



Minősbiztosítás a földügy területén¹

Dr. Kőszegi Géza főosztályvezető –
Bence István vezető-főtanácsos



Az utóbbi évtizedben kiemelten fontos kérdéssé vált a minőségi szempontok érvényesítése előbb a gazdasági életben, majd napjainkra a közigazgatásban is. Egyre több szervezet ismerte fel, hogy a minőségi működés és annak bizonyíthatósága, ellenőrizhetősége stratégiai ügy. A piacon áruk és szolgáltatások jelennek meg, mégpedig ellenértékért. A vásárlók, illetve az ügyfelek igényeit teljes körűen ki kell elégíteni a közigazgatásban, így a földügyi szakterületen is. Sőt, ezen túlmenően az igényeket folyamatosan figyelni, kutatni (monitorozni) kell, és visszatérő feladat a külső elvárások változásaihoz való alkalmazkodás. Ehhez azonban arra van szükség, hogy a minőségi szempontokat rendszeresen, a működés teljes körére kiterjedően, komplex módon érvényesítsük.

A minőség központi kérdéssé válását az európai integrációs folyamat felgyorsulása is előmozdította. Az egységes belső piac kiegyensúlyozott működése megköveteli, hogy a gazdasági élet szereplői az Európai Unió valamennyi tagállamában megközelítőleg azonos színvonalú szolgáltatásokhoz jussanak, azonos feltételekkel. Ez a követelmény épp úgy vonatkozik a különféle hatósági engedélyek beszerzésének gyorsaságára és egyszerűségére, mint az áruk, vagy – a földügyi szakigazgatás esetében – a szolgáltatott adatok, termékek megbízhatóságára, minőségére. Ugyanakkor egy ország versenyképességét nagymértékben befolyásolja az is, hogy mekkora igazgatási kapacitással rendelkezik, képes-e hatékonyan segíteni a befektetések megtérülését, amit nagyban befolyásol a közigazgatás jogi környezete. Ezért is fontos szempont a tervezhetőség, a kiszámíthatóság és az átláthatóság, ame-

lyek a folyamatok rendszerszemléletű szabályozásával és a minőség stratégiai kezelésével biztosíthatóak.

A földügyi szakágat és ezen belül a földmérési szakterületet többféleképpen is érinti a minősbiztosítás kérdése. Érinti mint közigazgatási, hivatali szervezetet a köztisztviselők munkáján, teljesítményén keresztül. Érinti úgy is mint termékeket előállító és szolgáltató szakmai szervezetet, továbbá úgy is mint külső, gazdálkodó szervek által készített és az állami átvételi eljárás során állami alapadattá minősített adatok, térképek kezelőjét.

A hivatali, közigazgatási vonatkozást a köztisztviselők jogállásáról szóló törvényt módosító 2001. évi XXXVI. törvény testesíti meg, mely szerint a köztisztviselői teljesítményértékelés egyik igen fontos eleme a minőségi működésnek. Ezért is került sor a bevezetésére, intézményesített formában.

A közigazgatás sajátosságait is figyelembe véve kell megfogalmazni azt, hogy mit nevezünk minőségnek. Erre számos meghatározás adható, de nem járunk messze az igazságtól, ha azt mondjuk: *a minőség az ügyfél megfogalmazott vagy látni kívánt igényeinek való megfelelést jelenti*. E meghatározásból kétféle következtetés szűrhető le.

Egyrészt az, hogy különféle elvárásoknak kell megfelelni, vagyis a minőséggel szemben támasztott követelményeket nem lehet egységesen és sematikusan kezelni. (Példaként említhetjük, hogy

¹ A „Minőségirányítás a földügyi és térképészeti ágazatban” címmel Budapesten, 2002. március 21–22-én megrendezett ankét keretében elhangzott előadás szerkesztett változata

nyilvánvalóan más igényeket támaszt az ügyintézés gyorsaságával szemben egy elfoglalt üzletember, akinek elsődleges szempont, hogy minél kevesebb időt töltsön a hivatalban, és megint mást vár el a nyugdíjas ügyfél, aki elsősorban azt szeretné, hogy problémáját végig hallgassák, és iránta megértést tanúsítsanak.)

A másik következtetés az, hogy a minőség nem egyszerűen az igényeknek való megfelelést jelenti, hanem az érzékelhető és a ki nem fejezett igények folyamatos kutatását is feltételezi. Ez egy vezetési filozófia, mely alapvető működési stratégiájának az ügyfelek kimondott és kimondatlan elvárásainak való megfelelést tekinti. Ezt nevezik „teljes körű minőségmenedzsment“-nek, amelynek középpontjában a minőség áll, a szervezet valamennyi tagjának részvételén alapul, hosszú távú sikerekre törekszik az ügyfél, a fogyasztó elégedettségének, valamint a szervezet összes tagja és a társadalom hasznának figyelembevételével.

A teljes körű minőségmenedzsment alapelvei közül legfontosabb a vevőközpontúság, a teljes elkötelezettség és a folyamatok javítása. Kiegészítő elemei a vezetőszerp, az oktatás és képzés, a támogató struktúrák, a kommunikáció, a jutalmazás és az elismerés, valamint a mérés.

A minőségügyi rendszerek alkalmazása kapcsán nem kerülhető meg az a körülmény, hogy a **közigazgatás sajátos viszonyai** egyáltalán nem vagy csak korlátozott mértékben teszik lehetővé a döntően termelői szervezetekre „kitalált“ módszerek és megoldások alkalmazását. Az igazgatási folyamatok általában olyan „termékekkel“ zárulnak, amelyek nem kézzel foghatóak, ezért minőségi színvonaluk sem értékelhető objektív szempontok alapján, továbbá a működési folyamatok nem az ügyfelektől elszigetelten ismétlődnek, ami miatt nincs két egyforma ügy, s ezért a minőségi szempontokat sem lehet egységesen érvényesíteni. Ráadásul a hatósági jelleg komoly korlátot szab az ügyfelek által támasztott igények rugalmas kielégítésének.

Hazánkban a közigazgatási minőségbiztosítás még nagyon újnak számít, módszerei kiforratlanok, az azonban biztos, hogy a korszerű minőségmenedzsment rendszerek hatékony alkalmazására annál inkább lehetőség nyílik, minél inkább eltolódik a súlypont a közigazgatás munkájában is a hatósági működésről a *szolgáltatói jelleg* felé.

Az Európai Unió a közszektor számára kifejlesztett egy úgynevezett közös értékelési táblázatot (CAF) mint az értékelés modelljét, amely elősegíti az intézményi önértékelést. Ez lényegében a tag-

államok részére bevezetett eszköz, amely támogatja a teljes körű minőségmenedzsment elveit, illetve annak bevezetését. Nem annyira vetélytársa, inkább kiegészítője más minőségbiztosítási eszközöknek.

A CAF használata ingyenes és hozzáférhető bármelyik közigazgatási szerv számára, bármelyik országban. Segítségével meghatározhatók az erős és a fejlesztésre szoruló területek, figyelembe véve az adott közigazgatási szerv feladatainak és munkakörnyezetének speciális jellegzetességeit.

Alkalmazása egyszerű és áttekinthető, kevesebb időt vesz igénybe, kevesebb erőforrást igényel. Mivel önértékelési eszköz, az értékelési folyamatba bevonja az alkalmazottakat is, akik érvényesíthetik saját gondolataikat, elképzeléseiket.

A CAF által használt kritérium-rendszer együtt alkot egy logikus és teljes keretet, értékeli a releváns tevékenységeket, valamint a közigazgatási szervezetek teljesítményét. Jól használható a szervezet teljesítményének mérésére, illetve annak megállapítására, hogy a szervezet mit tesz a kiváló eredmények elérése érdekében.

A tagjelölt államok figyelmét is több alkalommal felhívták a CAF alkalmazásának indokoltságára, amelyhez az Európai Unió részéről nemcsak szakértői, hanem anyagi támogatás ígérete is megfogalmazódott. A csatlakozást követően a CAF alkalmazására irányuló készletet még erőteljesebben fog felvetődni, elsősorban arra hivatkozással, hogy a közigazgatás általánosan megfelelő minőségi színvonalának biztosítása közös európai érdek. Hosszú távon ez a folyamat a közigazgatási szervezetek működésének szabványosítására irányuló törekvéseket is felerősítheti, bár ma még igen óvatosan fogalmaznak az illetékesek, és külön hangsúlyozzák a módszer alkalmazásának önkéntességét, továbbá a szervezeti önállóság megővését. Minden esetre eldőlni látszik az a kérdés, hogy a közigazgatásnak szüksége van-e ágazatspecifikus minőségbiztosítási eljárásra. **Komolyan számítani kell arra, hogy – még ha hangsúlyozottan kiegészítő jelleggel is – a CAF hosszú távon kulcsszerepet fog játszani a közszféra minőségbiztosításában. Ezt még inkább alátámasztja az a tény, hogy a módszer továbbfejlesztése az európai integráció keretében történik.**

A minőség kezelésének céljai, súlypontjai, módszerei folyamatosan változtak, fejlődtek. Kezdetben a **minőség ellenőrzése** volt az elsődleges cél, amely a hiba megállapítására irányult. A minőségellenőrzés elsősorban az úgynevezett „tudományos menedzsment“ módszereire volt jellemző. Hatásá-

ra külön menedzselési módszereket alkalmaztak a hatékonyság növelésére, a végtermék ellenőrzését elválasztották a termelő-folyamatoktól és az ellenőrzést független minőségellenőrökre bízta.

A minőség ellenőrzése önálló tudományággá vált, s egyúttal beépült a gyártási folyamatba. A minőségi követelményeket a vonatkozó szabványok tartalmazták, és ezek érvényesülését különféle mérési módszerekkel ellenőrizték.

A minőségellenőrzés egyfajta végellenőrzést valósított meg, nem nyújtott lehetőséget a folyamat közbeni visszacsatolásra és az esetleges kiigazításra. Ezt a hátrányt kívánta pótolni a **minőségsszabályozás**, amely a tömegszerű termelés és a technológia fejlődésének eredményeként alakult ki, elsősorban a különféle matematikai és statisztikai módszerek felhasználásával. Célja arra irányult, hogy már a működési folyamat közben kerüljön sor ellenőrző mérésekre mintavétel alapján, és ha szükséges, a mérési eredmények figyelembevételével a folyamat újraszabályozható legyen.

A **minőségbiztosítás** már magasabb szintet képvisel a minőség szabályozásánál, de szemléletét és megoldásait tekintve még nem tekinthető minőségügyi rendszernek.

A minőség **rendszereszerű** kezelésének feltételeit a minőségbiztosítás vállalaton belüli alrendszerrel fejlődése alakította ki. Ennek lényege az, hogy a minőségi szempontok érvényesítése nemcsak a termelést, hanem a szervezetet valamennyi – az ügyfelek által megfogalmazott igények kielégítésében közvetlenül vagy közvetetten közreműködő – egységét érintette.

A fejlődés kezdeti szakaszát „*az előírásoknak való megfelelés*” jellemzi, elsődleges tulajdonságuk, hogy a törvényi, egyéb jogszabályi, illetve szabványi előírások betartását szolgálják. A termék, a szolgáltatás jellemzőit a vevő és az előállító közötti külön megállapodás is tartalmazhatja.

Az úgynevezett „*jó gyártási gyakorlat*” a termékbiztonság és az egyenletes termékminőség érdekében alkalmazható módszerek általános gyűjtőnév. Az adott termékre, technológiára és körülményekre előre meg kell határozni az összes erőforrást, amelyeket a megfelelő helyen, megfelelő mennyiségben, minőségben, megfelelő időben és a megfelelő tervek szerint kell biztosítani. A „*jó gyártási gyakorlat*” két fő eleme:

- a hatékony gyártási műveletek,
- a hatékony ellenőrzés.

Ezek egymást kiegészítik, és egymásra hatással vannak. Alkalmazása leginkább a gyógyszer- és élelmiszeriparban terjedt el.

A közoktatási szektor specifikus minőségügyi rendszere a „*COMENIUS 2000*”. A rendszert a hazai közoktatás minőségfejlesztésére, az oktatási kormányzat kezdeményezése alapján és támogatásával alakították ki. Figyelembe veszi a minőségügyi rendszerek és a „teljes körű menedzsment” vezetési filozófia közoktatásra hatékonyan alkalmazható elemeit.

Ennek analógiájára felvetődik az a kérdés, hogy a minőségügyi rendszer fejlődése kikényszeríti-e a közigazgatás esetében is a szektor-specifikus rendszer meghonosítását?!

A hadiiparban – ahol különösen a második világháború óta alapvető szempont a megbízhatóság és a biztonság – olyan szabványokat dolgoztak ki, amelyek sajátos anyagátvételi, gyártásirányítási és ellenőrzési rendszer alkalmazását tették szükségessé. Ezekre épülve 1979-ben, Nagy-Britanniában dolgoztak ki egy olyan rendszert, amelyet a szállító és vevő közötti szerződéses kapcsolatokon kívül harmadik fél által regisztráltatni lehetett. A **Nemzetközi Szabványosítási Szervezet (ISO) 1987-ben dolgozta ki az ISO 9000 szabványsorozatot, mely jelenleg az ISO 9000, 9001–9004 szabványokat tartalmazza.**

A minőségügyi rendszerek legelterjedtebb formája az ISO 9000-es szabványsorozat, amely elősegíti, hogy a szervezet egységei közös logikai rend szerint összehangoltan működjenek, kiküszöbölve a minőség ingadozását. Az ISO 9000-es szabványrendszer első szabványait a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet adta ki. Jellemzője, hogy termelési és szolgáltatási folyamatra vonatkozó előírásokat tartalmaz, vagyis nem termékszabvány. Általános követelményeket határoz meg, ezért a rendszert minden szervezet a maga sajátosságai szerint alakíthatja ki.

Olyan minőségügyi rendszert eredményez, amely stabil, megbízható és reprodukálható terméket biztosít a vevő (ügyfél) igényeinek megfelelően. Megköveteli a minőséget befolyásoló tevékenységektől folyamataik tervezését, ellenőrzését és dokumentálását.

A 2000-ben bevezetett ISO 9000 szabványrendszer négy érdemi részre tagolódik. Tartalmazza „a vezetés felelősségének” kérdését, az „erőforrás gazdálkodást”, a termék, illetve a „szolgáltatás előállítását”, vagyis a folyamat-menedzsmentet, valamint „a mérés, az elemzés és a fejlesztés” kérdéseit.

A súlypont a struktúráról a folyamatokra helyeződött át, és nyolc alapelve épül. Ezek a következők:

– *Vevő Orientált Szervezet:*

Mivel a szervezet a vevőktől függ, ezért pontosan tisztában kell lennie a vevők jelenlegi és jövőben várható szükségleteivel, ki kell elégítenie a vevői követelményeket és elvárásokat. Minden közigazgatási szervnek beazonosíthatóak az ügyfelei (vevői), akik felhasználják a működési folyamatok eredményeit, ezért az is meghatározható, hogy milyen követelményeket, elvárásokat fogalmaznak meg a közigazgatási szervvel szemben. A felhasználói igények átfordíthatóak egyéni követelményekké, amelyek teljesítése fogja biztosítani azt, hogy a működési folyamatok eredményei megfeleljenek az elvárásoknak. Tehát a „vevőorientált” szervezet az egyéni követelmények rendszerére és azok számonkérhetőségére épül.

– *Vezetés:*

A vezetésnek kell összehangolnia a szervezet céljait egységes egészé. A vezetésnek kell kialakítani azt a belső munkahelyi környezetet, amelyben a munkatársak teljes mértékben azonosulni tudnak a szervezet céljaival, feladataival.

– *A munkatársak részvétele:*

A munkatársak a legfontosabb részei a szervezet működésének (annak minden szintjén), annak érdekében, hogy a szervezet elérhesse céljait. A szervezet – többek között – azzal fejezheti ki a munkatársak fontosságát a szervezet működésében, hogy teljesítményüket folyamatosan figyelemmel kíséri, értékeli, és arról rendszeres visszajelzéssel szolgál.

– *Folyamat alapú megközelítés:*

A kívánt célok sokkal eredményesebben elérhetőek, ha a forrásokat és a tevékenységeket folyamatként kezelik. A tevékenységek folyamat alapú kezelése megköveteli a rendszeres figyelemmel kísérést és szükség esetén a beavatkozás lehetőségét. **Megjegyezzük, hogy a köztisztviselők most bevezetett teljesítményértékelése ehhez is megfelelő eszközt kínál.**

– *Rendszer megközelítés és irányítás:*

A szervezet hatékonyságát és eredményességét javítja az egymással kölcsönhatásban álló folyamatok azonosítása, megértése és irányítása.

– *Folyamatos fejlődés:*

A folyamatos fejlődés a szervezet fő célja. A folyamatos fejlődés a felhasználói igények által meghatározott új célok elérésével biztosítható.

– *A tényeken alapuló döntéshozás:*

A hatékony döntés az adatok és információk elemzésén alapul. Az anyagi elismeréssel kapcsolatos döntések akkor szolgálják megfelelően az emberi erőforrással való gazdálkodás eredményességét, ha a teljesítmény értékelésének objektív szempontjaira épülnek.

– *Kölcsönösen előnyös szállítói kapcsolatok:*

A szervezet és a szállítói kölcsönösen függenek egymástól, kölcsönösen előnyös együttműködésük mindkét fél számára előnyös. Szervezeti egységek összehangolt együttműködését az egységes szervezeti célok biztosíthatják.

Az elméleti kérdésekről visszatérve a földügyi vonatkozásokra elmondhatjuk, hogy elkötelezettek vagyunk a minőségbiztosítás szakági bevezetése tekintetében. Erre az említett CAF EU-ban várható kulcsszerepe is ösztönöz bennünket. A Földmérési és Távérzékelési Intézet már rendelkezik minőségbiztosítással, előrehaladott állapotban van a földhivatali rendszer előkészítése, és tervezet szintjén elkészült már az állami földmérési alapadatokkal kapcsolatos minőségbiztosítási feladatokról szóló miniszteri rendelet is.

Az 1997-ben kiadott, földmérési és térképészeti tevékenységről szóló törvényben és a végrehajtásra vonatkozó jogszabályainkban is megfogalmaztuk azt a célt, hogy szakigazgatási intézményeink, valamint az állami térképek készítői rendelkezzenek jóváhagyott minőségbiztosítási rendszerrel. Természetesen ez a rendelkezés csak akkor léptethető hatályba, ha a feltételek adottak lesznek. Meggyőződésünk, hogy az ezt a témakört tárgyaló ankét nagyban hozzájárul ahhoz, hogy a folyamat felgyorsuljon, és a cél mielőbb megvalósuljon.

FORRÁS

Dr. Topár József: A minőségmenedzsment rendszerek szerepe és lehetőségei a közszektorban (Vezető-továbbképző tanfolyam anyaga, Budapest, 2002)