

Almásy Gyula

A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZÉS ÉS TECHNOLÓGIA FEJLŐDÉSE MAGYARORSZÁGON

Ezen rövid tanulmány a fenti cím alatt elkészített doktori disszertációm rövid összefoglalása. A munkát egy közel húszéves oktatói és kutatói munka előzte meg. A közigazgatási szervezés és technológia elméleti, történeti és gyakorlati példáit, elméleteit gyűjtöttem egy csokorba, és ezen összegző kutatómunka alatt alakultak ki azok a tézisek, amelyeket az alábbiakban foglaltam össze.

• • • • •

1. A KITŰZÖTT KUTATÁSI FELADAT RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA

Közel húsz éve foglalkozom a közigazgatás hatékonyságával, azon belül is a működés hatékonyságával. A közigazgatási hatékonyságra vonatkozó vizsgálataim középpontjába fokozatosan egy probléma került: a közigazgatás korszerűsítésénél, fejlesztésénél mi az alapvetés, amire támaszkodni lehet? Melyik az a tudományterület, amelyiket alapul vehetjük, létezik-e egyetlen ilyen terület, és ha igen, melyik az?

Természetesen a közigazgatás vizsgálata mindenkor interdiszciplináris alapon kell hogy történjen, mégis az egyik – és Magyarországon széles körben elterjedt – megközelítés szerint a közigazgatás fejlesztésének egyetlen terület, az államigazgatási jogi terület a letéteményese.

Ezzel szemben már a hatvanas években megfogalmazódott egy másik koncepció, amely szerint létezik egy speciális ágazati szervezéstudomány, amely kifejezetten az államigazgatási szervezetek működéséhez kapcsolható, és amellyel hatékonyan lehet a közigazgatási szervezeteket vizsgálni és átalakítani.

A fejlődés iránya egyértelműen bizonyítja azt az állítást, hogy a közigazgatás működésének vizsgálata önálló módszereket, önálló speciális szaktudást és egy új ágazati szervezéstani megközelítést igényel. Ahogy az időben előrehaladunk, láthatjuk, hogy egyre komplexebbek, egyre sokrétűbbek a problémák, az először csak a jog különböző aspektusait követő vizsgálatok kibővülnek a szociológiai, szervezéstudományi, vezetéstudományi és egyéb kutatásokkal. Így egy teljesen új, egyedi megközelítéssel a közigazgatási szerveze-

teket speciális, a többitől eltérő szervezatként jellemzik. Ez a Magyar programban teljesedik ki, amelyben már egy komplex szervezéstani megközelítés alapján történik a közigazgatási feladatok rendszerezése, a program által meghatározott területek vizsgálata is összetett, nem korlátozódik a jog által szabályozott kérdéskörök vizsgálatára.

Ennek a megközelítésnek a bizonyítása kutatásom egyik alaptézise. Ennek a koncepciónak igazolásaként bemutatom a hazai közigazgatási korszerűsítési törekvéseket, végigveszem a különböző korok közigazgatási szervezési iskoláit, majd az ágazatspecifikus szervezéstani tételeit veszem górcső alá. Vizsgálatom fókuszában továbbá azok az eljárások, módszerek állnak, amelyek a közigazgatás fejlesztésének szempontjából elengedhetetlenek, és megfelelő referenciával rendelkeznek.

Ennek a tézisnek az igazolásához ismertetem a magyar közigazgatási szervezéstudomány múltját, annak eredményeit, kiemelt hangsúlyt fektetve Magyar Zoltán munkásságra. A közigazgatásért fáradozó szakemberek közül Magyar az első, aki bár fontos szerepet szánt az államigazgatási jognak, mégis először beszélt a szervezéstudomány jelentőségéről, a személyzeti politika és a közigazgatási feladat fontosságáról. Úttörő volt a többoldalú megközelítés mellett a folyamatközpontú közigazgatási gondolkodás és a tényvizsgálati módszerek elterjesztésében.

Am Magyar még nem beszélt ágazati szervezéstannról, ezt először Magyarországon Erdei Ferenc vetette fel vitaindító referátumában az MTA Szervezéstudományi Bizottságának ülésén, 1966-ban. Szerinte a közigazgatás működése, feladatrendszere teljesen eltér a nagyüzemekétől, gyárakétól vagy gazdálkodó szervezetekétől, ezért nem lehet az általános szervezésemélet módszereit eredményesen alkalmazni a közigazgatás fejlesztésére. Az ő tanaiban olvashatjuk, hogy az általános szervezéstudományi problémák mellett külön ágazati szakterületi problémák is jelentkeznek a politikai irányítás és a társadalmi szervezetek, az államigazgatás, a gazdaságirányítás, a közművelődési intézmények és a művelődéspolitikai irányítás területén. Éppen ezért a társadalmi tevékenység e területeinek eltérő szakmai jellemvonásai miatt a szervezésük, vezetésük, tervezésük is eltérő módszereket kíván, a közös és általánosítható módszerek mellett.

Szükség van tehát arra, hogy e szakterületek tudománya mellett (vagy azok keretében) speciális szervezéstudományi vizsgálatokat végezzünk. Szükséges továbbá, hogy a gyakorlatban jelentkező ilyen természetű problémákban megalapozott megoldásokhoz jussunk. Szükség van tehát egy önálló ágazatspecifikus szervezéstannra.

Magyar munkatársa, tanítványa, Fluck András és az általa végzett folyamatközpontú ügymenetvizsgálatok szintén megalapozták az önálló szervezéstani megközelítést. Dolgozatomban ezért Magyar Zoltán és Fluck András munkássága, eredményei kiemelt helyet kapnak.

A szervezéstani megközelítés a hatvanas-hetvenes években az Államigazgatási Szervezési Intézet kutatásaiban élt tovább, az ügymenetvizsgálatok, az egymenetes ügyintézési modell megalkotása jó példa erre, amelyet részletesen bemutatok munkámban.

Dolgozatomban tehát azt az állítást igyekszem bebizonyítani, hogy a közigazgatás fejlesztése, racionalizálása elengedhetetlen egy önálló ágazatspecifikus szervezési tudás, tudomány nélkül.

Kutatásom fő célja egyrészt feltárni a magyar közigazgatás fejlesztésének múltját, a különböző fejlesztési irányokat, az útkereséseket, amelyek végül a jelenhez, a Magyar program-

hoz elvezettek. A másik oldalról pedig azokat a korszerű közigazgatási módszereket igyekszem csokorba gyűjteni, amelyek igazolják egy önálló, ágazati szervezéstan létjogosultságát.

Dolgozatomban az elmúlt húsz-huszonöt év fejlesztési, racionalizálási irányainak kritikájára is vállalkozom, abban a szellemben, hogy ezek a fejlesztési programok a New Public Management tanaira alapoztak, valamint arra, hogy 2012-ben a Magyar program elvetette azt, és a Jó Állam koncepcióját helyezte a fókuszba, amely rendszerelméleti megközelítésű és folyamatszemplétű, azaz igazolja az önálló ágazati szervezéstan létjogosultságát. A Magyar program egy komplex közigazgatás-szervezési, -fejlesztési program, amely a két tan közül az ágazati szervezést választotta. Dolgozatomban ezt az állítást is szeretném igazolni.

Munkám második része a módszertani feldolgozás, szintén az alaptézis alátámasztására, azaz hogy léteznek olyan önálló és ágazatspecifikus közigazgatási szervezési módszerek, amelyek alkalmazásával eljutunk egy hatékony közigazgatáshoz. Dolgozatomban igyekeztem feltárni és bemutatni, hogy melyek azok a módszerek, technikák, amelyek könnyen adaptálhatók, vagy adaptációjuk már meg is történt, melyek azok, amelyek átvehetők, de még egyáltalán nem vagy nem elég hatékonyan hasznosítottuk őket, és melyek lehetnek a jövő lehetőségei. Ezek a módszerek az általam felvázolt új koncepció eszközei. Ezek az ágazati szervezéstan módszerei, amelyekkel a közigazgatási szerveket vizsgálni és fejleszteni lehet.

Értekezésemben a közigazgatás fejlesztését a folyamat, a működés oldaláról közelítem meg, a vizsgálatok középpontjában mindig a közigazgatás működése kell hogy álljon. Csak egy folyamatközpontú közigazgatási szervezés lehet igazán hatékony és eredményes. Éppen ezért munkámban a közigazgatási folyamatok vizsgálatára helyezem a hangsúlyt, kiemelten vizsgálom azokat a módszereket, amelyeknek a segítségével közigazgatásunk a lehető legmagasabb szinten meg tud felelni az ügyfelek elvárásainak.

2. AZ ELVÉGZETT VIZSGÁLATOK, ELEMZÉSEK RÖVID LEÍRÁSA, A FELDOLGOZÁS MÓDSZEREI

Értekezésem két nagyobb területre bontható. Az első rész egy átfogó bemutatás a közigazgatási szervezéstudomány és a közigazgatási korszerűsítés hazai múltjáról. Bemutatom a közigazgatási racionalizálás magyarországi eredményeit, kiemelve a közigazgatási technológiához kapcsolódó újításokat. A közigazgatás korszerűsítése a XX. században igen változó megítélésnek örvendett. Míg a harmincas években a Magyar Zoltán-féle racionalizálási törekvéseket állami támogatás kísérte, addig a második világháború után a szovjet modell átvételével, lemásolásával a korszerűsítési javaslatok a fiókba kerültek. A háború előtti eredmények közül érdemes megemlíteni a dolgozatomban részletesen bemutatott Fluck András ügymenetvizsgálatait, amelyek megteremtették az ügymenetes ügyintézés és az ügymenetmodell alapjait.

A hetvenes-nyolcvanas években újra előtérbe kerültek a korszerűsítési törekvések, a reformok eredményei az ügymenetes ügyintézés, valamint az ügyfélszolgálati irodák kialakítása.

Természetesen a múlt vizsgálatai elvezetnek a jelenbe, munkámban kitérek a Magyar Zoltán programra, amely tézisemnek az igazolása is egyben.

Értekezésem második részében a közigazgatási szervezettefejlesztéshez kapcsolódó módszerek egy csokorba gyűjtésére vállalkozom. Itt a vizsgálat középpontjában a közigazgatási technológia áll. A technológia azoknak a módszereknek az összességét jelenti, amelyek a munkafolyamatokhoz kapcsolódnak. A közigazgatási technológia a közigazgatás működése során alkalmazott munkamódszerek összessége. E munkamódszerek tanulmányozásával mind az érdemi, mind az ügyviteli tevékenységeket vizsgálni lehet. Minden közigazgatási feladat ellátásához, minden ügyintézéshez kapcsolódik egy munkafolyamat. Minden munkafolyamat egy input tevékenységgel indul, amely lehet egy kérelem, egy feljelentés, egy beadvány stb. Minden munkafolyamatnak van egy outputja, eredménye, amely adott esetben lehet egy engedély, egy intézkedés vagy egy elutasítás. Az input és az output közötti munkafolyamat milyensége dönti el, hogy az adott ügyintézés hatékony-e, vagy sem. Ahhoz tehát, hogy a közigazgatás hatékonyságáról egyáltalán beszélhessünk, a folyamatot, a működést kell a középpontba állítani.

Dolgozatom második része tehát egy módszertani feldolgozás, szintén az alaptézis alátámasztására, azaz hogy léteznek olyan önálló és ágazatspecifikus közigazgatási szervezési módszerek, amelyeknek az alkalmazásával eljutunk egy hatékonyabb közigazgatáshoz.

A kilencvenes években megismerhettük a polgárbarát közigazgatás fogalmát. 2000. január 1-jétől pedig elindult az okmányirodák ügyintézése. A fejlődés további lépései között találjuk a kihelyezett okmányirodák (bevásárlóközpontokban), valamint a szakosított okmányirodák (gépjármű-ügyintézés ellátó iroda) létrehozását. Ezeknek az eredményeknek persze megvoltak az előzményei is. Sok kutatás, vizsgálat előzte meg az említett újításokat, amelyekhez számos módszert alkalmaztak, és sokat közülük a mai napig alkalmaznak. Ezek a módszerek is részei a vizsgálatomnak.

A közigazgatási szervezettefejlesztés modellje és az ehhez kapcsolódó résztechnikák, módszerek dolgozatom második részének központi témája. Itt térek ki az ügymenetvizsgálati technológia továbbfejlesztéseként létrejött komplett minőségfejlesztési metodika bemutatására, amely alternatívát nyújt a korábbi átszervező kormányzati koncepciókkal szemben. A KMM, azaz a komplett közigazgatási minőségfejlesztési metodika részletes bemutatása a témám szempontjából kiemelten indokolt. Ez a módszer ugyanis folyamatközpontú és induktív, azaz a folyamatok vizsgálata működés közben történik, és a hibajavítás az előre meghatározott minőségi paraméterek alapján folyamatos. Talán nem véletlen, hogy a korát megelőző, korszerű minőségfejlesztő módszer nem kapott megfelelő publicitást a közigazgatásban.

A KMM mellett kitérek a minőségbiztosítás, a minőségirányítás, a minőség-ellenőrzés fogalmainak tisztázására és azok közigazgatási vonatkozásainak bemutatására.

A közigazgatási szervezetek először igyekeztek átvenni a piaci szektorban már bevált módszereket, szabványokat, és elsősorban az ISO szabványcsaládot részesítették előnyben. Ám az viszonylag gyorsan kiderült, hogy ami működik a termelői szektorban, az nem biztos, hogy tökéletesen adaptálható a szolgáltatások terén, főleg ha közszolgáltatásokról van szó.

Dolgozatomban bemutatom az ISO szabványcsaládot, annak közigazgatási alkalmazási lehetőségeit, majd az Európai Unió által kidolgozott közigazgatási szervezetekre szabott minőségirányítási rendszert ismertetem. A CAF-rendszer is egy igazán jó eszköz a közigazgatási hatékonyság növelésére, így ennek felépítésével, jellemzőivel, hasznosítási lehetőségeivel is részletesen foglalkozom munkám módszertani részében.

Vizsgálatomban az e-közigazgatást egy önálló, speciális módszertannak tekintem, és bár ez a téma egy önálló kutatást is megérne, szükségesnek tartom, hogy legalább egy fejezetben foglalkozzam vele.

A teljesség igénye nélkül igyekszem bemutatni a terület alapfogalmait, a törvényi szabályozást, az elektronikus aláírás lehetőségeit és az egyik legújabb polgárbarát megoldást, az Internetes Közigazgatási Szolgáltató Rendszert (XR-rendszer).

A közigazgatás racionalizálásának sokrétű feladatai közül azért is választottam a közigazgatási technológiát és a közigazgatási szervezetfejlesztéshez kapcsolódó módszereket, mert a mai ésszerűsítési törekvések kevésbé irányulnak a munkafolyamatok vizsgálatára. Ehelyett általában a szervezeti struktúra, a feladatrendszerek, a létszám vagy a jogi háttér szabályozása áll a vizsgálatok középpontjában. Ebben a tekintetben is a Magyar program hozott áttörést. A jelenlegi közigazgatási fejlesztés iránya, koncepciója tehát igazolja állításaimat.

3. A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA, AZOK HASZNOSÍTÁSA, ILLETVE A HASZNOSÍTÁS LEHETŐSÉGEI

1. Kutatásaim alapján kijelenthetem, hogy a közigazgatás korszerűsítése kapcsán nyilvánvalóvá vált egy ágazati megközelítésű szervezési tudás létrejötte, amelynek saját módszerei vannak. Ezeknek a módszereknek egy része (kisebb része) használatos néhány közigazgatási szervezetnél, legtöbbször viszont még nem vagy csekély mértékben.

A közigazgatás-fejlesztés területén gyakorlatilag közel száz éve – a domináns közjogi megközelítés mellett – másodlagos szerepet kap a konkrét feladatellátás, azaz az ügyintézés, a konkrét munkafolyamatok vizsgálata. Nincs egységes rendszerelméleti megközelítés a vizsgálatokban, a kutatók mindig egy-egy analitikus területre koncentrálnak. Ha végigtekintek a különböző időszakok közigazgatási kormányprogramjain, kormányhatározatain, törvényein, javaslatain, mindig ugyanazt a metódust látom. Első helyen a dereguláció, a szabályozás, a szervezeti viszonyok aktuális átalakítása áll, majd ezt követi az informatikai fejlesztések, illetve a személyzeti politika átszervezése. Csak ezek után esik szó a konkrét feladatokról, a közigazgatási feladatok számbavételéről s végül a konkrét működésről, a feladatellátásról.

Ebben is a Magyar-féle vizsgálatok, kutatások voltak a legerősebbek, Fluck András kutatómunkája fókuszált leginkább erre a területre. Persze a kilencvenes években is sok vizsgálatnak és kutatásnak láthattuk az eredményét, mégis a mai napig a közigazgatási hatékonyság vizsgálatakor még mindig másodlagos szerepet kap ez a terület. Háttérben marad a módszertan, a technológia, még akkor is, ha az e-közigazgatás kiemelt prioritást kap a Magyar programban is.

2. Az általam bemutatott vizsgálati megközelítés új tudományos szervezéstanai megközelítés, annak oktatása és a kapcsolódó módszerek hasznosítása lehet kutatásom legnagyobb eredménye. A cél az lenne, hogy minél több korszerű, folyamatközpontú szervezési módszert alkalmazzanak a közigazgatási szervezetekben. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának megújítandó képzésében kiemelkedő szerepet kell kapjanak a korszerű szervezési, közigazgatás-szervezési metodikák, módszerek, amelyeket munkámban igyekeztem összefoglalni. Így külön területet kell adni a kollektív szellemi alkotótechnikák bemutatásának, a korszerű szervezetfejlesztési modell oktatásának, a hozzá kapcsolódó és munkámban részletesen bemutatott szervezetátviteli támogatást segítő módszereknek. Külön kiemelten kell foglalkozni a közigazgatási minőségirányítási rendszerekkel, megoldásokkal, a tudásmenedzsment közigazgatási alkalmazási lehetőségeivel, a változásmenedzsmenttel.

3. Dolgozatom másik célja, hogy felhívja a figyelmet a közigazgatási szervezéstan és technológia jelentőségére, rávilágítva a közigazgatás hatékonyságát segítő módszerekre. Ezeket a módszereket speciálisan a közigazgatási szervezetrendszerre kell adaptálni. Céлом, hogy bemutassam ennek a területnek a jelentőségét, ezeknek a módszereknek a múltját, jelenét és alkalmazási lehetőségeit. Továbbá kritikai véleménnyel éljek bizonyos, a közigazgatásban alkalmazott, de nem vagy nem jól működő módszerekkel szemben. Az általam bemutatott módszerek közül kiemelten fontosnak tartom a közigazgatásban is alkalmazott (de még szélesebb körben alkalmazandó) résztechnikákat, így például a munkanapfényképezés, az ügymenetvizsgálat, a munkakörelemzés korszerű módszereit. Sajnos – bár ezek a módszerek széles körben ismertek – az alkalmazásuk igen gyér, legalábbis a közigazgatási szervezetek nagy részében. Ebben a tekintetben mindenképpen előre kell mozdulnia a közigazgatásnak, ha „ügyfélbarátabbá” kíván válni.

Bizonyos korlátok között szintén jónak tartom a rugalmas munkaidő, a távmunka módszereinek közigazgatási adaptálását is, ezek a technika és elsősorban az elektronikus közigazgatás minél szélesebb térnyerésével kerülnek mindinkább előtérbe.

Szintén hasznosnak ítélem meg és széles körben terjeszteném el a közigazgatási szervezeteknél a csoportos alkotó technikákat, azoknak a közigazgatási működésre specializált különböző verzióit. Erre egy önálló kutatási terület létrehozását javaslom, mert ezek a módszerek – bár egy részük könnyen adaptálható – mégiscsak a gazdasági szervezeteknél, nagyvállalatoknál lettek kidolgozva, közigazgatási alkalmazásuk sok esetben csak a módszer átalakításával lenne lehetséges. A nagyvállalatok közül nem egy saját szervezetére, működésére, felépítésére szabta valamelyik résztechnikát, így a közigazgatási szervezetek is saját feladatcsoportjaikra, funkcióikra alakíthatnának ki csoportos alkotó technikákat. A közigazgatásban elsődlegesen a vezetői gondolkodás terén kell változásnak bekövetkeznie, mert amíg a szervezetek vezetői nem bíznak meg dolgozóikban, saját szakembereikben, addig nem fognak csoportos szellemi alkotó technikákat alkalmazni. Tapasztalataim azt mutatják, hogy vannak olyan közigazgatási vezetők, akik nyitottak ezekre a módszerekre, sőt néha már alkalmazzák is őket (főleg a brainstormingot), ám a széles elterjedésre (főleg a módszerek ismeretének hiánya miatt) még várni kell.

4. Részletesen bemutattam a hazánkban és kifejezetten a hazai viszonyokra kidolgozott közigazgatási minőségfejlesztési metodikát, amely még nem egy elterjedt vizsgálati módszer. A folyamatvizsgálaton alapuló mélyreható elemzés pedig igazán hatékony lehet egy-egy közigazgatási szervezet munkafolyamatainak fejlesztéskor. Ez a módszer nagyban segítheti a minőségbiztosítási szakemberek munkáját, előkészíthet például egy sikeres auditálást, a CAF esetében pedig az önértékeléshez adhat tartalmas alapot. Ezt a módszert széles körben megismertetném a közszolgálatban dolgozó szakemberekkel, akár a közigazgatási szakvizsga oktatási tematikájába is felvenném.

Kiemelten foglalkoztam a minőségi közigazgatás kérdéskörével, arra keresve a választ, melyik minőségbiztosítási módszer adaptálható legjobban a közigazgatási szervezetek szolgáltatás-központú fejlesztésére. Sajnos adekvát választ erre a kérdésre nem adhatok, mert egyelőre nincs egy teljesen kikristályosodott megoldás a minőségirányítás közsférában való alkalmazására. Az viszont világosan látszik, hogy az ISO szabványcsalád csak részben oldotta meg ezt a kérdést. A továbbfejlődés útja a TQM-re alapított CAF-rendszerben keresendő, ám azt látni kell, hogy ez sem tökéletes megoldás, várni kell még a továbbfejlesztésre. Talán úgy jellemezhetném legegyszerűbben a szituációt: amíg nincs jobb, még a CAF a legalkalmasabb megoldás a közigazgatás minőségének javítására. Itt térnék vissza az előző gondolathoz: a CAF megfelelő alkalmazásához nyújt, nyújthat alapot a közigazgatási minőségfejlesztési metodika.

5. Az elektronikus közigazgatást a szerteágazó területeivel összességében az újfajta ágazati szervezéstan egyik módszerének tekintem, amelynek segítségével közelebb kerülhetünk egy korszerű, a technika vívmányait kihasználó-felhasználó, gyors és egyszerű közigazgatáshoz. E területen nagyon sok az elmaradás. Elmaradás alatt nem a technológiai vagy a jogi szabályozási hiányosságokat értem, abban egészen jól állunk. Lehetőség van elektronikusan számos ügyet elindítani, lehetőség van elektronikusan aláírni fontos iratokat, mégis az elektronikus közigazgatás alkalmazása nagyon szerény a nem e-közigazgatási alkalmazáshoz képest. Ennek oka az ember, a humán oldal. Sokan nem tudják és nem is akarják megváltoztatni a gondolkodásmódjukat, nem akarnak változtatni a szokásaikon, az ügyintézési gyakorlaton, a megszokott sémákon, formulákon, ügymeneteken. Pedig a technológia adott, a jogi szabályozás megvan, csak a fejekben kellene rendet tenni.

A Magyar program külön fejezetet szentel az elektronikus közigazgatás kiterjesztésének, és már ennek bevezetőjében is ezt olvashatjuk: „Kevés olyan területe van a magyar közigazgatásnak, ahol ennyi forrásból ilyen sok kudarcos fejlesztés történt volna.”

Bízom benne, hogy a Magyar program is erősíti majd az általam vázolt koncepciót, és segítségével az elektronikus közigazgatás módszereit sokkal szélesebb körben alkalmazzák.

Ennek az alkalmazásnak az alapfeltétele a széleskörű oktatás. Itt nemcsak a közigazgatási alap- vagy szakvizsgaképzésre gondolok elsősorban, hanem olyan korszerű tréningekre, oktatásokra, amelyek révén a köztisztviselők, kormánytisztviselők, közalkalmazottak a gyakorlatban ismerkedhetnek meg az elektronikus közigazgatás lehetőségeivel, alkalmazási területeivel és nem utolsósorban annak előnyeivel.

Bízom továbbá abban is, hogy a munkám során bemutatott módszerek közül egyre többel fogunk találkozni a közigazgatás mindennapjaiban, és létrejön egy tényleg ügyfélbarát közigazgatás.