

**A magyar területi közigazgatás átalakítása –
Az integrált ügyfélszolgálati rendszer kiépítése**

Tartalomjegyzék

Rövidítések.....	5
I. Bevezetés	6
II. A modern kori járási hivatalok szervezete.....	8
1. Járások száma és járásszékhely települések történelmi viszonylatban.....	8
2. A járási (fővárosi kerületi) hivatalok szervezete, feladatai	8
3. A járási hivatal vezetése	9
3.1. Járásai hivatalvezető	9
3.2. Járásai hivatalvezető-helyettes.....	10
4. A települési önkormányzatoktól a járási (fővárosi kerületi) hivatalokhoz átvett köztisztviselők létszáma	10
5. Az átvett köztisztviselők illetményének rendezése és biztosítása	11
6. Járásai hivatalok létszáma	11
7. A járási hivatalok finanszírozása	11
8. Az államigazgatási feladatokhoz szükséges önkormányzati vagyon kérdése	12
9. Egységes járási hivatali szervezet kialakítása.....	12
10. Egységes járási hivatali elhelyezések.....	12
11. A kistérségekre vonatkozó szabályozás helyébe lépő járási szabályozás	13
12. A járási rendszert érintő módosítások az 51/2013. (II. 25.) Kormányrendelettel, illetve egyéb év közbeni jogszabályokkal	13
13. A járási rendszert érintő jogszabályi változások 2014. január 1-vel	13
14. Önkormányzatok működése	14
15. Ügyintézői pontok megtartása.....	14
16. Állampapír-értékesítési pontok a járási hivatalokban.....	15
17. Roma referensek foglalkoztatása.....	15
18. Kormányablakok kialakítása	15
III. Kormányablakok megalakulása.....	17
1. Az állampolgár találkozása az állammal	17
2. A területi államigazgatás ügyfélszolgálatának 2010. évi helyzete	17
3. Kormányablakok 2011. január 1-től	17
4. A kormányablakok fizikai kialakítása.....	19
5. A megvalósítás forrásrendszere	20
6. Felmerülő finanszírozási problémák	21

7. Kormányablak statisztika (2011-2013)	21
IV. Az országos hálózattá fejlesztés megvalósítása	25
1. A kormányablakok szervezete és jogi szabályozása	25
2. A kormányablakok eljárása	26
3. Kormányablak-ügyintézők képzése	29
4. A kormányablakok informatikai háttere	31
4.1. Tudástár	31
4.2. Kormányzati Ügyfélvonal	32
4.3. A központi érkeztetési ügynök és a központi kézbesítési ügynök szolgáltatások	33
4.4. Fejlesztések	33
V. Nemzetközi kitekintés	34
1. Portugál modell – Technológiai Terv	34
1.1. Az elmélet	34
1.2. A gyakorlat	34
1.3. Közigazgatás	35
1.3.1. Állampolgársági Kártya	35
1.3.2. Simplex	36
1.3.2.1. Kihívások	36
1.3.2.2. Tökéletesítés	36
1.3.3. Azonnali cégalapítás	37
1.3.4. Országos e-közbeszerzés	38
1.4. Következtetések	39
2. Német modell – Startercenter (NRW)	40
2.1. Egyéni Szerződési Pontok (Points of Single Contact)	40
2.2. Startercenter North Rhine-Westphalia (NRW) – Chamber of Commerce Mittlerer Niederrhein	41
2.3. Jellemző vonások	41
2.3.1. Decentralizáció	41
2.3.2. Szövetségi szintű honlapok	41
2.3.3. Tanácsadás, felvilágosítás	41
2.4. Sikerfaktorok	42
2.4.1. Minőség	42
2.4.2. A bevont hatóságok tapasztalatai	42
2.4.3. Meglévő helyiségek használata	42

2.5. <i>Tanulások</i>	42
2.5.1. Különböző ügynökségek részvétele	42
2.5.2. Tervezés.....	42
2.6. <i>Folyamatban lévő és jövőbeni fejlesztések</i>	42
VI. Összegzés	44

Rövidítések

ÁROP – Államreform Operatív Program

CSTINFO – Szociális nyilvántartás

EKOP – Elektronikus Közigazgatási Operációs Program

ERFA – Európai Regionális fejlesztési alap

KEK KH – Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala

KHEM – Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium

KIH – Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal

KÖZOP – Közlekedés Operatív Program

Kttv. – 2011. évi CXCV. törvény – a közszolgálati tisztségviselőkről

MÁV Zrt. – Magyar Államvasutak Zrt.

NFÜ – Nemzeti Fejlesztési Ügynökség

NISZ – Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.

OP – Operatív Programok

ORÖ – Országos Roma Önkormányzat

ROP – Regionális Operatív Programok

TIOP – Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program

I. Bevezetés

2010 tavaszától a Nemzeti Együttműködés rendszerének keretében a Kormány megalkotta a Nemzeti Együttműködés Programot, amely a magyar közigazgatás fejlődésében egy teljesen új irányvonalat képvisel. A Nemzeti Együttműködés Programjában megfogalmazott cél a Jó Állam kialakítása.

A jó állam átlátható és felelős önmagáért és állampolgáraiért, vagyis egyszerű közigazgatási szabályozást és intézményrendszert feltételez, és a közjavakkal törvényesen és felelősen bánt. Az ilyen állam kiszámítható és stabil, azaz a jogalkotásnak koherensnek kell lennie, a jogalkalmazással szemben pedig követelmény az egységesség. E két követelmény együttes megléte jelenti a jogbiztonságot. A Kormány 2011-ben három fejlesztési programot indított a jó állam megteremtése érdekében; az Igazságszolgáltatási Reformot, az Önkormányzati Reformot, valamint a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot. Ez a három program képezi a Jó Állam Fejlesztési Konceptiót.

A Magyar Program az egész közigazgatás fejlesztését célozza, különös figyelmet fordítva a központi közigazgatásra és az államigazgatásra. Célja a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése, amely eredményes, gazdaságos, hatásos, biztonságos, rugalmas, felügyelhető, alkalmazkodó és fejlődő. Ezek a tulajdonságok biztosítják azt, hogy az állampolgárok bizalommal fordulhassanak az államhoz közigazgatási ügyeik intézése során.

A Program keretében 2010 őszén létrejöttek a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok, majd a területi államigazgatás kialakításának következő lépéseként 2011. január 1-től felállításra kerültek a fővárosi, megyei kormányhivatalok. Kialakításukkal – a szakigazgatási szervek szakmai autonómiájának érintetlenül hagyásával – megvalósult a funkcionális feladatok területi szintű integrációja. A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként működnek a járási hivatalok, melyek integrált ügyfélszolgálatok a Kormányablakok.

Az állampolgárok az állammal leggyakrabban államigazgatási ügyeik intézése során kerülnek kapcsolatba, így államhoz való viszonyukat nagymértékben befolyásolja, hogy mekkora terhet jelentenek számukra a közigazgatási eljárások. Ha egy állam hatóságai saját, külön rendszerrel, szokásokkal, adminisztrációs folyamattal és arculattal rendelkeznek, az rendkívül megnehezíti az ügyfél és az állam közötti kapcsolattartást, hiszen ezáltal az ügyfelek nehezebben ismerik ki magukat a közigazgatásban, ami jelentősen megnöveli az eljárások idő- és költségigényeit.

A Kormányablakok rendszerének kialakítása és országos hálózattá fejlesztése éppen ezt a problémát hivatott megoldani. A kormányablakok olyan egyablakos ügyintézési pontok, ahol az ügyfelek meghosszabbított félfogadási időben, egy helyen, gyorsan tudják elintézni ügyeiket szakmailag magasán képzett ügyintézők segítségével, modern környezetben.

Az egyablakos ügyintézés rendszerét már a világ számos országában kialakították, többek között Mexikóban, Portugáliában és Németországban is. Természetesen minden állam a saját igényeinek megfelelően alakította a kezdeti koncepciót, így Magyarország is.

Témaválasztásomnak két oka volt: egyfelől az, hogy az ügyfélbarát közigazgatás hazai kialakításával egy naprakész, jelenleg is folyamatban lévő fejlesztés követhető nyomon és vizsgálható, ill. elemezhető; másfelől pedig ez a folyamat az állam minden polgára számára jól érzékelhető és gyökereiben változtatja meg az emberek közigazgatáshoz való viszonyát, végső soron tehát a teljes magyar közigazgatási kultúrát.

A következőkben elsőként szót ejtek a modernkori járási hivatalok szervezetéről, amely alapjául szolgált a hazai közigazgatás megreformálásának. Ezt követően fejtem ki a területi államigazgatás átalakításának végső célját, vagyis az ügyfélbarát közigazgatás kialakítását Magyarországon. Ennek realizálódásai a kormányablakok, hiszen az ilyen egyablakos ügyintézési pontokon kerül leggyakrabban kapcsolatba az állammal a polgár. Hazánkban 2011-től jelentek meg a kormányablakok, ami azt jelenti, hogy megalakításukra és rendeltetésszerű működtetésükre nemcsak hazai, hanem nemzetközi viszonylatban is kevés idő állt rendelkezésre. Először tehát gyors megalakulásuk folyamatát teszem vizsgálat tárgyává, melynek keretében rátérek a rendszer finanszírozásának összetettségére, továbbá statisztikai adatokkal szemléltetem többek között a kormányablakban intézhető ügykörök számának emelkedését, illetve az ügyfelek számának alakulását. Ezt követően az integrált ügyfélszolgálati rendszer országos hálózattá fejlesztése válik nyomon követhetővé. Végül példaként említést teszek az Európai Unió két fejlett közigazgatással rendelkező tagállamáról; Portugáliáról és Németországról. Látható lesz, hogy mindkét állam sajátos módon, egyéni körülményeihez igazodva viszi közelebb polgáraihoz a közigazgatást és könnyíti meg ezzel számukra ügyeik intézését. A jövőre nézve a portugál és a német modell egyaránt példákat adhat a modern magyar közigazgatás továbbfejlesztésére.

II. A modern kori járási hivatalok szervezete

1. *Járások száma és járásszékhely települések történelmi viszonylatban*¹

A huszonhárom fővárosi kerület mellett január 1-vel 175 járás alakult meg. Korábban, 1950-ben 140 járás, a járások megszüntetésekor pedig, 1983-ban 83 járás működött. A 175 településből 78 település (44,5%) 1950-ben és 1983-ban is járásszékhely volt. További 50 településnek (28,5%), amely 1950-ben járásszékhely volt, 1983-ban azonban már nem volt az, visszaállították a járási rangját. Ugyanakkor van 44 olyan település (25%), amely korábban nem volt járásszékhely, és 11 azon települések száma, amelyek korábban járásszékhelyek voltak, de ma már nem azok.

2. *A járási (fővárosi kerületi) hivatalok szervezete, feladatai*

A fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz hasonlóan a járási hivatal belső szervezetét is egyrészt a törzshivatal – amely hatósági osztályból, működést támogató osztályból és okmányirodai osztályból áll –, másrészt a hat járási szakigazgatási szerv alkotja. Ennek megfelelően a járási hivatal szervezete magában foglalja a megyei kormányhivatal jelenlegi szakigazgatási szerveinek kirendeltségeit; így a járási gyámhivatalt (minden járásban 198), a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatalt (összesen 59 – 57 járási és 2 kerületi hivatal), a járási hivatal állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szakigazgatási szervét (94), továbbá a járási földhivatalt (119), és a járási hivatal munkaügyi kirendeltségét (167), valamint a járási népegészségügyi intézetet (78).²

Szintén a járási hivatal szervezetéhez tartozik a járásszékhely polgármesteri hivatalának államigazgatási feladatokat ellátó része (ideértve az okmányirodákat is, mint a jegyzők államigazgatási hatáskörébe tartozó feladatot végrehajtó szervezeti egységek).

A szervezet részét képezik továbbá a nem járásszékhelyen működő okmányirodák, illetve a nem járásszékhelyen működő polgármesteri hivatalokban a járási hivatalhoz kerülő államigazgatási feladatokat ellátó ügyintézők.

A járási hivatalokhoz kerülnek a jegyzői feladatok közül az okmányirodai feladatok (mint a lakcímnnyilvántartás, útlevél-igazgatás és gépjármű-nyilvántartás), egyes gyám- és gyermekvédelmi ügyek, valamint egyes szociális igazgatási ügyek, családtámogatási ügyek, köznevelési feladatok és menedékjogi ügyek, egyéni vállalkozói tevékenység engedélyezése, egyes kommunális típusú ügyek (például a temetőengedélyezés), továbbá egyes állategészségügyi feladatok (cirkuszi menaszéria, állatotthon engedélyezés stb.) és a fővárosi

¹ Hajdú Z.: Magyarország közigazgatás földrajza
<http://www.jaras.info.hu/jaras/jaras-tortenete> (2014. augusztus 8.)

² <http://www.jaras.info.hu/jarasi-hivatalok> (2014. augusztus 8.)

és megyei kormányhivatalok által 2012. április 15-től átvett szabálysértési feladatok, a helyi védelmi bizottságok vezetése, továbbá egyes vízügyi, környezetvédelmi hatáskörök.

A speciális szempontok alapján a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozik a birtokvédelmi eljárás, a hagyatéki és az anyakönyvi eljárás, az adóigazgatás és adóvégrehajtás, egyes építésügyi igazgatási feladatok, kereskedelmi engedélyezés, a helyi önkormányzati rendeletalkotáshoz kötött szociális ellátások és a gyermekvédelmi támogatások.³

Egyes szerzők véleménye szerint a jegyzői feladat- és hatáskör ilyen mértékű átcsoportosítása nem volt indokolt, hiszen a jegyzők államigazgatási hatósági feladatgyakorlása megfelelően funkcionált. E mellett kevésbé érthető a szempont, hogy mi alapján kerültek egyes feladatok a járásokhoz, illetve maradtak mások a jegyzőknél.⁴

3. A járási hivatal vezetése

3.1. Járási hivatalvezető

A járási hivatalvezetőt a kormány megbízott javaslatára a közigazgatás-szervezéséért felelős miniszter nevezi ki és menti fel. A hivatalvezető felett a kormány megbízott gyakorolja a munkáltatói jogokat, ami alól kivételt képez a kinevezés a felmentés, a fegyelmi eljárás megindítása, valamint a fegyelmi büntetés kiszabása.⁵

Hivatalvezetői munkakörbe büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható, felsőfokú végzettséggel és legalább öt év közigazgatási gyakorlattal rendelkező személy nevezhető ki. E tekintetben közigazgatási gyakorlatnak minősül az országgyűlési képviselői tevékenység és a polgármesteri tisztség ellátása is.⁶

A hivatalvezető egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, azaz nem lehet helyi önkormányzati képviselő, fővárosi, megyei közgyűlés tagja, polgármester, megyei közgyűlés elnöke, főpolgármester, alpolgármester, megyei közgyűlés alelnöke, főpolgármester-helyettes, valamint nem lehet még nemzetiségi önkormányzat elnöke és nemzetiségi önkormányzati képviselő. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy a hivatalvezető országgyűlési képviselő legyen (egészen a következő országgyűlési választásokat követően megválasztott országgyűlés megalakulásának napjáig), továbbá tudományos, oktatói, művészeti, lektori szerkesztői, továbbá hogy jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet végezzen.⁷

³ <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/teruleti-kozigazgatasert-es-valasztasokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/kialakultak-a-jarasi-hivatalok-feladatkorei> (2014. április 14.)

⁴ Új Magyar Közigazgatás 2014. június 7. évfolyam 2. szám (Régi és új szereplők a területi közigazgatásban, Dr. Fábíán Adrián, Phd – Dr. Bencsik András, Phd)

⁵ 2012. évi CCX tv. 20/D. § (1) bek.

⁶ 2012. évi CCX. tv. 20/D. § (2) bek.

⁷ 2012. évi XCIII. tv 20/C. § (5-6) bek.

A járási hivatalvezető megbízatása megszűnik annak lemondásával, felmentésével, halálával, továbbá ha az országgyűlési képviselők választásán már nem választható, illetve ha megállapításra kerül összeférhetetlensége.⁸

2012. december 17-én Dr. Navracsics Tibor volt közigazgatási- és igazságügyi miniszter ünnepélyes keretek között, 2013. január 1-i hatállyal nevezte ki a járási hivatalok vezetőit. Fontos szempont volt, hogy szakmailag felkészült, közigazgatásban jártas vezetők legyenek kiválasztva a hivatalok élére. A kinevezettek átlagosan tizenkét éves közigazgatási gyakorlattal rendelkeztek. Kétharmad részük jogász végzettségű, és több mint hatvanan a jegyzői munkát cserélték fel a járási hivatal vezetésére. A kinevezett vezetők 52%-a nő. A hivatalvezetők közül heten országgyűlési képviselői minőségben voltak, akik a következő választásig tarthatták mandátumukat, azt követően azonban már a két tisztség összeférhetetlenné vált. További tizenegy személy polgármester volt, akik a törvény értelmében lemondtak polgármesteri tisztségükről.⁹

3.2. Járási hivatalvezető-helyettes¹⁰

A járási hivatalvezető-helyettest a hivatalvezető javaslatára a kormány megbízott nevezi ki és menti fel, a munkáltatói jogokat pedig – a kinevezés, a felmentés, a fegyelmi eljárás megindítása, valamint a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével – a hivatalvezető gyakorolja felette.

A járási hivatalvezető-helyettesi munkakör szakmai végzettséghez kötött, így arra az nevezhető ki, aki felsőfokú igazgatásszervezői, okleveles jogász képesítéssel vagy okleveles közigazgatási menedzser, illetve egyetemi vagy főiskolai szintű közgazdász szakképesítéssel rendelkezik, azonban kivételesen indokolt esetben egyéb felsőfokú végzettségű személyt is kinevezhet a kormány megbízott a hivatalvezető javaslatára.

4. A települési önkormányzatoktól a járási (fővárosi kerületi) hivatalokhoz átvett köztisztviselők létszáma

A települési önkormányzatokból összesen 9852,5 köztisztviselő és munkavállaló került átvételre a járási hivatalokhoz.

A köztisztviselők a korábbi illetményükkel kerültek átvételre – kivéve, ha korábban az illetményük jogellenesen lett megállapítva –, amelyre az életpálya modell* alapján történő bérezés bevezetéséig jogosultak.¹¹

⁸ 2012. évi CCX. tv. 20/D. § (4) bek.

⁹ <http://www.jaras.info.hu/jarasi-hivatalvezetok> (2014. április 14.)

¹⁰ 2012. évi XCIII. tv. 20/D. § (1-2) bek.

*Az életpályamodell alkalmazása az Európai Unió, különösen az Európai Közigazgatási Tér elveit, törekvéseit erősíti. Elősegíti, hogy a kulcsfontosságú szerepet betöltő köztisztviselők számára a munka ne csak szakma, hanem egyben hivatás is legyen. Jó példa erre Németország, ahol a pályakezdők tudatosan készülnek a

2013 tavaszán az önkormányzatok és a Belügyminisztérium részéről felmerült, hogy a feladatokhoz képest túl sok köztisztviselőt vettek át a járási hivatalokhoz. Ennek alapján javasolták, hogy 800 üres státusz kerüljön visszacsoportosításra az önkormányzatokhoz. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium cáfolta a Belügyminisztérium feltevéseit és a Kormány döntése alapján a javaslat elutasításra került.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok összesen 31875 fős létszámából a járási (fővárosi kerületi) hivatalok létszáma 16836 fő (53%), ebből a járási törzshivatalok létszáma 7087 fő, a járási szakigazgatási szervek létszáma pedig 9749 fő.

5. *Az átvett köztisztviselők illetményének rendezése és biztosítása*

A Kormány döntött arról, hogy a települési önkormányzatoktól a járási (fővárosi kerületi) hivatalokhoz a megkötött megállapodással átkerült köztisztviselők illetménye nem nőhet, illetve csökkenhet. Ennek érdekében a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény módosításával elérték, hogy a Kormány döntésének megfelelően az érintett köztisztviselők a jelenlegi illetményükkel kerüljenek átvételre.

Az átvett köztisztviselők a jelenlegi illetményükre az életpálya modell alapján történő bérezés bevezetéséig jogosultak, kivéve, ha a Kttv. alapján a besorolás szerinti illetményük – e törvény hatályba lépését követően bekövetkező ok miatt – meghaladja az átvételkori illetményük összegét.¹²

Az átvételre került tisztségviselők 2012. decemberi, 2013 januárjában kifizetésre kerülő illetményét a fővárosi és megyei kormányhivatal fizette ki, ennek fedezete a fővárosi és megyei kormányhivatalok költségvetésében került tervezésre.

6. *Járási hivatalok létszáma*

A megállapodások megkötésével az önkormányzatoktól 9852 státusz került átvételre. A járási hivatalok létszáma országosan 16840.

7. *A járási hivatalok finanszírozása*

A Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalok és a járási hivatalok működésére 123,9 milliárd forintnyi támogatást biztosított a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium fejezetében.

köztisztviselői pályára és bár a követelmények magasak, aki sikeresen veszi az akadályokat, nagy valószínűség szerint köztisztviselői nyugdíjazásra számíthat. (Közigazgatási Jog – különös rész, szerkesztette: Fazekas Marianna, Osiris Kiadó – Budapest, 2011)

¹¹ 2012. évi CCX.tv. 54. §

¹² 2012. évi CCX. tv. 54. §

Ebből az összegből mintegy 43,5 milliárd forint fedezi a járási hivatalok működését. Az összeg a személyi előirányzatok, a járulékok és a működéshez fűződő dologi kiadások kifizetésére nyújtott fedezetet.

8. *Az államigazgatási feladatokhoz szükséges önkormányzati vagyon kérdése*

Az államigazgatási feladatokkal összefüggő önkormányzati (ingó és ingatlan) vagyonnak a magyar állam részére történő ingyenes használatba adásáról a járástörvény rendelkezik.¹³ Ingóságok tekintetében a törvény kimondja, hogy az államigazgatási feladatok ellátásához szükséges vagyon és vagyoni értékű jog kerül átadásra a kormányhivatalnak. A járási megállapodásokkal átvételre kerültek mindazok a technikai eszközök, informatikai rendszerek és szoftverek, amelyeket az átvételre kerülő ügyintézők használtak munkájuk során. Ezt a technikailag, informatikailag „sokszínű” rendszert 2013-ban konszolidálták és egységesítették.

A járási hivatalok a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként működnek, ezért önálló költségvetéssel és gazdálkodási jogosítványokkal nem rendelkeznek. Kötelezettség-vállalásra a kormány megbízott, a gazdálkodási jogosítványok gyakorlására pedig a kormányhivatal gazdasági vezetője jogosult.

9. *Egységes járási hivatali szervezet kialakítása*

A járási hivatalok törzshivatalból és járási szakigazgatási szervekből állnak fel. Minden törzshivatalban Okmányirodai Osztály és Hatósági Osztály működik, továbbá a nagyobb járási hivatalokban Működést Támogató Osztály. A járási szakigazgatási szervek közül minden járásban működik járási gyámhivatal, a többi szakigazgatási szerv a vonatkozó kormányrendeleteknek megfelelően működik. Lehetővé vált továbbá a szervezeti és működési szabályzat által rövidített elnevezés használata. A kormányhivatalok döntése alapján sor került kirendeltségek felállítására és egyes településeken települési ügysegédek alkalmazására. Annak a lehetőségét is vizsgálták, hogy a települési ügysegédek feladatai bővítésre kerülhessenek, részt vegyenek a járási szakigazgatási szervek munkájában, illetve közreműködhessenek egyéb feladatokban (például: családtámogatási kérelmek eljuttatása a kormányablakokhoz).

10. *Egységes járási hivatali elhelyezések*

A járási hivatalok folyamatosan törekednek arra, hogy egységes elhelyezésük megvalósulhasson és ne csak az átvett és különböző helyeken lévő önkormányzati épületekben fogadhassák az ügyfeleket. Ennek érdekében döntött a Kormány arról, hogy a

¹³ <http://www.jaras.info.hu/jarasi-hivatalok>

rendkívüli kormányzati intézkedések előirányzatból támogatja az alábbi járási hivatalok egységes kialakítását:

- Veszprém – 1530 millió forint,
- Szigetszentmiklós – 4400 millió forint,
- Bicske – 450 millió forint,
- Karcag – 259 millió forint.

Véleményem szerint az említett összegek alapján mindenképpen elmondható, hogy – többek között a változó vagyoni viszonyok miatt – összességében nem áll rendelkezésre elegendő anyagi forrás a megfelelően egységes rendszer kialakításához.

11. *A kistérségekre vonatkozó szabályozás helyébe lépő járási szabályozás*

A Magyarország helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 2013. január 1-vel hatályon kívül helyezte a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvényt. Törvényi és kormányrendeleti szinten egyaránt járási szabályozást léptettek a kistérségi szabályozás helyébe.

12. *A járási rendszert érintő módosítások az 51/2013. (II. 25.) Kormányrendelettel, illetve egyéb év közbeni jogszabályokkal*

Míg korábban a fővárosi ügyi engedélyezési feladatok ellátásában minden kerületi hivatal eljárhatott, innentől e feladatok ellátására az V. Kerületi Hivatal került kijelölésre. A helyi védelmi bizottság titkára feladatait a járási hivatalvezető-helyettes látja el. Ha egy járásban több okmányiroda is működik, hivatalbóli eljárás esetén a járási hivatal vezetője által meghatározott okmányiroda jár el, amiről a járási törzshivatal ügyrendjében kell rendelkezni. A járási hivatali szociális ellátások házipénztárból is kifizethetővé váltak, amennyiben erre a kormányhivatalban lehetőség van (a gyakorlatban csak a fővárosban). A járási hivatalok hozzáférést kaptak a családtámogatási információs rendszerhez is (CSTINFO). A temetkezési szolgáltatásokért fizetendő igazgató szolgáltatási díjak a vonatkozó ÖM rendelet módosításával ma már a fővárosi és megyei kormányhivatalok bevételeit képezik. Folyamatban van továbbá azon KHEM rendelet módosítása is, amely biztosítja, hogy a járási hivatal által ellátott ügyi hatósági eljárások díjai szintén a fővárosi és megyei kormányhivatalok bevételeit biztosítsák.

13. *A járási rendszert érintő jogszabályi változások 2014. január 1-vel*

A bűncselekmények áldozatai számára illetékmentesen történik meg a személyazonosító igazolvány és a lakcímet igazoló hatósági igazolvány pótlása az okmányirodáknál. A járási

hivatalvezetővel szemben fegyelmi eljárás lefolytatására a kormány megbízott jogosult, hivatalvesztés fegyelmi büntetésre azonban csak javaslatot tehet a miniszternek. A járási hivatal térítésmentes hozzáférési jogosultságot kapott a víziközmű-szolgáltatások adataihoz feladatai ellátásához. Az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés és az ezzel egyidejűleg elkövetett más szabálysértések alapján indult szabálysértési eljárások során a jogszabályban kijelölt járási hivatalok járnak el (a fővárosban a XI. Kerületi Hivatal, Pest megyében az Érdi Járási Hivatal, a megyékben pedig a megyeszékhelyen lévő járási hivatal, ehhez 63 fős létszám-bővítést kaptak). 2013. december 15-től a járási földhivatalok járnak el a földműves, valamint a mezőgazdasági termelőszerkezetek nyilvántartásba vétele tekintetében (ehhez 139 fős létszám-bővítést kaptak), továbbá 2014. május 1-től a járási földhivatalok feladata a földhasználati bejelentések engedélyezése is. A falugazdász-hálózat (467 státusszal) a járási állat-egészségügyi hivataloktól átkerült a Nemzeti Agrárkamarához.

14. Okmányirodák működése

A járási hivatalokhoz egyben az okmányirodák is átvételre kerültek. Működésüknek biztosítása és egységesítése érdekében számos intézkedés történt. Elkészítették és módosították az okmányirodákra vonatkozó szabályozást. 08:00-20:00 óráig tartó okmányirodai működést biztosítottak a megyeszékhelyeken, valamint Pest megye minden járásában, továbbá ezen okmányirodákban egységesítették a postai szolgáltatásokat. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a KEK KH-val közösen ajánlást dolgozott ki az egységes időpontfoglalásra, valamint a szakrendszerek leállítására. A települési önkormányzatok weboldalainak okmányirodára vonatkozó adatait felülvizsgáltatták és heti jelentések alapján kezelik a problémákat. A képzettségi Kormányrendelet módosításával biztosításra került, hogy a kormányablak-ügyintézői végzettséggel rendelkező kollégákat az okmányirodákban is alkalmazni lehet.

15. Ügyintézői pontok megtartása

A járási hivatalok kialakításakor fontos szempont volt, hogy a korábbi ügyintézési helyszínek száma ne csökkenjen és az állampolgárok ne csak a járási hivatalok székhelytelepülésein tudjanak ügyeket intézni. Ezért az állampolgároknak az alábbi ügyintézési lehetőségek állnak ma rendelkezésre a járási hivatalok keretében:

- járási (fővárosi kerületi) hivatal: 198 településen,
- kirendeltség: 152 településen,
- állandó települési ügysegéd: 205 településen,
- ideiglenes települési ügysegéd: 1825 településen.

Mindez összesen 2380 településen jelent ügyintézési lehetőséget a 3186 önkormányzathoz (75%). Ezek mellett összesen 297 okmányiroda és 30 kormányablak működik jelenleg az országban.

16.Állampapír-értékesítési pontok a járási hivatalokban

A Magyar Államkincstár, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok együttműködésében összesen 9 járási (fővárosi kerületi) hivatalban nyílt állampapír-értékesítési pont. Ilyen érintett járási (fővárosi kerületi) hivatalok Budapesten az V. és VII. kerületben, valamint Mohácson, Karcagon, Kisvárdán, Sopronban, Dunaújvárosban, Pápán és Érden vannak.

17.Roma referensek foglalkoztatása¹⁴

2013. július 1-től 100 fő roma referens foglalkoztatására került sor a járási hivatalokban az ORÖ és az Államtitkárság együttműködése keretében. A roma referensek elsősorban közvetítő szerepet töltenek be az államigazgatás és a roma állampolgárok között. Ennek megfelelően fő feladatuk a járási hivatalban a kiemelt állami célkitűzések, valamint az állam által a roma közösség számára biztosított lehetőségek roma állampolgárok felé történő közvetítése, kommunikációja. A foglalkoztatás végső célja, hogy a roma referensek hosszú távon a fővárosi és megyei kormányhivatal állományában maradva elősegíthessék roma társaik államigazgatási ügyeinek intézését. A roma referensek foglalkoztatása 2013. augusztus 1-től december 31-ig az ÁROP 1.2.7. „Kormányhivatalok szervezetfejlesztése” projekt keretén belül valósult meg, ezen időszak alatt pedig a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal alkalmazásában álltak. 2014. január 1-je óta a roma referensek továbbfoglalkoztatása folyamatos, immár újra a járási hivatalok állományában.

18.Kormányablakok kialakítása

A járási hivatalok kialakításával nem arról volt szó, hogy az államigazgatási ügyek intézésére kizárólag a járásszékhelyeken, a járási hivatalok központjaiban lenne lehetőség. A területi államigazgatás átalakításának végső célja ugyanis az, hogy kialakításra kerüljenek a járási hivatalok integrált ügyfélszolgálatai, azaz a járási kormányablakok. Ezek biztosítják, hogy az állampolgárok államigazgatási ügyeiket a kormányablakok székhelyein elindíthassák vagy elintézhessék.

2014. február 1-től kezdődött meg az új kormányablakok megnyitása, amelyek a járási hivatalok szervezeti egységei (osztályai).

Az új kormányablakokban összesen 241 ügytípus intézhető. Ebből 36 azonnal intézhető ügy, 43 ügykör esik a normál ügyintézés kategóriába, továbbítás 141 ügykör esetében valósul meg, míg kizárólag tájékoztatást 21 ügyben ad a kormányablak. A kormányablak az ott intézhető

¹⁴ <http://www.varosivisszhang.hu/?p=21159> (2014. október 13.)

ügyek mellett kiegészítő szolgáltatásokat is nyújt, ezeknek a száma 10. Továbbá a kormányablakok eljárnak a jelenleg az okmányirodák által ellátott 13 hivatalbóli ügyben is.

2014. február 15-től hiteles tulajdoni lap és térképmásolat is igényelhető az új kormányablakokban.

Össességében 6882 kormányablak-ügyintéző képzése fejeződött be 2013 decemberével a Nemzeti Közszerálati Egyetemen, akik közül 3850 felsőfokú végzettségű és 2830 középfokú végzettségű személy (összesen 6680 fő) át is vette az erről szóló bizonyítványt.

III. Kormányablakok megalakulása

1. Az állampolgár találkozása az állammal

Az állampolgárok az állammal ügyeik intézése során kerülnek kapcsolatba. Ez a találkozás az állampolgárok államról, annak jó vagy rossz működéséről alkotott képét, tehát végső soron az államról alkotott véleményét alapvetően meghatározza. Az állampolgárok jogos igényeinek fókuszában a közigazgatás eljárásának egyszerűsége, gyorsasága és hatékonysága áll.

A közigazgatás ügyfélkiszolgálásának ezen igények megértésén kell alapulnia, figyelemmel az ügyfelek élethelyzeteinek sajátosságaira, az egyenlőség elvére, és igazodva az informatikai fejlődés követelményeihez. Ennek során a legfőbb célkitűzés az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése, valamint a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése volt.

2. A területi államigazgatás ügyfélszolgálatainak 2010. évi helyzete

Az állampolgár, mint ügyfél kiszolgálása továbbra is többcsatornás ügyintézés keretében valósul meg: történhet személyesen, telefonon, levélben vagy elektronikus úton. Az állampolgárok véleményalkotásában a legnagyobb szerepe természetesen még sokáig a személyes ügyfélkiszolgálásnak lesz.

Az államigazgatás ügyfélszolgálatainak legnagyobb csoportját a Kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek ügyfélszolgálatai és az okmányirodák alkotják. A kormányhivatali szakigazgatási szervek összesen 1200 ügyfélszolgálatán mintegy 6000 ügyfélszolgálatnál foglalkozó munkatárs dolgozott. A nem integrált szervek közül a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint a Magyar Államkincstár végeztek jelentős ügyfélszolgálati tevékenységet.

Ezek az ügyfélszolgálatok 2011-et megelőzően különböző színvonalon, különböző informatikai háttértámogatással, különböző helyeken működtek, működésük és felfogadási idejük sem volt egységes, nem léteztek egységes szakmai standardok. Az ügyfél kiszolgálásának színvonala egyenetlen volt, valamint az ügyfélszolgálati épületek állapota, berendezése és felszereltsége is rendkívül eltérő képet mutatott. Szintén ez volt jellemző a kormányhivatalokba nem integrált ügyfélszolgálatokra is.

3. Kormányablakok 2011. január 1-től

A magyar közigazgatás 2010. évben megindult átfogó korszerűsítése, célkitűzései között kiemelt célként jelent meg az úgynevezett szolgáltató közigazgatás és a „Jó Állam” erősítésének szándéka. E cél megvalósítása során a jogalkotás 2010 óta próbál törekedni arra,

hogy a jogalkalmazási tapasztalatokkal összhangban álló, az eljárások egyszerűsítését eredményező, az ügyfelek érdekeit a lehető legteljesebb mértékben megjelenítő törvény-, és egyéb jogszabály-módosítások révén a közigazgatás rendszere, valamint a hatósági eljárásokat érintő joganyag folyamatos fejlesztése biztosított legyen.

Kedvező külföldi (főként uniós) tapasztalatok által is erősített törekvésnek jelent meg a kormányablakok, mint integrált ügyfélszolgálatok létrehozására irányuló kezdeményezés, amely jelentős mértékben tudja növelni az ügyfelek közigazgatásba vetett bizalmát, elősegítve ezzel az ügyfélbarát közigazgatás alapelvének széleskörű, élethelyzetekhez igazított alkalmazását. Az ügyfelek szempontjából elsődleges célkitűzés volt az ügyintézés menetének egyszerűsítése, ennek pedig a jelenleg ismert modellek közül a kormányablakok úgynevezett egyablakos (nemzetközi terminológiával: „one-stop-shop”) rendszerű ügyintézése (tehát a lehető legtöbb ügyfajtát érintő valamennyi, az eljárásokkal kapcsolatos cselekmény megtételének lehetősége) felel meg a legjobban.

A kormányablakos ügyintézés rendszerének bevezetésekor kiemelt hangsúlyt kapott az ügyfelek jogainak minél erősebb biztosítása, illetve adminisztratív terheinek csökkentése. Az egyablakos ügyintézés továbbá nagyfokú könnyebbséget jelent az ügyfelek számára a hatóságokkal való kapcsolattartásuk során is, mivel anyagi megtakarítást eredményez az ügyfelek oldalán. Ezt az eredményt főleg azáltal éri el, hogy egyes ügykörök esetén az ügyfélnek nem szükséges a kérelmét, nyilatkozatát postán a hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz benyújtania, illetve személyes megjelenés esetén sem kell a lakóhelyétől különböző településen található hatósághoz utaznia, hanem azt megteheti a kormányablaknál. Ezt követően annak továbbítása már a kormányablakok feladata, ami jelentősen egyszerűsíti az ügyfél ügyintézésével kapcsolatos teendőit.

A kormányablakok továbbá jelentős mértékben hozzájárulnak az eljárások egyszerűsítéséhez és gyorsításához, mivel az ügyfeleket tájékoztathatják az eljárásokkal kapcsolatban, valamint az általuk beadott kérelmeket előzetesen vizsgálva felvilágosíthatják az ügyfeleket azok hiányosságairól, lehetővé téve, hogy az ügyfelek (amennyiben ez lehetséges) ott helyben, a kormányablaknál eleget tegyenek a hiánypótlási kötelezettségeiknek. Ezzel jelentősen meggyorsíthatják az ügyek célhatóságnál történő intézését, hiszen így kiküszöbölhető például az eljárást gyakran több nappal, héttel meghosszabbító hiánypótlás vagy tényállás tisztázásának kiírása is.

2011. január 1-én kerültek felállításra a megyeszékhelyeken és a megyei jogú városokban az első kormányablakok, szám szerint 29. A kormányablakok ügyköreinek száma 2013-ig az alábbiak szerint alakult:

- 2011. január 1-től: 29 ügytípus;
- 2011. március 1-től: 30 ügytípus;
- 2011. október 1-től: 52 ügytípus;
- 2012. április 1-től: 51 ügytípus;
- 2012. július 1-től: 54 ügytípus;
- 2013. január 1-től: 56 ügytípus;

- 2013. március 1-től: 63 ügýtípus;
- 2013. július 1-től: 149 ügýtípus.

2011-et követően 2013. október 1-vel bővült először a kormányablakok száma, amikor a budapesti XII. kerületi Apor Vilmos téren egy újabb kormányablak nyílt meg (Hegyvidék Kormányablak), amely működését tekintve már hasonló az új típusú kormányablakokhoz, ugyanis a korábbi kormányablak-ügykörök mellett az okmányirodai ügykörök ellátására is képes.

Ugyanakkor már a 2011. évben elkezdődött a felkészülés a kormányablakok országos hálózatának a kialakítására, valamint további fontos célkitűzésként jelent meg, hogy a kormányablakok a jövőben teljes körűen elláthassák majd az okmányirodák feladatait is.

4.A kormányablakok fizikai kialakítása

A Kormányhivatalok szervezetében jöttek létre a járási hivatalok, amelyek szerves részei a (járási, a fővárosban kerületi) kormányablakok. A rendszer kialakításának célja, hogy valamennyi járási hivatal székhelyén, valamint azokon a településeken, ahol okmányiroda működik, kormányablak kerüljön kialakításra.

Ezek egységes működési móddal, egységes arculattal, egységes informatikai támogatással és egységes nyitva tartással teszik lehetővé az ország minden polgára számára közigazgatási ügyeik intézését. Teszik ezt alapvetően az állampolgár számára könnyen elérhető helyszíneken: a városközpontokban, valamint a városok külső, forgalmi csomópont részein, például a vasútállomásokon, ami nem csupán az utazóknak jelent nagy előnyt, de eközben a kormányablakok szolgáltatásainak egyéb tevékenységekre gyakorolható, pozitív hatása is jól érvényesülhet az ügyfélfogadásra alkalmassá tehető pályaudvari épületek hasznosításában.¹⁵ A legtöbb esetben kormányablak leginkább ott volt kialakítható, ahol az állampolgár már egyébként is intézte okmánykiállítással kapcsolatos ügyeit – tehát az okmányirodák helyszínein.

A 2011 óta működő 29 kormányablak kiépítési és működtetési költségeinek alapulvételével történt a rendszerbővítési folyamat finanszírozásának tervezése. A Kormány 2013 áprilisában hozott döntése értelmében [1178/2013. (IV.5.) Korm. hat.] a kormányablakok fizikai infrastruktúrájának kialakításához a rendkívüli kormányzati intézkedésekre irányuló tartalékból 3,700 milliárd forint összeget biztosított, és 2013. második félévére is további forrás biztosítását irányozta elő. Ez a forrás 54 helyszín megvalósítását biztosította, emellett a fizikai kialakítás költségeinek kiegyenlítését segítették a TIOP (Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program) kapcsolódó forrásai is. Ez az 54 kormányablak összesen 450 munkaállomással és 75 fotófülkével kezdte meg működését.

¹⁵ <http://www.jaras.info.hu/20131129/megkezdodott-a-mav-allomas-es-integralt-ugyfelszolgalati-fejlesztesi-programja> (2014. július 19.)

A hazai költségvetési források tekintetében a 2012. évi kötelezettségvállalással, valamint a meghíúsulás miatt kötelezettségvállalással nem terhelt előirányzat-maradványok felhasználásáról szóló 1965/2013. (XII.17.) Korm. hat. összesen 3,525 milliárd forintot biztosított, amely további 106 kormányablak összesen 955 munkaállomásának és 156 fotófülkéjének a kialakítását biztosította.

A rendszer fizikai megvalósításának finanszírozását szolgálta az ország konvergencia régióiban az akadálymentesítés jogcímén a TIOP 3.3.1. A-12/2 azonosító számú projekt keretében „A közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés megteremtése: akadálymentesítés” című könnyített elbírálású pályázat során megszerezhető Európai Uniósi forrás is (2,855 milliárd forint)¹⁶. A TIOP keretei között további segítséget nyújtott a 3.2.1. - 12/1-2012-0001 azonosító számú pályázat „Az integrált rendszer kereteinek megteremtése a foglalkoztatási szolgálat infrastruktúrájának megteremtésével” megnevezésű kiemelt Európai Uniósi projekt keretében megvalósuló munkaügyi kirendeltség fejlesztések, amelyek mintegy 20 település esetében a kormányablakokkal együttesen, azokhoz kapcsolódva és azokkal egységes közigazgatási hatósági engedélyezési eljárás keretében valósultak meg.

A kormányablakok 19 vasúti pályaudvaron történő fizikai kialakítása a KÖZOP projekt 2 milliárd forintos összegének keretei között történik.

Összegezve, a kormányablakok fizikai kialakításának költségei összesen tehát mintegy 12 milliárd forintot tesznek ki, amelyek részben hazai, részben az említett uniós források segítségével kerültek biztosításra.

5.A megvalósítás forrásrendszere

A kormányablakok integrált ügyfélszolgálati rendszerének kialakítása több, egymással szorosan összefüggő feladatcsoport végrehajtásával valósul meg. A fejlesztésre fordítandó uniós támogatási források az ÁROP (Államreform Operatív Program) és az EKOP (Elektronikus Közigazgatás Operatív Program) akcióterveiben kiemelt projektként nevesítettek. Az akciótervekben az addig nem nevesített forrásokról a Kormány a Kormányablakok felállításáról és az ehhez szükséges pénzügyi fedezet biztosításáról szóló 1300/2011. (IX.1.) Korm. határozatban döntött.

A kormányablakok rendszerének megvalósításához szükséges projektek és források az alábbiak:

- Ügyfélszolgálati élethelyzetek, eljárások kialakítása: ÁROP forrásból (0,5 Mrd Ft);
- Integrált ügyfélszolgálati informatikai rendszer kialakítása: EKOP forrásból (4,8 Mrd Ft);
- Telefonos ügyfélszolgálati rendszer kialakítása: EKOP forrásból (0,9 Mrd Ft);
- Az ügyfélszolgálati munkatársak képzése: ÁROP forrásból (1,3 Mrd Ft);

¹⁶ palyazat.gov.hu/download/45209/Palyazati_utmutato.docx (2014. szeptember 22.)

- Kormányablakok fizikai kialakítása MÁV ingatlanokban: KÖZOP forrásból (1,1 Mrd Ft);
- Kormányablakok fizikai helyszínének kialakítása: (7,225 Mrd Ft).

6. Felmerülő finanszírozási problémák

A kormányablakok fizikai kialakítása főként építészeti munkákat és bútorbeszerzési költségeket tartalmaz, melyek kizárólag az ERFA (Európai Regionális Fejlesztési Alap) forrásaiból finanszírozhatóak. A Kormány e fejlesztések fedezetéül eredetileg a Regionális Operatív Programokat jelölte meg, ez azonban meghiúsult: az Európai Bizottság képviselőjének hivatalos állásfoglalása szerint ugyanis, a tervezett fejlesztések ROP-ból történő megvalósítására, lényegében nem látott lehetőséget.¹⁷

A kormányablakok kialakítása – a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a járások kialakítása mellett – a területi államigazgatás megújítására irányuló fejlesztések egyike. A kormányablakok hivatottak a fejlesztés eredményeit megjeleníteni az állampolgárok, az ügyfelek és a gazdasági szereplők számára. Ha a kormányablakok fizikai helyszíneinek kialakítása nem valósult volna meg, akkor a többi, kormányablakkal kapcsolatos uniós fejlesztésű projekt is értelmét veszítette volna, hiszen nem alakultak volna meg azok a fizikai helyszínek, ahol a fejlesztések eredményeit hasznosítani lehetett volna. Mindez a többi OP-ban e célra meghatározott mintegy 9 milliárd forintnyi uniós forrás felhasználását is veszélyeztethette volna.

Ezért a kormányablakok fizikai kialakításának finanszírozhatósága érdekében feltétlenül szükséges volt, hogy a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, illetve az NFÜ biztosítsa a kormányablakok kialakításának alternatív finanszírozását. Ennek hiányában a szükséges források hazai költségvetésből történő biztosítására lett volna szükség.

7. Kormányablak statisztika (2011-2013)

Magyarország területén 2011 januárjában 29 kormányablak kezdte meg működését 99 front office munkaadóval. A 2013-ban megnyílt Hegyvidéki Kormányablakkal kiegészülve 30 kormányablaknál 100 front office munkaadó volt található. A kormányablakok megnyitásától kezdve, azaz 2011. január 1-től 2013. december 31-ig összesen 842.275 ügyfél vette igénybe a kormányablakok szolgáltatásait és 968.310 ügyintézésre került sor.

A legjellemzőbb ügycsoportok – amelyekben az ügyforgalom száma az ügycsoportok között a legmagasabb – a kormányablakok hatáskörébe tartozó, illetve abba nem tartozó ügyekben tájékoztatás nyújtása, ügyfélkapu létesítése, családi pótlékkal kapcsolatos ügyek, adatszolgáltatás az ingatlan nyilvántartásból, egyszerűsített honosítási eljárással kapcsolatos ügyek gyermekgondozási segély igénylése, utazási költségtérítéssel kapcsolatos ügyek,

¹⁷ Tóth Nándor Tamás: A Jó Állam ügyfélszolgálatok a kormányablakok rendszere = Közzszolgálat 2013/12, 18-19.o.

megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak igénylése, valamint nyugdíjfolyósítás és megváltozott munkaképességű személyek ellátása.

Az ügyintézés típusait elemezve kitűnik, hogy az állampolgárok legnagyobb mértékben érdemi ügyeket intéztek a kormányablakokban (49,13%), de jelentős az érdeklődés a kormányablak hatáskörébe tartozó ügyekben történő tájékoztatás (29,20%), továbbá az információ és tájékoztatás kérése a kormányablak hatáskörébe nem tartozó ügyek vonatkozásában is (21,67%).

A 2011-es évhez képest megfigyelhető volt a kormányablakok ügyfélforgalmának és az ügyintézés számának folyamatos növekedése. Az egy munkaállomásra jutó ügyintézés 2012-re 30%-os, 2013-ra 39%-os növekedést mutatott a 2011. évi egy munkaállomásra jutó ügyintézési adathoz képest. Az összesített számadatokból kitűnik, hogy a kormányablakok ügyfélforgalma a 2011. évhez viszonyítva 2012-re 27%-kal, 2013-ra pedig 34%-kal emelkedett, valamint 30%-kal, illetve 41%-kal több ügyintézészt eredményezett, amely alapján megállapítható, hogy egyre közismertebbé váltak a kormányablakok.

A kormányablakok munkájának ellenőrzése végett a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012 júniusában egy egységes ügyfél-elégedettségi kérdőívet vezetett be, amelyet az ügyfelek önkéntesen és névtelenül tölthetnek ki a kormányablakokban. 2013 őszéig több mint 10 ezren töltötték ki a kérdőívet, melyen megjelölhették, hogy mely szempontokkal voltak a legjobban és melyekkel kevésbé megelégedve. A kérdőívet kitöltő ügyfelek közel 100%-a nyilatkozott úgy, hogy a részükről felmerült kérdés felkészülten és gyorsan került megoldásra.¹⁸ Közel ilyen arányban nyilatkozták továbbá, hogy érthető és világos kommunikálást tapasztaltak az ügyintézők részéről. A nyilatkozó ügyfelek 90-95%-a hasznosnak tartja a 12 órás ügyfélfogadási időt, melyet leginkább az mutat, hogy a késő délutáni órákban is több százan keresik fel a kormányablakokat.

A válaszadó állampolgárok megítélése a kormányablakokkal szemben kifejezetten pozitív volt, 2013. második félévének mérései alapján az ügyfelek 94%-a elégedetten távozott.

Sor	Megnevezés	Egység	2011. év	2012. év	2013. év	Összesen
1.	Ügyfelek száma	fő	233 315	296 284	312 676	842 275
2.	Ügyintézés szám	db	260 910	339 681	367 719	968 310
3.	Munkaállomások száma	db	99	99	100	-
4.	Ügyintézők száma	fő	198	198	200	-
5.	Egy ügyfélre eső ügyek száma	db/fő	1,12	1,15	1,16	-
6.	Egy ügyintézőre eső ügyek száma	db/fő	1 318	1 716	1 839	-
7.	Egy munkaállomásra jutó ügyintézés szám	db/má	2 635	3 431	3 677	-

¹⁹

Ügy megnevezése	2012. év összesen	2013. év összesen	2012-2013. év összesen	Havi átlag	Havi átlagos megoszlás
-----------------	----------------------	----------------------	---------------------------	---------------	---------------------------

¹⁸ www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2014konf/Vajda_Viktoria.ppt (2014. október 3.)

¹⁹ saját összeállítású táblázat 1,

I.	Legjellemzőbb ügycsoportokba tartozó ügyek összesen	312 407	339 151	651 558	27 148	92,11%
I./1.	Egyéb, a kormányablak hatáskörébe tartozó ügyekben tájékoztatás	105 495	101 057	206 552	8 606	29,20%
I./2.	Információ, tájékoztatás kérése a kormányablak hatáskörébe nem tartozó ügyekben	86 304	67 007	153 311	6 388	21,67%
I./3.	Ügyfélkapu létesítése	24 682	55 947	80 629	3 360	11,40%
I./4.	Családi pótlék igénylése	23 090	23 607	46 697	1 946	6,60%
I./5.	Utazási költségtérítés	18 981	19 366	38 347	1 598	5,42%
I./6.	Ingatlan-nyilvántartásból adatszolgáltatás	8 296	18 039	26 335	1 097	3,72%
I./7.	Anyasági támogatás igénylése	12 421	12 478	24 899	1 037	3,52%
I./8.	Gyermekgondozási segély igénylése	10 670	12 847	23 517	980	3,32%
I./9.	Egyszerűsített honosítási eljárás indítása	10 394	10 654	21 048	877	2,98%
I./10.	Megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak igénylése	5 632	9 332	14 964	831	2,82%
I./11.	Nyugdíjfolyósítás és megváltozott munkaképességű személyek ellátása	6 442	8 817	15 259	636	2,16%
II.	Nem jellemző ügycsoportokba tartozó ügyek összesen	27 274	28 568	55 842	2 327	7,89%
III.	Összes ügyek száma	339 681	367 719	707 400	29 475	100,00%

20

	Lakónépesség (2012. 01.01.) [fő]	Front office munkaadó állományok száma [db]	Ügyintézők száma [fő]	2012. évi ügyfélorgalom összesen [fő]	2012. évi ügyfélorgalom összesen [db]	2013. évi ügyfélorgalom összesen [fő]	2013. évi ügyfélorgalom összesen [db]	Ügyfélorgalom összesen [fő]	Ügyfélorgalom összesen [db]	Lakosságsűrűség [fő/km ²]	1 ügyintézőre jutó ügyek száma
Bács-Kiskun	522 312	3	6	3 222	4 254	4 396	5 785	7 618	10 039	1,46 %	964
Baranya	388 911	5	10	14 188	14 188	13 002	13 002	27 190	27 190	6,99 %	1 300
Borsod-Abaúj-Zemplén	357 741	3	6	7 339	8 211	12 701	16 498	20 040	24 709	5,60 %	2 750
Békés	678 265	6	12	20 706	22 919	12 242	16 692	32 948	39 611	4,86 %	1 391
Budapest	1 740 040	21	42	58 258	66 821	51 302	63 705	109 560	130 526	6,30 %	1 517
Csongrád	419 360	6	12	13 950	17 122	15 414	16 648	29 364	33 770	7,00 %	1 387
Fejér	425 580	5	10	19 683	24 844	25 351	31 801	45 034	56 645	10,58 %	3 180
Győr-Ménfőcsanak	451 835	6	12	11 583	17 676	20 660	25 818	32 243	43 494	7,14 %	2 152

²⁰ saját összeállítású táblázat 2,

Sopron											
Hajdú-Bihar	538 037	6	12	15 804	16 892	18 395	19 718	34 199	36 610	6,36 %	1 643
Heves	305 334	2	4	3 262	3 301	2 968	3 566	6 230	6 867	2,04 %	892
Jász-Nagykun-Szolnok	383 126	3	6	21 014	23 219	19 868	21 362	40 882	44 581	10,67 %	3 560
Komárom-Esztergom	310 199	3	6	8 577	8 652	7 488	8 138	16 065	16 790	5,18 %	1 356
Nógrád	198 932	3	6	6 965	8 758	7 215	8 810	14 180	17 568	7,13 %	1 468
Pest	1 245 045	8	16	28 944	36 827	34 357	44 993	63 301	81 820	5,08 %	2 812
Somogy	315 851	3	6	3 599	3 743	2 899	3 328	6 498	7 071	2,06 %	555
Szabolcs-Szatmár-Bereg	551 865	4	8	16 105	16 105	16 345	16 345	32 450	32 450	5,88 %	2 043
Tolna	229 115	2	4	7 335	7 342	6 771	6 771	14 106	14 113	6,16 %	1 693
Vas	256 450	3	6	3 435	4 297	5 005	6 550	8 440	10 847	3,29 %	1 092
Veszprém	354 570	3	6	9 884	10 710	9 079	9 730	18 963	20 440	5,35 %	1 622
Zala	285 153	5	10	22 431	23 800	27 218	28 459	49 649	52 259	17,41 %	2 846
Összesen	9 957 721	100	200	296 284	339 681	312 676	367 719	608 960	707 400	-	-
Átlag	497 886	5	10	14 814	16 984	15 634	18 386	30 448	35 370	6,33 %	1 811

²¹

²¹ saját összeállítású táblázat 3,

IV. Az országos hálózattá fejlesztés megvalósítása

1. A kormányablakok szervezete és jogi szabályozása

A kormányablakok a fővárosi és megyei kormányhivatalok járási (fővárosi kerületi) hivatalainak szervezeti egységeiként működnek. A kormányablakok működésének részletes szabályait a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet tartalmazza.

Tekintettel a kormányablakok által ellátott ügykörök magas számára, valamint a kormányablak, mint szervezet kialakításának az összetettségére, a szakmai irányítás rendszere is összetett. A kormányablakok működésének elsőszámú szakmai irányítója a közigazgatás szervezéséért felelős miniszter, aki ezt a feladatát az informatikai kérdések tekintetében az e-közigazgatásért felelős miniszter, az informatikai infrastruktúra vonatkozásában pedig a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszter egyetértésével teszi meg. Az egyes ügykörök tekintetében a szakmai irányítást a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 3-4. §-ában meghatározott szervek, azaz az adott ügykör tekintetében szakmai irányítást gyakorló központi államigazgatási szervek vezetői gyakorolják. Az okmánykiadás szakmai irányítója az okmányirodákhoz hasonlóan továbbra is a KEK KH. A kormányablakok ügyfélszolgálati tevékenysége felett a szakmai irányítást a közigazgatás szervezéséért felelős miniszter gyakorolja azzal, hogy a feladatok ellátásában a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (KIH) és a KEK KH közreműködik.

Az informatikai üzemeltetési és szolgáltatási feladatok ellátását a KEK KH biztosítja a kormányablakok technikai feltételeit meghatározó miniszteri rendeletben megfogalmazott követelmények és feltételek szerint, továbbá ezen feladatok ellátása érdekében bevonja a fővárosi és megyei kormányhivatalokat, valamint a NISZ-t (Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.).

A jelenleg a fővárosi és megyei kormányhivatal hatósági főosztályai keretében működő 30 kormányablak része lesz az adott megyei jogú város járási (fővárosi kerületi) hivatala kormányablakának, amint az átalakítás fizikai és informatikai feltételei rendelkezésre állnak. Tekintettel azonban arra, hogy nem mind a 30, jelenleg is működő kormányablak kerül be az elsőként megnyitandó kormányablakok körébe, így átmeneti szabályozás biztosítja azt, hogy párhuzamosan működik a 2014. január 1-ét megelőzően már működött kormányablakok és az új kormányablakok rendszere. Az okmányirodákhoz hasonlóan tehát a korábbi kormányablakok hálózatát is fokozatos fejlesztés eredményeként váltja fel az új rendszer.

Ennek rendezése érdekében a kormányrendelet kimondja, hogy az csak az újonnan megnyitandó kormányablakokra vonatkozik és a kormányrendelet hatályba lépésétől csak új típusú kormányablakot lehet megnyitni. A kormányhivatalnak ugyanakkor a helyben szokásos módon, valamint a www.kormanyhivatal.hu oldalon folyamatosan közzé kell tennie az állampolgárok felé, hogy a már működő, megyeszékhelyen vagy megyei jogú városban lévő

kormányablak eleget tesz-e az új kormányablakokról szóló kormányrendeletnek vagy sem. Amennyiben nem, úgy a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010 (XII. 21.) Korm. rendelet szerinti szabályok szerint jár el a továbbiakban is a kormányablak, amely addig marad hatályban, amíg szükséges. Ez természetesen nem érinti a kormányrendelet hatályosságát, ugyanis az az újonnan megnyíló kormányablakokra vonatkozik. Amennyiben egy-egy már működő kormányablak is képes lesz teljesíteni e kormányrendelet szerinti feltételeket, erről a szokásos módon tájékoztatják az állampolgárokat.

Az újonnan felállítandó kormányablakok már a jelenlegi okmányirodák által ellátott ügyköröket is intézni fogják. Ez azt jelenti, hogy egy adott településen megnyíló kormányablakba beolvad a már működő okmányiroda. Ugyanakkor – a jelenleg működő kormányablakokhoz hasonlóan – az okmányirodák sem egy időben olvadnak bele a kormányablakokba, így ameddig ez minden járásban meg nem történik, addig az okmányirodákra vonatkozó hatályos szabályozás is megmarad.

A kormányablakok szabályozását képezik továbbá azok a technikai miniszteri rendeletek, amelyek az igazgatási szolgáltatási díjak (a kormányablakok eljárásához kapcsolódó igazgatási szolgáltatási díjakról szóló 41/2013. (XII. 31.) KIM rendelet), valamint a személyi és technikai feltételrendszert (a kormányablakok személyi és technikai feltételeiről szóló 39/2013. (XII. 30.) KIM rendelet) szabályozzák részletesen.

2. A kormányablakok eljárása

Az új kormányablakokban összesen 241 ügytípus intézhető. Ebből 36 azonnal intézhető ügy, 43 ügykör esik a normál ügyintézés kategóriába, továbbítás 141 ügykör esetében valósul meg, míg kizárólag tájékoztatást 21 ügyben ad a kormányablak. A kormányablak az ott intézhető ügyek mellett kiegészítő szolgáltatásokat is nyújt, ezeknek a száma 10. A kormányablakok eljárnak továbbá a jelenleg az okmányirodák által ellátott 13 hivatalbóli ügyben is.

Az ügykörök tekintetében azok kerültek be a kormányablakok által valamilyen ügykörszinten intézett ügyek közé, amelyeket a kormányablakok eddig is elláttak és ugyanazon az ügykörszinten, amelyen eddig is történt az ügy intézése. Ez alól két kivétel van, amelyekre a törvény ad felhatalmazást: a papír alapú hiteles tulajdoni lap, valamint a térképmásolat iránti kérelem. Ezeket a szolgáltatásokat az új kormányablakok 2014. február 15-től nyújtják.

Az egyes ügykörszintek a következőképpen kerültek meghatározásra:²²

1. Az azonnali ügyintézési kategória szolgálja leginkább az ügyfelek érdekeit. Az ilyen típusú ügyintézés során a hatóság a hatósági ügyet azonnal elintézi; az ügyfél megkapja a kért döntést, adott esetben kiadják számára a kért igazolványt, teljesítik a kormányablak, okmányiroda saját szakrendszeréből teljesíthető adatszolgáltatást, stb.²³ Az ügyfelek számára mindenképpen előnyös, hogy további teendőjük az ügygel kapcsolatban nem merül fel.

²² 515/2013. (XII. 30.) Kormányrendelet

²³ 1. melléklet az 515/2013. (XII. 30.) Kormányrendelethez

Értelemszerűen az azonnali ügyintézés csak abban az esetben lehet azonnali, ha a szükséges, az ügyfél által benyújtandó dokumentumok, megadandó adatok köre az ügyfélnél rendelkezésre áll.

2. A normál ügyintézés kategória során a kormányablak saját hatáskörében eljárva²⁴ az adott ügytípusra vonatkozó rendes ügyintézési határidő alatt hozza meg döntését.

3. A beadványok továbbítására irányuló ügykörök²⁵ esetén a kormányablak a lehető legrövidebb idő alatt (ez jelenleg 1 munkanap) továbbítja a benyújtott kérelmet a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervnek, amely végül meghozza a döntést az ügyben. A továbbítás esetén a kormányablak – végzés kibocsátása nélkül – tájékoztatja is az ügyfelet az iratok esetleges hiányosságairól, amelyek pótlását javítását az ügyfél a kormányablaknál is teljesítheti. A hiánypótlás kormányablaknál való teljesítésének lehetősége akkor is adott, ha a hiánypótlási felhívást a hatáskörrel rendelkező, illetékes hatóság adja ki. A kérelemnek nem minősülő bejelentések főszabály szerint szintén ezen az ügykörszinten nyújthatók be. Azok a joghatások, amelyek a beadványok benyújtásához fűződnek, az ügyfél oldaláról rögtön, a kormányablaknál történő benyújtással beállnak, ha jogszabály eltérően nem rendelkezik. Szintén kiemelendő az 1 munkanapos továbbítási szabállyal összefüggésben, hogy a kormányablak-ügyintéző a továbbítási kategóriába tartozó anyagokat, kérelmeket, bejelentéseket azonnal köteles megvizsgálni, és köteles azonnal tájékoztatni az ügyfelet az esetleges hiányokról (ez nem végzésben előírt hiánypótlási felhívás, hanem hiánypótlási tájékoztatás).

4. A negyedik eljárási kategória az, amikor a kormányablak az adott ügytípusban kizárólag tájékoztatást nyújt az ügyfél számára. A tájékoztatás különösen az adott típusú eljárás menetéről, az ügyfél eljárással kapcsolatos jogairól és kötelezettségeiről ad információkat az ügyfélnek. A kormányablak az 1-3. kategóriájú esetekben is ad ilyen tájékoztatást, továbbá ezekben az esetekben segítséget is nyújt az ügyfélnek a beadvány kitöltésében. A kizárólagos tájékoztatást jelentő kategória azon hatósági ügykörök esetén indokolt, ahol az ágazati sajátosságok miatt az ügyfélnek kedvezőtlenebb lenne a kormányablaknál benyújtani, vagy azokban az esetekben, amikor az ügykör annyira speciális, különleges szakértői jellegű tudást kíván, hogy az ügy teljes elintézése vagy a kérelem és mellékleteinek ellenőrzést követő továbbítása a kormányablakokban nem megoldható. Terhességi-gyermekegység iránti kérelem vagy gyermekgondozási díj iránti kérelem esetében ezen ügytípusok például ebbe az eljárási kategóriába tartoznak.²⁶

5. Az 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet tartalmaz továbbá egy 5. mellékletet is, amely olyan, az előbbi ügyintézési szintek közé nem besorolható feladatellátásokat tartalmaz, amelyek a szolgáltató közigazgatás modelljét jelenítik meg. Ezek a kormányablak által nyújtható hatósági szolgáltatások, amelyek valamilyen kiegészítő, illetve más hatóság eljárásához kapcsolódó szolgáltatást jelentenek az ügyfél számára, illetve az ügyfél jogainak, kötelezettségeinek előmozdítását egyéb módon szolgálják (például: ügyfélkapu-regisztráció, ÉTDR használata, stb.).

²⁴ 2. melléklet az 515/2013. (XII. 30.) Kormányrendeletre

²⁵ 3. melléklet az 515/2013. (XII. 30.) Kormányrendeletre

²⁶ 4. melléklet az 515/2013. (XII. 30.) Kormányrendeletre

6. A 6. melléklet tartalmazza azokat az ügyköröket, amelyek esetében az okmányirodák jelenleg hivatalból eljárnak. Tekintettel arra, hogy az új kormányablakokban valamennyi okmányirodai funkció biztosításra kerül, így a hivatalból ellátott ügykörök is.

A kormányablak eljárásával összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy a kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvény egyértelművé teszi, hogy főszabály a kérelmeknek elektronikus úton történő továbbítása. Ez alól a törvény biztosít kivételt; ágazati jogszabály meghatározhatja, hogy egyes ügyek tekintetében a beadott kérelmeket és mellékleteit a kormányablak papír alapon is továbbíthatja.

Minthogy a kormányablakok feladatai rendkívül sokrétűek, így eredményes ellátásukat több fronton is szükséges biztosítani. Ehhez az egyik garanciát a magasan képzett ügyintézők jelentik, ám a legfőbb letéteményese, alapkőve az ügykörökhöz kapcsolódó digitális tudástár, amelyet a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal működtet, és amelynek folyamatos frissítéséért a szakmai minisztériumok, valamint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium felelős. A tudástár egy olyan informatikai alapon működő adatbázis, amely előre meghatározott struktúrában és tartalommal kitöltött táblázatokból áll, és az adott ügykörre vonatkozóan minden érdemi, az ügyintézéshez szükséges információt, jogszabályi hivatkozást tartalmaz. Ez segíti a kormányablak-ügyintézőket az ügykörök szabályai közötti eligazodásban. A tudástár az Európai Unió támogatásával jött létre; felállításáról és a mintegy 2380 ügykörről külön kormányhatározat rendelkezik.

A tudástár mellett kialakításra került továbbá egy olyan, online felületen elérhető, lakossági felhasználóknak szóló tudásanyag, amely biztosítja, hogy az egyes ügykörök kapcsán az ügyfelek önállóan is tájékozódni tudjanak az őket érdeklő hatósági ügyintézésről. Ennek az online felületnek a kialakítása oly módon történt, hogy minden ügykörhöz készült egy külön, általános információkat egyszerű nyelvezettel megfogalmazó tájékoztató, általános leírás. Előnye, hogy az ügyfelek által könnyebben értelmezhető, és így könnyebben igazodhatnak el ügyeik intézése során (például ez tartalmazza, hogy az ügyfélnek milyen iratokat kell csatolni a kérelemhez).

A kormányablakokban intézhető ügykörök úgynevezett élethelyzetek szerint is csoportosíthatók. Ennek lényege, hogy az ügyfelek sokszor valamilyen, a mindennapi életükkel kapcsolatos problémakört akarnak megoldani és irreleváns számukra, hogy ez szakmailag milyen konkrét ügykörök elintézésével oldható meg. Ebben nyújt nekik segítséget az élethelyzetekbe (például a gyermek születése, egészség- és nyugdíjügyek) sorolás.

Az egyes élethelyzetekhez tartozó ügykörök statisztikailag a következőképpen alakulnak:

Kormányablak (korábban okmányirodai ügyek)	azonnali	normál	továbbítás	tájékoztatás	szolgáltatás	hivatalból	összesítés
Személyi-és lakcímadatok	11	7	-	1	-	5	24
Közlekedési igazgatás és	23	13	5	3	-	7	51

gépjármű							
Útlevel	1	10	3	4	-	-	18
Egyéni vállalkozók	1	10	1	-	-	1	13
Nemzeti Egységes Kártyarendszer	-	1	-	-	-	-	1
Kormányablak	azonnali	normál	továbbítás	tájékoztatás	szolgáltatás	hivatalból	összesítés
Egészségügy és nyugdíj	-	-	9	-	1	-	10
Építésügy és műemlék	-	-	19	4	3	-	26
Kereskedelem, szolgáltatás	-	-	39	-	-	-	39
Szociális, család, lakásügy	-	-	32	2	-	-	34
Vállalkozás	-	-	8	1	4	-	13
Panasz, közérdekű bejelentés	-	-	7	-	-	-	7
Állat, növény, mezőgazdaság	-	-	3	-	-	-	3
Egyéb	-	2	15	6	2	-	25

27

3. Kormányablak-ügyintézők képzése

A kormányablakok rendszere nemcsak abban jelent újszerű megoldást, hogy fokozatos bővítés eredményeként hosszú távon a lehető legtöbb ügyet egy helyen lehet intézni vagy lehet kezdeményezni az intézkedést, hanem az ügyfélszolgálat területén is kultúraváltást céloz. Erre figyelemmel a kormányablakban betöltött munkakör ellátásához egy külön képesítés megléte szükséges.

A kormányablakok teljes rendszerének előkészítése érdekében első alkalommal, az integrált ügyfélszolgálat működtetéséhez szükséges képzettség megszerzése érdekében, a leendő kormányablak-munkatársak számára az állam ÁROP projektből biztosított ingyenes továbbképzést a Nemzeti Közszerológati Egyetem közreműködésével.²⁸ Az ingyenes képzésben való részvétel feltétele volt a kormánytisztviselői jogviszony, valamint a képzettség megszerzése után a kormányhivatal által felajánlott kormányablak-munkahely elfogadása.

Felsőfokú végzettségű dolgozók számára két féléves szakirányú továbbképzés valósult meg, e továbbképzés tekintetében pedig 2013. december végével történt meg a képesítést igazoló tanúsítványok kiosztása a résztvevőknek. Középfokú végzettséggel rendelkező munkatársak számára közszológálati továbbképzés került megszervezésre, amelynek tananyaga tartalmilag azonos volt a szakirányú továbbképzés tananyagával. A Nemzeti Közszerológati Egyetemmel 6882 közszológálati dolgozó kötött képzési megállapodást, ebből 3956 felsőfokú végzettségű, 2926 középfokú végzettségű. A középfokú végzettségű munkatársak számára a munkakör betöltéséhez kötelezően előírták az igazgatásszervezői diploma megszerzését. A felsőfokú

²⁷ saját összeállítású táblázat 4,

²⁸ <http://kab.uni-nke.hu/index.php/hu/hirek/440-elkezdodott-a-kormanyablak-ugyintezok-kepze> (2014. április 21.)

végzettség állami finanszírozással a Nemzeti Közszerológati Egyetemen szerezheto meg munka mellett.

A képzésen való részvétel feltétele a kiválasztási eljárásen való megfelelés volt, amely egy olyan objektív és egységes standardokon nyugvó rendszer, amely való képét ad a jelentkezők kompetenciáiról és attitűdjéről. Ennek kidolgozását, a kiválasztási bizottságok felkészítését és az egész folyamat szakmai támogatását a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal szakértői látták el, ugyanakkor a fővárosi és megyei kormányhivatalok delegáltjai a kompetenciamérés alapján személyes interjúk lefolytatását követően választották ki a jelölteket.

A képzésben résztvevők két csoportra oszthatók:

- Felsőfokú végzettségűek – szakirányú továbbképzés keretében tanultak;
- Középfokú végzettségűek – minősített közszerológati továbbképzés keretében tanultak.

A képzés a szakirányú továbbképzés esetén két félévből állt, amelyet záróvizsga követett. A közszerológati továbbképzés 15 hetes periódusokban zajlott és az egyes csoportok képzési periódusának végén szintén záróvizsgák voltak. A képzés a két formában tartalmilag azonos volt. A teljes képzés 300 órából állt, amelyet nagyrészt e-learning formában oktattak. A képzés 120 óra jelenléti képzést tartalmazott (ennek nagy része előadás, kisebb része gyakorlat formájában zajlott).

A képzés moduljai a következők:

- A tanulás tanulása módszertani felkészülés;
- Közigazgatási alapismeretek;
- Közigazgatási eljárások;
- E-közigazgatás az ügyfélszerológatban;
- Ügyfélszerológati élethelyzetek, eljárások (A kormányablakokban intézhető ügykörökre való felkészítés többek között egy speciális szimulációs tananyaggal történt, amelyben színészek különböző személyiségtípusú ügyfeleket alakítottak.²⁹ A tréning a későbbiekre nézve hasznosnak bizonyult, mert amint azt Fekete Kálmán, a lakossági kommunikációs kampány egyik arca egy interjúban elmondta: „Egyszer egy idős hölgy azzal a problémával fordult hozzánk, hogy a fiát elátkozta egy boszorkány, és azonnal tudni szeretné annak a boszorkányiskolának a címét, ahol az illetőt oktatták, hogy levegyék róla az átkot.”³⁰);
- Ügyfélszerológati készségfejlesztés.

A Nemzeti Közszerológati Egyetem által biztosított szakirányú továbbképzés, illetve közszerológati továbbképzés nem terjedt ki az ügyintézői felkészítés minden elemére. Az elméleti képzés lezárása után az oktatás a munkába illesztő képzéssel folytatódott, mentorok

²⁹ Tóth Nándor Tamás: Okleveles ügyintézők a láthatáron = Közszerológat 2014/2, 20-21.o.

³⁰ Tóth Nándor Tamás: A kormányablak új arcai = Közszerológat 2013/3, 19.o.

segítségével egyénre lebontott képzési anyaggal. Mindezek mellett tényleges gyakorlati munkavégzésre, a kormányablakokban alkalmazott okmányrendszerek, az egyéb szakrendszerek, az integrált ügyfélszolgálati keretrendszer, valamint a végfelhasználói környezet és a technikai infrastruktúra használatára való felkészítésre is szükség volt. Ezen képzési elemek összességét nevezzük munkába illesztő képzésnek.

Összességében 6882 kormányablak-ügyintéző képzése fejeződött be 2013 decemberével a Nemzeti Közsolgálati Egyetemen, akik közül 3850 felsőfokú végzettségű és 2830 középfokú végzettségű személy át is vette az erről szóló bizonyítványt.

Kritikaként megjegyezhető, hogy a kormányablakokban ellátandó feladatok magas számához és összetettségéhez képest a leendő ügyintézők képzésére kevés idő állt rendelkezésre. Azonban tény az is, hogy a kormányablakok részletekre is kiterjedő informatikai rendszere némileg képes kompenzálni az ügyintézők kezdeti bizonytalanságait, amennyiben a tudásbázist megfelelően képesek alkalmazni.

4. A kormányablakok informatikai háttere

4.1. Tudástár

A kormányablakok működése, az ügyfélszolgálati munka támogatása érdekében a kormányablakokban intézhető ügyek részletes leírásait és az ügyintézéshez szükséges nyomtatványokat tartalmazó központi tudástár alkalmazás készült.

A Tudástár egy online felület, amely tartalmazza a kormányablakokban aktuálisan intézhető ügyek hatályos ügy-adatlapját, amelyek az ügyekre vonatkozóan minden releváns információt tartalmaznak, amelyekre az ügyfél-tájékoztatás során szükség lehet. A Tudástár portál tehát egy olyan ügyintézői támogató felület, amely a kormányablakokban intézhető ügyek szakszerű végrehajtásában nyújt segítséget hiteles forrásból származó, a hatályos jogszabályoknak megfelelő adatok, ügyleírások és ügyintézési folyamatok ismertetésével.

A Tudástár ugyanakkor több, mint a kormányablakban dolgozó kormánytisztviselők munkáját segítő szakmai adatbázis, hiszen ez az adatbázis lesz az alapja a lakossági tájékoztatást szolgáló webes felületnek is.

A kormányablak tudástár kialakításával kapcsolatos feladatokat a 2039/2013. (XII. 30.) Kormányhatározat rögzíti, amely a tudástár tartalma tekintetében 2384 ügykört sorol fel. Ebben a Kormány felhívja a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a tudástár kialakítása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, kifejezi egyetértését azzal, hogy a tudástár kezdő adatbázisa e kormányhatározat mellékletében meghatározott feladat- és hatásköröket tartalmazza, továbbá felhívja a tudástárban szereplő ügykörök tekintetében felelős minisztereket, hogy az egyes ügykörök hatályosításáról 2014. március 31-ig gondoskodjanak.

A digitális adatbázist, vagyis a Tudástárat a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter működteti a kormányablakban intézett és intézni tervezett ügykörökkel kapcsolatos feladat- és hatáskörök, valamint az országos telefonos ügyfélszolgálat általi előzetes tájékoztatás ellátásának szakmai megalapozottsága érdekében.³¹

A tudástárba új ügykör bejegyzésére, továbbá a tudástárban lévő ügykörök tartalmának módosítására, illetve törlésére a közigazgatás szervezéséért felelős miniszter által vezetett minisztérium formai és tartalmi ellenőrzését követően kerülhet sor. Formai hibának számít a tudástár szakmai tartalmát, az ügykör jogszabályoknak megfelelő elintézhetőségét nem befolyásoló, azonban a tudástár alkalmazását megnehezítő elírás vagy hiányosság. Ennek észlelése esetén a hibát a minisztérium javítja ki a szakminiszter egyidejű értesítése mellett. Tartalmi hiba a tudástár szakmai tartalmát közvetlenül érintő, az ügykör elintézhetőségét közvetlenül befolyásoló probléma, melynek észlelésénél a minisztériumnak a szakminiszterhez kell fordulnia. A szakminiszter köteles a megkeresés kézhezvételét követő három munkanapon belül gondoskodni a tartalmi hiba kijavításáról. Minthogy tartalmi hiba kijavítására csak a szakminiszter egyetértésével kerülhet sor, így amennyiben a hiba kijavításának módjáról vagy szükségességéről vita van a minisztérium és a szakminiszter között, úgy a felek kötelesek megkísérelni a vitát egyeztetés keretében rendezni.³²

Ha a tudástár tartalmát jogszabály-változás miatt módosítani kívánják, akkor az ügykör tekintetében szabályozásra feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter lesz a felelős. Ennek keretében ő köteles gondoskodni az új ügykörök kormányablakban való intézhetőségének vizsgálatáról, illetve amennyiben intézhetőségük megállapításra került, akkor az ügykörszint megállapításáról, a tudástár tartalmának kiegészítéséről és módosításáról, továbbá a hatályon kívül helyezett jogszabályon alapuló ügykörökhöz kapcsoló tudástár-tartalommal összefüggésben a hatályon kívül helyezés bejegyzéséről, valamint az ügykörlista módosításáról.

4.2. Kormányzati Ügyfélvonal

Az országos telefonos ügyfélszolgálatot, vagyis a Kormányzati Ügyfélvonalat a KEK KH működteti, amely az 1818-as és a 185-ös telefonszámon érhető el. Ezeken például a kormányablakokra és az azokban intézhető ügyekre vonatkozóan kérhető tájékoztatás, lehetővé teszi továbbá az ügyindítást, az ügyintézt és az időpontfoglalást is. Az Ügyfélvonalon keresztül intézett ügyek több mint negyede az egyszerűsített foglalkozással kapcsolatos, vagyis számos alkalmi munkavállaló bejelentését teszi lehetővé, bevételi forrást képezve ezzel az államkasszában.³³

³¹ 515/2013. (XII. 30.) 12. § (1) bek.

³² 515/2013 (XII. 30.) 14. §

³³ Tóth Nándor Tamás: Kidomborodik a közigazgatás = Közszolgálat 2013/4, 14-15.o.

Az Új Széchenyi Terv Elektronikus Közigazgatás Operatív Program keretében az EKOP-2.1.14-2011-2011-0001 számú projekt az Ügyfélvonal megújítását célozta meg, amelyet a magyar állam mellett az Európai Unió és az Európai Regionális Fejlesztési Alap támogatott. Ennek eredményeként a telefonos ügyfélszolgálat 2013. február 15-től zöld számon érhető el.³⁴

4.3. A központi érkeztetési ügynök és a központi kézbesítési ügynök szolgáltatások³⁵

A központi érkeztetési ügynök szolgáltatás a közfeladatot ellátó szerv javára ellátja a hatóság részére elektronikus úton érkezett küldemények átvételét, felbontását, vagy éppen a biztonsági ellenőrzését. Ez azt jelenti, hogy a szolgáltatás a hatóságoknak napi 24 órás érkeztető felületet biztosít, nagymértékben gyorsítva ezzel az ügyintézését.

A központi kézbesítési ügynök szolgáltatás a hatósági eljárás másik fontos részét látja el, a kézbesítést. Ez magában foglalja a küldemény hatóságtól történő átvételét és biztonsági ellenőrzését is. Ezáltal megvalósul a hatóságnak papír alapon, továbbá különböző rendszerekből érkező küldeményének egységes kézbesítése.

4.4. Fejlesztések³⁶

Hamarosan lehetőség nyílik arra, hogy a kormányablakokban az ügyfelek tableten is intézhessék bizonyos ügyeiket. A tableten keresztül többek között megadhatja ügyfélkapus belépőjét, elküldheti a szükséges dokumentumokat és bankkártyás ügyintézés is lefolytatható.

További fontos fejlemény lesz, hogy az ügyfelek a jövőben interaktív videó kapcsolatba léphetnek az ügyintézőkkel. Ez azt jelenti, hogy bizonyos ügyeik intézése nem követeli meg tőlük szükségszerűen, hogy személyesen is jelen legyenek a kormányablakokban, ez pedig jelentősen csökkenti a földrajzi és időbeli akadályokat.

Véleményem szerint a hazai e-közigazgatás mindenféleképpen fejlesztésre szorult és szorul mind a mai napig, hiszen az uniós gyakorlattól Magyarország jelentősen el van maradva. A kormányablakok kialakítása és informatikai háttere nagyban hozzájárul az ügyfélbarát közigazgatás kialakításához, a technikai újítások szorgalmazása pedig az e-közzolgáltatások fejlesztését eredményezi, egyben arra ösztönzi az állampolgárokat, hogy éljenek ezekkel az újfajta lehetőségekkel is.

³⁴ http://www.infoter.eu/cikk/eloterben_az_ugyfelkozpontu_kozigazgatas_nagy_lepesekkel_halad_a_kormanyzat_i_ugyfelvonal_1818_megujitasa (2014. augusztus 8.)

³⁵ <http://hirlevel.egov.hu/2013/06/05/tovabb-egyszerusodnek-es-rovidulnek-a-hatosagi-eljarasok/> (2014. szeptember 18.)

³⁶ <http://www.jarasikormanyablak.hu/kormanyablakok/> (2014. október 19.)

V. Nemzetközi kitekintés

*1. Portugál modell – Technológiai Terv*³⁷

1.1. Az elmélet

A Technológiai Terv egy változást indukáló ötlet, egyben egy alapvető célkitűzés és határozott politikai kötelezettségvállalás. Célja az volt, hogy a tudás, a technológia és az innovatív megoldások prioritást élvező kezelésével előmozdítsa Portugália fejlődését és versenyképességét.

A Tervet 2005 novemberében hozták nyilvánosságra és kiemelt szerepet töltött be a portugál kormány gazdaság politikájában.

Olyan jól körülhatárolt, egymással összefüggő cselekvési programokat tartalmaz, amelyek támogatják a portugál cégek újításait, a K&F tevékenységet, magas szintre emelik az oktatást és a képzést, valamint modernizálják a közigazgatást.

A Technológiai Terv, mint a fejlődés és a versenyképesség erősítésének stratégiája, három fő cselekvési programon alapul:

- Tudás: a portugál társadalom tudásalapú fejlesztése;
- Technológia: a tudományos és technológiai hiányosságok kiküszöbölése;
- Újítás: hatékony termelési módszerek bevezetése válaszként a globalizációs kihívásra.

1.2. A gyakorlat

A kitűzött célok elérése érdekében a Technológiai Terv a kormányzati elkötelezettséggel és a portugál társadalom fő elvárásaival összhangban lévő intézkedéseket tartalmaz. Nyilvánosságra hozatala óta a Tervet folyamatosan ellenőrzik, újraértékelik és javítják.

A Technológiai Terv három cselekvési programja összesen 112 intézkedést foglal magában az alábbi megoszlásban:

- Tudás: 24 intézkedés;
- Technológia: 38 intézkedés;
- Újítás: 50 intézkedés.

³⁷ E fejezet a palyazat.gov.hu/.../HDT_ÁROP-EKOP%20Féldőben%20FELIZARDO, a http://magyary.hu/wp-content/uploads/2013/06/HDT_portugal_e-Gov_20130422_v04.pdf, valamint a Portugál-magyar Best Practice Exchange konferencia és workshop információi, továbbá szemléltető grafikonjai és táblázatai alapján készült.

Ezeket az intézkedéseket öt cselekvési pontba foglalták össze:

- Megerősített tudományos és technikai alap: nemzeti és nemzetközi hálózatok együttműködésének és fejlesztésének, valamint a magán- és közszféra kutatás-fejlesztési beruházásainak az elősegítése.
- Jól szervezett versenyképességi alap: a versenyképesség és a technológia főbb elemeinek támogatása annak érdekében, hogy az egyetem/vállalkozás nemzetközi szintű kapcsolatrendszere erősödjön.
- Modern közigazgatás: a felhasználók számára hatékonyabb, hozzáférhetőbb új technológiák használata (Állampolgársági Kártya, Simplex, PRACE, Állampolgár Portál, Egyszerűsített gépkocsi nyilvántartás, Elektronikus útleve, Közvetlen társadalombiztosítás, NetEmprego Portál, Elektronikus postaláda, Online Közlöny, Digitális könyvtárak).
- Az üzlet számára vonzó környezet: a bürokrácia csökkentése, a cégek és vállalkozások igénye szerinti közös irányelvek bevezetése.
- Képzett társadalom: az aktív korú népesség képzettségének növelése és az elsődleges képzési rendszer fejlesztése.

1.3. Közigazgatás

1.3.1. Állampolgársági Kártya

Az Állampolgársági Kártya a portugál elektronikus azonosító kártya (e-ID). Olyan úgynevezett okos kártya, amely a vizuális azonosíthatóság mellett, megnövelt biztonságú biometrikus azonosítást (fénykép és ujjlenyomat), valamint digitális aláírást is biztosít. Mint technológiai megoldás, lehetővé teszi tulajdonosa számára, hogy azonosítsa magát azokban az esetekben, amikor számítógépes szolgáltatásokat vesz igénybe és elektronikus dokumentumokhoz szeretne hozzáférni. A kártya egymagában egyesíti mindazokat az alkalmazásokat, amelyek elengedhetetlenek a közigazgatásban a gyors és hatékony állampolgári ügyintézéshez.

A portugál Állampolgársági Kártya többcsatornás hozzáférési rendszerét kihasználva elősegíti a magán- és közszféra szolgáltatásaihoz való optimális hozzáférést. A kártya kifejlesztésével a kormány célja az adminisztráció egyszerűsítése és a közszolgáltatások modernizálása volt. Ez az egy kártya öt, eddig használt egyéb kártyát vált ki:

- Személyi igazolvány,
- Adókárttya,
- TB kártya,
- Szavazó kártya,
- Egészségbiztosítási kártya.

A kártyát hivatalosan 2007. február 14-én vezették be. A 2007. februári Azori-szigeteki tesztidőszakot követően a kártya Portugáliában is bevezetésre került ugyanazon év júliusában.

Összefüggésként megemlíthető, hogy hazánkban egyelőre csak az új típusú útlevelek biztosítanak biometrikus azonosítást. Az Állampolgársági Kártyát alapul véve, egyértelműen megállapítható, hogy egy ország közigazgatásában milyen mértékű egyszerűsítést és költségtakarékosságot jelent, ha az állampolgároknak a gyakorlatban elegendő egy kártyát használniuk.

1.3.2. Simplex

A 2006 márciusában indult Simplex Program magában foglalja az Adminisztrációs és Törvényhozási Egyszerűsítési Programot, amelyet a bürokrácia csökkentésére, az állami átláthatóság és a közigazgatás hatékonyságának növelésére, valamint a lakosságnak a közintézményekkel való kapcsolatának a javítására hoztak létre. A Simplex nagyban támaszkodik az információs és kommunikációs technológiára, és konkrét tennivalókat irányoz elő olyan területeken, amelyek az egyes minisztériumok közös felelősségi körébe tartoznak, mint például az egészségügy, az oktatás, az igazságügy és a pénzügy.

1.3.2.1. Kihívások

- Nagyobb bizalom a közintézmények és köztisztviselők iránt: a közszolgáltatások biztosítására új rendszert építettek ki, amelyet a lakosság egyre változó igényeinek megfelelően alakítanak és hangolnak.
- Versenyképesebb üzletek: a gazdasági fejlődést akadályozó tényezők csökkentésével, illetve megszüntetésével segítették elő az üzletkötéseket, beruházásokat, a versenyképesség növelését, valamint a vagyongyarapodást.
- Racionalizáltabb és hatékonyabb közigazgatás: könnyebbé kellett tenni az információ és erőforrás megosztást az azonos feladatkörű intézmények hálózati együttműködésének elősegítésével, ugyanakkor teljes mértékben biztosítani kellett a személyes adatok védelmét. Elő kellett segíteni továbbá az emberi erőforrások hatékony menedzselését egy olyan módszerrel, amely a köztisztviselők motivációját és előléptetését a képzésük és hozzáértésük alapján rendezi.
- Kulturáltabb közszolgáltatás: egy modern állam elengedhetetlen alkotó eleme a kulturált közszolgáltatás, ami szélesebb körű, gyorsabb, rugalmasabb, olcsóbb, dematerizált (papír nélküli), új alapokon nyugvó közszolgáltatást jelent.

1.3.2.2. Tökéletesítés

A Simplex tökéletesítése minden évben új intézkedések bevezetésével történik. Ahhoz, hogy a valós problémákra megtalálják a legjobb megoldást, komolyan figyelembe veszik a közigazgatással napi szinten foglalkozók véleményét. A javasolt intézkedések nyilvános digitális platformon kerülnek bemutatásra, így pedig nyilvános egyeztetések kezdődhetnek róluk. A végleges változatok mindig tükrözik a beérkezett módosításokat és javaslatokat.

2009-ben az új intézkedéseket az ötlettáron, a KKV fórumon és egy teljesen új forráson keresztül (Simplex Idea Prize - Prémio Ideia Simplex) javasolták. Ez egy tulajdonképpeni verseny, amely ötletek „előállításán” alapul, és amelyet kifejezetten a közigazgatási dolgozók számára indítottak azért, hogy újító jellegű megoldások kidolgozására ösztönözzék a folyamatban ténylegesen résztvevőket.

Általánosságban elmondható, hogy 2009-ben kétszáz egyszerűsítő intézkedés született a következő ágak szerinti megoszlásban:

Beavatkozási pontok	Intézkedések
Állampolgári	77
Üzleti	53
Állampolgári és üzleti	30
Közigazgatási	40
	200

1.3.3. Azonnali cégalapítás

Az azonnali cégalapítás ('On the Spot Firm' – 'Empresa na Hora') a Simplex Program egyik részeként a vállalkozások indításánál jelentkező bürokratikus akadályok kiküszöbölésére jött létre. Ez a kezdeményezés egyablakos rendszerben, tehát egy irodában, egy nap alatt teszi lehetővé a cégalapítást. Így az érdekelt feleknek előzetesen nem kell engedélyt szerezni a központi cégbíróságtól és közokiratot sem szükséges létrehozni. Az egyszerűsített folyamat során a cég vagy jogi személy azonosító kártyája és a társadalombiztosítási azonosító kerül benyújtásra, majd az új cég megkapja az alapító okiratot, valamint a cégkivonatot. Az alapítási folyamat biztonsága érdekében az új cég összes adata az adóhatóság részére elküldésre kerül.

A kezdeményezés kivitelezése az alábbi lépéseket foglalja magában:

1. előre választani kell egy jóváhagyott cégformát,
2. létre kell hozni a céget az egyablakos rendszerben, majd
3. a cég jegyzett tőkéjét vagy letétbe kell helyezni bármely bankban az alapítás után legkésőbb öt napig, vagy
4. egy előre megadott listából hivatalos könyvelőt kell választani legkésőbb tizenöt nappal a cégalapítás után.

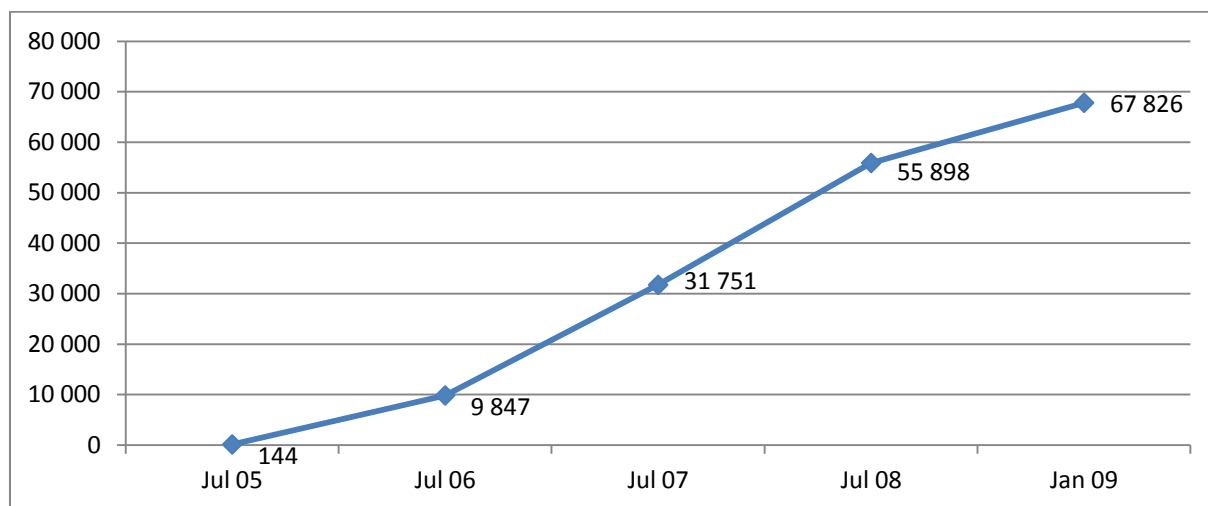
A kezdeményezés jelenleg a következőket foglalja magában:

- 10 Vállalkozás-alapítási központ, amelyek lefedik Portugália szárazföldi területét és Madeirát;

- 90 helyi kereskedelmi iroda az ország teljes területét lefedve;
- Központi Cégbíróság Lisszabonban.

A kezdeményezés 2005-ös indulása óta 2009-ig több mint 67 000 új vállalkozást alapítottak, ezek 1%-a részvénytársaság, 59%-a korlátlan felelősségű társaság, 40%-a pedig magánvállalkozás.

Az alapított cégek számának alakulása 2009 januárjáig:



Általánosságban elmondható, hogy Portugáliában egy cég alapítása az Európai Unió többi tagországához viszonyítva gyorsabb, kevésbé bürokratikus és olcsóbb. A kezdeményezés nemzetközileg elismert és más országok által is követhető példa.

1.3.4. Országos e-közbeszerzés

A Kormány 2003. június 26-án hagyta jóvá a Nemzeti e-Közbeszerzési Programot (PNCE), amely a portugál közigazgatásban új stratégiai és üzemeltetési eljárások bevezetését jelenti a fejlesztési és elektronikus közbeszerzések területén.

A program fő célja, hogy növelje a hatékonyságot és az átláthatóságot, megtakarításokat generáljon, valamint hogy elősegítse az e-kereskedelem terjedését.

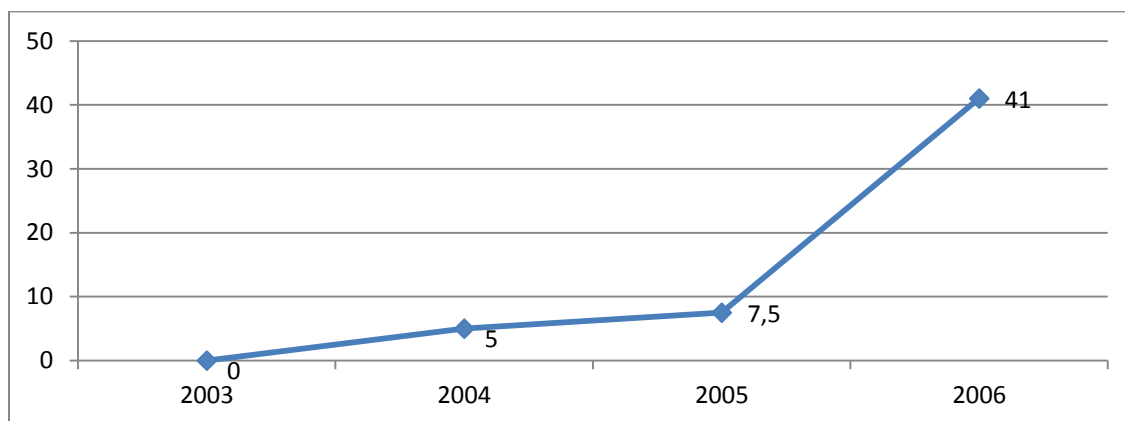
A program első két évében a hangsúlyt a költségek pontos meghatározására és a folyamatok kialakítására fektették, amely során új eljárások kerültek alkalmazásra, mint például erőforrás-kezelés, összevonás és egyeztetés. A tesztidőszakban a 8 minisztériumot, valamint néhány közintézményt és termékkategóriát vontak be a projektbe.

A második fázisban, 2006. kezdetétől, ezeket a folyamatokat mindegyik minisztériumra, illetve közintézményre, továbbá egyéb termékkategóriákra is kiterjesztették.

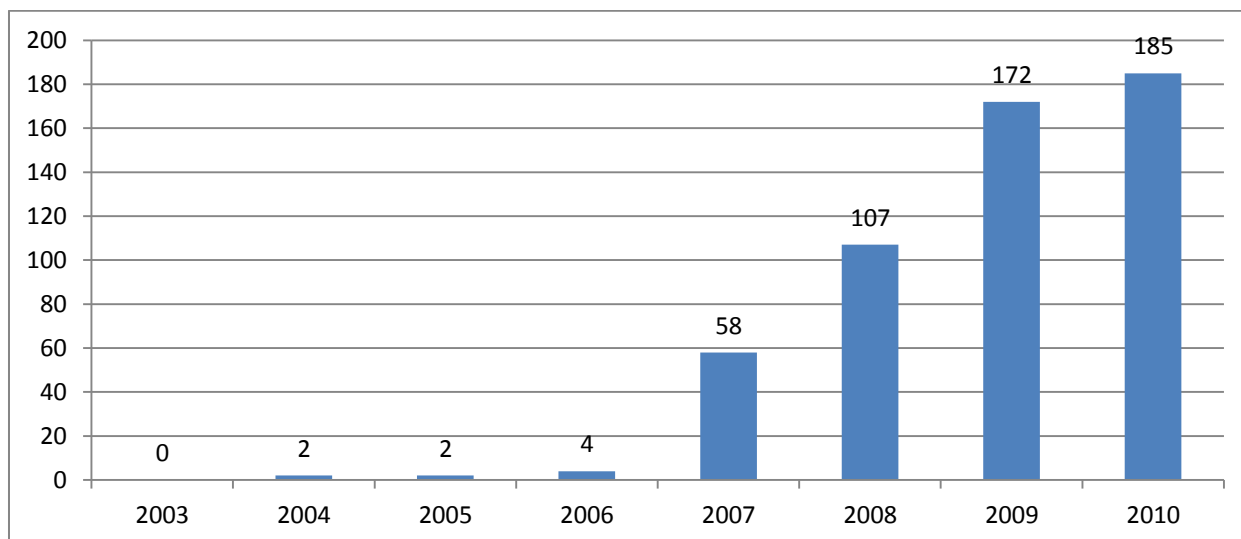
2006 végére a program már a portugál kormány mind a 16 minisztériumát, 918 közintézményt és 103 összevont és tárgyalat folyamatát közvetlenül tartalmazta, 40 millió euro értékű közbeszerzéssel és becslések szerint 20%-os megtakarítással.

A teljes megtakarítás a kezdeményezés további kiterjesztése következtében elérheti a 250 millió Euro/év értéket is.

A tárgyalat pályázati értékek teljes összege a Nemzeti e-Közbeszerzési Programban 2006-ig (Millió Euro):



A tényleges (2003-2006) és a becsült (2007-2010) megtakarítások alakulása: (Millió Euro)



1.4. Következtetések

A Technológiai Terv megvalósítása jelenleg is zajlik. Célja, hogy a kitartást és részvételt igénylő strukturális változások fő hajtóereje legyen. Az irányvonallal kapcsolatos visszajelzések fontosak a közszolgáltatások allokációja, az intézkedések megtervezése és a

magánszféra képviselőinek kiválasztása szempontjából. Vagyis elengedhetetlen, hogy a terv a társadalom teljes támogatását élvezze.

Úgy gondolom, maga a Terv, annak megvalósítása, folyamatos fejlesztése és visszaellenőrzése mindenképpen pozitív példaként szolgálhat a hazai közigazgatás ügyfélközpontú megreformálása során. Egyben pedig mutatja, hogy önmagában a kormányablakok még nem képesek egy fejlett nyugati ország modern közszolgáltatásával lépést tartani.

A portugál és a magyar rendszer között a legszembevetőbb párhuzam a közszolgáltatás minőségét érintő kutatásban figyelhető meg. Azonban amíg a portugáloknál a véleményt a közigazgatásukban dolgozó szakemberek adják, addig hazánkban azoknak a polgároknak kéri ki a véleményét, akik igénybe veszik a szolgáltatást, nem pedig azokat, akik szakmai szempontból kompetensek. Véleményem szerint az ideális közigazgatás-fejlesztésnek mindkét fél véleményét szem előtt kell tartania és kutatnia kell.

2. Német modell – Startercenter (NRW)³⁸

2.1. Egyéni Szerződési Pontok (Points of Single Contact)

A Szolgáltatási Irányelvet az Európai Unió vezette be azért, hogy megkönnyítse a tagállamokban a vállalkozások alapítását. Ennek során figyelemmel volt azokra az esetekre is, amikor egy jogi vagy természetes személy másik államban szándékozik vállalkozást alapítani, ugyanakkor azok az ellátók is profitálnak belőle, akik a saját tagállamukban szeretnének vállalkozásba kezdeni. Mindezt 2006 decemberében hagyta jóvá az Európai Parlament és Tanács, így a tagállamoknak 2009 decemberéig be kellett vezetniük saját nemzeti rendszerükbe.

A Szolgáltatási Irányelv fő célja, hogy megkönnyítse az eljárás menetét néhány speciális kötelezettség bevezetésével. Az egyik legfontosabb kötelezettség az, hogy a tagállamoknak egyablakos ügyintézési pontokat kell felállítaniuk (one-stop shops), amiket Egyéni Szerződési Pontoknak hívnak. Ezeken keresztül a szolgáltatást igénybe vevők releváns információkat kaphatnak és véghez vihetik a tevékenységükhöz szükséges eljárást.

Németországban az egyablakos ügyintézési pontok kialakítását a Kormány 16 államban hajtotta végre a Gazdasági és Technológiai Szövetségi Minisztérium irányításával, így körülbelül kétszáz ilyen ügyintézési pont került kialakításra a Szolgáltatási Irányelvnek megfelelő szolgáltatások nyújtására. Ez a minisztérium volt felelős az általános irányításért, továbbá segített az államoknak a kialakításukban. A különböző gazdasági minisztériumok az államokban a különböző helyi hatóságokkal együttműködve felelősek voltak a

³⁸ <http://www.startercenter.nrw.de/> (2014. március 30.)

végrehajtásban, ehhez államtól függően különböző végrehajtási modelleket használhattak. Az egyablakos ügyintézési pontok megvalósítása a törvényhatósági szintnek, az államigazgatásnak vagy a Kereskedelmi Kamarának volt a felelőssége.

2.2. Startercenter North Rihne-Westphalia (NRW) – Chamber of Commerce Mittlerer Niederrhein

Az Egyéni Szerződési Pontokkal kapcsolatban a német állam különböző mintákat használva kialakította a one-stop shop-okat. A kialakításnál mindössze néhány one-stop shop szolgált alapul, mivel a szolgáltatások, amiket nyújtottak, hasonlóak voltak azokhoz, amelyeket a Szolgáltatási irányelv megkövetelt.

North Rihne-Westphalia állam 83 irodából álló hálózatot alakított ki, amely ilyen szolgáltatásokat nyújt a vállalkozóknak. Ezt a hálózatot nevezik Startercenter-nek. Ezek a one-stop shop-ok teszik lehetővé a vállalkozóknak, hogy végrehajtsák a különböző eljárásokat és formalitásokat, amivel beindíthatják vállalkozásukat. Ezzel kapcsolatban az itt dolgozók adnak tanácsokat, felvilágosítást a vállalkozóknak.

2.3. Jellemző vonások

2.3.1. Decentralizáció

A one-stop shop ellátási szolgáltatás Németországban magasan decentralizált tekintettel arra, hogy kialakításuk a 16 állam felelőssége volt, amelyhez minden állam saját megközelítést és modellt alkalmazott. Ebben a különböző helyi intézmények is részt vettek minden államban, akik szintén különböző mintákat használtak. Ezért nem lehet egy darab one-stop shop modellről beszélni, amit kialakításukban használtak volna, hanem különféle megközelítéssel menedzseltek le a különböző hatóságok.

Erre példák North Rhine-Westphalia államban a Startercenter NRW hálózat ügyintézési pontjai, amelyek különböző intézményeken keresztül lettek kialakítva, úgy mint az önkormányzatok, a kereskedelmi kamarák és az ipar kamarák.

2.3.2. Szövetségi szintű honlapok

A Gazdasági és Technológiai Szövetségi Minisztérium egyetlen honlapot (www.deinstleiten-leicht-gemacht.de, German; www.german-business-portal.info, English) alakított ki, hogy alapvető információkat és segítséget nyújtson a felhasználóknak, akik így könnyebben megtalálják a megfelelő Egyéni Szerződési Pontokat. A minisztérium emellett létrehozott egy portált (www.existenzgruender.de), ahol tanácsot és információkat ad a vállalkozás beindításához.

2.3.3. Tanácsadás, felvilágosítás

Ezek a szolgáltatások, amiket a one-stop shop-ok nyújtanak, nemcsak a formalitásokat és az eljárásokat foglalják magukban, hanem sokkal kifinomultabb szolgáltatásokat is. Például a

Startercenter NRW konzultációs szolgáltatásokat is nyújt egy vállalat beindítása érdekében arról tanácskozva, hogyan kell megalapítani és működtetni egy vállalkozást.

2.4. Sikerfaktorok

2.4.1. Minőség

A Startercenter NRW-nek nagyon részletes eljárási rendje van a szolgáltatásokra alapozva, ami meghatározza az egyes szolgáltatások nyújtásának módját. Emellett ügyfélelégedettségi-kérdőíveket is használnak annak érdekében, hogy visszajelzést kapjanak a nyújtott szolgáltatások minőségéről maguktól az ügyfelektől, és ezeknek megfelelően fejlesztik tovább a szolgáltatásokat. (Az ügyfélelégedettségi-kérdőívek a magyar kormányablakokban is bevezetésre kerültek.)

2.4.2. A bevont hatóságok tapasztalatai

A Startercenter NRW-be bevont hatóságok teljes mértékben biztosítottak látják azt, hogy a szolgáltatások a felhasználók szükségleteire vannak adaptálva.

2.4.3. Meglévő helyiségek használata

A Startercenter NRW ügyintéző pontjai a már korábban is szolgáltatásokat nyújtó helyeken lettek kialakítva. A 83 iroda biztosítja a közelséget a felhasználóknak, lehetővé téve számukra, hogy megtalálják a hozzájuk legközelebbi irodát. (A magyar kormányablakok többsége szintén már széles körben használt helyeken lettek kialakítva.)

2.5. Tanulságok

2.5.1. Különböző ügynökségek részvétele

A Startercenter NRW kialakításának egyik legfontosabb szempontja az volt, hogy a különböző irodák együttműködését megfelelően tudja koordinálni. Ennek a folyamatnak a során az okozott komplikációt, hogy már a projekt kezdetétől fogva számolniuk kellett volna a kulcsrésztvényesek részvételével, azonban ezt figyelmen kívül hagyták.

2.5.2. Tervezés

A Startercenter NRW megalakításától fogva nem voltak tisztán meghatározva azok a feladatok, amelyeket majd el kell intézni. A projekt végrehajtása során ez nagyobb fennakadást okozott és időbeni késést eredményezett.

2.6. Folyamatban lévő és jövőbeni fejlesztések

Az utóbbi időben a Startercenter NRW kialakított egy online szolgáltatást, amely segítséget nyújt a vállalkozóknak vállalkozásaik beindításában. A felhasználóknak mindössze annyi teendőjük van, hogy egyszer online bevigyék az adataikat. Ezeket az adatokat aztán továbbítják a különböző szövetségi és állami szintű kormánysszerveknek.

A német minta esetében látható, hogy ők elsősorban nem a lakosságra, hanem a vállalkozásokra, illetve a portálfejlesztésre koncentrálnak. Hasonló struktúra a Portugál Technológiai Tervnél is megfigyelhető, bár a portugálok korántsem ilyen mértékben fókuszálnak a cégalapításra. Magyarországon a szabályozás e tekintetben igen merev és sok időt igényel, azonban ha a későbbiekben könnyítésre kerülne az eljárás, több nemzetközi modellt is alapul lehet venni.

VI. Összegzés

A magyar közigazgatást az elmúlt évtizedekben több alkalommal is merőben új alapokra helyezték. Modernizációja kétségtelenül szükséges volt, hiszen ahhoz, hogy az állam képes legyen ellátni polgárai igényeit és megfelelően tudja képviselni érdekeit, nemzetközi szinten is fontos kritériumoknak kell megfelelnie.

Az első reformfolyamatra a rendszerváltást követően került sor, amikor is az Országgyűlés valamennyi pártja egyet értett az Európai Unióhoz való csatlakozásban. Az ország csatlakozását azonban hosszas tárgyalások előzték meg, hiszen az Unió tagállamaként az államot nemcsak jogok és lehetőségek illetik, hanem kötelezettségek is terhelik.

Ahhoz, hogy egy állam tagsági felvételt nyerjen az Európai Unióba, adott államnak mindenekelőtt a közösségi joganyagot át kell ültetnie saját jogrendszerébe és joggyakorlatába, valamint saját belső jogát köteles harmonizálni az Unió jogával. Ennek megvalósulása feltételez egy olyan tagállami közigazgatási kapacitást, amely lehetővé teszi a közösségi jog megfelelő szintű alkalmazását. Ez az alapkövetelmény természetesen nemcsak Magyarországnak jelentett kihívást, hanem valamennyi csatlakozni kívánó államnak.

Éppen ezért, a közép- és kelet-európai országok állami és közigazgatási fejlesztésének támogatására, az OECD és az Európai Unió létrehozta a SIGMA Programot, amit főként az Unió Phare Programja finanszíroz. A SIGMA célja az volt, hogy az államok belső közigazgatási rendszerét megfelelő szintre hozza annak érdekében, hogy megfeleljenek a koppenhágai és a madridi csatlakozási kritériumoknak. Ezek a kritériumok együttesen az úgynevezett *acquis communautaire*-be tartoznak.

Az *acquis communautaire* fogalma felöleli mindazokat az elveket, vezetési irányvonalakat, feltételeket és szabályokat, amelyek az úgynevezett közösségi vívmányok közé tartoznak. Amennyiben adott államnál az *acquis communautaire* hiányzik, úgy az Unióhoz való csatlakozási szándékát elutasítják, hiszen nem képes ellátni az Európai Közigazgatási Tér által őt érintő szükségszerű feladatokat sem.

Az Európai Közigazgatási Tér azoknak a szerveknek, hivataloknak, hatóságoknak a szervezetrendszerét jelenti, amelyek a közösségi jog vonatkozó rendelkezései alapján a célok hatékony megvalósítása érdekében funkcionálisan együttműködve cselekednek a közösségi és a harmonizált tagállami jog végrehajtásának biztosítása érdekében. Továbbá átfogja a közösségi szintű közigazgatási szervek és a nemzeti közigazgatási szervek tevékenységét. Az Európai Bíróság kidolgozta az európai közigazgatási eljárási elveket; a megbízhatóságot és kiszámíthatóságot, a nyitottságot és átláthatóságot, az elszámolhatóságot, valamint a hatékonyságot és az eredményességet. Az egyik legfontosabb alapelv továbbá a szubszidiaritás elve, amely két síkon értelmezhető. Az Unió szempontjából az elv célja az Európai Unió és a tagállamok megosztott hatásköreibe tartozó területeken történő beavatkozás legmegfelelőbb szintjének meghatározása. Tagállami szinten pedig azt a célt szolgálja, hogy a

közigazgatás feladatait elsődlegesen a polgárokhoz legközelebb álló szervezetek valósítsák meg, a központi közigazgatás csak bizonyos esetekben kapjon szerepet.

Magyarország a rendszerváltó országok közül elsőként részesült a SIGMA Program adományából, így rögtön megkezdhetette egy olyan közigazgatás kialakítását, amelybe beépülnek a szükséges szabályok és elvek, így tehát képes betagozódni az Európai Közigazgatási Térbe, ezáltal pedig az Európai Unióba. Magyarország végül 2004. május 1-én lett uniós tagország.

Önmagában az a tény, hogy hazánk az Európai Unió tagállama lett korántsem eredményezte, illetve eredményezhette a közigazgatás modernizációs folyamatainak megkezdését. A tagállami lét éppen ellenkezőleg hat; minden országnak szinten kell tartania egy olyan belső közigazgatást, amely a lehető leghatékonyabban képes ellátni kötelezettségeit a folyamatosan fejlődő, bővülő Unióval szemben. Ehhez természetesen az Unió pénzügyi támogatásokat biztosít, ugyanakkor ezekre az országoknak pályázniuk kell. Értelemszerűen egy ország minél fejlettebb szinten áll, annál könnyebben nyeri el a támogatásokat. Ebből adódik, hogy a magyar közigazgatásnak is szüksége van a folyamatos fejlesztésre.

A (rendszerváltás utáni) magyar közigazgatás legutóbbi modernizálásáról a 2011. évtől beszélhetünk, amikor a Kormány többek között elindította a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot a Jó Állam Fejlesztési Konceptió keretében. Ez a fejlesztési folyamat lényegesen eltér az előzőektől, hiszen ebben az esetben egészen más a kiindulási alap, a rendelkezésre álló források és az elérni kívánt célok is. A kormányablakok kialakítása – mint végső cél – az ügyfélközpontú, ügyfélbarát közigazgatás hazai megteremtését szolgálja. E tekintetben érvényesül az Európai Unió által is rendkívül lényegesnek tartott szubszidiaritás elve, egyúttal nemzetközi viszonylatban is korszerű és hasznos fejlesztésről beszélhetünk. Azonban, amennyiben a folyamat egészét szemléljük, mindenképpen kitűnik, hogy az állam központi szerepvállalása fokozott mértékben jelen van.

Az integrált ügyfélszolgálati rendszer kiépítése jelenleg is folyamatban van. Az arculat az ország minden településén egységes és modern, az intézhető ügykörök száma tovább növekszik, és a kormányablakok informatikai hátterét is folyamatosan korszerűsítik. Elmondható, hogy bár a lakosság kezdetben idegenkedett a közigazgatás ilyen mértékű, őket is közvetlenül érintő átalakításától, mára mindenképpen megfigyelhető, hogy igény van a kormányablakokra, ezt leginkább az mutatja, hogy bizonyos településeken már sikeresen szerveztek aláírásgyűjtést is létesítésükre.