

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Az egyablakos ügyintézési mód kialakulása és aktualitásai a magyar államigazgatásban

Szerző:

dr. Gerőcs-Tóth Andrea

Kézirat lezárás helye, ideje:

Miskolc, 2022. augusztus 2.

I. Bevezetés

A téma kifejtéséhez mindenképpen szükségesnek tartom előzetesen bemutatni a magyar közigazgatás fejlődésének főbb szakaszait a rendszerváltásig visszanyúlva, hiszen az egyablakos ügyintézés megvalósítása csupán egy - noha az ügyfelek szempontjából döntőnek tekinthető - mozzanatát képezi a közigazgatás struktúrájában bekövetkezett változásoknak. Magyarországon a közigazgatásnak két nagy alrendszere van, a kormány által irányított hierarchikus rendszerben működő központi és területi szintekre tagozódó államigazgatási alrendszer és a területi-települési szinten szervezett, választásokon alapuló önkormányzati alrendszer. Jelen tanulmány az államigazgatási alrendszeren belül vizsgálódik, tekintve, hogy az államigazgatási szervezetrendszerben találhatóak jelenleg országos hálózatként megszervezett, azonos elvek és szabályok szerint működő egyablakos ügyfélszolgálati pontok, azaz a kormányablakok.

II. Az államigazgatás főbb fejlődési lépcsői a rendszerváltástól napjainkig

Véleményem szerint a rendszerváltozást követően igazán a 2010. évtől lehetünk szemtanúi az államigazgatás jelentős átalakulásának, egy rendszerszemléletű, átfogó reform keretében, mely 2011. évben a Magyar Programban (továbbiakban: Program)¹ öltött testet.

Ezt megelőzően is voltak természetesen kísérletek a közigazgatás megreformálására, azonban általában csak részterületekre fókuszáltak, így nem hoztak kellően hatékony és eredményes változásokat. Így például a rendszerváltás után elsőként szabadon választott Antall-kormány idejében tett több intézkedése között megfogalmazott egy közigazgatási reformot,² melyben leginkább a túl bonyolult, bürokratikus szabályok felszámolását, a jogrendszer jobb átláthatóságát, informatikai fejlesztéseket, a közigazgatási hivatalok átalakítását tűzték ki célul, megfogalmazva mindemellett a köztisztviselői állomány minőségének javítását. Már ebben a reformcsomagban is megfogalmazásra került, hogy jelentős javítás szükséges az elsőfokú ügyintézés színvonalában és az ügyfelek kiszolgálásának a minőségében.

¹ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. 06. 10., Elérhető: <https://docplayer.hu/3271405-Magyar-zoltan-kozigazgatás-fejlesztési-program.html>. (Letöltés ideje: 2022. 05. 20.)

² A közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat

Az 1990-98-ig erjedő időszak második felére jellemző vonás volt, hogy régi rendszer felszámolásának az igénye mellett „*megjelentek a reformprogramokban olyan modernizációs irányok, intézkedéstervezetek, amelyek egyértelműen a nemzetközi szervezeteknek való megfelelés érdekében kerültek a reformkoncepciókba.*”³.

Az ezt követően hivatalba lépett kormányok is foglalkoztak a közigazgatás korszerűsítését célzó programok beindításával (pl. IDEA Program 2003⁴., ÁROP 2007⁵.), azonban átütő sikereket, átfogó változásokat nem sikerült elérni egészen 2010-ig, a már fentebb idézett Program megjelenéséig. 2010-ben, a második Orbán kormány idején a választás alkalmával megszerezték a kétharmados többséget, mely nagyban hozzájárult, hogy a célként kitűzött eszméket végigvigyék.

A Programban rögzítettek szerint a Kormány kiemelt célkitűzése a program összeállításával és végrehajtásával a jó állam megteremtése. A Program lehetőséget biztosított arra, hogy az állampolgárok megítélésén, - mely szerint a magyar közigazgatás a mélyponton található, válságban van -, javítson. A Program jelmondatává választott „*A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatában*”, *elővetíti azt a bizalmat, mely az állampolgárok és az állam között létrejöhet. A közigazgatásban különösen a közösség által meghatározott joguralom alatt állunk, azaz mint jogalkalmazók a közt, a közösséget szolgáljuk minden önzéstől és fölényességtől mentesen, még akkor is, amikor adott ügyfél irányában az intézkedés az államhatalom fogatosítása.*”⁶ A Program legfontosabb célja az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése. A közigazgatás működésére fontos elvárás, hogy az eljárások megbízhatóak, kiszámíthatóak és tervezhetőek legyenek.

2011-ben célként tűzte ki tehát a kormányzat azt, hogy jó ügyfélkapcsolat kerüljön kialakításra, célá vált a kormányablak részleteinek kidolgozása is. Az állammal való érintkezést ebben az időszakban különösen megnehezítette az ügyfelek számára az, hogy a különböző hivatalok eltérő

³ Kovács Éva - Hajnal György: A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig, 10.old, elérhető: https://jog.tk.hu/uploads/files/18_Kovacs_Eva_Hajnal_Gyorgy.pdf (letöltés ideje: 2022. 07.04.)

⁴ <https://www.parlament.hu/irom37/17700/adatok/fejezetek/11.pdf>, 44. old. (letöltés ideje: 2022. 07.05.)

⁵ Államreform Operatív Program; <https://bmprojektek.kormany.hu/allamreform-operativ-program-arop> (letöltés ideje: 2022. 07.05.)

⁶ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. 06. 10., 17. old., Elérhető: <https://docplayer.hu/3271405-Magyar-zoltan-kozigazgatas-fejlesztési-program.html>. (Letöltés ideje: 2022. 05. 20.)

eljárásokkal, űrlapokkal rendelkeztek, mely növelte az adminisztratív terheket is. Annak ellenére, hogy a XXI. század elején már elterjedt az internet világa, a közigazgatás még alig-alig teremtette meg használatának a lehetőségét a szolgáltatásaiban. *„A Magyar Program célja az ügyfelek igényeit és érdekeit figyelembe vevő, ügyfélközpontú szolgáltató működés kialakítása, az eljárások egyszerűsítése, az ügyfélterhek csökkentése és egységes magas színvonalú, mindenki által hozzáférhető szolgáltatások kialakítása.”*⁷ A szolgáltatás színvonalának emelése céljából kormányzati ügyfélszolgálati rendszer kiépítése vált szükségessé (személyes, elektronikus és telefonos). A Program beavatkozási területei között már kifejezetten nevesíti az egyablakos (egy helyszínen történő) ügyintézés megteremtését, *„amely alkalmazza az elektronikus ügyintézés által biztosított lehetőségeket, ahol kulturált tárgyi környezetben, magas felkészültségű ügyfélszolgálati munkatársak segítségével intézhetjük dolgainkat.”*⁸

Az államigazgatás szervezetrendszerének egyszerűsítését Kormány már 2010. évben megkezdte, egyfajta paradigmaváltásnak lehettünk ekkor szemtanúi. A korábbi minisztériumi rendszert teljesen átalakítva nyolc csúcsminisztériumot hoztak létre. *„A minisztériumok döntő többsége hatalmas, nagyobb ágazatpolitikák összevonásával létrehozott integrált tárcák lettek. Alig maradt klasszikus minisztériumi keretek, méretek között kisebb tárca. A minisztériumok többsége gyakorlatilag több korábbi minisztériumból állt össze. Egyes minisztériumok jelentős része egészében az új tárcák részévé vált, miközben kisebb szakpolitikai területek, ügykörök innen-onnan átvándoroltak. Összességében négy igazgatási és rendészeti, három pénzügy- és gazdaságpolitikai és egy humánpolitikai tárca jött létre.”*⁹

A területi államigazgatási szinten kiemelkedő lépésnek tekinthető a fővárosi és megyei kormányhivatalok 2011. január 1-jével történő felállítása. A korábbi megyei közigazgatási hivatalok talaján építették ki, emellett pedig 17 addig önállóan működő ágazati dekoncentrált szerv került szakigazgatási szervként a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezetébe.

⁷ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. 06. 10., 41. old., Elérhető: <https://docplayer.hu/3271405-Magyar-zoltan-kozigazgatás-fejlesztési-program.html>. (Letöltés ideje: 2022. 05. 20.)

⁸ Uo. 41. old.

⁹ Izmini Richárd: Magyarország kormányzati rendszerei, PhD értekezés, Elérhető: https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/32557/Disszertacio_IzminiR_EDIT.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Letöltés ideje: 2022. 07.20.) 180. old.

Az állampolgár-közeli, ügyfélközpontú államigazgatás létrehozása érdekében sor került a járási rendszer megújítására. A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény alapján 2013. január 1-jével 175 járási, továbbá 23 fővárosi kerületi hivatal került felállításra. Ez tulajdonképp egy hatásköri átrendeződést is jelentett, hiszen a járási hivatalokhoz kerültek- fő szabály szerint a jegyző - kivételesen a polgármester, illetve a polgármesteri hivatal ügyintézője - hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek.

Párhuzamosan zajlott a központi államigazgatási szint megújítása is. Az államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról szóló 1007/2013. (I.10.) Korm. határozat elfogadásával megkezdődött a kormányhivatalok, központi hivatalok és háttérintézmények rendszerének ésszerűsítése is, mely során az államigazgatási szervezetrendszer átalakításával párhuzamosan létszám-konzolidációt is végrehajtottak. A kormányhatározat maximalizálta a minisztériumokban és azok háttérintézményeiben a funkcionális - 25 és 15% - valamint a vezetői munkakörök - 15 és 10% - arányát, ezen túl pedig elrendelték a betöltetlen álláshelyek megszüntetését (3.- 4. pont).

A Program gyakorlati beindítását követően a közigazgatás fejlesztése nem állt meg. Elfogadásra került a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról szóló 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozattal a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. A határozat bevezető részében került megfogalmazásra a kormányzati szándék, miszerint: *„2020-ra a magyar közigazgatás szervezetten, következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően; professzionálisan, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között; és költséghatékonyan, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejőjön az emberek bizalmát élvező szolgáltató állam”*. A Stratégia a Program folytatásának tekinthető, rögzítésre kerül benne, hogy a Programot sikeresnek ítélik és kijelölésre kerültek az újabb fejlesztési irányok, melyek központjában az ügyfél áll, kiemelték, hogy az *„ügyfeleket első helyre helyező szolgáltató, közcélú működési modell bevezetésére van szükség.”*¹⁰

¹⁰ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020., Elérhető: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (Letöltés ideje: 2022. május 22.)

A Stratégiában tehát kiemelt célként került megfogalmazásra, hogy szolgáltató állam legyen szervezett és ügyfélközpontú. Kifejti, hogy „működésük során úgy képviseljék a közérdeket, hogy ne okozzanak felesleges terheket az ügyfeleknek, hanem segítsék a munkájukat. A szervezetek menedzsmentjének fő szempontja a felhasználói elégedettség maximalizálása, korszerű és optimális működés elérése és fenntartása által. A szolgáltatás társadalmi költségét kell minimalizálni, ahol nem csak maga a pénzben megjelenő költség, de az ügyfelek egyéb terhelése is figyelembe veendő.”¹¹

A hagyományos, fizikai értelemben vett ügyfélszolgálatok fejlesztésén túlmutat az az új irány, ami a legutóbbi évek történései kapcsán bontakozott ki. A COVID-19 vírus 2019-es megjelenése, illetve a 2020-21. években történt eszkalálódása alapjaiban rázta meg az egész világot és világított rá a digitalizáció fontosságára. Ennek mentén az Európai Bizottság 2021. március 9. napján bocsájtotta ki közleményét a Digitális iránytű 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja címmel, valamint javasolta a digitális elvek meghatározását. Az EU digitális évtizedére irányuló elképzelések a digitális iránytű részeként négy sarkalatos pont köré csoportosulnak, melyek közül az egyik prioritás a közszolgáltatások digitalizálása. A javasolt célkitűzés 2030-ra ezen a téren, hogy az európai polgárok és vállalkozások számára elérhető kulcsfontosságú közszolgáltatások 100 %-ig online kerüljenek nyújtásra, valamint a polgárok 80 %-a használjon digitális azonosítási megoldást. 2030-ra az EU célja annak biztosítása, hogy a demokratikus élet és az internetes közszolgáltatások mindenki számára teljes mértékben hozzáférhetőek legyenek, beleértve a fogyatékosággal élő személyeket is, és mindenki élvezhesse a legjobb minőségű digitális környezet előnyeit, amely könnyen használható, hatékony és személyre szabott szolgáltatásokat és magas biztonsági és adatvédelmi normákkal rendelkező eszközöket biztosít. A biztonságos e-szavazás ösztönözné a nyilvánosság nagyobb mértékű részvételét a demokratikus életben. A felhasználóbarát szolgáltatások lehetővé teszik minden korosztály és minden méretű vállalkozás számára, hogy hatékonyabban befolyásolják a kormányzati tevékenységek irányát és eredményeit.¹²

¹¹ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020., Elérhető: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (Letöltés ideje: 2022. május 22.) 25. old.

¹² A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Digitális Iránytű 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja COM/2021/118 final, Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52021DC0118> (Letöltés ideje: 2022. július 28.)

Az európai célkitűzések megvalósítására nyitva álló források minél hatékonyabb felhasználására hazánkban a Széchenyi 2020 program biztosít lehetőséget, a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-Fejlesztési Operatív Program KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15 „Adminisztratív terhek csökkentése” című konstrukció keretein belül.

A távlati célok is megfogalmazásra kerültek az Innovációs és Technológiai Minisztérium és a Belügyminisztérium által 2020-ban elkészített Nemzeti Digitalizációs Stratégia (továbbiakban: NDS) 2021-2030. című dokumentumban, melyet partnerségi konzultációra bocsájtottak. Az NDS a következő tíz évre fogalmaz meg a digitális átalakulást elősegítő intézkedéseket.

Magyarország a digitális átalakulás szükségszerűségét felismerve a versenyképességi és modernizációs törekvéseinek középpontjába állítja a digitális gazdaságot, oktatást és a digitális közszolgáltatásokat.

Az NDS több pillére közül a témám szempontjából egy kiemelten fontos, mégpedig a IV. pillér, az elérhető ügyfélbarát digitális közszolgáltatások körének a bővítése és a használatuk iránti motiváció erősítése a lakosság és a vállalkozások körében. ¹³

Hangsúlyozni szükséges ugyanis, hogy hiába az elektronikus ügyintézés lehetőségének biztosítása, ha a lakosság nem akarja, vagy nem képes azokat használni. Ennek megfelelően a Stratégia II. pillére a lakosság digitális kompetenciájának, médiatudatosságának és a munkavállalók digitális tudásának folyamatos fejlesztése.

„A digitális közszolgáltatásokat érintő főbb intézkedések a következő csoportokba sorolhatók:

- *Központi és területi közigazgatás, illetve a szakrendszerek összehangolt, felhasználóbarát, digitális fejlesztése (platform-független, akadálymentes, ügyfélközpontú, egyablakos).*
- *Adataalapú közigazgatás megteremtése (egyszeri adatszolgáltatás elve, interoperábilis adatkapcsolatok alapján).*
- *Okos települések és okos térségek fejlesztése.*
- *Kormányzati elektronikus szolgáltatások információbiztonságának növelése.*

¹³ Lásd bővebben: Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2021-2030., Elérhető: <https://2015-2019.kormany.hu/download/f/58/d1000/NDS.pdf> (Letöltés ideje: 2022. július 26.) 23. old.

- *Közszolgáltatások digitális fejlesztése, kiemelt hangsúllyal az e-egészségügyi megoldások továbbfejlesztésére.*

A Stratégia mérési keretrendszere igazodik az Európai Unió digitális gazdaság és társadalom index (DESI) mérési rendszeréhez, az egyes mutatókhoz célértékek is kijelölésre kerültek”.¹⁴

III. Az egyablakos ügyintézés kialakítása

Napjainkra egyre elterjedtebb, hogy a magánszféra különböző szolgáltatásaihoz sorban állás nélkül, akár otthonról juthatnak hozzá az állampolgárok. A közigazgatással szemben is egyre inkább megjelent az az elvárás, hogy a mindennapi közigazgatási ügyeiket minél egyszerűbben, a laikusok számára is könnyen, lehetőség szerint várakozás nélkül és egy helyen intézhessék el. Ennek egyik eszköze az egyablakos ügyfélszolgálat, amely a különböző államigazgatási ágazatok ügyfélszolgálatainak összevont, integrált működését jelenti. Egy olyan speciális szervezeti egység, ahol az ügyfelek információt kérhetnek, illetve a közigazgatási ügyeiket elintézhetik. Az ilyen kiszolgálási mód során jelentősen csökken az ügyfelek adminisztratív terhe, valamint az ügyintézésre fordított idő, hiszen nem kell több hatóságot, fizikailag több helyszínen felkeresni.

1. Az egyablakos ügyfélszolgálatokra vonatkozó elméleti alapok

Kubicek és Hagen tipológiája alapján az egyablakos ügyfélszolgálatoknak három szintjét különböztethetjük a következők szerint.¹⁵

Az első szint a „first-stop shop”, amely leginkább csak információszolgáltató pontként működik. Tájékoztatja az ügyfeleket, hogy az ügyben mely közigazgatási szervhez fordulhatnak. Az információnyújtás fizikai ügyfélszolgálatokon vagy elektronikusan, illetve akár telefonos ügyfélszolgálaton keresztül történik. Ezen a szinten az ügyek elindítására, tényleges elintézésére nincs lehetőség.

¹⁴ dr. Orbán Anna Mária: E-közigazgatási szolgáltatások hatékonyságának növelése az infokommunikációs technológiákkal
Doktori (PhD) értekezés Elérhető: <https://antk.uni-nke.hu/document/akk-copy-uni-nke-hu/Orb%C3%A1n%20Anna%20disszert%C3%A1ci%C3%B3tervezet%20v2.pdf> Letöltés ideje: 2022. július 20., 107. old.

¹⁵ Kovács Éva: Koordinációs mechanizmusok és fejlődésük az államigazgatásban (1990-2014), Ph.D értekezés, Elérhető: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/788/1/Kovacs_Eva.pdf (Letöltés ideje: 2022. július 21.) 40-41. old.

A második szint a - „second shop” vagy „kényelmes áru-ház” - ahol az ügyfél a különböző közigazgatási ügyeit egy ponton indíthatja, azonban ezen a szinten gyakran az ügyfél további közreműködése is szükséges az ügyintézés későbbi szakaszában.

A harmadik, legfejlettebb szint a „true one-stop shop”. Az egyablakos ügyfélszolgálatok ezen fajtája az ügyfelek egy speciális csoportjaira (pl. külföldi bevándorlók, álláskeresők stb.) vagy egy speciális élethelyzetre fókuszálva (gyermekszületés, vállalkozásalapítás, stb.) nyújt „szolgáltatáscsomagokat”.

Véleményem szerint a magyar kormányablak-rendszer kezdeteit tekintve a második szintről indult, mára pedig a tevékenység-portfólióját tekintve szükségképp egy vegyes megoldás, a második és a harmadik fejlettségi szint kombinációja.

2. Az egyablakos rendszer kiépítésének gyakorlati lépései

A területi államigazgatási szinten kiemelkedő lépésnek tekinthető a fővárosi és megyei kormányhivatalok 2011. január 1-jével történő felállítása. A korábbi megyei közigazgatási hivatalok talaján építették ki, emellett pedig 17 addig önállóan működő ágazati dekoncentrált szerv került szakigazgatási szervként a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezetébe. Ekkor indultak útjukra az első generációs kormányablakok is, hiszen 2011. január 3. napján nyílt meg az ország első 29 kormányablaka, kezdetben 29 intézhető ügykörrel.

A kormányzati szándék szerint a kormányablakok egységes standardok szerinti, egységes arculatú ügyintézési helyek, amelyek megfelelően felkészült ügyintézői állománnyal rendelkeznek, ezáltal az ügyfelek számára azonos szolgáltatási színvonal érhető el, az ország bármely kormányablakába betérve. *„E kitűzött cél megvalósítása érdekében a kormányablakok a következő előnyöket nyújtják:*

- *Egységesített és meghosszabbított ügyélfogadási idő (reggel 8-tól este 8-ig).*
- *Ügyfelek lakóhelyéhez, munkahelyéhez közeli, könnyen megközelíthető szolgáltatási pontok (a járási hivatalok szintjén működő kormányablakok, de később más nyilvános helyen pl. postán, vasútállomáson is működni fognak kihelyezett ügyfélszolgálati pontok).*

- *Az ügyintézésre fordított költségek (idő, ráfordított energia, pénz) csökkenése az ügyfél oldalán, az eljárási idő rövidülése, a több hivatalnál való sorbaállás kényszerének megszűnése révén.”¹⁶*

Megjegyzendő, a kormányablakok megnyitása óta eltelt időben az ügyfélszolgálati időt az ügyfélszokásokhoz igazítva racionalizálták és csak bizonyos napokon egységes az ország legtöbb ügyintézési helyén, más napokon a helyi sajátosságok figyelembe vételével állapítják meg a nyitvatartási időt.

Azonban nem a kormányablakok tekinthetők hazánkban az első egyablakos ügyintézési lehetőségnek, hanem a 2000-ben felállított okmányirodák, ahol az okmányokkal kapcsolatos ügyintézés folyt azonos szakmai, informatikai elvek és megoldások mentén. Az Ügyfélkapu pedig 2006-ban indult azzal a célkitűzéssel, hogy a polgárok az otthonuk kényelméből, tehát ügyfélbarát módon is kezdeményezhessék a hivatali ügyintézését.

2011-ben, az ügyfélszolgálati reform első lépéseként tehát 29 kormányzati integrált ügyfélszolgálati iroda (KIÜSZI) nyílt meg, ún. első generációs kormányablakként, amelyek működését a Kormányrendeletben szabályozta és az ekkor intézhető ügyek száma még korlátozott volt. Ügyfélkapu-regisztrációra, kérelmek benyújtására (pl. családi pótlék igénylése, utazási költségtérítés igénylése), valamint az ezekkel kapcsolatos tájékoztatásra nyílt lehetőség. A KIÜSZI-eket az első évben országosan összesen mintegy 300 000 ügyfél kereste fel.

A járási rendszer 2013. évi felállítását követően sor került az integrált ügyfélszolgálati rendszer továbbfejlesztésére és kiterjesztésére is, mégpedig az addigi okmányirodai rendszer bázisán 2014-re 73 helyszínen létesültek kormányablakok, az intézhető ügyek száma pedig 256-ra nőtt. Ezek voltak az ún. második generációs kormányablakok, itt már okmányügyintézés is zajlott és erre az időszakra tehető az azonos arculat kialakítása is, így az ügyfélszolgálatok bel- és kültéri arculathordozói, a

¹⁶ Kovács Éva: Kormányzati koordináció Magyarországon Esettanulmány az egyablakos ügyfélszolgálati reformról, 205. old. Elérhető: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1644/1/kg_2014n2_Kovacs_p195.pdf (Letöltés ideje: 2022. július 23.)

táblák, a bútorok, a ruházati kiegészítők, valamint a nyomdai kiadványok arculata is egységesen lett kialakítva.¹⁷

A kormányablak rendszer fizikai terjeszkedésével az ott intézhető ügyek köre is fokozatosan bővült.

2017. évtől a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) is nyitott ügyfélszolgálati pontokat (2017. évben 12 helyen) a kormányablakokban, ezzel kívánták közelebb vinni az adóügyi ügyek intézését is a lakossághoz, támogatva a magasabb szintű ügyfélszolgálatot és a bürokráciacsökkentést. Mára elmondható, hogy minden megyében több kormányablakban is működik NAV ügyfélszolgálat.

Jelenleg, 2022. évben 314 kormányablak működik szerte az országban, emellett pedig összesen 25 mobilizált kormányablak, azaz KAB busz is működik.

Említést kell tenni az újdonságként, 2021. évben bevezetett „gépjármű ügyintézési pontokról” (GÜP), mely korlátozott módon csak a gépjármű kerekedéssel, fuvarozással foglalkozó vállalkozások igényeit elégíti ki és kizárólag a gépjármű ügyintézéssel kapcsolatosan áll az ügyfelek rendelkezésére a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 11. mellékletben meghatározott ügykörökben. A jogalkotás ebben az esetben válasz volt a gyakorlatban jelentkező igényre, ugyanis a gépjármű-kereskedelemmel foglalkozó cégek rendszerint egyszerre számos gépkocsi okmányügyintézését kívánják lebonyolítani, ami fennakadást okozhat az ügyfélfogadásban. Jelenleg kettő GÜP működik, egyelőre csak Budapesten. Az ügyfélszolgálaton klasszikus ügyfélfogadás nem zajlik, a kérelmek átvétele és az elkészült anyagok átadása telefonon előre egyeztetetten történik.¹⁸

3. Az egyablakos rendszer működésének jogi háttere, annak fejlődése

A kormányablakok kialakításával kapcsolatosan mindenképp szót kell ejteni az EU által megfogalmazott kívánalmakról is, melyeket az ún. Szolgáltatási irányelvben¹⁹ rögzítettek és

¹⁷ A fejezethez lásd bővebben: https://joallamjelentes.uni-nke.hu/SpecJelentesek/%C3%9Cgyf%C3%A9kiszolg%C3%A1l%C3%A1s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1sban_2017.pdf (Letöltés ideje: 2022. 07. 28.)

¹⁸ A tanulmány 3.2. fejezete kapcsán lásd bővebben a <https://kormanyablak.hu/hu> weboldalt

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról, Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32006L0123>, Letöltés ideje: 2022. július 15.

„amelyet Magyarország a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvénnyel ültetett át. Az irányelv az alábbi területeken kívánt elérni változást:

- az eljárások egyszerűsítése, jogharmonizáció a letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadságának biztosítása érdekében (bejelentéshez kötött eljárások a hatósági engedélyezés helyett),
- a külföldiek számára az elektronikus ügyindítás lehetőségének megteremtése,
- egyablakos, integrált ügyintézési és tájékoztatási pontok létrehozása (az ügyfél egy hatósággal teremt kapcsolatot, amely kérelmét a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok felé továbbítja).”²⁰

2011. január 1-jei hatállyal rendelték el a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 21. §-ával az integrált ügyfélszolgálat működtetését és e rendelet 2. számú melléklete tartalmazta az ügyfélszolgálat által ellátandó feladatokat is a következők szerint:

„1. A fővárosi és megyei kormányhivatal ügyfélszolgálati irodáján is előterjeszthetők a következő kérelmek:

a) gyermekgondozási segély igénylése,

b) anyasági támogatás igénylése,

c) családi pótlék igénylése,

d) gyermeknevelési támogatás igénylése,

e) a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény 17. § (9) bekezdése szerinti kártalanítás,

f) a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 22. §-a szerinti utazási költségtérítés igénylése,

g) önkormányzati hatáskörbe tartozó szabálysértési ügyekben a határozat végrehajtásának mellőzésére irányuló méltányossági kérelem.

2. A fővárosi és megyei kormányhivatal ügyfélszolgálati irodáján tájékoztatást nyújt az ügyfélnek az eljárás menetéről, valamint az eljárással kapcsolatos ügyféli jogokról és kötelezettségekről a következő ügyekben:

²⁰ Barta Attila - Veszprémi Bernadett: Az egyablakos ügyintézés szegmensei, Új Magyar Közigazgatás 2019. június, 12/2., 66. old.

- a) a Magyar igazolványok, Magyar hozzátartozói igazolványok által biztosított diákkedvezmények bejegyzésére, visszavonására irányuló eljárás,
- b) a Magyar igazolványok, Magyar hozzátartozói igazolványok által biztosított pedagógus és oktatói kedvezmények bejegyzésére, visszavonására irányuló eljárás,
- c) a Magyar igazolvány és Magyar hozzátartozói igazolvány kiadásával összefüggő eljárás,
- d) a bemutatott külföldi okiratok elfogadhatóságának elbírálása, amennyiben nem magyar állampolgár kíván Magyarországon házasságot kötni, vagy bejegyzett élettársi kapcsolatot létesíteni,
- e) Magyarországon élő magyar állampolgár, hontalan, illetőleg a menekültként elismert személy külföldön történő házasságkötéséhez, bejegyzett élettársi kapcsolat létesítéséhez szükséges tanúsítvány kiadása,
- f) gyermekgondozási díj igénylése,
- g) terhességi-gyermekágyi segély igénylése.

3.

3.1. A fővárosi és megyei kormányhivatal ügyfélszolgálati irodája útján a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 169. § (1) bekezdés d) pontja szerint az ügyfelek azonosítását követően egyedi ügyük intézéséhez internetes kapcsolati lehetőséget, szakmai és informatikai segítséget nyújt (...)

3.2. A fővárosi és megyei kormányhivatal ügyfélszolgálati irodája útján tájékoztatást nyújt az egyéni vállalkozást alapítani kívánó természetes személyeknek, és az egyéni vállalkozóknak az egyéni vállalkozás működési szabályairól, képesítéshez kötött gazdasági tevékenység esetén a jogszabályokban meghatározott képesítési követelményekről, bejelentéshez vagy hatósági engedélyhez kötött gazdasági tevékenység esetén - ide nem értve az önkormányzati rendeletet - a szükséges bejelentésekről, hatósági engedélyekről és az engedélyező, továbbá bejelentést fogadó hatóságok elérhetőségéről.”

Fentiekből látható, hogy ekkor még meglehetősen szűk körben volt lehetőség a kérelmek benyújtására, azonban a tájékoztatási kötelezettség is sokkal korlátozottabb volt a jelenlegihez képest.

Az eljárásjogi háttér az ekkor még hatályban volt közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (továbbiakban Ket.) teremtették meg. Több rendelkezésébe beiktatták 2011. január 1. hatállyal, hogy az ügyfélnek lehetősége van az „integrált ügyfélszolgálati irodánál” is eljárni. Így például a 38. § (1) bekezdése szerint az ügyfélnek az elsőfokú eljárás megindítására irányuló kérelmét a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság mellett az integrált ügyfélszolgálati irodában is van lehetősége benyújtani, azonban itt az iroda feladata még csupán a hatáskörrel rendelkező szervhez történő továbbítás volt. Emellett hatósági szolgáltatás keretében szakrendszeri betekintést biztosíthatott, és az ügyfél nevében hatósági bizonyítvány kiállítását kérhette (169. §.). Tartalmazott rendelkezést a Ket az előzetes időpontfoglalási lehetőségre is (165. §). A Ket. 2012. április 1. hatályú módosítása kapcsán került be a jogszabályba az addigi integrált ügyfélszolgálat megnevezés mellett a kormányablak (a továbbiakban úgy is mint KAB) kifejezés.

A következő fontos lépést a jogi szabályozásban a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet jelentette, mely 2013. október 1-jei hatállyal a Kormányablakokat a járási hivatalok szervezeti egységeként határozta meg, ezzel jelentősen kibővítve azok hálózatát, ugyanis 2014. évre 73 KAB működött már az országban. A működésükre vonatkozóan külön jogszabály került kibocsátásra, mégpedig a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet, mely egészen 2019. április 23. napjáig volt hatályban és tartalmazta az ügyfélszolgálati pontokra vonatkozó részletszabályokat. E rendeletet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelettel helyezték hatályon kívül és ez utóbbi szabályozza jelenleg a kormányablakokra vonatkozó rendelkezéseket.

Az eljárásjogi keretekben is változás történt, ugyanis a Ket.-et 2018. január 1. napjával az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény váltotta fel, mely a jelenleg hatályos 37. §-ában szűkszavúan rendelkezik arról, hogy a kérelem - ha azt törvény, vagy kormányrendelet nem zárja ki - az illetékes hatóság mellett a kormányablaknál terjeszthető elő. Tulajdonképp a kormányablak egyfajta általános kérelembefogadó helyként funkcionál és a kivételek, ahol a jogszabály kizárhatja a kérelem kormányablaknál történő előterjesztését, azok általában csak a bonyolult, különös szakértelmet igénylő ügyekben fordulhatnak elő. A jogalkalmazást könnyítendő a

kivételi lista elérhető a www.kormanyablak.hu weboldalon. A kivételek közé tartoznak például a haditechnikai tevékenységgel összefüggő engedélyek és a tanúsítás iránti kérelmek, a katonai sugárvédelmi hatóság engedélyezési eljárásai, a polgári célú pirotechnikai tevékenységhez szükséges engedély iránti kérelmek.²¹

A fentebb már említett 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet tartalmazza jelenleg a hatályos rendelkezéseket a kormányablakokra vonatkozóan, melyek a járási hivatalok keretei között működnek, az ország teljes területét lefedve. A jogi szabályozás a hatásköri kijelölések esetében leggyakrabban kormányablak hatáskörét jelöli ki, amely alatt a járási hivatal hatáskörét kell érteni. A Korm. rendelet nevesíti a kormányhivatalok által működtetett mobilizált kormányablak ügyfélszolgálatot (kormányablak busz) is. Tekintettel arra, hogy jelenleg jellemzően egy, vagy kettő ilyen eszköz áll megyénként rendelkezésre, ezeket az adott fővárosi vagy megyei kormányhivatal kezeli központi szinten és szervezi meg a busz menetrendjét. Újdonság a 2021. január 1-jével beiktatott 47/A. §, mely lehetőséget biztosít arra, hogy a járási hivatalokban ún. „gépjármű ügyintézési pontot” működtessenek.

A 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a kormányablak eljárásának szabályait is rögzíti. A kormányablakok által az egyes ügykörök kapcsán ellátandó feladatok öt főbb kategóriába csoportosíthatók:

1. Tájékoztatás, információnyújtás: a kormányablak az adott ügytípusban kizárólag tájékoztatást nyújt az ügyfél számára. Az ügyfél az eljárás menetéről, az eljáró szervről, az eljárással kapcsolatos jogairól, kötelezettségeiről kap információkat. A jogszabály 5. és 6. melléklete szerinti ügyekben az ügyfél kérésére részletes tájékoztatást kell nyújtani az eljárás menetéről, az ügyféli jogokról és kötelezettségekről, valamint szükség esetén segítséget kell nyújtani az ügyfélnek a beadvány kitöltésében. Ez főképp a kiszolgáltatott, fogyatékkal élő, vagy ügyintézésben járatlan ügyfelek számára kiemelt érdek, azonban nem csak valamiféle védett tulajdonsággal rendelkező ügyfélnek van jogában ezt kérni, hanem bárkinek. A tudástárban meghatározott ügyekben az ügyfél kérésére részletes tájékoztatást nyújt az eljárás menetéről, az adott eljárással kapcsolatos ügyféli jogokról és kötelezettségekről. (51. § (1)-(2) bekezdések)

²¹ Lásd bővebben: <https://kormanyablak.hu/hu/jogszabalyban-kizart-ugyek-listaja> (Letöltés ideje: 2022. július 18.)

2. A kormányablaknál indítható, továbbítandó eljárások: az ügyintéző a kérelmet a csatolt dokumentumokkal együtt haladéktalanul, de legkésőbb a benyújtást követő munkanapon továbbítja az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz. Fontos, ügyfélbarát rendelkezés, hogy mind a hiánypótlást, mind az eljárásért fizetendő esetleges díjat, vagy illetéket főszabály szerint a kormányablaknál is teljesíteni lehet a továbbításra beadott ügyek esetében is. (50. §)

3. A kormányablak saját hatáskörében azonnal intézhető ügyek: az ügyintéző teljes körű ügyintézés végez. Ezekben az ügyekben a kormányablak vagy kizárólagos hatáskörben jár el, vagy az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szakhatóság helyett jár el. A jogszabály 5. mellékletében meghatározott ügyekben kizárólagos hatáskörben vagy az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság helyett jár el. Az 5. mellékletben meghatározott ügyekben azonnali ügyintézésre van lehetőség, amennyiben az elintézés valamennyi jogszabályi feltétele fennáll. (48. § (1)-(2) bekezdések), míg a 6. mellékletben felsorolt ügyekben az eljárásra megszabott rendes ügyintézési határidőn belül. (49. §.)

4. Hatósági szolgáltatásként kiegészítő szolgáltatások biztosítása (például az Ügyfélkapu-regisztráció).

5. Hivatalból intézhető ügyek, szűk körben (pl. gépjármű-vezetői engedély visszavonása) a rendelet 8. számú mellékletében meghatározott ügyekben.

4. Mobilizált Kormányablak Ügyfélszolgálat, azaz a kormányablak busz

A Mobilizált Kormányablak Ügyfélszolgálat vagy „kormányablak busz” egy ügyintézésre felszerelt kisbusz, amely előre közzétett menetrend szerint elérhető olyan településeken, ahol nem működik állandó jelleggel kormányablak. Ezen kívül nagyobb létszámú rendezvényeken, vagy nagyobb intézményekben (pl. szociális otthonok, büntetés-végrehajtási intézet, stb.) eseti jelleggel, általában külön igény alapján jelenik meg.

A kormányablak buszokon az ügyfelek elintézhetik a kormányablakokban egyébként elérhető ügyköröket, benyújthatják kérelmeiket, illetve tájékoztatást kaphatnak az eljárás menetéről.

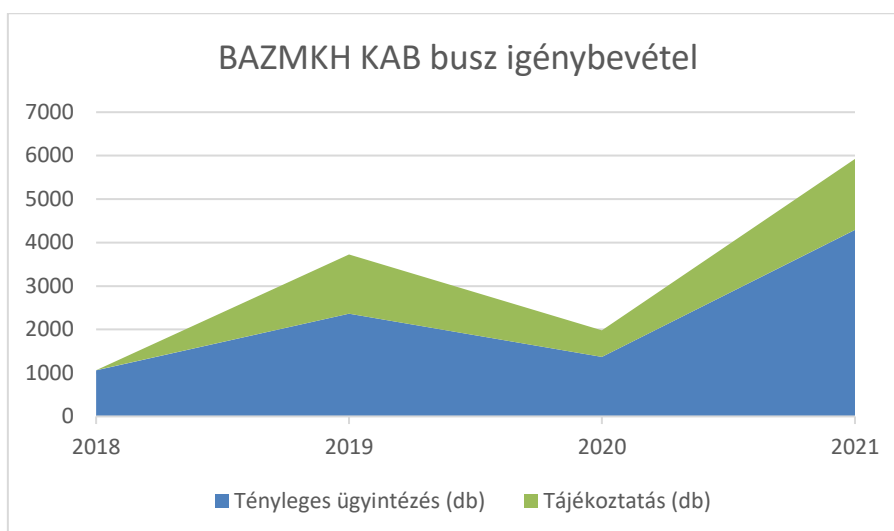
Többek között:

- személyazonosító igazolvánnyal,
- lakcímkártyával,
- útlevelemel,
- vezetői engedéllyel kapcsolatos ügyintézésre,
- ügyfélkapu regisztrációra is lehetőségük van.²²

Jelenleg országszerte 25 busz járja a településeket, egy megyét kiválasztva szeretném bemutatni a szolgáltatás igénybevételének folyamatos növekedését. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében jelenleg kettő kormányablak busz áll az ügyfelek rendelkezésére a Kormányhivatal kezelésében, 2018. évben helyezték üzembe az elsőt, míg 2021. októberében a másodikat.

A gyakorlati tapasztalatokat vizsgálva 2018 és 2021. év között megállapítható, hogy már az üzembe helyezés évében meglepően nagy érdeklődés övezte a busz tevékenységét, mintegy 1100 fő vette igénybe a szolgáltatásokat. A Kormányhivatal együttműködési lehetőségeit kihasználva a média-megjelenéseken túl a települési önkormányzatok vezetőin keresztül kezdte el promotálni a busz szolgáltatásait, ösztönözve a lakosságot annak igénybe vételére. A megyében aprófalvas szerkezet jellemző, nagyszámú közép-, vagy időskorú lakossal, akikről általánosságban elmondható, hogy idegenkednek például az elektronikus ügyintézés adta lehetőségektől, illetve vagy a személyes kompetenciáik, vagy a fizikai eszközeik is hiányoznak azok igénybe vételére. Erre tekintettel a kormányablak busz tulajdonképp hiánypótló jellegű és nagy népszerűségnek örvend. A következő grafikon jól érzékelteti a folyamatosan növekvő igénybevételi tendenciát.

²² Lásd bővebben: <https://www.kormanyhivatal.hu/hu/mobilizalt-kormanyablak-ugyfelszolgalatok>, Letöltés ideje: 2022. július 28.



1. ábra: BAZMKH KAB statisztika alapján saját szerkesztés

A kezdeti elindulástól folyamatos növekedés látható a busz igénybevétele vonatkozásában, a törés 2020. évben a COVID-19 járvány miatti korlátozásokra vezethető vissza.

A tényleges ügyintézés során a személyigazolvánnyal, a lakcímgazolvánnyal, útlevéllel, vezetői engedéllyel, ügyfélkapu regisztrációval, diákigazolvány - NEK adatlappal, egészségbiztosítással kapcsolatos megkeresések voltak a legjellemzőbbek. Tájékoztatás kérése a legtöbbször a személyigazolvánnyal, lakcímgazolvánnyal, ügyfélkapu regisztrációval, egészségbiztosítással, vezetői engedéllyel, útlevéllel diákigazolvánnyal kapcsolatban érkezett.

IV. Legfrissebb fejlesztések

A fentebb már említett, 2020-ban elkészített Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2021-2030. című dokumentum a következő tíz évre fogalmaz meg a digitális átalakulást elősegítő intézkedéseket. Ezzel tulajdonképpen egybevágnak az idén bevezetett adatváltozás-kezelési szolgáltatás (továbbiakban AVSZ), melynek során e-bejelentő szolgáltatás segítségével online, egyetlen oldalon keresztül elintézheti az ügyfél a közművei átíratását, valamint bejelentheti személyes adatainak megváltozását az e-bejelentőhöz csatlakozott közműszolgáltatók irányában.

Az elektronikus ügyintézési megoldásokon túl azonban az AVSZ elérhető a kormányablakokban is, mely véleményem szerint az integrált ügyfélszolgálat egy következő szintjének tekinthető, amikor is nemcsak az államigazgatási ügyek intézhetőek el a kormányablakokban, hanem bizonyos magánszektor-beli szolgáltatásokkal - jelen esetben közműszolgáltatók - kapcsolatos adatváltozások kezelésére is lehetőség nyílik.

Nagyon fontos bürokrácia-csökkentés irányába ható változás, hogy a szolgáltatás igénybevételével az állampolgárok kezdeményezhetik, hogy az állami nyilvántartásokban tárolt adataik változása esetén értesítést kapjanak azok a közművek és cégek, amelyekkel szerződésük van. Az ügyfeleknek így nem szükséges személyesen bejelenteniük adatváltozásaikat, továbbá kezdeményezni a közműátírásokat, ezt az eddig időigényes feladatot az e-bejelentő webes felületen²³, vagy a kormányablakokban intézhetik.

A kezdeményezéshez eddig több mint harminc közműszolgáltató csatlakozott, azonban bankok és a telekommunikációs cégek csatlakozása is várható. *„A projekt a Széchenyi 2020 program keretében, a Közigazgatás- és Közszolgáltatás- Fejlesztési Operatív Program KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15 „Adminisztratív terhek csökkentése” című konstrukcióban valósult meg.”*²⁴

Az AVSZ létjogosultságát mutatja, hogy *„Magyarországon évente mintegy 4 millió, adatváltozással összefüggő ügyet intéznek a magyar emberek. A szolgáltatás igénybevételével évente mintegy 17,5 millió óra adminisztrációt spórolhatnak meg az ügyfelek. A szolgáltatók oldalán ez évente csaknem 12,5 millió munkaóra megtakarítását jelentheti, és ezzel jelentősen csökkennek a költségeik. Mindez évente 140 milliárd forint megtakarítást jelenthet majd”*.²⁵

²³ Lásd: <https://e-bejelento.gov.hu/>

²⁴Forrás: <https://kormany.hu/hirek/az-e-bejelentovel-gyorsabb-es-egyszerubb-az-adatvaltozasokkal-kapcsolatos-ugyintezes-es-a-kozmuvek-atirasa> (Letöltés ideje: 2022. július 27.)

²⁵Forrás: <https://kormanyablak.hu/hu/hirek/az-ebejelento-szintlepes-a-szolgáltato-allam-kiemeseben> (Letöltés ideje: 2022. július 27.)

V. Záró gondolatok

A magyar államigazgatás a rendszerváltástól kezdve nagy utat tett meg az ügyfélbarát, szolgáltató „Jó Állam” megteremtése felé. A kiépített kormányablak rendszer véleményem szerint beváltotta a hozzá fűzött reményeket. A polgárok legtöbbször elégedetten távoznak az ügyeik elintézése során. A tavalyi évben, a koronavírus-járvány ellenére 11,5 millió ügyfél²⁶ fordult meg országosan a kormányablakokban, ami a kezdeti 300 000 fős ügyfélszámhoz képest hatalmas növekedést jelent. S ugyan épp a pandémiás helyzet mutatott rá az elektronikus ügyintézés fontosságára, ez a szám mutatja, hogy a személyes ügyintézésnek hazánkban továbbra is van létjogosultsága, így a további ügyfélbarát szolgáltató jellegű megoldások kialakításán a jövőben is gondolkodni szükséges.

²⁶ Forrás: <https://hirado.hu/belfold/cikk/2022/03/07/miniszteri-biztos-tavaly-tobb-mint-115-millio-ugyfeluk-volt-a-kormanyablakoknak> (Letöltés ideje: 2022. augusztus 1.)