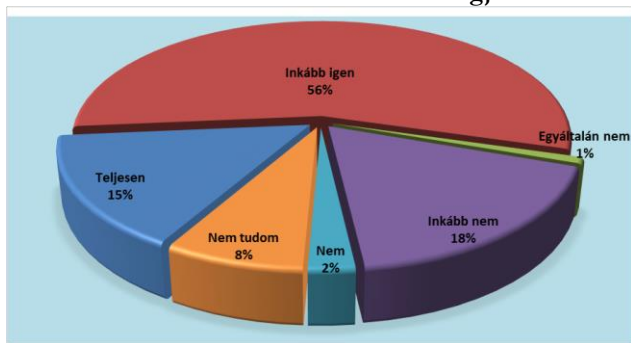


Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

Meglepőnek találok, hogy a válaszadók egy ötöde úgy gondolja, hogy a kincstári dolgozók érintettek korrupcióval. Összehasonlításképpen a Németországban 6

százaléka, Svájcban és Svédországban a lakosság 8 százaléka véli korrupcióban érintettnek a közsféra dolgozóit.²⁸ Itt is hangsúlyozni kell, hogy nem elválasztható ez a percepció, a közigazgatástól általánosságban. Halkan hozzátéve a múlt rendszer igazgatási gyakorlata is hozzá tehet a vélelemhez. Hosszadalmas és fáradtságos feladat ezen változtatni, ugyanakkor mindenképpen kiemelten szükséges kezelni.

18. ábra: Kutatásban részt vevők véleménye a Kincstár megjelenésének és feladatainak összhangjáról



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A válaszadók többsége szerint összhangban van a Kincstár tevékenysége, annak megjelenésével.

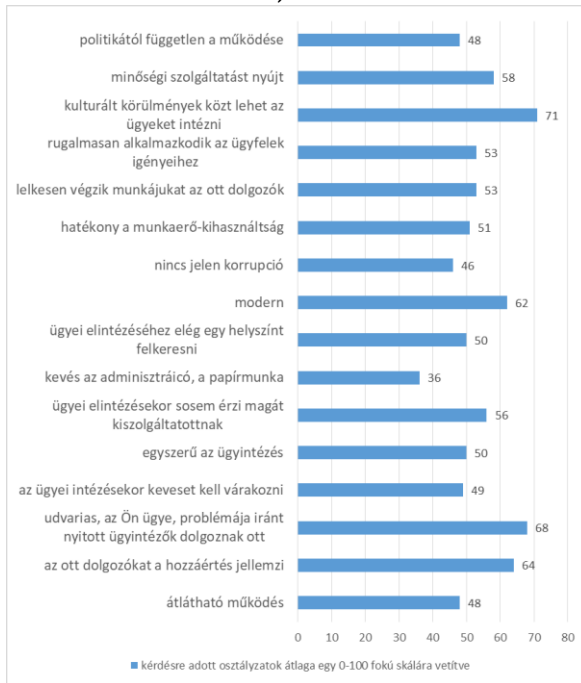
Az egyes közigazgatási szervek megítélése nem elválasztható a teljes közigazgatásra vonatkozó percepcióktól. Az ügyfélközpontúság legelső lépése a közigazgatásban dolgozó személyzet megfelelő képzése, kiválasztása, motiválása²⁹. Ez nem könnyű feladat, viszont elodázhatatlan, mi sem bizonyítja ezt jobban, mint, hogy a közigazgatás munkahelyi presztízse alacsony és a tisztviselők erkölcsi megbecsülése is folyamatosan romlik.³⁰ Mindaddig, míg ez nem változik, nem várhatjuk el, hogy kellő számú megfelelő minőségű, kvalitású és képességű munkavállaló válassza a közigazgatási életpályákat. Nem lebecsülve az elvek, a morál és az etika jelentőségét, de ahogy Petőfi Sándor fogalmaz: „Tenger a pénz, melyben elsüllyed sok hajó: elv, jellem, becsület.”

²⁸ Transparency International: *People and Corruption: Citizens' voices from around the world.* http://files.transparency.org/content/download/2161/13659/file/GCB%20Citizens%20voices_FIN_AL.pdf (2020.06.02.)

²⁹ Hohmann Balázs: *Az integritás tanácsadók tevékenységének vizsgálata online környezetben.* In: Benkő János, et. al.: *Integritás tanácsadói tevékenység vizsgálata.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2020. 108-111. o.

³⁰ Gellén Márton: i.m. 88. o.

19. ábra: Lakossági vélemények a közigazgatásra vonatkozó egyes jellemzőkről



Forrás: Gellén Márton: i.m. 139-140. o.

Egyes pontok felhívják a figyelmet a változtatás szükségességére, ugyanakkor egyes pontoknak korlátot szab a közigazgatás sajátossága (pl. ügyfél kiszolgáltatottsága).

VIII. Összegzés

Az integritás – azaz latinul érintetlen, egységes, osztatlan, tiszta – magatartás a közigazgatási szervek vonatkozásában a pártatlanságot, az elvek, értékek, cselekvések és intézkedések összhangját fejezi ki. Arra utal, hogy a közigazgatási szerv rendeltetésének megfelelően látja el feladatait, a szervezet működése megfelel társadalmi rendeltetésének, a tevékenységét érintő jogszabályokban meghatározott közérdekű céloknak. Működése átlátható, munkatársai elszámoltathatók, feladataikat tisztességesen, etikusan, a jogszabályok méltányos betartásával látják el. Ebből következően az integritás a helyes (szabálykövető, erkölcsös) dolgozói magatartás szinonimája.

Így nem lehet kellőképp hangsúlyozni, hogy milyen jelentősége van a felkészült munkavállalóknak, akik nem csupán a saját feladataikkal, de munkájukhoz kapcsolódó szervezeti célkitűzésekkel, folyamatokkal, azok kockázataival, s a munkatársak feladataival is tisztában vannak, hiszen ők e

szervezet működtetésének letéteményesei, és egyben a szervezet magatartása minden megnyilvánulásának közvetítői.

A közigazgatás célját az ügyféllel együttműködve tudja hatékonyan teljesíteni, hiszen az alapvető cél a társadalom –irányítása és –igazgatása. Ugyan az állami akarat végrehajtása a fő rendeltetése a közigazgatásnak, mégis ez hatékonyan az állampolgárok hathatós közreműködése által valósítható csak meg. Ahhoz, hogy a hatékonyság és eredményesség a közigazgatás területén is magasabb szintekre lépjen, nemcsak az ügyfelek elégedettségét, de az igényeiket is folyamatosan fel kell térképezni és monitorozni. Ma már a hagyományos értelemben vett hatalmi túlsúlyt a közigazgatás oldaláról el kell mozdítani (melyre megoldást jelenthet az ügysegéd, a tájékoztató füzetek, a figyelemfelkeltés, számos modern megoldás, mint a youtuberek alkalmazása). Szükséges lépés egyrészt mert társadalmi elvárás, másrészt pedig a hatékonyság és eredményesség növelésének eszköze.

Sajnálatos tény, hogy elenyésző számú empirikus kutatás kerül napvilágra a közigazgatásra vonatkozóan, mely a tudományterület és egyben a közigazgatás-fejlesztés egyik nagy hiányossága. Mind az önreflexió, mind a lakosság reflexiója elementáris részét kellene képeznie a reform lépéseknek, illetve az azok végrehajtását követő kiigazításoknak. Ahhoz, hogy a közigazgatás és annak egy-egy területe saját magát megfelelően lássa, el tudja helyezni fontos eszköz az ügyfél-elégedettségre vonatkozó vizsgálódás, hiszen csak ezek tükrében tud megfelelően reagálni a külső és belső hatásokra.

68

Fontos tisztázni, hogy kit tekintünk ügyfélnek. Amennyiben a cél a közigazgatás presztízsének, megítélésének növelésén nem kell szigorúan ragaszkodni az Ákr. szerinti szűk ügyfél fogalomhoz, hanem mindenkit kell érteni alatta, akik kapcsolatba kerülnek az ügy(ek)kel az ügyintézés folyamatával. Az ügyintézőtől az ügyfelet elkísérő kisgyerekek.

„Ha az állampolgár korruptnak, tudatlannak vagy felelőtlennek tekinti a tisztviselőt, ez szintén megalapozhat valamilyen – a közigazgatás mint nagyszisztem szempontjából – nem kívánatos ügyfélmagatartást. Természetesen a kölcsönösen pozitív percepciók kedvező magatartásokat, gyakorlatokat erősíthetnek, amelyeknek a jelentősége végső soron hatékonysági és eredményességi nyereségekben is megnyilvánulhat.”³¹ Azaz a közigazgatás percepciói hatással vannak az ügyfél magatartásra, ezáltal az ügyintézés minőségére. Könnyű belátni, hogy egy együttműködő ügyféllel gyorsabb és kevésbé fárasztó ügyintézés végezhető, mint egy akadékoskodó, gyanakvó ügyféllel.

„Az ügyfél-elégedettség az ügyfél megítélése arról, hogy a közszolgáltatással szembeni követelményei (elvárásai) – általában, vagy egy adott területen – milyen mértékben teljesültek.”³² Az ügyfél akkor elégedett a hivatallal, ha az elérhető, kiszámítható, rendeltetészerű, empátikus, személyes, szakszerű, törvényes,

³¹ Gellén Márton: i.m. 82. o.

³² Orbán Anna: Ügyfél-elégedettség mint a hatékonyság egyik dimenziója. *Pro Publico Bono* 2015/4. szám, 54. o.

igazságos, egyszerű, komfortos, gyors, hatékony, időszerű, segítő, pénzkímélő, kulturált hagyományos értelemben, digitálisan kulturált.³³

Új keletű fogalom az ügyfélélmény, mely az ügyfél-elégedettség, egy olyan magasabb foka, mikor az ügyfél olyan kimagasló, professzionális termékkel vagy szolgáltatással találkozik, mely mély és hosszú távú pozitív benyomást és erős elköteleződést ébreszt benne. Az ügyfélélmény célja az ügyfél-elégedettség és a lojalitás növelése. Egyfajta rajongóvá válik, aki ragaszkodik ezt követően a termékhez, szolgáltatáshoz, vagy az őt kiszolgáló személyhez. Az ügyfél nem csak ragaszkodik ezt követően, de ajánlja is másoknak a terméket, szolgáltatást, ügyintézőt és ugyanakkor védelmébe veszi a terméket, szolgáltatást, ügyintézőt, ha jelenlétében támadják, kritizálják. Ebben az esetben ugyan többet vár az ügyfél az átlagnál, de a kisebb hibákat is tolerálja.³⁴ Annak ellenére, hogy ez az üzleti életben is csak néhány éves múlta tekint vissza, fontos lenne a közigazgatásban való megfelelő adaptációra. A közigazgatás területén még szinte alig ismert fogalom, mindazon által ennek megvalósítására, bevezetésére, mérésére törekedni kell. Erre a hívja fel a figyelmet az üzleti szférában végzett kutatás, mely szerint az ügyfelek a magasabb ügyfélélményt nyújtó szolgáltatásért hajlandóak fizetni és meglepően sokan, az ügyfelek 42%-a fizetett már a piaci átlagnál többet ilyen szolgáltatásért – 2014 évi kutatás³⁵. Mind a kereslet, mind az igény magas az ilyen jellegű szolgáltatásokra. Ma már nem különül olyan élesen el a szolgáltató ipar, közszolgáltatás, közigazgatás, mint korábban, az ügyfél nem akar különbséget érezni, hogy kinél jár éppen, az ügyfelek nem tesznek olyan éles különbséget az üzleti és közszféra között, mint pár évtizede. Melynek oka egyrészt, hogy a közigazgatás is ügyfél közelebb lett, másrészt pedig, hogy sokszor üzleti jellegű szolgáltatásokat nyújt a közigazgatás. Azt is érdemes megemlíteni, hogy sok olyan államigazgatási terület és aktus van, melynél nem elvárható ilyen jellegű szolgáltatás (pl. bírósági tárgyalás, rendőri intézkedés), ugyanakkor egyes részelemeit ebben az esetben is lehet érvényesíteni. Ilyen mindenhol alkalmazható feltétel, elem a felkészült és motivált állami alkalmazott, a valós ügyfélközpontúság, ügyfélkapcsolati kommunikációs tréningek, megfelelő szoftverek melyek az ügyfelek adatainak nyilvántartása, rendszerezése, megfelelő kezelésére szolgál.

Az ügyintézés minőségéről tanúskodó panaszok kezelésére is kiemelt figyelmet szükséges fordítani.

Ebben az esetben nem a panaszok számát kell csökkenteni, hanem az elégedett ügyfelek számát kell növelni. Az elégedettség növeléséhez a panaszok nagy segítséget jelenthetnek, hiszen pontos visszajelzést kaphatunk, arról, az ügyfél

³³ Gáspár Máttyás (szerk.): *Mindenki fontos! A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsment új irányai.* Budafok-Tétény, Budapest XXII. Kerület Önkormányzat, 2011, 272–275. o. (részletes indikátorrendszert határoz meg a helyi közigazgatásra vonatkozóan)

³⁴ Arany Ferenc: *Panaszügyek hatékony megoldása.* Budapest, Gold Invest Tanácsadó Kft., 2011. 321-368. o.

³⁵ *A kimagasló ügyfélélmény az üzleti siker záloga.*

[https://www.develor.hu/home/products/ugyfelelmény/orszagos-ugyfelelmény-kutatas-2014/](https://www.develor.hu/home/products/ugyfelelmeny/orszagos-ugyfelelmény-kutatas-2014/) (2020.06.02.)

mivel volt elégedetlen. Kiemelt figyelmet kell fordítani a panaszkezelési lehetőségekre (nem szabad korlátozni, azokat pl. panaszt csak írásban fogadunk el – ezzel csak a megismert panaszok számát csökkentjük), a megismert panaszokat súlyozni, kategorizálni érdemes (nem darab-darab elven nyilvántartani). Fontos tudni többek között a jogos panaszok leggyakoribb kiváltó okát, megalapozatlan panaszok leggyakoribb okait, stb. (természetesen ezt érdemes megszerezni igazgatóság (akár ügýtípus) specifikusan)³⁶. A panaszkontrolling eszközeit a közigazgatásban is szükséges alkalmazni.

A hazai gyakorlatok, tapasztalatok mellett minden esetben szükséges a nemzetközi tapasztalatok átvétele, megfigyelése. A hatékony kommunikációs eszközök és csatornák ma már bővebbek, mint az elmúlt 10-20 évben. Ezek alkalmazása a közigazgatásban is szükséges és időszerű. Jó példa erre, hogy az Egyesült Királyság Adóhatósága már saját YouTube csatornát működtet az adózók hatékonyabb elérése érdekében.³⁷ Nyilván vannak nagyon modern és futurisztikus megoldások az ügyfél elégedettség mérésre és annak javítására. Ilyen az Avaya pilot projektje, ahol a blokkláncot arra használják, hogy valós időben, titkosítva és biztonságosan tárolják és rendszerezik a felismerhető emberi érzéseket, reakciókat. Grotesz, hogy maga az inspiráló ötlet a közigazgatásból származik, Dubai boldog város programjából, boldogságot monitorozó rendszeréből.³⁸

A folyamatos visszacsatolás és önreflexió fejlődésre, fejlesztésre készítet, mely elöl ma már kitérni sem nem érdemes sem nem célszerű. A bürokratizmus burkától el kell szakadni, nemcsak az ügyfélbarát közigazgatást, hanem a már említett ügyfél élményt is nyújtani kell. Véleményem szerint, mind a közigazgatás megítélését, mind annak hatékonyságát növelni nélkülözhetetlen, melyekhez kiemelten fontos eszköz az ügyfél-elégedettség javítása, ügyfélmény nyújtása, panaszkezelésre vonatkozó kiemelt figyelem, melyhez az integritás is fontos eszköz nyújt. A modern „jó” közigazgatás építése ezen építőkövek nélkül ma már nem lehetséges. Ugyanakkor a megkezdett fejlesztéseket is folytatni szükséges így kiemelt figyelmet kell fordítani az ügyek további elektronizálására, az elektronikusan intézhető ügyek számának a lehető legmagasabbra emelésére és azok minden platformon való elérhetőségével.

A legfőbb elvárásunk a közigazgatás működésével kapcsolatban, hogy kiszámítható és megbízható legyen. Ezt minden körülmények között biztosítani szükséges, akár alapjogként való felvételét is lehetne mérlegelni. Amely nemcsak az ügyfelek elégedettségét növeli, de a gazdasági befektetési kedvet is.

³⁶ Arany Ferenc: *Reklamációkezelésről vezetőknék.*

<http://ugyfelorientalt.hu/panasz-konyv/mellekletek/reklamaciokezesrol-vezetoknek/> (2020.06.02.)

³⁷ HVG: *A YouTube-on oktatna a NAV*; 2015. április 8.

https://hvg.hu/kkv/20150408_A_YouTubeon_oktatna_a_NAV (2020.06.02.)

³⁸ Tóth Balázs: *Blokkláncra fűzik Dubajban a boldogságot.*

https://index.hu/techtud/2018/09/20/blokklanca_fuzik_dubajban_az_emberi_boldogsagot/ (2020.06.02.)