

Józsa Zoltán tanszékvezető egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék

Az egyablakos ügyintézés: európai gyakorlat, hazai távlatok¹

I. Bevezetés

Az egyablakos ügyintézés a modern közigazgatás egyre szélesebb körben alkalmazott szervezeti újítása.² A mai közigazgatás számos feladatot lát el: a klasszikus funkciókon túl (rend és közbiztonság) szerepet vállal az egészségügyben, az oktatásban, a kultúrában, a gazdaságfejlesztésben, a környezetvédelemben és még sorolhatnánk tovább. A történelmi fejlődés során³ az állami feladatok gyarapodása nemcsak a közigazgatási szervek egyre specializáltabb rendszerét hozta létre, de a közfeladatok ellátásba fokozatosan bekapcsolódtak a piaci és non-profit szervezetek is.

A folyamat eredményeképpen napjainkban a közszektor erősen **fragmentált** szervezeti képet mutat, mely nincs összhangban a fogyasztók igényeivel, akik azt várják, vagy legalább is azt szeretnék, hogy az ügyeiket, illetőleg a különböző szolgáltatásokat egy helyen, vagy legfeljebb csak néhány szolgáltatási ponton keresztül tudják elintézni, illetőleg a közjavakat birtokba venni.

Kívánatos volna tehát egy olyan **új szervezeti forma** létrehozása, amely a fogyasztók, az állampolgárok, vállalkozások elvárásainak megfelelően biztosítaná a közszolgáltatásokat a lehető legkisebb idő és költségfordítással.

A mai modern gazdaságban az emberek sokféle szolgáltatást vesznek igénybe. A szupermarketek többféle étel és italkínálatot nyújtanak, az utazási irodák komplett csomagokat kínálnak, a bankok a számlavezetéstől kezdve a beruházások finanszírozásáig többféle szolgáltatást biztosítanak.

A kormánytól, a közigazgatástól, viszont például a nyugdíjba vonuló, azt várja, hogy az összes igénye lehetőleg egy eljárás során, egy szervezet által nyerjen kielégítést. Ugyanez a várározása az üzletembernek is, aki raktárakkal akarja bővíteni üzlethelyiségeit, új partnerekkel szeretne együttműködni és további piacokat meghódítani.

¹ A Magyar Jog- és Államtudományi Társaság által rendezett „Az államreform és a helyi önkormányzatok” című konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata. (Kecskemét, 2012. december 7.)

² Például: eGOV (grant IST-2000-28471) is a two year EC funded RTD project (www.egovproject.org)

³ A jóléti állam kialakulása a II. világháborút követően egészen a nyolcvanas évekig a közszervezetek számának látványos gyarapodásához vezetett. A konzervatív, neoliberais államfilozófia a gazdasági, pénzügyi kapacitások korlátozottsága miatt, valamint a hatékonyság növelése érdekében az állam szerepvállalás csökkentése mellett más szektorok differenciált részvételét is kívánatosnak tartotta a közszolgáltatások biztosítása terén.

A funkcionális differenciálódásnak köszönhetően azonban a hatósági ügyekben és a szolgáltatások biztosításában a legtöbb országban különböző szervezetek illetékesek, s eltérő szabályokat is alkalmaznak. Ráadásul a különböző szintű és hatáskörű szervezetek miatt az emberek és a vállalkozások nem is igazán tudják, hogy ki is a valódi felelős, így nem csoda, hogy a hivatalos szervekkel való kapcsolat sokszor frusztrációhoz vezet.

Az **egyablakos ügyintézés** megoldás lehet erre a problémára. Nem véletlen, hogy a közigazgatási szakértők támogatják az integrációt, melynek alkalmazásával az ügyfélközpontú, ügyfélbarát közigazgatás ideája⁴ megvalósítható.

Az integráció azonban csak egy aspektusa a fogyasztói orientációnak. Az ügyfelek a lehető legkisebb erőfeszítéssel szeretnék a szolgáltatásokat megkapni, elkerülve a nehezen érthető, bonyolult szabályokat, eljárásokat. Gyors kiszolgálást akarnak, sorban állás, várakozás nélkül, könnyen elérhető, a munkahelyhez, a lakóhelyhez közel fekvő szolgáltatási pontok révén.

Jóllehet a közszolgáltatásokkal kapcsolatos elvárások, igények viszonylag jól ismertek, a pontos **preferenciákat** azonban nehéz meghatározni, mivel az szolgáltatásról-szolgáltatásra változik.

Németországban Hagen város⁵ lakói az alábbi fontossági sorrendet állították fel: a legfontosabb a barátságos, segítőkész hivatali ügyintéző, ezt követi a jól kezelhető nyomtatványok szükségessége, harmadik az átfogó tájékoztatás, míg a legkevésbé fontos a várakozóhely kialakítása, s végül zárja a sort a hivatali épület jellege.

A választói, ügyféli elvárások másik aspektusa, hogy a közigazgatási szolgáltatások online elérhetők legyenek. Az európai felmérés⁶ szerint a tele-adminisztráció, a tele turizmus és a tele orvoslás végzett az első helyen, míg a virtuális média, az életbiztosítás és némileg meglepő módon az e-demokrácia végzett az utolsón. Mindez azt jelzi, hogy az emberek interakcióban szeretnének lenni a közigazgatással gyors, egyszerű és átfogó online szolgáltatások révén.

Nemcsak az ügyfelek, de a széles értelemben vett közigazgatás is profitálhat az egyablakos ügyintézésből. Az ügyfél központúság⁷ a legtöbb közigazgatási reform központi eleme. Gyakran akkor is hivatkoznak rá, amikor egyéb célokat kívánnak megvalósítani. Az egyablakos rendszer **több célt** is szolgálhat:

- javíthatja a közigazgatás társadalmi megítélését,
- a hatékony interakciók költségmegtakarítást eredményezhetnek az ügyfél és a hatóság oldalán egyaránt,
- a vállalkozások támogatása és munkanélküliek reaktiválása nemcsak a személyes érdekeket szolgálja, de a társadalmi kiadásokat is csökkenti.

Jóllehet az előnyök nyilvánvalóak, a gyakorlatban igen nehéz a szolgáltatások integrálása. Átfogó strukturális változás szükséges, a párhuzamosságok megszüntetése, az eljárások egyszerűsítése. A politikai problémák⁸ miatt a reformok gyakran nehézkesek, vagy el sem

⁴ Az e-közigazgatás elkötelezett hívei – a gyakorlati nehézségekkel kevésbé számolva – nemcsak a kormányzati hatékonyság és szolgáltatásszervezés látványos erősödését vizionálják, de utalnak a kormányok információs és szolgáltatási monopóliumának a megszűnésére is, és végső soron az elektronikus demokrácia eljövételét jósolják.

⁵ H. Kubicek, M. Hagen: One-stop Government in Europe: An Overview. p. 2. <http://www.egov.au/pdfc/OneStop.pdf>. Letöltve: 2013. V. 3.

⁶ Lásd előző mű p. 3.

⁷ Európa országaiban, de a tengerentúlon is alig van olyan olyan közigazgatás-fejlesztési program, amely ne hangsúlyozná az ügyfélközpontúság követelményét. Mindez világosan mutatja a közigazgatás társadalmi szerepének változását.

⁸ A versengő célok között nem szükségszerűen a közigazgatás-fejlesztési javaslatok kapnak prioritást a gazdasági, társadalmi, szociális stb. programok között.

indulnak. Az információs technológia potenciális esélyt kínál a kihívás megoldására, a változások elindítására.

II. Összehasonlító adatok

Az egyablakos ügyintézés iránti érdeklődés fokozatosan növekszik, ennek ellenére kevés megbízható információ áll rendelkezésre a sikeres megvalósítás feltételeiről, az akadályokról. Néhány összehasonlító vizsgálat azonban elérhető Észak-Amerikában,⁹ Hollandiában, az Egyesült Királyságban. A kilencvenes évek elején elvégzett felmérésben 11 ország vett részt, Ausztria, Belgium, Dánia, Anglia és Wales, Finnország, Franciaország, Németország, Írország, Olaszország, Hollandia, és Spanyolország.

A fő kérdések az alábbiak voltak:

- mi a célja az integrált közszolgáltatások bevezetésének, s milyen jövőt szánnak neki?
- milyen technológiát használnak, milyen szinten, milyen célcsoportok tekintetében?
- milyen akadályai vannak az egyablakos ügyintézés elterjedésének?
- milyen tanulságok adódnak a sikeres és a sikertelen programokból, hogyan alkalmazhatók azok az egyes országokban, a különböző szakterületeken.

Az egyablakos ügyintézés az új „Leitbild” a közigazgatási reformok és kutatások rendszerében. A felhasználók nézőpontjából integrált szolgáltatások igénybevételét jelenti egy pontban. Az egyablakos rendszer kényelmes, elérhető és személyes. Jóllehet ezek a sajátosságok már korábban is jelen voltak a közigazgatás-fejlesztési programokban, az új információs és kommunikációs rendszerek elterjedése új távlatokat nyitott.

A célok és az alkalmazott szervezeti forma alapján az egyablakos rendszer három változatát lehet megkülönböztetni, melyek a fejlődés egyes állomásait is szimbolizálják.

A **First stop**, vagy első állomás jellegű struktúra információs pontként funkcionál, akár fizikai vagy virtuális értelemben. A tájékoztatás révén elvezeti az ügyfelet a valódi szolgáltatóhoz. Szoros értelemben itt nem beszélhetünk egyablakos megoldásról, mivel legalább még egy második lépés hiányzik.

Az ún. **Convenience store**, vagy kényelmi pont már több szolgáltatás igénybevételét is lehetővé teszi egy ablak vagy web-site révén, jóllehet ez a rendszer komplex szolgáltatásokra még nem képes.

A valódi **egyablakos rendszer**, éppúgy, mint egy modern járműszalon integrált szolgáltatásokat nyújt, akár több illetékességi területre kiterjedően is. További sajátossága, hogy rendszerint egy hivatalnok szolgál ki valamennyi ügyfelet.

Az integrált ügyintézéssel kapcsolatos nemzeti stratégiák nagy változatosságot mutatnak. Ha kategóriákban gondolkodunk explicit, implicit elképzelésekről, illetőleg azok hiányáról lehet beszélni.

Kifejezett stratégia három ország esetében található. Hollandiában a kilencvenes évek eleje óta a kormány aktívan támogatja az integrált szolgáltatási pontok kialakítását. 1992-ben négy kísérleti programot indítottak el, majd 1996-ban tovább bővítették azokat. Finnországban 1993 óta a kormányzati fejlesztések szerves eleme az integrált közszolgáltatás biztosítása. Olaszországban a helyi önkormányzatok kapták meg az üzleti vállalkozások engedélyeinek az egyablakos ügyintézését. E tárgykörben az egyablakos rendszer használata kötelező.

Implicit stratégia érvényesül Ausztriában, Dániában, Írországban és az Egyesült Királyságban. Ausztriában például kísérleti programok révén tesztelik az egyablakos

⁹ Például: D. F. Norris, and C. G. Reddick: Local E-Government in the United States: Transformation or Incremental Change? Public Administration Review, January/February 2013, Vol. 73. No.1.

ügyintézés bevezetésnek lehetőségeit. Az implicit jelleg abban érhető tetten, hogy az integrált szolgáltatás, mint cél, mindenütt prioritással bír, ugyanakkor koncentrált erőfeszítéseket még nem tettek a széles körben történő alkalmazás érdekében.

Belgium, Franciaország, Németország azon államok sorát gyarapítja Spanyolországgal együtt, ahol nem szerepel a kifejezett modernizációs célok között az integrált hivatali ügyintézés rendszerének kiépítése. A helyzet azonban napról-napra változik. A német szövetségi kormány az információtechnológiai fejlesztések keretében már kitér az egyablakos rendszer bevezetésének a lehetőségére. Ezen államok tekintetében fontos tényező, hogy Franciaország kivételével, szövetségi államok, ahol a tartományi, regionális önállóság jelentős. Mivel a központi szerveknek nincs közvetlen közszolgáltatási kötelezettsége, a központi stratégia rendszerint hiányzik, a feladat a tagállamokra, illetőleg azok szubnacionális szintjeire vár.

A nemzetközi gyakorlat szerint az integrált ügyintézés leginkább a **regisztrációs aktusok, cselekmények** (születés, házasság, halál) **tovább az engedélyezéssel kapcsolatos eljárások** területén terjedt el. Közel hasonló szintű az alkalmazás a **gépjármű nyilvántartás** területén is.

Az építési engedélyezéssel, az üzleti vállalkozásokkal kapcsolatos eljárások szintén gyakran szerepelnek az integrált ügyfélszolgálatok palettáján. Az adózással, jövedelem bevallással kapcsolatos eljárások és tevékenységek mivel szorosan kapcsolódnak a pénzügyi és társadalombiztosítási hatóságok profiljához szintén gyakran intézhetők az egyablakos rendszerben.

Az álláskeresők egy további célcsoportot jelentenek az integrált rendszer szempontjából, jóllehet viszonylag kevés kezdeményezés történt ezen a területen. A társadalombiztosítási, jóléti és egészségügyi szolgáltatások többfajta mechanizmuson keresztül érhetőek el, s viszonylag magas az egyablakos megoldások száma is.

Az egyablakos rendszer elterjedtsége mérsékelt Európában. Az egyes országokban eltérő kritériumok alapján definiálják az intézmény lényegi sajátosságait. A széles körű bevezetés és alkalmazás az akadályok összetett jellegével magyarázható. Az idézett nemzetközi vizsgálat az alábbi tényezőket nevesítette **akadályként**:

Szervezeti kooperáció hiánya: míg a közigazgatás vertikális és horizontális tagoltsága egyfelől az egyablakos rendszer bevezetésének a szükségességét alapozza meg, addig ugyanez a sajátosság nehézségeket okoz. Különösen a föderális berendezkedésű államokban érzékelhető ez a probléma.

További akadály jelent a szervezetek közötti horizontális együttműködés nem megfelelő szintje. A kooperációs kultúra még nem kellően fejlett. A félelem az erőforrások feletti kontroll elvesztése miatt a kooperációtól való távolmaradást eredményezheti. Szintén kezdeti szakaszban van a különböző szektorok (köz, magán non-profit) eredményes együttműködése is.

Hiányzó jogi szabályozás: mint például digitális aláírás, a magánszféra megfelelő jogi védelmének biztosítása. A nemzetközi tapasztalatok szerint az elektronikus aláírás hitelességének, jogi garanciáinak a megteremtése elengedhetetlen az egyablakos rendszer kiépítése során, különösen, ha a rendszer elektronikus úton nyújtja a szolgáltatásait. Szintén fontos az adatvédelemmel kapcsolatos jogi garanciák kidolgozása. S végezetül a tradicionális bürokrácia lassúsága, ellenállása új jogszabályok elfogadásával és végrehajtásával is csökkenthető.

Technikai és humán erőforrás infrastruktúra: az egyablakos ügyintézés talán legfontosabb feltétele a megfelelő technikai, információtechnológiai háttér megteremtése. Ez lehet közös terminál, integrált ügyfélközpont, call-center stb. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a technikai feltételekkel egyenrangú követelmény a megfelelő humán infrastruktúra kiépítése. Ez nemcsak IT képességeket takar. Az egyablakos rendszer új

kognitív, kommunikatív és fizikai képességeket igényel mind a felhasználók, mind a köztisztviselők oldalán. Ezért a rendszer működtetőinek a képzése, továbbképzése elengedhetetlen.

Megfelelő finanszírozás: az egyablakos rendszer további kulcseleme a **finanszírozás**. Ez nem pusztán a szokásos szektorális feladatok menedzselését jelenti, hanem jóval túlmutat a szervezeti határokon. Az állami támogatás mellett a magánszektor érdekeltsége is megeremthető a kellő pénzügyi háttér biztosítása végett.

Kellő politikai támogatás: a politika támogatása és elkötelezettsége nélkül nem lehetséges az egyablakos rendszer intézményesítése. A jövő feladata a közigazgatási reformok összekapcsolása az információ- technológiai kezdeményezésekkel, melynek nyomán az ügyfélközpontú, egyablakos rendszer kialakítható.

III. Az egyablakos ügyintézés elméleti kérdései

Portfólió:

Az ellátandó feladatok köre és mélysége is változó. A terjedelem a **szakterületeket** jelzi. A portfólió része lehet csupán a foglalkoztatás, vagy kiterjedhet a nyugdíjakra, társadalombiztosításra, több jóléti szolgáltatásra, szociális ellátásra stb.

A portfólió mélysége az **eljárás sajátosságaira** utal. Az egyablakos rendszer csupán információs pont vagy több ennél, az ügyek végső elintézését is lehetővé teszi. Ha igen, egyszerű vagy bonyolult lépéseken keresztül. Néhány egyablakos megoldás eredményt produkál, ami azt jelenti, hogy nincs szükség további lépésekre az ügyfél részéről. Ha igen, akkor az első fázis rendszerint a szükséges információk összegyűjtése majd továbbítása.

Résztevői struktúra:

A résztvevői struktúra lehet egyszerű vagy komplex, egy vagy több partner kooperációja. A résztvevők számát döntően két tényező befolyásolja az **ellátandó feladatok köre**, másfelől pedig a **földrajzi terület** nagysága. Minél nagyobb a lefedett földrajzi terület annál több önkormányzat, illetőleg szervezet lehet részese az együttműködésnek.

Az egyablakos rendszer **több szubnacionális szint** összekapcsolását jelentheti: helyi, területi, regionális, nemzeti szintet. A többszintű egyablakos rendszer ritka, de előfordul. Eltérő típusú szervezetek is közreműködhetnek, azaz köz-és magánszervezetek kollaborációja is előfordulhat. Ez például jellemző az Egyesült Királyságban.

Autonómia:

Az egyablakos rendszer horizontális hálózata gyakran, ha nem is szükségszerűen, központi ellenőrzésnek van kitéve. Ennek mértéke változó. Az autonómia és az ellenőrzés dilemmája annak függvénye, hogy a résztvevők önként vagy kötelezően vesznek részt a kooperációban.

A nemzetközi tapasztalatok a szerint a 70-es évek óta ok a szubnacionális szervezetek formalizált együttműködése a jellemző, központi irányítással, kötelező jelleggel. Az államigazgatás különböző **módszerekkel** ösztönözhet: autoritás révén, információs eszközökkel vagy egyéb módszerek alkalmazásával. Az autoritás alapú ösztönzés kötelezővé teszi a részvételt és a felelősség is megoszlik a partnerek között. Az információs jellegű támogatás inkább tanácsadás jellegű.

Állampolgári közelség:

Az egyablakos rendszert az **ügyfél köré** kell szervezni, nem a folyamat és a cél a meghatározó. Az egyik rendszer közelebb van, mint a másik, a legközelebb a virtuális ablakok vannak, mivel ez esetben az ügyfél az otthonában a számítógépével lép be a rendszerbe.

De inisprudentia et inre publico

Eszközök:

Számtalan mechanizmus létezik az egyablakos rendszer működésének az elősegítésére. Vertikális és horizontális mechanizmusok között lehetséges különbséget tenni. A horizontális eszközök olyan instrumentumok, melyek a koordinációt javítják a szervezetek között és a szervezeteken belül is. Ezek jellegét meghatározza az az elérendő szolgáltatások mélysége, kiterjedtsége.

IV. Nemzetközi példák

Dánia: munkaügyi központok

2002-ben a jobboldali dán kormány kiemelt célként deklarálta egy olyan **foglalkoztatási rendszer** kialakítását, mely csak egy belépési pontot kíván az ügyfelektől. Az állampolgári igények jobb kiszolgálása jegyében megvalósított fejlesztés egyike volt azon központi politikai célkitűzéseknek, melyek 2007-ben strukturális reformokhoz vezettek.

A szerkezeti átalakítások nyomán kétféle egyablakos rendszer került kiépítésre. Az első modell, melyet 77 településen hoztak létre **többszintű kormányablakként** (shared job centres) funkcionált, melyet „közös munkaügyi központnak” neveztek. A konstrukció inkább egyfajta együttműködést, mintsem valódi funkcionális integrációt képviselt. A városok ugyanis megkapták a munkanélküliek ellátását, míg az állam felelt a biztosítottak munkaügyi igazgatásáért és pénzügyeiért. A munkaügyi központok belső szervezetét közösen alakították ki, így az irányítás is megoszlott a központi és a helyi szint között. Az alkalmazottak – részben állami, részben városi kötelékben – közösen végezték mind az állami, mind pedig az önkormányzati feladatokat.

A második modell, mely 14 településen jött létre már **egyszintű kormányablak** volt, melyet „kísérleti központnak” tekintettek. Ez tisztán városi modellt jelentett, mivel mind a munkanélküliek, mind pedig a biztosítottak ügyei egy szervezethez tartoztak.

A kétféle megoldás valójában egy kompromisszum eredménye volt a kormány és a munkaadók, illetőleg a szakszervezetek között. Az előbbi ugyanis az egyszintű városi modellt preferálta, míg az utóbbiak élesen ellenezték a hatáskörök teljes átadását a településeknek. A kétféle rendszer nem bizonyult tartósnak.

2009-ben a költségvetési tárgyalások nyomán a kormány úgy döntött, hogy a városoknak át kell venniük a biztosítottak ügyeit, valamint a munkanélküli ellátások, támogatások kifizetését is. A foglalkoztatással kapcsolatos valamennyi ügy városi szolgáltatás lett, jóllehet a működésre vonatkozó szabályozás központi döntés maradt. A megvalósítás helyi autonómiáját a komplex gazdasági szabályozás jelentősen befolyásolja.

A feladatok összevonása azzal az eredménnyel járt, hogy érvényesült az „alacsonyan függő gyümölcs” (law hanging fruit) metaforája, azaz a hivatalok nagyobb figyelmet fordítottak azokra a munkavállalókra, akik viszonylag egyszerűen és kis költséggel újra integrálhatók voltak a munkaerőpiacon. Ezzel szemben kevesebb figyelem és forrás jutott azoknak, akik az állásvesztésen kívül még további szociális problémákkal is küszködtek. A metafora jól kifejezi a **szervezeti reakció** lényegét: míg a biztosítottak készek a munkára, addig a munkanélkülieknek csak 33 %-a alkalmas és képes rövid úton visszakerülni a munka világába. Igazolódott tehát, hogy a városi önkormányzatok – különösen pénzügyi válság idején – csak nehezen tudják a munkaerőpiac strukturális ingadozásait követni, ahhoz adekvát módon igazodni.

Norvégia: foglalkoztatási és jóléti hivatalok

2001-ben a norvég parlament arra kérte a kormányt, hogy vizsgálja meg három meghatározó jóléti szolgáltatás a **társadalombiztosítás**, a **foglalkoztatás** és a városi **szociális ellátás** összevonásának, integrációjának lehetőségét.

A cél az ügyfélközpontúság erősítése, a hatékonyság javítása, a holisztikus szemlélet alkalmazása volt. 2005-ben a parlament egy új szervezetet hozott létre **Foglalkoztatási és Jóléti Ügynökség** (New Employment and Welfare Administration) néven. A szervezet integrálta a biztosítással és a foglalkoztatással kapcsolatos ügyeket, de a szociális szolgáltatások továbbra is helyi hatáskörében maradtak.

Az Ügynökség minden városban kialakított egy egyablakos ügyintézési pontot a három szolgáltatás közös biztosítására. Az egyablakos szervezetek Foglalkoztatási és Jóléti Hivatalként működtek. A rendszer lényegében egy kooperáció volt, a kormányzati hatáskörbe tartozó biztosítási és a foglalkoztatási és az önkormányzati kompetenciát képező szociális szolgáltatások végrehajtása céljából. A városok részvétele kötelező volt, mivel a szociális ellátásokat csak az egyablakos rendszeren keresztül lehetett igénybe venni.

A partneri együttműködés koránt sem bizonyult zökkenőmentesnek. A kezdetektől fogva ugyanis ellentmondás feszült a kormányzati szolgáltatások standardizálása valamint a helyi szociális ellátások rugalmas, adaptív gyakorlata között. Az ügynökség kötelező, egységes menedzsment modellben és portfólióban gondolkodott, míg az önkormányzatok elvetették azt.

A programot 2006-2010 között hajtották végre. Tíz önkormányzatból kilenc szerepeltette a nem kötelező feladatokat is a portfóliójában. Volt olyan helyhatóság, mely nemcsak a drogfüggők ügyeit, de a lakásproblémákat is az egyablakos rendszer keretei közé illesztette. Elfogadták a kötelező menedzsment elveit is, mivel úgy vélték, hogy nemcsak a helyhatóságot, de az államot is képviselik az ügyfelek előtt.

A többszintű együttműködés a Foglalkoztatási és Jóléti Ügynökségek keretében jelentős szervezeti innovációt testesített meg a norvég közigazgatásban, mivel az egyablakos rendszer a **szolgáltatásokat** állította a középpontba nem pedig az azokat megvalósító szervezeteket.

Nagy Britannia: kiemelt munkaügyi központok

Nagy Britanniában a társadalombiztosítási szolgáltatásokat, mint végrehajtási ügynökségek a **Kiemelt Munkaügyi Központok** (Jobcentre Plus) biztosítják, melyek a Foglalkoztatási Szolgálat (Employment Service) és a Segélyezési Ügynökség (Benefits Agency) összevonása révén jöttek létre 2001-ben. Korábban a Foglalkoztatási Szolgálat segítette az álláskeresőket, valamint időszakos pénzügyi ellátást is biztosított a számukra. A Segélyezési Ügynökség társadalombiztosítási hivatalai a munkaerőpiacról kiszorultakat támogatták, így többek között a fogyatékkal élőket és az egyedül álló anyákat is.

A Kiemelt Munkaügyi Központ felállítása révén integrálták a szolgáltatásokat, s egy keretbe vonták a két ellátotti kört. Az ügynökség a központi kormány szerveként funkcionál, élén a hivatalvezetővel.

A helyi kiemelt munkaügyi központok a központi ügynökség végrehajtó szerveként foglalkoztatási és társadalombiztosítási szolgáltatásokat biztosítanak a munkaképes korú lakosság számára. A szervezetek függetlenek az önkormányzatoktól. Egy önálló szervezet, a Bevételi és Vámhivatal hatásköre a társadalombiztosítás és az azzal kapcsolatos juttatások, mint például a gyermekkedvezmény, anyasági segély stb. biztosítása. Az önkormányzatok a lakhatási támogatás területén illetékesek. A munkaügyi központok teljesítménymutatók alapján látják el feladataikat.

A munkaügyi központokat egyablakos rendszernek tekintik, melyek a munkaképes lakosság számára nyújtanak integrált szolgáltatásokat. A front line szolgáltatások elektronikus úton elérhetők, melynek nyomán minden releváns információ megkapható.

De inisprudencia et iure publico

A központ működésével kapcsolatban eltérőek voltak a lakossági reakciók. Főként a beteg, fogyatékos, az angolt anyanyelvüként nem használók számára jelentett nehézséget az ügyintézés, ami arra utalt, hogy az egyéniesített, személyhez kötött eljárás még nem a rendszer erőssége.

A munkaügyi központok egy tíz éves fejlesztési program első állomását jelentik. A kormány egyfelől aktív szerepvállalással kívánja a munkaerő politikát befolyásolni, másfelől hangsúlyt helyezett az **ún. közös kormányzással** (joined-up)¹⁰ kapcsolatos elképzelések megvalósítására. Ezen túl fontos volt a társadalombiztosítási szektor fragmentáltságának a csökkentése, a koordináció javítása is, mivel a nagyszámú, a társadalombiztosítás különböző szegmenseivel foglalkozó szervezet hajlamos volt saját céljait a rendszer egészének az érdekei elé helyezni.

V. Magyarország

Az e-közszolgáltatások végzésére vonatkozó Európai Unió ajánlás a „Common List of Basic Public Services” a tagállamok számára kötelezettségeket határoz meg az állampolgárok, illetve az üzleti élet szereplőinek elektronikusan nyújtandó közszolgáltatások körére, és az interneten keresztül történő igénybevitelük szintjeire vonatkozóan. Ennek alapján az e-közigazgatás négy szintje különböztethető meg:

1. szint: online információszolgáltatás,
2. szint: egyszerű interaktivitás: az ügyleíráson túlmenően az ügyintézéshez szükséges űrlapok, nyomtatványok letölthetősége,
3. szint: kétirányú interaktivitás: az űrlapok interneten is kitölthetőek és továbbíthatók,
4. szint: teljes körű elektronikus ügyintézés: űrlap online letöltése, hitelesítése, továbbítás, döntés, kézbesítés.

2007-ben jelent meg az az e-közigazgatás 5. szintje az ún. proaktivitás, (targetizáció) amely a sokat hangoztatott szolgáltató állam megjelenését teszi lehetővé. E szinten az állampolgárt előre értesítik, hogy ügyet kell intéznie és kezdeményezheti is az ügyintézés (pl. személyes okmányok lejárta).

Magyarországon a hivatalok többsége az 1 és a 2. szintet teljesíti. Az elmúlt évek pályázati lehetőségeinek és a központi rendszer szolgáltatásainak köszönhetően a nagyobb városok¹¹ közül többnek sikerült az e-közigazgatási rendszerét a 3. és a 4. szintre fejlesztenie.

Az EU a tagországok e-közigazgatásának fejlettségét 20 közszolgáltatás vizsgálatával méri le. A Listában 12 az állampolgároknak (személyes iratokkal kapcsolatos, gépjármű ügyintézés, jövedelemadó bevallás, álláskeresés segítése, építése engedély, könyvtárak, anyakönyvi ügyintézés, felsőoktatási jelentkezések, lakcímváltozás stb.) és 8 az üzleti partnereknek szóló (adóügyintézés, cégbejelentés, vámügyintézés, közbeszerzés, környezetvédelemmel kapcsolatos bejelentések stb.) szolgáltatás szerepel.

Az EU 20 szolgáltatás aggregált kidolgozottságának a mértéke 2005 decemberében már meghaladta a 80%-ot, így hazánk az európai összehasonlításban a tagországok rangsorában a középmezőnybe került.

Magyarország 2007 és a 2013 között 22,4 milliárd uniós támogatásban részesül, a fejlett országokhoz való felzárkózás céljából. A fejlesztési stratégiai programját az Új Magyarország fejlesztési terv tartalmazza, magába foglalva az Államreform Operatív Programot és az Elektronikus Közigazgatási Operatív Programot.

¹⁰ Lásd erről bővebben: C. Pollitt: Joined-up Government: a Survey. Political Studies Review, 2003. Vol. 1.

¹¹ Miskolc, Győr, Szombathely, Szeged, Kecskemét stb.

Az ÁROP prioritásai a következők: folyamatok megújítása és szervezetfejlesztés, az emberi erőforrások minőségének a fejlesztése, a kormányzati és megújulási képesség javítása.

Az EKOP prioritásai: a közigazgatás és a közigazgatás belső folyamatainak a szervezése, a közigazgatási szolgáltatásokhoz való hozzáférést támogató infrastrukturális fejlesztések.

A 2011-ben megjelent Magyar 11.0 program önálló alfejezetben foglalkozik az ügyintézés egyszerűsítésének, s a hatósági eljárások fejlesztésének a problémájával, az állampolgárok és a közigazgatási szervek kapcsolatának új alapokra helyezésével.

A célok között szerepel olyan kormányzati ügyfélszolgálati rendszerek kiépítése, melyek segítségével megvalósul az egyablakos ügyintézés, kulturált környezetben, felkészült munkatársak segítségével.

2011. január 3-án megnyílt az új típusú ügyfélszolgálati rendszer első 29 irodája. A tervek szerint néhány éven belül az egész országot behálózzák majd a kormányablakok, egyenlő hozzáférést biztosítva valamennyi ügyfél számára lakóhelytől függetlenül.

A 2012-ben megjelent Magyar 12.0 program kiemeli, hogy a 29 kormányablak kiépítése az első fázisa volt az egyablakos ügyintézés általánossá tételének. A fejlesztés második szakasza a kormányablak területi szintjen történő általános kiépítése, az egyablakos ügyintézési pontok közelebb hozása az állampolgárok lakó vagy munkahelyéhez.

A fejlesztés kiterjed az államigazgatási ügyek meghatározására, a szervezeti rendszerre, a földrajzi elhelyezésre, a fizikai megjelenésre, a működésre és a személyi állományra.

2012-től megindul a Nemzeti Közszolgálati Egyetem keretében a kormányablak ügyintézői képzés, közel 6000 főre kiterjedően.

2014-re a tervek szerint több mint 300 kormányablak fog működni, mintegy 3000 ügyintézési hellyel, ide értve az alkalmas vasúti pályaudvarokat is.

Az integrált ügyfélszolgálati rendszer jövőbeli pályáivét a Magyar 13.0 program fogja részletezni. A hazai adaptációt a 2012-ben az OECD-vel kötött keret megállapodás¹² is segíti, melynek 2. számú építőeleme a közigazgatási eljárás egyszerűsítése és az egyablakos ügyintézés bevezetése a Jó állam koncepciója részeként. Az OECD szakértői tanácsadói, elemzői munkával segítik a fejlesztések sikeres megvalósítását.

VI. Hazai jellemzők nemzetközi összevetésben

A kormányablakok nem jelentik az első és előzmény nélküli integrált ügyfélszolgálati rendszert a magyar közigazgatásban.

Már 2000 óta működik a Belügyminisztérium irányítása alatt a szervezetenként az önkormányzatokhoz tartozó Okmányirodák rendszere. Eredetileg 152 ilyen egység létezett az országban, majd számuk 2012-re 280-ra növekedett.

Az okmányirodák hatásköre is fokozatosan bővült, jelenleg az állampolgárok személyi okmányait állítják itt ki, vállalkozói igazolványokat, vezetői engedélyeket, útleveleket adnak ki és végzik a járművek regisztrációját. Fontos feladatot látnak el a választások technikai, informatikai hátterének biztosításában is. Az okmányirodák felállításának eredeti célja egységes, összekapcsolt integrációs hálózat létrehozása volt, melynek révén a regisztrációs eljárások és a dokumentumok kiállításának a költségei és időigénye minimalizálható. E mellett a különböző adatbázisok és jelentések integrált back-office rendszeren keresztül történő összekapcsolása segítséget nyújt a bűncselekmények megelőzésében és felderítésében.

¹² 62/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet Magyarország Kormánya és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) közötti közigazgatás-fejlesztési keret megállapodás kihirdetéséről.

Sajátos módon a kormányablakok az okmányirodáktól függetlenül jöttek létre mind jogi-szervezeti, mind pedig infrastrukturális szempontból. További jellemző, hogy a kormányhivatalok felállítása valamint az egyablakos rendszer kiépítése egy tipikus felülről lefelé kiépített (top-down) mechanizmus volt, mely valójában kettős célt szolgált. Egyfelől lehetővé vált a dekoncentrált szervezeti rendszer integrációja,¹³ másfelől pedig transzparens, kiegyensúlyozott, színvonalas államigazgatási közszolgáltatások¹⁴ biztosítása.

A jelenlegi kormányablakok **feladat-és hatáskörét három nagy csoportba** sorolhatjuk:

- Az ügyfélkapu révén segítséget nyújtanak az állampolgároknak a különböző kormányomtatványok kitöltésében,
- Nyolc ügýtípusban, többnyire szociális és egészségügyi kérdésekben tájékoztatást adnak a követendő eljárásról és a határidőkről, az ügyfelek jogairól és kötelezettségeiről, továbbá segítenek a nyomtatványok kitöltésben is,
- Az ügyfelek kérelmei és a csatolt dokumentumok továbbításra kerülnek a kormányzati hivatalokhoz. E körben időszakos átfedés van a kormányablakok és az elektronikus elérhetőséggel rendelkező hatóságok között, mely a jövőben vélhetően meg fog szűnni.

Ha a nemzetközi gyakorlatot tekintjük referenciának, akkor a jelenlegi magyar megoldással kapcsolatban az **alábbi megállapítások** tehetők:

1. A magyar kormányablakok portfóliója, szemben a nemzetközi gyakorlattal, kifejezetten széles. (hivatalosan 61, nem hivatalosan 70-80 ügýtípus). Több tucat, homlokegyenest eltérő ügycsoportot tartalmaz, a regisztrációs aktusoktól kezdve a szociális, egészségügyi, családi ügyeken keresztül egészen az építési ügyekig, vállalkozásokig.
2. A feladatsoportok mélysége változó, legtöbb esetben a kormányablak információs központként funkcionál, front-officeként, az érdemi ügyintézés a back-office okra vár, azaz a kormányablak csak fogadja és továbbítja a megkereséseket.
3. Ami a részvételi struktúrát illeti a magyar megoldás e tekintetben is unikum, mivel a konstrukció közel 30, jellegében is különböző egység integrációját jelenti, szemben a nyugat-európai gyakorlattal, ahol 1-3 között mozog az együttműködő szervezetek száma.
4. Végül a résztvevők autonómiája is érdekes képet mutat, mert a részvétel kötelező a nevesített szervezeteknek, továbbá számos funkció, mint például az emberi erőforrás gazdálkodás, a finanszírozás, támogató szolgáltatások központi ellenőrzés alatt állnak, minimális önállóságot biztosítva.
5. Jelen pillanatban nem ismert a kormányhivatalok és a járási hivatalok mellett létesítendő kormányablakok közötti munkamegosztás választóvonalára, tovább nincsenek pontos információk a szervezeti átalakítások valós költségeiről sem.

Összességben tehát a kormányablakokkal kapcsolatos kormányzati politika **központosított, széles szakterületeket ölel fel, egységes, és felülről lefelé** irányított.

¹³ A dekoncentrált szervek reformja a kilencvenes évek óta napirenden volt, mivel az ágazati érdekek mentén létrejövő, s a feladat-és hatásköröket illetően gyakran átfedésben levő szervezetek sem költségtakarékosnak, sem pedig kellően hatékonyak nem bizonyultak.

¹⁴ A kistéleplések korlátozott szakmai és személyi kapacitásainak köszönhetően nem voltak képesek minden esetben jó színvonalon ellátni hatósági feladataikat.

VII. Következtetések

Az egyablakos ügyintézés, mint az integrált ügyfélszolgálat korszerű, hatékony, költségtakarékos formája valódi értelmét csak a széles körű igénybevétel révén nyeri el. Ez ad valódi, társadalmi legitimitációt mindenfajta szervezeti vagy funkcionális átalakításnak a közigazgatásban. Ehhez az szükséges, hogy a lakosok, állampolgárok a hagyományos ügyintézési szokásai megváltozzanak, s adott esetben ne munkaidőben, hanem akár 18.00 után intézzék hivatalos ügyeiket. Jelenleg még nem ez a helyzet.

Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a kialakult, rögzült szokásokat csak fokozatosan, több generáció eltérő gyakorlata és szemlélete révén lehet megváltoztatni.

Az érdemi ügyfélforgalom, s a kormányablakok hatékonysága jelentősen növelhető, ha a nemzetközi tapasztalatok alapján a jelenlegi portfólió, az elintézhető ügyek köre felülvizsgálatra kerül és az **egymáshoz közel álló vagy kapcsolatban** levő ügycsoportok elintézésére nyílik majd mód, ily módon is kihasználva a szervezeti szinergiából fakadó előnyöket. Ennek fontos feltétele az interoperabilitás,¹⁵ azaz az eljárásban érintett szervek közötti közvetlen, kiszámíthatóan működő technikai kapcsolat.

A fejlesztések további megalapozása céljából indokolt teljesítménymutatók kidolgozása, a folyamatos monitoring alkalmazása mellett. Politikai és szakmai döntés nyomán a rendszer még meglévő redundanciáit a jövőbeli korszerűsítések során meg kell szüntetni, már csak a költségtakarékosság meghatározó követelménye miatt is.

A hazai fejlesztési elképzelések kidolgozása során nem hagyhatók figyelmen kívül azok az új, innovatív, a közigazgatás legitimitását és megbecsültségét, társadalmi hasznosságát elősegítő programok, melyek óvatos és koncepciózus adaptációja jól szolgálja a nemzeti érdekeket.

Ugyanakkor a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a fejlődés jelen fázisában kevés bizonyíték van arra vonatkozóan, hogy az elektronikus kormányzás gyökeresen¹⁶ átalakította volna az információs rendszereket, s a szolgáltatási gyakorlatot, valamint a közigazgatás és a társadalom kapcsolatát. Az e-közigazgatás adaptációja szorosan összefügg a várható előnyök és a rendelkezésre álló erőforrások egyensúlyától, azon túl, hogy a kormány, az önkormányzatok széles körű tájékoztatási programmal segíthetik a felhasználók „cyber térrel” kapcsolatos ismereteit.

¹⁵ Az interoperabilitás három szintje különböztethető meg: technikai, szemantikai és szervezeti. Lásd erről részletesen: Majzikné Bausz Ágota: Az e-kormányzat, e-közigazgatás problémái és terminológiai vonatkozásai Magyarországon. Magyar Terminológia 1 (2008) 1, 59-76.

¹⁶ Inkább fokozatos, lépésről-lépésre haladó fejlődésről lehet megalapozottan beszélni, mely folyamatnak szükségszerűen vannak megtorpanásai és a gyorsabb szakaszai.

Irodalomjegyzék

Askim, Jostein, Fimreite, Anne Lise, Moseley, Alice and Pedersen, Lene Holm: *One-Stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organisational Form in Three Countries*. Public Administration, Vol. 89. No. 4. 2011. pp. 1451-1468.

Felber Zsófia: *Az elektronikus közigazgatás szabályozása hazánkban az európai uniós stratégiák tükrében*. Pro Publico Bono, 1. évf. 2. szám, 2011/2.

Fülöp Péter: *A magyar elektronikus közigazgatás helyzete, kitekintés a felsőoktatás elektronikus rendszereire*. Glossa Iuridica-II. évfolyam 1. szám pp. 6-9.

Hajnal, György and Kovács, Éva: *Analyzing the Motives of Reforming Central Government Coordination in Hungary: A Case Study of One-Stop-Government Reforms*. Manuscript, 2013.

Kubicek, Herbert and Hagen, Martin: *One-Stop-Government in Europe: An Overview*, Bremen: University of Bremen, 2001.

Magyary Zoltán *Közigazgatás-Fejlesztési Program (MP 11.0) A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatában* KIM, 2011. Június 10.

Magyary Zoltán *Közigazgatás-Fejlesztési Program (MP. 12.0) A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatában* KIM, 2012. Augusztus 31.

Pollitt, Christopher: *Joined-up Government: a Survey*. Political Studies Review, 2003. Vol.1. pp. 34-49.

The Case for E- Government: *Excerpts from the OECD Report „The E-Government Imperative”* OECD E-Government Task Force, 2003.

Winner, Maria A.: *A European Perspective Towards Online One-Stop Government: the eGOV project*. ELSEVIER, Electronic Commerce Research and Application 1 (2002) pp. 92-103.