

# Jó állam – jó rendészet, avagy a rendőrség hatékonyság- mérésének koncepciója

**TIHANYI Miklós – VÁRI Vince**

*A hatékony működés és a fenntartható eredmények biztosítása érdekében olyan mérési és értékelési rendszer kialakítása és folyamatos működtetése szükséges, amely meghatározott területekre fókuszálva visszacsatolást ad a rendőrség hatékonyságának tartalmi elemeiről és változásairól. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kara kiemelten fontos feladatának tekinti, hogy intézetei, tanszékei, a tervezett doktori iskola és a kutatóhelyek interdiszciplináris megközelítéssel, objektív, kutatásalapú tudásbázis kialakításával hozzájáruljanak a modern rendőrség feltételrendszerének és működésének megalapozásához. A rendőrség – mint az egyik legnagyobb állami szervezet – hatékonysága szorosan kapcsolódik a jó állam koncepciójához. A rendőrség hatékonyságának kérdéseit rendező jelenlegi magyar szabályozás vagy nem rendelkezik kidolgozott módszertannal, vagy szellemiségében korszerűtlen, alapvetően statisztikai szemléletű. Mindezek figyelembevételével elkerülhetetlen a rendőri hatékonyság tudományos igényű kidolgozása, illetve időszerű a szempontrendszer nemzetközi trendekhez igazodó, korszerű revíziója.*

A rendőrségnek korunk gyorsan változó kihívásaira (nemzetközi szervezett bűnözés, illegális migráció stb.), a nemzeti, regionális és globális hatásokra reagálni képes, a nemzeti érdeket érvényesíteni tudó szervezeti és működési képességekkel kell rendelkeznie. A hatékony működés és a fenntartható eredmények biztosítása érdekében olyan mérési és értékelési rendszer kialakítása és folyamatos működtetése szükséges, amely meghatározott területekre fókuszálva visszacsatolást ad a rendőrség hatékonyságának tartalmi elemeiről és változásairól. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kara kiemelten fontos feladatának tekinti, hogy intézetei, tanszékei, a létesítendő doktori iskola és a kutatóhelyek interdiszciplináris megközelítéssel, objektív, kutatásalapú tudásbázis kialakításával hozzájáruljanak a modern rendőrség feltételrendszerének és működésének megalapozásához. Ennek érdekében állt össze az a munkacsoport, amely a jó állam – jó rendőrség kapcsolatrendszeréből kiindulva igyekezett összefoglalni azokat a vezérgondolatokat, amelyek alapján később meghatározható lesz a hazai viszonyok körében is jól alkalmazható mérési és értékelési rendszer. A munkacsoport tagjai között tudható prof. dr. Kerezsi Klára, prof. dr. Finszter Géza, dr. Németh József, prof. dr. Pap András, dr. Vári Vince, dr. Mátyás Szabolcs, prof. dr. Sallai János és dr. Tihanyi Miklós.

## Kiinduló gondolatok

A rendőrség – mint az egyik legnagyobb állami szervezet – hatékonysága szorosan kapcsolódik a jó állam koncepciójához. A hatékony rendőri működés eredményei nagyban növelni képesek az állam összműködésének hatékonyságát, és nemcsak az objektív számokban megnyilvánuló, hanem a lakosság szubjektív megítélésében tükröződő közbiztonság színvonalát is jelentősen befolyásolják. Ez pedig alapjaiban határozza meg az állam működéséről a lakosságban kialakult képet. Ezért a rendőrség hatékonysága az egyik el nem hanyagolható részét képezi a jó állam működésének. Ebben a tekintetben a jó állam fogalma: *Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között a legmegfelelőbb módon szolgálja. Az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé és védelmet nyújt. Az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében, és az egyetlen önérdéke, hogy az előbbi két közjoelem érvényesítésére minden körülmények között hatékonyan képes legyen, azaz megteremtse a hatékony joguralmat, s ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét.* A fogalomban megjelenő „állami védelem” jöllehet elsősorban jogi védelmet jelent, ez azonban nem képzelhető el hatékonyan működő jogalkalmazó, jogérvényesítő szervezetrendszer nélkül. Erre utal a meghatározásban szereplő „intézményi működés” és „számonkérhetőség” kifejezések használata.

A rendőri hatékonyságmérés normatív alapjait jelenti a belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai teljesítményértékelésének ajánlott elemeiről, az ajánlott elemek alkalmazásához kapcsolódó eljárási szabályokról, a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékelésről szóló 26/2013. (VI. 26.) BM rendelet, valamint a belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek szervezeti teljesítményértékelése keretében elvégzendő, a szervezeti működés teljesítménymutatói értékelésének szempontrendszeréről szóló 36/2013. (XII. 21.) BM utasítás. E normák meghatározzák a szervezeti teljesítményértékelés kötelezettségét, és ennek szempontrendszerét, ugyanakkor a szervezeti teljesítményértékelés módszertanát nem. A teljesítményértékelés mellett a rendőri szervek hatékonyságmérésének rendszere – a külföldi kutatásokat figyelembe véve – ugyancsak meghaladottá vált. Így aktualitást nyert a jelenleg is hatályos, a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok, a rendőrkapitányságok és a határrendészeti kirendeltségek objektív mérőrendszer alapján történő értékelésének eljárásáról szóló 18/2012. (X. 12.) ORFK utasítás elvi szintű újragondolása, amely a rendőri egységek egymás közötti rangsorképzésének szabályait határozza meg. Mindezek figyelembevételével elkerülhetetlen a rendőri hatékonyság tudományos igényű kidolgozása, illetve időszerű a szempontrendszer nemzetközi trendekhez igazodó korszerű revíziója.

A rendészeti tevékenység hatékonyságának átfogó, tartalmi és módszertani szempontból egyaránt kielégítő mérése azért nehéz, mert a rendészeti tevékenység rendkívül heterogén, és az egyes szakágak merőben eltérő feladatai következtében mindnél

igencsak különböző módon és módszertannal kell mérni az eredményességet. Olyan komplex megközelítésre van szükség, amely a közlekedésrendészet, a közrendvédelem, a bűnügyi rendészet, az igazgatásrendészet, az idegenrendészet, a határrendészet és a terrorelhárítás területén egyaránt alkalmazható. A hatásosság-hatékonyság-legitimitás hármas kategóriája helyes kiindulási pont lehet. Első lépcsőben szükséges ezek fogalmi meghatározása. Talán a *hatásosság* meghatározása a legegyszerűbb a három fogalom közül, nagyon leegyszerűsítve eredményességgént is definiálhatjuk, egy cselekvéssorozatnak, egy tevékenységnek az eredménye. Akkor hatásos egy tevékenység, ha elérte a kívánt eredményt vagy társadalmi hatást. A *hatékonyság* vizsgálatánál abból a közgazdasági tényből érdemes kiindulni, hogy minden erőforrás véges, így természetesen a rendészet erőforrásai is (személyek száma, technikai berendezések stb.), vagyis a rendelkezésre álló erőforrásokat a leghatékonyabban kell ki-/felhasználni. Az üzleti életben sem ismeretlen e fogalom, bár ott „vállalati/szervezeti hatékonyság” szókapcsolatban használatos. A hatékonyság növelésének módja azon területek megjelölése, amelyeknél hatástalan működés merül fel. Ezt követően kell azokat az eszközöket kiválasztani, amelyek a hatékonyság növelésére alkalmasak lehetnek. A hatékonyság az a faktor, ahol az egyes rendőri szervek a legnehezebben összehasonlíthatók. Fontos annak meghatározása, hogy melyek a rendészeti tevékenység céljai; hiszen a hatékonyság csak ezek elérésének dimenziójában értékelhető. Itt megítélésünk szerint a törvények betartásának, a jogállamiság biztosításának és az emberi jogok védelmének kell középpontba kerülnie mint alkotmányosan meghatározott cél. Ezért a hagyományos piaci eszközök nem alkalmasak a rendőrség hatékonyságának mérésére. Végül pedig a rendőrség *legitimitása* azt jelenti, hogy a lakosság széles tömege – még azok is, akikkel szemben a rendőri tevékenységet folytatják –, elfogadja a rendőrség törvényes felhatalmazottságát és jogát arra, amit cselekszik, még akkor is, ha nem mindenki ért egyet vele vagy némelyek vitatnak bizonyos intézkedéseket. A rendőrség legitimitása tehát azt jelenti, hogy működése nem pusztán jogszerű, hanem széles körben elfogadásra talál.

## Nemzetközi kitekintés

Nemzetközi viszonylatban elterjedt megoldás a teljesítmény mérésére az Adat Beborító Elemzés (Data Envelopment Analysis, a továbbiakban: DEA) módszerének alkalmazása. A DEA-módszer lényegében nem más, mint egy lineáris programozásalapú metodológia, amely sikeres eszköznek bizonyult a relatív hatékonyság mérésében. Kiszámítja a ráfordítás és a kibocsátás (inputok és outputok) egymáshoz viszonyított arányát minden egységre, 0 és 100 közötti eredményt adva. E döntéshozó modullal akár az is kiszámítható (100-nál kevesebb adat megadásával), hogy egy adott rendőri egység hatékony-e a többihez viszonyítva. Emellett ezt a módszert alkalmazzák még a legjobb gyakorlatok azonosításához, továbbá egyre növekvő számban kap szerepet a vezetési folyamatokban is, és válik népszerű és praktikus vezetési segédeszközzé. A hatékonyság mérésére a DEA egy olyan rugalmas módszer, amely nem követeli meg, hogy pontosan és egyenként meghatározzuk az egyes tényezők funkcionális vagy megoszla-

si sémáját. Lényegét tekintve sokkal rugalmasabb, mint a parametrikus megközelítés. A DEA-t ugyanakkor sok országban használták már egyéb célokra is. Előnyeit hangsúlyozva arra mutattak rá, hogy a DEA azért olyan népszerű, mert könnyű az eredményeit diagramokon ábrázolni, egyszerű vele számolni. Eltekintve a fent említett okoktól, a DEA-t azért alkalmazzák a rendőri hatékonyság mérésére, mert megbízható eszköz a technikai hatékonyság mérésére is, ugyanis többféle input- és outputváltozóra nézve be lehet állítani. A hatékonyság számítása alapulhat bizonyos rendőrségi célok vizionálásán, s ezt jól mutatja például a lakossági elégedettség szociometriai módszerrel végzett eredményeinek beszámítására vonatkozó kalkuláció, hiszen ennek prioritását és arányát csak előzetesen a szervezeti célkitűzések függvényében lehet kijelölni.

A DEA-metodológiát összehasonlítási célból regionális szinten először Thanassoulis alkalmazta, amikor 41 rendőri szervezetet vizsgált kutatása során Angliában és Walesben. Ennek során három kimeneti eredményt vett alapul: 1. erőszakos bűncselekmények, 2. betörések száma, 3. minden egyéb bűncselekmény felderítésének számaránya. Ezzel szemben négy bemeneti változóval számolt: 1. az alkalmazott rendőrök száma minden egyes erőnél, 2. erőszakos bűncselekmények, 3. betörések, 4. más feljegyzett bűncselekmények száma. Ebben a kutatásban a szerző felismerte a teljesítmény mérhetőségének gyengeségeit, mivel jelentős külső tényezőket nem kalkulált a számításaiba. Ebből következőleg vonta le a következtetést, hogy ezek fennállása miatt objektív eredményeket nem kaphat az egyes rendőri egységek teljesítményeinek azonosításában, így ezek összehasonlítása kétségekkel terhes marad.<sup>1</sup> Más szerzők ugyanebben a kontextusban igyekeztek kiküszöbölni ezeket az elemeket. Csökkentették, illetve mérsékeltek a limitációs eltéréseket a relatív hatékonysági eredmények különféle rangsorolásra és osztályozására azáltal, hogy környezeti, szociológiai, gazdasági és demográfiai változókat építettek be összehasonlító elemzésükbe. Kétlépéses eljárás beiktatásával bizonyították, hogy a külső tényezők kizárása helytelen hatékonysági eredményekhez vezethet a vizsgált rendőri egységek némelyikénél.<sup>2</sup> Ugyancsak ezt a feltevést erősítette némely más szerző munkája is, akik konkrétan elemezték a rendőrség hatékonyságát saját országaikban. Többek között az Egyesült Államokban<sup>3</sup> és Tajvanon<sup>4</sup> végeztek ilyen rendőrségi hatékonysági vizsgálatokat, és értékelték a rendőrség teljesítményét. Kutatásaik megerősítették, hogy a külső környezeti tényezők elhagyása okkal torzíthatja a hatékonyságmérés eredményét és végkövetkeztetéseit. Voltak olyan szerzők<sup>5</sup> is, akik vitatták az exogén hatékonysági tényezők<sup>6</sup> jelentőségét és hatását a rendőrkapitányságok hatékonysági rangsorolásának elkészítése során. Mindezek ellenére a DEA-metodológia az 1990-es évektől általánosan elfogadott módszerré nőtte ki magát a rendőrség teljesítményének mérésére és a hatékonyság kifejezésére annak köszönhetően, hogy országos szintű összehasonlításokat lehetett vele elvégezni. A módszer ese-

1 Thanassoulis (1995) 641–657.

2 Drake–Simper (2005) 465–482.

3 Gorman–Ruggiero (2008) 1031–1037.

4 Wu et al. (2010) 246–254.

5 Sun (2002) 51–71.; Carrington et al. (1997) 415–430.

6 Exogén tényező: a környezeti faktorok összefoglaló elnevezése.

tében a legfőbb eltérés az inputként és outputként figyelembe vett tényezők körének meghatározásában van.

A következőkben a szlovén kutatók hatékonyságszámítási módszertanát mutatjuk be részletesebben.<sup>7</sup> Az adatok a Szlovén Belügyminisztérium adatbázisából származnak. A relatív hatékonysági eredmények kiszámításához a Frontier Analyst 4.0 szoftverprogramot használták. A következő bemeneti és kimeneti mutatókat választották ki.

Három (diszkrecionális) bemeneti mutató, amelyekre volt némi ráhatása a rendőri szervezetnek:

- Az első a betöltött státuszok száma, ahogy azt számos megelőző empirikus tanulmányban is használták.<sup>8</sup>
- Az anyagi források (pl. felszerelés) is gyakran szerepel az inputok között a rendőrségi hatékonyságmérés esetén.<sup>9</sup>
- Az analízis tartalmaz két IT-felszerelési mutatót: a munkaállomásokat és a rendőrségi járművek számát.

Három (nemdiszkrecionális) input:

- a bűncselekmények száma,
- a közrendi szabálysértések száma,
- a közúti balesetek száma.

A legtöbb korábbi empirikus analízis úgy tekintett ezekre az inputokra, mint ellenőrzött inputokra, ezért azokat közvetlenül belefoglalták a modellbe.<sup>10</sup> A szlovén számításban ezeket csak a második szakaszban értékelték a Tobit-analízissel, ugyanis ezeket a rendőri egységek nem tudják befolyásolni. Továbbá, bár a nemdiszkrecionális inputok kiválasztásánál az elsődleges kritérium szubjektív döntés volt, azt nagymértékben befolyásolta az adatok elérhetősége is. A kimeneti adatok esetében ötféle különböztetett meg: megoldott bűncselekmények száma, súlyos sérüléses közúti balesetek (száma), könnyű sérüléses közúti balesetek (száma), rendőrfőnök átlagos válaszüzeje (percekben), kényszerítő eszközök és figyelmeztető lövések használatának száma. Ezeket a törvényesen előírt feladataik, valamint tevékenységeik eredményei határozzák meg. Ahogy látszik, egy „kívánt” pozitív outputból mint a megoldott bűncselekmények számából, és további négy olyan outputból áll össze, amelyekre a legkisebb lehetséges érték a kívánatos, vagyis ezek az outputok igazából nemkívánatos vagy negatív outputok. A „nemkívánatos” outputokra nézve monoton csökkenő transzformációt használtak és az átalakított outputokat tekintették outputoknak.<sup>11</sup>

Egyébként a megoldott bűncselekmények a rendőrség hatékonysági működését mutató DEA-számítások általánosan használt hatékonysági mutatói.<sup>12</sup> A közúti közlekedésben a közúti balesetek következményeinek mutatói használatosak a hatékonyság

7 Aristovnik et al. (2013) 820–827.

8 Lásd Diez-Ticio–Mancebon (2002); Drake–Simper (2002); García-Sánchez (2009)

9 Lásd Carrington et al. (1997). 415–430.; García-Sánchez (2009) 59–77.

10 Lásd Akdogan (2012) 25–38.; Barros (2006) 21–35.; Drake–Simper (2005) 465–482.

11 Hua–Bian (2007) 103–121.; Zhu (2009).

12 Barros (2006); Diez-Ticio–Mancebon (2002) 351–362.; Drake–Simper (2002) 1859–1870.

mérésére, beleértve a könnyű vagy súlyos sérülések számát.<sup>13</sup> Gorman és Ruggiero a gyilkosságok számát és a bűncselekmények számát vette figyelembe, amikor a bűncselekmények terén mérte a hatékonyságot. Az átlagos reagálási idő is gyakran felhasznált tényező az eddigi tanulmányokban.<sup>14</sup> A számítások során figyelembe vették még a kényszerítő eszközök és a figyelmeztető lövések alkalmait is, hiszen a kényszerintézkedések alkalmazása sérüléseket okozhat az állampolgároknak és a rendőröknek egyaránt. Ezért az alkalmazásuk gyakoriságát és körét tanulmányozva következtethetünk a társadalmi környezetre, ahol a rendőri munka zajlik. Ez a mutató Alpert és Dunham<sup>15</sup> szerint felfedi a rendőrség elismertségi szintjét, demonstrálja társadalmi elfogadottságát, valamint a szervezet és a közvélemény viszonyát. A három lépésben elvégzett számítás után a leghatékonyabbak azok a rendőrörsök lettek, amelyek több bűncselekményt oldottak meg vagy kisebb volt a bejelentésekre történő átlagos kiérkezési idő, s mindez a ténylegesen betöltött státuszokra vetítve. A hatékonyságmérés alkalmasnak mutatkozott arra, hogy megállapítsák vele, milyen mértékben kellene a kevésbé hatékony egységeknek csökkenteni az inputjaikat (megoldott ügyek száma, reagálási idő) ahhoz, hogy ugyanolyan hatékonyak legyenek, mint a legjobban teljesítő egységek.

Az inputorientált DEA analízis előnye, hogy képes megmutatni, milyen inputcsökkentések szükségesek a hatékonyság eléréséhez. Az ilyen analízisek legnagyobb előnye azonban mégis inkább abban rejlik, hogy a számítások könnyen értelmezhetők és szembetűnővé válik, hogy az egyes nem hatékony egységek hogyan, milyen tényezők variálásával, változtatásával alakíthatnák pozitív irányba saját hatékonysági rátájukat. Ebben például az is kicsúcsosodhat, hogy az egyes inputok csökkentése vagy az outputok növelése célravezetőbb adott esetben. A rendőri vezetők kezébe ez óriási muníciót ad, mivel így átfogó és precíz képet kapnak a nem hatékony rendőrörsöket befolyásoló tényleges helyzetről. A táblázatok összesítve ugyanis megmutatják az átlagos, inputorientált, helyi rendőri hatékonysági indexet minden egyes rendőrörsre vonatkozóan. A szlovén hatékonysági analízis esetében az átlageredmény 78,5 százalék volt 2010-ben, s ez azt mutatta, hogy az átlagos rendőrörs elérhette ugyanazt az outputot kb. 21,5 százalékkal kevesebb forrás felhasználásával.<sup>16</sup> Ez az eredmény világos utalás azokra az elemekre, amelyek a hatékonysági képletet alakítják, hiszen ezek szerint a külső tényezők kevésbé fontosak, mint a megfelelő típusú vezetés. Ez is alátámasztja azon álláspontot, miszerint a rendőri vezetés sokat nyerhet, ha figyelembe veszi és alkalmazza azokat a stratégiákat, amelyeket a hatékony rendőrörsök követnek, minek során igyekeznek saját hatékonysági eredményeiket különféle módszerekkel javítani.

A DEA hatékonysági analízis eredményeit megvizsgálva világos különbségeket állapíthatunk meg az egyes rendőrörsök működésének hatékonyságában. Ahogy a szlovén vizsgálat eredményei is megmutatták, a legtöbb megfigyelt rendőrörs kb. 80 százaléka szakmailag korántsem hatékony a többihez viszonyítva. Ez arra enged következtetni, hogy megbújnak olyan tartalékok, amelyek megengednék az inputok (költségek) csök-

13 Pritchard et al. (2009) 85–97.

14 Drake–Simper (2002); Pritchard et al. (2009) 85–97.

15 Alpert–Dunham (2004)

16 Aleksander et al. (2014) 1647–1653.

kentését a megfigyelt vagy észlelt forrásfelhasználás megszorításán keresztül. Ehhez mindenekelőtt a megfigyelt rendőri egységek vezetési módszereinek és sajátosságainak alapos tanulmányozására van szükség. Érdekes összefüggésként feltárult, hogy általában véve az 50 főnél nagyobb egységek nem tudnak ugyanolyan hatékonyak lenni. Az empirikus eredmények azt is megmutatták, hogy a rendőrőrsök közti különbségek az adott területek bűnözési jellemzőinek is köszönhetőek. Még akkor is így van ez, ha az egyes rendőrőrsök külső jellemzői kevésbé lényegesek, mint a rendőrőrs irányítása, amikor a teljesítményi eredményeket meghatározzuk.<sup>17</sup> A szlovén vizsgálat eredményeit illetően – a messzemenő következtetések levonása előtt – elővigyázatosnak kell lennünk bizonyos kérdésekben. Először is: az általuk elvégzett empirikus vizsgálat leginkább csak az inputok és outputok mennyiségi dimenziójára fókuszált, holott az outputoknak vannak fontos minőségi dimenziói is, amelyeket nem vettek figyelembe. Ilyen többek között a rendőri munka minősége és az állomány színvonala. Másodszor: a munkát jelentősen akadályozta a megfelelő és hiteles adatok hiánya, ezáltal csorbult az inputok és az outputok precíz meghatározása, s ez számottevően befolyásolhatta a végeredményeket.

## A koncepció vázlatja

A rendőrség hatékonyságmérésnek hazai kidolgozása során érdemes figyelembe venni a fentiekben röviden és közel sem teljes körűen bemutatott nemzetközi trendeket. Ugyanakkor nem lehet megfedkezni arról, hogy a különböző országok eltérő állami, társadalmi berendezkedése miatt a kialakított hatékonyságmérési rendszerek nem adaptálhatók teljeskörűen, hanem szükség van a hazai viszonyoknak megfelelő korrekciójukra. Eldöntendő kérdés, hogy a teljesítményértékelési rendszer milyen célt szolgáljon. Eltérő módszert igényel a báziséven alapuló összehasonlításra és a különböző rendőri szervezetek egymással való összehasonlítására alkalmas teljesítményértékelési rendszerek kidolgozása. Ennek eldöntésekor axiómaként kell elfogadnunk, hogy az összehasonlítás csak azonos helyzetben lévő személyek, szervezetek között vezethet eredményre. Tény ugyanakkor, hogy nincs két azonos helyzetű rendőri szerv. Az azonosítást e tekintetben nem alapozhatja meg a jogállások azonossága. Minden helyi és területi rendőri szervnek sajátos kriminológiai helyzettel van dolga. Ehhez eltérő erő-, eszközforrás áll rendelkezésükre. Talán e két komponens egymáshoz való viszonya sem azonos minden esetben. Ezért az egyes rendőri szervek csak úgy hasonlíthatóak össze egymással, hogy a bázismérőszámokat (pl. 100 000 lakosra jutó bűncselekményszám, közlekedési balesetek, szabálysértések száma stb.) nivelláljuk a rendőri kapacitást befolyásoló tényezőkkel (pl. rendőri létszám, szolgálatban eltöltött idő, amely az effektív munkavégzés ideje, a terület nagysága stb.).

Elképzelhető olyan koncepció is, amelyben a különböző rendőri feladatok ellátásának hatékonyságát mérjük rendőri szervekre bontva. Rogge és Verschelde nyomán alapvetően hat rendőri funkciót tudunk meghatározni, amelyek alapján a helyi lakosság megítéli a rendőrség munkáját.

<sup>17</sup> Uo. 1652–1653.

1. Közösségi munka: a közösség körében végzett szolgálat, amelynek része a helyi problémák megismerése, illetve a lakosság információkkal való ellátása. Ehhez jó indikátor lehet, hogy az egyes rendőri szervek mennyi ideig és milyen széles lakossági körben látanak el szolgálatot (pl. fogadóóra, közmeghallgatás, egyéb közösségi alkalmak).

2. Elérhetőség a lakosság számára: tulajdonképpen a segélyhívás és segítségkérés, valamint a reakcióidő. Ehhez jó indikátor lehet a hívásvárakozás ideje, illetve – ami ennél is sokkal fontosabb – a reakcióidő, vagyis a híváskezdeményezés és a rendőri intézkedés megkezdése közötti idő.

3. Beavatkozás: válságok, tömegek, rendezvények kezelése. Ezek a tényezők első sorban a közösségtől való elvonó tényezőt foglalják magukban. E munka hatékonysága ugyanakkor jelentős kihatással van a rendőrség megítélésére. Jó indikátor lehet az, hogy mekkora rendőri erő alkalmazása mellett sikerült fenntartani a közrendet.

4. Áldozatvédelem: egyedüli indikátor az áldozatok jelzése, véleménye a rendőri eljárásról.

5. Helyi nyomozások: a nyomozati munka eredményessége nem azonos azzal, hogy a bejelentett bűncselekmények mekkora hányadát terjesztik fel az ügyészséghez vádemelésre. Sokkal inkább lehetne váderedményességgel mérni. Igaz ugyan, hogy ezzel az ügyészség hatékonyságát is mérjük, de egyrészt az ügyész a nyomozás ura, vagyis a nyomozati munka hatékonyságára meghatározó jelentőséggel bír az ügyészi felügyelet, másrészt szinte kizárt, hogy a nyomozati szakasz hibáját a vádképviselőt során helyre lehessen hozni.

6. A közrend fenntartása: itt nem elég sem a bűncselekmények, illetve szabálysértések száma, sem pedig a rendőri létszám. Ennek alapvetően két oka van. Elsőként az, hogy a rendőri létszám viszonylag csekély kihatással van a jogsértések számára, sokkal nagyobb szerepe van magának a környezetnek, illetve a lakosság összetételének. Másodsorban pedig az, hogy nem kizárólag a rendőrség tartja fenn a közrendet, hiszen jelentős szerephez jut az önkormányzati rendészet, valamint a civil társadalom önvédelmi szerveződései is. Ezért ennél a funkcionál indikátorként az szolgálhat, hogy az adott típusú közrendet sértő cselekményekkel szembeni rendőri fellépés milyen mértékű változást eredményez a cselekmények számában.<sup>18</sup>

Elképzelhető olyan mérőeszköz kialakítása is, amely azonos elvek mentén képes mérni az egyes rendőri feladatok hatékonyságát. Az egyes rendőri szervek hatékonysága megítélhető ugyan egy általánosan alkalmazott indikátorrendszerre épülő komplex mérési rendszer alapján, de ebben az esetben nem ismerjük fel a feladatok sokféleségét felölölő rendőri szervek gyenge, illetve erős pontjait. Amennyiben a rendőri feladatok (igazságszolgáltatást előkészítő bünyügyi munka, igazgatásrendészet, közlekedésrendészet, közrendvédelem) hatékonyságát mérjük, kimutatható, hogy az adott rendőri szerv működése mely pontokon és milyen jellegű fejlesztésre szorul. E felfogás nem azonos az egyes szervezeti egységek hatékonyságának mérésével. Ez utóbbi megoldás azért sem lenne elfogadható, mert az egyes rendőri feladatokat nem kizárólag azok a szervezeti egységek látják el, amelyek elnevezésük alapján arra hivatottak tünnek.

18 Rogge-Verschelde (2012)



Például a közlekedésrendészet felfogható önálló rendőri tevékenységnek, de nem kizárólag a közlekedésrendészeti szervezeti egységek veszik ki részüket a közlekedésrendészeti feladatok ellátásából, hanem markáns szerepet vállalnak a közrendvédelmi szervezeti egységek is. Hasonló helyzettel találkozunk a bűnügyi nyomozások területén is. Ezért nem a rendőri szervezeti egységek, hanem a rendőri feladatok ellátásának hatékonyságát kell mérni.

Mindezek mellett fel kell hívni a figyelmet egy lényeges körülményre: rendőri hatékonyságmérés nem képzelhető el anélkül, hogy figyelembe ne vegyük a rendőri munka minőségét. Ennek kifejezésére többféle outputérték szolgálhat. Ilyen a rendőrséggel kapcsolatba kerülő személyek által nyújtott ügyfél-elégedettség, a rendőrség által nyújtott – tipikusan megelőző, veszélyelhárító – közbiztonsági szolgáltatásokat élvező társadalom elégedettsége, illetve a rendőri intézkedések jogszerűsége. Ezen tényezők értékelése nélkül nem kapunk valós képet a rendőrség hatékonyságáról. Indoklasképpen elegendő utalni azokra a történelmi tapasztalatokra, amelyek azt mutatják, hogy az antidemokratikus rendőrségek a legtöbb esetben „hatékonyabban” végzik a munkájukat, mint a demokratikusan működő szervezetek. A költségvetési források hatékony felhasználása, a rendőrségről mint állami szervezetről kialakított kép, illetve a közbiztonság objektív mérőszámainak és szubjektív érzületének fejlesztése érdekében szükséges a jó állam koncepciójának keretein belül megvizsgálni és kidolgozni a rendőrség hatékonyságának mérésére szolgáló teljesítményértékelési rendszert. Ennek jó alapot adhat a KÖFOP pályázatrendszere, az annak keretében kialakított kutatócsoport ugyanis képes lehet a rendőrség hatékonyságának mérésére alkalmas statisztikai eszköz megtervezésére, elkészítésére.

## Összefoglalás

Jelen írás természetesen még csak vitaanyagul szolgál. Szükség van a témában eddig megjelent kutatások, publikációk összegzésére, értékelésére. A kutatást végző munkacsoport a fenti gondolatok közreadását követően tovább fog haladni a megkezdett úton. A kidolgozásba a tudományos kutatókon, egyetemi kollégákon kívül a vizsgált szervezet, a rendőrség szakértőit is be kívánjuk vonni.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Akdogan, Huseyin (2012): The efficiency of police stations in the city of Ankara: An application of data envelopment analysis. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 35. No. 1.
- Alpert, Geoffrey P. – Dunham, Roger G. (2004). *Understanding police use of force: Officers, suspects, and reciprocity*. Cambridge (New York), Cambridge University Press.
- Aristovnik, Aleksander – Seljak, Janko – Mencinger, Jernej (2013): Relative efficiency of police directorates in Slovenia: A non-parametrical analysis. In: *Expert Systems with Applications*, Vol. 40. No. 2. 820–827.
- Aristovnik, Aleksander – Seljak, Janko – Mencinger, Jernej (2014): Performance measurement of police forces at the local level: A non-parametric mathematical programming approach. In: *Expert Systems with Applications*, Vol. 41. No. 4. 1647–1653.

- Barros, Carlos Pestana (2006): Productivity growth in the Lisbon police force. In: *Public Organizational Review*, Vol. 6. No. 1. 21–35.
- Carrington, Roger – Puthuchearry, Nara – Rose, Deirdre – Yaisawarng, Suthathip (1997): Performance measurement in government service provision: The case of police services in New South Wales. In: *Journal of Productivity Analysis*, Vol. 8. No. 4.
- Diez-Ticio, Amor – Mancebon, Maria-Jesus (2002): The efficiency of the Spanish police service: An application of the multiactivity DEA model. In: *Applied Economics*, Vol. 34. No. 3.
- Drake, Leigh M. – Simper, Richard (2005). The measurement of police force efficiency: An assessment of UK home office policy. In: *Contemporary Economic Policy*, Vol. 23. No. 4.
- García-Sánchez, Isabel-Maria (2009): Measuring the efficiency of local police force. In: *European Journal of Law and Economics*, Vol. 27. No. 1.
- Gorman, Michael F. – Ruggiero, John (2008): Evaluating US state police performance using data envelopment analysis. In: *International Journal of Production Economics*, Vol. 113. No. 2.
- Hua, Zhongsheng – Bian, Yiwen (2007): DEA with undesirable factors. In Zhu, Joe – Cook, D. W. (eds.): *Modeling data irregularities and structural complexities in data envelopment analysis*. New York, Springer.
- Pritchard, Robert D. – Culbertson, Satoris S. – Malm, Kenneth. – Agrell, Anders (2009): Improving performance in a Swedish police traffic unit: Results of an intervention. In: *Journal of Criminal Justice*, Vol. 37. No. 1.
- Rogge, Nicky – Verschelde, Marijn (2012): A composite index of citizen satisfaction with local police services. In: *Hub Research Papers 2012/13. Economics & Management*. Brüssel, Hogeschool-Universiteit Brussel.
- Sun, Shinn (2002): Measuring the relative efficiency of police precincts using data envelopment analysis. In: *Socio-Economic Planning Sciences*, Vol. 36. No. 1.
- Thanassoulis, Emanuel (1995): Assessing police forces in England and Wales using data envelopment analysis. In: *European Journal of Operational Research*, Vol. 87. No. 3.
- Wu, Tai-Hsi – Chen, Ming-Shiun – Yeh, Jin-Yii (2010): Measuring the performance of police forces in Taiwan using data envelopment analysis. In: *Evaluation and Program Planning*, Vol. 33. No. 3.
- Zhu, Joe (2009): *Quantitative models for performance evaluation and benchmarking: Data envelopment analysis with spread sheets (seconded)*. New York, Springer.

## SUMMARY

### **Good State – Good Police i.e. The Concept of Measuring Effectiveness**

TIHANYI Miklós – VÁRI Vince

*In order to ensure effective operation and sustainable development, it is necessary to develop and continuously operate a measurement and evaluation system which – focusing on specific areas – provides us with feedback on the content and changes of efficiency of the police. The Faculty of Law Enforcement at The National University of Public Service considers it as major and important task of its institutes, departments, research centres and future doctoral school to contribute towards the development of the modern police's operational framework which is based on an interdisciplinary approach and an objective research-based knowledge. The efficiency of the police – as one of the biggest governmental organizations – is closely linked to the concept of good state. The current Hungarian regulation on the questions of the efficiency of the police does not have a developed methodology or it is out-of-date in its spirit and basically has a statistical approach. Taking all these into account, the scientific development of police efficiency cannot be avoided, and the revision of its criteria based on international trends is timely.*