

# Szolgáltatás- és folyamatmenedzsment a közigazgatásban



Szerkesztette  
VASTAG GYULA

Dialóg Campus

# SZOLGÁLTATÁS- ÉS FOLYAMATMENEDZSMENT A KÖZIGAZGATÁSBAN



SZOLGÁLTATÁS-  
ÉS FOLYAMATMENEDZSMENT  
A KÖZIGAZGATÁSBAN

Szerkesztette  
Vastag Gyula

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú,  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt  
keretében jelent meg.

Szerzők

Buics László

Eisingerné Balassa Boglárka

Jenei Ágnes

Kovács Éva Margit

Szabó Kinga

Vastag Gyula

Szerkesztő

Vastag Gyula

Szakmai lektor

Kovács Zoltán

A kézirat lezárásának időpontja: 2017. december

© Kiadó, 2019

© Szerkesztő, 2019

© Szerzők, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# Tartalom

Bevezetés	9
I. Elméleti alapok	15
1. Szolgáltatási definíciók és a szolgáltatások egységes elmélete ( <i>Vastag Gyula</i> )	15
1.1. Folyamatok: definíciók, folyamatmutatók és Little törvénye	21
1.2. Sorban állási rendszerek: várakozási problémák	26
1.3. Sorban állási rendszerek: elveszett kibocsátás	30
1.4. A gyűjtőelv: folyamatok összevonása – pooling principle	33
1.5. A beérkezési és a feldolgozási idő ingadozásainak csökkentése	35
II. A magyar gyakorlat történelmi áttekintésben	39
1. Közszolgáltatási modellek és közszolgáltatások menedzsmentje Magyarországon ( <i>Kovács Éva Margit</i> )	39
1.1. Bevezetés	39
1.2. Közszolgáltatások	40
1.2.1. Tradicionális „házon belüli” típusú közszolgáltatás	42
1.2.2. Korporatív közszolgáltatási modell: a közszolgáltatások piaci alapon történő megszervezése	42
1.2.3. Az államközpontú integrált közszolgáltatási modell	43
1.2.4. A társadalmi hálózatokra épülő közszolgáltatás-szervezés	44
1.3. A helyi közszolgáltatás-nyújtás menedzsmentje Magyarországon	47
1.3.1. Az együttműködésen alapuló közszolgáltatás-szervezés jogi és társadalmi keretei Magyarországon	47
1.3.2. A helyi közszolgáltatások köre és a helyi szolgáltatásnyújtás gyakorlatának vizsgálata	49
1.4. A közigazgatási vezetők szerepe a közszolgáltatás-menedzsment területén	59
1.5. Összefoglalás	61
2. Kultúraváltás a közigazgatásban ( <i>Jenei Ágnes</i> )	63
2.1. Bevezetés	63
2.2. Szolgáltató állam, ügyfélközpontú közigazgatás	63
2.2.1. Ügyfél a középpontban	63
2.2.2. Ügyfélközpontúság a közigazgatásban	64
2.2.3. Ügyfélközpontúság a magyar közigazgatásban	65
2.3. Egyablakos közigazgatási ügyfélszolgálat	67
2.3.1. Integrált közigazgatási ügyfélszolgálatok külföldön	67
2.3.2. Egyablakos, integrált közigazgatási ügyfélszolgálat Magyarországon: a kormányablakok rendszere	68

2.4. Kultúraváltás a közigazgatásban	69
2.4.1. Kihívás: a kultúra természete	69
2.4.2. A kultúra változásának kezelése	70
2.4.3. Képzéssel a sikeres kultúraváltásért	71
3. A szolgáltató állam szervezetének kialakítása ( <i>Buics László</i> )	75
3.1. Bevezetés	75
3.2. Fővárosi és megyei kormányhivatalok	77
3.2.1. A kormányhivatalok rendszerének kialakulása	77
3.2.2. A kormányhivatalok felépítése	78
3.2.3. Járási hivatalok	79
3.3. A modern járási rendszer kialakulása	79
3.3.1. A járási hivatalok felépítése	81
3.4. Kormányablakok	83
3.4.1. A kormányablakok rendszerének kialakulása	83
3.4.2. A kormányablakok felépítése	85
3.5. Összefoglalás	86
4. A gyámhivatalok kapcsolattartási ügyeinek elemzése a mozaikcsaládban élők szemszögéből ( <i>Eisingerné Balassa Boglárka</i> )	87
4.1. Bevezetés	87
4.2. A jó kormányzás elveinek megjelenése a gyámhivatalok kapcsolattartási végrehajtási ügyeiben	89
4.3. A család jelentése, családtípusok definiálása	90
4.4. A mozaikcsaládok helyzete napjainkban – globális áttekintés	92
4.5. A kapcsolattartási végrehajtási ügyek szabályozása és folyamata	97
4.5.1. A kapcsolattartási végrehajtási ügyek szakirodalmá	97
4.5.2. A kapcsolattartási végrehajtási ügyek folyamatának leírása a Győr-Moson-Sopron Megyei Járási Hivatal Gyámhatósági Osztályának gyakorlatán keresztül	99
4.6. Összefoglalás	103
5. Magyar „one-stop” kormányhivatalok ügyfélfolyamatainak elemzése. Rugalmasság és hatékonyság ( <i>Vastag Gyula</i> )	105
III. Nemzetközi közszolgálati kitekintés	115
1. A sharing economy bemutatása és kialakulásának áttekintése ( <i>Szabó Kinga</i> )	115
1.1. Bevezetés	115
1.2. A sharing economy mint jelenség	116
1.2.1. A sharing economy fogalma	117
1.2.2. A sharing economy történelmi áttekintése	118

---

1.3. A sharing economy az új gazdasági modell	119
1.3.1. A sharing economy elterjedésének gazdasági és társadalmi okai	119
1.3.2. Fejlett digitális platformok és eszközök elterjedése	119
1.3.3. Az anyagi források racionálisabb felhasználása	120
1.3.4. Új fogyasztói igények – megváltozott tulajdonhoz való viszony, környezettudatosabb fogyasztás	121
1.3.5. Társadalmi változások – globalizáció és urbanizáció	121
1.4. Összefoglalás	123
2. Közszolgáltatások Albániában ( <i>Vastag Gyula</i> )	125
2.1. Bevezetés	125
2.2. Helyi szintű információs rendszerek	125
2.3. „One-stop shop” (OSS): integrált, egy pontú szolgáltatási centrum a helyi kormányzásra	126
2.4. A One-stop shop modellje Albániában	126
2.5. Az OSS-rendszer funkcionalitása	127
3. Közszolgáltatások Finnországban ( <i>Vastag Gyula</i> )	129
3.1. Bevezetés	129
3.2. Egészségügyi reform	129
3.3. Példa az e-szolgáltatásra: virtuális szolgáltatás Helsinkiben	130
4. Közszolgáltatások Olaszországban ( <i>Vastag Gyula</i> )	131
5. „Concept Mapping” alkalmazása a közigazgatásban: egy illusztratív példa ( <i>Vastag Gyula</i> )	133
5.1. Bevezetés	133
Én a kormányablakok szolgáltatásfejlesztése érdekében...	134
Felhasznált irodalom	147



Vákát oldal

## Bevezetés

Ez a három, egymást kiegészítő kötet – a *Szolgáltatás- és folyamatmenedzsment a közigazgatásban* tankönyv, az ahhoz kapcsolódó esettanulmánykötet (*Kismonográfia 1. Közigazgatási esettanulmányok*) és a számítógépes szimulációs programot példákkal bemutató *Kismonográfia 2. Számítógépes, szimulációs esettanulmányok* –, valamint a <https://servitization.uni-nke.hu> oldalról a Nemzeti Közszolgálati Egyetem oktatói és hallgatói által ingyenesen letölthető Windows-, Mac- és Linux-platformokon futó szimulációs program együttesen ad áttekintést a szolgáltatás- és folyamatmenedzsment elméleti alapjairól, az elméleti anyaghoz kapcsolódó gyakorlati ismeretokről és a témakör releváns nemzetközi irányzatairól.

Ezekkel a könyvekkel, esettanulmányokkal és a mindenki számára elérhető, könyvnyű kísérletezési és modellépítési lehetőséget nyújtó szimulációs programmal szeretnénk elérni, hogy a közigazgatás-tudományi képzésben csökkenjen az empirikus szemléletben és megközelítésben lévő elmaradottságunk az élenjáró közigazgatás-tudományi iskolákkal szemben. Magyarországon a közigazgatás szolgáltatási és menedzsmentszemlélete – a hivatali, bürokratikus megközelítéssel szemben – nagyon sokáig méltatlanul elhanyagolt volt, amelyhez a felsőoktatási képzés hiányosságai (leginkább nem kellő mértékű empirikus szemlélete és a megfelelő módszertani apparátus hiánya) is hozzájárultak. Két vezető amerikai (USA) egyetem releváns közigazgatás-tudományi tananyagának vizsgálata után Vastag (2016, 8.) a következő összegzésre jutott: „Az alapnak tekinthető közigazgatás-tudományi, valamint közpolitikai PhD-képzéseknél (Public Administration, Public Affairs, Public Policy) a legnagyobb eltérés az USA és az NKE-ÁKK programok között az előbbieket erős empirikus, kutatás-módszertani, valamint követelményként megfogalmazott, publikált cikkekben megjelenő kutatási irányultsága.” Napjainkban, a Big Data és a „data analytics” időszakában még inkább előtérbe kerülnek a leíró („descriptive”) elemzésen túllépő vizsgálatok (KOVÁCS–VASTAG 2016). Már nem az a kérdés, „mi történt” (az erre a kérdésre adott válasz a leíró, „descriptive” elemzés), hanem sokkal inkább a „miért így történt” (erre a kérdésre válaszol a diagnosztikai, „diagnostics” elemzés) vagy a „mi fog történni” (az erre a kérdésre adott válaszok tartoznak az előrejelző, „predictive” kategóriába), vagy még inkább a „mit kell csinálnunk, hogy így történjen” (ezek az előíró, „prescriptive” elemzések) jellegű kérdések kerülnek előtérbe. Egy Budapesten tartott nemzetközi konferencia anyagainak vizsgálata után Kovács és Vastag (2016, 133.) a következő megállapítást tette: „az kétségtelenül kitűnik, hogy az angolszász tudományos irányzat Európa-szerte egyre inkább hatással van a közigazgatásról való gondolkodásra és a szofisztikáltabb módszertani megközelítések – ha nagyon lassan is – az európai szerzők munkájában is megjelennek. A másik feltételezésünk, hogy többnyire azok a szerzők jelennek meg (illetve kapnak helyet) a nemzetközi tudományos fórumokon, akik valamilyen szinten követik a tudományos »mainstream« irányzatot és annak elméleti, fogalmi, formai, tartalmi sztenderdjeit.” Célunk, hogy ebben a tankönyvben leírjuk azokat az alapokat, amelyekre építve el tudunk mozdulni egy empirikus alapokon nyugvó kvantitatívabb megközelítés irányába. Cachon

és Terwiesch (2009, 3–4.) a következőképpen foglalta össze, hogy mit kell érteni a kvantitatív megközelítés alatt: „[...] matematikai eljárást vagy egyenletet értünk, amely az inputok (például kereslet előrejelzés, gyártási termelékenység stb.) betáplálása után egy olyan számot ad ki, amely vagy megmondja a vezetőnek, hogy mit csináljon (például mennyi készletet vásároljon, mennyi ápolónő legyen ügyeletben stb.), vagy tájékoztatja a vezetőt egy releváns teljesítménymutatóról (például egy szolgáltatás átlagos várakozási ideje, a sürgősségi ellátási osztályon lévő betegek átlagos száma stb.).”

Ezzel szemben a kvalitatív módszerekkel gyűjtött adatok előnye, hogy nagy tartalmi gazdagságot képesek előállítani a vizsgált kérdésről. Ráirányíthatják például a döntéshozó figyelmét azokra a területekre, amelyek fejlesztésre szorulnak. Jól kiegészíthetik a kvantitatív megközelítést. Ez a tankönyv és a hozzá tartozó esettanulmány-kötetek, illetve a szimulációs program minden segítséget megad ahhoz, hogy az elvi alapokra építve a nemzetközi fejlődési irányoknak megfelelő és a magyar gyakorlatban is kivitelezhető döntéseket lehessen hozni.

## Folyamatok, szolgáltatások és „szolgáltatósodás”

A tananyag célja, hogy bevezetést nyújtson a szolgáltatások folyamatszempélelen alapuló, koncepcionálisan egyszerű, de a nemzetközi szakirodalomban sem egységesen tárgyalt elméletébe, bemutassa a folyamatmenedzsment elméletéből levezetett fontosabb elveket, és magyar, valamint külföldi közigazgatási gyakorlati példákkal, fejlődési és történeti trendek bemutatásával illusztrálja az elmélet gyakorlati alkalmazásában rejlő lehetőségeket. A szolgáltatások (a termeléssel együtt) olyan tevékenységek (angolul: „operations”), amelyeket – a jobb eredmények elérése érdekében – tervezni, irányítani, menedzselni kell. Ezen menedzselési tevékenységek együtteséből alakult ki a tevékenységirányítás (angolul: „Operations Management”), a vezetés- és szervezéstudományok egyik fontos (sőt, az elfogult szerző véleménye szerint talán legfontosabb) területe. A tevékenységirányítás alapja az a folyamat, amelynek sematikus, minden tankönyvben megtalálható modellje a „*bemenet* => *átalakítás* => *kimenet*” hármas tagoláson alapul. Ezen egyszerű koncepcionális modell azonban számos komplexitást takar, amelyet néhány példakérdéssel illusztrálunk:

- Hogyan írhatók le, honnan jöttek és hogyan jellemezhetők a bemenetek (inputok)?
- Mire irányul az átalakítás, és hogyan történik?
- Mi lesz az átalakítás eredménye, hogyan mérhető a kimenet minősége?

A „*bemenet* => *átalakítás* => *kimenet*” folyamatai során nagyon sok döntést kell hozni, és ezek a döntések mind befolyásolják a kimenet mennyiségét és minőségét. A tevékenységirányítás az az elméleti háttér vagy keret, amelyen keresztül a folyamatokra vonatkozó döntéseket értékelni lehet. A folyamatokra vonatkozó átfogó elmélet nélkül tulajdonképpen nincsen tevékenységirányítás mint akadémiai diszciplína. A tankönyvben bemutatjuk a folyamatok leírásához szükséges elméleti keretet és a folyamatok elemzéséhez szükséges néhány törvényszerűséget.

A következő lépés a szolgáltatás definiálása, a termeléstől való elméleti megkülönböztetése, amely túlmegy a népszerű, de nagyon leegyszerűsített mondáson, miszerint, ha a lábadra ejted és fáj, akkor ez egy termelésből származó termék, és nem szolgáltatás. Ezt

az elméleti különbségtételt a szolgáltatások egységes elméletének (angolul: UST = Unified Services Theory) ismertetésén keresztül tesszük meg.

A szolgálatosodás (angolul: „servitization”) egy általánosan elfogadott definíció szerint olyan innovatív képességek kifejlesztését jelenti, amelyek kiegészítik és javítják a vállalatok termékközpontú portfólióját. A tankönyvhöz kapcsolódó kutatási projektben azonban a szolgálatosodást nem termékekre alkalmaztuk, hanem azt vizsgáltuk, hogy az UST elméleti keretein belül hogyan lehet a különböző kormányzati szervek vagy közpénzből finanszírozott szervezetek szervezeti képességeit növelni, hogy az általuk ajánlott szolgáltatásokat jobbá tegyék. Konkrétabban a projektben a kormányzati szolgáltatásokra fókuszáltunk (amilyen például a kormányhivatalokon keresztül nyújtott vízum-, gépjármű- vagy szociális szolgáltatások), hogy kidolgozzuk és bemutassuk a szervezeti képességfejlesztés (amely a definíció értelmében „szolgálatosodás”) elméleti modelljét a szolgáltatásokra.

Másként fogalmazva: a közszolgáltatások szolgáltatáshatékonyságának fejlesztési lehetőségeit vizsgáltuk és hasonlítottuk össze más országok gyakorlatával. A fő kutatási kérdésünk az állami szolgáltatásokkal kapcsolatos elégedettség növelésére irányult abból a feltevésből kiindulva, hogy a magánszektorban fennálló, széleskörűen publikált és bizonyított összefüggés (a szolgáltatás minősége, valamint a nyereségesség és a szervezet hosszabb idejű létezése között) az állami szférában is fennáll. Hacsak nem egy monopóliumról beszélünk, egy szervezet sem tud alacsony(nak érzékelt) minőségű szolgáltatást biztosítani anélkül, hogy ne érezne annak káros következményeit. A közszférában, bár kevésbé hangsúlyozottan, ugyanazon ok-okozati viszonyok állnak fenn; az alacsony minőségű közszolgáltatások, a közszolgáltatók választott tisztviselői által kinevezett menedzsereivel szembeni elégedetlenség hosszabb távon változásokat fog kikényszeríteni.

## A tankönyv szerkezete

A könyv három, egymással szükségszerű átfedésben lévő részből áll: az empirikus és szubmikro megközelítésű szolgáltatási és folyamatmenedzsmenti elméleti alapokból, a mikro szintű, leíró jellegű magyar gyakorlat történeti bemutatásából, valamint a nemzetközi és a magyar helyzetre is jellemző trendek felvázolásából.

## Elméleti alapok (Vastag Gyula)

Ez a megalapozó rész a szolgáltatások definíciójával kezdve áttekinti és példákkal illusztrálja azokat az elveket és modelleket, amelyek a közigazgatásban mint szolgáltatásban is jól használhatók.

- Szolgáltatási definíciók és a szolgáltatások egységes elmélete
- Folyamatok: definíciók, folyamatmutatók és Little törvénye
- Sorbaállási rendszerek: várakozási problémák
- Sorbaállási rendszerek: elvesztett kibocsátás
- A gyűjtő elv: folyamatok összevonása („pooling principle”)
- A beérkezési és a feldolgozási idő ingadozásainak csökkentése

## A magyar gyakorlat történelmi áttekintésben

Ez a szegmens a magyar gyakorlatot és annak fejlődését, alakulását mutatja be a nemzetközi trendek tükrében. Kiemelt szerepet kap a „szolgáltató állam” koncepciójának és annak alakulásának bemutatása. Ebben a fejezetben tárgyalunk egy érdekes és egyre nagyobb számban előforduló szolgáltatási igényt, a mozaikcsaládok kezelését a gyámhivatalokban. A mozaikcsaládok (az angol elnevezések egyben definícióul is szolgálnak: „stepfamilies” vagy „patchwork” családok név utal arra, hogy a szülők és a gyerekek más, korábbi kapcsolatokból jönnek) egyre nagyobb számú megjelenése és különleges igényei nyomán született ez a fejezet.

- Közszolgáltatási modellek és a közszolgáltatások menedzsmentje Magyarországon (Kovács Éva Margit)
- Szolgáltató állam, ügyfélközpontú közigazgatás (Jenei Ágnes)
- A szolgáltató állam szervezetének kialakulása (Buics László)
- A gyámhivatalok kapcsolattartási ügyeinek elemzése a mozaikcsaládban élők szemszögéből (Eisingerné Balassa Boglárka)
- Magyar „one-stop” kormányhivatalok ügyfélfolyamatainak elemzése (Vastag Gyula)

## Nemzetközi közszolgálati kitekintés

Ez a rész Magyarországot is jelentősen érintő két trendet mutat be: a „one-stop” kormányzati szolgáltatási modellek elterjedését és a „sharing economy” térhódítását. Albánia, Finnország és Olaszország gyakorlatának bemutatása után ezt a szekciót és a könyvet is egy olyan módszer – „Concept Mapping” – bemutatása zárja, amellyel egyrészt megvalósítható a „one-stop” modellt alkalmazó országok szolgáltatási gyakorlatának javítása, másrészt pedig a fejlesztési elképzelések irányai vizuálisan is könnyen összehasonlíthatóvá válnak.

- A sharing economy bemutatása és kialakulásának áttekintése (Szabó Kinga)
- Közszolgáltatások Albániában (Vastag Gyula)
- Közszolgáltatások Finnországban (Vastag Gyula)
- Közszolgáltatások Olaszországban (Vastag Gyula)
- „Concept-Mapping” alkalmazása a közigazgatásban: egy illusztratív példa (Vastag Gyula)

A tankönyvhöz kapcsolódó két kismonográfia a következő témaköröket öleli fel.

## Kismonográfia 1: Esettanulmányok

Az előzőekben tárgyalt témákat részletesebben, esettanulmányokhoz köthetően mutatják be a szerzők.

- A szolgáltatói kultúra hagyományai és meghonosítása a közigazgatásban (Jenei Ágnes)

- A kapcsolattartási végrehajtási ügyek gyakorlatának bemutatása a győri járási hivatal hatósági főosztály gyámügyi és igazságügyi osztály mozaikcsaládos eseteinek ismertetésén keresztül (Eisingerné Balassa Boglárka)
- A gyámhivatalok kapcsolattartási végrehajtási eljárásainak gyakorlata, a gyakorlatban alkalmazott kapcsolattartási végrehajtási modell bemutatása (Eisingerné Balassa Boglárka)
- A járási gyámhivatalok fennhatósága alá tartozó Család- és Gyermejjóléti Központ működése (Buics László)
- A sharing economy modelljének áttekintése és alkalmazási lehetőségei a közszolgáltatásban (Szabó Kinga)
- Carsharing, azaz a közösségi autózási modell kialakulása (Szabó Kinga)

## **Kismonográfia 2: Számítógépes szimuláció bemutatása, számítógépes esettanulmányok**

- Folyamatszimulációs szoftver – dokumentáció (Kovács Viktor)
- Folyamatszimulációs szoftver – példák (Buics László)

Vákát oldal

# I. Elméleti alapok

## 1. Szolgáltatási definíciók és a szolgáltatások egységes elmélete

*(Vastag Gyula)*

A szolgáltatásokat az elmúlt évtizedek alatt sokféleképpen és ebből adódóan elég félreérthetően definiálták. A szolgáltatások gyakran reziduális tevékenységként jelentek meg: nem termelés, nem mezőgazdaság és nem kormányzat. A „tisztán” szolgáltatások és a „tisztán” termelés közötti határvonal a szolgáltatások előtérbe kerülésével egyre elmosódottabbá vált. Bell (1973) amellett érvelt, hogy a gazdasági fejlődéssel, a posztindusztriális társadalmak körülbelül az 1950-es évektől számított megjelenésével a szolgáltatások és az információ szerepe egyre jelentősebbé válik, míg a termelés szerepe csökken. A foglalkoztatásban az 1900-as évek elején lévő állapotok gyökeresen megváltoztak; mára a „fehérgalléros” munkavállalók száma jelentősen meghaladja a fizikai dolgozókéét.

A korábbi definíciók a szolgáltatásokat három jellemzőjük alapján különböztették meg a termeléstől:

- megfoghatatlanok;
- a termelés és a fogyasztás egy időben történik;
- a vevői kapcsolat jellege és intenzitása.

A szolgáltatások megfoghatatlanok (intangible): semmi kézzelfogható nem marad például egy tenisz különóra után (az izzadsággal átitatott trikót nem számítva). Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a szolgáltatásokkal is járnak vagy inkább járhatnak termékek (facilitating goods). Ilyenek lehetnek például a teniszversenyeken nyert díjak/kupák, amelyek (részben) a sok különóra eredményeként (is) szülehetnek. Ugyanakkor a termékeknek is vannak megfoghatatlan jellemzőik, gondoljunk például az Absolut Vodka termékre (csak illusztrációképpen, semmiképpen sem fogyasztást elősegítő reklámként), amely nem más, mint egy színtelen, szagtalan, íztelen alkoholtartalmú ital.

Tipikus különbségtétel a termelés és a fogyasztás egyidejűsége alapján; a szolgáltatásokat nem lehet tárolni, mint a termékeket. Ebből adódóan a szolgáltatásoknak közel kell lenniük a vevőkhöz (sokkal közelebb, mint termelés esetén: gondoljunk arra, hogy a McDonald's éttermek száma mennyivel több, mint a Dell termelőüzemeinek száma. Ugyanakkor némileg árnyalja ezt az általános érvényű megállapítást, hogy egyre nő az internet használatán alapuló szolgáltatások száma (például hitelkérelmek elbírálása), amelyek időlegesen lazíthatják ezt a feltételt. Érdekességképpen és a terminológiai zűrzavar illusztrálására lehet idézni a piacvezető marketingtankönyvben adott szolgáltatásdefiníciót (KOTLER–KELLER 2006, 402.), amely szerint „[a] szolgáltatás az egyik fél által a másikkal ajánlható olyan



tevékenység vagy teljesítmény, amely lényegében megfoghatatlan, és nem vezet semminek a tulajdonlásához”. E definíció szerint kétséges lenne például az éttermek szolgáltatásként való besorolása, ami mindenképpen fogalmi zűrzavarhoz vezetne.

A szolgáltatásokat a vevői kapcsolat jellege és intenzitása alapján szokták még csoportosítani. Így vannak nagy vevőikapcsolat-igényű „tisztá” szolgáltatások (kórházak, éttermek), kis kapcsolatiigényű, termelés jellegű szolgáltatások (például banki háttérodák) és egyes szolgáltatások (például biztosítások).

Természetesen a fentiekben felsorolt definíciók és észrevételek hasznosak lehetnek bizonyos problémák tárgyalásánál, de nem adnak választ arra az alapvető kérdésre, hogy valami attól szolgáltatás, mert rendelkezik ezekkel a tulajdonságokkal, vagy azért rendelkezik ezekkel a tulajdonságokkal, mert szolgáltatás. Példaként Sampson és Froehle (2006, 330.) a programfejlesztést hozzák fel, amelynek eredményeként egy megfoghatatlan termék jön létre (a programkód), a folyamat nagyon munkaigényes (sok programozó munkája eredményeként jön létre), de a terméket lehet raktározni és később felhasználni. Ebből adódóan önmagában a termék megfoghatatlansága és a folyamat munkaigénye nem definiál valamit szolgáltatásként. Fordítva viszont mondhatjuk, hogy a szolgáltatás tipikusan megfoghatatlan és munkaigényes termékeket állít elő.

A definícióknál fel szokott merülni a szolgáltatások személyes jellegének és ebből adódó változatosságának hangsúlyozása (például fodrász), de az automatizált szolgáltatások elterjedésével ez sem vezet egyértelmű meghatározáshoz (például automata kocsimosók a benzinkutaknál). A vevő személyes, fizikai otléte a szolgáltatási folyamatban (például hajvágásnál vagy akár a kocsimosónál) sem előfeltétel ahhoz, hogy a szolgáltatás létrejöjjön (például banki telefonos vagy internetes szolgáltatások).

A Scott Sampson nevével jelzett szolgáltatások egységes elméletének (SAMPSON 2001; SAMPSON–FROEHLE 2006; UST) alapja az a felismerés, hogy a szolgáltatásokat a vevőknek a „termelési” folyamathoz való szignifikáns hozzájárulása teszi szolgáltatássá. A vevői hozzájárulás a szükséges és elégséges feltétele annak, hogy egy termelői folyamatot szolgáltatási folyamatként definiáljunk.

A vevői hozzájárulásnak (co-creation) több formája lehet:

- a vevő személyes jelenléte mint hozzájárulás (ilyenek például a mozi, színház, egészségügyi ellátás), ahol a vevő nélkül nem történik termelés (például nehéz lenne vért venni egy betegtől, aki nincs ott), vagy nincs értelme a termelésnek (például lehetne színházi előadást tartani nézők nélkül is, de minek);
- a vevők fizikai tárgyai (kocsimosásnál a kocsi, órajavításnál az óra, amit például postán is be lehet küldeni);
- a vevő által adott információ (például a vevőnek információt kell adnia az adószakértőnek az adóbevallás elkészítéséhez).

A vevő bevonása a termelési folyamatba nem feltétlenül teszi a folyamatot szolgáltatássá. Piackutatás esetén a vásárlói csoportok visszajelzést adnak olyan termékekről, amelyeket nem feltétlenül ők fognak elfogyasztani. Az a tény, hogy vásárlók kiválasztanak és elfogyasztanak egy terméket, még nem teszi a termék-előállítási folyamatot szolgáltatássá. Ha veszek egy Balaton szeletet a boltban (és nem Sport szeletet vagy Milka csokit választok), ezzel a kiválasztással még nem járultam hozzá az étcsokis kedvencem termelési folyamatához. Ha azonban a kiválasztás egy automatából történt, akkor a csokit áruló automata már

szolgáltatási folyamatot hajt végre, hiszen a termelési folyamathoz (a kiválasztott Balaton szelet kiadásához) a billentyűzetén az általam beütött információt használja fel.

Ebben a szemléletben érdemes újragondolni a magától értetődőnek tekintett vevő/vásárló definíciót. Vevők azok az egyének vagy egységek, amelyek meghatározzák, hogy a szolgáltató kap-e kompenzációt a szolgáltatásért (SAMPSON 2001, 28.). Ez a definíció lehetővé teszi, hogy különbséget tegyünk a vásárlói döntéshozók és a fogyasztók között (például a szülő vesz Balaton csokit, de a gyereke eszi meg), hogy bonyolult helyzeteket kezeljünk (például eldöntsük, hogy az egészségügyi szolgáltatásoknál kik a vevők; a helyzettől függően mind a beteg, mind az állami egészségbiztosítási rendszer, mind a magánbiztosító vevő lehet, ha befolyása van annak eldöntésére, hogy egy kezelésért a szolgáltató kórház vagy orvos kap-e kompenzációt), és különbséget tegyünk közvetlen és közvetett vevők között (például egy kereskedelmi tévécsatorna nézői nem fizetnek közvetlenül a csatornának, de a csatornán hirdető vállalatok, akik viszont a nézőszám alapján döntenek, igen).

Az UST alapja a folyamat (és nem a vállalat vagy az iparág, amelyben szolgáltatási és termelési folyamatok keverednek), amely a vevői inputokat alakítja át. A vevői inputokon alapuló szolgáltatási folyamatok alapvetően eltérnek a termelési folyamatoktól, és más irányítási módszereket igényelnek. Ezeket az eltéréseket a korábban már említett, a vevői hozzájárulásokhoz kötődő jellemzőkkel lehet megragadni, amelyeket különböző mértékben a korábbi szolgáltatásdefiníciók is használtak, de az UST ezek mindegyikét magában foglalja, és egységes keretbe helyezi.

Az UST előtti szolgáltatásdefiníciók az alábbi öt ismérvtől valamelyikét hangsúlyozták:

1. *Heterogenitás.* A szolgáltatási folyamat egységei sokkal jobban különböznek egymástól, mint a termelési egységek (például a sürgősségi ellátás betegei és az összeszerelő üzemből lévő kocsi).
2. *Egyidejűség.* Szolgáltatásoknál a „termelés” csak a vevői inputok megkapása után kezdődhet, nem lehet előre termelés.
3. *Romlandóság vagy időérzékenység.* Itt természetesen nem a szolgáltatás maga időérzékeny, hanem a szolgáltatási kapacitás (például az adószakértő vagy a kormányhivatal délután 5 után már nem fogad). A közhiedelemmel ellentétben a szolgáltatások esetén is beszélhetünk készletekről. Szolgáltatásoknál azonban nem termelhetünk előre, nem teremthetünk olyan helyzetet, hogy az átfutási egységekben kifejezett kínálat (most tényleges kínálatról van szó, és nem kínálati kapacitásról) nagyobb legyen, mint a kereslet (a különbség lenne a késztermékkészlet), hiszen a termelés folyamata a vevői hozzájárulástól, azaz a kínálattól függ. Az azonban elképzelhető, sőt gyakori, hogy a kereslet meghaladja a kínálatot, így a vevők maguk (vagy a vevői inputok) állnak sorba, várakoznak a kiszolgáló egységek előtt.
4. *Megfoghatatlanság (intangibility).* Ezen kritérium alapján nem lehet a szolgáltatásokat elválasztani a termeléstől. Például egy fogászati gyökérkezelés, bár szolgáltatás, nagyon is megfogható és érzékelhető.
5. *A vevő részvétele.* A szolgáltatásoknál a vevői részvétel alapján történő csoportosításai közül Roger Schmenner a termék-folyamat mátrix mintáján alapuló szolgáltatás-folyamat mátrixa a legismertebb. Schmenner (1995) a szolgáltatásokat a vevőkkel való kapcsolatok intenzitása, testre szabása és a szolgáltatások munkáigénye (a szolgáltatások összköltségéből a munkaköltség kis vagy nagy arányt

képvisel) alapján sorolta kategóriákba. A termék-folyamat mátrixhoz hasonlóan ebben az esetben is (lásd 1. táblázat) a cél a diagonálisan maradni, illetve – hosszabb távon – a szabványosítás irányába, azaz a mátrix bal felső sarka felé elmozdulni.

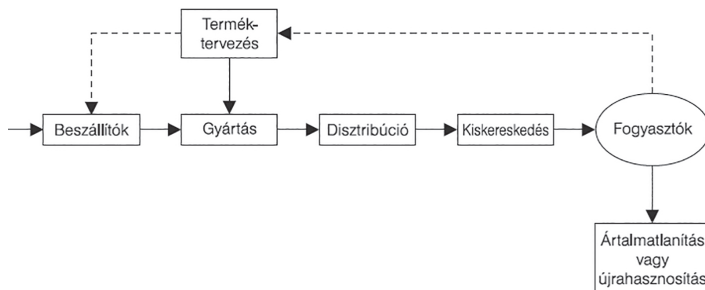
1. táblázat  
A szolgáltatási folyamat mátrixa

		Párbeszéd mértéke, testreszabás mértéke	
		Alacsony	Magas
Munka relatív mennyisége, intenzitása	Alacsony	„Szolgáltatásgyár” Légitársaságok, fuvarozás, szállodák, üdülés	„Szolgáltatási üzem” Kórházak, kocsijavítás
	Magas	Tömegszolgáltatás Kiskereskedelem, nagykereskedelem, iskolák, kereskedelmi bankok	„Hivatásos szolgáltatások” Orvosok, ügyvédek, építészek, adószakemberek

Forrás: SCHMENNER 1995, 11.

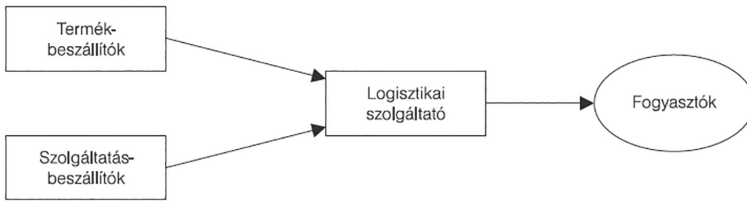
Könnyen belátható, hogy az osztályozáshoz használt dimenziók mindegyike vagy közvetlenül, vagy némi áttételen keresztül kapcsolódik a vevői hozzájárulásokhoz. A vevői párbeszéd mértéke egyértelműen a vevői hozzájárulást mutatja, míg a munka mennyisége az automatizálás mértékéhez kapcsolódik: a magas munkaigény és az ezzel járó kiszámíthatatlanság, amely az automatizálást megnehezíti, a vevői hozzájárulás, a vevői input előzménye.

Összefoglalva, szolgáltatásoknál a vevőnek (minden vevőnek) jelentős hozzájárulása van a „termelési” folyamathoz, míg termelésnél tipikusan csak vevőcsoportoktól kérnek véleményt a terméktervezéssel kapcsolatban; a vásárlók egyénileg csak a termék kiválasztásában és elfogyasztásában vesznek részt. Ennek megfelelően Sampson a szolgáltatások ellátási láncait kétirányúnak nevezi a tipikus termelési láncokkal összevetve, amelyeknek a downstream (a vevő felé eső) oldala, a tipikus termelési hálózatokkal összehasonlítva, rövidebb (1. és 2. ábra).



1. ábra  
Tipikus termelési ellátási lánc

Forrás: SAMPSON–FROEHLE 2006, 337.



2. ábra

*Kétirányú szolgáltatási ellátási lánc*

*Forrás: SAMPSON–FROEHLE 2006, 337.*

Míg a szolgáltatás-folyamat mátrix (lásd 1. ábra) az UST speciális alesetként értelmezhető, a szolgáltatással kapcsolatos feladatok összefoglalása (SCHMENNER 1995) az UST definíciójától függetlenül érvényes. Először meg kell határozni azt a környezetet, amelyben a szolgáltatás történik. A szolgáltatási feladat a környezetnek megfelelő rövid megfogalmazása annak, hogy mit ad az adott szolgáltatás a vevőknek. A rövideg mellett szól, hogy ebben az esetben egy fókuszált üzenetről van szó, amivel az alkalmazottak is könnyen tudnak azonosulni, és ezzel növelhetik a vállalat versenyelőnyét a versenytársakkal szemben. A szolgáltatási feladatot le kell „fordítani” a szolgáltatással szemben támasztott követelményekre, illetve a költséget, minőséget (és egyéb a szolgáltatás szempontjából lényeges paramétereket) mérő mutatókra. A szolgáltatási (teljesítési) rendszer a szolgáltatás teljesítését specifikálja, beleértve a mérőszámokat is. E három elem (szolgáltatási feladat, szttenderdek és a teljesítési rendszer) összehangolása biztosítja a kellemes szolgáltatási élményt. Ezen rendszeren belül bármelyik elem megváltoztatása megváltoztatja a többit is. Következésképpen, belenyúlni egy finoman hangolt és jól működő rendszerbe csak akkor kell és lehet, amikor erre tényleg szükség van, és a vezetés fel is van készülve a változtatásokra.

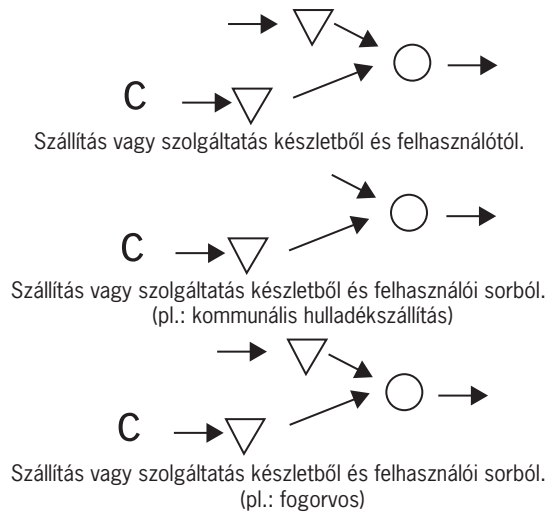
A szolgáltatás sikerében általánosan elfogadott a visszatérő vásárlók fontossága. Más megfogalmazásban ez a pozitív vásárlói élmény fenntartását célozza a kezdettől (amikor a vevő kapcsolatba kerül a szolgáltatással) a folyamat lezárásáig, beleértve az esetleges kudarcok sikeres kezelését is, amely a visszatérő vásárlók megtartásának fontos eszköze. Természetesen nem igaz az a régi mondás, hogy a vevőnek mindig igaza van (legtöbbször nincs), de tudjuk, hogy a vevő mindig ezt hiszi, így egy olyan szolgáltatási rendszert kell teremteni, amely lehetőséget ad a vevőnek, hogy mindig emelt fővel távozzon (még akkor is, ha nincs igaza), és egyúttal támogatja az alkalmazottakat is ebben a küldetésben. Arra vonatkozóan, hogy a termelés és szolgáltatás közötti különbségtétel erőltetése felesleges, a másik fontos érv, hogy a felhasználó igényét gyakran nemcsak (fizikai) termékkel vagy csak szolgáltatással elégítik ki, hanem a kettő kombinációjából álló csomaggal. Ennek felel meg a „szolgáltatásdominancia-logika” (Service Dominant Logic – SDL), amely szerint csak szolgáltatások léteznek. E szerint a fizikai termék előállítása is „csak” egy lépése a szolgáltatásnyújtási folyamatnak. „A különböző javak és fizikai (működtető) erőforrások úgy tekinthetők, mint eszközök a szolgáltatásokhoz, azok elosztási gépezetéhez, értékük a használat során dől el, mint használati érték” (LUSCH–VARGO 2006). Az egyes részfolyamatok közötti kapcsolatok leírására többféle módszertant dolgoztak ki. Ezek közül az egyik legegyszerűbb (WILD 2003), az alábbi folyamatábra jelképekkel dolgozik (3. ábra).

○ : Funkció (gyártás, ellátás, szállítás vagy szolgáltatás).

▽ : Fizikai tárolás, készlet vagy sor.

→ : Input vagy output áram.

C : Felhasználó a rendszerben (belső vagy külső).



3. ábra

*Folyamatábra Wild szerinti jelképekkel*

*Forrás: WILD 2003, 18.*

### Feladat

Készítse el egy olyan szolgáltatás folyamatábráját, amelyet jól ismer. Használjon téglalapokat a folyamatokra és rombuszokat a döntésekre; válasszon olyan folyamatot, amelynek nincs 10-12-nél több lépése. Rajzoljon nyilakat oda, ahol a vevői inputok megjelennek a folyamatban, és írja le, hogy melyek az inputok a folyamat egyes lépéseinél. Jelölje „S”-sel, amikor a vevő saját magát adja mint inputot, „B”-vel, amikor a vevőhöz tartozó tárgy az input, és „I”-vel, amikor a vevő információt szolgáltat. A folyamatleírás végén azonosítsa, hogy az egyes inputok hogyan befolyásolták a folyamatot. Hol történt a legtöbb érték hozzáadása a folyamathoz?

## 1.1. Folyamatok: definíciók, folyamatmutatók és Little törvénye

A fejezet áttekintést ad a folyamatjellemzőkről, amelyek alapján ismertetjük Little törvényét.

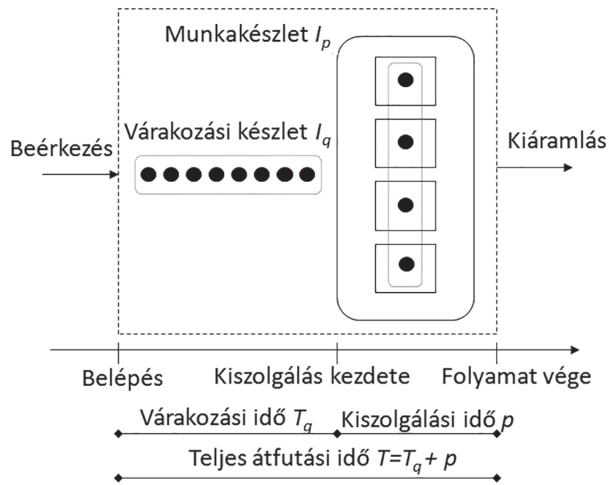
Hopp (2008a) ellátási láncra vonatkozó leírása a következő: „Az ellátási lánc a folyamatok és készletezési pontok célirányos hálózata, hogy a vevőkhöz termékeket és szolgáltatásokat juttasson el.” Ez a definíció kiemeli a folyamatszemplétet, és egyúttal megteremt a közös alapot a termelés és a szolgáltatások egységes tárgyalására.

Nézzük ezeket a fogalmakat kicsit részletesebben. A folyamatok a termékek és szolgáltatások előállításában és elosztásában részt vevő tevékenységek. A folyamatra úgy is gondolhatunk, mint egy (fekete)dobozra (jelölésére is egy téglalapot szoktak használni), amely erőforrások felhasználásával inputokat (például nyersanyagok, sorban álló vásárlók a vasúti jegypénztárnál, diagnózisra váró betegek az orvosnál) outputtá alakít át (például késztermék, jegyhez/információhoz jutott utazók a vasúti pénztárnál, diagnosztizált betegek az orvosnál). Egy folyamat meghatározásához meg kell adni:

- azt az egységet (áramlási egység – flow unit), amely végigmegy a folyamaton (rendszerint egy folyamatábrán keresztül);
- a folyamat lépéseit és
- a lépések egymásra épülését.

A készletezési pontok azokat a helyeket jelölik, ahol a hálózatban készleteket tartanak. Itt azonnal felmerül a kérdés, hogy minek a készleteiről beszélünk, vagy másképpen, miből vannak ezek a készletek. Ezek azokból az egységekből vannak, amelyek végigmennek a folyamaton. Ezek lehetnek fizikai egységek (például betegek száma egy sürgősségi osztályon) vagy pénzügyi egységek is (például forint). Fontos megjegyeznünk, hogy fizikai egységek megadása esetén a folyamatban az egységek állapota változhat; például a sürgősségi betegellátó osztályon lévő betegek állapota időben változik, így a készletszint a rendszerben lévő, időben változó állapotú betegek összességét jelenti.

A folyamatok és készletezési pontok azok az építőelemek, amelyekből a különböző méretű és bonyolultságú hálózatok/láncok felépülnek. Célunk az, hogy bemutassuk azokat az elveket, amelyek alapján a legegyszerűbb rendszerek működése megérthető, és amelyekből eljuthatunk a bonyolultabb rendszerek működésének megértése felé. A legegyszerűbb rendszer az egy készletezési pontból és egy kiszolgálóból álló munkaállomás (3. ábra). A beérkező egységek készletet alkotnak, és ott vároznak, míg sorra kerülnek; a készleten lévő egységek számát, Cachon és Terwiesch (2009) rendszerét követve,  $I_q$ -val jelöljük (az ábrán három fekete pont).  $T_q$  várakozási idő után készletről kerülnek a megmunkálandó egységek (munkadarabok, páciensek) a munkaállomáshoz, ahol a megmunkálás  $p$  ideig tart. A kiszolgálás/feldolgozás végén,  $T = T_q + p$  átfutási idő után hagyják el a vizsgálat céljául szolgáló egységek a rendszert.

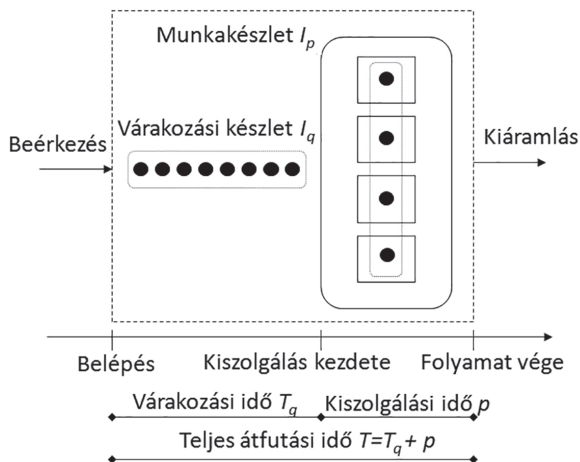


4. ábra

Egy munkaállomásos kiszolgálóhely

Forrás: CACHON–TERWIESCH 2013, 158.

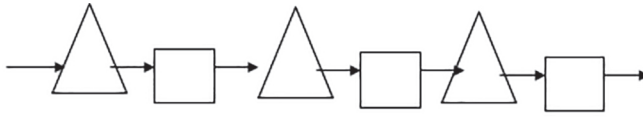
Több kiszolgáló esetén mind a várakozási, mind a megmunkálási készleten több egység is lehet. Több kiszolgálónál beszélhetünk párhuzamos rendszerről (ha az egy várakozó sor több azonos kiszolgálóhoz vezet), soros rendszerről (olyan termelési/szolgáltatási rendszer, ahol a terméket egymást követő lépések sorozatával állítják elő) és ezek kombinációjával előállítható általános hálózatról (5., 6. és 7. ábra).



5. ábra

Párhuzamos kiszolgálóhelyek

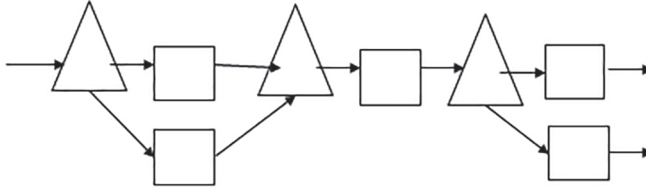
Forrás: CACHON–TERWIESCH 2013, 161.



6. ábra

*Sorba kapcsolt kiszolgálók*

*Forrás: a szerző szerkesztése*



7. ábra

*Általános hálózat*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

Egy rendszer folyamatainak leírására a következő mutatószámok használatosak:

- *Kibocsátási (átfutási) ráta* (Flow Rate, FR): a rendszer által adott idő alatt átlagosan kibocsátott egységek száma (például egy vasúti pénztárnál egy óra alatt kiszolgált utazók száma). Az adott idő alatt maximálisan kibocsátható egységek száma a kapacitás.
- *Félkésztermék-készlet* (WIP), amely a várakozókat is jelentheti: a rendszerben (a termék „megmunkálási” folyamatának kezdete és vége között) lévő egységek átlagos száma, amelyet vagy fizikai egységekben (például emberek, alkatrészek), vagy pénzügyi egységben mérünk (például a félkésztermék-állomány forintértéke).
- *Átfutási idő* (Flow Time, FT): az átlagos idő, amely alatt egy egység, várakozással együtt, végigmegy a rendszeren. Érdeemes még a ciklusidő fogalmát megjegyezni, amely a rendszert elhagyó, két egymást követő egység között átlagosan eltelt időt méri, amelyet a rendszer szűk keresztmetszete határoz meg.

A rendszer kapacitását korlátozó folyamatot nevezzük szűk keresztmetszetnek. Bár nagyon gyakran a leglassúbb folyamat a szűk keresztmetszet (például az a folyamat, amelynél a megmunkálási idő a leghosszabb), ez a definíció különböző megmunkálási útvonalak és anyagvesztések esetén félrevezető lehet. A szűk keresztmetszet azon erőforrásnál van, amelynek a legnagyobb a tényleges kapacitáskihasználtsága. A kapacitás kihasználtságát az adott erőforrásba adott idő alatt beérkező és ugyanazon időegység alatt kibocsátott egységek számának a hányadosával mérjük.

A szűk keresztmetszet meghatározása változó termékösszetétel és ennek megfelelően változó erőforrásigény esetén nem triviális feladat. Összefoglalóan: a tervezett termékösszetételből és a termékek adott fajlagos erőforrásigényéből kiszámítható minden erőforrás



tervezett felhasználási igénye, amelyet a rendelkezésre álló erőforrás-mennyiséggel összevetve megkapjuk a szűk keresztmetszetet (a legnagyobb kapacitáskihasználtságú erőforrás). Ha a szűk keresztmetszet kapacitáskihasználtsága 100%-nál nagyobb, akkor változtatni kell a termékösszetételt.

Annak eldöntése, hogy a termékösszetétel változtatása hogyan történjen (mely termék vagy termékek rovására, mely termékekből termeljek többet), korántsem magától értetődő, hiszen pénzügyi megfontolásokat (a termékek jövedelmezőségét) kell termelési erőforrásigényekkel és lehetőségekkel összhangba hozni. Goldratt a termékek rangsorolására a szokásos jövedelmezőségi számításokon túlmenő megoldásként egy új mutató kiszámítását javasolta (GOLDRATT–COX 1992). Ez a mutató a termékeknek a szűk keresztmetszetenél eltöltött egységnyi idejére jutó fedezeti összeg (árközvetlen költségek). Azon termékek vagy szolgáltatások a kívánatosak, amelyek magasabb hozzájárulást hoznak a termelési szűk keresztmetszet egy időegységére, így először ezek termelését kell maximalizálni.

A folyamatok leírására szolgáló három konzisztensen mért mutatót (FR, FT, WIP) a tevékenységirányítás egyik alapelve, Little törvénye (LITTLE 1961; CACHON–TERWIESCH 2013; HOPP 2008a, 2008b) köti össze. Hosszú távon az átlagos félkésztermék-szint meg egyezik az átlagos kibocsátási ráta és az átlagos átfutási idő szorzatával:

$$WIP = FR \times FT$$

Little törvényének nagyszerűsége alkalmazhatóságának általánosságában rejlik. A fenti összefüggés nagyon általános, nem függ az átfutási egységek kiszolgálási sorrendjétől, sem a véletlenszerűségtől (például a kiszolgálás idejének eloszlásától), de még attól sem, hogy az összefüggést mire (egy erőforrásra, egy gyártósorra vagy az egész üzemre) alkalmazzuk. A törvénnyel kapcsolatban csak két korlátozás van: hosszú távú átlagokra vonatkozik, és a folyamatnak stabilnak kell lennie, nem lehet benne szisztematikus trendhatás (a folyamat nem lehet alapvetően különböző a folyamat elején és a végén).

Little törvényének segítségével két folyamatmutató ismeretében ki tudjuk számítani a harmadikat, amely különösen az átfutási idő meghatározásánál jön jól. Az átfutási idő meghatározása sok esetben problémás, mert nincs mindig lehetőség arra, hogy minden átfutási egység kezdő és befejezési idejét megmérjük. A félkész termékek számbavétele és a kibocsátási ráta nyilvántartása sokkal egyszerűbb. E kettő alapján azonban az átlagos átfutási idő könnyen meghatározható:

$$FT = WIP / FR$$

Little törvénye arra is rámutat, hogy a félkésztermék-szint és az átfutási idő csökkentése lényegében ugyanazon összefüggés két oldala. Ha a kibocsátási ráta konstans marad, akkor a készlet szint csökkentése (a „lean” termeléssel foglalkozó szakirodalom egyik fő célkitűzése) együtt jár az átfutási idő csökkentésével (ami az időalapú verseny célja), tehát nincs szükség különböző programokra a két cél eléréséhez. Little törvényének alkalmazására nézzünk három példát: egy kórházi példát (LITTLE–GRAVES 2008) természetes egységekkel (terhes anyákkal), egy átfutási időt inkonzisztensen megadó vezetőt és egy pénzügyi egységeken alapuló (CACHON–TERWIESCH 2013).

### *Kórház*

A feladat: meghatározni egy kórház újszülöttosztályán az ágy- és személyzetigényt. A rendelkezésre álló adatokból tudjuk, hogy a kórházhoz tartozó területen naponta körülbelül öt szülés volt. Komplikációmentes esetben az anyák átlagosan két napot töltöttek el az osztályon. Az elmúlt hat hónapban a születek 90%-a problémamentes volt, míg a fennmaradó 10%-ban az átlagos kórházi tartózkodás ideje hét nap volt.

Így az átlagos tartózkodási idő:  $0,9 \times 2 + 0,1 \times 7 = 2,5$  nap. Little törvényének segítségével meghatározhatjuk az újszülöttosztályon lévő anyák átlagos számát. Az átlagos érkezési ráta (megegyezik az átlagos kibocsátási rátával)  $FR = 5$  anya/nap. Az átlagos átfutási idő az anyák átlagos tartózkodási ideje az újszülöttosztályon:  $FT = 2,5$  nap. Így az átlagos készlet szint,  $WIP = 5$  anya/nap  $\times$   $2,5$  nap =  $12,5$  vagy inkább 13 anya, ami 13 ágynak felel meg. Ez azonban csak az átlagos igényt (13 ágy és az ennek megfelelő számú nővér és orvos) mutatja; az igények véletlenszerűsége és az átlag feletti igények ellátása miatt ennél több ágyra van szükség. Annak eldöntése azonban még további számításokat igényel, hogy hol legyen a kompromisszum az ágykihasználtság növelése iránti igény és annak valószínűsége között, hogy egy terhes anyát nem tudunk (rendelkezésre álló ágy hiányában) ellátni.

### *Vezető*

Egy vállalati vezető azt állítja, hogy az ő cégénél a készletforgási sebesség 4/év. Ugyanezen vezető azt is állítja, hogy a cége mindent, amit vásárol, nyolc héten belül felhasznál, gyártásba vesz és elad. A kérdés az, hogy hihetünk-e ennek a vezetőnek?

Természetesen nem, de ebből az egy esetből nem szabad általánosítanunk. A vezető által megadott információk mindegyike az átfutási időre vonatkozott; az egyik esetben közvetlenül adta meg (nyolc hét), a másik esetben a készletforgási sebességen keresztül, ami az átfutási idő inverze (ami attól függően, hogy hány héttel számolunk egy évben, különböző eredményt adhat; 52 hét esetén az eredmény 13 hét), és ez a két érték nagy eltérést mutat.

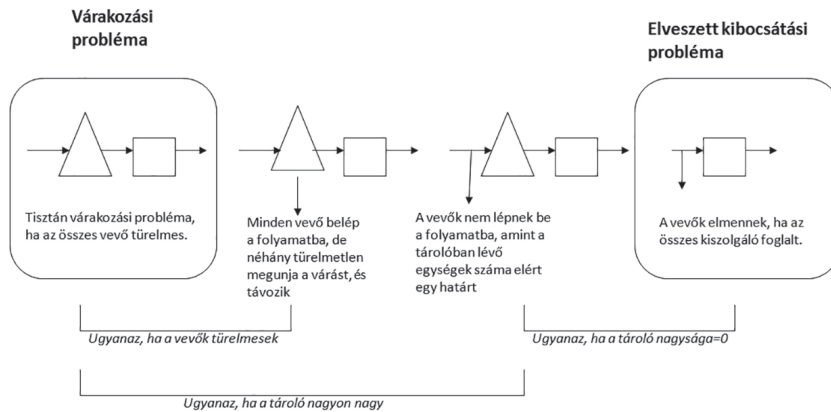
### *Készletforgási sebesség*

Egy divatcikkeket forgalmazó cégnek 1 milliárd Ft bevétele volt az elmúlt évben. Ugyanabban az évben a vállalat átlagos készlet szintje, beszerzési értéken számolva, 50 millió Ft volt. Korábbi adatok alapján feltételezhető, hogy a vállalat minden termékénél 100%-os haszonkulcsot alkalmaz. Mennyi a vállalat készletforgási sebessége?

Tudjuk, hogy a kibocsátási ráta 500 millió Ft/év, és azt is, hogy a készletforgási sebesség az átfutási idő (ebben az esetben 0,1 év) inverze, vagyis 10 fordulat/év.

## 1.2. Sorban állási rendszerek: várakozási problémák

Ebben a fejezetben azt az esetet tárgyaljuk, amikor a vevők a 8. ábra bal oldalán bemutatott módon várakozásra kényszerülnek, és a sort nem hagyják el.

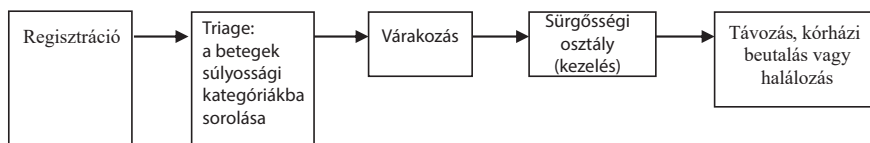


8. ábra

*Várakozási és elvesztett kibocsátási problémák*

*Forrás: CACHON–TERWIESCH 2013, 194.*

A szolgáltatásoknál a vevői hozzájárulás miatt mind a beérkezési időpontok (illetve az ezekből levezetett beérkezési időkülönbségek), mind a megmunkálási/feldolgozási idők nagyfokú ingadozást mutatnak. A beérkezési és a megmunkálási bizonytalanságok következményeként a termelési/szolgáltatási erőforrások elérhetősége és a megmunkálási sorrend is bizonytalanná válik. A kórházi sürgősségi ellátás (e témakörben VAN DER VAART et al. [2011] jó áttekintést ad a folyamatszemplélet alkalmazásáról és az átfutási idő csökkentését célzó általánosítható javaslatokról) jól illusztrálja, hogy a beérkező betegek számának, állapotuk súlyosságának és időbeli alakulásának kiszámíthatatlansága hogyan teszi a műtők és az egyéb erőforrások (például röntgen, CT) elérhetőségét kiszámíthatatlanná, illetve hogyan változhat a pillanatnyi terhelés (kereslet) függvényében a megmunkálási sorrend. Egy sürgősségi kórházi osztály példáját szemlélteti a 9. ábra.



9. ábra

*Megmunkálási sorrend egy sürgősségi kórháznál*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

Ezek az ingadozások még alacsony átlagos kapacitáskihasználtság esetén is sorban álláshoz és várakozáshoz vezethetnek. A várakozási probléma azt a helyzetet illusztrálja, amikor a vevők türelmesek (soha nem unják meg a várakozást), és a váróterem (vagy raktár) nagyon nagy (mindenki belefér), nincsen túlsordulás.

Ilyen esetekben a 8. ábra bal oldalán („Várakozási probléma”) látható egykiszolgálós munkaállomásnál egy egység átlagos várakozási idejét ( $T_q$ ) általános esetben a Kingman-formulával lehet meghatározni (KINGMAN 1966; HOPP 2008b; CACHON–TERWIESCH 2013):

$$T_q = p \times u / (1-u) \times (CV_a^2 + CV_p^2) / 2,$$

ahol

$p$  = egy egységre jutó átlagos feldolgozási idő;

$a$  = két egymást követő egység beérkezése közötti átlagos időkülönbség;

$u$  = kapacitáskihasználtság, amely az átlagos feldolgozási idő és az átlagos beérkezési időkülönbség hányadosa,  $u = p / a$ ;

$CV_a$  = a beérkezési időkülönbségek relatív szórása = beérkezési időkülönbségek szórása / átlagos beérkezési időkülönbség,  $\sigma_a / a$ ;

$CV_p$  = a feldolgozási idők relatív szórásai = Feldolgozási idők szórása / Feldolgozási idők átlaga,  $\sigma_p / p$ .

Ez a képlet (a sorban állási modellek jelölését használva: G/G/1, ahol az első két G betű a beérkezési és a feldolgozási folyamat eloszlásának általános jellegére utal) nem függ a beérkezési és a megmunkálási idők eloszlásától (KOLTAI 2003). Ha azonban a beérkezési idők eloszlása nem exponenciális, akkor az összefüggés csak becslést és nem pontos értéket ad a várakozási időre stacionárius folyamatok esetén (a beérkezések száma csak az időintervallum hosszától függ, és nem az intervallum kezdetétől).

Az átlagos várakozási idő a fentiek alapján három tényező szorzata. Fontos azonban megjegyeznünk, hogy a három tényező nem független egymástól; a feldolgozási idő befolyásolja a kapacitáskihasználtságot is az  $u = p / a$  összefüggésen keresztül, tehát a várakozási idő a feldolgozási időnek nem lineáris függvénye.

A kapacitáskihasználtság csak 100% alatti lehet; ellenkező esetben, kapacitáshiány miatt, a várakozási sor egyre hosszabbá válik. A kapacitáskihasználtság tényezője nem lineáris: az erőforrások nagyobb fokú kihasználásával a várakozási idő egyre nagyobb mértékben nő.

Nézzük, mi történik akkor, ha a kapacitáskihasználtságot 80%-ról ( $u = 0,8$ ) 90%-ra ( $u' = 0,9$ ) növeljük: a kihasználtság tényezője 4-ről (0,8 / 0,2) 9-re nő (0,9 / 0,1). A növekedés annál jelentősebb, minél közelebb kerülünk a 100%-os felső határhoz. Míg a kapacitáskihasználtság növelését nagyon erős közvetlen pénzügyi megfontolások motiválják, az ezt követő káros következmények jórészt csak később jelentkeznek. Illusztrációképpen tekintsük a következő példát (HOPP 2008a, 37. nyomán).

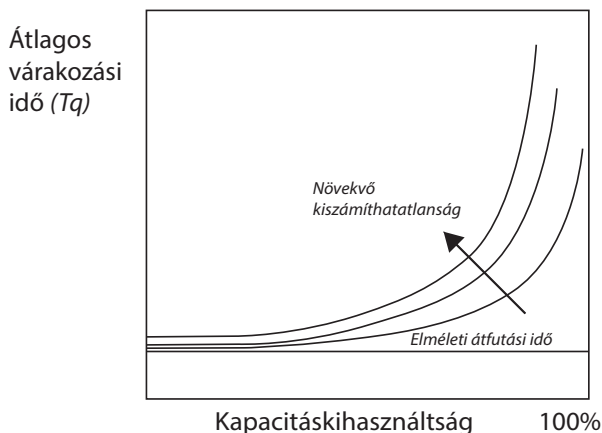
### Példa 1.

Egy áruházban (gondoljunk például egy Tesco- vagy Auchan-szerű létesítményre) 30 pénztárgép van, amelyek mindegyikét üzemeltetik a szombat reggeli csúcsideőszakban. A költségcsökkentési nyomás eredményeként azonban egy pénztárossal kevesebbet alkalmaznak szombatonként, így csak 29 pénztár üzemel. A csökkentés eredményeként az átlagos várakozási idő 4 percről 4,5 percre nőtt.

Ennek fényében az áruház igazgatója további költségcsökkentést tervez: azt javasolja, hogy 29-ről 28-ra csökkentse a pénztárosok számát szombatonként, mert a várakozási idő így is csak 5 perc lesz (további fél perc növekedés 4,5 percről), ami a vevők számára nem észrevehető növekedés. Igaza van az igazgatónak?

Mi természetesen már most is tudjuk, hogy ez a kapacitáskihasználtság és a várakozási idő közötti nem lineáris összefüggés miatt nem így lesz, de hadd térjünk vissza erre a problémára további elméleti alapvetések tárgyalása után.

A harmadik tényező a véletlen ingadozások, a kiszámíthatatlanság mértékét mutatja a variancia-együtthatók (vagy relatív szórás) változásain keresztül. Például 0,5 körüli variációs együttható érték alacsony ingadozásokra utal, míg egy 1,5 vagy efeletti érték nagyfokú változásokat jelez. Az összefüggésünkre visszatérve, ha például a variációs együtthatók mindegyike 0,5-ről 2-re változott, akkor ezek együttesen 16-szorosára növelik az átlagos várható várakozási időt ( $(0,5^2 + 0,5^2) / 2 \rightarrow (2^2 + 2^2) / 2$ ). A kapacitáskihasználtság, a relatív szórás és a várakozási idő közötti kapcsolatot a 10. ábra foglalja össze.



10. ábra

*A kapacitáskihasználtság, a relatív szórás és a várakozási idő közötti kapcsolat*

*Forrás: CACHON–TERWIESCH 2013*

Determinisztikus körülmények esetén a szűk keresztmetszet által meghatározott elméleti átfutási idő konstans. Nem determinisztikus körülmények esetén a várakozási idő, azonos kapacitáskihasználtság esetén is, a kiszámíthatatlanság növekedésével egyre hosszabb lesz, amit a különböző egymás feletti várakozási görbék mutatnak. Más megfogalmazásban:

ha azonos várakozási idő elérése a célunk, akkor nagyobb bizonytalanságú környezetben (ahol a beérkezések és a feldolgozások relatív szórása nagyobb) ezt a célt csak kisebb kapacitáskihasználtság esetén tudjuk elérni.

A fenti ábra és az eddigiek alapján nagyon úgy tűnhet, hogy a kapacitáskihasználtság csökkentése sokkal nagyobb hatást gyakorol a várakozási időre, mint a relatív szórás (általában a kiszámíthatatlanság) csökkentése. Azonban figyelembe kell vennünk, hogy a kapacitások magas költsége miatt a magas kapacitáskihasználtság általában indokolt, sőt, szűk keresztmetszetek esetén, magától értetődő. Ilyen esetekben azonban rövid várakozási időt csak alacsony relatív szórással, a kiszámíthatatlanság kiküszöbölésével lehet elérni. Ennek illusztrálására tekintsük a következő példát (HOPP 2008a, 34–35. nyomán).

## Példa 2.

Átlagosan egy óráig tart a kiszolgálási folyamat, és egy kiszolgáló van ( $p = 1$  óra), a kiszolgálás és a beérkezés relatív szórása 1 ( $CV_p = 1$ ,  $CV_a = 1$ ). Ebbe a rendszerbe átlagosan kétóránként érkezik új egység ( $a = 2$ ), így a kapacitáskihasználtság 50% ( $u = 0,5$ ). Az átlagos várakozási idő 1 óra ( $1 \times 1 \times 1$ ), az átfutási idő két óra (egy óra várakozás + egy óra feldolgozás). Ha most a kiszámíthatatlansági tényező 2-re nőne (vagy a beérkezés idő, vagy a feldolgozási idő relatív szórásának megváltozásával) a kapacitáskihasználtság növekedése nélkül, akkor a várakozási idő is kétszeresére, két órára nőne. Tegyük fel azonban, hogy a beérkezések az eddigi óránkénti 0,5 egységről 0,9-re nőnek (majdnem kétszeresére), így a kapacitáskihasználtság 50%-ról 90%-ra, a kapacitáskihasználtság tényezője pedig 1-ről 9-re nő. Ekkor a várakozási idő 9 óra, az átfutási idő 10 óra lenne. Ha ehhez vesszük a megnövekedett kiszámíthatatlansági tényezőt, a várakozási idő 18 órára, a teljes átfutási idő pedig 19 órára nőne, tehát a magas kapacitáskihasználtsággal üzemelő rendszerek sokkal érzékenyebbek az ingadozásokra, mint az alacsony kapacitáskihasználtsággal dolgozók. Több kiszolgáló (a kiszolgálók számát  $m$  jelöli) esetén a lenti képlet alkalmazható az átlagos várakozási idő meghatározására. Ekkor a kapacitáskihasználtság  $u = p / (a \times m)$ , vagyis az átlagos feldolgozási időt osztjuk a kiszolgálók számának és az átlagos beérkezési időnek a szorzatával.

$$T_q = \left( \frac{p}{m} \right) \times \left( \frac{u^{\sqrt{2(m+1)-1}}}{1-u} \right) \times \left( \frac{CV_a^2 + CV_p^2}{2} \right)$$

A várakozási időről szóló eszmefuttatásunk zárásaként tekintsük át újra a korábban említett áruházas példánkat. Feltételezve, hogy a vevők fizetésénél az átlagos feldolgozási idő nem változik, könnyen belátható, hogy az átlagos beérkezési idő csökken (29 helyett már csak 28 pénztár lesz nyitva, így ugyanazon tömeg kevesebb pénztárhoz tud menni). E két tényező együtt (a kiszolgálók számának a csökkentése és az átlagos beérkezési intervallum csökkenése) tovább növeli a (véltetően eddig is magas kihasználtsággal dolgozó) pénztárak és pénztárosok kapacitáskihasználtságát, amely nagymértékben, nem lineáris módon megnöveli a várakozási időt. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a nagy terhelés várhatóan megnöveli a kiszolgálási idő relatív szórását, akkor egyértelmű, hogy az átlagos várakozási idő sokkal több lesz, mint öt perc.

### 1.3. Sorban állási rendszerek: elveszett kibocsátás

A tiszta várakozási problémákkal szemben egy képzeletbeli skála másik végpontján az elveszett kibocsátás problémája áll. Ennek lényegét a 8. ábra jobb oldali része („Elveszett kibocsátási probléma”) foglalja össze.

A legegyszerűbb esetben nincs várakozási hely, és a beérkező vevők elmennek, ha minden kiszolgáló foglalt. Az elvesztett kibocsátás név is arra utal, hogy ekkor a rendszert, a távozó egységek miatt, veszteség éri. A traumatológiai központok jól példázzák ezt az esetet; a betegek súlyos állapotban érkeznek, és ha minden férőhely foglalt, akkor a mentőautót egy másik, szabad kapacitással rendelkező traumaközponthoz kell irányítani, így a kezelés után járó pénz is másutt jelenik meg bevételként. Ebből adódóan kulcskérdés annak meghatározása, hogy adott beérkezés, kapacitás és feldolgozási idő esetén mi annak valószínűsége, hogy a traumaközpont foglalt lesz.

A választ Agner Krarup Erlang (1878–1929; dán matematikus, statisztikus és mérnök) adta meg, aki többek között azon dolgozott, hogy hány telefonkezelőre van szükség adott számú telefonhívás kezeléséhez Poisson-folyamatok esetén (a beérkezési időközök exponenciális eloszlásúak). Ő dolgozta ki az Erlang-féle veszteségfüggvényt, amely pontosan arra a kérdésre ad választ, amelyet a fejezet elején tettünk fel.

Általánosságban, ha  $r$  jelöli a kapacitáskihasználtságot ( $p / (m \times a)$ ),  $m$  a kiszolgálók számát, akkor annak valószínűsége, hogy az  $m$  kiszolgáló mindegyike foglalt lesz, az alábbi riasztó képlettel adható meg:

$$P_m(r) = \frac{\frac{r^m}{m!}}{1 + \frac{r^1}{1!} + \frac{r^2}{2!} + \dots + \frac{r^m}{m!}}$$

A  $P_m(r)$  érték meghatározására táblázatok állnak rendelkezésre, hogy ne kelljen hatványokat és faktoriális szorzatokat számolni, de gyakorlásképpen nézzünk egy egyszerű példát.

#### Példa 1.

Az előző fejezetben a gyűjtési elvre mutattunk be egy példát, amikor a két kiszolgáló előtt egy sor van. Kicsit fogalmazzuk át a példát, hogy realisztikusabb legyen: a két kiszolgáló egy traumaközpont két műtője, ahol az átlagos kezelési idő 3 óra, és átlagosan kétóránként érkezik egy új beteg a két műtő valamelyikéhez. Ebben a kontextusban a kérdés az, mi a valószínűsége annak, hogy mindkét műtő foglalt? Foglaltság esetén a betegek nem várhatnak, tovább kell őket szállítani egy másik (távolabb eső, esetleg nem olyan felkészült) kórházhoz, aminek következtében a továbbszállított, már eleve súlyos állapotban lévő betegek körülbelül 25%-a meghal. A korábbiak alapján:  $p = 3$ ,  $a = 2$ ,  $m = 2$ ,  $r = 0,75$ , így annak valószínűsége, hogy mindkét műtő foglalt, a fenti képletbe való behelyettesítés után,  $0,1385 [(0,752 / 2) / (1 + 0,75 / 1 + 0,752 / 2)]$ . Ez azt jelenti, hogy a traumaközpont naponta átlagosan 3 óra 20 percen keresztül nem tud fogadni sürgős betegeket, ami egy hónapban

közel 100 órát tesz ki. Más megfogalmazásban ez azt is jelenti, hogy a naponta átlagosan beérkező 12 beteg közül kettőt nem tudnak fogadni ( $12 \times 0,1385$ ); így egyrészt a traumaközpont elesik a napi két elutasított beteg után járó bevételtől, másrészt kétnaponta átlagosan egy beteg várhatóan meghal. Míg a traumaközpont leterheltsége miatti jövedelemkiesés a központnál jelentkezik, a havi 15 halálessel kapcsolatos költségeket nem a központ viseli.

Ezen a szomorú állapoton csak úgy tudunk segíteni, ha a rendkívül magas, 75%-os kapacitáskihasználtságot és a költséghatékony működést megváltoztatjuk azon filozófia alapján, hogy egy traumaközpont esetén nem a magas kapacitáskihasználtság az elsődleges cél, hanem az emberéletek megmentése. Példánkat folytatva; az adatokat látva (havi 15 haláleset, mert a központ leterhelt), a traumaközpont úgy döntött, hogy beruházással két-tőről háromra növeli a műtők számát (és ennek megfelelően új sebészeket, altatóorvosokat, nővéreket stb. vesznek fel), hogy csökkentse a központ leterheltségét. Ha ez megvalósul, akkor az átlagos kapacitáskihasználtság 50%-ra csökken ( $r = 3 / (2 \times 3)$ ), ami a műtők foglaltsági valószínűségét 0,0127-re csökkenti, így naponta átlagosan csak 0,1524 beteget kell átirányítani a korábbi kettő helyett, és ez a bevételt is növeli. A halálozási szám pedig, éves szinten, a korábbi 183-ról 56-ra csökken.

Az élet természetesen kompromisszumok eredménye; valamit valamiért, mert ingyenebéd („free lunch”) és boldog befejezés („happy ending”) csak az amerikai mozikban van. A fenti kitalált példában az évente megmentett 127 emberéletet és az új műtőnek betudható extra bevételt az egyszeri beruházási és a folyamatos pótlólagos fenntartási költségekkel kell összehasonlítani. Itt nem lehet feladatunk annak eldöntése, hogy mikor, milyen feltételek mellett mi ér többet, így nem érdemes a modellen túlmenő fejtegetésekbe bocsátkozni. Zárásként azt lehetne mondani, hogy néha a döntéshozókat a kompromisszumnak csak az egyik része (például pénzügyi következmények) érinti (például prémiummegvonás a vezetőktől, ha a kapacitáskihasználtság alacsony), de a másik oldal (az orvosi ellátás) hiányosságai másutt (a betegekénél) jelennek meg. A korábban tárgyalt két szélső eset (a tiszta várakozási probléma és az elveszett kibocsátások problémája) között természetesen vannak átmenetek, amelyeket a lenti ábra mutat. A várakozási pontok hozzáadása, illetve a türelmetlen vevők távozása árnyaltabbá és realiztikusabbá teszik a korábban felvázolt képet, de a tárgyalt alapelvek továbbra is alkalmazhatók.

## Példa 2.

A 2014-es választásokra készülve az Országos Választási Bizottság (OVB) el akarja kerülni, hogy a választók sokáig várokozzanak szavazatuk leadásánál. A példaként felhasznált választókörzetben az előző választásnál 35 szavazó érkezett óránként véletlenszerűen, ahol a beérkezési időkülönbségek relatív szórása 1 volt ( $CV_a = 1$ ). Ebben a körzetben egy választói fülke volt, ahol a választók átlagosan 100 másodpercet töltöttek, amelynek szórása 120 másodperc volt.

- a) A fenti adatok alapján ebben a körzetben egy szavazónak átlagosan mennyit kellett várnia, mielőtt a szavazófülkébe lépett, hogy leadja szavazatát?

A hosszú várakozási időre tekintettel az OVB alternatív megoldásokon gondolkodik, hogy csökkentse a várakozási időt. Az egyik javaslat szerint ebben a választókörzetben két



választófülkét állítanának fel. Tegyük fel, hogy a szavazók az előző választásnak megfelelően érkeznek most is.

- b) Ha két választófülkét állítanak fel, mennyi lesz az átlagos várakozási idő?
- c) Ezen megoldás alkalmazásánál mennyi lesz a szavazófülkékben lévő szavazók átlagos számának és a sorban álló (várakozó) szavazók átlagos számának a hányadosa?

Tegyük fel, hogy a fenti javaslatot elutasították, és csak egy szavazófülke lesz ebben a körzetben. A körülmények elleni tiltakozásul a választókörzet szavazói a következő szabály elfogadása mellett döntöttek: ha a szavazófülke foglalt, a szavazó hazamegy, és nem szavaz.

- d) Ezen feltételek mellett mennyi a szavazók várható száma ebben a körzetben (a körzet 12 órán keresztül reggel 8-tól este 8-ig van nyitva)?

### Példa 3.

Tegyük fel, hogy a lenti három terv adott egy 12 fős szolgáltatói központ (call center) megszervezésére. „A” típusú vásárlók hitelkártyával kapcsolatos problémákkal hívnak, „B” típusú vásárlóknak online számlák nyitásával kapcsolatban vannak kérdéseik. Egy forgalmas napon a központ 60 hívást kap óránként az „A” típusú vásárlóktól és 30-at óránként a „B” típusúaktól. Mindkét típusú vásárló esetén átlagosan két percig tart egy telefonhívás.

Terv 1.: 6 dolgozó kezeli az „A” típusú hívásokat; a másik hat a „B” típusú hívásokat kezeli.

Terv 2.: 8 dolgozó kezeli az „A” típusú hívásokat; a másik négy a „B” típusú hívásokat.

Terv 3.: 12 dolgozó (kiképezve mind „A”, mind „B” típusú hívásokra) kezeli az összes hívást.

A három terv közül melyik eredményezi a legrövidebb (leghosszabb) átlagos várakozási időt egy véletlen bejövő igény esetén?

- a) 1. a legrövidebb, 2. a leghosszabb;
- b) 2. a legrövidebb, 1. a leghosszabb;
- c) 3. a legrövidebb, 2. a leghosszabb;
- d) 2. a legrövidebb, 3. a leghosszabb;
- e) 3. a legrövidebb, 1. a leghosszabb;
- f) 1. a legrövidebb, 3. a leghosszabb;
- g) 3. a legrövidebb, 1. és 2. ugyanolyanok;
- h) nem lehet megmondani;
- i) egyik sem.

### Példa 4.

Egy kórháznak hat sürgősségi sebészeti műtője van. Átlagosan 30 percenként érkeznek betegek, akik sebészeti beavatkozást igényelnek (nincs szezonális, és a beérkezések relatív szórása 1). Ha a kórháznak van szabad műtője, azt a beérkező beteghez rendelik.

Ha minden műtő foglalt, a sérültet egy másik kórházhoz küldik. Egy beteg átlagosan 1,5 órát van a műtőben (a szórás is 1,5 óra). A sürgősségi osztály napi 24 órán keresztül működik.

- a) A beavatkozást igénylő betegek/sérültek hány százalékát küldik el egy másik kórházba?
- b) Egy átlagos napon (24 óra) hány beteget kezelnek a sürgősségi osztály műtőiben?

A kórház a dolgozói részére új működési előírásokat és szabályokat vezetett be, amelyek következtében a műtői tartózkodás relatív szórása 1,5-ről 1,25-re, míg az átlag 1,5 órától 1 órára csökkent.

- c) Hogyan érintik ezek a változások azon betegek számát, akik közvetlenül bekerülnek a műtőkbe?

Az új állami előírások szerint minden sürgősségi osztálynak a betegek legalább 90%-át várakozási idő nélkül kell fogadnia.

- d) Mennyi a minimálisan szükséges műtők száma, amelynél ez lehetséges? (A műtőben tartózkodás ideje nem változtatható.)

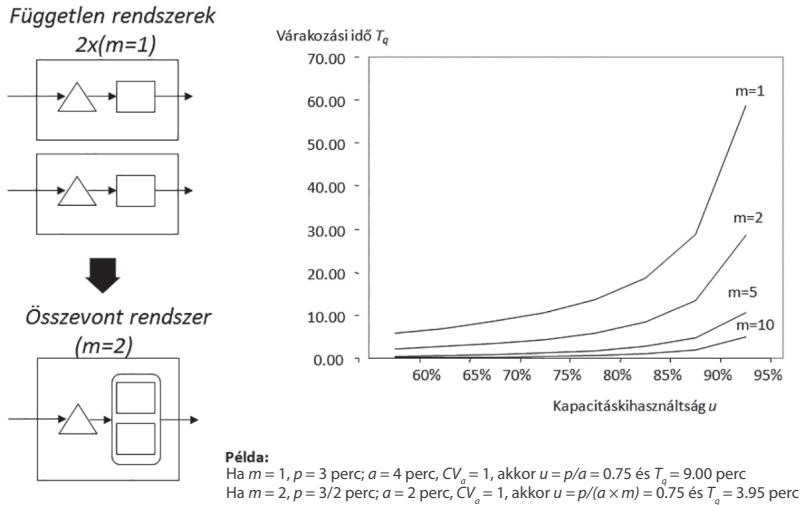
#### 1.4. A gyűjtőelv: folyamatok összevonása – pooling principle

A fejezet bemutatja az egyik leggyakrabban alkalmazott elvet a bizonytalanság csökkentésére – a folyamatok összevonását. Itt tárgyaljuk a „pooling principle” alkalmazásának feltételeit is.

Tegyük fel, hogy két (vagy több) beérkezési folyamatot két (vagy több) egymástól független kiszolgáló kezel (például a magyar gyógyszerárak egy része még most is párhuzamosan dolgozó egycsatornás rendszereket alkalmaz), amelyek előtt külön várakozási terület van kialakítva. A gyűjtési elv alkalmazásának lényege annak vizsgálatára irányul, hogy mi történik akkor, ha a várakozási sorokat összevonjuk, és az összevonás eredményeként létrejött egy sort a két (vagy több) kiszolgáló együttesen, egy többszatornás rendszerben szolgálja ki; a soron következő vevő az éppen szabad kiszolgálóhoz megy. Illusztrálásként tekintünk a következő példát (CACHON–TERWIESCH 2013, 169).

##### Példa

Az átlagos beérkezési idő a két kiszolgáló mindegyikénél 4 perc ( $a = 4$ ), a relatív szórás 1 ( $CV_a = 1$ ). Az átlagos kiszolgálási idő vevőnként 3 perc ( $p = 3$ ), a relatív szórás szintén 1 ( $CV_p = 1$ ). Ebből adódóan a kapacitáskihasználtság 75% ( $u = p / a = 3 / 4$ ). Az átlagos várakozási idő, a korábban tárgyalt képlet alapján, 9 perc mindegyik kiszolgálónál. Ha összevonjuk a két sort, akkor a két kiszolgáló együttesen  $2/3$  vevőt tud kiszolgálni percenként, de a beérkezés is megkétszereződött; most kétpercenként érkezik egy vevő. Az új rendszer kapacitáskihasználtsága továbbra is 75% ( $3/(2 \times 2)$ ). Az átlagos várakozási idő (a több kiszolgálóra adott összefüggés alapján) most azonban csak 3,95 perc, vagyis az összevont rendszer kevesebb, mint feleannyi várakozási idővel működik (lásd a 11. ábrát).



11. ábra

*A gyűjtőelv alkalmazásának hatása a várakozási időre*

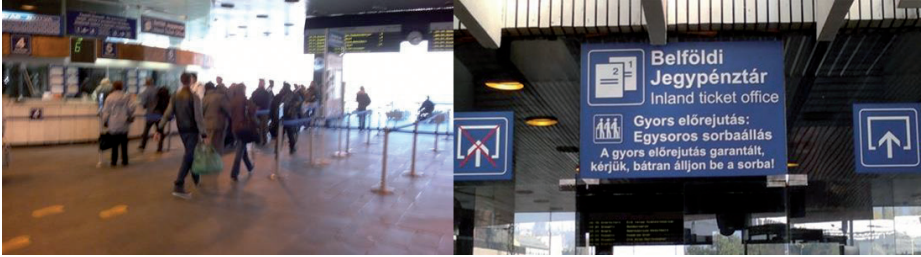
*Forrás: CACHON–TERWIESCH 2013*

Az összevonással elkerültük, hogy az egyik kiszolgáló vevőre várjon, míg a másik előtt vevők várnak. Az összevonásból adódó előnyök leginkább magasabb kapacitáskihasználtság esetén jelentkeznek, ugyanakkor az is látszik az ábrából, hogy a relatív megtakarítás az összevont kiszolgálók számának növekedésével egyre kisebb lesz (például 90%-os kapacitáskihasználtság esetén sokkal nagyobb a várakozási idő csökkenése az összevonási folyamat elején).

A folyamatok összevonásából származó előnyök teljes kiaknázásának azonban van néhány feltétele:

- A független rendszereknek tényleg egymástól függetlennek kell lenniük. Például a repülőtéri sorok sokkal inkább függetlenek egymástól (így az összevonásnak is több értelme van), mint az áruházi sorok, ahol a vevők önkiválasztással a rövidebb sorokat választják.
- A kiszolgálóknak képesnek kell lenniük minden vevői igény kezelésére, nem szakosodhatnak csak egy adott igénycsoportra, és ehhez kapcsolódóan nem igényelhetnek további előkészületeket.
- Az összevonás csak akkor lehet eredményes, ha a vevőknek nincsenek preferenciáik a kiszolgálókkal kapcsolatban, ami néhány környezetben (például orvosok, jogászok) nem tételezhető fel.
- Az összevont vevői csoportok kezelési ideje azonos (vagy hasonló); különböző igényű csoportok összevonása a relatív szórás növekedéséhez vezet. Ennek elkerülése az a módszer, amikor bankokban vagy postafiókokban a vevőket az igényük alapján (például pénzfeladás, ajánlott küldemény átvétele) csoportosítják.

Magyarországon az összevonás előnyeit a nagyobb vasútállomásokon is meg lehet figyelni, ahol az egysoros sorban állás cím alatt a gyűjtőelv alkalmazását figyelhetjük meg. A várakozókat egy sorba rendezik, és az éppen elérhető, a kijelzőn mutatott számú pénztárhoz irányítják (12. ábra).



12. ábra

„Pooling” alkalmazása a Déli pályaudvaron

*Forrás: a szerző saját felvételei 2011. október 30-án, a Déli pályaudvaron*

## 1.5. A beérkezési és a feldolgozási idő ingadozásainak csökkentése

Befejezőként térjünk vissza a fejezet nyitó gondolatára: „a szolgáltatási láncoknál lévő beérkezési és megmunkálási folyamatok nagyobb mértékű kiszámíthatatlansága (a kisebb változásokat mutató tipikus termelési láncokkal szemben) a rendszer teljesítmény mutatóinak, a termelési ellátási láncokkal összehasonlítva, nagyobb mértékű csökkenését eredményezik.” Ebből adódóan a szolgáltatásoknál (is) kiemelt fontosságú a véletlen ingadozások csökkentése mind a beérkezések időpontját, mind a kiszolgálás időtartamát illetően.

Nézzünk néhány gyakran alkalmazott megoldást a beérkezési bizonytalanság és a feldolgozási idő ingadozásainak csökkentésére.

### *Beérkezési bizonytalanság csökkentésének lehetőségei*

- Előjegyzési rendszer alkalmazása

Orvosok, fogorvosok, ügyvédek által gyakran (szinte kizárólagosan) alkalmazott módszer, amelyet azonban óvatosan kell kezelnünk. Önmagában az előjegyzési rendszer nem szünteti meg a beérkezési bizonytalanságot (továbbra is lesznek késve érkezők, akikkel szemben nehéz szankciókat alkalmazni), ez csak mintegy tüneti kezelésként a feldolgozási rendszer által látott beérkezési bizonytalanságot csökkenti, de a mögöttes folyamatot nem érinti. Például, előjegyzés esetén, a páciens átlagosan kevesebbet vár a fogorvosi rendelőben, de lehet, hogy heteket kellett várnia, hogy időpontot kapjon. Ebből adódóan egy jó előjegyzési rendszernek számon kell tartania azokat a pácienseket, akiknek van előjegyzésük, és várnak a kezelés időpontjára, és azokat is, akik arra várnak, hogy időpontot kapjanak.

- A kereslet befolyásolásának eszközei

Ide tipikusan azok az ösztönzők tartoznak, amelyekkel egyenletesebb (kevésbé változó) keresleti igényre próbáljuk rávenni a vevőket. Ilyenek lehetnek az árleszállítások és kedvezmények a csúcsideőn kívül (szállodákban, éttermekben, utazási irodákban).

- Hozammenedzsment

Yield management (vagy revenue management) alkalmazásánál az árkedvezmények mértékét a már lefoglalt kapacitásokhoz kötjük; a módszert itt nem tárgyaljuk, de ezt más magyar nyelvű tankönyvek részletesen bemutatják.

#### *A feldolgozási idő ingadozásai csökkentésének módszerei*

- Konzisztens, sztenderd folyamatok alkalmazása

Minden szolgáltatási környezetben a beérkező igények nagy ingadozásokat mutatnak, így még fontosabb, hogy minden kiszolgáló azonos minta alapján dolgozzon.

- Vevői beavatkozás korlátok közé szorítása

A feldolgozási idő sokszor a vevőtől is függ (például a vevő által vásárolt cikkek felrakása a pénztáros előtti szalagra), így, különösen szűk keresztmetszetek esetén, fontos az ingadozások csökkentése és a vevői beavatkozás korlátok közé szorítása. Például az áruházak önkiszolgáló pénztárainál van egy segítő, bizonyos bankfiókokban már a sorszám húzását is segíti egy munkatárs.

- Minőségi problémák jelzése

A feldolgozási idő nagy fokú ingadozása a folyamatban lévő minőségi problémákra is utalhat, amelyek nyomon követésére a termelésben gyakran szabályozó kártyák és minőségellenőrzési ábrák egyaránt alkalmazhatók.

Végezetül meg kell említenünk a Toyota Termelési Rendszert (TPS), amelynek elterjedésével és elveinek a szolgáltató vállalatokra történő kiterjesztésével a véletlen ingadozások csökkentésének fontossága még elismertebb lett. Taiichi Ohno felismerésének lényege az volt, hogy az autóipart jellemző magas kapacitáskihasználtság esetén csak a kiszámíthatatlanság kiküszöbölésével lehet olyan rendszert létrehozni, amely rövid átfutási idővel és, Little törvényéből adódóan, alacsony készletszinttel dolgozik. Az érkezési bizonytalanság kiküszöbölése (mind a beszállítói oldalon, mind a gyáron belül a „húzási” elv kiterjesztésével) a TPS egyik alappillére. A feldolgozási idő ingadozásait a szabványosított munkafolyamatok, a teljes minőségellenőrzés és az átállási idők csökkentése biztosítják. A Toyota-rendszerben számos, a véletlen ingadozások csökkentését célzó mechanizmus van, amelyek együttesen a vállalat versenyelőnyének szerves részét alkotják.

*Feladat*

Hasonlítsa össze, milyen módszerekkel csökkenti a bizonytalanságot egy tipikus gyorsétterem (például McDonald's) és egy Michelin-csillagos étterem (például a Costes Budapesten).

Vákát oldal

## II. A magyar gyakorlat történelmi áttekintésben

### 1. Közszolgáltatási modellek és közszolgáltatások menedzsmentje Magyarországon

*(Kovács Éva Margit)*

#### 1.1. Bevezetés

Az állam és a közigazgatás szerepe, a közigazgatás és a társadalom kapcsolata számos megközelítésből vizsgálható. Az utóbbi évtizedben a társadalom részéről a tradicionális weberi bürokrácia értékei mellett, mint a jogszerűség, formalizált szabályok és eljárások szerinti működés vagy a pártatlanság, más típusú elvárások is megjelentek a közigazgatás működésével szemben. Ilyen például a közszolgáltatások átláthatóbb, elszámoltathatóbb, sőt hatékonyabb működtetése vagy az állampolgárok szükségleteihez jobban igazodó, „egyéni szabott” közszolgáltatások nyújtása. Frederickson (1996) szerint napjainkban a közszolgáltatás-nyújtással szemben a társadalmi egyenlőség elősegítése mellett a másik két szempont, amelyet a közigazgatásnak szem előtt kell tartania, az egyrészt a gazdaságosság és a hatékonyság, ami a rendelkezésre álló erőforrások, mint idő, pénz, humán erőforrás stb., minél észszerűbb, optimálisabb felhasználását jelenti a kívánt közszolgáltatás nyújtása mellett (azaz egy adott közszolgáltatás megszervezése minél kevesebb ráfordítással és minél kevesebb elvesztegetett erőforrással történjen). Másrészt a közigazgatás működésének megítélésénél kulcskérdés, hogy vajon a nyújtott közszolgáltatás elérte-e a szándékolt célját, azaz milyen mértékben járult hozzá a társadalmi szükségletek kielégítéséhez, mennyire igazodott az egyéni elvárásokhoz. Ez a közszolgáltatások eredményességének kérdése. A közigazgatás és azon belül szűkebben vizsgálva a közszolgáltatás-nyújtás hatékonyságának és eredményességének javítása szorosan kapcsolódik a közszolgáltatási folyamatok észszerűsítéséhez. A közszolgáltatás-nyújtás folyamatai számos megközelítésből vizsgálhatók. Ebben a részben arra összpontosítunk, hogy a közszolgáltatás-nyújtás milyen sajátosságokat mutat attól függően, hogy mely szereplők vesznek részt a szolgáltatásnyújtásban.

Elsőként, ezzel összefüggésben az első fejezet áttekintést ad a lehetséges közszolgáltatási modellekről, összefoglalja a tradicionális, korporatív és társadalmi hálózatokra épülő közszolgáltatási modellek sajátosságait.

A második fejezet abba nyújt betekintést, hogy hogyan történik az egyes közszolgáltatások menedzsmentje Magyarországon. Mely területeken érvényesül, hogy a közigazgatási szervek kizárólagosan nyújtanak bizonyos szolgáltatásokat (direkt szolgáltatásnyújtás), illetve mely szolgáltatási területeken jellemző, hogy a közigazgatási szereplők mellett más



társadalmi szereplők, mint gazdasági társaságok, közösség vagy civil és egyházi szervek is bekapcsolódnak a közszolgáltatás-nyújtás valamely fázisába (indirekt szolgáltatásnyújtás).

A közigazgatás és a közigazgatási vezető szerepe és feladata szükségszerűen átalakul egy olyan szolgáltatási rendszerben, amelyben nem a közigazgatás felelős kizárólagosan a közszolgáltatások szervezéséért, finanszírozásáért és nyújtásáért, hanem például gazdasági társaságok vagy civil szervezetek jelennek meg szolgáltatóként, illetve a társadalom tagjai aktívabban és komplexebb formában bekapcsolódnak a közszolgáltatások tervezésébe, nyújtásába, esetleg finanszírozásába. Ezért a harmadik fejezet a közigazgatási vezető szerepével is foglalkozik az eltérő közszolgáltatási modellekben.

A közszolgáltatás-nyújtás észszerűsítése a folyamatok jobb menedzsmentje révén támogatható. A folyamatmenedzsment lényegében azt célozza, hogy a folyamatok összhangba kerüljenek a szervezet(rendszer) céljaival, azaz a folyamatokat úgy alakítsák ki és hangolják össze, hogy az elérni kívánt célt támogassák, emellett a folyamatok átlátható tervezése és végrehajtása segíti a teljesítmény követését, mérését és az esetleges diszfunkciók feltárását és kiigazítását a közszolgáltatás-nyújtás folyamatában. Menedzserek oktatását és szervezését jelenti, hogy e szakemberek hatékonyan kezeljék a folyamatokat.

## 1.2. Közszolgáltatások<sup>1</sup>

Habár a közigazgatás elsődleges célja – hogy a társadalom tagjai számára olyan (köz)szolgáltatásokat nyújtson, amelyek szükségleteik kielégítését szolgálják, és amelyeket az egyének külön-külön nem tudnának előállítani (LINCOLN 1894) – az utóbbi évszázadban lényegében nem változott, a közszolgáltatások köre és a közszolgáltatás-nyújtás módja az utóbbi évtizedekben jelentős átalakuláson ment keresztül. Egyrészt az újonnan megjelenő gazdasági-társadalmi-politikai-környezeti-technológiai jelenségek a közigazgatás feladatait és a közszolgáltatások körét is átszabták. Például a pénzügyi és gazdasági világválság hatására tömegesen munkanélkülivé vált álláskereső vagy a hiteltörlesztő-részletek megemelkedése miatt otthonukat elvesztő családok támogatása új típusú közpolitikai programok, közszolgáltatások kidolgozását igényelték. De akár a társadalomban végbemenő általános folyamatok, mint például a gyermekszületések csökkenése, az átlagéletkor kitolódása vagy akár az országon belüli vándorlási és nemzetközi migrációs folyamatok intenzitásának növekedése a közszolgáltatásokra is kihatottak. Emellett az állampolgári tudatosság növekedése, a közszolgáltatásokkal szemben növekvő minőségi és hatékonysági elvárások, valamint ezzel szemben a kormányzati erőforrások szűkülése átforgalmazták a közszolgáltatásokról való gondolkodást, és kihatottak a közszolgáltatás-szervezés és -nyújtás gyakorlatára is.

Éppen a fentiek miatt a közszolgáltatások fogalmi meghatározásával, körülírásával foglalkozó irodalom rendkívül szerteágazó és sokszínű. Az egyes tudományterületek eltérő megközelítésből és más-más jellegzetességeit kiemelve törekszenek a közszolgáltatások fogalmi meghatározására (BODA–SCHEIRING 2010; HOFFMAN 2009). A közgazdaságtudományi megközelítés a piaci szolgáltatásoktól való elhatárolásra fókuszál, miszerint a közszolgáltatások (vagy közjavak) abban térnek el leginkább a piaci jellegű szolgáltatásoktól, hogy többségében

<sup>1</sup> A fejezet Az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-4-I-NKE-74 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

tőkeigényes, lassan vagy egyáltalán nem megtérülő befektetések, ezeknek a javaknak a fogyasztásából többségében senkit sem lehet kizárni, és a közjavak fogyasztása nem versengő. Ezért a közszolgáltatások pusztán piaci alapon történő megszervezése nem lehetséges. Emiatt ezek biztosítása elsődlegesen az állam feladata (SAMUELSON 1954). A jogtudomány a közszolgáltatások jogi tartalmát, a közszolgáltatás-nyújtás feltételeinek és kereteinek jogi szabályait vizsgálja. A legfontosabb közszolgáltatások az egyes országok alkotmányában manifesztálódnak alapjogként (DIETZ et al. 2011). A közszolgáltatások körét, formáját és terjedelmét az állam jogi úton szabályozza (HOFFMAN 2009). Például szabályozza a jogosultak körét, a szolgáltatásnyújtás feltételeit, minőségi kritériumait, kijelölheti az illetékes közigazgatási szervet, vagy keretek közé szoríthatja a szolgáltatásnyújtás formáit. A közszolgáltatások értelmezése szociológiai megközelítésben a társadalmi szükségletek kielégítését emeli ki, és fő funkciójának a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését, a társadalmi igazságosság növelését és a társadalmi problémák megoldását tartja (SULLIVAN–THOMPSON 1990). A politikatudomány arra fókuszál, hogy a közszolgáltatások körének és formájának meghatározása a mindenkori politikai szereplők, érdekcsoportok alkujának és döntésének eredménye. Az, hogy éppen az állam mely közszolgáltatásokra költ többet vagy kevesebbet, milyen közpolitikai programok megvalósulását támogatja, tükrözi a hatalmon lévő politikai erők értékrendjét. Az igazgatási és menedzsmentmegközelítés elsősorban a közszolgáltatás-szervezés folyamataira, a vezetési, irányítási és koordinációs mechanizmusokra és a közszolgáltatás-nyújtó szervek működésének optimalizálására összpontosít.

Ebben a tankönyvben a mi értelmezésünk szerint közszolgáltatásoknak tekintjük a társadalom minden tagja vagy egy szűkebb közösség, célcsoport (jogosultak köre) által egyformán igénybe vehető szolgáltatásokat, amelyek igénybevétele nem feltétlenül ingyenes, viszont a szolgáltatásnyújtás elsődleges célja nem a profitszerzés, hanem társadalmi igények kielégítése, a közjóhoz való hozzájárulás és a társadalmi egyenlőtlenségek és problémák csökkentése. Ezek a közszolgáltatások csoportosíthatók a közigazgatás fő funkciója köré, azaz kapcsolódnak a közigazgatás általános igazgatási, védelmi, közrend- és közbiztonsági, gazdasági, környezetvédelmi, lakhatási és helyi közösségi szolgáltatási, egészségügyi, szabadidős, kulturális és vallási igazgatási, oktatási, szociális védelmi funkciójához.

A megváltozott körülményekre reagálva az utóbbi fél évszázadban eltérő kormányzati modellek és közmenedzsment-irányzatok születtek azzal a céllal, hogy jobb választ adjanak a jelenkori társadalmi, gazdasági kihívásokra. Ezek az új irányzatok a közszolgáltatás-nyújtás terén is eltérő megoldásokat képviselnek. A közszolgáltatások szervezése és menedzsmentje nagyban eltérhet attól függően, hogy mely szereplők vesznek részt a közszolgáltatások nyújtásában, hogyan oszlik meg a feladat és felelősség a közigazgatás és a társadalmi, gazdasági szereplők között. A közigazgatási vezetők és szakemberek feladata és szerepe is átalakul attól függően, hogy a közszolgáltatás-nyújtás ellátásáról milyen formában gondoskodik egy szervezet. Ezzel összefüggésben a fejezet célja, hogy a közszolgáltatás-nyújtás eltérő formáiba és modelljeibe nyújtson betekintést. A közszolgáltatási modellek az új közmenedzsment-irányzatokhoz kapcsolódnak, azaz az új közmenedzsment-paradigmához (NPM), amely alapvetően a neoliberális értékeket hangsúlyozza, és a piacot, a versenyhelyzet megteremtését, az állam közvetlen beavatkozásának visszaszorítását helyezi a központba. A másik két irányzat, amelyek lényegében az NPM kudarcaira válaszként születtek, a neoweberi paradigma (NWS), amely alapvetően a tradicionális bürokratikus értékek megújítását hangsúlyozza, és az államot helyezi a középpontba, valamint a harmadik irányzat, a közösségi kormányzás modellje

(NGM), amely a társadalmi és közösségi hálózatok szerepét és a társadalomban rejlő tőke erejét hangsúlyozza. Ezen új irányzatokhoz köthető a tradicionális „házon belüli” közszolgáltatás-nyújtástól való elmozdulás a korporatív, az integrált közigazgatási és a társadalmi bevonáson alapuló közszolgáltatás-nyújtási modellek felé.

### 1.2.1. Tradicionális „házon belüli” típusú közszolgáltatás

A tradicionális közigazgatási felfogás élesen elkülöníti a közigazgatási szervet mint közhatalmat gyakorló és közfeladatot ellátó szervet az „ügyféltől”, aki lehet természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, ők leginkább a közigazgatási eljárás és szolgáltatás passzív résztvevői, a közszolgáltatások „címzettjei”. A tradicionális közigazgatási felfogás szerint a közfeladat ellátására feljogosított szerv hagyományosan csak közigazgatási szerv lehet. A közszolgáltatások nyújtásának felelőssége és privilégiuma is kizárólag a közigazgatási szerveké. Ezek között a hatáskörök és a területi illetékességek egyértelműen lehatároltak. Azaz a közszolgáltatás-nyújtás során az adott közigazgatási szerv a jogszabályi felhatalmazások alapján a saját illetékességi területén saját szervezetén és személyi állományán keresztül ellátja a hatáskörébe tartozó közfeladatokat. Habár az újabb közmenedzsment-felfogások nem kérdőjelezik meg a feladat- és hatáskörök egyértelmű lehatárolását és a közigazgatási szervek és a kormányzat elsődleges felelősségét a társadalom felé a közszolgáltatás-nyújtás terén, viszont lényeges eltérés, hogy a tradicionális közigazgatási felfogással szemben itt az állami szervek mellett már megjelenik a piaci szereplőknek, nonprofit szervezeteknek, egyéneknek a szélesebb körű bevonása a közfeladat-ellátások szervezésébe és nyújtásába.

### 1.2.2. Korporatív közszolgáltatási modell: a közszolgáltatások piaci alapon történő megszervezése

A jelenlegi közigazgatási kutatásokat vizsgálva az egyik fő vonulat, amely szakít az „in house”, „közigazgatáson belüli” (SAVAS 1974) típusú közszolgáltatás-szervezéssel, a piaci szereplők bevonását és piaci mechanizmusok alkalmazását előnyben részesítő korporatív közszolgáltatási modell. A közszolgáltatások „piacosítása” irányába való elmozdulás – különösen idetartozik a közszolgáltatások nyújtására vonatkozó szerződéskötés (contracting out), a szolgáltatás nyújtásának kiszervezése (outsourcing) – a hatékonyság előmozdítását, a közigazgatási célok és az állampolgári igények jobb összehangolását, valamint a helyi gazdaság fejlődésének előmozdítását célozzák. A közszolgáltatások piaci alapon történő megszervezését leginkább a „közösségi választások elmélete” (public choice theory) támogatta. Ez az elmélet azt sugallja, hogy az állami monopóliumok a közszolgáltatás-nyújtás terén a túlkínálathoz, alacsony hatékonyságú és gazdaságtalan szolgáltatásnyújtáshoz vezetnek, ahol általában a szolgáltatás színvonala is alacsony, mert a monopolhelyzetben lévő közszolgáltató visszaél egyeduralmi helyzetével, és nincs újíásra ösztönözve a piacon (BOYNE 1998). Ezzel szemben, ha a szolgáltatás nyújtását több szereplőnek szervezik ki, akkor a versenypiac nyomására a szolgáltatók ösztönözve vannak, hogy hatékonyabban, jobb teljesítménnyel nyújtsák a szolgáltatást (SAVAS 1974). Emellett a közszolgáltatások liberalizációja az állampolgárok számára

is nagyobb választási lehetőséget biztosít a közszolgáltatások terén (HEFETZ–WARNER 2012). A korporatív közszolgáltatási modell elsődleges értékékként a hatékonyság és gazdaságosság növelését tekinti. Ezek gyakorlati érvényesítése érdekében olyan egyértelmű sztenderdek, számszerűsíthető elvárások meghatározását (teljesítményindikátorok) és mérési módszerek kidolgozását tartják szükségesnek, amelyek biztosítják egyrészt a szolgáltató szervezet teljesítményének és általában a közszolgáltatás-nyújtás a gazdaságosságának és hatékonyságának a mérését. Ami az állami szerepvállalás mértékét és a hatáskörök megosztását illeti, a korporatív közszolgáltatási modell a közigazgatási szervek feladatainak visszaszorítását tartja ideálisnak. Az állami, legtöbbször monopol szolgáltató helyett többszereplős piaci szolgáltatószektor kiépítését szorgalmazza (HAJNAL 2004; KETTL 2000; HOOD 1991). A piaci szereplők tehát elsődlegesen a szolgáltatások nyújtása szintjén kapcsolódnak be a közfeladat-ellátásba. Ennek formája lehet az úgynevezett utalványrendszer bevezetése, amikor az állam vagy a közigazgatás piaci szereplőkkel kötött szolgáltatási szerződéssel vagy államilag finanszírozott utalványok kibocsátásával biztosítja közvetve a közszolgáltatás ellátását a piaci vállalatokon keresztül. Másik formája lehet a korábban állami tulajdonban álló közszolgáltató intézmények üzemeltetésének átadása vagy privatizálása a civil szféra szereplőinek. A piacosság mérsékeltebb formája, amikor a közigazgatási szerv szerződés keretében egy vagy több céget bíz meg a feladat nyújtásával (SAVAS 1987). Tehát alapvetően az együttműködés piaci mechanizmusokon keresztül zajlik. Az állami jelenlét viszont a fenti esetekben sem szűnik meg. A szolgáltatásellátás költségeit gyakran továbbra is teljesen vagy részben az állam állja, a szolgáltatás biztosításáért az állam a felelős, illetve a kiszervezés esetén a közigazgatás felelőssége különösen kiterjed a szolgáltatási feltételek meghatározására, a szolgáltatások felügyeletére, ellenőrzésére (LAVERY 1999). Bár a korporatív közszolgáltatási megoldások népszerűsége és alkalmazásának kiterjedtsége Európában és különösen hazánkban csökken, jelenléte egyes szolgáltatási területeken (például közutak, autópályák építése és üzemeltetése, hulladékgazdálkodás) ma is domináns.

### 1.2.3. Az államközpontú integrált közszolgáltatási modell

Az államközpontú integrált közszolgáltatási modell, amely a neoweberi paradigma és az összkormányzás (whole of governance vagy joined-up government) értékeire épül, elsősorban a közigazgatási szervek közti koordináció erősítésére helyezi a hangsúlyt. Ennek a közszolgáltatási formának a kulcsmotívumai az állam szerepének „felélesztése” (EDWARDS et al. 2012, 38.), a közigazgatáson belüli integráció, az ágazatokon és közigazgatási szervezeteken átívelő tervezés és közszolgáltatás-nyújtás, a departmentalizmus és a csőlátás felszámolása (CHRISTENSEN–LAEGREID 2012, 10.).

Az „összkormányzati” típusú közigazgatási reformoknál megfigyelhető, hogy az integrált közszolgáltatás előmozdítása két irányban történhet. A *vertikális irány* a központi kormányzati szereplők jogkörének megerősítését, kiterjesztését jelenti. Ez a közszolgáltatás-nyújtás terén jelentheti az egyes közfeladatok ellátásának centralizálását, helyi szintről központi felügyelet alá helyezését, az erősebb központi kontroll kiterjesztését, a szigorúbb ellenőrzést és elszámoltatást, a pénzügyi önállóság szűkítését, a kvázi autonóm szervezetek önállóságának csökkentését. Magyarországon ez a tendencia figyelhető meg a korábban helyi önkormány-

zati hatáskörbe tartozó egyes közszolgáltatásokkal – például iskolák működtetésével vagy hulladékgazdálkodással kapcsolatos feladatok ellátásával – kapcsolatban.

A *horizontális irány* a szolgáltatások szervezése és nyújtása terén a közigazgatási szervek közötti koordináció erősítésére, az integrált szolgáltatási pontok vagy közös szolgáltatásszervezés elterjesztésére utal. A vertikális integrációval szemben itt alapvetően a közigazgatási hierarchia azonos szintjén lévő szereplők közötti együttműködés erősítéséről van szó. Ennek gyakori megvalósulási formái lehetnek az egyablakos ügyfélszolgálati pontok vagy a helyi önkormányzatok közötti közszolgáltatási együttműködések különböző formái, például társulás létrehozása vagy közszolgáltatási szerződés kötése a szomszédos önkormányzatok között. Ebben a modellben a közszolgáltatás nyújtói továbbra is meghatározóan az állami szervek, elsődleges értékként a jogszerűsége van a hangsúly, de prioritásként megjelenik a polgár- és ügyfélbarát közigazgatás kialakítása, amelynek megteremtésének egyik eszköze az integráltabban szerveződő, erős központi irányítás és ellenőrzés alatt működő közigazgatás (HALLIGAN 2007). A társadalmi bevonás kiszélesítésének lehetőségét elsősorban a képviselői demokrácia mellett a közvetlen részvételi demokrácia eszközeivel tartják megvalósíthatónak (konzultáció, civilek bevonása a döntéshozásba) (POLLITT–BOUCKAERT 2004).

#### 1.2.4. A társadalmi hálózatokra épülő közszolgáltatás-szervezés

A hálózati együttműködésen alapuló közszolgáltatás szervezésének harmadik modellje a közösségi központú integrált kormányzás paradigmáján alapszik (new public governance). Ennek kulcsmotívuma az állampolgárok és a társadalmi szervezetek, közösségek szélesebb és aktívabb bevonása a közfeladat-ellátásba, és kapacitásaiak hasznosítása a közösségi szolgáltatások terén. A társadalmi hálózatokra épülő közszolgáltatás-szervezés a „governance” elméletből indul ki, amelynek főbb alapvetéseit Stoker az alábbi öt jellemzőben foglalta össze (STOCKER 1998):

1. A „governance” kormányzati modell olyan intézmények és szereplők összetett csoportját integrálja, amelyek a kormányzatból, közigazgatásból, de azon túlmutatóan a kormányzaton kívülről is érkeznek.
2. A „governance” kormányzati modell azon a felismerésen alapul, hogy nem húzhatók éles szervezeti és ágazati határok a komplex társadalmi és gazdasági problémák kezelésekor, sokkal inkább a közös cselekvésre, közös felelősségvállalásra van szükség.
3. A kormányzati szereplők felismerik, hogy a társadalmi probléma vagy közügy érintett szereplői és intézményei kölcsönösen függenek egymástól, és elismerik a kollektív cselekvés szükségességét.
4. A kormányzás az érintett szereplők autonóm módon működő és széles körű függetlenséggel rendelkező hálózatáról szól.<sup>2</sup>
5. A „governance” kormányzati modellben benne rejlik a lehetőség és a képesség, hogy a tradicionális közhatalmi eszközökön kívül, mint az előírás, kötelezés, szankcionálás, olyan eszközökkel irányítson, amelyek nem az államhatalmon és a kikényszerítés

<sup>2</sup> Ez az előfeltétel, álláspontom szerint, viszont a gyakorlatban működő hálózatok esetén gyakran megkérdőjelezhető. A közszolgáltatási hálózatok szereplőinek cselekvési lehetőségének és mozgásterének (legyen szó akár közigazgatási szervekről vagy civil szervekről) bizonyos mértékig jogszabályok adnak keretet, és a közszolgáltatások nyújtásának feltételei és módja gyakran államilag szabályozott. Így teljes fokú önállóságról nem lehet beszélni.

lehetőségén nyugszanak, hanem sokkal inkább a konszenzuson, partnerségi megállapodáson, az önkéntességen vagy önszabályozáson.

A társadalmi szereplők bevonása a közszolgáltatás-nyújtás különböző szintjein történhet. Beszélhetünk *közös döntéshozatalról* (co-planning), amikor az állampolgárok aktív szerepet töltenek be a közpolitika kialakításában (BORGHI–BERKEL 2007), beleszólhatnak például, hogy a vezetés melyik területek támogatására fordítson nagyobb erőforrásokat. Ennek egyik megvalósulási formája, ha a helyi önkormányzat bevonja a lakosokat a településfejlesztési koncepció kialakításába, közszolgáltató intézmények működtetésével, létesítésével kapcsolatos kérdésekbe.

A társadalmi együttműködés másik szintje a *közszolgáltatások közös tervezése* (co-design). Ez azt jelenti, hogy az érintettek beleszólhatnak a közszolgáltatás módjába, formájába, és egyénre szabottan vehetnek igénybe közszolgáltatásokat. Például a szociális gondozásra szorulóknak dönthetnek arról, hogy a szociális ellátásra fordítható keretből egy állami, magán, illetve egyházi gondozó intézmény vagy egy családtag, hozzátartozó szolgáltatásait veszik igénybe az államilag támogatott szociális ellátás keretében.

A társadalmi bevonás harmadik szintje a *közös finanszírozás*, amikor a helyi lakosok vagy egy meghatározott közösség tagjai részben vagy teljesen finanszírozzák a közszolgáltatást. Ilyen például, amikor a lakosok pénzügyi hozzájárulásával épül egy új út, vagy történik a csatornázás egy településen. A közös finanszírozás egyrészt lehetővé teszi a közigazgatási szerv számára, hogy növelje szolgáltatási kapacitását az állampolgárok forrásainak bevonásával, másrészt viszont arra is készíti, hogy a közigazgatási szerv az állampolgárok igényeit valóban figyelembe vegye, és növelje a közszolgáltatás-nyújtás átláthatóságát. A társadalmi szereplők – nonprofit és egyházi szervek – egyre több területen jelennek meg mint a közszolgáltatás közvetlen nyújtói is, különösen az oktatás és a szociális ellátás területén (BOVAIRD 2006). Ezek a társadalmi szervek az állami szolgáltatás helyettesítőiként vagy alternatíváiként jelenhetnek meg a közszolgáltatás-nyújtás piacán.

A társadalmi bevonás másik szintje a *közszolgáltatás-nyújtás közös értékelése*, amikor kvázi az állampolgárok a szolgáltatás nyújtójának „minőségellenőrei”, és lehetőségük van értékelni, visszajelzést adni a közszolgáltatás színvonaláról vagy a szolgáltató teljesítményéről. Ennek formája lehet ügyfél-elégedettségi felmérés kitöltése vagy olyan fórum biztosítása, ahol az állampolgárok jelezhetik panaszait vagy igényeiket akár szóban, akár írásban.

A közösség bevonására épülő közszolgáltatási modellben a közigazgatási szervek szerepe átalakul. A közigazgatási szerv legfőbb feladata a „mediáció” a konfliktusos érdekeket képviselő közösségi csoportok között, a lakosság és civil szervezetek aktív bevonása, a mozgósítás csatornáinak kiépítése és működtetése, a párbeszéd, a kommunikáció ösztönzése, a közös tudásbázis létrehozása, a közszolgáltatási hálózat koordinálása, a szervezetek és szektorok között átnyúló együttműködések építése, irányítása, a kiterjedt belső és külső kapcsolatrendszer összehangolása, a konszenzus létrehozásának elősegítése (KLIJN–KOPPENJAN–TERMEER 1995). A szélesebb körű együttműködés során különböző érdekek, akár egymással szemben álló, konfliktusos értékek kerülhetnek napirendre, és ezek összehangolása, egyeztetése révén szélesebb körű közigazgatási-társadalmi csoportok érdekeit reprezentáló kormányzati döntések és cselekvések születnek (The Commission on Global Governance 1995).

Az alábbiakban a fentebb bemutatott közszolgáltatási modellek legfontosabb vonásait egységes elemzési szempontok mentén táblázatban is összefoglaljuk.

1. táblázat  
A meghatározó közszolgáltatási modellek jellemzőinek összefoglalása

<i>Modell Elemzési szempontok</i>	<i>Tradicionális</i>	<i>Korporatív közszolgáltatási modell (NPM típusú)</i>	<i>Államközponti integrált közszolgáltatási modell (NWS típusú)</i>	<i>Társadalmi hálózatokra épülő közszolgáltatás-szervezés (NPG típusú)</i>
<i>Elsődleges értékek</i>	Hierarchia, a hatáskörök és illetékességi területek szigorú elválasztása. A közszolgáltatás a közfeladat-ellátás kizárólagos címzettje.	Állami monopólium helyett sokszereplős, piaci alapú közszolgáltatás-szervezés. Gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség.	Integrált, átlátható, elszámoltatható, ügyfélközpontú közszolgáltatás-szervezés.	A társadalmi tőkére és hálózatokra épülő közösségi közszolgáltatás.
<i>Az társadalmi szereplők szerepe</i>	Az „ügyfél” a közszolgáltatás passzív kedvezményezettje.	Az állampolgár „vevő”, aki választ, fizet és értékkel. A szolgáltatás nyújtója profitorientált gazdasági társaság.	Az „ügyfél”, aki a demokrácia eszközeivel elszámoltathatja a szolgáltató közszolgáltatást.	A közszolgáltatás-nyújtás integrált, aktív szereplője.
<i>A közigazgatási szervek elsődleges szerepe</i>	Közszolgáltatás közvetlen nyújtója.	Közszolgáltatás-nyújtás kiszervezése és olykor finanszírozása, a közszolgáltatási szten-derkek meghatározása, ellenőrzése.	Közigazgatáson belüli összehangolt közszolgáltatás-nyújtás, erősebb koordináció.	Koordináció, mediáció a társadalmi szereplők között, a közszolgáltatási hálózatok működtetése.
<i>Társadalmi szereplők bevonásának szerepe a közszolgáltatás folyamatában</i>	Passzív. A közszolgáltatás-nyújtás eredményének foga- dója.	Közszolgáltatási infrastruktúra kivitelezése, finanszírozása, működtetése, közszolgáltatások nyújtása. Vevői oldalon a közszolgáltatás minőségének értékelése.	Közigazgatási szolgáltató ellenőrzése, elszámoltatása.	Közös döntéshozatal, közös ter-vezés, közös finanszírozás, közös szolgáltatásnyújtás, közös érté- kelés.
<i>Közszolgáltató for- mája</i>	Közigazgatási szerv	Gazdasági társaság, magánvállalkozás vagy ügynökség típusú szerv.	Integrált közszolgáltatási pontok, közös szolgáltatás- nyújtás.	Közgazgatási szerv irányításával működő szolgáltatási hálózat és/vagy nonprofit és egyházi szervezetek.
<i>Koordináció jellem- ző formája</i>	Hierarchikus koordináció (ellenőrzés, felügyelet). Hori- zontális koordináció nem jel- lemző („egy település – egy szolgáltató elv”).	Piaci típusú, jellemzően szerződéses.	Közigazgatáson belüli (inter governmental) horizontális és vertikális koordináció.	Hálózati sokszereplős koordiná- ció, amely jellemzően önkéntes együttműködésen alapszik.

Forrás: a szerző szerkesztése

### 1.3. A helyi közzolgáltatás-nyújtás menedzsmentje Magyarországon<sup>3</sup>

Habár a közzolgáltatások nyújtása terén csak ritkán vagy egyáltalán nem találkozunk olyan konkrét gyakorlattal, amely minden településen egyaránt alkalmazható lenne, mégis megfigyelhetünk olyan jellemző mintázatokat, modelleket az egyes közzolgáltatások terén, amelyek hasonló adottságú településeknél, hasonló erőforrásokkal rendelkező szervezeteknél jellemzőek.

#### 1.3.1. Az együttműködésen alapuló közzolgáltatás-szervezés jogi és társadalmi keretei Magyarországon

A közzolgáltatás-nyújtás formáját, vagyis azt, hogy a központi kormányzat vagy éppen a helyi önkormányzat milyen módon, mely szereplők bevonásával, milyen struktúrában és folyamatokon keresztül gondoskodik bizonyos szolgáltatások nyújtásáról, jelentős mértékben meghatározzák a szélesebb értelemben vett közigazgatási rendszer sajátosságai, vagyis a közigazgatási szervezetrendszer politikai-adminisztratív-jogi-társadalmi környezete (KUTI 1998). A politikai-adminisztratív környezetet meghatározza az adott állam államhatalmi berendezkedése, a feladatok és hatáskörök megosztása a hatalmi ágak között és a különböző közigazgatási szintek között, az igazgatási kultúra, a politikai szereplők és közigazgatási szakemberek közötti kapcsolat és azoknak a csatornáknak és szereplőknek a sokfélesége, akik aktívan bekapcsolódnak a közigazgatás működésébe, akár a közpolitikai programok tervezése, a döntéshozatal vagy a végrehajtás szintjén.

Mindemellett a közzolgáltatás-nyújtás szabályai gyakran jogszabály által körülhatároltak. Ezek a szabályozási keretek eltérőek a leszabályozottság mértékét tekintve. Egyes esetekben a jogalkotó nagy mozgásteret enged a közigazgatási szervnek a szolgáltatási forma megválasztásában, más területeken részletekbe menően leszabályozhatja a szolgáltatásnyújtás formáját, sztenderdjeit, a jogosultak körét stb. Vizsgálatunk szempontjából kulcsfontosságú, hogy mely szereplők vehetnek részt a közzolgáltatás-nyújtásban, kik lehetnek közzolgáltatók Magyarországon. A helyi közzolgáltatás-szervezésbe bevonható szereplők körét vizsgálva megállapítható, hogy a magyarországi szabályozási keretrendszer lehetőséget ad – és bizonyos fokú szabadságot is – a települési önkormányzatok számára, hogy szabadon megválaszthassák, az egyes közzolgáltatásokat milyen formában látják el, nevezetesen:

- önállóan, direkt módon, saját szervezeteiken keresztül, „házon belüli” szolgáltatásnyújtás keretében;
- más helyi önkormányzattal együttműködve, a közfeladatot kiszervezve, társulás vagy mikrotársulás keretében közösen ellátva;
- a közzolgáltatás-nyújtást a gazdasági társaságon keresztül oldják meg, azt kiszervezik magánszereplőknek;

<sup>3</sup> A fejezet az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-4-I-NKE-74 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.



- nonprofit vagy egyházi szervezetek bevonásával, azokkal együttműködve közösen vagy a feladatot átadva biztosítják az adott közszolgáltatást a település lakói számára.

Viszont a jogi keretek mellett a társadalmi-gazdasági jellemzők is meghatározók a potenciális közszolgáltatók azonosításánál. Magyarország helyzete számos szempontból sajátos a nyugat-európai és angolszász országokhoz képest, ahonnan az előző fejezetben bemutatott közmenedzsment-irányzatok jellemzően kiindultak, és ahol népszerűvé váltak.

Egyrésztől ugyanis a helyi közszolgáltatások többségét biztosító helyi önkormányzati rendszer jelenlegi formájában csupán közel három évtizedes múltra tekint vissza. Másrésztől a közigazgatáson kívüli szereplők bevonására épülő hálózati típusú közszolgáltatás-szervezés térnyerését kétségteljesen, hogy a rendszerváltás utáni időszakban nem volt olyan stabil gazdasági, illetve civil réteg, amelyre építeni lehetett volna. Annak egyik oka, hogy a mai napig nincsen egy erős és stabilan működő civil/nonprofit szektor Magyarországon, a szocializmus időszakára vezethető vissza. Akkor az állami ellenőrzés alatt működő egyesületek egy részét habár megtűrte a rendszer, illetve a „rendszer támaszaként mesterségesen létrehozott társadalmi szervezetek” (KUTI 1998, 28.) is működtek, a „gyanús” civil kezdeményezéseket megsemmisítették, és a párttól független társadalmi szervezetek működését gyakorlatilag ellehetetlenítették (KUTI 1998, 28.). Bár a politikai rendszerváltást megelőzően már a hetvenes és nyolcvanas években a politikai feltételek lehetővé tették a társadalmi-civil szervezetek építkezését, a hazai nonprofit szektor fejlődését nehezítette a „polgári és a civil hagyományok hiánya” (SZABÓ 2009, 159). Már a politikai rendszerváltás előtt is a kormányzó hatalom kénytelen volt belátni, hogy az államszocialista rendszer „ígéretei” túlzók voltak, és a jóléti szolgáltatások teljes körű biztosítását nem tudja megoldani önmagában az állami intézményrendszer (D. LŐRINCZ 2002; KUTI 1998, 30.). Ennek köszönhetően egyre több területen engedtek teret a civil szerveződéseknek, nonprofit szervezeteknek a különböző közszolgáltatások nyújtása terén, ugyanis ez egy alternatív forrást jelentett a nehézségekkel küzdő állami ellátó rendszereknek. Viszont az ilyen történelmi előzmények mellett három évtized alatt építkező hazai nonprofit szektor fejlődését még kulturális sajátosságok is nehezítették. A poszt-szocialista közép-kelet-európai államokban, így Magyarországon is sajátos kulturális jellemző a paternalizmus, azaz hogy az állampolgárok a legtöbb társadalmi, sőt egyéni probléma megoldását a „gondoskodó államtól” és a közigazgatás intézményeitől várják (KOVÁCS–HAJNAL 2016; SZABÓ 2009). Emellett a mai napig érezhető egyfajta bizalmatlanság, gyanakvás mindenfajta lakossági kezdeményezés iránt. Nem sikerült világosan meghatározni, mi is a civil szektor és a nonprofit szervezetek szerepe az államban és a társadalomban (NIZÁK 2010).

A magánszektor, azaz a gazdasági társaságok köre, akik a szolgáltatáskiszervezés keretében potenciális közszolgáltatóként jelenhetnek meg, hasonlóan gyenge és szűk volt a rendszerváltást megelőző években. A Tárki (ÁRVAY–VÉRTES 1994) kimutatása szerint a nyolcvanas években a magántulajdonban lévő gazdaság mindösszesen 10%-kal járult hozzá a hazai GDP-hez. Viszont a magánszektor, a nonprofit szektorral ellentétben, gyors fejlődésnek indult a rendszerváltást követően. 1993-ban a hazai GDP-hez való hozzájárulása a belföldi és külföldi tulajdonú gazdasági szereplőknek 58%-ra emelkedett (ÁRVAY–VÉRTES 1994, 219.), 2008-ra pedig a magánszektor hozzájárulása már 80%-ra nőtt (MIHÁLYI 2010). Viszont a magánszektor gyors fejlődése ellenére a rendszerváltást követő néhány évtized

alatt csak kezdetlegesen tudott kialakulni az állami szervek és a magánszektor szereplői közötti olyan együttműködés kultúrája és gyakorlata, amely mindkét fél számára kölcsönösen előnyös. Az állami és magánszektor együttműködésének anomáliáira az Állami Számvevőszék is többször rámutatott jelentéseiben (BÁGER 2007; ÁSZ 2009; ÁSZ 2010). Az utóbbi két évtizedben a magánszektor közreműködésével megvalósult beruházások negatív tapasztalatai kétségtelenül kihatnak és befolyásolják az önkormányzati és állami döntéshozókat, amikor a közszolgáltatás kiszervezése vagy közös beruházás megvalósítása kerül napirendre, mint a közszolgáltatás-szervezés egyik alternatívája.

### 1.3.2. A helyi közszolgáltatások köre és a helyi szolgáltatásnyújtás gyakorlatának vizsgálata

A fejezetben a vizsgálni kívánt közszolgáltatások azonosításához és lehatárolásához az Eurostat által alkalmazott osztályozási kategóriákat vesszük alapul. Ezek az osztályok a közigazgatás fő funkcióit írják le, amelyek köré csoportosíthatók a Magyarországon nyújtott helyi közszolgáltatások is. Ezek a kategóriák az alábbiak: általános igazgatási, védelmi, közrend- és közbiztonsági, gazdasági, környezetvédelmi, lakhatási és helyi közösségi szolgáltatási, egészségügyi, szabadidős, kulturális és vallási igazgatási, oktatási, szociális védelmi funkciójához kapcsolódó közszolgáltatások (Eurostat 1999). Emellett a magyarországi helyi közszolgáltatások körének vizsgálatához a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Möt.) nevesített önkormányzati közszolgáltatások szabályozási kereteit is vizsgáltuk.

A helyi közszolgáltatások jellemzőinek vizsgálatán keresztül arra keressük a választ, hogy mennyire tetten érhetők, illetve dominálnak az első fejezetben azonosított közszolgáltatás-nyújtási modellek, nevezetesen a tradicionális, korporatív közszolgáltatási modell (NPM típusú), államközpontú integrált közszolgáltatási modell (NWS típusú), társadalmi hálózatokra épülő közszolgáltatás-szervezés (NPG típusú) az egyes közszolgáltatások terén Magyarországon.

#### *Általános igazgatási szolgáltatások*

Az általános közszolgáltatások a helyi önkormányzatok végrehajtással és jogalkotással (döntések előkészítése) összefüggő feladatait jelentik. A települési önkormányzatok tekintetében alapvetően az önkormányzat polgármesteri hivatalához tartoznak ezek az általános önkormányzati igazgatási feladatok, mint a testületi ülések előkészítése, a bizottságok működésével kapcsolatos hivatali feladatok, az önkormányzat működésével kapcsolatos egyéb feladatok (például közérdekű adatok közzététele, gazdálkodási, személyügyi feladatok). Az általános hatósági feladatok kapcsán támogatják a polgármestert és a jegyzőt a hatáskörükbe tartozó államigazgatási feladatok ellátásában. 2012 óta az újonnan elfogadott önkormányzati törvény értelmében (Möt.) a 2000 fő alatti lakosságszámú települések önkormányzatainak együttműködési kötelezettsége van ezen a területen. A szomszédos település(ek) önkormányzataival úgynevezett *közös önkormányzati hivatalt* hoznak létre és tartanak fenn az általános közszolgáltatási feladatok ellátására. Bár a közös önkormány-

zati hivatal mint struktúra a jelenlegi formájában 2012-től létezik, az önkormányzat működésével és államigazgatási hatósági feladatok ellátásával összefüggő, kötelező – települések közötti – együttműködés nem előzmények nélküli. A korábbi önkormányzati szabályozás (a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény) szintén elrendelte a körjegyzőségek kötelező létrehozását az 1000-nél kevesebb lakosú községek önkormányzatainak. A településen átnyúló, közös igazgatási egységek létrehozása mögött az a racionalitás áll, hogy a legkisebb települések önkormányzatai jellemzően nem képesek önálló hivatali apparátust fenntartani, vagy az önálló hivatal működtetése irreális gazdasági terhet jelenthet az önkormányzat számára. A 2017-es adatok alapján Magyarországon 738 közös hivatal működik, és 2633 települési önkormányzat – a 3178 település és 23 kerületi önkormányzat 82,2%-a – tagja valamely közös önkormányzati hivatalnak.

A helyi szinten általános közszolgáltatásokat nyújtó másik szolgáltató a *települési ügysegédi rendszer*, amely a járási hivatalok „mobil” kihelyezett ügyintézői rendszere. A települési ügysegédek az állampolgárok lakóhelyén vagy ahhoz közel nyújtanak a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekben segítséget, illetve információt egyéb államigazgatási ügyek intézéséhez. A települési ügysegédi rendszer létrehozását indokolta, hogy az államigazgatási feladatok nagy része a jegyzőktől és a polgármesterektől 2013. január 1-jétől a járási hivatalokhoz került. Ezeknek a közigazgatási ügyeknek a tekintetében megnőtt a távolság az állampolgár és a közigazgatás között. Az ügysegédi rendszer felállításának célja, hogy kompenzálja azt a terhet, amely több idő- és utazásráfordítással járna a járás székhelyén kívül élő állampolgárok számára.

A járási hivatal kétféleképpen biztosítja székhelyén kívül az ügyfélszolgálatot. Önálló szervezeti egységként megjelenő kirendeltséget működtet azokon a településeken, ahol a lakosságszám és az elintézendő ügyek száma vagy a járás székhelyétől lévő távolság indokolja. Kisebb településeken pedig heti 1-2 alkalommal tartanak ügyfélfogadást a polgármesteri hivatal helyiségében (ZÖLD-NAGY – VIRÁG 2013).

A közszolgáltatási formák jellemzőire fókuszálva mind az önkormányzati (közös) hivatal, mind a települési ügysegédi rendszer alapvetően bürokratikusán működő szervezet, ahol elsődleges érték a szabályoknak megfelelő, törvényes, jogszerű működés (tradicionális). A közszolgáltatás nyújtói tehát mindkét esetben tradicionálisan a közigazgatási szervek, a társadalom szereplői alapvetően a közszolgáltatások passzív igénybe vevői. A közös szolgáltatási pontok révén megjelenik a közigazgatáson belüli (inter-governmental) koordináció erősítése, ami alapvetően hierarchikus/bürokratikus, törvény által elrendelt együttműködésen keresztül történik (NWS). A koordinált szolgáltatásszervezés részben a gazdaságosabb működést, részben az ügyintézés észszerűbb megszervezését célozza. A települési ügysegédi rendszer az „ügyfélbarát” szolgáltatási megoldásnak is tekinthető (NWS), ugyanis az adminisztratív terhek, mint például a fizikai távolság csökkentését, így a lakóhelyhez közeli szolgáltatást célozza.

### *A közrend- és közbiztonság-védelmi szolgáltatás*

A települési közbiztonság biztosítása mint helyi közszolgáltatás alapvetően a rendészeti szervek és a helyi önkormányzat együttműködésével történik. A helyi önkormányzat pénzügyi és tárgyi eszközök biztosításával járulhat hozzá a közbiztonsági szolgáltatáshoz

(például térfigyelőkamera-rendszer telepítése révén), de a közbiztonsági szolgáltatás nyújtására külön szervezetet (közterület-felügyeletet) is létrehozhat. Viszont a közigazgatási szervek szolgáltatásnyújtásán túl az önkormányzatok támogathatnak civil szervezeteket is, akik közbiztonság védelmével kapcsolatos feladatokat látnak el. Ilyen lehet például a helyi bűnmegelőzési programok, felvilágosító előadások szervezése.

A helyi védelmi feladatok ellátása és védelmi szolgáltatás nyújtása – azaz a honvédelem, katasztrófavédelem (polgári védelem, a tűzvédelem és az iparbiztonság) – szintén a többszintű, ágazatokon átívelő közigazgatási szervek közötti szoros együttműködés keretében, koordinált formában történik. A helyi védelem megszervezésében és nyújtásában részt vevő kulcsszereplők az önkormányzatok, akik biztosítják az állampolgárok tájékoztatását, mozgósítják a lakosságot védelmi feladatok ellátására, illetve együttműködnek más települések polgármestereivel, a megyei önkormányzatokkal, illetve a védekezésbe bevont más államigazgatási szervezetekkel (katasztrófavédelmi igazgatóságok, honvédség) a védelmi feladatok végrehajtásában. A közigazgatási szervek közötti együttműködés formája, a koordinációs struktúrák (például helyi védelmi bizottságok), az együttműködésre vonatkozó eljárási szabályok jogszabályokban részletesen rögzítettek (NWS – bürokratikus/hierarchikus koordináció). A tűzvédelmi feladatok ellátása alapvetően a hivatásos, centralizáltan működő államigazgatási szervek feladata, de helyi szinten működhetnek tűzoltó egyesületek vagy önkormányzati tűzoltóságok mint a települési önkormányzat vagy az önkormányzati társulás által önállóan alapított köztisztviselők.

A közrend- és közbiztonság-védelmi szolgáltatás és a védelmi igazgatási feladatok terén – a jogszerű végrehajtás, az erősen hierarchikus rendben működő szervezet és a jogszabályok által pontosan előírt feladatellátás követése mellett – már megjelenik a széles, szervezeteken és közigazgatási szinteken átívelő közigazgatási együttműködés (NWS), valamint társadalmi szereplők és a lakosság bevonása a közszolgáltatás-nyújtásba (NPG). A közigazgatási szervek elsődleges szerepe kettős: egyrészt a speciális védelmi feladatok közvetlen nyújtói (tradicionális), másrészt a közszolgáltatási hálózat szervezői és az együttműködés koordinálói (NPG). A társadalmi szereplők – egyesületek, állampolgárok – nemcsak a védelmi szolgáltatások kedvezményezettjei, hanem például a polgárvédelmi szolgálat vagy egyéb egyesületeken keresztül a szolgáltatások nyújtásában aktívan részt vevők (NPG).

### *A helyi gazdasági jellegű közszolgáltatások*

A helyi gazdasági jellegű közszolgáltatások köre rendkívül szerteágazó és sok területre kiterjed. Idesorolhatók egyrészt azok a tradicionális közigazgatási, hatósági engedélyezési szolgáltatások, amelyek a kereskedelmi, ipari, idegenforgalmi szolgáltatások nyújtásával összefüggő gazdasági tevékenységek folytatásához szükségesek. Ezeket a helyi engedélyezési feladatokat a közigazgatási hatóság végzi – jegyző –, és az engedélyezési eljárás jogszabályok alapján történik. Emellett a helyi önkormányzat képviselő-testületi önkormányzati rendeletben is megállapíthat az egyes helyi gazdasági tevékenységekkel összefüggő szabályokat. Viszont a tradicionális szabályozási és engedélyezési szolgáltatásokon túl egyre elterjedtebbek az olyan helyi gazdasági közszolgáltatások, amelyek a közigazgatási hatóság

és ügyfél közti relációra épülő közszolgáltatás-nyújtáson túl a társadalmi szereplők – helyi gazdasági társaságok, nonprofit szervezetek, lakosok – aktív bevonására épül.

Ennek egyik példája a foglalkoztatáspolitikai területén a megyei önkormányzatok által koordinált pályázati forrásból finanszírozott foglalkoztatási paktumok (NPG). E speciális foglalkozáspolitikai program célja, hogy a helyi munkaerőigénynek megfelelő munkavállalókat képezzen. A helyi önkormányzatok által szervezett és finanszírozott képzéseken – szakképzés, betanított munkások képzése – a helyi álláskeresőkhöz vehetnek részt. A munkaerő-szükséglet meghatározásába és a képzési programok tervezésébe a megyei önkormányzatok aktívan bevonják a települési önkormányzatokat, a helyi vállalkozásokat, a gazdasági szereplők érdekképviselői szerveit, mint például a Kereskedelmi és Iparkamara országos és területi szervét, a Nemzeti Iparkamarát. A képzések nyújtását helyi szakképzési centrumok, nonprofit képzési szervezetek, maguk a leendő munkaadó vállalkozások vagy állami oktatási intézmények végezhetik. A hátrányos helyzetű álláskereső csoportok felkeresése, megkeresése és az álláskeresőkhöz képzésekbe való bevonása terén a megyei önkormányzatok a járási munkaügyi hatóságokkal, illetve a helyi kisebbségi önkormányzatokkal működnek együtt. Ezek a szereplők elsősorban adatszolgáltatással és közvetítéssel segítik az álláskeresőkhöz bevonását és a társadalmi mozgósítást.

Szintén a helyi gazdasági szereplők és azok érdekképviselői szervei, valamint civil szervezetek és több településen átívelő helyi önkormányzatok közötti koordinációra épül a helyi mezőgazdasági és vidékfejlesztési célokat megvalósító LEADER programok tervezése (NPG). Ennek keretében széles körű, önkormányzatok közötti és társadalmi egyeztetés keretében alakítják ki azt a helyi vidékfejlesztési intézkedéseket tartalmazó programot, amelyre az önkormányzatok közösen európai uniós támogatásokat hívhatnak le. Mindkét hivatkozott szolgáltatási program tervezésébe aktívan bevonják a helyi gazdasági és nonprofit szereplőket és a lakosokat. Emellett a társadalom nemcsak a szolgáltatás kedvezményezettje, hanem gyakran maguk a szolgáltatók is vállalkozások vagy nonprofit szervezetek. A közigazgatási szereplők elsődleges feladata a szolgáltatásszervezés során a tervezési és szolgáltatási hálózatok működtetése és a szereplők közötti koordináció. Ez a szolgáltatásszervezési gyakorlat minden elemében megfelel a közösségi közszolgáltatás modelljének (NPG).

### *Környezetvédelem*

A környezetvédelem mint helyi közszolgáltatás területei alapvetően a környezetvédelmi tervezésre, a levegőtisztaság- és zajvédelem területére terjednek ki. Ezek a részben hatósági, részben tervezési, döntéshozatali feladatok egyrésztől megoszlanak a települési önkormányzat szervei között: a képviselő-testület például közzéteszi a környezeti információkat a nyilvánosság számára, önálló települési környezetvédelmi programot dolgoz ki, a polgármesternek a levegőtisztasággal és szmoghelyzettel (füstködállapot) kapcsolatban vannak főbb jogszabályban előírt kötelezettségei (például a polgármester tájékoztatja a lakosságot a szmoghelyzetről), a jegyző pedig hatósági feladatokat lát el, a zaj- és rezgésvédelmi ügyekben viszont egyes környezetvédelmi szolgáltatásokhoz kapcsolódó államigazgatási feladatai (levegőtisztaság-védelem hatáskörök) átkerültek a járási hivatalokhoz. A térségi

tervezés terén – megyei környezetvédelmi program készítése – a megyei önkormányzat lát el feladatokat a települési önkormányzatok koordinációja révén.

A fentiek alapján a környezetvédelmi közszolgáltatások nyújtásának módja alapvetően tradicionális módon, többnyire a közigazgatási szerveken keresztül történik, de megjelenik a szélesebb körű koordináció és a területi szintű összehangolás igénye a programok tervezése terén (NWS). A környezetvédelmi program tervezésében a települési önkormányzat együttműködik a környezetvédelmi feladatot ellátó egyéb hatóságokkal, más önkormányzatokkal, illetve egyesületekkel. Ennek módja és a társadalmi szereplők és lakosok bevonásának mélysége önkormányzatonként nagyon eltérő, de kétségtelen, hogy a környezetvédelmi szolgáltatások terén is megjelennek a civil kezdeményezések. Ezt támasztja alá a Nemzeti Együttműködési Alap 2018-as májusi szervezeti nyilvántartása, amely szerint 2887 olyan civil szervezet (az összes bejegyzett civil szervezet közel 2,5%-a) van bejegyezve, amelyek elsődleges célja valamilyen környezetvédelmi tevékenység folytatása (NPG).

### *Humán közszolgáltatások*

A helyi egészségügyi szolgáltatások szervezése kapcsán három jellemző mintázatot emelünk ki. Egyrészt az egészségügyi alapellátások nyújtása Magyarországon a helyi önkormányzatok feladata, ami továbbra is jellemzően önkormányzati fenntartású intézményeken keresztül történik (tradicionális), viszont a klasszikus „egy önkormányzat – egy szolgáltató” modell helyett jellemző e területen a településen átnyúló, közös szolgáltatószervezés, közös egészségügyi intézmények fenntartása. A Magyar Államkincstár önkormányzati társulásokat tartalmazó nyilvántartása szerint<sup>4</sup> 2017-ben közel 120 olyan önkormányzati társulás működött Magyarországon, amelyet a helyi önkormányzatok általános járóbeteg-ellátással, szakorvosi járóbeteg-ellátással, egyéb humán egészségügyi ellátással, bentlakásos, nem kórházi ápolással, fogorvosi járóbeteg-ellátással, egészségügy-igazgatással összefüggő közös szolgáltatásellátásra hoztak létre (NWS). A kisebb – jellemzően az ezer lakos alatti – önkormányzatoknál más településsel, illetve településekkel közösen szerveztek egy vagy több háziorvosi körzetet. Az együttműködések szabályai megállapodásokban rögzítettek, amelyekben a társulások székhelytelepüléseire hárult az egészségügyi alapellátás felelőssége. A kisebb községek legfeljebb heti 1-2 óra helyi orvosi ellátáshoz biztosítottak rendelőnek helyiséget.<sup>5</sup>

Egy másik típusú egészségügyi szolgáltatási együttműködés (NWS) az integrált szolgáltatási pontok, úgynevezett háziorvosi praxisközösségek létrehozása. Ez a településeken átnyúló szakmai együttműködés a települési egészségügyi ellátás hatékonyabb megszervezése és a racionálisabb szakember-gazdálkodás megvalósítása érdekében jött létre. A modellprogram keretében, a humán erőforrás hatékonyabb hasznosítása és a szolgáltatások optimális szervezése érdekében az alapellátásban dolgozók praxisközösségekbe szerveződnek, amelyek háziorvosi, házi gyermekorvosi praxisok partneri együttműködésén alapulnak, ezek – a program által biztosított támogatás révén – kiegészülnek különböző kompetenciákkal rendelkező egészségügyi szakemberekkel: dietetikussal, gyógytornással,

<sup>4</sup> [www.allamkincstar.gov.hu/hu/ext/torzskonyv](http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/ext/torzskonyv) (A letöltés ideje: 2018. 10. 02.)

<sup>5</sup> Állami Számvevőszék (2011) 46.

egészségpszichológussal, népegészségügyi szakemberrel, praxisközösségi nővérrel. Ebben az esetben nem közvetlenül a települési önkormányzatok működnek együtt. Marginális együttműködési formáról van szó, ugyanis 4 praxisközösség működik országszerte, amely 16 települést integrál. Az önkormányzatok szerepe ebben az együttműködési formában a szolgáltatások elosztásánál és az infrastruktúra „kihelyezésénél” volt releváns. Például az önkormányzatok állapodtak meg, hogy hol legyen a praxisközösség irodája, milyen gyakran és hol legyenek ingyenes egészségügyi szolgáltatások (pszichológus, gyógytornász stb.). A települési önkormányzati vezetők között ezekben a kérdésekben volt egyeztetés és közös döntéshozatal. A kórházi egészségügyi szolgáltatások szervezésénél 2012 után megfigyelhető egyfajta centarlizációs szándék. 2013-ban a kórházak fenntartása megyei önkormányzati kézből központi, állami kézbe került (NWS).

A helyi szabadidős, sport-, kulturális és vallási tevékenységek és az ezekkel összefüggő szolgáltatások nyújtása terén részben a közigazgatási szervek (önkormányzatoknak) látnak el jogszabály (a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény; 2004. évi I. törvény) által előírt kötelezettséget vagy szabadon vállalt tevékenységet. Az önkormányzat egyrészt mint a helyi kulturális, sportlétesítmények és eszközök tulajdonosa gondoskodik a közintézmények fenntartásáról és fejlesztéséről. A törvényi szabályozás értelmében például a nyilvános könyvtári ellátás rendszerének működtetése az állam és a helyi önkormányzatok feladata. Másrészt az önkormányzat hosszú távú koncepciót alkot a helyi sport- és kulturális élet fejlesztésével összefüggő feladatokról és intézkedésekről. A sporttal kapcsolatban például a tízezernél több lakosú települések helyi önkormányzatai rendeletben kötelesek megállapítani a sporttal kapcsolatos részletes feladatokat és a költségvetésükből a sportra fordítandó összeget.

E feladatok ellátásának és helyi közszolgáltatások nyújtásának a formájáról az önkormányzatok viszonylag szabadon dönthetnek. Ennek köszönhetően a helyi közszolgáltatásoknak változatos formái is megjelentek a gyakorlatban a tradicionális önkormányzati intézményfenntartás mellett. Ennek egyik példája, amikor a települési önkormányzatok együttműködnek közintézmények fenntartása vagy a közszolgáltatások nyújtása terén. Ezek az önkéntes együttműködések lehetnek formalizáltak (például közös intézményfenntartó társulás) vagy kevésbé formalizáltak, a bevált szokáson nyugvó együttműködés. Például van olyan önkormányzati együttműködés, amely keretében 58 baranyai kistépelülésre jut el a könyvkölcsönzés lehetősége egy mozgó könyvtárbusz üzemeltetése révén (Sokszínú Vidék 2017). Az ilyen típusú közszolgáltatás-szervezés, amely során az állami szerv „házhoz” viszi a szolgáltatást, megkönnyíti és kényelmesebbé teszi az ügyfelek számára a szolgáltatáshoz való hozzáférést (NWS). Emellett a helyi szabadidős, sport-, kulturális és vallási tevékenységek szervezése és nyújtása terén kiemelt szerepet töltenek be helyi közösségek, egyházi és civil szervezetek. Ezt támasztja alá a 2018-as bejegyzett civil szervezetek tevékenységének megoszlása is. A Nemzeti Együttműködés Alap nyilvántartási adatai alapján jól látszik, hogy a Magyarországon működő civil szervezetek több mint egyharmada (35,7%-a) végez ilyen típusú szolgáltatásokat (NGP).

2. táblázat  
*Tevékenység típusok megoszlása*

Tevékenység típusa	Civil szervek tevékenység szerinti száma	Civil szervek tevékenység szerinti aránya az összes bejegyzett civil szervezet számához viszonyítva
Kulturális tevékenység	18 550	15,44%
Vallási tevékenység	125	0,10%
Sporttevékenység	20 962	17,45%
Szabadidős és hobbitevékenység	3 260	2,71%
Összesen	42 897	35,70%

*Forrás:* a szerző saját szerkesztése a Nemzeti Együttműködés Alap nyilvántartása alapján

A civil és egyházi szereplők mellett a magánszektor szereplői is bekapcsolódtak a helyi közszolgáltatás nyújtásába. A kétezres évek elején és közepén megjelent a sport- és művelődési intézmények kiszervezése. Az önkormányzati tulajdonban lévő művelődési és sportintézmények – uszoda, sportcsarnokok, művelődési házak – üzemeltetését az önkormányzatok a települések kisebb hányadán a magánszektor szereplőire bízták, vagy a hasznosítás érdekében bérbe adták ezeket (NPM). Az ÁSZ 2001-es jelentése alapján a művelődési és sportfeladatok ellátása területén az önkormányzatok közel 6%-ára volt jellemző a közhasznú társasággal történő feladatellátás. 2010 után ez a közszolgáltatás-nyújtási tendencia megállt, sőt megfordult. Egyre több helyen vette vissza az önkormányzat a kiszervezett közszolgáltató intézmények üzemeltetésének a jogát a közhasznú társaságoktól vagy gazdasági szervezetektől (MIHÁLYI 2018). Viszont a nonprofit (civil) szervezetek szerepe továbbra is jelentős maradt ezen a területen mint közösségi szolgáltatást nyújtók. Sőt, 2010 után jelentős állami (önkormányzati vagy a központi költségvetésből átengedett) támogatásban is részesülhetnek az ilyen tevékenységet folytató civil szervezetek. Egyrészt az önkormányzat saját maga is támogatásban részesíthet ilyen közösségi szolgáltatást végző szervezeteket, úgymint sportszervezeteket, diák- és szabadidősport-egyesületeket, sportcélú alapítványokat, egyéb szervezeteket, amelyek sporttal kapcsolatos szolgáltatást biztosítanak a település területén. Ezeknek a szervezeteknek a működését támogathatja az önkormányzat például a tevékenységhez nyújtott pénzbeli támogatással, sportrendezvények lebonyolításához helyszín, helyiséghasználat vagy eszközök kedvezményes biztosításával, a sportrendezvényt népszerűsítő médiamegjelenés biztosításával a helyi médiákban. Emellett a központi kormányzat is támogatja egy jelentős adópolitikai intézkedés révén – a központi adóbevételek egy részéről való lemondással – elsősorban a sportszervezeteket. 2011 óta, a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény (TAO) módosítását követően, minden Magyarországon társasági adót fizető vállalkozás élhet azzal a lehetőséggel, hogy fizetendő társasági adójának egy részét akár közvetlenül (támogatás útján), akár az adóhivatalon keresztül (rendelkezés útján) valamely arra jogosult filmalkotásnak, előadó-művészeti szervezetnek vagy látványcsoportban (labdarúgás, kézilabda, kosárlabda, vízilabda, jégkorong és röplabda) érdekelt sportszervezetnek fizeti be/ajánlja fel. Az összesített elemzések szerint 2011 óta jelentős támogatásokhoz jutottak ilyen formán a kedvezményezett szervezetek.

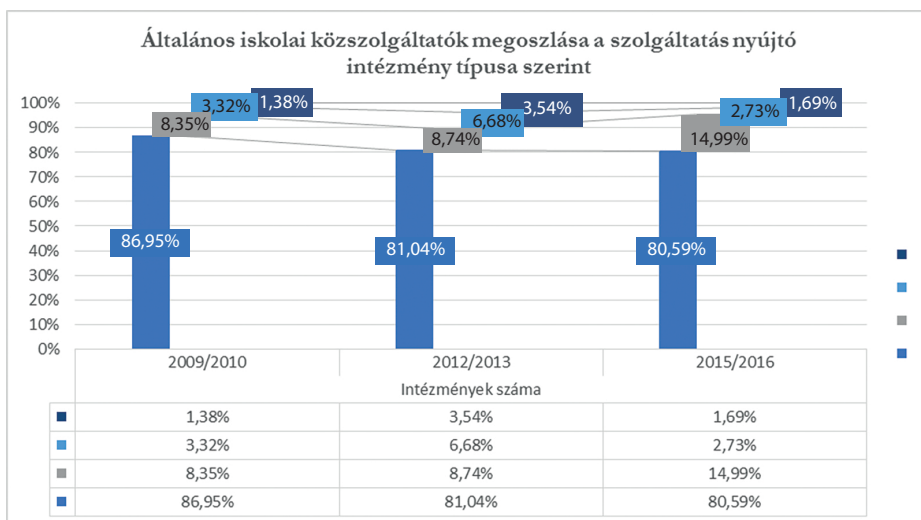


Az oktatás és nevelés – idetartozik az iskolák, óvodák és bölcsődék üzemeltetése – mint helyi közszolgáltatás-nyújtás területén alapvetően három mintázatot érdemes kiemelni, amelyek az utóbbi években legmarkánsabban kihatottak az ilyen típusú közszolgáltatásra. Az első a központi kontroll erősítése a közoktatás területén. 2012-ig az általános iskolai képzés biztosítása és az iskolák fenntartása a települési önkormányzatok feladata volt. A kisebb lakosságú települések önkormányzatai gyakran közösen, önkormányzati társulás keretében gondoskodtak a közös oktatási intézmények fenntartásáról. 2012 után a közoktatási feladatok elkerültek az önkormányzatoktól a központi állami szervhez, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központhoz. Minden korábbi önkormányzati iskola fenntartásával kapcsolatos szakmai feladat és sok helyen az üzemeltetéssel kapcsolatos feladatok is a KLIK-hez kerültek.<sup>6</sup> Ez az átalakítás a közszolgáltatás-szervezés centralizációját, egységes szervezését és a központi kormányzati kontroll megerősítését eredményezte (NWS).

A másik jellemző motívum, amelyet a központi kormányzati politika szabályozási, finanszírozási eszközökkel és egyéb kedvezményekkel ösztönöz, a társadalmi szervezetek, valamint egyházak növekvő aránya az oktatási és nevelési közszolgáltatás-nyújtás terén (NPG). Ennek alátámasztására az általános iskolai közszolgáltató intézményeket emeltük ki példaként. Az egyházi és alapítványi iskolák megjelenése a helyi oktatási szolgáltatások nyújtása terén nem új keletű. Több településen az önkormányzat még a közoktatási rendszer központosítását megelőzően a helyi közoktatási intézményeket átadta a helyi egyházközségek részére, mert nem tudta azok működését finanszírozni. Viszont az utóbbi években az ilyen intézmények aránya jelentősen megnövekedett. Ennek hátterében részben az állhat, hogy a központi kormányzati politika is kiemelten támogatja az egyházak közoktatási szerepvállalását. Például az egyházi iskolák magasabb költségvetési támogatásban részesültek 2017-ben a dologi kiadások terén, mint az állami fenntartású intézmények (egy tanulóra jutó dologi kiadások összege az egyházi iskolák esetén 2,6-szor magasabb volt).<sup>7</sup> Emellett a jogszabályok az állami intézményekkel ellentétben nem írnak elő egyházi intézmények számára körzeti ellátási kötelezettséget, így „válogathatnak” a diákok között.

<sup>6</sup> Az új oktatási rendszer kialakításakor a 3000 főnél kevesebb lakosú települések iskoláinak üzemeltetése (vagyis az épület és az eszközök biztosítása, fejlesztése) és fenntartása (azaz az oktatás szakmai irányítása, a tanárok és a nevelő-oktató munkát segítők fizetése) az államhoz került. A 3000 főnél nagyobb települések önkormányzatai választhattak, hogy ők üzemeltetik-e iskoláikat, vagy átadják a KLIK-nek a feladatot. Az iskolák 55%-át, 2851 intézményt az önkormányzatok üzemeltetnek, 45%-ukat, 2303 intézményt pedig a KLIK.

<sup>7</sup> Költségvetési Felelősségi Intézet Budapest (KFIB) felmérése szerint. Elérhető: <https://hirtv.hu/ahirtvhirei/egyhazi-iskolakba-tereli-a-kormany-a-gyerekeket-1396881r> (A letöltés ideje: 2018. 10. 02.)



1. ábra

*Iskolai közszolgáltatók megoszlása intézménytípus szerint*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése a Köznevelési és statisztikai évkönyv 2015/16, Statisztikai tájékoztató oktatási évkönyv 2012/2013 adatai alapján*

### *Helyi közüzemi szolgáltatások*

A helyi közüzemi szolgáltatások keretében elsősorban a víziközmű-szolgáltatással és a hulladékgazdálkodással összefüggő közszolgáltatásokat vizsgáljuk. Ezek tipikusan olyan közszolgáltatások, amelyek infrastrukturális kiépítése és üzemeltetése nagyobb beruházást igényel, költségesek; a méretgazdaságossági szempontok jobb érvényesítése miatt több település együttműködésével történik ezek megszervezése. Emiatt a közüzemi infrastruktúra fejlesztésére és üzemeltetésére a helyi önkormányzatok gyakran hoznak létre önkormányzati társulást (NWS). Ennek keretében a helyi önkormányzatok együttműködhetnek a támogatási források lehívásában, a beruházások megvalósításában. Ezek az együttműködések önkéntesek, közvetlenül jogszabály nem írja elő a társulás formáját, viszont közvetve a közműszolgáltatásra vonatkozó ágazati jogszabályok olyan elvárásokat fogalmaznak meg, amelyeknek széles körű együttműködés nélkül nem tudnak eleget tenni a települési önkormányzatok. Azaz a közműszolgáltatások szervezése és ellátása terén a jogi szabályozás és annak változásai erősen determinálják az önkormányzatok közötti együttműködések. A szabályozási környezet változásának hatása az önkormányzatok közötti együttműködésekre különösen jól nyomon követhető 2012 után, amikor mind a hulladékgazdálkodással, mind pedig a vízgazdálkodással összefüggő közfeladat-ellátásra vonatkozóan új ágazati szabályok léptek hatályba. Míg a víziközmű- és hulladékgazdálkodási szolgáltatások fejlesztésére és ellátására létrehozott önkormányzati társulások a 2007–2013-as támogatási időszakban még kiemelt szerepet játszottak az infrastruktúra-fejlesztésben, 2014-et köve-

tően az egyes közműszolgáltatások fejlesztésével összefüggő önkormányzati beruházások koordinációja átkerült a társulásoktól központi állami szintre. Az új szabályozási környezet egyrészt gyakorlatilag kiüresítette az ivóvízminőség-javító társulásokat, másrészt magát a vízközműszolgáltatás-nyújtás üzemeltetését is centralizáltabbá tette. A vízközmű-szolgáltatás biztosítására jellemzően (önkormányzati tulajdonú) gazdasági társasággal kötött szerződést az önkormányzat vagy önkormányzati társulás. Viszont a vízközművek üzemeltetésére vonatkozó szabályok (2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról) szerint vízközmű-szolgáltató kizárólag olyan gazdasági társaság lehet, amelynek ellátási területe eléri a 150 ezer felhasználói egyenértéket. Ennek a feltételnek a bevezetésével a Magyarországon működő vízközmű-szolgáltatók száma mintegy tizedére csökkent, és kiszorultak a piacról a kisebb, néhány önkormányzat vagy azok társulása tulajdonában lévő szolgáltatók.

A 2014 utáni hulladékgazdálkodást érintő szabályozási változások hasonló irányba hatottak. A 2016-ban hatályba lépő hulladékgazdálkodási szabályok szűkítették az önkormányzati társulások mozgásterét a közfeladat-ellátás terén. Egyrészt a hulladékgazdálkodással összefüggő beruházások megvalósításának koordinációja a központi szintre került az önkormányzati társulásoktól. Másrészt a hulladékgazdálkodással kapcsolatos feladatellátás és követelményrendszer feltételeinek újraszabályozásával<sup>8</sup> központosítottabban történik a hulladékgazdálkodási feladat ellátása. 2016-ban a kormány létrehozta a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaságot (a továbbiakban: NHKV). Ennek az országos hatáskörű koordináló szervezetnek a feladat a hulladékgazdálkodási feladatellátásra létrejött közszolgáltatás-nyújtó szervezeti körnek a felülvizsgálata. Az NHKV leglényegesebb feladata a megfelelőségi vélemény kiadása a közszolgáltató társaságok részére, amely lényegében szolgáltatás végzésére jogosító tanúsítvány. Ugyanis a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység kizárólag a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény alapján megszerzett minősítési engedély (a továbbiakban: minősítési engedély) és az NHKV által kiadott, Ht. 32/A § (1) bekezdés f) pontja szerinti megfelelőségi vélemény birtokában végezhető. Az átfogó szabályozás célja – a kormányzati szereplők indoklása szerint –, hogy egységesítsék és nonprofitá alakítsák a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszert országszerte, és az Európai Unió által előírt hasznosítási célokat maradéktalanul teljesítsék a közszolgáltatók. A szabályozásváltozás eredményeként a közszolgáltató szervezetek száma jelentősen csökkent. A kormányzati indoklás szerint ezzel előmozdítható „a közszolgáltatás megszervezésének és az ellátás biztosításának területi optimalizálása, ezáltal az ellátás biztonságának javítása és a lakosság részére egységes színvonalú szolgáltatás biztosítása” (NHKV). 2016-ban az NHKV felülvizsgálatának eredményeként a 114 szolgáltató közül 87 közszolgáltatónak vonták vissza a megfelelőségi engedélyét. 2017-re a korábbi 114 szolgáltató közül országszerte 27 közszolgáltató társaság kapta meg a működéshez szükséges megfelelőségi engedélyt az „egy régió – egy szolgáltató” alapelv alapján. Úgy tűnik, az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervben foglaltaknak megfelelően fokozatosan alakítják ki a közszolgáltatás optimális lehatárolását, amelynek

<sup>8</sup> A szabályozás változásának lényege, hogy a 2015. évi CCXXI. törvény 2015. december 23-i hatálybalépéssel módosította a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvényt (a továbbiakban: Ht.), és újraszabályozta az állam és az önkormányzatok hulladékgazdálkodási közfeladatát.

meghatározásánál a természeti és társadalomföldrajzi, geológiai és hidrológiai, közlekedési adottságok figyelembevétele mellett az alábbi szempontok szerint jelölték ki a területeket:

- A gyűjtési-szállítási körzetek megyei jogú városok köré szervezését tartják optimálisnak.
- Kezelés tekintetében a már meglévő létesítmények földrajzi elhelyezkedését figyelembe véve a közelség elvét kívánja biztosítani.
- A körzetek kialakításánál törekedni kell a minimum 50 ezer főt kiszolgáló területek lehatárolására a közelség elvének és a méretgazdaságosságnak a figyelembevételével, szem előtt tartva, hogy az optimális közszolgáltatási terület 200 ezer fő feletti kiszolgálást jelent.

Ez az önkormányzatok és társulásaik számára azt eredményezte, hogy nagy részüknek – a Ht. előírásainak megfelelően – fel kellett mondania a közszolgáltatási szerződését a megfelelőségi véleménnyel nem rendelkező közszolgáltatóval, és a törvényi előírásoknak megfelelő közszolgáltatóval kellett a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés megkötéséről gondoskodniuk. A hulladékgazdálkodási szolgáltatásnyújtás szigorítása mellett a közszolgáltatás lakossági számlázást és a díjbeszedést is központosították [3/2016. (V. 24.) NFM rendelet].

A víz- és hulladékgazdálkodás területén egyértelmű központosítást figyelhetünk meg a közszolgáltatás-szervezés és -üzemeltetés terén, ahol a szolgáltatásnyújtást regionális illetékességgel gazdasági társaságok végzik.

#### **1.4. A közigazgatási vezetők szerepe a közszolgáltatás-menedzsment területén**

Egy közigazgatási szervezet teljesítményét – így a szervezet által nyújtott közszolgáltatás színvonalát is – olyan külső és belső tényezők befolyásolják, mint a személyi tényezők (a közigazgatási szerv dolgozóinak egyéni készségei, tudása, motivációja, elköteleződés), a vezetői stílus, a közigazgatási szervezet sajátosságai (mint a szervezeti struktúra, infrastrukturális feltételek, szervezeti kultúra, a szervezeten belüli folyamatok és eljárások), valamint a közigazgatási szervezet külső környezete is, amelyben működik. Ebben fejezetben elsősorban a közigazgatási vezető szerepével foglalkozunk. Azt mutatjuk be, hogy az eltérő közszolgáltatási modellekben hogyan alakul át a közigazgatási vezető szerepe, melyek lesznek azok a főbb feladatok, területek, amelyekre a menedzsment során elsődlegesen összpontosítania kell a vezetőnek attól függően, hogy önállóan, saját szervezetén keresztül, esetleg más közigazgatási szervvel együtt történik-e a közfeladat ellátása, vagy éppen a piaci szereplők vagy társadalmi szereplők, egyházak, nonprofit szervezetek bevonásával, kiszervezés útján biztosítanak egyes közszolgáltatásokat.

A közigazgatási vezető szerepe házon belüli, közvetlen szolgáltatásszervezés esetén átfogja a szolgáltatás tervezésének komplex folyamatát, azaz a lakossági igények és szükségletek, valamint a közigazgatási szerv kapacitásának felmérését, ezt követően a döntések előkészítését és meghozatalát, a megvalósítás menedzsmentjét, finanszírozását, valamint a közszolgáltatás-nyújtás monitoringját egyaránt.

A szolgáltatásnyújtás kereteinek tervezése és megteremtése, a szolgáltatás üzemeltetése, fenntartása, a folyamatok menedzsmentje, díjak szedése, a szolgáltató szervezet

átfogó menedzsmentje, amely magában foglalja a szervezet humán erőforrással kapcsolatos, pénzügyi, infrastrukturális és szolgáltatásmenedzsmentjét, komplex szakértelmet és jelentős erőforrásokat (ráfordított idő, adminisztratív és informatikai támogatás stb.) kíván meg. Ezek az erőforrások csak hiányosan vagy egyáltalán nincsenek meg a kistélepléseken, ahol a polgármester vagy csak néhány fő alkotja az adminisztratív apparátust. Ahogyan egy 2018-ban végzett helyi önkormányzati kutatás eredményei is rámutattak,<sup>9</sup> az 1000 fő alatti kistéleplések polgármesterei leginkább azt találták problémásnak, hogy nincs mellettük állandó apparátus, amelynek tagjai a napi ügyek intézésében vagy akár az ügyfélfogadásban segítséget nyújthatnának, nincs elegendő kapacitásuk az önkormányzati feladatok ellátására. A vezetői kompetenciák, a helyi közigazgatási szervnél hiányzó szaktudás és más erőforrás (pénzügyi, infrastrukturális és humán erőforrás) kiegészítésére és pótlására megoldást jelenthet az együttműködés. Azaz, ha a közszolgáltatás-nyújtás valamely szakaszában a közigazgatási szerv, helyi önkormányzat együttműködik akár más önkormányzatokkal, gazdasági szervezetekkel vagy éppen a civil szektor tagjaival, a helyi közösséggel, egyházi szereplőkkel.

Viszont a közigazgatási vezetői szerep kiegészül az együttműködéssel és koordinációval kapcsolatos feladatokkal egy olyan közszolgáltatási modellben, ahol a szolgáltatásnyújtás több közigazgatási szerv együttműködésével, területi határokon átívelően valósul meg. Maga a közös tervezés, a vezetők közötti kompromisszumkeresés és alkufolyamatok, a döntések közös meghozatala, a szolgáltatási folyamatok közös ellenőrzése, a fenntartási költségek és esetleges bevételek megosztása az együttműködési szereplők között a vezetők számára költséges tevékenységek. Az együttműködés és közös szolgáltatásnyújtás koordinációja egyrészt adminisztratív költségeket jelent a közigazgatási szervek és a vezetők számára. Ilyen adminisztratív költségek lehetnek a testületi ülések szervezése, a többcsatornás kommunikáció, kapcsolattartás fenntartása, a társulás munkaszervezetének működtetése, ha társulási formában működnek együtt a helyi önkormányzatok. Másrészt a vezetők számára is időigényes folyamat. Emellett az együttműködés nem mindig probléma- és konfliktusmentes. Így szintén vezetői feladat az érdekelletétek, a konfliktusok kezelése és a kompromisszumok elérése a közös munka érdekében.

Az egyre több komplex egészségügyi, oktatási, szociális szakpolitika helyi szintű megvalósítása a közigazgatási szervek közötti koordinált együttműködés mellett a szélesebb társadalmi együttműködést is igényli, így a közigazgatási vezetők elsődleges szerepe a szolgáltatások közvetlen nyújtása mellett vagy helyett hálózatépítésben és az együttműködések fenntartásában és menedzselésében létfontosságúvá vált, mivel az alsóbb szintű közigazgatási szervek egyre több területen a gazdasági társaságokra, nonprofit és egyházi szervezetekre támaszkodnak a közösségi szakpolitikák végrehajtásánál. A kormányzás és a közszolgáltatás-nyújtás ma egyre inkább „csapatmunkává” válik, ahol a szervezetek, különösen a köz- és a nonprofit szervezetek, a közösség tagjai partnerségeket alkotnak a közjavak és a közszolgáltatások előállítása érdekében (MURPHY–ROBICHAU 2016, 340.). Ehhez viszont a kormányzatnak és a közigazgatási vezetőknek olyan szabályozási és pénzügyi keretet szükséges megteremteniük, amely lehetőséget teremt a kisserződésre, a közvetett szolgáltatásnyújtás finanszírozására, illetve támogatja a piaci és nonprofit szolgáltatók közszolgáltatási

<sup>9</sup> Kovács Éva Margit (kutásvezető): Önkormányzati horizontális és vertikális együttműködési és koordinációs mechanizmus kiterjesztését megalapozó kutatás, amely a KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 „Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II.” projekt keretében valósult meg. A kutatási projekt a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda irányítása alatt zajlott.

piacra lépését, kapacitásuk fejlesztését és megmaradásukat (például a nonprofit szervezetek adományokat gyűjthetnek, adókedvezményekre, állami támogatásra jogosultak) (SALAMON 1995). A nonprofit szervezeteknek viszont fejleszteniük kell a kapacitásaikat, és meg kell találniuk a szociális szolgáltatások végrehajtására szolgáló mechanizmusokat, és olyan szervezeti struktúrákat és folyamatokat kell kialakítaniuk, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy ezt sikeresen elvégezzék.

A hálózatos kapcsolatokon, illetve a kiszervezésen alapuló közszolgáltatás-szervezésnél a közigazgatási vezető esetében olyan vezetői képességek válnak kulcsfontosságúvá, mint a közösség és a civil szektor tagjainak, valamint a piaci szereplőknek a bevonása, a részvétel megteremtése és kiaknázása a közfeladat-ellátás egyes szakaszaiban. Az érintettek bevonása történhet akár a szolgáltatással kapcsolatos döntések meghozatalának szakaszában, a szolgáltatás tervezésében, kialakításában, a források előteremtése során, a közös finanszírozás terén, a megvalósítás, szolgáltatásnyújtás szakaszában vagy akár a monitoring, értékelés fázisában is.

A hálózati típusú közszolgáltatás-szervezés során a közigazgatási vezető nem feltétlen központi szereplő, sokkal inkább egyeztető, mediátor, aki különösen fontos szerepet játszik (KLIJN–KOPPENJAN–TERMEER 1995):

- az intenzív belső-külső kapcsolatok építésében és ezek fenntartásában;
- partnerségek, szövetségek és koalíciók építésében és irányításában;
- eltérő háttérű, érdekeltségű érintettek bevonásában;
- konszenzusépítés elősegítésében;
- annak biztosításában, hogy a kiszervezett szolgáltatásnál a szolgáltatást nyújtó elszámoltatható legyen;
- az érintettek bevonásának ösztönzésében;
- a nyilvánosság megteremtésében és a nyilvános párbeszéd kezdeményezésében;
- közös tudásbázis létrehozásában;
- a különböző háttérű érintettek kapacitásainak kiaknázásában.

Az együttműködésen alapuló közszolgáltatás-szervezés viszont azzal a kockázattal is jár, hogy gyengíti a közigazgatási vezető és közigazgatási szerv hagyományos elszámoltathatósági mechanizmusait azáltal, hogy bizonyos feladatokat és a felelősséget is áthelyezi a közösségek, nonprofit, illetve piaci szereplők kezébe.

## 1.5. Összefoglalás

A magyarországi helyi közszolgáltatás-nyújtást vizsgálva azt tapasztaltuk, hogy a közszolgáltatás-szervezés kérdését nem érdemes leszűkíteni a közszektor, a magánszektor vagy nonprofit, illetve egyházi szektor közötti éles elválasztásra. A fejezet rámutatott arra, hogy a legtöbb helyi közszolgáltatásnál egyaránt találunk példát a tradicionális „in house” típusú közigazgatási megoldásokra, de megjelennek – ha sajátos formában is – a piaci típusú megoldások és a társadalmi szereplők bevonása a helyi közszolgáltatás-nyújtásban. Ezek a megoldások jellemzően függenek az adott közszolgáltatás jellegétől, funkciójától.

Viszont a közigazgatási szervek és közigazgatási vezetők mozgásterét a közszolgáltatások autonóm szervezése terén jelentősen szűkítették bizonyos ágazati szabályok, amelyek az egyes közszolgáltatások szervezésére vonatkozólag írnak elő speciális elvárásokat, műkö-

dési kritériumokat. Ezeknek a háttérben egyrészt a gazdaságosság és a szolgáltatásszervezés hatékonysága áll (méretgazdasági szempontok – economic scale), másrésztől egyértelműen az irányba hat, hogy a helyi közszolgáltatás szervezése centralizáltabban valósuljon meg, és hozzájáruljon a központi irányítás és felügyelet kiterjesztéséhez a helyi közszolgáltatások terén. Ilyen jellemzők figyelhetők meg az alapfokú oktatás terén (iskolák állami fenntartásba kerülése), a helyi hulladékgazdálkodási szolgáltatásszervezés terén, vagy a korábban megyei önkormányzatok fenntartása alá tartozó egészségügyi és kulturális intézmények állami kézbe vétele kapcsán. Az olyan motívumok, mint a központi kormány szerepének kiterjesztése, a szolgáltatásszervezés kereteinek és tartalmának rigorózus szabályozása, a központi kormányzat által központi szolgáltatók kijelölése egyértelműen a centralizált szolgáltatásszervezés szándékának mintázatát mutatják, azaz a (neo)weberi, bürokratikus paradigma jellemzői látszanak érvényesülni.

A helyi közösségi hálózatokra és társadalmi szervezetekre (egyházi és nonprofit szereplőkre) építő közszolgáltatási paradigma (NGO) jellemzői is felfedezhetők a magyarországi közszolgáltatási szabályozásban. Az önkormányzatok működésére és a közszolgáltatások szervezésére és finanszírozására vonatkozó hazai szabályozás lehetővé teszi a nonprofit és egyházi szereplők intézményesített bekapcsolódását is a helyi közszolgáltatás-nyújtásba, azaz a központi költségből folyósított közszolgáltatás után járó normatívára nonprofit vagy egyházi szervezet is jogosult lehet, amennyiben a lakosoknak közszolgáltatást nyújt. A nonprofit szervezetek jelentős részének tevékenysége a korábbi évtizedek tendenciáinak megfelelően az oktatáshoz, a szociális ellátáshoz, a kultúrához és a szabadidősport-tevékenységekhez kötődik.

A piaci mechanizmusok bevonása a helyi közszolgáltatás-nyújtásba elsősorban a közfeladat-ellátás kiszervezésén keresztül valósul meg. Magyarországon a közszolgáltatás-nyújtás kiszervezése a kétezres évek elejétől vált egyre népszerűbbé és elterjedtebbé a helyi közszolgáltatás szervezésében is. Az önkormányzati tulajdonátadással, a gazdasági társasági formák terjedésével és a szabályozási környezet átalakulásával egyre gyakoribbá vált, hogy az önkormányzatok a közfeladat-ellátást gazdasági társaságok alapításával vagy bevonásával valósították meg (PÉTERI 2005). Az ilyen típusú közszolgáltatás-nyújtásra – azaz a közszolgáltatás gazdasági társaságoknak való kiszervezésére – az önkormányzatok társulásokat hoztak létre. Ezek az önkormányzati társulások teljes vagy többségi tulajdonban lévő gazdasági társaságot hozhatnak létre, amely a közszolgáltatásokat a társuláshoz tartozó településeken átívelően nyújtja. Az ilyen típusú kiszervezés csak részben felel meg az NPM „piacosítási” logikájának, ugyanis nem a magánszektorból érkező vállalkozás veszi át a közfeladat ellátását. Viszont egyes ágazatokban megjelennek a magánvállalkozások is a közszolgáltatás-nyújtásban, azaz önkormányzat külső szolgáltatóval köt szerződést a közfeladat-ellátásra. Ebben a modellben a feladatellátás megszervezésének kötelezettsége az önkormányzatoknál marad, és a közszolgáltatást az önkormányzat (rész)tulajdonában álló vagy vele szolgáltatási szerződést kötő gazdasági társaság végzi. Péteri (2005) szerint ez a közszolgáltatás-nyújtási modell az alábbi területekre jellemző:

- a vízhálózat-üzemeltetés, szennyvízelvezetés, -tisztítás területén elterjedt a többségi vagy kisebbségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság útján történő közfeladat-ellátás;
- a kommunálhulladék-gyűjtés, -elhelyezés terén az önkormányzati részvétel nélküli gazdasági társaság útján történő közfeladat-ellátás a leginkább elterjedt. Szintén ilyen módon történik leggyakrabban a távhőszolgáltatás megszervezése.

## 2. Kultúraváltás a közigazgatásban

*(Jenei Ágnes)*

### 2.1. Bevezetés

A Magyar Közigazgatás-fejlesztési Program (2010–2013), valamint a Közigazgatási és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia (2014–2020) szerint a közigazgatás strukturális átalakításának, a jogi eljárások egyszerűsítésének, az elektronikus ügyintézés fejlesztésének célja a szolgáltató állam, az ügyfélközpontú közigazgatás koncepciójának megvalósítása. Az alábbi fejezetben azt járjuk körül, miért tekinthető mindez komoly kihívásnak Magyarországon; egyáltalán, mit jelent az ügyfélbarátság, milyen hagyományai vannak a közigazgatásban, a nemzetközi gyakorlatban és hazánkban. Megvizsgáljuk, mit jelent megváltoztatni, új értékek szerint működtetni egy szervezetet, milyen külső jogi és belső, változásmenedzsment-eszközökkel lehet a kultúraváltás folyamatát segíteni, és hosszú távon tartóssá tenni.

### 2.2. Szolgáltató állam, ügyfélközpontú közigazgatás

#### 2.2.1. Ügyfél a középpontban

Az ügyfélközpontú közigazgatás középpontjában az ügyfél áll. Ahhoz, hogy megértsük, mit is jelent a „szolgáltató állam, ügyfélbarát, ügyfélközpontú közigazgatás” fogalma, célszerű először azt körüljárni, ki tekinthető egyáltalán ügyfélnek a közigazgatásban.

Jogi értelemben, a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (a továbbiakban: Ákr. törvény) szerint ügyfél az a természetes személy, illetve az a jogi személy, egyéb szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit hatósági ellenőrzés alá vontak.

A korábbi, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) a következőképp fogalmazott az ügyféllel kapcsolatban: „az a természetes vagy jogi személy, akinek vagy amelynek jogát vagy jogos érdekét a hatósági ügy érinti”.

A Ket. ügyfélfogalmához képest, az Ákr. szerint:

- az emberen kívül ügyfél lehet minden olyan szervezet, amelyet az állam létező szervezetnek elismer (az állami elismerés formája lehet jogszabály, lehet közhiteles nyilvántartásba vétel);
- az ügyféli minőség szempontjából kizárólag az ügyvel kapcsolatos közvetlen érintettség számít, ez a követelmény bizonyítási kötelezettséget hárít az elé, aki részt szeretne venni egy engedélyezési eljárásban, ugyanakkor mérlegelési lehetőséget biztosít a hatóságnak annak eldöntéséhez, fennáll-e a „közvetlen az érintettség”, vagy az csak „távoli”.



A hatóságok képviselői olykor ellentmondást vélnek felfedezni a jogi szakszerűség és az ügyfélbarát eljárás mód között. Álláspontjuk szerint komoly kihívás ügyfélbarátnak lenni, hiszen „gyakran nagyon nehéz, sőt lehetetlen az ügyfél kedvére tenni, illetve, ha ez megtörténik, az gyakran korrupció, illetve súlyos bűncselekmény. A hatósági eljárás során ugyanis a közigazgatás a közösség, a társadalom nevében és érdekében lép fel, gyakran éppen az ügyféllel szemben” (GAJDUSCHEK 2014). Az „ügyfélbarátság” kifejezésnek azonban nemcsak az eljárás tartalmára, hanem módjára, alaki követelményére is gondolhatunk, arra, hogy ne legyen túlságosan és feleslegesen komplikált, átfedésekkel terhelt egy ügymenet, hanem legyen egyszerű, átlátható, nyomon követhető, gyors. Ezen túl, az „ügyfélbarátság” az ügyfél fizikai, pszichikai komfortját biztosító tárgyi, infrastrukturális és egyéb feltételekre, valamint a kommunikáció minőségére is vonatkozik.

Az „ügyfél” fogalmát lehet és célszerű is szélesebben értelmeznünk. Gáspár Máttyás szerint a közmenedzsment felfogásában az „ügyfél” fogalomkörbe tartozik mindenki (ügyfél, választó, közszolgáltatást igénybe vevő, partner, egyéb), aki egy közigazgatási szervvel, szervezettel kapcsolatba kerül különböző szerepekben, például közszolgáltatások fogyasztójaként (GÁSPÁR 2015). Konkrét helyzetekre lebontva azonban ez a meghatározás olykor túl tágnak tűnhet, a magyar nyelvben idegenül hangzik bizonyos helyzetekben az „ügyfél” kifejezés. Gondoljunk például arra az esetre, amikor egy kormányhivatal számára egy vállalkozó valamilyen szolgáltatást nyújt (kifesti az irodákat), vagy arra, amikor a kormányhivatal egy települési önkormányzattal vagy civil szervezettel egyeztet stratégiai kérdésekben.

Az előzőekben említett felfogások (jog, közmenedzsment) a társadalomtudomány területére tartoznak, ahol megszokott, hogy az egyes kifejezéseknek nincs egységes definíciójuk: az egyes diszciplínák képviselői különböző nézőpontokból, különböző értelmezéseket kínálnak fel.

Ebben a fejezetben az „ügyfél” kifejezés definiálására egy olyan pragmatikus, gyakorlati megközelítést javasolunk, amely eredetileg az ÁROP-1.1.26\_2013-2013-0001 „Szolgáltató Kormányhivatal Modell kidolgozása és tesztelése” munkaanyagban található: „ügyfél/partner a kormányhivatallal működése és feladatellátása során kapcsolatba lépő természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezet”.

### 2.2.2. Ügyfélközpontúság a közigazgatásban

A hetvenes évek végén, a nyolcvanas évek elején néhány angolszász országban a közszféra kiadásainak racionalizálása céljából közigazgatási koncepcióváltás történt: az *economy*, *effectiveness*, *efficiency* (gazdaságosság, eredményesség, hatékonyság) elvei mentén új közszervezési formák, közmenedzsment-technikák terjedtek el. A *New Public Management* (NPM), azaz új közmenedzsment zászlóvivői a versenyszféra hatékonyságra törekvő üzleti modelljét vették alapul. Az NPM vezérlő értékei között megtalálható a fogyasztóközpontúság, a fogyasztói döntésre lehetőséget biztosító, közszolgáltatók közötti verseny és a szolgáltatás minősége érdekében szükséges teljesítménymenedzsment fontossága, valamint a fogyasztói elégedettséget célzó szolgáltatás- és eredményközpontúság is.

Az NPM-modellt (amely korántsem egységes formában valósult meg a fejlett országokban) a kilencvenes évektől kezdve számos kritika érte. Ezek közül az egyik legfontosabb, hogy nem tudta valóra váltani ígéretét: hiábavalónak bizonyult az üzleti modell átvétele,

az állam működtetése nem lett költséghatékonyabb tőle (BYRKJEFLOR – DU GAY – GREVE 2018). Ráadásul úgy tűnt, épp a fogyasztók maradtak ki az üzleti eredményt fókuszba helyező működésből. Bár az elégedettségüket mérték, valójában rendkívül szűk mozgásterük volt a hangjuk hallatására, preferenciáik, szükségleteik árnyalt, differenciált kifejezésére.

A kilencvenes években, az angolszász országokban, majd egyre több nyugat-európai országban egy új típusú, értékalapú és a demokratikus részvételt támogató kormányzási modellel – a *new governance* modellel – kísérleteztek. A *new governance* modell alkalmazását 2001-ben már az Európai Fehér Könyv (White Paper on European Governance COM 428 EC, 2001) is javasolta, minél szélesebb körben történő alkalmazásra. Az NPM „három e”, illetve az évek során „öt e”-re bővült alapértékeit (*economy, effectiveness, efficiency; equity, environment*) az „öt co” elve váltotta fel: *co-creation, co-design, co-production, collaboration in service delivery, co-responsibility* (OSBORNE 2006; BOVAIRD 2007; OLDFIELD 2015). Az ügyfélközpontúság fogalma gazdagodik: mivel a közszolgáltatások tervezése, szervezése, maga a szolgáltatás nyújtása is egyre inkább a közigazgatás, a versenyszféra és a civil szféra együttműködését feltételezi, ez az ügyfél (más minőségben vállalkozó, civil szervezet tagja) intenzívebb bevonását is jelenti.

Az NPM-nek egy másik, a kétezres években megfogalmazódó kritikai irányzata a skandináv államokban és Magyarországon is népszerű neoweberizmus (BOUCKAERT–POLLITT 2004, 2011; BYRKJEFLOR – DU GAY – GREVE 2018). Míg az NPM-ben a „minimál állam”, a neoweberizmusban (*New Weberian State, NWS*) az erős állam koncepciója jelenik meg. Ez a skandináv államok esetében decentralizált, Magyarország esetében centralizált működéssel párosul. A Magyar Programban és a Közszolgálat- és Közigazgatás-fejlesztési Stratégiában megjelenő állam neoweberiánus állam: erős, amely azonban az erőforrások felhasználásánál az NPM értékeit követve deklaráltan hatékonyságra törekvő, közigazgatása professzionálisan szervezett, szolgáltatás- és ügyfélközpontú.

### 2.2.3. Ügyfélközpontúság a magyar közigazgatásban

A hetvenes évek végén, nyolcvanas évek elején, míg a nyugat-európai országok az NPM bevezetésével kísérleteztek, Magyarországon, a szocializmus időszakában, a közigazgatásban még távoli fogalom volt az ügyfélközpontúság. Bár a szolgáltatói kultúrának nincs hosszú múltra visszatekintő hagyománya, azért néhány egymástól elszigetelt próbálkozás így is történt ügyfélszolgálatok kialakítására.

A rendszerváltozást követően a köztisztviselők és állampolgárok közötti viszony javult, de az *ügyfélbarátság* fogalmát nem alkalmazták széleskörűen a gyakorlatban. Külföldi vagy nemzetközi forrásból, opcionális jelleggel, elindult a hivatalok ügyfélbarát jellemzőinek felmérése, tréningek tartása. Kitűnő példa erre a szolgáltatói kultúrában, ügyfélközpontúságban élen járó Hollandia tapasztalatainak átadása a holland külügyminisztérium pénzügyi támogatásával.<sup>1</sup> 1999-ben Amszterdam Keleti Városrész és Budapest Főváros XI. kerülete (Újbuda) között létrejött egy együttműködés, amely keretében az egyik város jó gyakorlatát megpróbálták átültetni a másik város kontextusába. A kutatás – a változatos, kvalitatív

<sup>1</sup> Social Transition Programme Central and Eastern Europe (MATRA) of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs.

adatgyűjtési eszközök használata mellett – a telefonos „próbavásárlást” is alkalmazta (RADNAI–KOSTER 1999). A jobbító, fejlesztő javaslatok a lehetőségeket figyelembe véve fogalmazódtak meg a következő tényezőkre vonatkozóan: nyitvatartási idő, tájékoztatás (brosúrák, szórólapok, a tájékoztatás pontossága), épület és magának a hivatalnak a kialakítása (nagyobb, komfortosabb ügyfélváró tér, többféle időöltési lehetőség, olvasnivalók kihelyezése, több munkaállomás, nagyobb hely diszkréciót igénylő ügyek intézésére), logisztika (időpontfoglalás, sorszámhúzás lehetősége, várakozási idő csökkentése, előzetes tájékoztatói lehetőség, mit, hol intézzen az ügyfél, irodák munkájának összehangolása, kevesebb bürokrácia, gyorsaság, határidők tartása), adminisztráció rendszere (kevesebb papírmunka, ügykezelési idő csökkentése, adminisztratív teendők csökkentése, szabályok összehangolása, egy menetes<sup>2</sup> ügyintézés) (RADNAI–KOSTER 1999).

A könyv szerzői az infrastrukturális (fizikai, tárgyi, technikai környezet) feltételekre, a jogi környezetre (bonyolult, sokszor értelmetlen jogszabályok, rendeletek), a nyelvezetre (érthetetlen) vonatkozó észrevételeiket is megfogalmazták, ahogy az ügyfelek tájékoztatásának szintjét, a hivatal egyes osztályai közötti információáramlás és együttműködés hiányát, az egymásra utaltságból származó konfliktusok jelenlétét is kimutatták. Kiemelték, hogy az ügyintézők véleménye az ügyfélbarátságról gyakorlatilag kimerítette a „felkészült ügyintézők pozitívan állnak az ügyfélhez” fogalmát: segítőkészség, udvariasság, kulturáltság, érdeklődés, empátia; időkihasználás és „egyszeri ügyintézés” biztosítása (arra irányuló igyekezet, hogy az ügyfelet ne kelljen küldözgetni egyik helyről a másikra). A kommunikációs csatornák vizsgálatából származó eredményeket a szerzők beépítették az ügyfélkapcsolati hatékonyság fejlesztését célzó tréningbe (RADNAI–KOSTER 1999).

A kétezres évek elején egyre inkább érezhetővé vált egyfajta szemléletváltás, igény az ügyfélközpontúságra, és remény, hogy egy demokratikus társadalomban az állampolgár elégedettsége vagy elégedetlensége a közigazgatással mindinkább olyan tényezővé tud válni a választásokon, amellyel a politikusok előre számolnak (JENEI 2001). 2003-ban sor került az első, a teljes közigazgatást érintő felmérésre (BM). 2004-ben Magyarország csatlakozott az Európai Unióhoz, és ez kisebb lendületet adott a folyamatnak. Egy konkrét pilot keretében úgynevezett Ügyfélszolgálati Karta bevezetésének előkészítésére is sor került<sup>3</sup> (a BM, a Miniszterelnöki Hivatal és a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal részvételével). Különböző lehetőségek nyíltak meg a nemzetközi szintű tapasztalatcserére, jó gyakorlatok megismerésére, ügyfélelégedtség-méréssel kapcsolatos módszertani kézikönyvek, gyakorlati útmutatók átvételére (például European Institute of Public Administration) (GAJDUSCHEK 2014).

A szolgáltató kultúra meghonosításában a mérföldkőnek az ügymenetek egyszerűsítését, az egyablakos rendszer bevezetését, a szolgáltatói kultúra meghonosítását előíró, a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv (a továbbiakban: irányelv) jelentette.

<sup>2</sup> Az egy menetes ügyintézésen a szerzők az egyablakos ügyintézést értik; még nem épült be a kifejezés a köznyelvbe.

<sup>3</sup> Az ügyfélszolgálati karta egy olyan dokumentum, amelyben a hivatal – az ügyfelekkel együtt – megfogalmazza az ügyfél elvárásait, jogait, a szervezet kötelezettségeit, és garantálja azok számonkérhetőségét. Nagy-Britanniában 1991 óta használják (GAJDUSCHEK 2005).

## 2.3. Egyablakos közigazgatási ügyfélszolgálat

### 2.3.1. Integrált közigazgatási ügyfélszolgálatok külföldön

Az egyablakos ügyfélszolgálatok (One-Stop Shop, OSS) először a nyolcvanas években jöttek létre, jellemzően a New Public Management elveit képviselő angolszász országokban, illetve Szingapúrban (TradeNet). Az egyik legelső és legsikeresebb az Accès Montréal (1988), amely 1990-ben elnyerte a Kanadai Közigazgatási Intézet (Institute for Public Administration of Canada, IPAC) Innovációmenedzsment fődíját (Seidle, 1995). Az Európai Unióban a 2006/123/EK irányelv sürgette az egyes országokat, hogy hasonló elven szolgálják ki az ügyfeleket. A magyar kormányablakok rendszere 2015-ben nyert EPSA (European Public Sector Award) díjat egyenlő hozzáférést biztosító szolgáltatásaival.<sup>4</sup>

Bár a Világbank 2017-es jelentése (World Bank Report, 2017) szerint 82 ország közigazgatása nyújt az állampolgároknak egyablakos ügyintézési lehetőséget, az „ablakok” működésében jelentős különbség érhető tetten. Az adott ország közigazgatási rendszerétől függően, a közigazgatási ügyfélszolgálatok különböző szinteken jelenhetnek meg. Számos országban decentralizált a közigazgatás, ott a leggyakrabban önkormányzati szinten találkozunk vele; de még így sem törvényszerű, hogy az önkormányzat üzemeltesse, vállalkozókra vagy civil szervezetekre is találunk példát. Maga az „ablak” elnevezés is országonként eltérő: „multifunkcionális központ”, a „polgárok ablaka”, „kormányablak” stb. Van, ahol személyes és elektronikus ügyintézési lehetőség is van, és vannak olyan országok, ahol az egyablakos rendszer kizárólag elektronikus szolgáltatásként értelmezhető. Az egyablakos közigazgatási ügyfélszolgálatok által végzett munka típusát illetően is lehet eltérés: van, ahol csak *front office* működik (a kérelmek beadására van lehetőség, valamint tájékoztatás kérésére), és van, ahol *front* és *back office* munka is folyik (Magyarországon mindkettő).

A szolgáltatások (feladatok) körét tekintve is különbség mutatkozik az egyes országok gyakorlatai között. Attól függően, hogy az adott egyablakos ügyfélszolgálat a közigazgatás mely szintjén helyezkedik el, és milyen ügyek intézésére van jogosultsága (például önkormányzati szinten nem foglalkozhat útlevel kiadásával), de az elintézendő ügyek száma és típusa közötti eltérés abból is fakadhat, hogy egyáltalán milyen ügyek elintézése tartozik a közigazgatás illetékességi körébe (ha az adott országban nem létezik útlevel, csak személyi igazolvány, akkor ezzel semmilyen szinten nem foglalkoznak).

További különbség az egyes országokban, hogy az egyablakos rendszer valóban „egyablakos”, azaz integrált vagy inkább „egyajtós”, tehát elsősorban abban nyújtanak segítséget az ügyfelek számára, hogy azok egy helyen, egy térben találjanak minden közigazgatási szolgáltatást, de az egyes, közigazgatásban használt adatbázisok nincsenek összekapcsolva, egymással nem interoperábilisak, illetve csak részben azok. Végül abban is különbség mutatkozik, hogy a közigazgatási szolgáltatások mellett milyen egyéb, közhasznú szolgáltatást lehet az adott ablakban intézni (közmu számla vagy telefonszámla befizetését például).

Abban is van eltérés, hogy mennyire átlátható, nyomon követhető az egyes ügyek menete, és mennyi az ügyintézési idő. Természetesen az egyes ablakok nyitvatartása is

<sup>4</sup> Elérhető: [www.epsa-projects.eu/index.php/Hungary#Winners\\_from\\_Hungary](http://www.epsa-projects.eu/index.php/Hungary#Winners_from_Hungary)

országoként, sőt sokszor településenként vagy még azokon belül is eltérő (amennyiben nem elektronikus az ügyintézés).

Végül az ügyfelek elégedettségét is különbözőképp mérik. A szempontokat egyelőre meg sem említve, az ügyfél-elégedettség mérése történhet rendszeresen vagy meghatározott időszakokban, papíralapon vagy elektronikusan; az eredmények lehetnek teljesen nyilvánosak, esetleg valós időben megjelenítettek, mindenki számára óriási kijelzőn láthatók az ország összes közigazgatási ügyfélszolgálatán, de az is lehet, hogy abban az értelemben nyilvánosak, hogy az adott ország megfelelő minisztériuma indokolt kérés esetében kiadja.

### **2.3.2. Egyablakos, integrált közigazgatási ügyfélszolgálat Magyarországon: a kormányablakok rendszere**

2011. január 1-jével megtörtént a fővárosi és megyei kormányhivatalok rendszerének kialakítása. 2013. január 1-jével létrejött az államigazgatás három – központi, területi és helyi – szintre épülő rendszere: 175 járási, illetve Budapesten 23 kerületi – összesen 198 – hivatal kezdte meg működését. 2011-ben megnyílt néhány kormányablak. 2018 végén 278 kormányablak működik vidéken és a főváros kerületeiben. Ezekben a lakosság és a vállalkozások több mint 1500 féle ügyet indíthatnak el. 2018-ra minden járásszékhelyen megjelent a NAV-ügyfélszolgálat. Az infrastrukturális és informatikai fejlesztések jelen pillanatban is folynak. A bürokrácia csökkentésére és az ügyfélbarát közigazgatás megteremtésére közel 300 milliárd forint áll rendelkezésre (Kovács 2018). 2019-ben az ügýtípusok száma már több, mint 2500.

A Közszolgálat- és Közigazgatásfejlesztési Programban szereplő cél, hogy 2020-ra professzionális, költséghatékony működés jellemezze az intézményrendszert, rászolgálva ezzel az emberek (magyarországi és külföldi lakosok, vállalkozók, civil szervezetek) bizalmára. A megbízhatóságnak – különösen a globalizáció korában – komoly jelentősége van a gazdasági versenyképesség szempontjából. A vállalkozások, illetve a külföldi befektetők számára a gyors ügyintézésen és alacsony közigazgatási szolgáltatási díjon kívül ma már az átlátható, egyszerű ügymenetek, a korszerű ügyintézési folyamatok keltenek bizalmat, illetve az, ha a vállalkozásbarát környezet stabil. A bizalom a nemzetközi versenyben gazdaságilag is megtérül, a cégek oda települnek, ahol a szabályozási környezet kiszámítható. A szervezettség, költséghatékonyság és professzionalizmus nemcsak a vállalkozások, hanem minden polgár, mindannyiunk számára fontos.

## **2.4. Kultúraváltás a közigazgatásban**

### **2.4.1. Kihívás: a kultúra természete**

A közigazgatás új jogi és intézményi keretének kialakítása megtörtént, ettől azonban még nem változik meg automatikusan a szervezeti kultúra. Az ok a kultúra természetében rejlik. Megváltoztatása minden esetben valóságos paradigmaváltást igényel a személyi állománytól: azt, hogy új logika mentén gondolkodjon a munkájáról. Amikor a közigazgatás

szolgáltató jellegét hangsúlyozzuk, egészen más a perspektíva, mint ha a közigazgatást jogszabályok alapján történő feladatellátásként határozzuk meg.

A közigazgatás jelenlegi átalakításával kapcsolatos kutatásai kapcsán Belényesi Emese megállapítása szerint: „A struktúraváltás okozta akadályokat viszonylag könnyen vették a munkatársak, addig a szervezeti kultúraváltás jobban megviselte őket” (BELÉNYESI 2018). A különböző területeken végzett szervezetfejlesztések nagyon gyakran zárulnak hasonló tapasztalattal. „Könnyebb egy falut lerombolni, mint a szemléletét megváltoztatni”, szokás mondani. Az ok a kultúra természetében keresendő: több rétege van, és csak a felszínen explicit megjelenő megnyilvánulások érzékelhetők, láthatók, hallhatók, tapinthatók, ahhoz, ami a mélyben van, nehéz tudatosan hozzáférni, az kevésbé konkrét, kézzelfogható. A kultúra olyan, mint a hagyma egymásba boruló levelei (HOFSTEDE 1991), rétegei.

A felszínen találjuk a szervezeti kultúra „külső”, felszínen megjelenő részét, a „szimbólumok” szintjét: mindazt, amit a kívülről érkező ügyfél lát, hall, személyen vagy online: a szervezet küldetési nyilatkozata, stratégiai dokumentumai, szervezeti és működési szabályzata, arculati kézikönyve, épülete, ügyfélvárója, tájékoztató feliratai, brosrúái, az ügyintézők öltözködése, nyelvezete, kifejezései, a kitöltendő űrlapok.

A kultúra további, belsőbb rétege a „hős” szintje: olyan élő vagy elképzelt személy, aki megtestesíti az adott kultúra által nagyra értékelt tulajdonságokat. A kormányablakban ilyen lehet a kolléga, aki otthonosan mozog mind a kb. 2000 ügýtípusban, soha nincs ügyfélpanasz a munkájára, képes minden ügyféllel empatikusan bánni, remek problémamegoldó és konfliktuskezelő készségekkel rendelkezik, teherbírása és stressztűrése maximális, mindig kisegíti a kollégákat is. Szinte minden kormányablakban van ilyen alkalmazott, ám az odaérkező ügyfél számára nem mindig nyilvánvaló, ki ő (ezért van egy kicsit beljebb a kultúra képzeletbeli modelljén a helye).

A képzeletbeli hagyma következő, még belsőbb rétegét a „rítusok” alkotják, az, ahogyan egy szervezet a napi munkáját megszervezi, és ahogyan a hétköznapiaktól ünnepi rítusait bonyolítja. A hétköznapi gyakorlatokon a következőket értjük (a teljesség igénye nélkül): az új munkatársak toborzása, kiválasztása, integrálása, karriertervezése, bérezése, teljesítményértékelése, jutalmazása, szankcionálása, az aktakövetési rendszer kialakítása, a 2018-ban körülbelül 2000 ügýtípusban eljárni tudás, a munkaszervezés, a helyettesítések megoldása, szabadságok kivétele, illetve ezeknek a gyakorlata. Idesoroljuk az írásban kevésbé szabályozott üdvözlés, tegezés-magázás gyakorlatát, az ügyfelek fogadásának módját, az udvariasság, empátia, együttműködés, problémaérzékenység kifejezésének módját, a konfliktus- és stresszkezelés gyakorlatát, a fogyatékkal élőkkel történő bánásmódot, az etikai dilemmák kezelésének módját, a működési zavarok, problémák, javaslatok jelzési gyakorlatát is. Az ünnepi rítusok a névnapok megünneplésétől kezdve a nemzeti ünnepek megtartásáig számos rendezvény lebonyolításának módját jelentik. Ezeket a kívülről érkező ügyfél nem látja. Ezért szokás a gyakorlatokat a hagyma belső rétegén ábrázolni a kultúra modellezésekor.

Végül a hagyma legbelső részében található a vezérlő szemnek láthatatlan – a hagyma külsőbb rétegein megjelenő eljárások, gyakorlatok, megnyilvánulások – értékei. A terület kutatói – a hagyma mellett – különféle metaforákat használnak a kultúra modellezésére (jéghegytől a kollektív szellemi szoftverig; összefoglalva, magyarul, a közszolgálat kontextusába helyezve, lásd JENEI 2013; OROSZ 2014; BELÉNYESI 2018), ezekben

mind közös, hogy az értékek, előfeltevések mind a „mélyben” találhatóak. Egy szervezet tagjai által elfogadott előfeltevések, értékek, meggyőződések, hiedelmek rendszerének megváltoztatása, a problémák megoldásának követendő mintáival és a kívánatos gondolkodás- és magatartásmódokkal együtt, hosszan tartó tapasztalati tanulási folyamatában valósulhat csak meg.

A sikeres kultúraváltáshoz a hagyma összes levelének, a kultúra összes rétegének meg kell változnia. A művelet a szervezet típusától függően rendkívül komplex folyamat lehet. Míg egy mátrixszervezet gyorsan képes a külső változásokra reagálni, az erősen centralizált (NEMES 2006), hierarchikus szervezetek merevek és rugalmatlanok (összefoglalóan lásd RÓNAY 2014). A vezetés oldaláról megközelítve McKinsley (tanácsadó cég által kidolgozott) *7S-modellje* jól illusztrálja, mely tényezők együttes, összehangolt megváltoztatása áll egy sikeres szervezetfejlesztés mögött: *kemény* tényezők, mint *Strategy* (stratégia), *Structure* (szervezet), *Systems* (rendszerek) és *puha/lágy* tényezők, mint *Style* (stílus), *Staff* (személyzet), *Skill* (szakértelem), *Shared values* (közös értékek). A tapasztalatok szerint a *soft* aspektusok a kevésbé kézzelfogható jellegük miatt jelentenek kihívást a vezetők számára. A nem megfelelően kezelt *lágy* tényezők esetében a szervezeti kultúraváltás nem lesz hosszú távon sikeres (PETERS–WATERMAN 2006). Edgar H. Schein, a szervezetikultúra-kutatás atyja, az *Organizational Culture and Leadership* című könyvének ötödik, 2016-ban megjelent, frissített kiadásában a külső kultúra hatására, a szervezeti kultúra dinamikus jellegére és a szervezetek életciklusától is függő vezetői kihívásokra irányítja a figyelmet (SCHEIN 2016).

#### 2.4.2. A kultúra változásának kezelése

A változásmenedzsment-modellek – például Kurt Lewin negyvenes években megfogalmazott, három szakaszból álló változásmodellje (magyarul lásd BELÉNYESI 2014) vagy John P. Kotter (1995) rendkívül népszerű nyolclépcsős változáskezelés-modellje, illetve a későbbiekben tárgyalt ADKAR-modell olyan, a változás folyamatát, egyes szakaszait elemző eszközök, melyek egyfajta check-listként szolgálhatnak vezetők számára.<sup>6</sup> (Bár nem kifejezetten változásmenedzsment-modell, de idesorolható Richard Thaler és Cass Sunstein 2008-ban megjelent *Nudge* elmélete is, melynek elemzéséhez lásd: SZÁNTÓ–DUDÁS, 2017.) Ezek különböző mértékben, de mind hangsúlyozzák: hosszan tartó kultúraváltás csak akkor következik be, ha a szervezeti szintű kultúraváltás személyes szinten is megtörténik, ha nemcsak a vezetőség, hanem minden dolgozó magáévá teszi az új szemléletet, és képes az új kultúra értékeinek megfelelően dolgozni.

Egy új helyzet tele van bizonytalanságokkal, sokszor a vezetők sem pontosan tudják, mi fog történni, a dolgozók pedig csak a bizonytalanságot érzik, és tele vannak kételyekkel, kétségekkel. A pszichológiai sík történéseit talán még mindig Elisabeth Kübler-Ross 1969-ben írt könyve képes a legérzékenyebben és legszakyszerűbben elemezni. Bár eredeti kontextusa távol áll a szervezetek világától (az 1988-ban magyarul is kiadott könyv címe: *A halál és a hozzá vezető út*), a változás folyamatát mélyebben megérteni kívánók számára mindenképp alapmű. Jól kiegészíti Elisabeth Kübler-Ross elemzését Bridges és Mitchell (2000, 2016) pragmatikus megközelítése, rávilágítva a vezető szerepére, aki

egyfajta coachként segítheti munkatársait a szervezeti változások belső megélésének sikeres alakításában.

Az alkalmazottak Kurt Lewin által leírt ellenállásának kezelése több évtizede foglalkoztatja a kutatókat. „Hajlamosak vagyunk azt hinni: elérjük a változást, ha leküzdjük a munkatársak ellenállását. Ezzel szemben [...] a változásmenedzsment holisztikus szemléletet igényel, a munkatársaknak az elköteleződését a változáshoz. Ennek lényeges eleme az ellenállás feldolgozása, de valójában az embereket be kell vonni, érdekeltté és lelkesé kell tenni, pozitívumokat kell erősíteni” (NAGY 2013). A folyamatot, amelyben a szorongásokról, félelmekről sikerül átirányítani a figyelem fókuszát a pozitív jövőképre, Virginia Satir megoldásorientált változásmodellje elemzi (SATIR–BANMEN–GERBNER–GÖMÖRI 2007).

### 2.4.3. Képzéssel a sikeres kultúraváltásért

A változást előrevívő vezető tehát segít az alkalmazottaknak abban, hogy megtalálják, mi az érdekük a változás folyamatában. Az egyéni és szervezeti célok sikeres összehangolása motivációt teremt, és az alkalmazottak nyitottak lesznek új készségek, tudások elsajátítására, fejlesztésére. A változásmenedzsment-modellek közül ezt az ADKAR-modell<sup>5</sup> hangsúlyozza leginkább. A betűszó: **A** (Awareness) a kívánt változás tudatosítása, **D** (Desire) a változás megtörténtének óhajtása, **K** (Knowledge) annak ismerete, hogyan történjék a változás, **A** (Ability) képesség új készségek és viselkedések alkalmazására, **R** (Reinforcement) a megtörtént változás megerősítése.

Olyan képzésekkel tehát, amelyek rávilágítanak az új szemléletben történő munkavégzés előnyeire, és konkrét tudáselemeket, készségeket, eszközöket adnak az operatív szinteken dolgozók számára, eredményessé tehető a kultúraváltás folyamata. A magyar közigazgatás átalakítása során a kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálatának ügyintézői kerültek a figyelem homlokterébe, az ő képzésük tűnt kulcsfontosságúnak, hiszen leggyakrabban ők találkoznak közvetlenül az ügyfelekkel, ők a közigazgatás arcai, rajtuk múlik az egész intézményrendszer működésének megítélése, az ügyfelek elégedettsége. Kompetenciáik, képességeik, készségeik, jártasságaik, attitűdjük fejlesztése 2013 óta prioritásként jelenik meg a kultúraváltás motorjaként számon tartott Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) képzéseiben.

A kormányablakban dolgozó ügyintézők kijelölésének és oktatásának előírásait eredetileg a kormányablakkal összefüggő feladatokat ellátó személyek kiválasztásának és képzésének szabályairól szóló 148/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet tartalmazta. Ez alapján az NKE szakirányú továbbképzési szak és közszolgálati továbbképzés keretében biztosította a kormányablak-ügyintézői munkakör betöltéséhez szükséges képességek és készségek elsajátítását. A két féléves kormányablak-ügyintéző szakirányú továbbképzési szakra felsőfokú végzettséggel rendelkezők, míg a kormányablak-ügyintéző közszolgálati továbbképzésre középfokú végzettségű tisztviselők jelentkezhetnek (MÉHES 2015).

<sup>5</sup> The Prosci ADKAR Model Book. Elérhető: <https://empower.prosci.com/the-prosci-adkar-model-ebook-bundle-thank-you?submissionGuid=dbadab33-ba12-4d4b-9db2-1a00d4bf8efb> (A letöltés ideje: 2018. 12. 03.)



Bár a közigazgatás személyi állományának képzése Magyarországon a kelet-közép-európai államokban leginkább tapasztalt gyakorlattal összhangban (HAJNAL 2003) hangsúlyosan jogi képzés, poroszos, frontális oktatási hagyománnyal (REICHARD et al. 2018), az ügyintézők szemléletformálására, ügyfélszolgálati készségeik fejlesztésére ez a módszer nem tűnt alkalmasnak. A frontális oktatás elsősorban lexikai tudáselemek átadására szolgál, szemléletváltás, új készségek elsajátítására kevésbé. Ezen a téren a kognitív sík mellett az érzelmekre is ható, bevonó, kiscsoportos, élményalapú, kísérleti módszereknek (KOLB 1984) lehet szemléletváltást elősegítő, új viselkedési mintákat kultiváló hatása, olyan strukturált, kiscsoportos tréningeken, ahol reflektív tapasztalati tanulás történik. A tréner különböző technikákat (szerepjátékokat, videóelemzéseket, esetmegbeszéléseket) alkalmazva segíti a résztvevőket abban, hogy egy számukra biztonságos környezetben kipróbálhassanak új, ügyfélbarát gyakorlati eljárásokat, módszereket, kommunikációs formákat, megoldásokat. A tréning során a résztvevőknek dilemmáik, aggodalmaik megosztására is lehetőségük van, ám ezt minden esetben a megoldáskeresés, a jó gyakorlatok megosztása követi.

Az eredetileg ÁROP 2.2.20 projektből fejlesztett kormányablak-ügyintézői képzést (KAB-képzés) a szerzők többször is átdolgozták a menet közben észlelt és elemzett szükségletek alapján (KAB I., II., III., IV., V). 2013 és 2018 között ÁROP-, illetve KÖFOP-forrásból finanszírozva több mint 7000 ügyintéző végezte el a képzést (míg 2013–2014-ben több mint 4000, 2015-ben 700, 2017-ben 1500, 2018-ban 1500 ügyintéző).

A teljes KAB-képzés minden esetben több modulból állt. Ezek egyike volt az ügyfélszolgálati készségfejlesztés tréning, amelynek „célja, hogy a tisztviselőkben kialakítsa, megerősítse a szolgáltató állam megvalósításához szükséges ügyfélközpontú, etikus, integritáskultúrát fejlesztő, felelős hozzáállást, hogy elsajátítsák a szakszerű, hatékony, asszertív kommunikáció alapjait. Képesek legyenek különböző, a fogyatékkal élőkkel történő helyzetek szakszerű, ügyfélbarát kezelésére; ismerjék fel a problémás ügyfelet, legyenek képesek elemezni a konfliktusos helyzeteket, az interkulturális konfliktusokat, és megfelelő technikával tudják kezelni azokat, ahogy a kihívásokkal teli helyzetekből adódó stresszt is. Elsajátítva az ügyfélközpontú szolgáltatás ismerveit, tudjanak javaslatot tenni saját kormányablakuk fejlesztése érdekében. Végül legyenek képesek saját ügyfélszolgálati készségeik fejlesztésére konkrét célokat kijelölni, és a fejlődéshez szükséges utat megtervezni. A képzés formája a résztvevők aktivitására építő jelenléti tréning, tapasztalati tanulás” volt (JENEI 2018).

Az öt éve folyó ügyfélszolgálati tréning konkrét forgatókönyve (interaktív gyakorlatokkal, szerepjátékokkal) egyfajta étlap volt a tréner kezében, akik az adott csoport igényeinek, szükségleteinek megfelelően próbálták minden egyes alkalommal testre szabni a konkrét programot. A tréner visszajelzéseinek feldolgozásából (JENEI 2018) a szolgáltatói kultúra fő elemeit már jól ismerik az ügyintézők, a szakmai szocializációjukkal az ügyfélközpontú szemléletet is elsajátították a munkahelyükön. A konkrét szerepjátékok helyett inkább az esetmegbeszélésekre, a csoportos coachingra mutatkozik igény.

Ami biztonsággal állítható a tréningek és az ügyintézés tapasztalataiból: az ügyintézők már ügyfélbarátok, tudják, hogyan kell a személyközpontú pszichológia elveit a gyakorlatban alkalmazni, nemtől, borszintől és egyéb körülményektől függetlenül segítő kommunikációt folytatni, feltétel nélküli, pozitív odafordulással, empatikusan, ugyan-

akkor maximális szakszerűséggel eljárni. Az ügyfélelégedettség-mérés eredményei (JENEI 2018) alapján az ügyfelek/ügyfelek nagyon elégedettek az ügyintézők kommunikációjával.

Ugyanakkor az ügyintézők jelentős része azt is világosan látja, mit lehetne tenni az integrált ügyfélszolgálat jóval hatékonyabb működtetése, a folyamatok optimalizálása érdekében. Komoly tudásmenedzsment kérdése, hogyan építi be az operatív szinten dolgozó ügyintézők rendkívül értékes, gyakorlati tudását a szervezet a problémafeltáró, -megoldó folyamatokba a működési hatékonyság növelése, a folyamatos fejlesztés (lásd MASAAKI 2012) érdekében.

Vákát oldal

## 3. A szolgáltató állam szervezetének kialakítása (*Buics László*)

### 3.1. Bevezetés

A közigazgatási rendszer olcsó és hatékony működtetése minden kormányt komoly kihívások elé állít. A bürokratikus terhek csökkentése, az ügyintézés hatékonyabbá tétele, az adminisztratív folyamatok egyszerűsítése, átláthatóságának és közérthetőségének biztosítása és a technológiai fejlődésben rejlő lehetőségek kiaknázása egytől egyig kiemelt fontosságú célok ezen a területen. A közigazgatás fejlesztése és hatékonyságának növelése azonban csak hosszú távon valósítható meg, amit mi sem bizonyít jobban, mint hogy a területi államigazgatási szervek korszerűsítése több évtizede, gyakorlatilag a rendszerváltás óta napirenden szerepel a magyar kormányok programjában.

A 2010 előtti állapotokhoz képest a magyar közigazgatási rendszer központi és területi szinten is számos jelentős változáson ment keresztül. A hatékonyabb működés érdekében összevontak számos minisztériumot és háttérintézményt, csökkent a központi közigazgatás intézményeinek száma, az általuk végzett feladatokat pedig a korábbinál kevesebb intézmény alá integrálták. Ennek az átalakítási folyamatnak a leginkább észrevehető eredményei a területi közigazgatás átszervezésében váltak láthatóvá, ahol a kormány az erősen széttagolt területi közigazgatási szervezetrendszer egységesítésével átfogó átalakítást hajtott végre.

A változtatás időszzerűségét számos dolog indokolta (BALÁZS 2004):

- A dekoncentrált szervek rendszere erősen differenciált volt: számos eltérő jogállású, feladatkörű és illetékességi területű szerv tartozott e körbe.
- A túlságosan tagolt rendszerben a feladat- és hatásköri átfedések, párhuzamoságok mellett a gazdátlanul maradó feladatok sem voltak ritkák.
- Az állampolgárok mellett a területi államigazgatás szereplőinek is érdeke volt egy átláthatóbb, költséghatékonyabb szervezetrendszer kialakítása.
- A megfelelő koordinációs mechanizmusok kialakítása nemcsak az önkormányzatok és az államigazgatási szervek között hiányzott, hanem a területi államigazgatáson belül is.

A 2010-ben meghirdetett Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (Magyary Program) keretében elkezdett reformhullám célja az ügyfelek igényeit és érdekeit figyelembe vevő, ügyfélközpontú szolgáltató működés kialakítása volt. A Magyary Programban az eljárások egyszerűsítését, az ügyfélterhek csökkentését és egységesen magas színvonalú, mindenki által hozzáférhető szolgáltatások kialakítását tűzték ki célként a jogalkotók. Ennek érdekében, hogy emeljék a közszolgáltatások színvonalát, létrehoztak egy többcsatornás kormányzati ügyfélszolgálati rendszert, amely megteremtette az egyablakos ügyintézés

lehetőségét az állampolgárok számára az egyablakos ügyfélszolgálatok, az úgynevezett one-stop shopok kialakítása által (KOVÁCS 2016).

A Magyar Program stratégiai célként jelölte meg a közigazgatás működésének hatékonyabbá tételét és a közszolgáltatások színvonalának emelését, ennek megfelelően pedig az alábbi területeken fogalmaz meg koncepciót:

- szervezeti fejlesztés, hatékony szervezeti struktúra kialakítása;
- közigazgatási feladatok megreformálása;
- közigazgatási eljárások szabályozásának javítása.

Továbbá a Magyar Program főbb célként megjelöli, hogy a kialakítandó rendszer legyen arányos az ország területével, népességével, legyen logikus, áttekinthető és az ügyfelek számára kiszámítható, szabályozza az államigazgatási és önkormányzati feladatok és hatáskörök egyértelmű, átfedésmentes megosztását, és nem utolsósorban legyen szolgáltató berendezkedésű, ügyfélorientált kialakítású, amely az egyablakos ügyintézés megvalósulásában csúcsonodik ki.

Az átalakítás egyik első jelentős lépéseként létrehozták a 2011. január 1-jétől működő megyei szintű kormányhivatalokat, és ezekbe integrálódott a területi államigazgatási szervek jelentős része [288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet]. A fővárosi és a megyei kormányhivatalok jogállását és működésük alapvető rendjét a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény teremtette meg. Ezt követően a kormányhivataloknál ügyfélszolgálatok jöttek létre azzal a céllal, hogy megkezdődjön a hatósági ügyek egyablakos ügyintézése, amely az első lépés volt a ma ismert kormányablakok létrehozása felé. Ebben az esetben azonban – mivel megyei szintű szervezeti egységekről volt szó – a felhasználó szempontjából még nem voltak ideálisnak tekinthetők, részben a távolságok, részben pedig az itt intézhető ügyek kezdeti alacsony száma miatt, habár az elképzelések szerint az integrált ügyfélszolgálatoknál 2013-ra minden hatósági ügy kezdeményezhető kellett hogy legyen.

Az államigazgatási rendszer átalakításának következő lépéseként aztán 2013 januárjában a járási hivatalok indulásával újabb nagy változáson ment át a magyar közigazgatás. A járásokat a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként állították fel, aminek során számos olyan átalakítást végrehajtottak, amelynek eredményeképpen már egy átláthatóbb, strukturáltabb, ügyfélközpontú közigazgatás állt az állampolgárok szolgálatában.

Az első generációs kormányablakok 2011. január 3-án a Kormányhivatalok felállításával kezdték meg működésüket. A jelenleg működő ún. második generációs Kormányablakok az okmányirodák bázisain kerültek kialakításra elsősorban a járásszékhelyeken. Az integrált ügyfélszolgálatok egységes arculattal rendelkeznek, illetve azonos szintű szolgáltatást nyújtanak az állampolgároknak. A cél ezzel az volt, hogy ne csak megyei, hanem alsóbb szinten is megvalósulhasson az egyablakos ügyintézés az állampolgárok számára, megkönnyítve és meggyorsítva ezáltal a hatósági folyamatokat.

Ezeknek az intézményeknek a bemutatásával foglalkozom a következő fejezetekben.

## 3.2. Fővárosi és megyei kormányhivatalok

A regionális államigazgatási hivatalok megszűnésével, egyben azok jogutódjaként jöttek létre 2010 szeptemberében a fővárosi és megyei kormányhivatalok, amelyek a kormány általános hatáskörű, területi szerveinek tekinthetők, a kormányt képviselik megyei, illetve fővárosi kerületi szinten. Ennek keretében a megyei kormányhivatalok legfőbb feladatai többek között a hatósági jogkörök gyakorlása, koordinációs feladatok ellátása, illetve a törvényességi felügyelet ellátása (2010. évi CXXXVI. törvény).

### 3.2.1. A kormányhivatalok rendszerének kialakulása

A rendszerváltoztatás meghatározó szereplői Magyarország 1989–1990-es rendszerváltásakor a centralizált állammodellt követték. A magyar közigazgatásban ennek eredményeként erős jogosítványokkal rendelkező központi és helyi (települési) szint, ezek mellett pedig rendkívül gyenge területi szint (megye) jött létre. A kialakított szerkezet több problémát is felszínre hozott: ilyen volt például az alacsony hatékonyság és az együttműködés hiánya.

A megyei önkormányzat kevés jogosítvánnyal és közigazgatási eszközzel rendelkezett, a területi szolgáltatások állampolgári kontrollja így alig érvényesült, hiszen az adott közigazgatási szolgáltatásnak helyet adó település vezetését nem a szolgáltatásokat igénybe vevő térség polgárai választották. A gyenge megyei önkormányzatok mellett erős jogosítványokkal rendelkező és az idők folyamán egyre erősödő, középszintű államigazgatás jött létre, kialakultak a központi alárendeltségű állami szervek dekoncentrált területi egységei. Az egyes ágazatok határai a területi lehatárolás során egymáshoz alig illeszkedtek, az illetékességi területek rendezetlenek voltak, a szereplők közt hatásköri átfedések alakultak ki. Ennek következtében a területi és helyi közigazgatást széttagolt, összehangolatlan működés jellemezte, aminek alacsony hatékonyság volt a következménye (CSITE–OLÁH 2011).

2010-ben és azt megelőzően a magyar államigazgatási rendszer középső szintjét széttagolt szervezetrendszer jellemezte, amelyben a szervezeti integráció megvalósulása akadályoztatva volt, még az erre irányuló törekvések dacára is (GYURITA 2014). Az államigazgatási reform egyik első lépése volt a szervezeti integráció, amelynek keretében létrehozták a fővárosi és megyei kormányhivatalokat az erről szóló államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről szóló 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat alapján és segítségével.

A korábbi regionális államigazgatási hivatalokból megyei szintű illetékességgel rendelkező szervezeteket alakítottak ki, amelyekbe integrálták az egyes területi közigazgatási szerveket. Az így létrehozott megyei kormányhivatalok a központi közigazgatás területi elven szervezett, legmagasabb szintű szervezeti egységeivé váltak. Ezenkívül a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről szóló 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozatban meghatározott területi különös hatáskörű államigazgatási szerveket integrálták a létrejövő kormányhivatalokba. Jelenleg a kormányhivatalok szervezeti felépítéséről a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás Melléklete rendelkezik.

### 3.2.2. A kormányhivatalok felépítése

A kormányhivatal kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekre, valamint járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokra (a továbbiakban együtt: járási hivatal) tagozódik.

A kormányhivatal önálló szervezeti egységei:

- a főosztályok;
- a főosztály jogállású Kormány megbízotti Kabinet;
- a kirendeltségként működő járási hivatalok;
- a megyeszékhelyen működő járási hivatalok és a kijelölt járási (fővárosi kerületi) hivatalok főosztályai;
- valamint az önálló osztályok.

Nem önálló szervezeti egységek a főosztályokon belül működő osztályok, valamint a járási hivatalon belül működő osztályok.

Önálló osztály jogállású szervezeti egységnek minősül

- a főigazgatói titkárság;
- a védelmi bizottság titkársága;
- a belső ellenőrzési osztály;
- a járási hivatalvezetői titkárság.

2011-ben tizenhét szakigazgatási szerv kezdte meg a működését, amelyeket aztán 2015-ben tíz főosztályba integráltak és egyszerűsítettek tovább.

A kormányhivatal feladatkörébe tartozó feladatok funkcionális és szakmai feladatok. A kormányhivatal feladat- és hatásköreit a kormány megbízott gyakorolja. A kormányhivatal törzshivatala látja el jellemzően a feladatait a kormány megbízottnak, illetve a kormányhivatalnak; legfőképpen ellenőrzési, valamint koordinációs szerepet tölt be a szervezet egészének működtetésében.

A kormányhivatal integrált főosztályai:

- Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztály (idetartozik a közlekedési és az útügyi osztály is);
- Élelmiszerlánc-biztonsági és Földművelésügyi Főosztály (idetartozik a növény- és talajvédelmi, a földművelésügyi, a járványügyi és állatvédelmi osztály is);
- Népegészségügyi Főosztály (idetartozik a járványügyi, közegészségügyi és sugáregészségügyi decentrum is);
- Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály (idetartozik a nyilvántartási és ellenőrzési, egészségbiztosítási, nyugdíj-megállapítási és rehabilitációs osztály);
- Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály (idetartozik a szociális és a gyámügyi osztály is);
- Foglalkoztatási Főosztály (idetartozik a közfoglalkoztatási, a munkaügyi, az alapkezelői, a munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzési osztály);
- Földhivatali Főosztály (idetartozik az ingatlan-nyilvántartás és földmérési osztály);

- Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztály;
- Pénzügyi és Gazdálkodási Főosztály (idetartozik a beszerzési, beruházási, üzemeltetési, informatikai, támogatási és bérgazdálkodási osztály is);
- Jogi és Koordinációs Főosztály.

A közvetlenül a kormány megbízott alá beosztott főigazgató szakmai vezetőként felügyeli az egyes főosztályok működését, amelyek az egyedi ügyekben a hatásköreiket önállóan gyakorolják. A szervezet struktúrájának harmadik elemét alkotó járási hivatalok szintén önálló hatáskörrel és szervezeti struktúrával rendelkeznek, élükön a járási hivatal vezetőjével (VIRÁG 2014).

### 3.2.3. Járási hivatalok

Magyarországon a járási hivatalok intézménye több száz éves múltra tekint vissza, 1983-ban szüntették meg, mígnem 2013-ban újból felállították a kormányzati reformprogram második lépéseként (BARTA 2013; CSIZMADIA 1976; DOMONKOVICS 2011).

A megyei és fővárosi kormányhivatal kirendeltségei a járási hivatalok. A 2010. évi választásokat követően az egyre inkább elaprózódó közigazgatási hivatalokat visszaszerverték megyei szintre, majd 2011-ben létrejöttek a fővárosi és a megyei kormányhivatalok (HOFFMAN 2012). Ezzel az átalakítással a rendszerváltás óta folyamatosan zajló elaprózódási folyamatnak véget vetettek, és megkezdődött a területi államigazgatási szervek egymással való összehangolása (VIRÁG 2012).

Ennek egyik lépéseként a járási hivatalok általános, elsőfokú hatósági jogkörű szervekként, a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként lettek létrehozva. Az állam célja olyan modern kori járások kialakítása volt, amelyek hozzájárulnak az addig fennálló közigazgatási rendszernél alacsonyabb társadalmi költséggel működő rendszer létrejöttéhez (HOFFMAN 2012). A közigazgatás átfogó átalakításával a modern kori járasok az államigazgatás legalsóbb területi szintjét jelentő egységekként lettek létrehozva, amelyek így az államigazgatási tevékenységek, szolgáltatások döntő többségét minden magyarországi állampolgár számára elérhető közelségben és magas minőségben biztosítani tudják (VIRÁG 2012).

A korábbinál alacsonyabb társadalmi költséggel működő államigazgatás azt jelenti, hogy az átalakítás eredményeként az államműködés közvetlen költségei, a lakosság adminisztratív költségei és a rossz államműködésből eredő veszteségek (rossz vagy hiányzó szabályozásból eredő költségek) együttesen csökkennek. Mivel az állampolgár személyesen itt találkozik az állammal, a járasok működése az államműködés egészének lakossági megítélésére is hat (CSITE–OLÁH 2011).

### 3.3. A modern járási rendszer kialakulása

A járasok kialakításával kapcsolatban az állam átfogó vizsgálatokat végeztetett, hogy a járasok létrehozása a lehető leghatékonyabban menjen végbe (IVANCSICS–TÓTH 2012). A járasok határainak kialakításakor figyelembe vették a már említett társadalmi költségek csökkenté-



sének igényét, valamint a polgárok térhasználati szokásaihoz és területi identitásához való illeszkedés fontosságát. Mivel minden magyarországi településre csak irreálisan magas költséggel lett volna telepíthető az államigazgatási ügyek teljes körű rendszere, ezért úgynevezett járásközpontokra központosított ügyintézési területi rendszert kellett kialakítani (SZALKAI–JAKOBI–SZABÓ 2012).

Az 1990 utáni területi és helyi közigazgatási reformok és reformkísérletek tapasztalatai azt mutatták, hogy az alsó középszinten (önkéntes, illetve többcélú önkormányzati társulások, kistérség, hatósági igazgatási társulások, dekoncentrált szervek illetékességi körzetei szintjén) nagyon nehéz olyan területi keretet meghatározni, amely alkalmas lenne az államigazgatási, a közszolgáltatás-szervezési és a területfejlesztési funkciók együttes és kielégítő ellátására (SZALKAI 2012; IVANCSICS–TÓTH 2012).

Ennek egyrészt az országon belüli településszerkezeti különbségek az okai, amiből az következik, hogy az az alsó középszintű területi egység, amely alkalmas lehet az aprófalvas térségek szervezésére és ellátására, már nem alkalmas sem az alföldi mezővárosias térségek szervezésére, sem a városhiányos, perifériális térségekére. Másrészt a településszerkezetben jelen levő mozgások, egyes települések, településközösségek városiasodási ambíciói és ezek politikai megjelenése nagyban megnehezítik az állandó többfunkciós alsó középszintű terek kialakítását (SZALKAI 2012).

Mindebből az is következik, hogy biztosítani kellett, hogy a településszerkezeti adottságokra és a lokális törekvésekre tekintettel levő, az optimális üzemmérethez közelítő közigazgatási terek jöhessenek létre ezen a területi szinten. Így a modern kori járasok olyan államigazgatási egységekké válhattak, amelyek funkciói a jegyzők által eddig ellátott államigazgatási feladat- és hatáskörök egy részének áttelepítésével, másrészt pedig a területi államigazgatási szervek körzeti egységeinek integrálásával jönnek létre (SZALKAI 2012).

Meghatározó szempont volt, hogy a járasok kialakítása vegye figyelembe az országon belüli településszerkezeti különbségeket, az egyes nagytérségek sajátosságait, valamint a járasrendszernek biztosítania kellett a térszervező funkciókat betöltő települések fejlődését. Kiemelt célkitűzés volt, hogy a járasok területe a megyék határaihoz igazodjon. Fontos szempont volt az is, hogy a járasi székhely olyan település legyen, ahol már kiépült az államigazgatási infrastruktúra, valamint a járason belül a székhelytől legtávolabb levő település ne legyen messzebb 30 kilométernél (SZALKAI 2012).

Alapvető szempont volt, hogy a járasok kialakítása során szervezeti szinten is szét kell választani az önkormányzati és államigazgatási feladatok ellátását. A feladatellátást illetően a járasokban járasi hivatalokat, a fővárosban kerületi járasi hivatalokat hoztak létre, amelyek a fővárosi és megyei kormányhivatalok kirendeltségeiként működnek (SZALKAI 2012).

A járasi rendszer kialakításának szakmai előkészítését hatástanulmányok, kutatások, valamint széles körű szakmai, társadalmi, politikai egyeztetések előzték meg, amelyek már 2011 közepén megkezdődtek. A járasok létrehozását megelőzően végzett véleményvizsgálatok során a vidéken élő polgárok reprezentatív mintáját területhasználati szokásaikról kérdezték meg, a területi közigazgatás átalakításában leginkább érintett szervezetek vezetőit pedig a járasok kialakításával kapcsolatos elvárásaikról és javaslataikról (CSITE–OLÁH 2011).

Az eredeti kormányzati elképzelés szerint vidéken 168 járas, a fővárosban pedig 7 körzeti hivatal lett volna. Végül vidéken 175 járast, a fővárosban pedig 23-at hoztak létre, tehát az eredetileg elfogadott járasi székhelyek, és így a járasok listája időközben módosult. A kormány biztosította a településeknek azt a lehetőséget, hogy javaslatot tehesse a más

járáshoz történő átcsatolásukra, vagy önálló, új járás kialakítására. A kormányhivatalok feladata volt megvizsgálni, hogy indokolt-e a település kérése (SZALKAI–JAKOBI–SZABÓ 2012; BARTA 2012).

A kormány döntött a járási hivatalokhoz kerülő feladatokról is. Elsősorban okmányirodai feladatokat, a gyermekvédelmi és gyámügyeket, valamint az egyes szociális, környezetvédelmi, természetvédelmi igazgatási ügyek intézését vették át a településektől a 2013-ra megalakuló járási hivatalok (SZALKAI 2012).

A hatáskörök szétválasztásánál kiemelt szempont volt, hogy a helyi szabályozáshoz kapcsolódó, helyismerethez kötődő, mérlegelési jogkörbe tartozó ügyek lehetőleg maradjanak a települési jegyzőnél, ahol viszont az adott ügyben az államnak van egyértelműen feladata, szerepe, ott a járási hivatal tudjon hatékonyabban intézkedni. Ezáltal az egységes szabályok mentén lefolytatható eljárásokkal hatékonyabb, racionálisabb ügyintézés valósulhat meg országsszerte (SZALKAI 2012; BARTA 2012).

A járási hivatalok létrejöttével tehát a jegyzők jogállása alapvetően megváltozott. Az általános hatáskörű államigazgatási szerepét megosztotta a járási hivatallal, miután több hatásköre átkerült oda (KÉKI 2013).

A valós térhasználat alapján kialakított modern kori járáások feladata tehát az, hogy azokon a meglévő központoktól távoli, periférikus elhelyezkedésű településeken és településcsoportokban is biztosítsák az államigazgatás hozzáférhetőségét, ahol eddig csak kevés ügy intézésére volt lehetőség, és ahol a hatósági ügyintézés minősége alacsonynak számított (BARTA 2012). A modern kori járáások fenti szempontokra tekintettel levő meghatározása révén tehát javul az államműködés méretgazdaságossága, csökken az állampolgárok által az államigazgatási ügyek intézésére fordított idő és a kapcsolódó utazási költség (BARTA 2012). Valamint azzal, hogy a korábnál elérhetőbbé válik az államigazgatás, csökken az elintézetlen ügyek aránya, javul a szabályozás minősége, erősödik az állam közjót szolgáló jelenléte, és nő az állampolgároknak az állam irányában megnyilvánuló bizalma (BARTA 2012; KÉKI 2013).

Minden járásszékhelyen működik járási hivatal, amelynek székhelyeit, illetve illetékességi területét a 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet határozza meg. A járáások kizárólag államigazgatási területi egységet jelentenek. A járási hivatalok legfontosabb feladata a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok ellátása [86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet].

### 3.3.1. A járási hivatalok felépítése

A járási hivatalokat a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként állították fel 2013. január 1-jével. A járási rendszer a vidéki Magyarországon 175 egységet tartalmaz, a főváros 23 kerületében pedig 23 járási hivatal lett kialakítva. Ez az előzetes elképzelésekkel szemben vidéken 9-cel több járást jelent, illetve a fővárosban a tervezett 7 járási hivatalhoz képest 23-at.

A kialakított rendszerben érvényesültek azok az elképzelések, amelyek szerint arányosabb területi eloszlás legyen az eltérő településszerkezetű térségekben, ugyanakkor azokat az anomáliákat korrigálták, amelyek a kistérségek 2004 és 2007 közötti elaprózódásához

vezettek. A kialakított járási rendszer az eredeti céloknak megfelelően számottevően csökkentette a szélsőséges méreteket (FALUVÉGI 2012).

Minden egyes járásban, a kormányrendeletben kijelölt járasszékhelyen létrehoztak egy járási hivatalt, amely a megyei kormányhivatalok szervezeti egységeként működik. Budapesten nem járási, hanem kerületi hivatalok alakultak minden kerületben, szintén a fővárosi kormányhivatal részeként (FALUVÉGI 2012; BARTA 2012).

A járási hivatal kétféleképpen biztosítja az állampolgároknak az ügyfélszolgálatot. Azon városokban, ahol a lakosok és az elintézendő ügyek száma indokolja, ott minden munkanapon állandó ügyintézészt biztosító kirendeltséget működtet. A kisebb településeken heti 1-2 alkalommal tart ügyfelfogadást a települési ügysegéd a települési önkormányzat által biztosított helyiségben.

A járási hivatalok székhelyeit, illetve a járási hivatalok illetékességi területét kormányrendelet határozza meg. A járások kialakításának alapelve, hogy a megyék határaihoz igazodva az állampolgárok számára biztosítsa az államigazgatási szolgáltatásokhoz való gyors és könnyű hozzáférést, és a korábban már létező ügyintézési helyszínek lehetőség szerint maradjanak meg (BARTA 2012).

A járási hivatalok legfontosabb feladata a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok ellátása. Így megvalósul az államigazgatási és az önkormányzati feladatok szétválasztása, a járások kizárólag államigazgatási területi egységet jelentenek. Elsősorban okmányirodai feladatokat, a gyermekvédelmi és gyámügyeket, valamint egyes szociális, környezetvédelmi, természetvédelmi igazgatási ügyek intézését vették át a településektől (BARTA 2012).

A járási hivatal a kormányhivatal önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége. A járási hivatal osztály szintű szervezeti egységekre tagozódik, a megyeszékhely szerinti járási hivatalok főosztályokra, illetve osztályokra tagozódnak.

A járási hivatal vezetője a járási hivatalvezető. A járási hivatalvezető-helyettes egyben a járási hivatal valamely szervezeti egységének vezetője. Ha a járási hivatalban járási hivatalvezetői titkárság működik, a járási hivatalvezető-helyettes a hivatalvezetői titkárságot vezeti. Az osztályokat az osztályvezető vezeti.

Valamennyi járási hivatal rendelkezik:

- Kormányablak Osztállyal;
- Hatósági, Gyámügyi és Igazságügyi Osztállyal.

A járási hivatalok illetékessége és hatásköre eltérő, egyes járási hivatalok a Kormányablak Osztályon, valamint a Hatósági, Gyámügyi és Igazságügyi Osztályon kívül további szervezeti egységekre tagozódnak:

- Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztály
- Építésügyi Osztály
- Foglalkoztatási Osztály
- Földhivatali Osztály
- Népegészségügyi Osztály
- Társadalombiztosítási Osztály

A megyeszékhelyeken működő járási hivatalok főosztályokra, illetve osztályokra tagozódnak. Az egyes járási hivatalok szervezeti felépítését a Kormányhivatal szervezeti felépíté-

séről a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás határozza meg.

A járási hivatalhoz került ügyek legnagyobb részét a kisebb, két szervezeti egységgel működő járási hivatalok esetén az okmányirodai feladatok jelentik, így a személyi adat- és lakcímnnyilvántartással, útlel-igazgatással és a közlekedési igazgatással kapcsolatos feladatok.

### 3.4. Kormányablakok

A kormányablakok a területi közigazgatás gerincét alkotó megyei kormányhivatalok, illetve járási hivatalok ügyfélszolgálati irodái, amelyekben jelenleg az állampolgárok több mint 2500 féle ügykört intézhetnek, kezdeményezhetnek, illetve kaphatnak tájékoztatást az eljárás menetéről.

2011 januárjában a megyeszékhelyeken, illetve a fővárosban összesen 29 kormányablak kezdte meg működését, majd ezt követően a kormányablakok számát 2013-tól fokozatosan növelik, így végül 2014-ben már nemcsak a megyeszékhelyeken és a megyei jogú városokban, hanem a járási székhelyeken is létrehozták ezeket. A folyamat végére mintegy 360 kormányablak jött létre az országban, amelyek egységes arculattal és szolgáltatásokkal rendelkeznek.

#### 3.4.1. A kormányablakok rendszerének kialakulása

A területi közigazgatási reform célja az egyablakos ügyintézés biztosítása volt az ügyfelek számára, vagyis hogy az állampolgárok egyetlen helyen, a járási hivatalok szervezeti egységeként létrehozott kormányablakoknál tudják hivatalos ügyeiket intézni. Így tehát a kormányablakok biztosítják, hogy az állampolgárok az államigazgatási ügyeiket a kormányablakok székhelyein elindíthassák vagy elintézhessék.

Az államigazgatási rendszer átalakításának és újraszervezésének egyik legfontosabb célkitűzése volt az ügyek gyorsabb intézése. A kormányhivatalok, majd a járások és a kormányablakok kialakításával a feladat- és hatásköröket is átszervezték. A változtatások eredményeképpen nemcsak nőtt az egy adott helyen elintézhető ügyek száma, hanem az egyes ügyeket, amelyeket adott esetben az állampolgárok csak a megyeszékhelyen intézhettek, most már a lakóhelyükhöz közel is elindíthatják. A kérelmek leadhatók a járási hivataloknál, a kormányhivataloknál, a kormányablakoknál és a települési ügysegédeknel is (TEMESI–LINDER 2015).

A járási hivatal által működtetett kormányablak és okmányiroda – ha jogszabály kivételt nem tesz – az ország területére kiterjedő illetékességgel ellátja a jogszabályban hatáskörébe utalt feladatokat. Az egyes kormányablakokban intézhető ügyek a 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet szerint több kategóriába sorolhatók: az azonnal intézhető ügytípusok száma 60, a saját hatáskörében intézhető ügytípusok száma 39.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 37. § (1) bekezdése alapján: a kérelem az illetékes hatóságnál vagy – ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki – a kormányablaknál terjeszthető elő.

A korábbi szabályozással ellentétesen, amelyben tételesen felsorolták azokat az ügy-típusokat, amelyeket a kormányablakban elő lehet terjeszteni, vagy a kormányablak az adott ügyben tájékoztatást nyújt, az Ákr. 2018. január 1-jei hatálybalépését követően a kormányablakban valamennyi kérelem előterjeszhető, amelyet törvény vagy kormányrendelet nem zár ki.

A kormányablakok működésének eljárási kereteire vonatkozó szabályozás a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény kiegészítésével született meg, megteremtve ezzel az integrált ügyfélszolgálatokra vonatkozó szabályozás alapjait (TEMESI–LINDER 2015).

A kormányablakok létrehozása az úgynevezett one-stop shop modellt, vagyis az egyablakos ügyintéztést vezette be a magyar közigazgatásba, amely a skandináv országokban már elterjedt ügyintézési megoldásként létezik (NAVRASICS 2013). A rendszer lényege, hogy az ügyfelek egy ügyintézési ponton egyszerre akár azonnal több ügyüket is elintézhetik, összetettebb eljárás esetén az eljárás megindítását kezdeményezhetik, vagy tájékoztatást kaphatnak. Az egyablakos ügyintézés alkalmas eszköz arra, hogy mind a vállalkozások, a lakosság, mind a közzsféra oldalán felmerülő adminisztratív terheket csökkenteni lehessen (TEMESI–LINDER 2015).

A kormányablakok közreműködésével lehetőség nyílt kérelmek benyújtására, a díjak, illetékek megfizetésére, a több hatóság engedélyét igénylő tevékenységek egyablakos elintézésére, az ügyfelek több hatósági nyilvántartásban is szereplő adataiban bekövetkezett változások egyablakos bejelentésére (TEMESI–LINDER 2015).

Az államigazgatási rendszer átalakítása után a kormányablakok váltak azokká a pontokká, ahol az állampolgárok a legtöbbször közvetlenül kerülnek kapcsolatba az államparátus hatalmas gépezetével, és azon keresztül érzékelik a változásokat, tehát elmondható, hogy az állampolgárok szempontjából a közigazgatás átalakításának igazán érzékelhető hatása maga az egyablakos ügyintézés tényleges megvalósítása volt.

Így tehát kijelenthető, hogy az állampolgároknak az államról alkotott képét, véleményét alapvetően meghatározza az, amikor ügyeik intézése során kapcsolatba kerülnek a kormányablakokon keresztül az állammal. A rendszerrel szemben támasztott mindenkori alapvető elvárás az, hogy az ügyeket hatékonyan, gyorsan és egyszerűen lehessen intézni, és ebben az állam a lehető legtöbb segítséget nyújtsa mindenki számára. A kormányablakok testesítik meg az egyablakos ügyintéztést annak minden előnyével együtt, a cél pedig a hatékonyság növelése, amelyen keresztül az állampolgári elégedettség is növekszik.

A jól szervezett közigazgatás jogos igényként jelenik meg az állammal kapcsolatba kerülő ügyfelek részéről, ennek kielégítése érdekében pedig nemcsak az integrációt való-sították meg az átalakítások során, hanem a könnyű elérhetőség követelményét is teljesítették, hiszen mindenki a lakóhelyéhez legközelebb vagy bármely, a számára legkönnyebben elérhető kormányablakban, munkaidőn kívül is el tudja intézni a hivatalos ügyeit.

A kormány az egyablakos ügyintézés elvének megvalósításával igyekezett teljes egészében szakítani a korábbi rendszerrel, amely során mindenkinek a lakóhelyén lévő, a körzetközponti jegyzőhöz telepített, okmány-ügyintézési feladatokat ellátó okmányirodába vagy egyéb hivatalba kellett külön-külön elmennie az ügyeit elintéznie. De persze a rendszer nem tökéletes, hiszen valamennyi hivatal valamennyi ügyét mégsem lehet egyetlen ablaknál elintézni. Ám mégis több száz olyan ügy van, amellyel nyugodtan fordulhatunk

a kormányablakokhoz, sőt már 11 megyében mobilizált kormányablakok is léteznek, amelyek időszakosan települnek ki egy-egy járásba az adott megyében.

### 3.4.2. A kormányablakok felépítése

A teljes kormányablakrendszer három fő pilléren nyugszik, ezek a fizikai, szellemi és informatikai pillérek. A fizikai pillér a tényleges infrastruktúra megteremtését és kialakítását jelenti, vagyis az építési beruházásokat, felújításokat, illetve a bútor- és eszközbeszerzéseket, amelyek a kormányablakok létrehozásához és működtetéséhez szükségesek voltak.

A szellemi pillér keretében egy új, moduláris ügyintézői felületet fejlesztettek ki a kormányablakokban dolgozó emberek számára. Ennek alapeleme egy központi tudástár a több mint 2000 ügytípus közötti eligazodáshoz. Ez egyrészt megkönnyíti az ügyintézők, illetve telefonos és online ügyfélszolgálati munkatársak számára az ügyfelek kiszolgálatát, másrészt az ügyfelek számára is közhírhely formában teszi hozzáférhetővé az ügyleírásokat. Az ügyintézői felületbe integrálódik az ügyfél-azonosítás, illetve a fizetés is. A szellemi pillér fontos része az érintett ügyintézők és ügyfélszolgálati munkatársak képzése is.

Az informatikai pillér egyik eleme az egységes infrastruktúra kialakítása. Ennek keretében nagy léptékű hardverbeszerzés is elindult, amelyre azért is szükség volt, mert a 20 megyei kormányhivatal, a 174 járási hivatal, a 23 kerületi hivatal és a több mint 300 okmányiroda összesen mintegy 32 000 munkaállomása rendkívül eltérő műszaki tartalmat testesített meg, ami lehetetlenné tette az egységes színvonalú működést. Ez a felújítás és egységesítés jelenleg is zajlik országsszerte.

A kormányablakok arculata egységes, szolgáltatásaik mindenhol azonosak, a helyszínek akadálymentesen vannak kialakítva, ezáltal a mozgáskorlátozottak, idősek és kisgyermekesek számára is lehetővé teszik az egyszerű ügyintézt. A kialakított kormányablakok az okmányirodák infrastruktúráját használták mind épületek, mind pedig a személyi állomány tekintetében. A kormányablakok kialakításának legfőbb rendeltetése tehát, hogy az ügyfelek egyszerűen és gyorsan intézhessék el, illetve kezdeményezzék ügyeiket.

A kormányzati szándék szerint a kormányablakok megteremtik a lehetőségét az ugyanazon szakterület szerinti, egységes arculattal, azonos felkészültségű és minőségű személyi állománnyal, megyénként egységesített ügyfélfogadási rendben történő szolgáltatásnyújtásnak, ami az ügyfelek számára is előnyt jelent. Az egységes ügyfélfogadási idő, szolgáltatási szerkezet és az elérhető közelség mind olyan tulajdonságok, amelyek kiszámíthatóbbá és ügyfélbarátabbá teszik a szolgáltatást.

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet mellékletei tartalmazzák azoknak a fő ügyköröknek a felsorolását, amelyek a kormányablakokban elérhetők az állampolgárok számára:

- azonnal intézhető ügyek (például új személyazonosítóról és lakcímről szóló hatósági igazolvány kiállítás);
- saját hatáskörében intézhető ügyek (például vezetői engedély kiállítás, magánútlelvél kiadása, cseréje iránti kérelem);
- továbbítás céljából előterjeszhető beadványok (például az anyakönyvi kivonat kiállítás iránti kérelem);

- tájékoztatásnyújtás (például házassági szándék, bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése);
- kiegészítő szolgáltatások (például ügyfélkapu-regisztráció);
- hivatalból intézhető ügyek (például egyéni vállalkozók hatósági ellenőrzése).

Az ügyfél beadványait a hivatal továbbítja az illetékes hatóság részére, részletesen tájékoztatva a kérelmezőt az ügymenetről vagy a szükséges hiánypótlásról. Ezáltal a polgároknak nem kell több helyre elmenniük és többféle ügyfélfogadási rendhez igazodniuk. Vannak olyan ügyek, amelyekben a kormányablakok kizárólag tájékoztatást tudnak adni, és vannak olyanok, amelyekben szolgáltatást is tudnak nyújtani. A kormányablakok tevékenysége a megalakulásuk óta folyamatos bővítés alatt áll, a tervek szerint ezáltal több mint kétezerre nő majd az intézhető, indítható ügyek száma.

### 3.5. Összefoglalás

Amint az látható, a magyar államigazgatási rendszer jelentős átalakításokon ment keresztül, amelyek mind a hatékonyságnövelést tűzték ki célul. 2013-ban alakították ki az új közigazgatási rendszer gerincét adó járási rendszert, amelynek szerkezeti átalakítása már jóval átláthatóbb és központosítottabb volt, mint az elődjéé. A korábban már kialakított kormányhivatalok megyei szinten szabályozták a közigazgatási rendszereket, a járási hivatalokat pedig a kormányhivatalok területileg illetékes alegységeiként definiálták a törvényalkotók. A járási hivatal szervezetrendszerében magában foglalja a korábban eltérő irányítások alatt, de azonos illetékességi területen működő közigazgatási rendszereket, ezáltal egységes és átláthatóbb szervezeti felépítés jött létre, ahol már nincsenek jelen a korábban jellemző átfedések és hatásköri különbségek.

Az állampolgárok szempontjából a közigazgatás átalakításának igazán érzékelhető hatása viszont a kormányablakok rendszerének kialakítása és ezzel az egyablakos ügyintézés tényleges megvalósítása volt, ezáltal pedig a kormányablakok a magyar közigazgatás kiemelten fontos intézményeivé váltak, hiszen az állampolgárok a kormányablakokon keresztül kerülnek közvetlen kapcsolatba az államapparátus gépezetével, és azon keresztül érzékelik annak hatékonyságát. Ebből következően pedig rendkívül fontos egy olyan modern, letisztult és ügyfélorientált szervezeti struktúra létrehozása, mint amilyenek a kormányablakok.

Az állampolgároknak az államról alkotott képét, véleményét alapvetően meghatározza az, amikor ügyeik intézése során kapcsolatba kerülnek az állammal, és ezáltal képet alkotnak annak működéséről, társadalmi kapcsolatairól. Kívánságuk és egyben jogos elvárásuk is, hogy ügyeiket hatékonyan, gyorsan és egyszerűen intézhessék, és ebben a közigazgatási eljárás által az állam segítséget nyújtson számukra.

A cél az elégedett állampolgár, az eszköz pedig egy hatékonyan működő, egységes és integrált intézmény, amely egy hatékonyabb és egyszerűbb ügyintézését valósít meg, egységes szakmai elvárások mentén. Az egyablakos ügyintézési rendszer a „Jó Állam” céljainak megfelelően került kialakításra. A jól szervezett közigazgatás jogos igényként jelenik meg az állammal kapcsolatba kerülő ügyfelek részéről.

## **4. A gyámhivatalok kapcsolattartási ügyeinek elemzése a mozaikcsaládban élők szemszögéből** *(Eisingerné Balassa Boglárka)*

### **4.1. Bevezetés**

A gyámhivatalok napjainkban nagyon sokféle feladatot látnak el. Mondhatjuk, hogy folyamataik egyáltalán nem hasonlítanak a hagyományos közzolgálati eljárásokhoz. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatásban zajló folyamatoptimalizálási törekvések, illetve a folyamatok rugalmasabbá tételére vonatkozó lépések a gyámhivatali folyamatokra csak részben vihetők át. A közzolgáltatások úgymond napi rutinján alapuló feladattípusok (mint a személyi igazolvánnyal, útlevéllel, lakcímkártyával és egyéb hasonló feladatokkal való megbirkózás) valóban vizsgálhatók a menedzsmenttudományokban alkalmazott hagyományos módszerek alapján. Tanulmányunk célja az, hogy megvizsgáljuk azokat a folyamatokat, amelyek a gyámhivatalok gyakorlatára jellemzőek, és eltérnek a közzolgáltatások általánosnak mondható gyakorlatától. Vizsgálatunkban kitérünk olyan ügyfelekre, családtípusra, mint a mozaikcsalád. A tanulmány elején szót ejtünk a jó kormányzás gyakorlatáról. Fontosnak tartjuk annak a körülménynek a vizsgálatát, hogy miként érvényesül, egyáltalán érvényesül-e a fenti elviség a gyámhivatalok gyakorlatában.

A kérdés megvizsgálásához kiválasztott célcsoportunk a mozaikcsaládok, a folyamatokon belül pedig a kapcsolattartási végrehajtási ügyek. Választásunk oka, hogy ezen eljárások szereplői gyakran a hagyományostól eltérő családformákban élnek, és a folyamatleírásnak megfelelő gyakorlatot meglehetősen színesítik, módosítják. Másrészt pedig a kutatás elején készített szakértői mélyinterjúk alapján elmondható, hogy a gyámhivatalok kapcsolattartási végrehajtási ügyletei meglehetősen összetettek és sokszínűek az ügylet szereplőit illetően is. Mivel ebben a tanulmányban szeretnénk olyan ügyletet megvizsgálni, amely alapjaiban eltér a sztenderd, viszonylag könnyen leegyszerűsíthető ügyletektől, ezért tartjuk alkalmasnak a kapcsolattartási végrehajtási ügyeket mint lehetséges felületet a vizsgálat elvégzésére.

A vizsgálatunk tárgyát képező Győri Járási Hivatal Hatósági Főosztály Gyámügyi és Igazságügyi Osztály az alábbi ügyekben rendelkezik Győr-Moson-Sopron megyére kiterjedő hatáskörrel: örökbefogadás engedélyezése és felbontása, tájékoztatás vér szerinti szülő adatairól. A Győri Járásra kiterjedő hatásköre: védelembe vétel, nevelésbe vétel, iskoláztatási támogatás szüneteltetése, otthonteremtési támogatás, tartásdíj állam általi megelőlegezése, gyermek családi jogállásának rendezése, apai elismerő nyilatkozat felvétele, szülői felügyeleti jog, kapcsolattartás rendezése és végrehajtása, gyámság, gondnokság, előzetes jognyilatkozat, támogatott döntéshozatal, kiskorúak, gondnokoltak vagyonának kezelése.

Napjainkban jelentős átalakulások zajlanak a közzolgáltatások területén. Az átalakítások és reformok egyrészt sokrétűek, és széles körben áthatják a rendszert, másrészt



pedig a „jó kormányzás” elviségét követve tesznek kísérletet arra, hogy a közszolgáltatások különféle területeit, ezek folyamatait megváltoztassák. Így ezen a területen is megjelent az ügyfélkapcsolati menedzsment néhány fontos alapeleme, mint például a kölcsönösen előnyös helyzetek megteremtése, a magas elégedettségi szint elérése és az ehhez kapcsolódó stratégiai és operatív feladatok megoldása (REICHER 2016). Tanulmányunkban a közszolgáltatások olyan területével és ennek folyamatával foglalkozunk (gyámhivatalok kapcsolattartási végrehajtási ügyei), amelyek a fent említett változtatások és módosítások hatálya alá tartoznak, ugyanakkor az eljárás bonyolultságából, összetettségéből fakadóan a jó kormányzás elvei csak megfelelő körültekintés mellett valósulhatnak meg.

Vizsgálódásunk során először röviden kitérünk a jó kormányzás elveire és elvárásaira, majd megvizsgáljuk a gyámhivatalok kapcsolattartási végrehajtási ügyeire vonatkozóan a jó kormányzás elveinek magvalósulását. Kitérünk a mozaikcsalád fogalmára, és áttekintjük nemzetközi és hazai adatok segítségével az erre a szegmensre jellemző folyamatokat, trendeket. Ezt követően a mozaikcsaládok és az elváltak kapcsolattartási végrehajtási ügyeit elemezzük egy táblázat segítségével, majd következtetéseket vonunk le a vizsgált eljárás rendjével kapcsolatban a mozaikcsaládok vonatkozásában.

A fent említett eljárásnak kötött jogszabályi és ügyrendi folyamata van, amely az eljárás lépéseit és időtartamát tekintve rögzített. Felvetődött bennünk a kérdés, vajon az eljárásban érintett különböző családszerkezetű célcsoportok esetében megfelelő mennyiségű eljárásrendi időt határoztak-e meg? A jó kormányzás elveit követve léteznek-e az eljárásrendben olyan potenciálok, amelyek módosításával a rendszerben lévő szereplők elégedettebbek lehetnének?

Vizsgálatunk fókuszában a mozaikcsaládok és az elváltak állnak. A kapcsolattartási végrehajtási ügyek alapvetően az elváltak vagy az élettársi kapcsolatot megszüntetők esetében zajlanak, ahol a gyermek(ek) elhelyezéséről bíróság dönt, a feleknek erről bírósági, esetleg gyámhatósági végzésük van.

„(1) A kapcsolattartásról a házassági vagy a szülői felügyelet rendezése iránti perben a szülők egyezsége köthetnek; egyezségük hiányában a kapcsolattartásról – kérelemre vagy a gyermek érdekében hivatalból – a bíróság dönt. Ha házassági vagy a szülői felügyelet rendezése iránti per nincs folyamatban, a kapcsolattartásról a szülők megegyezésének hiányában a gyámhatóság dönt. A döntés előtt az érdekelteket és az ítélőképessége birtokában lévő gyermeket meg kell hallgatni.

(2) A kapcsolattartásról a bíróság vagy a gyámhatóság a gyermek korának, egészségi állapotának, életkörülményeinek, a szülők személyes körülményeinek és az ítélőképessége birtokában lévő gyermek véleményének figyelembevételével rendelkezik.

(3) A kapcsolattartásra vonatkozó határozatban rendelkezni kell a kapcsolattartás gyakoriságáról, időtartamáról, folyamatos vagy időszakos voltáról, arról, hogy felügyelt kapcsolattartásra kerül-e sor, továbbá a gyermek átadásának és visszaadásának helyéről, idejéről és módjáról, a kapcsolattartás elmaradására vonatkozó értesítési kötelezettségről és az elmaradt kapcsolattartás pótlásáról.

(4) Ha a kapcsolattartás kérdésében a bíróság döntött, a kapcsolattartás megváltoztatását a határozat jogerőre emelkedésétől számított két éven belül a bíróságtól lehet kérni.” [2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 4:181. § (1)–(4)]

Kapcsolattartási végrehajtási ügyről akkor beszélünk, ha sérül a kapcsolattartás végrehajtása, és ennek a helyreállítására vagy módosítására vonatkozóan valamelyik fél

kérelemmel él a gyámhivatal felé. Miért sérülhetett a kapcsolattartás végrehajtása? Ennek számos oka lehet, például a felek szándékosan megakadályozzák a kapcsolattartást, vagy valamilyen fizikai akadályja lesz (betegség, távolság). Az ilyen esetek kezelésében és megoldásában nemcsak a bíróságok, hanem a gyámhivatalok is eljárhatnak, amennyiben kérelmet nyújtanak be feléjük.

Az ebben az eljárásban részt vevők között nem csupán hagyományos családmódelben élt elváltak vannak, hanem mozaikcsaládban élők is. Vajon más eljárásrendet, esetleg időtartamot kell a mozaikcsaládos ügyfelek esetében figyelembe venni, vagy sem? Mivel ma Magyarországon a 18 év alatti gyermekek 9%-a mozaikcsaládban él (SPÉDER 2009), továbbá figyelembe véve a nemzetközi trendeket, ez az arány növekedni fog, ezért nem elhanyagolható célcsoportról beszélünk. A gyámhatóságok kapcsolattartási végrehajtási ügyeiben nagyobb arányban találkozunk a mozaikcsaládosokkal, mint egyéb más ügyletekben, mivel a bonyolult és szövevényes családi kapcsolatoknak köszönhetően gyakorta van szükség az ilyen jellegű családok esetében a kapcsolattartás rendezésére. Ugyanakkor megjegyezzük, hogy Magyarországon még napjainkban is számos előítélet van a mozaikcsaládosokkal szemben, így az eljárások résztvevői gyakran fel sem tárják az ügymenetben, hogy ők mozaikcsaládban élnek, az ügyintézők következtetnek a személyes megbeszéléseket követően erre. Tanulmányunkban kitérünk e célcsoportra is, statisztikai adatokat és egyéb tanulmányokat felhasználva mutatjuk be ezt a hagyományostól eltérő családtípust. Ezt követően a Győr-Moson-Sopron Megyei Gyámhivatal gyakorlatán keresztül elemezzük a kapcsolattartási végrehajtási ügyek gyakorlatát, feltárjuk azokat a potenciálokat, amelyek módosításával lehetővé tehető a rugalmasabb ügymenet. Tanulmányunk végén egy kvalitatív kutatás eredményét taglaljuk, amelyet több szakértővel bonyolítottunk le. Ebben kitérünk a bevezetőben feltett kérdésekre, és további kutatási területeket jelölünk meg.

## 4.2. A jó kormányzás elveinek megjelenése a gyámhivatalok kapcsolattartási végrehajtási ügyeiben

A jó kormányzás mint elméleti háttér, úgy tűnhet, meglehetősen eltér a címben vizsgált témától. Azért fontos szempontunkból ennek vizsgálata, mert kérdés, hogy a kapcsolattartási végrehajtási ügyek szabályozásában jelen lévő időnyomás – miszerint a függő hatályú végzés meghozatalát követően 60 napon belül le kell zárni az eljárást, különben az ügyintézőnek bírságot kell fizetnie – vajon mennyire igazodik a jó kormányzás elveihez.

Az OECDSTAT definíciója szerint a jó kormányzást a részvétel, az átláthatóság, az elszámoltathatóság, a jogállamiság, a hatékonyság és a méltányosság jellemzi. A felelőségteljes kormányzás azt jelenti, hogy a kormányzás lényegében mentes a visszaélésektől és a korrupciótól.<sup>1</sup>

A kapcsolattartási végrehajtási ügyletekben – a tanulmány további részében látni fogjuk – érvényesülnek a jó kormányzás elvei. Az eljárásban a szereplők teljes mértékben

<sup>1</sup> Good governance is "characterized by participation, transparency, accountability, rule of law, effectiveness, equity, etc. Good governance refers to the management of government in a manner that is essentially free of abuse and corruption, and with due regard for the rule of law." IMF, 2007, Manual on Fiscal Transparency, IMF, Washington DC, Glossary. OECD, 2006, DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation, OECD, Paris.

megfelelnek a részvétel elvének, az átláthatóság, a jogszabályok betartása maximálisan érvényesül. Mégis úgy érezzük, hogy a hatékonyság kérdése nem csak feltétlenül az időkeretek merev betartásának a függvénye, vagy egyetlen módja. Úgy véljük, hogy az olyan közszolgáltatási ügyletek, mint a kapcsolattartási végrehajtási ügyek hatékonyságának méréséhez vagy javításához nem pusztán az időkeretek meghatározása és ennek minden körülmények közötti betartása/betartatása a legmegfelelőbb módja. Ehhez az elvi kérdéshez kapcsolódik szorosan a méltányosság kérdése, amely nemcsak az ügyfélre, hanem az eljárásban részt vevő ügyintézőre nézve is fontos elvi keret. Vajon méltányos lehet-e az az eljárás, amelyben az ügyintézőnek gyakran kell az időnyomás terhe alatt emberi sorsokról megfelelő körültekintéssel, minőségi döntéseket hoznia? Tanulmányunk további részében kitérünk a fenti kérdésekre mindamellett, hogy jelen tanulmányunkban a jó kormányzás elve mint elméleti keret jelenik meg, segítve a vizsgálódásunk fókuszát.

### 4.3. A család jelentése, családtípusok definiálása

Ahhoz, hogy a bevezetőnkben felvetett problémakört pontosan megértsük, szükséges bizonyos fogalmak tisztázása. Mivel a tanulmányban használt fogalmak tekintetében rengeteg félreértés van, és gyakori a téves fogalomhasználat, ezért célszerű először a KSH által használt definíciókhoz fordulni. A Szűcs Zoltán által összeállított fogalmi rendszerhez igazodva: „A család a házastársi vagy élettársi, illetve vérségi kapcsolatban együtt élők legszűkebb köre. A család lehet: (A) párkapcsolaton alapuló, ezen belül: (1) házaspár nőtlen, hajadon gyermekkel vagy gyermek nélkül; (2) élettársi kapcsolatban együtt élő két személy nőtlen, hajadon gyermekkel vagy gyermek nélkül; és (B) egy szülő (apa vagy anya) nőtlen, hajadon gyermekkel.

Az 1949. és az 1960. évi adatoknál a gyermekek száma a házas, az özvegy és az elvált gyermekek, valamint a szülő nélkül, nagyszülővel élő unokák számát is tartalmazza, illetve a családok száma magába foglalja a nagyszülőből és unokából álló életközösségeket is” (Szűcs 2011). Amint a fenti definícióban is látható, a család meghatározása sem egyszerű, és a KSH fogalomtárában és módszertanában is változott 1949-hez és 1960-hoz viszonyítva. Ma tulajdonképpen családnak tekintjük a párkapcsolatban élőket (akik vagy házasok, vagy nem), akik gyermeket nevelnek, és azokat is, akik ezt egyedül teszik. Tanulmányunk szempontjából azért fontos ennek a megértése, mert a kapcsolattartási végrehajtási ügyletek ügymenetét a hagyományos családmodellben élt elváltakra „szabták”, és nem vették, veszik figyelembe az ettől eltérő, mégis jelentős számú egyéb családformákat. Ugyanakkor az eljárás rendjét és az ügyintéző munkáját nagyban meghatározza, befolyásolja, hogy milyen családmodellben élve van dolga.

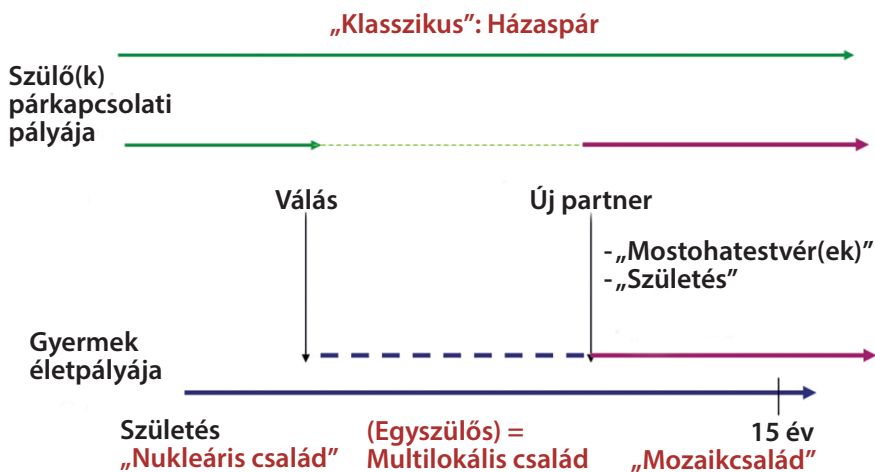
A továbbiakban a mozaikcsaládok definiálására és különböző típusaiknak bemutatására is kitérünk, mint a kapcsolattartási végrehajtási ügyletek szereplőire.

A különböző családtípusokban élő gyerekek életpályáját mutatja be az 1. ábra. Látható, hogy a gyámhivatalok gyakorlatában is nagyon különböző családi állású gyerekek vannak. A klasszikusnak jelzett házaspár esetében egyszerű utat jár be a gyermek, az önállósodásig az édesszüleivel él együtt. Egy következő életpályát mutat be az ábra, miszerint a klasszikusnak induló házaspár elválik, és ezt követően multilokális családban (egyszülő) kezd meg életét a gyermek. Ebből a családforból alakul ki a mozaikcsalád, amikor is egy

új partner tűnik föl a háztartáson belül (együttélés, ritkán házasság formájában). Az új partnernek gyermekei is lehetnek korábbi kapcsolatából, akik vagy vele élnek egy háztartásban, vagy nem, de mostohatestvérek, esetleg közös gyermek is bővítheti a családot. Tehát a mozaikcsaládok nagyon összetettek, ugyanakkor a gyámhivatalok kapcsolattartási végrehajtási ügyleteinek rendszeres ügyfelei, erre kutatásunk primer részében ki is térünk.



DEMOGRAPHIC RESEARCH  
INSTITUTE BUDAPEST



1. ábra

*Gyermeki életpályá mint a szülői párkapcsolati választások következménye*

Forrás: SPÉDER 2013

Ha megnézzük a nemzetközi szakirodalmat, láthatjuk, hogy számos tudományterület foglalkozik a mozaikcsaládokkal. Pszichológusok vizsgálják az ilyen típusú családban élők családi folyamatait, mint a beilleszkedésnek, a családi szerepek alakulásának, az együttélés nehézségei feldolgozásának menetét. Az angol nyelvű szakirodalom a „stepfamily” (VISHÉR–VISHÉR 1979) fogalmát vezette be (magyarul mostohacsalád), de használja a „blended family” (kevert család) vagy „reconstituted family” (újjaalakult család) kifejezéseket is. Patchworkcsaládnak tekintjük azt a családformát, amely nem egy szülőpárból és közös gyerekeiből, hanem különböző családrészek „összeolvadásából” jön létre. A patchworkcsaládot magyarul mozaikcsaládnak is szokás nevezni (FISCHER 2005). A mozaikcsalád egy olyan új életközösség, amelybe belatartozik az egy háztartásban élő szülő, gyermek(ek) és az új partner, aki gyakran magával hozza a háztartásba a saját, vér szerinti gyermekeit is. Sager (1983) szerint a mozaikcsalád két partner házassága (vagy együttélése) révén jön létre, és legalább egyikük volt már házas.

Visher–Visher (1995) olyan életközösséggként definiálja a mozaikcsaládot, ahol legalább az egyik felnőtt pótszülő szerepben van (JÓZSA–EISINGERNÉ 2014). A mozaikcsaládok nagyon sokszínűek – ez feltűnik a különböző megfogalmazású és fókuszú definíciókból is –, így a szakirodalom is különböző csoportokba sorolja őket. Papernow (1984) két típust jegyzett fel:

- egyszerű mozaikcsalád-rendszer (egy szülő-gyerek rendszer és egy pótszülő);
- összetett család (két szülő-gyerek alrendszer).

Burgoyne–Clark (1981) szerint a mozaikcsaládok esetében külön kell választani azokat, amelyekben van közös gyerek, mivel ennek a megléte befolyásolja a szülők egymáshoz való kötődését és a féltestvérek egymáshoz való viszonyát is. Krähenbühl (2007) és munkatársai sokkal fontosabbnak gondolták, hogy a családhoz pótanya vagy pótapa kapcsolódott. Ez a tipológia az egyik legelterjedtebb a mozaikcsaládokkal kapcsolatban.

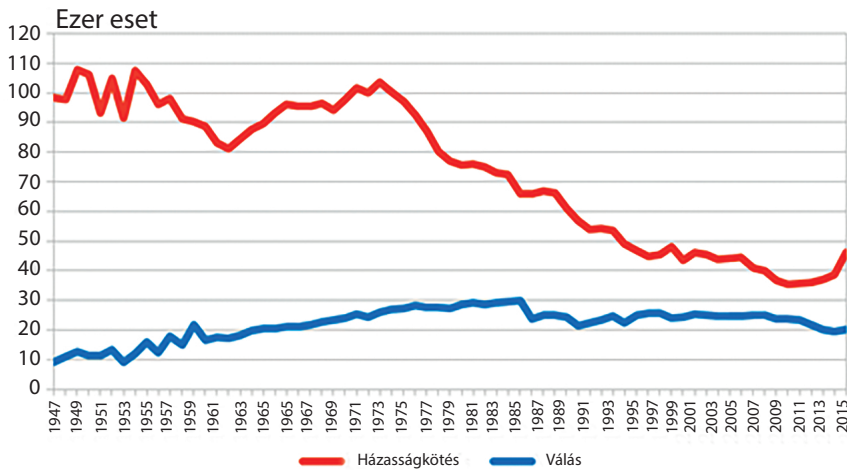
A következő öt kategóriát határozták meg:

- pótanyás család;
- pótapás család;
- összetett mozaikcsalád;
- mozaikcsalád közös gyermek(ek)kel;
- részidős mozaikcsalád.

A továbbiakban röviden áttekintjük, milyen arányt képviselnek a különböző társadalmon belül a mozaikcsaládok, kitekintve olyan országokra, amelyekben szintén jellemző ez a családforma.

#### **4.4. A mozaikcsaládok helyzete napjainkban – globális áttekintés**

Napjainkban a mozaikcsaládok megjelenése és egyre nagyobb arányú terjedése nem számít újdonságnak a nyugati államokban. A házasságkötések száma az elmúlt évtizedekben Magyarországon drasztikusan csökkent, a válások száma szinte stagnált, így ma már elmondhatjuk, hogy minden második házasság válással végződik (2. ábra).



2. ábra

*A házasságkötések és a válások számának alakulása Magyarországon 1947–2015*

*Forrás: KSH 2017*

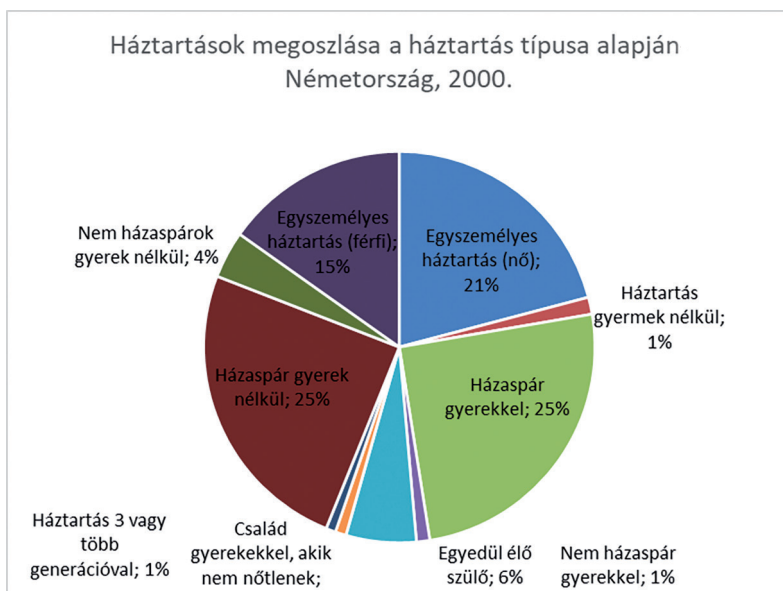
Az új családformák kialakulása és elterjedése ma már számos országra jellemző. Új típusú családnak számítanak a válás után gyermeküket egyedül nevelők, a mozaikcsaládok, a vér szerinti és örökbefogadott gyermeküket együtt nevelők. Popper Péter 2010-ben megjelent kötetében felhívja a társadalomtudósok figyelmét arra, hogy „a család fogalmának meg kell változnia, többé nem lehet a minimum háromszemélyes modellhez ragaszkodni. Vizsgálni kell a magányosok, egyszülősök, szinglik megoldási, megmaradási lehetőségeit is” (POPPER 2010). Nem célja a tanulmánynak a társadalomelméleti vonatkozások boncolgatása, ugyanakkor szeretnénk felhívni a döntéshozók és a közigazgatási eljárások szervezésére hatással lévők figyelmét, hogy az eljárásrendek kialakítása során a hagyományos családmódelben élőket veszik alapul, hozzájuk szabják az eljárásrendet, ugyanakkor a jelen esetben vizsgált kapcsolattartási ügyletek esetében egyáltalán nem hagyományos családmódelben élők jelentik az eljárás célcsoportját.

A mozaikcsaládok megjelenése és a számuk növekedése nem csak Magyarországra jellemző. Számos nemzetközi adat és statisztika támasztja alá, hogy a világ bizonyos részeiben a család klasszikus fogalmát át kell gondolni az új típusú családformák megjelenésével. Az alábbiakban a Németországban, az Amerikai Egyesült Államokban, a Kanadában és a Magyarországon élő mozaikcsaládok arányára térünk ki.

Németországban a Deutsches Jugendinstitut végzett egy széles körű felmérést, amelynek eredményeit 2004-ben publikálták. Kutatásuk alapján összesen 9,5 millió 18 év alatti gyermek él családban, közülük 658 ezer fő mozaikcsaládban, ez 7%-ot tesz ki. Kétharmaduk házasságot kötött szülőpárral, egyharmaduk együtt élő szülőpárral él egy háztartásban. Ez az arány nagyobb Kelet-Németországban (10%), mint Nyugat-Németországban (5%), tehát ez azt jelenti, hogy az élettársi kapcsolatban élők 45%-a mozaikcsaládban is él egy-

úttal. A házasságban élő mozaikcsaládok fele pedig komplex mozaikcsaládban él, tehát egy háztartásban nevelik a vér szerinti és a nem vér szerinti gyerekeket is.<sup>2</sup>

A 3. ábrán látható, hogy Németországban is nagyon változatos képet mutatnak az egyes háztartástípusok. A hagyományosnak mondható, kétszülős, házasságban élő családok aránya 25%-ot tesz ki, emellett pedig jelentős arányban képviseltetik magukat az egyéb családtípusok. Megjelennek a gyermek nélküli háztartások (25%), a szingli (férfi: 15%, női: 21%) és az egyszülős (6%) háztartások. Valószínűleg a hagyományos családmódelben élők aránya a 2000-es adatokhoz képest csökkent (ez a világon szinte mindenhol megfigyelhető tendencia), az új típusú családformák aránya pedig nőtt.



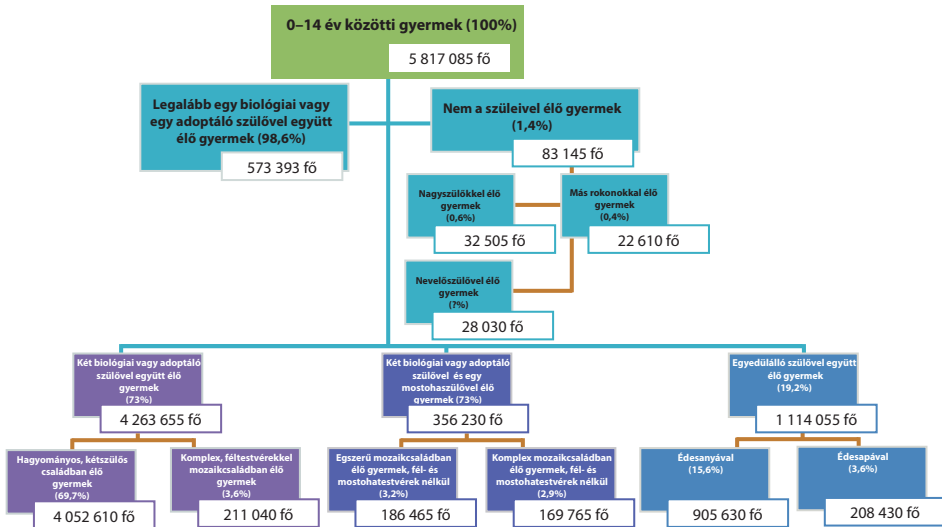
3. ábra

*Háztartások megoszlása a háztartás típusa alapján – Németország, 2000*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése ENGTLER–MENNING 2004 alapján*

A mozaikcsaládok megjelenése azonban nemcsak Németországra és Magyarországra jellemző, hanem a tengeren túl is nagy arányban vannak jelen a társadalomban.

<sup>2</sup> *Families in Germany – Facts and Figures* (2004). Berlin, Heribert Engstler & Sonja Menning German Centre of Gerontology. Elérhető: [www.researchgate.net/profile/Heribert\\_Engstler/publication/242690194\\_Families\\_in\\_Germany\\_-\\_Facts\\_and\\_Figures/links/53fd8c870cf2364ccc08cebb/Families-in-Germany-Facts-and-Figures.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Heribert_Engstler/publication/242690194_Families_in_Germany_-_Facts_and_Figures/links/53fd8c870cf2364ccc08cebb/Families-in-Germany-Facts-and-Figures.pdf) (A letöltés ideje: 2018. 10. 10.)



4. ábra

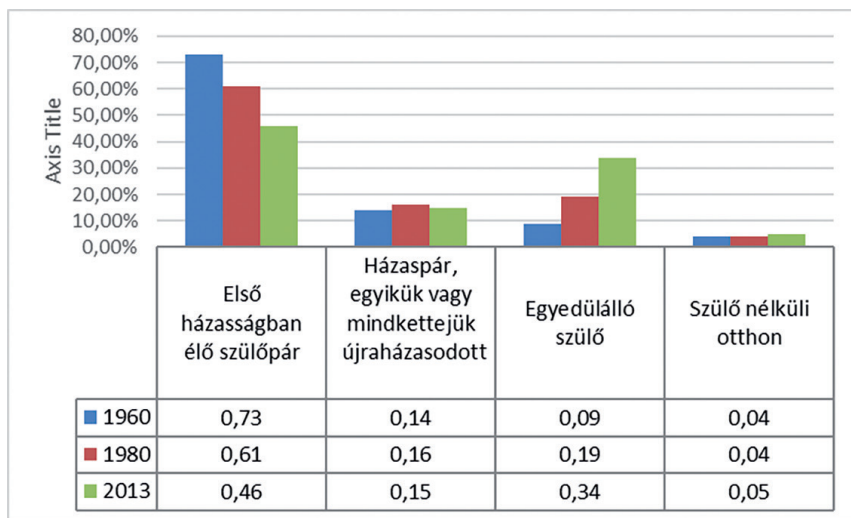
0–14 év közötti gyermekek megoszlása családtípusok szerint – Kanada, 2016

Forrás: a szerző saját szerkesztése a Portrait of children's family life in Canada in 2016 című kimutatás alapján

A 4. ábrán látható, hogy Kanadában (egy 2016-os kormányzati vizsgálat adatai alapján) 5 817 085 fő 14 év alatti gyermek élt a felmérés idején. Az adattáblát tovább vizsgálva láthatjuk, hogy ebből 98,6%-uk legalább egy biológiai vagy egy adoptáló szülővel él együtt. Hasonlóan a magyarországi adatokhoz, 6,1%-uk él mozaikcsaládban (356 230 fő), ezen belül is megkülönböztetik az egyszerű (3,2%) és az összetett (2,9%) mozaikcsaládban élőket, amelyek aránya nagyon hasonló.

Feltételezzük, hogy az adatfelvétel és a számok pontosak, ugyanakkor tudjuk, hogy a számok csak nagyobbak lehetnek. Az Egyesült Államokban úgymond nagy hagyománya van a mozaikcsaládoknak, itt egyáltalán nem ritka az ilyen családforma. Nem véletlenül van számos olyan önkéntes csoport, családsegítő szolgálat vagy képzés, amelyek a mozaikcsaládban élők mindennapjait próbálják megkönnyíteni jó tanácsokkal, önszervező csoportokkal. Míg Magyarországon meglehetősen szentíven kezeli a társadalom és a mozaikcsaládban élők is a témát, addig az USA-ban ez nem számít tabunak, inkább megoldandó helyzetnek. A cél, hogy az ilyen családban élő gyerekek és felnőttek is megtalálják a helyüket a társadalomban, és a kialakult helyzetből a lehető legtöbbet hozzák ki. Ehhez számos segítséget kaphatnak a mozaikcsaládos, az életvitellel és az együttéléssel kapcsolatos ismeretterjesztő könyvek, videók állnak a rendelkezésükre. Az ötödik ábrán látható, hogy az első házasságban élők száma (magyarán a hagyományos családmodellben élők száma) 1960-tól 2013-ig drasztikusan, 73%-ról 46%-ra csökkent. Ez az adat azt feltételezi, hogy a hagyományostól eltérő családok aránya nőtt, és nem is elhanyagolható mértékben. Látható, hogy az egyedülálló szülők aránya jelentősen megugrott: 9%-ról 34%-ra.





5. ábra

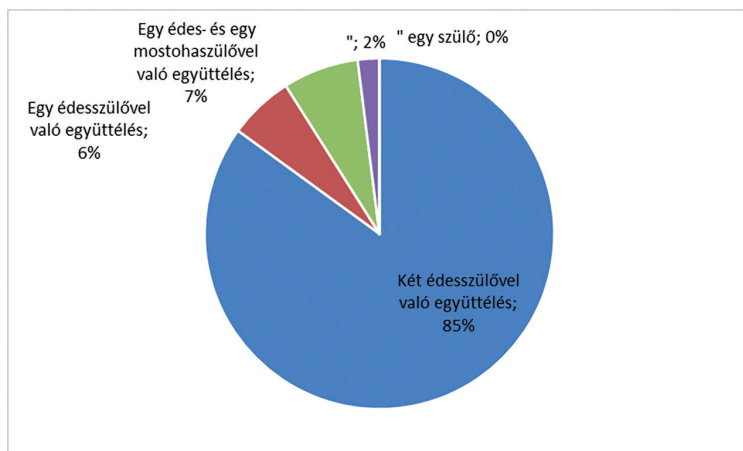
*Családtípusok megváltozása az USA-ban, 1960–2013*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése a Pew Research Center 2014-es felmérése alapján*

A Pew Research Center adatai alapján az USA-ban minden hatodik gyermek mozaikcsaládban él. Az etnikai csoportokat tekintve ez az arány összesen 16%-ot tesz ki. Ezen gyerekek megoszlása az egyes etnikai csoportokat tekintve különböző: a mozaikcsaládban élő hispanic/latin ajkú gyerekek a saját etnikai csoportjukon belül 17%-os arányt képviselnek, a black americanok aránya 17%, a white american mozaikcsaládosok aránya 15% és az ázsiaiaké 7%. Elmondhatjuk, hogy a jelenség az etnikai csoportokba is begyűrűzött (Pew Research Center, Social & Demographic Trends 2015).

A statisztikát tovább vizsgálva az egyes családtípusokra vonatkozóan is találunk adatokat. Szintén a Pew Research Center (2010) felmérése szerint a felnőttek 42%-ának van legalább egy mostoharokona, 30%-uknak mostoha- vagy féltestvére, 18%-uk él együtt a mostohaszülőjével, és 13%-uk mostohagyerek (Pew Research Center, Social & Demographic Trends 2011).

Magyarországon 2008-ban publikáltak adatokat a témában a Népeségtudományi Kutatóintézet munkatársai (6. ábra). Ezek alapján a 18 évnél fiatalabb gyerekek 85%-a jellemzően két édeszülővel élt együtt. 7%-uk élt mozaikcsaládban, tehát egy édes- és egy mostohaszülővel. Tekintettel arra, hogy az adatok 10 évesek, és figyelembe véve a nemzetközi trendeket, valószínűleg ez az arány azóta növekedett. Mivel Magyarországon meglehetősen zárkóztak a mozaikcsaládban élők, és nehezen nyilatkoznak saját családi viszonyaikról, így az adatfelvétel is nehézkes. Ugyanakkor mindannyian tapasztaljuk, hogy környezetünkben is egyre nagyobb a mozaikcsaládban élők aránya, ez a trend várhatóan a közeljövőben nem is fog változni.



6. ábra

18 évesnél fiatalabbak megoszlása szülői helyzetek szerint – Magyarország, 2008

Forrás: SPÉDER 2013

## 4.5. A kapcsolattartási végrehajtási ügyek szabályozása és folyamata

### 4.5.1. A kapcsolattartási végrehajtási ügyek szakirodalma

A mozaikcsalád fogalmának tisztázását követően a továbbiakban rátérünk a kapcsolattartás szabályozásának és folyamatainak ismertetésére. A kapcsolattartás szabályozására akkor kerül sor, amikor a szülők elválnak, vagy külön háztartásban folytatják tovább az életüket, és a gyermekkel való kapcsolattartást szabályozni kell. A kapcsolattartás szabályozása leggyakrabban a bíróságokon zajlik, mivel a bontóperek során a szülőknek meg kell egyezniük a gyermek felügyeletével kapcsolatban, illetve a feleknek joguk van a kapcsolattartáshoz. Indokolt esetben a gyermek is véleményt alkothat a kapcsolattartás módjáról a Ptk. 4:148. §-a értelmében.

A szülőknek tájékoztatniuk kell gyermeküket az őt érintő döntésekről, biztosítaniuk kell, hogy az ítélőképessége birtokában lévő gyermekük a döntések előkészítése során véleményt nyilváníthasson, törvényben meghatározott esetben szüleivel közösen dönthessen. A szülőknek a gyermek véleményét – korára, érettségére tekintettel – megfelelő súllyal figyelembe kell venniük.

„A szülő felügyeleti jogának gyakorlását a bíróság vagy más hatóság törvényben meghatározott, kivételesen indokolt esetben, olyan mértékben korlátozhatja vagy vonhatja el, amely a gyermek érdekének biztosításához szükséges” – így a Ptk. 4:149. § (A szülői felügyelet korlátozásának kivételessége).

A kapcsolattartáshoz való jogot nemzetközi egyezmények is szabályozzák, például a gyermek jogairól szóló egyezmény 9 cikk 3. bekezdése (*Kézikönyv a gyermekjogokra vonatkozó európai jogról* 2015). A kapcsolattartáshoz nemcsak a szülőnek van joga, hanem a gyermeknek is. Ugyanakkor ez nemcsak jog, hanem kötelesség is (Ptk. 4:178 §), a kapcsolattartás

gyakorlását pedig a gyermeket nevelő szülő köteles biztosítani. A kapcsolattartásra nemcsak a gyermek vér szerinti szülője, hanem bizonyos esetekben a gyermek nagykorú testvére, a tizenegyedik életévét betöltő testvére, a nagyszülője, a szülő házastársa, a szülő testvére is igényt tarthat (FILÓ–KATONÁNÉ 2015). A kapcsolattartási ügyek szabályozásában nemcsak a bíróságok, hanem a gyámhivatalok is eljárhatnak, abban az esetben, ha az ügyfél kérelemmel fordult feléjük. A kapcsolattartás rendezése során elsősorban a felek előrelátó, alapvetően a gyermek igényeit leginkább figyelembe vevő, konszenzusos megegyezése a cél. Sajnos gyakorta nem ez a jellemző, mivel a felek a kialakult érzelmi és egyéb sérelmek miatt nem tudnak megegyezésre jutni. A kapcsolattartással összefüggésben meg kell egyezniük a kapcsolattartás időtartamáról, helyéről, módjáról is. Amennyiben ezt a felek békés úton nem tudják rendezni, úgy a bíróság vagy a gyámhivatal bevonásával születik meg a döntés. Előfordulhat, hogy a már meghozott döntés ellen kíván a szülő módosítással élni, vagy a kapcsolattartás végrehajtásában valamiféle akadály lépett fel, ez esetben a felek a gyámhivatalhoz fordulhatnak. A kapcsolattartás időtartama lehet folyamatos vagy időszakos. Bár a két kifejezés nem teljesen tükrözi a gyakorlatot, mégis ezek használata jellemző a jogszabályokban (Ptk. 4:180 §).

„(1) A kapcsolattartási jog magában foglalja a gyermekkel való személyes találkozást, a gyermeknek a lakóhelyéről vagy a tartózkodási helyéről rendszeresen, meghatározott időtartamra történő elvitelét, a gyermekkel időszakonként, elsősorban az oktatási szünetek és a többnapos ünnepek időszakában való huzamos együttléte, és kiterjed a kapcsolat személyes találkozás nélküli fenntartására.

(2) A kapcsolattartás joga – ha a bíróság vagy a gyámhatóság a gyermek érdekében eltérően nem rendelkezik – az (1) bekezdésben foglalt keretek között kiterjed a gyermek meghatározott időtartamú külföldre vitelére is.

(3) A gyermek elvitelével felmerülő kiadások – ha a bíróság vagy a gyámhatóság eltérően nem rendelkezik – a kapcsolattartásra jogosultat terhelik” Ptk. 4:180. § (A kapcsolattartási jog tartalma).

Folyamatos kapcsolattartás tulajdonképpen a rendszeres kapcsolattartást jelenti, amikor a szülő például kéthetente hétvégén, meghatározott időkereten belül kapcsolatot tart a gyermekkel. Időszakos kapcsolattartásról akkor beszélünk, amikor a kapcsolattartás például csak a nyári szünetre korlátozódik, mivel a szülő a gyermektől távol, másik kontinensen él. Ez esetben a kapcsolattartás időtartama akár egy hónap is lehet.

A kapcsolattartás gyakorlásának helyéről is rendelkezni kell, ez esetben meghatározzák még az átadás és az átvétel helyét is. A gyámhivatali gyakorlatban a kérelmek jelentős részét amiatt adják be, mert az egyik fél a kapcsolattartás helyével kapcsolatban nem tesz eleget a jogerős határozatnak. Bizonyos esetekben előfordulhat, hogy felügyelt kapcsolattartásra kerül sor. A bíróság is határozhat így a bontóper kapcsán, de előfordulhat, hogy a gyámhivatalhoz beérkezett kérelem miatt időszakosan – az eset kivizsgálása alatt – felügyelt kapcsolattartást alkalmaznak. A kapcsolattartásnak ez a formája megvalósulhat szakember jelenléte nélkül is (SOMFAI 2009).

A gyámhivatalok bontóper vagy a szülői felügyeletről rendelkező per hiányában dönthetnek a kapcsolattartás rendezéséről, a felek a kérelem beadását követően kezdenek meg az eljárást. A gyámhivatal hatáskörébe tartozik a szülők megállapodásának a jóváhagyása, ha az erre irányuló korábbi eljárás óta már több mint két év eltelt. A gyámhivatal dönthet a gyermekvédelmi gondoskodás alatt lévő gyermek kapcsolattartásáról a neve-

lőszülő vagy a gyermekotthon rendjének a figyelembevételével (FILÓ–KATONÁNÉ 2015). A gyámhivatal a korábban már szabályozott kapcsolattartást módosíthatja, vagy az ehhez való jogot meg is vonhatja indokolt esetben. Érezzük, hogy a tanulmányunkban vizsgált eljárás nagy körültekintést igényel az ügyintézők részéről, hiszen itt emberi sorsokról, kapcsolatok alakulásáról hoznak döntést.

#### **4.5.2. A kapcsolattartási végrehajtási ügyek folyamatának leírása a Győr-Moson-Sopron Megyei Járási Hivatal Gyámhatósági Osztályának gyakorlatán keresztül**

Az alábbiakban részletesen ismertetjük a gyámhivatalok kapcsolattartási végrehajtási ügyeinek ügymenetét. Erre azért van szükség, hogy pontosan megértsük az eljárást, amely családtípustól függetlenül minden ügyfélre és ügyintézőre nézve kötelező. Az eljárás lépéseinek szemléltetésére a Győr-Moson-Sopron megyei gyámhivatal létrehozott egy táblázatot, amely kutatásunk primer fázisát kísérte végig (1. táblázat). A táblázatban szereplő lépéseket elemezve mutatjuk be az eljárást, majd kitérünk a mozaikcsaládok szempontjából fontos eljárési kérdésekre.

Az eljárásban részt vevő gyámhivalt – konkrétan az adott kérelmet megkapó gyámhivatali ügyintézőt – az eljárás során a jogszerű, méltányos hatósági döntés meghozatala motiválja. A folyamat lépéseit az alábbiakban tekintjük át.

1. Start: az eljárás megkezdése, kiinduló állapot.
2. A kapcsolattartás végrehajtása iránti kérelem előterjesztése: ezzel a kérelemmel a szülő, nagyszülő, testvér – tehát a korábbiakban már tisztázott felek – élhet, például, ha a kapcsolattartásra jogosult fél ott volt a helyszínen, ahol a gyermek átadása történt volna, ám a másik fél nem jelent meg a gyermekkel. Ez fordítva is igaz lehet.
3. Kérelem érkeztetése, iktatása: a gyámhivatalhoz beérkezik a kérelem, amelyet az a fél ad be, akinek sérült a kapcsolattartáshoz való joga. Ez esetben a kérelmet beadónak röviden le kell írnia, mi történt a kapcsolattartás végrehajtása során, miért nem volt megvalósítható a kapcsolattartás. A kérelmet beadhatja a szülő jogi képviselője is.
4. Kérelem alaki és tartalmi vizsgálata: az ügyintéző megvizsgálja a beérkező kérelmet alaki és formai szempontból. A gyakorlatban többször tapasztalható, hogy az ügyfelek nem tudják alaki és tartalmi szempontból megfelelően beadni a kérelmüket. Ennek több oka is lehet, például nem kellően iskolázottak, vagy nincsenek tisztában ezekkel az elvárásokkal. Előfordul, hogy a túlságosan bürokratizált és nehezen érthető fogalmi rendszerben nem tud eligazodni a kérelmező. Ez esetben az ügyintéző segítségét is kérheti.
5. 8 napon belül függő hatályú végzés meghozatala: ha a kérelem megfelel az alaki és tartalmi feltételeknek, az ügyintéző 8 napon belül függő hatályú végzést hoz. Ebben értesíti a feleket az eljárás megindulásáról és egyéb körülményekről, továbbá az eljárás végének időpontjáról. Amennyiben az ügyintéző nem tesz eleget a függő hatályú végzésben szereplő időpontnak, úgy 10 000 Ft bírság megfizetésére kötelezhető.

6. Tényállás tisztázása: ebben a szakaszban az a cél, hogy a kérelemben szereplő körülményeket, illetve a kérelem beérkezését követő egyéb új információkat a gyámhivatal ügyintézője a felekkel tisztázza. Első lépésben nyilatkozattételi felhívás történik, és az ügyintéző idézést küld ki az ellenérdekű félnek, aki így szerez tudomást az elindult eljárásról, és az ehhez kapcsolódó információk összeszedését is elkezdheti. Ezt követően kerül sor a tárgyalás tartására, amennyiben ez szükséges.
7. Bizonyítékok becsatolása: ebben a szakaszban jön szóba a bizonyítékok becsatolása, amelyet bármelyik fél megtehet. Előfordulhat, hogy a tárgyaláson tanúkat, szakértőket kell meghallgatni, továbbá az is jellemző, hogy a gyermeket is meghallgatják. Ennek életkori és mentális feltételei vannak. Az eljárásnak ezen szakasza hosszabb időt is igénybe vehet. Ez nagyban függ a felek megegyezésre való törekvésétől. Előfordulhat, hogy mediátor bevonása is szükségessé válik.
8. Bizonyítékok ismertetése, nyilatkozatok megtétele: a felek, a bevont szakértők csatolják azokat a dokumentumokat, amelyek figyelembevételével az ügyintéző döntést hoz. Az időtartam betartása szempontjából szintén kritikus szakaszról van szó, amely során csak bízni tud abban az ügyintéző, hogy például a szakértők a kiszabott határidőn belül elküldik véleményüket. Ha ez nem így történik, az ügyintéző a függő hatályú végzés időpontjának betartása és az általa megfizetendő bírság elkerülése érdekében dönthet úgy, hogy vagy nem veszi figyelembe a késedelmes szakértői nyilatkozatot, vagy megvárja, de akkor a 10 000 Ft megfizetése őt terheli.
9. Döntés: az eljárás végén az ügyintézőnek kell a fentiek alapján meghoznia a döntést, amely lehet:
  - az eljárás megszüntetése;
  - a kérelem elutasítása;
  - a végrehajtás elrendelése, eljárási bírság kiszabása.
10. Lezárás: a döntés meghozatalát követően kiértesíti az ügyfeleket, és lezárja az ügyet.

A fent ismertetett eljárásrend nemcsak a vizsgált járási hivatal gyámhivatali osztályára jellemző, hanem általánosan elfogadott. A továbbiakban 2017-re vonatkozóan kitérek a Győr-Moson-Sopron Megyei Gyámhivatal tevékenységére (1. táblázat). Ebben a táblázatban látható, hogy a hivatalba 169 kérelem érkezett be, amely kapcsolattartás végrehajtásával volt összefüggésben. Bár a hivatal nem vezet statisztikát a mozaikcsaládokkal kapcsolatos kapcsolattartási végrehajtási ügyekről, de az ügyintézők és a hivatalvezető elmondása alapján az eljárás alatt lehet arra következtetni, hogy mozaikcsaláddal áll szemben az ügyintéző. Miért fontos ez? Azért, mert az eljárás hosszának és összetettségének szempontjából egyáltalán nem mindegy, hány pótszülővel, pótnagyszülővel, mostohatestvérrel és egyéb szakértőkkel kell számolni. Nem állítjuk, hogy minden esetben hosszadalmasabb és bonyolultabb egy mozaikcsaládban élő kapcsolattartási végrehajtási eljárásának az ügyvitele, de az esetek többségében igen. A szabályozás azonban ezzel a ténnyel nem számol. Minthogy azzal sem, hogy ezek az esetek gyakran egy évig is eltarthatnak, újabb és újabb kérelmek beérkezésével bonyolítva a kiinduló helyzetet. A 2017-es évben a hivatal gyakorlatában a legbonyolultabb, az egyébként 133 alszámot igénylő, majdnem másfél évig húzódó eset volt, amelynek szintén mozaikcsaládban élők voltak a szereplői. A táblázatban látható továbbá, hogy 47 esetben kellett a kapcsolattartást újra szabályozni a gyámhivatalnak, ebből 29 esetben határozattal történt az ügyek lezárása, és 18 esetben egyezséggel sikerült

az eljárást befejezni. Összesen 157 eljárási cselekményre került sor, ami az ügyintézői kört meglehetősen terheli. Bár alapvetően nem a bírság kiszabása az ügyintézők célja, mégis 65 esetben került erre sor, összesen majd' egymillió forint értékben (909 000 Ft), de látható, hogy ebből 167 000 Ft-ot fizettek meg. Ez a morál alapvetően jellemző az ügyfelekre.

1. táblázat

*Jelentés a gyámhatóság tevékenységéről (Győr-Moson-Sopron megye) 2017*

Sor-szám	Megnevezés		Gyámhivatal adatai
1.	A tárgyévben kezdeményezett kapcsolattartási ügyek száma		169
2.	A tárgyévben kezdeményezett mozaikcsaláddal kapcsolatos ügy		13
3.	A kapcsolattartást a gyámhivatal (újra)szabályozta (jogerősen befejezett ügyek száma)		47
4.	Ebből (3 pontból)	Határozattal befejezett ügyek száma	29
5.		Egyezséggel befejezett ügyek száma	18
6.	A kapcsolattartási ügyekben alkalmazott végrehajtási cselekmények száma		157
7.	Ebből (6. pontból) végrehajtási bírságok		65
8.	Kiszabott eljárási bírságok	Összege ezer forintban	909
9.	Befizetett/végrehajtott eljárási bírságok		167

*Forrás:* Győri Járási Hivatal Hatósági Főosztály Gyámügyi és Igazságügyi Osztály, belső dokumentum

2. táblázat  
A kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtása

Fő folyamat	Fő folyamat célja	Fő folyamat input (adat, dokumentum)	Fő folyamat output (adat, dokumentum)	Fő folyamat output (adat, dokumentum)	Részfolyamat	Részfolyamat lépései	Folyamatgazda	Részt vevő szervezeti egységek	Vonatkozó jogszabályok, belső szabályzatok	Támogató információs rendszer
kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtása	jogkövető magatartás kikényszerítése	kérelem benyújtása	döntés	jogszerű, méltányos hatósági döntés meghozatala	<p>kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtása iránti kérelem alaki és tartalmi vizsgálata</p> <p>tényállás teljes körű feltárása az önhiba megállapítása érdekében</p> <p>mérlegelés, nyilatkozatok, bizonyítékok értékelése</p> <p>döntés</p>	<p>iratok érkeztetése, iktatása</p> <p>idő előtti vagy utáni kérelem esetén érdemi vizsgálat nélküli elutasítás</p> <p>nyilatkozattételi felhívás /időzés</p> <p>ellenérdekű fél meghallgatása, tárgyalás tartása</p> <p>tanú meghallgatása, egyéb bizonyítékok bizonyítékok ismertetése</p> <p>eljárás megszüntetése</p> <p>kérelem elutasítása</p> <p>önhiba megállapítása esetén végrehajtás elrendelése, eljárási bírság kiszabása</p>	a kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkeretében eljáró járási hivatal	Gyámügyi Osztály	Ket., Ptk. Gyámügyi eljárásról szóló kormányrendelet	-
								Pénzügyi és Gazdálkodási Főosztály, kintlévőségek kezelése		

Forrás: Győri Járási Hivatali Hatósági Főosztály Gyámügyi és Igazságügyi Osztály, belső dokumentum

#### 4.6. Összefoglalás

Tanulmányom célja a gyámhivatalok kapcsolattartási ügyeinek vizsgálata volt, a mozaikcsaládok szemszögéből. Az elemzés elején röviden kitértem arra, hogy a jó kormányzás elvei vajon beépülnek-e a kapcsolattartási végrehajtási ügyek menetébe, és megállapítottam, hogy ezen elvek egy része megvalósul, de két elv maradéktalan érvényesítése esetében további átgondolások és szabályozások szükségesek. Tanulmányomban kitértem arra a tényre, hogy napjainkban a nyugati típusú társadalmakban az új típusú családformák egyre nagyobb mértékben elterjedőben vannak, ezeket a megállapításaimat statisztikai adatokkal is alátámasztottam. Céлом volt, hogy a közszolgáltatások egy eljárásának vizsgálata során kitérjek arra, vajon figyelembe veszi-e az ügyrend és a folyamatleírás az eljárásban egyébként szervesen részt vevő mozaikcsaládok családformáját, esetleg azt a tényt, hogy a velük való ügyintézés alkalmasint bonyolultabb és összetettebb lehet. A probléma sokrétű. Egyrészt az eljárásrend nem rendelkezik külön a különböző bonyolultságú és összetettségű családtípusok esetében, másrészt nem tesz különbséget sem az ügymenet, sem az időtartam, sem pedig az ügyintéző leterheltsége kapcsán. Látható volt, hogy a mozaikcsaládok különös színfoltját jelentik a társadalomnak, és konkrét példán és statisztikai elemzések felhasználásával bemutattam, hogy a mozaikcsaládok kapcsolattartási végrehajtási ügyletei különösen bonyolultak és megterhelőek lehetnek az ügyintézők számára.

Tanulmányom végén arra hívom fel a jogalkotók és a rendeletalkotók figyelmét, hogy ma már nagyon nehéz és meglehetősen felületes, elnagyoló dolog az ügyrend olyan módon történő kialakítása, amely az ügyfelek csak bizonyos részének esetében alkalmazható, továbbá erőteljes nyomást gyakorol az ügyintézőre is. A primer kutatás során felmerült bennem az a kérdés, hogy az egyébként is leterhelt, és az idő-, továbbá anyagi nyomás alatt dolgozó ügyintézők fluktuációját hogyan lehetne csökkenteni. Miként lehetne elérni, hogy a közszolgáltatásba kerülő fiatal munkaerő ne vándoroljon el hamar, vonzó legyen közszolgának lenni? Úgy véljük, hogy bár a gyámhivatalok kapcsolattartási végrehajtási ügyleteinek folyamatának újragondolása nem oldja meg a felvetett problémát, de hozzájárulhat ahhoz.



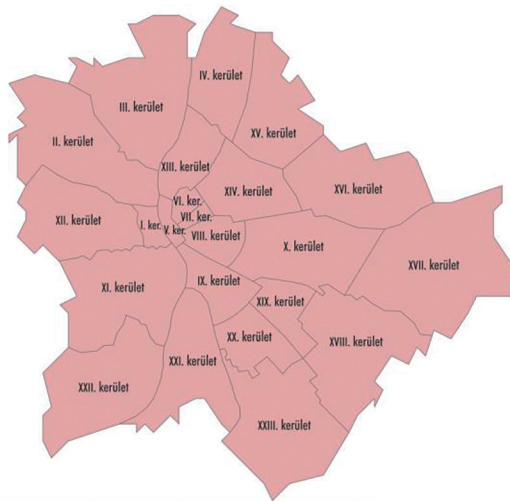
Vákát oldal

## 5. Magyar „one-stop” kormányhivatalok ügyfolyamatainak elemzése. Rugalmasság és hatékonyság (Vastag Gyula)

Budapest 23 kerületében 28 kormányablak („one-stop government service center”) működik: a legtöbb kerületben egy, öt kerületben (II., IX., XI., XII., XXII.) viszont kettő.



BUDAPEST KERÜLETEI, 2016. JANUÁR 1.



[www.ksh.hu](http://www.ksh.hu)

1. ábra  
Budapest kerületei

Forrás: KSH

Illusztrációképpen és a kontextus megadására: egy év alatt (2017 novemberétől 2018 novemberéig) a 28 budapesti kormányhivatal körülbelül kétmillió tranzakciót (igényt) dolgozott fel. Az átlagos várakozási idő (az igénynek a jegykiadástól számított bejelentésétől az ügyintézőhöz történő behívásáig) körülbelül 18 perc volt, míg az átlagos feldolgozási idő (az ügyintézővel töltött idő) körülbelül 9 perc. Ezek a statisztikák a szélsőséges értékek kizárásával készültek; a 30 másodperc alatti feldolgozási időket és a három órán túlnyúló várakozási időket kihagytuk a feldolgozásból.

A kormányhivatalok ügyfélkiszolgálási folyamatát a Budapest XV. kerületi kormányhivatal bemutatásán keresztül szemléltetjük (a fényképeket a szerző készítette 2015 márciusában). A kormányhivatal, amely egy heterogén és viszonylag nagy kerületet lát el, jól megközelíthető, a bejárata akadálymentesített, a lépcsőkön való feljutást a beépített lift segíti.



2. ábra

*Budapest XV. kerületi kormányhivatal bejárata*

*Forrás: a szerző felvétele*

A belépés után, a portaszolgálat mellett található az érintőképernyős jegykiadó automata, amelyen az igényelt szolgáltatást/tranzakciót lehet kiválasztani. Az igényelhető szolgáltatások hierarchikus menüben vannak elrendezve, a fő menüpontok kiválasztása után megnyíló újabb menüpontokban lehet pontosítani az igényeket.

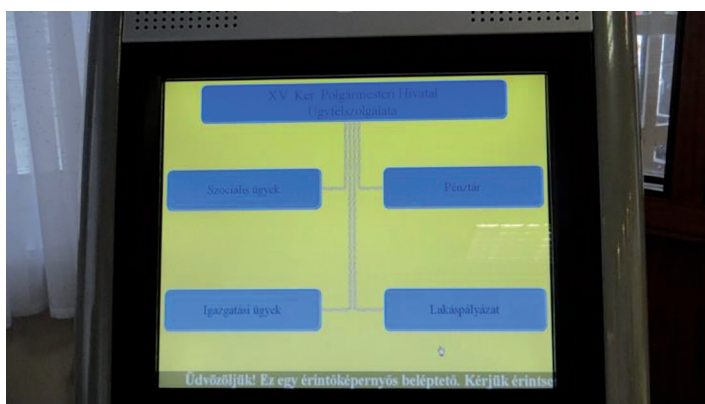
A kiadott jegy és a tájékoztató képernyő mutatja, érkezési sorrendben, az igénylés sorszámát és az „ablak” számát, ahová a behívás fog történni. Például a bal oldali képen a 2-es ablakhoz vár a 973-as és a 974-es igény.



3. ábra

*Budapest XV. kerületi kormányhivatal. Jegykiadó automata és bejárat*

*Forrás: a szerző felvétele*



4. ábra

*Jegykiadó automata menürendszere*

*Forrás: a szerző felvétele*

A fenti képen a jegykiadó automata főbb menüpontjait látjuk, amelyek érintésével újabb, specifikusabb szolgáltatások nyílnak meg. Például a szociális ügyek pontja alatt található, többek között, a későbbiekben is látható „szociális segély”, „temetési segély”, „közgyógy-ellátás” és „ápolási díj”.



5. ábra

*Vevői és kiszolgálói rendszer*

*Forrás: a szerző felvétele*

A bal oldali kép mutatja, hogy a 245-ös állampolgári igény a 7-es ablakhoz lett szólítva. Belépés után, bal oldalon vannak az „ablakok”, vagy inkább pultok, ahol az ügyintézők fogadják az állampolgárokat (a 7-es ablak a bejárat utáni második). A pultok előtt – amelyek egymástól fallal vannak elválasztva – két szék van. A pult (a képen a 6-os ablak van) másik oldalán ül az ügyintéző, előtte az adatbázisokkal összekötött számítógép, amellel jobbról az asztalon a tévé-távírányítóhoz hasonló behívó szerkezet („klikker”), amellyel az ügyintéző lezárja a folyamatban lévő ügyet, és behívja a következőt.

Ebben a folyamatban a folyamaton átmenő egység („flow unit”) az állampolgár által képviselt igény vagy tranzakció. Abban az esetben, ha egy állampolgárnak több ügye is van, ezeket az első elintézése után vagy átirányítják, vagy helyben dolgozzák fel új tranzakciókként. Az egyszerűség kedvéért tegyük fel, hogy a tranzakciók függetlenek egymástól, mindegyiket egy másik lakos terjesztette elő.

Ezeket a tranzakciókat az automatánál igényelt szolgáltatást követően automatikusan rögzítik, pontosan a következőket: a szolgáltatás igénylésének idejét („Date”: év, hó, nap), az igényelt szolgáltatás számát és megnevezését („Service”, „Service\_Name”), az ablak („Window”) számát (és az adott időpontban az adott ablakhoz rendelt ügyintéző nevét, amely a lenti táblázaton nincs feltüntetve), a jegy kiadásának idejét („Ticket Time”: óra, perc, másodperc), a behívás idejét („Call Time”: óra, perc, másodperc) és a szolgáltatás befejezésének idejét („End of Service”: óra, perc, másodperc). Ezekből az alapadatokból könnyen számíthatók az előző fejezetekben tárgyalt folyamatmutatók: a várakozási idő („Waiting Time”: a behívási idő és a jegy kiadási idejének különbsége) és a feldolgozási idő („Process Time”: a szolgáltatás befejezési idejének és a behívási időpontnak a különbsége). A rendszerben eltöltött teljes átfutási idő („FT = Flow Time”) pedig a várakozási idő és a feldolgozási idő összege. A lenti táblázat utolsó sorában megjelölt igény („Ápolási díj igénylése” a „Szociális ügyek” kategóriában) 2014. január 2-án délelőtt lett beütve az automatán (10 óra 27 perc 2 másodperckor), és a 13-as ablakhoz lett irányítva. 2 perc és 21 másodperc várakozás után került az ügyintézőhöz, ahol 9 perc 56 másodpercet töltött, és 12 perc 17 másodperccel azután, hogy az automatán jelezte az igényét, már el is hagyta (remélhetőleg elégedetten) a kormányhivatalt.

1. táblázat  
Ügyfelfogadási adatok

1	Date	Service	Service_Name	Window	TicketTime	CallTime	WaitingTime	EndofService	rocessTim	FT
2	2014.01.02	13	Ig.ügy. Ált. beadv. kérelem.	7	8:02:28	8:05:30	0:03:02	8:26:50	0:21:20	0:24:22
3	2014.01.02	4	Ig.ügy.lp. ker. Muk.eng.	4	8:13:44	8:14:11	0:00:27	8:29:00	0:14:49	0:15:16
4	2014.01.02	27	Lakáspály. tájékoztató	10	8:16:47	8:30:33	0:13:46	8:42:30	0:11:57	0:25:43
5	2014.01.02	27	Lakáspály. tájékoztató	11	8:54:02	8:55:20	0:01:18	9:03:52	0:08:32	0:09:50
6	2014.01.02	4	Ig.ügy.lp. ker. Muk.eng.	4	9:04:20	9:04:25	0:00:05	9:17:31	0:13:06	0:13:11
7	2014.01.02	13	Ig.ügy. Ált. beadv. kérelem.	5	9:08:41	9:08:52	0:00:11	9:17:56	0:09:04	0:09:15
8	2014.01.02	35	Szoc.ügy. Közgyógyellátás	13	9:16:13	9:17:43	0:01:30	9:43:39	0:25:56	0:27:26
9	2014.01.02	27	Lakáspály. tájékoztató	10	9:21:25	9:24:42	0:03:17	9:29:50	0:05:08	0:08:25
10	2014.01.02	27	Lakáspály. tájékoztató	10	9:22:25	9:47:31	0:25:06	9:52:00	0:04:29	0:29:35
11	2014.01.02	32	Szoc.ügy. Akt.kor. szoc.seg	13	9:24:00	9:52:20	0:28:20	9:55:12	0:02:52	0:31:12
12	2014.01.02	27	Lakáspály. tájékoztató	11	9:24:00	9:48:44	0:24:44	9:49:44	0:01:00	0:25:44
13	2014.01.02	20	Lakáspály. anyag ki,-bead	10	9:24:49	9:32:16	0:07:27	9:34:47	0:02:31	0:09:58
14	2014.01.02	4	Ig.ügy.lp. ker. Muk.eng.	4	9:26:59	9:27:08	0:00:09	9:38:40	0:11:32	0:11:41
15	2014.01.02	34	Szoc.ügy. Akt.kor.fogl.h.t.	14	9:29:41	9:30:07	0:00:26	10:26:28	0:56:21	0:56:47
16	2014.01.02	13	Ig.ügy. Ált. beadv. kérelem.	7	9:34:21	9:34:25	0:00:04	9:56:26	0:22:01	0:22:05
17	2014.01.02	32	Szoc.ügy. Akt.kor. szoc.seg	13	9:47:11	10:13:52	0:26:41	10:18:06	0:04:14	0:30:55
18	2014.01.02	27	Lakáspály. tájékoztató	11	9:47:11	9:49:47	0:02:36	9:57:20	0:07:33	0:10:09
19	2014.01.02	30	Szoc.ügy. Temetési segítség	11	9:49:26	9:57:33	0:08:07	10:28:25	0:30:52	0:38:59
20	2014.01.02	35	Szoc.ügy. Közgyógyellátás	13	9:52:40	9:55:12	0:02:32	10:13:52	0:18:40	0:21:12
21	2014.01.02	4	Ig.ügy.lp. ker. Muk.eng.	4	9:59:43	10:03:47	0:04:04	10:34:53	0:31:06	0:35:10
22	2014.01.02	17	Ig.ügy. Ép.ép. kér. átv.	8	10:13:55	10:14:09	0:00:14	10:43:11	0:29:02	0:29:16
23	2014.01.02	20	Lakáspály. anyag ki,-bead	11	10:22:44	10:28:25	0:05:41	10:42:53	0:14:28	0:20:09
24	2014.01.02	36	Szoc.ügy. Ápolási díj	14	10:26:23	10:26:28	0:00:05	10:36:36	0:10:08	0:10:13
25	2014.01.02	36	Szoc.ügy. Ápolási díj	13	10:27:02	10:29:23	0:02:21	10:39:19	0:09:56	0:12:17

Forrás: a szerző gyűjtése

A budapesti 28 kormányhivatalban mért átlagos kiszolgálási és várakozási idők, nem megfelelő módon, szignifikáns különbségeket mutatnak. A különbségek könnyen magyarázhatók egyrészt az erőforrások, másrészt a kormányablaki szolgáltatások iránti igények különbözőségével (a kormányablakok által lefedett területek nagyon különböznek egymástól mind népességszámban, mind a lakosság által igényelt szolgáltatásokban). Tehát mind az igényelt szolgáltatások összetétele, mind mennyiségük erősen különbözik kormányhivatalonként, amellyel az erősen szabályozott, rugalmatlan és erőforráskorlátokkal küzdő kormányzati szolgáltatási oldal nem vagy csak nehezen és késleltetésekkel tud lépést tartani.

Nézzük meg részleteiben, hogyan működik ez a folyamat. A kiválasztott kormányablak a Budapest XI. kerület Bocskai utcai irodája. Ebben a kerületben két kormányablak is van: az egyik a Budafoki úton, a másik a Bocskai utcában, az adatok utóbbi irodára vonatkoznak. Ebben az irodában 2016. március 1-jén (kedden) 40 ember dolgozott; 27 közülük front office-ban intézte a felmerülő igényeket. Az iroda ezen a napon reggel 8:00-tól este 18:00-ig volt nyitva.

A gépjárműügyeket (12-es szolgáltatás) ezen a délelőttön négy ügyintéző kezelte (lásd lenti kimutatást): 2422 a 6-os ablaknál, 2423 a 2-es ablaknál, 2918 a 4-es ablaknál és 2917 a 7-es ablaknál. Hárman – 2422, 2423, 2918 – a munkaidő kezdetén reggel 8:00-tól (vagy még előtte) kezdték behívni az ügyfeleket, 2917 később, 9:15:54.957-kor hívta be az első ügyfelet. A nap elején legtöbbször nem volt várakozás, később is csak minimális. Az átfutási idő 10-15 perctől másfél óráig terjedt, amelynek okaira vonatkozóan csak találgatni

tudunk: 2422 második gépjárműügye például összetettebb és komplikáltabb lehetett, mint az első, vagy 2917 nem annyira gyakorlott ezen a területen, és/vagy nehéz ügyet fogott ki.

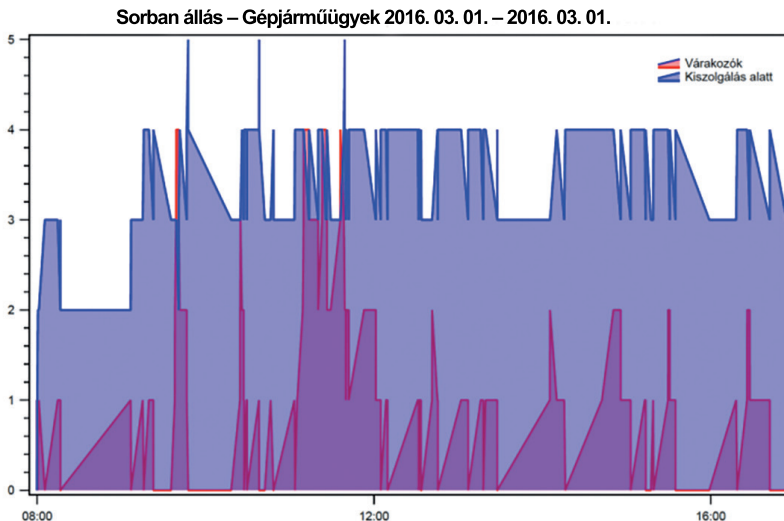
2. táblázat  
Ügyfeladatok – példa

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Ügyfélészám	Ügyszám	Jegy kiadás dátuma	Jegy kiadás ideje	Szolgáltatás száma	Szolgáltatás neve	Ügynévszám	Ablak	Igény felmerülés ideje	Beküldés ideje	Lezárás ideje
2253607	2597550	3/1/16	07:59:45.733	12	GÉPJÁRMŰ ÜGYEK	2422	6	07:59:45.733	07:59:50.617	08:16:32.447
2253608	2597552	3/1/16	07:59:51.720	15	JOGOSÍTVÁNY	2913	26	07:59:51.720	08:01:33.350	08:16:35.893
2253609	2597553	3/1/16	07:59:57.663	18	LACKIMBEJELENTÉS, LACKIMIGAZOLVÁNY	2921	20	07:59:57.663	08:24:27.697	08:24:55.000
2253610	2611967	3/1/16	08:00:04.810	12	GÉPJÁRMŰ ÜGYEK	2423	2	08:00:04.810	08:00:28.937	11:42:00.377
2253611	2597554	3/1/16	08:00:18.920	18	LACKIMBEJELENTÉS, LACKIMIGAZOLVÁNY	2921	20	08:00:18.920	08:24:55.547	08:33:14.513
2253612	2597555	3/1/16	08:00:24.193	18	LACKIMBEJELENTÉS, LACKIMIGAZOLVÁNY	2921	20	08:00:24.193	08:33:14.543	08:33:20.160
2253613	2597556	3/1/16	08:00:29.930	18	LACKIMBEJELENTÉS, LACKIMIGAZOLVÁNY	2921	20	08:00:29.930	08:33:20.177	08:33:26.917
2253614	2597557	3/1/16	08:00:34.550	18	LACKIMBEJELENTÉS, LACKIMIGAZOLVÁNY	2921	20	08:00:34.550	08:33:26.930	08:33:32.390
2253615	2597548	3/1/16	08:00:39.730	18	LACKIMBEJELENTÉS, LACKIMIGAZOLVÁNY	2921	20	08:00:39.730	08:33:32.423	09:07:16.043
2253616	2597548	3/1/16	08:00:45.627	25	SZEMÉLYI IGAZOLVÁNY	2915	21	08:00:45.627	08:05:32.293	08:06:13.497
2253617	2597559	3/1/16	08:00:51.043	25	SZEMÉLYI IGAZOLVÁNY	2915	21	08:00:51.043	08:06:13.603	08:39:35.247
2253618	2597551	3/1/16	08:01:09.460	12	GÉPJÁRMŰ ÜGYEK	2918	4	08:01:09.460	08:05:25.307	08:16:33.600
2253619	2597549	3/1/16	08:01:29.150	18	LACKIMBEJELENTÉS, LACKIMIGAZOLVÁNY	2921	20	08:01:29.150	09:07:16.060	09:08:39.240
2253620	2597572	3/1/16	08:01:36.563	18	LACKIMBEJELENTÉS, LACKIMIGAZOLVÁNY	2921	20	08:01:36.563	09:08:39.273	09:14:20.093
2253621	2597549	3/1/16	08:01:48.857	25	SZEMÉLYI IGAZOLVÁNY	2914	25	08:01:48.857	08:09:20.170	08:09:59.567
2253622	2597590	3/1/16	08:01:54.603	28	ÜTLEVLÉ	2914	25	08:01:54.603	08:09:59.580	10:05:14.030
2253623	2597538	3/1/16	08:02:06.090	15	JOGOSÍTVÁNY	2913	26	08:02:06.090	08:16:35.893	08:36:49.927
2253624	2597582	3/1/16	08:14:39.587	12	GÉPJÁRMŰ ÜGYEK	2422	6	08:14:39.587	08:16:32.523	09:47:38.417

Forrás: a szerző gyűjtése

A kormányhivatalok létrehozása mögötti koncepcióban a rugalmassági elv (pooling principle) is szerepet játszhatott: elvileg a rendszer teljesen rugalmas (bármilyen igényt, bárhol ki tudnak szolgálni), vagyis a kapacitása összevont („pooled”). A gyakorlatban azonban ez az elv leginkább képzettségi problémák miatt nem működik az igényeknek megfelelően.

Nézzük meg, hogy ezen a napon hogyan alakult a gépjármű-ügyintézési igénylő ügyfelek száma.



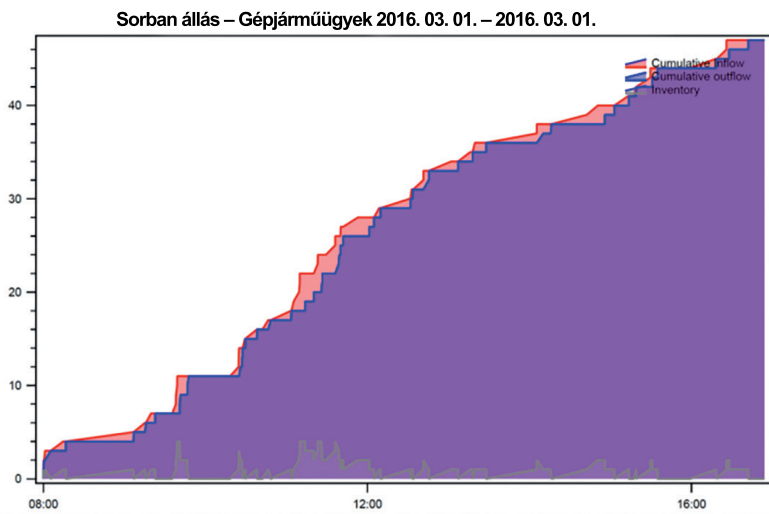
6. ábra

Gépjármű-ügyintézési példa

Forrás: a szerző szerkesztése

A nap kezdetén három, majd egy rövid ideig kettő, később négy ügyintéző foglalkozott gépjárműügyekkel, sőt rövid periódusokra egy ötödik ügyintéző is besegített. A várakozók száma az ebédidő környékén felment négyre, de legtöbbször csak egy ügyfél várakozott, sőt voltak üres időszakok is.

Ugyanezt az ábrát egy másik megközelítésben, a kumulált beáramlás és kumulált kiáramlás szemszögéből is megnézhetjük. Ezen a napon – minimális várakozással (nagyon kevés ügyfél várakozott, volt „készleten”) – körülbelül 50 ügyfelet szolgáltak ki.



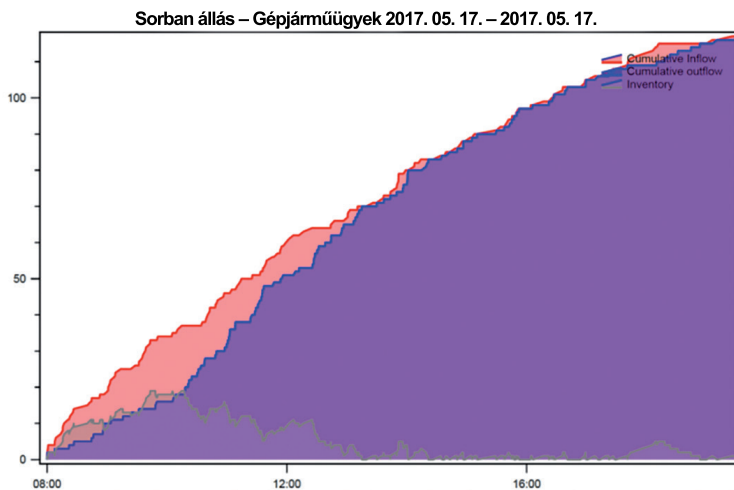
7. ábra

*Gépjármű-ügyintézési példa (kumulált)*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

Összehasonlításképpen: egy másik napon, 2017. május 17-én, szerdán több mint 110 ügyfél volt, és délelőtt voltak olyan időszakok, amikor a sorban állók száma megközelítette a 20-at.



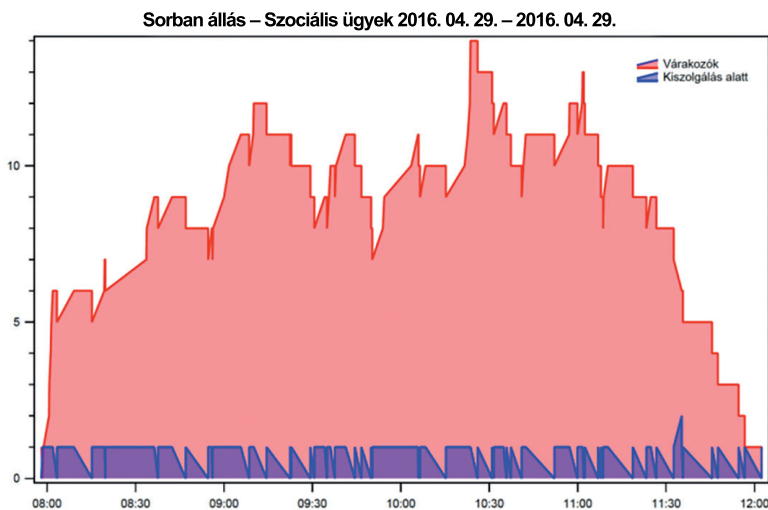


8. ábra

*Gépjármű-ügyintézés (egy másik példa)*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

A sorban állási statisztikák a szociális ügyeknél sokkal rosszabb képet mutatnak. 2016. április 29-én, pénteken a várakozók száma elérte a 14-et, és az egyetlen ügyintéző – akinek délelőtt csak egy rövid időre volt még egy segítője – szinte állandóan foglalt volt.

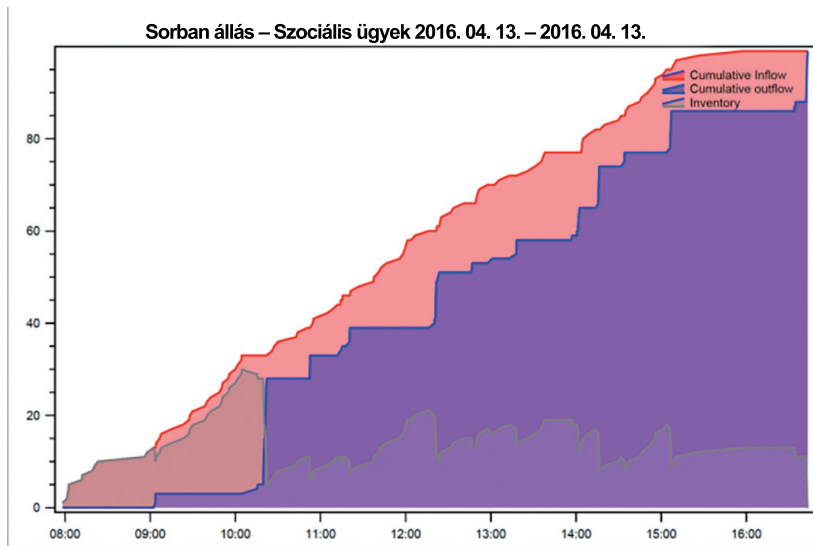


9. ábra

*Szociális ügyek példája*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

Egy másik nap (2016. április 13., szerda) adatai is hasonló képet mutatnak: 95 ügyfél egy nap alatt, és a várakozók száma időszakosan elérte a 15-öt is.



10. ábra

*Szociális ügyek példája (kumulált)*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

Vákát oldal

### III. Nemzetközi közszolgálati kitekintés

#### 1. A sharing economy bemutatása és kialakulásának áttekintése (Szabó Kinga)

##### 1.1. Bevezetés

Az internet fejlődése olyan elképesztő változásokat és fejlődést hozott az emberiség életében, amelyet talán csak a tűz és a gőzgép használatának elterjedése indukált korábban. A globalizáció révén, az internet fejlődésével és a mobiltechnológiák elterjedésével olyan változásoknak lehetünk szemtanúi, amelyek az ezredforduló előtt szinte lehetetlennek és elképzelhetetlennek tündek. Az internet és a mobil eszközök fejlődése olyan platformok kialakulását tették lehetővé, amelyek segítségével felgyorsult a kommunikáció, lényegesen egyszerűbbé vált az információkhoz való hozzáférés és azok megosztása. Ezen fejlődés segítette a virtuális piacok létrejöttét, ahol egyszerűvé vált a kereslet és a kínálat egymásra találása.

Az ezredfordulón született gyermekek, akik a mai fogyasztói társadalom jelentős résztvevői és irányadói, egy digitalizált világban nőttek fel, ahol a vezeték nélküli telefon, videójáték már majdhogynem ismeretlen fogalmaknak számítanak. Az internet, okostelefonok, a közösségi portálok, valamint az információhoz való azonnali hozzáférés nélkül szinte elképzelhetetlennek tartják az életüket. Az előbbiek folyamatos fejlődése, valamint a globalizáció térnyerése jelentősen átalakította a gazdasági folyamatokat és működésüket. Az ezredfordulón születettek nagyon nyitottak az újdonságokra, amit a folyamatosan fejlődő technológiai újdonságok eredményeznek, amelyek egyfajta életmód- és szemléletváltozást is magukkal hoztak, és jelentős hatást gyakorolnak a korábbi piaci és gazdasági modellekre.

A 2008-as gazdasági válság sok mindent átalakított a világban, amelynek hatását még 10 év múltán is érezzük. A pénzügyi rendszerek anomáliái, valamint számos egymást felerősítő gazdasági és politikai tényező sok országot sodort gazdasági válságba, amelyből legtöbbjüknek még ma sem sikerült kilábalnia. A válsággal való küzdelemmel együtt a közösségi gazdaság (sharing economy) párhuzamosan fejlődött és terjedt el; a válság előtti és utáni állapot sok szempontból különbözik egymástól. A korábban biztosnak hitt állandó növekedés a válság kirobbanása után azonnal megkérdőjeleződött, hiszen beszűkültek a munkalehetőségek, nőtt a munkanélküliség, a hitel források elapadtak, megnöttek a hitelek, a fogyasztás pedig jelentősen visszaesett. Világszerte milliók pénzügyi helyzete vált hirtelen instabillá. Azonban a recesszió magával hozta a változás lehetőségét is, hisz rávilágított a régi rendszerek szabálytalanságaira, hibáira, megkérdőjelezte a bizalmat

a régi modellekben, ezért a problémák megoldására a piacoknak és a magánszemélyeknek alternatív válaszokat, megoldásokat kellett találniuk. A „nihil novi sub sole”, azaz „nincs új a nap alatt” latin mondás híven tükrözi, hogy nemcsak a természetben, hanem a gazdaságban is megfigyelhető egyfajta ciklikusság, hisz a gazdasági válságból való kilábalásra régi elméletek is válaszul szolgáltak, mivel a válság világossá tette, hogy a piac a jelenlegi szabályozás mellett nem működik tovább (CASTELLS–CARAÇA–CARDOSO 2012). A válság a fogyasztókat gondolkodásra és óvatosságra készítette, átgondolva, hogy milyen értékek fontosak számukra, amelyek új üzleti modelleket és lehetőségeket nyitnak meg, továbbá magasabb értéket nyújtottak, alacsonyabb költségek mellett (GANKSKY 2010). A válság utáni éveket az óvatosság és a mérsékletesség jellemezte világszerte.

A sharing economyt mint új gazdasági alternatívát, valamint a létrejöttét segítő társadalmi és gazdasági hatásokat fogom bemutatni. A sharing economy elméleti áttekintése után esettanulmányokban kívánom a sharing economy gyakorlati példáit ismertetni, valamint azokat a jó gyakorlatokat, amelyeket a jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztésnél lehet mind az elméletben, mind a gyakorlatban használni.

## 1.2. A sharing economy mint jelenség

- A sharing economy, azaz közösségi<sup>1</sup> vagy megosztásos gazdaság (még a fogalom pontos fordításában sincs konszenzus) alapértelmezése egy olyan gazdasági és szociális, társadalmunk által már régóta használt rendszer, amely az árukhoz, a szolgáltatásokhoz, az adatokhoz és a tudáshoz közösségi hozzáférést tesz lehetővé a felhasználók számára, akik akkor juthatnak hozzá ezekhez a forrásokhoz, amikor szükségük van rájuk.
- A sharing economy modelljének napjainkban használt formája az elmúlt két évtizedben jelent meg és terjedt el széles körben. A modell lényege, hogy egyre kevésbé van jelentősége a tulajdonnak, sokkal inkább előtérbe kerül a javakhoz való hozzáférés. A sharing economy legismertebb formái a szolgáltatások területét érintik, amelyek elterjedését az információs technológia fejlődése segítette, amely pedig egyértelműen az Y generáció életmódját meghatározó jelenséggé vált: online lépünk kapcsolatba ismeretlenekkel, hogy hatékonyabban jussunk hozzá termékekhez és szolgáltatásokhoz offline (BERKOVICS 2013).

A sharing economy egy ernyőfogalom, amely számos fogyasztási lehetőségnek, szolgáltatásokhoz és javakhoz történő hozzáférés módjának a formáit foglalja magában. A *Harvard Business Review* (2015) is többször foglalkozott a sharing economy mint jelenség elnevezésével és értelmezésével, a publikált cikk szerint a közösségi gazdaság helytelen elnevezés; a megfelelő az access economy, azaz a hozzáféréseken alapuló vagy hozzáférhető gazdaság.

A sharing economy akkurátus elnevezése nem könnyű, mivel a közösségi/megosztáson alapuló gazdaság új gyakorlatát különféleképpen nevezik, például platformgazdaság, tömegalapú kapitalizmus vagy együttműködésen alapuló gazdaság (BENKLER 2004;

<sup>1</sup> A közösségi gazdaság magyar fogalma nem terjedt el széles körben, ezért a fejezetben megtartom az angol sharing economy kifejezést.

BELK 2014b; KOSTAKIS–BAUWENS 2014; STEPHANY 2015; HAMARI–SJÖKLINT–UKKONEN 2016; KENNY–ZYSMAN 2016; SUNDARARAJAN 2016).

Vannak azonban olyan neves szakemberek, akik más terminológiát használnak erre a fenoménra; például igényen vagy szükségesen alapuló gazdaság (on-demand economy – JACONI 2014) vagy igény szerinti, kortárs vagy „hakni” gazdaság (gig economy – WILSON 2017), együttműködésen alapuló gazdaság (collaborative economy – BOTSMA–ROGERS 2010), tömegalapú kapitalizmus (crowd-based capitalism – SUNDARARAJAN 2016), internethez köthető foglalkozás (elancing vagy e-labour – AGUINIS–LAWAL 2013), hálózatgazdaság (mesh economy – GANSKY 2010) és platformgazdaság (platform economy – PARKER – VAN ALSTYNE – CHOUDARY 2016).

### 1.2.1. A sharing economy fogalma

Mivel a sharing economy jelenség elnevezésére nem egy kifejezés született eddig, így maga a fogalom definiálása komoly kihívást okoz. Arun Sundararajan, a New York University professzora a sharing economy, azaz közösségi gazdaság meghatározásánál a következőképpen érvel: „Habár úgy gondolom, hogy a »tömegalapú kapitalizmus« (crowd-based capitalism) megfogalmazással tudom leírni legpontosabban a téma lényegét, de továbbra is a »közösségi gazdaság«, azaz »sharing economy« megfogalmazást használok [...], mivel ennek a kifejezésnek a használatával tudom megszólítani, akik érdeklődnek a téma iránt, és értik is azt” (SUNDARARAJAN 2016, 27). Az elnevezésen túl a jelenség fogalmának és tartalmának értelmezése is tartogat kihívásokat.

Benita Matofska, a The People Who Share alapítója a sharing economy, azaz a megosztásalapú gazdaság fogalmát a következőképpen foglalta össze: „A sharing economy egy szocio-gazdasági ökoszisztéma, amely az emberi, fizikai és intellektuális erőforrások megosztása köré épült. Magába foglalja az alkotás, a termelés, a disztribúció, csere és fogyasztás közös tevékenységet, amelynek részesei lehetnek emberek és szervezetek is” ([www.thepeoplewhoshare.com](http://www.thepeoplewhoshare.com)).

Egy másik értelmezés szerint a sharing economy egy olyan gazdasági és szociális rendszer, amely az árukhoz, a szolgáltatásokhoz, az adatokhoz és a tudáshoz közösségi hozzáférést tesz lehetővé, a felhasználók akkor juthatnak hozzá a forrásokhoz, amikor épp szükségük van rá, anélkül, hogy meg kellene azokat vásárolniuk (MOLNÁR 2014).

A sharing economy fogalma ismert még mint együttműködésen alapuló gazdaság vagy fogyasztás, együttműködő/közösségi gazdaság vagy peer-to-peer üzleti kapcsolat, vagyis „egyenrangú felek között, lényegi központi szabályozás nélkül megvalósuló kooperációs forma” (BODÓ–SZAKADÁT 2007, 234.).

A sharing economy a kapitalizmus része úgy, hogy épp arra kínál alternatívát, paradox helyzetet teremtve így. A fentiekben már idézett Arun Sundararajan, a New York University professzora *The Sharing Economy: The end of employment and the rise of crowd-based capitalism* (A közösségi gazdaság: a foglalkoztatás vége és a tömegalapú kapitalizmus felemelkedése) című, nemrég megjelent könyvében a következő kérdéseket teszi fel a közösségi gazdasággal kapcsolatban: „Kapitalista vagy szocialista? Kereskedelmi gazdaság vagy adománygazdaság? Piac vagy hierarchia? Globális vagy lokális gazdasági hatás? Szabályozott döntőbíró vagy önszabályozás? Centralizált vagy decentralizált

értékek? Felkészített vállalkozó vagy jogfosztott semmittevő? Munkahelyek rombolója vagy foglalkozások teremtője? Elszeparált vagy összekötött társadalmak? Ahogy arra már rájött, minden kérdésre a válasz »is-is« (SUNDARARAJAN 2016, 205.).

A sharing economy szabatos definícióját szinte lehetetlen megfogalmazni, amely konszenzuson vagy általános/együttes használaton alapul, mivel maga a sharing economy területe is nagyon széles spektrumon mozog, azonban ha mégis kísérletet teszünk rá, akkor a Benita Matofska által megfogalmazott, korábban már idézett definíciót tartom a legszabatosabbnak, azzal a kiegészítéssel, hogy a sharing economy önkéntességen és szabad akaraton alapul.

### 1.2.2. A sharing economy történelmi áttekintése

Ha visszatekintünk a történelemben, azt mondhatjuk, hogy a sharing economy nem egy teljesen új gazdasági irányzat, hisz az emberiség története során évezredek át létezett különböző formákban. Számos példát találunk akár szűkebb környezetünkben is a sharing economy modelljére: erről beszélhetünk abban a szituációban, amikor az autós felvette a stoppost az autójába, a szomszéd szívességből megjavította az ajtót, a feleslegessé vált dolgokat eladtuk vagy elajándékoztuk. Ezekben az esetekben a szolgáltatásokhoz vagy áruhoz való hozzáférést a személyes ismeretség vagy a tényleges piacterek jelentették, az internet azonban megteremtette a maga virtuális piacterét. Nem csoda, hogy a sharing economy legnagyobb bázisa Amerikában és Kínában van, hiszen a webes hozzáférések, a cloud, a Big Data, a mobil eszközök és -applikációk a fogyasztók életének szerves részét képezik.

A mindennapi életben nagyon egyszerű példa a közösségi gazdaság gyakorlatára a könyvtári könyvekhez való hozzáférés (OZANNE–BALLENTINE 2010). A közösségi gazdaság ezen formája a világon szinte mindenhol megtalálható. A könyvtáraknak van egy nagyon jól felépített rendszere, amely szabályozza a könyvekhez való hozzáférést. Ha ezen gondolat menetén közelítjük meg a sharing economyt, akkor a múzeumok koncepciója is idetartozik. Ebben az esetben a látogató ahelyett, hogy az adott műtárgyat birtokolná, a belépőjegy megvásárlásával jogot szerez magának arra, hogy megnézze közelről az adott műtárgyat, valamint élvezze annak szépségét (CHEN 2009). Világszerte számos példát találunk arra, hogy a házakat vagy apartmanokat időalapú megosztás alapján birtokolják. Ezek az ingatlanok a tulajdonosok számára csak bizonyos időszakokban érthetők el, például évente egy hónapra, ebben az esetben tizenkét tulajdonosa van az adott ingatlanoknak, akik hónapos felosztásban rotációs alapon használják az ingatlant. Szorosabb értelemben véve a szövetkezeti társaságok is a közösségi gazdasághoz tartoznak. Ezen koncepción belül az egyének összeadják javaikat, és a hasznot megosztják. A klubtagság is egyfajta példája a közösségi gazdaságnak, amely évszázadok óta létezik (BOTSMAN–ROGERS 2011).

### 1.3. A sharing economy az új gazdasági modell

#### 1.3.1. A sharing economy elterjedésének gazdasági és társadalmi okai

- A sharing economy modern fogalmának kialakulását többek között elősegítette az egyre csökkenő vágy a tulajdon iránt, a gazdaság stagnálása és a gazdasági válságok, a növekvő munkanélküliség miatt az elkölthető jövedelmek csökkenése, a megosztás fogalmának innovatív fejlődése, a környezetvédelem, valamint az új technikai eszközökhöz és platformokhoz való hozzáférés (OGILVY 2010). Továbbá, az internet és a szociális média térhódítása, a gyengülő állami szolgáltatások és vállalkozások. A negyedik ipari forradalomnak köszönhetően számos foglalkozás vált gépiesítetté/automatizálttá, ami miatt egyre többen veszítik el állásukat nemcsak a fejlett, hanem a fejlődő országokban is (STENDEL 2017; CHANG et al. 2016; BERGER–FREY 2016; World Economic Forum 2016; FORD 2015; COWEN 2013; FREY–OSBORNE 2013).
- A sharing economy talán egyfajta válasz lehet a 21. század kihívásaira, mint a globális ökológiai problémák, az urbanizáció kérdése vagy a digitalizáció, mivel az általa kínált szolgáltatások a mindennapjaink megkerülhetetlen részévé váltak; az Oszkár, az Airbnb és az Uberhez hasonló startupvállalkozásokon keresztül lehetővé vált a szolgáltatások és termékek megosztása a felhasználók között a digitális platformok segítségével. Ez az új alternatív társadalmi-gazdasági rendszer az élet valamennyi területén meghonosíthatja a megosztást és együttműködést, ezzel jelentős változásokat hozva az általunk eddig ismert közgazdaságtani struktúrákba.
- A sharing economy modern formájú létrejöttét támogató gazdasági és társadalmi jelenségeket a következő négy osztályba sorolhatjuk.

#### 1.3.2. Fejlett digitális platformok és eszközök elterjedése

- A sharing economy üzleti modell a digitális platformok és a digitális eszközök megjelenésén, valamint az internetfelhasználók számának növekedésén és lehetőségein, továbbá az internet-hozzáférés terjedésén alapul. Népszerűsége a 2000-es évek végén kezdődött, de az igazi elterjedése 2013-tól és 2014-től datálható, amikor az internetszolgáltatók csökkentették költségeiket, és a mobil eszközökön az internethez történő hozzáférés széles körben elterjedt. A felhasználók a szolgáltatásokhoz valós időben tudnak hozzáférni bármilyen helyen, tekintet nélkül a helyismeretre (GANAPATI 2017).

Habár az emberek mindig folytattak hozzáférés-alapú gazdasági tevékenységet (például „bed and breakfast”), azonban a technológiai fejlődés tette lehetővé, hogy egy online platform segítségével a szolgáltatásokhoz való hozzáférés szükség alapján (on demand) történhessen. A hozzáférés időben pontosabban mérhető, és így jobban differenciálható, továbbá a kereslet és a kínálat összekapcsolható akár a közösségi hálók segítségével is. A mobilalkalokciók segítségével a közösséghez és a hálózathoz való csatlakozás ma már



nemcsak otthonról, hanem bárhol is lehetséges, ahol van internetkapcsolat. A legtöbb induló startupvállalkozás is mobilplatformokon keresztül kezdi el működését, hiszen az okostelefonok keresletének növekedésével együtt jár az ügyfelek növekvő igénye arra, hogy a termékekhez és szolgáltatásokhoz azonnal hozzáférjenek. A technológiai fejlődés csökkentette a csere folyamatának tranzakciós költségeit, ami tovább segítette a sharing economy modelljének gyors elterjedését. Ha biciklire van valakinek szüksége, az adott szolgáltató platformján történő regisztráció és kiszabott költség megfizetése után azonnal használhatja az adott biciklit a megadott helyszínen.

### 1.3.3. Az anyagi források racionálisabb felhasználása

A tulajdon és a tárgyakhoz való kötődés egyre jelentéktelenebbé válik, mivel a jelenlegi társadalmi struktúrák és intézmények folyamatosan veszítenek stabilitásukból, ezzel csökkentik a hosszú távú kiszámíthatóságot. A növekvő árak és fenntartási költségek, továbbá a bizonytalan szociális helyzet, éppúgy, mint a bizonytalanság a foglalkoztatás területén, mind hozzájárulnak a tulajdon varázsának csökkenéséhez. Sokan elkezdtek azon logika mentén gondolkodni, hogy miért szerezzék meg az adott tárgyat, ha szükség esetén egy szolgáltatás keretében ugyancsak használhatják, azonban a vásárlási ár töredékéért, továbbá a javítási, amortizációs stb. költségek terhe nélkül. Ennek következtében a tulajdon jelentősége csökken, míg a tárgyakhoz való hozzáférés jelentősége nő. Rifkin (2000) szerint a tulajdon ugyan továbbra is megmarad, azonban a vásárlás, valamint a tulajdon és javak birtoklása helyett a fogyasztók a javakhoz való hozzáférést preferálják, továbbá hajlandók fizetni a tárgyak időszakos használatáért, mivel csak a tényleges használatért kell fizetni, így a ritkábban igénybe vett termékeket (például egy léghajlópótlót) érdemesebb megvásárolás helyett közösségszerűen használni. A hozzáféréseken alapuló fogyasztást nagyjából úgy határozhatjuk meg, mint tranzakciót korlátozott használattal a tulajdonjog átruházása nélkül. A fogyasztás alapulhat időn, helyen vagy meghatározott áron. A fogyasztó a hozzáférést választja, ha nem engedheti meg magának, hogy az adott tárgyat megvásárolja, vagy egyszerűen nem kívánja birtokolni különböző okokból kifolyólag, mint például fenntartási költségek, tárolás vagy az ár (DURGEE–O’CONNOR 1995). A tulajdonjog esetében az egyénnek kizárólagos joga van a tárgy felett, amely meghatározza a birtokolt tárgyhöz való viszonyulását. A kizárólagos tulajdonjog egyszerre biztosít a tulajdonosnak szabadságot és felelősséget a birtokolt tárgyjal kapcsolatban, miközben egyértelművé teszi a határokat a tárgyra vonatkozóan a tulajdonos és többiek között. A tulajdonosnak joga van szabályozni vagy megtagadni a használathoz való hozzáférést, az eladást, és megtartani bármilyen hasznot, amely a tárgy használatából származik (SNARE 1972).

Chen (2009) és Marx (2011) szerint a tárgyak birtoklása már nem a fogyasztói vágyak végső kifejezésének formája, mivel például klubtagságokon keresztül olyan klubok vagy szervezetek tagjai lehetünk, amelyek számos tárgyat birtokolnak, és ezekhez hozzáférést biztosítanak (BELK 2010; BOTSMAN–ROGERS 2011; GANSKY 2010; GIESLER 2006). A sharing economy modelljének használata több okból is racionális döntés lehet, mivel egyik oldalról a felhasználónak nem szükséges beruháznia az adott eszközre, míg a szolgáltatást nyújtónak plusz bevételi forrást jelent a kihasználatlan eszköz megosztása, valamint közösségeket épít a passzív vásárlói részvétellel szemben.

### 1.3.4. Új fogyasztói igények – megváltozott tulajdonhoz való viszony, környezettudatosabb fogyasztás

A fogyasztói magatartás és igények jelentős változásainak lehettünk tanúi az elmúlt években. A tulajdonlás mint egyfajta státuszszimbólumot adó jelenség jelentős hanyatlásnak indult – elsősorban a fiatalok körében. A tárgyak birtoklása és a hozzájuk való ragaszkodás is egyre inkább veszít a jelentőségéből, egyre porózusabbá és illékonyabbá válik. Egyre többen úgy gondolják, hogy a birtoklás előnyök helyett inkább teherrel jár, mivel javítani, tárolni kell az adott eszközt, továbbá viselni a javítási költségeket és az amortizációs terheket. Ezzel szemben, ha a hozzáférést választjuk, akkor kötöttségek nélkül bármikor kicserélhető az adott termék, valamint a megvásárlás és a fenntartási költségek felelőssége is átkerül.

Ezenkívül az emberek egyre inkább elkezdték értékelni az emberi kapcsolatokat. A vásárlás már nemcsak egy termék kifizetését, hanem nagyon gyakran személyes interakciókat is jelent, amely emberi kapcsolatokat hordoz magával. Az emberek egyre jobban bíznak újra a magánszemélyek nyújtotta szolgáltatásokban/árak eladásában, mint az arctalan nagyvállalatokban. Itt jelenik meg egy új nívó, a bizalom, amely egyre fontosabb és nagyobb teret nyer a fogyasztási formákban, mivel a jelenlegi társadalmi struktúrák és intézmények egyre instabilabbak, és számos hirtelen jövő változással kell szembenéznünk, amelyek nem szolgálnak alapul a hosszú távú élestratégiákhoz (BAUMAN 2007). A szilárdnak és biztonságosnak hit intézmények, tárgyak, helyek az elmúlt évszázad során elveszítették jelentőségüket (RITZER 2010). Hasonlóan az említettekhez a fogyasztói identitás, etika és az értékek is állandó változás alatt vannak. A tulajdonhoz kapcsolható érzelmi és szociális kötődés sokkal flexibilisebb és mulandóbb lett. A hozzáférés tárgyakhoz vagy szolgáltatásokhoz egyfajta válaszként szolgál a likvid társadalom kihívásainak kezelésére (BARDHI–ECKHARDT–ARNOULD 2012).

### 1.3.5. Társadalmi változások – globalizáció és urbanizáció

„A közösségi gazdaság a 2000-es évek közepén kezdett egy olyan új üzleti struktúráként feltűnni, amelyet a közösségi technológiák megjelenése, az egyre növekvő népesedés, illetve az energiaforrások kimerülése folytán kialakuló problémákra való válaszkeresés ihletett” (Shareconomy.hu). A közösségi gazdaság egy újfajta üzleti modellt ír le, továbbá sokszor társadalmi mozgalomként is bemutatják, amelyet két típusú üzleti modell jellemez. Az egyik, amikor egyének birtokolnak és osztják meg tárgyaikat, mint például szobájukat, háztartási eszközeiket, zenei file-okat vagy videókat, saját szabadidejüket vagy képességeiket. A legismertebb példák erre az Airbnb, Uber, Lyft. Más esetben a cégek birtokolják és adják bérbe eszközeiket, mint például gépkocsikat, bicikliket, robogókat, például a Zipcar vagy a Car2Go.

Tanúi vagyunk az egyre gyorsabb ütemben növekvő városiasodás folyamatának (LEINBERGER 2007), amely számos megoldandó problémát is magával hozott, amelyekre a közösségi gazdaság válaszokat adhat. A növekvő népsűrűség egyre csökkenő költségekkel teszi lehetővé a termékek és szolgáltatások megosztását. Ilyenek például az autó- és biciklimegosztó szolgáltatások; minél több embernek van hozzáférése egy adott városban belül, annál több ponton érhető el, ezzel növelve a keresletet és a hatékonyságot. A fenntarthatóság is

egyre nagyobb figyelmet kap a fogyasztás során; sok megosztáson alapuló cég tudatosan hangsúlyozza ilyen jellegű törekvéseit, hogy az erre érzékeny vásárlókat megnyerje. A bérbeadás, a társtulajdon és egyéb konstrukciók maximalizálják egy eszköz kihasználtságát, csökkentik a fizikai szennyezést, és környezetkímélők. Számos olyan termék van, amelyre a felhasználónak csak egyszer van szüksége, a sharing modellel megteremtődik a továbbadás lehetősége, hiszen nem dobják ki az egyszer használt termékeket. Ezáltal a felesleges és kihasználatlan eszközöknek is értékük van, hisz a megosztás által olyan helyre kerülhetnek, ahol szükség van rájuk. A tárgyak újrahaznosítása a bolygónk kizsákmányolását és szennyezését is csökkentheti.

Továbbá nem elhanyagolható a sharing economyban való részvétel során a társadalomban való aktív részvétel érzése sem. Javaink megosztása másokkal a civilizáció kialakulása óta társadalmunk része, ami korábban egyértelmű jelenség volt. Azonban a modern nagyvárosi létforma megteremtette az emberek közötti elidegenedést, ami nem kedvezett a javak megosztásának, de a virtuális közösségek térhódításával egy új szociális háló, egy „virtuális kaláka” jött létre (REDL 2015). A közösségi fogyasztás modelljében az emberek aktív résztvevői az adott közösségnek, mindenki egyszerre alkalmazott és vásárló, akik ötleteikkel, a szolgáltatás értékelésével hozzájárulhatnak az adott virtuális közösség fejlődéséhez. A rendszer használata nyilvánosan zajlik, nyitott kommunikáción alapul, és mindenki számára hozzáférhető. A szolgáltatás igénybevétele után azonnal lehetőség van kölcsönös értékelésre, visszacsatolásra, így mind a felhasználók, mind a szolgáltatást adók jó vagy rossz hírnevet szerezhetnek. A közösségi szolgáltatást mindenki igénybe veheti nemtől, iskolázottságtól, vallástól függetlenül. A megosztás és az együttműködés a legalapvetőbb módja annak, hogy az embereket helyi, területi és nemzeti szinten összekössük. A jövőkép szerint a közösségi gazdaság egy stabil és fenntartható rendszer, de ennek sikeréhez elengedhetetlen a rendszerszemléletű gondolkodás, a szemléletmódváltás és a változásokra való fogékonyság (MATOFSKA 2014).

A tulajdonnal járó javak fenntartásának növekvő költsége, a szociális kapcsolatok instabilitása éppúgy, mint a munkaerőpiachoz kapcsolódó bizonytalanság a tulajdont kevésbé megszerezhetővé tette, valamint negatív hatással volt a fogyasztásra is (CHESHIRE–WALTERS–ROSENBLATT 2010). Sokan elkezdtek azon gondolkodni, miért birtokoljanak tárgyakat, ha azok előnyeit az összköltség töredékéért élvezhetik, miközben könnyedén hozzáférnek a tárgyakhoz, és nem kell a tárolási és fenntartási költségeket viselniük.

Eltérően az információs vagy technológián alapuló vállalkozások korábbi generációjának működésétől, a sharing economyhoz kapcsolódó vállalkozások az ellátók és fogyasztók tömegében bíznak, akik közel vannak fizikálisan egymáshoz, és kihasználják az ezzel járó előnyöket (DAVIDSON–INFANCA 2016). A környezetvédelemmel kapcsolatos növekvő aggodalmak is szerepet játszanak a sharing economy előtérbe kerülésében, mivel a környezetkárosító hatásokat csökkentenünk kell, hogy létezésünk alapjait biztosítsuk. Jelentős ökológiai kihívás a 21. századi ember számára, hogy helyreállítsa az ökoszisztéma rugalmasságát. Továbbá nagyon fontos kiindulási pont, hogy a gazdaságilag marginalizált városi lakosság életminősége egyre romlik a globális és helyi környezeti erózió miatt. A városokban a gépjárművek növekvő száma miatti egyre fokozódó légszennyeződés gondolkodásra készítette a lakosságot. Például, ha tíz ember használ egy gépkocsit, akkor 10 gépkocsi helyett csak egyet kell előállítani, ami máris 90%-os energiacsökkenést jelent.

A New American Dream Központ által készített 2014-es felmérés szerint az amerikaiak 90%-a tudja, hogy az életmódjukkal túl sok szemet termelődik, valamint 70%-uk azzal is egyetért, hogy sokkal több erőforrást használnak fel, és több szemetet termelnek, mint más országok. A felmérés szerint 60%-uk egyetért azzal, hogy a közösségi gazdaság csökkenti a környezetre gyakorolt megterhelést (Analysis Report: New American Dream Survey 2014). A közösségi gazdaság egy mód arra, hogy a társadalmunk ökológiai hatásait csökkentsük, valamint mérsékelhetjük az energiaforrásaink kiaknázását (Federal Environmental Agency, 2015). Az Airbnb számos tanulmányra hivatkozik, amelyek azzal foglalkoznak, hogy lényegesen csökken az energia, a víz és az üvegházi gázok kibocsátása, ha az emberek az Airbnb-szállásokat veszik igénybe. Számos regionális és globális szinten végzett felmérés bizonyítja, hogy az emberekben jelentős a megosztásra/közösségi gazdaságban való részvétellel való szándék. Sokan örömmel osztanak meg másokkal olyan használati tárgyakat, mint az autójuk, lakásuk vagy biciklijük, igaz, a mindennapi használati tárgyaink megosztása messze a benne rejlő potenciál mögött marad (SUNDARARJAN 2016). A közösségi gazdaságban sok lehetőség rejlik, ezért fontos stratégia, hogy továbbfejlesszük a fenntartható fejlődés szociális dimenzióit.

#### 1.4. Összefoglalás

Habár a sharing economy eredeti koncepciója nem teljesen új, a modern változatai és a mai értelemben vet formái azok, amelyeket az internet térhódításának, a digitális platformok elterjedésének, a technikai innovációknak és a megváltozott fogyasztói szokásoknak köszönhetünk. A sharing economy számos gazdasági területen jelen van, mint például a mezőgazdaság, sportok, szórakozás és a közlekedés; jelenlétével teljesen átalakíthatja a világgazdaság ezen szektorait, mivel a tömegekre és a kihasználatlan kapacitások kiaknázására épít. Habár a sharing economy alapjai az internetes platformok, ez ugyanakkor egy üzleti modell és egyfajta szolgáltatás, amely bérleten alapul. A sharing economy különösen a nagyvárosokban válik egyre népszerűbbé; elterjedését nagyban segítette az egyre inkább felhasználóbaráttá váló platformok innovációja, valamint az egyre jobban fejlődő technológiák terjedése; mivel az Airbnbhez és Lyfthez, Uberhez hasonló több száz startupvállalkozáson keresztül lehetővé vált az áruk és szolgáltatások megosztása az emberek között.

Világszerte robbanásszerűen növekedett a sharing economyban valamilyen módon érintettek száma, ami egyértelműen az internet és az okostelefonok térhódításával magyarázható, ezért a sharing economyval mint gazdasági jelenséggel, sőt mint megkerülhetetlen tényezővel számolnunk kell.

Mint ahogy a pontos elnevezése és definíciója körül is vannak kérdések, úgy a jelenlegi formái és eszközei sem forrták még ki végleges formájukat, de az már világosan látszik, hogy a szolgáltatóiparra van a legnagyobb hatással, mivel napjaink fogyasztási trendjei szerint a fogyasztói döntéseket egyre inkább befolyásolja a fenntarthatóság.

A sharing economy nemcsak egy új gazdasági forma, hanem részben egy olyan lehetőség is, amellyel a 21. század főbb problémáira választ adhatunk, mint a gazdasági világválság okozta nehézségek; környezeti problémák fokozódása és azokra történő érzékenyebbé válás, valamint társadalmi változások, a közösségbe vetett hit. Azonban jelenlegi formájában nem teljes mértékben szabályozott, ezért ellentétes reakciók tapasztalhatók a sharing

economy növekedésével kapcsolatosan. Mivel válasz lehet számos gazdasági és társadalmi kérdésre századunkban, ezért nagyon fontos, hogy a sharing economyhoz kapcsolódó innovációkat állami oldalról is támogassák, hogy megfelelő stratégiákat tudjanak kidolgozni a kihívások kezelésére.

Természetesen, mint minden új gazdasági folyamatnak, úgy a sharing economy-nak is vannak támogatói és ellenzői. Sokan megkérdőjelezzik, hogy a modell egyáltalán hosszú távon életképes-e. Kérdéseket vett fel a sharing economy túl gyors elterjedése, hisz a robbanásszerű terjedését nem tudta a szabályozói oldal követni, emiatt bizonyos gazdasági kérdéseket illetően szűrkezőnának számít a sharing economy, hisz a vele járó adózás és a foglalkoztatás egyáltalán nincs leszabályozva. Mivel a sharing economy rendszerében szolgáltatás nyújtásához a minimális feltételek is elegendők, azt mondhatjuk, hogy egy internet-hozzáféréssel rendelkező okostelefon elegendő, hogy részt vegyünk a sharing economyban. Ezzel azonban egyenlőtlen versenyhelyzet teremődik, mivel a szolgáltatói részről a sharing economyban részt vevők sokkal alacsonyabb költségekkel, adókkal és számottevően kisebb adminisztratív terhekkel szembesülnek a hagyományos gazdasági szereplőkkel szemben. Továbbá a jogi szabályozás hiányában nincs pontosítva, hogy a sharing economyban a szolgáltatást nyújtóknak és az azt igénybe vevőknek milyen jogai és kötelezettségei vannak.

Ugyanakkor támogatói üdvözik a rendszer felhasználásának egyszerűségét, gyorsaságát és könnyen kezelhetőségét más bonyolult és túlszabályozott szolgáltatói rendszerekkel szemben. Mivel azonnali értékelési rendszer van a szolgáltatásokhoz kapcsolva, ezért a szolgáltatás igénybevétele után azonnal értékelhető a szolgáltatást nyújtó. Ami még ennél is fontosabb, hogy mivel az értékelések hozzáférhetők, ezért a szolgáltatás igénybevétele előtt lehetőség van a szolgáltató értékelésének megtekintésére.

Továbbá a szolgáltatást nyújtók megtalálhatják azokat a piaci réseket, ahol igény mutatkozik a szolgáltatásukra, és ha készek, válaszolhatnak a piaci igényeire, ami munkahelyek teremtését segíti elő. Rugalmassága és flexibilitása ösztönzőleg hat a gazdasági folyamatokra, valamint a szolgáltatások igénybevételeire, továbbá növeli az adott tárgy kihasználhatóságát, ezzel védve a környezetet.

Az már egészen biztosan állítható, hogy az internet, a digitalizáció és az okostelefonok térhódítása nem csökkenni, hanem csak egyre nőni fog a jövőben. A gazdaság és a szolgáltatók egyre inkább a digitális platformok irányába mozdulnak el, ami valószínűsíthetően továbbra is biztosítja a sharing economy létjogosultságát, ezért nem hagyhatók figyelmen kívül gazdasági szempontból. Az már egy másik kérdés, hogy a sharing economy modellje rentábilis lehet-e közép- és hosszú távon.

Egy dolog biztos, hogy a sharing economy számára elengedhetetlenül fontos a megfelelő jogi környezet és szabályozás kidolgozása, amivel mind a szolgáltatást nyújtók, mind a felhasználói oldalon állók biztosítva érzik magukat. Ha a sharing economy mind gazdasági, mind jogi szempontból megfelelően lesz kezelve, akkor talán működésével még több a társadalomban megfogalmazott igényre adhat választ.

## 2. Közszolgáltatások Albániában

(Vastag Gyula)

### 2.1. Bevezetés

A közigazgatás rendszere Albániában jelenleg többlépcsős strukturális és intézményi reformokon megy keresztül. A kommunizmus bukása után a kormányzati reformok legfőbb jellemzője a decentralizáció volt. Az ennek megfelelő jogi rendszer szabályozta Albánia kormányzati és területi felosztását, és 373 helyi (első szintű) és 12 regionális (második szintű) kormányzati egységet hozott létre. Nem sokkal ezután azonban egyre tisztult az a felismerés, hogy az így létrehozott rendszer szolgáltatási hatékonysága és hatásossága nem lesz kielégítő, és a rendszer sok tekintetben diszfunkcionálissá fog válni. Az aszimmetrikus gazdasági fejlődés, amely az országban az utolsó két évtizedben történt, a demográfiai dinamika és a kvázi szimmetrikus kompetenciák, amelyeket minden helyi kormányzat megkapott függetlenül a méretbeli és népességbeli diverzifikáltságuk mértékétől, nagymértékű veszteségekhez vezetett, és megakadályozta a jó minőségű kormányzati szolgáltatások kifejlesztését és a helyi fejlődést is.

Ezek a körülmények vezettek egy kormányzati STAR-projekthez, amely a területi és kormányzati reformot célozta. Ez a reform 2013 végén kezdődött, és az átszervezés eredményeként a helyi kormányzati egységek (LGU) száma 373-ról 61-re csökkent. A területi és kormányzati reform célja az volt, hogy a kormányzati szolgáltatások minőségének javítása érdekében a nagyobb területet felölelő helyi kormányzati intézmények több emberi és pénzügyi forrásban részesüljenek, ami nagyobb hatékonyságot és méretgazdaságosságot biztosít majd számukra.

### 2.2. Helyi szintű információs rendszerek

Az állampolgároknak nagyon gyakran kell egyszerre több szolgáltatást is igénybe venniük és több intézményt meglátogatniuk, hogy információt szerezzenek, vagy megfeleljenek a szükséges előírásoknak. Ezen túlmenően az állampolgárok, a szolgáltatások igénybevevői általában nincsenek tisztában azzal, hogy a helyi kormányzat milyen szolgáltatásokat ajánl, így számos koordinációs és networking-mechanizmust kell igénybe venniük a kívánt eredmények elérése érdekében.

Néhány a leggyakoribb problémák közül:

- mobilitási nehézségek vagy problémák;
- idő- és pénzproblémák;
- sztenderdizációs problémák és pontossági hiányosságok;
- az adminisztratív személyzet teljesítménybeli hiányosságai.

### 2.3. „One-stop shop” (OSS): integrált, egy pontú szolgáltatási centrum a helyi kormányzásra

A reform eredményeképpen létrejött, csökkentett számú helyi kormányzati egységek működtetése és ezeknek az állampolgári igényeknek való megfelelése komoly kihívást jelentett. Ezekre a kihívásokra a szubszidiaritás elve alapján volt a válasz a one-stop shop modellje. A kormányzati reform célja volt továbbá, hogy a helyi kormányzati szerveknek egy „One Stop Shop Information System”-et (OSSIS) biztosítson, amelyik:

- lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok javítsák a kormányzati szolgáltatások minőségét, figyelemmel kísérik a szolgáltatások megvalósulási idejét, rövidítsék a megvalósítás idejét, növeljék a G2C- és G2B-szolgáltatások átláthatóságát;
- további lehetőségeket biztosít az állampolgároknak a szolgáltatások figyelésére, azokkal kapcsolatos vélemények kifejtésére és a szolgáltatási idők rövidítésére.

### 2.4. A One-stop shop modellje Albániában

Az OSS bevezetése forradalmi változás volt a szolgáltatások megvalósításában, amely a magánszektorban szokásos gyakorlatok és digitális technológiák bevezetésével gyökeres változást eredményezett a hagyományos közigazgatási gyakorlathoz képest. Az albán lakosság számára ez a megoldás, csökkentett költségek mellett, 24 órás hozzáférést biztosít a kormányzati szolgáltatásokhoz, és javítja a kormányzati hatékonyságot. Az OSS könnyebb és gyorsabb hozzáférést biztosít a vidéken élőknek is.

Az OSS központja az integrált információs rendszer (OSS-MIS), amely az állampolgárok és az önkormányzatok közötti összevont szolgáltatási kapcsolatot biztosítja.

- Ez az „interface” összesíti azokat a szolgáltatási igényeket, amelyeket a különböző hozzáférési csatornákon (helyi kormányzati egység, internetportál, önkormányzati webportál, mobilapplikációk stb.) keletkeznek.
- Az OSS-MIS egy adatbázist hoz létre az állampolgároknak ajánlott minden szolgáltatásról.
- Megosztott munkahelyet és információs környezetet biztosít minden kormányzati alkalmazottnak, aki közvetlenül vagy közvetve részt vesz a kormányzati szolgáltatásokban.

Jelenleg a rendszer implementációja folyik, amely magában foglalja a részletes igényfelmérést, rendszertervezést, -fejlesztést és tesztelési szabást, minőségellenőrzést és az adatközpontokban, valamint a helyi irodákban történő telepítést és a szükséges infrastruktúra biztosítását. A terv az, hogy 80 közszolgáltatást elemezznek, konfigurálnak, egységesítenek és valósítanak meg az OSS-rendszerben.

## 2.5. Az OSS-rendszer funkcionalitása

A modell lehetőséget nyújt arra, hogy a hagyományos mappák és iratok helyett a kliensek és a kormányzati szervek közötti összes kapcsolatot elektronikusan dokumentálják. A one-stop shopba az interneten keresztül lehet belépni, és a következő módon működik:

- az önkormányzati irodák és a helyi kormányzati szervek regisztrálják a szolgáltatási igényt, amelyhez a rendszer egy egyedi azonosító számot rendel;
- a szolgáltatásért felelős iroda végigköveti a szolgáltatást a rendszeren keresztül;
- a rendszer együttműködik más rendszerekkel, amelyektől az adatfeldolgozáshoz szükséges elsődleges adatokat kapja;
- a szolgáltatás igénylője az interneten keresztül valós időben követheti a folyamatot.



Vákát oldal

## 3. Közszolgáltatások Finnországban

*(Vastag Gyula)*

### 3.1. Bevezetés

Finnországban a közszolgáltatásokat – a központosított magyarországi megközelítéstől eltérően – decentralizáltan, különböző állami vagy önkormányzati szervezetek biztosítják saját csatornáikon keresztül. Az állampolgárok dönthetik el, hogy mely szervizponton veszik igénybe a szolgáltatást. A problémát az okozza, hogy azoknak, akik különböző szolgáltatásokat kívánnak igénybe venni egyszerre, különböző szolgáltatási helyeket kell végiglátogatniuk. Ezt ellensúlyozandó viszont Finnországban nagyon magas a digitalizáció mértéke, így az állampolgár a legtöbb ügyet otthonról, elektronikusan is intézheti. Finnországban jelenleg szinte minden települési önkormányzati és állami szolgáltatás már elektronikus úton is elérhető. A kinyilvánított cél a digitalizáció szintjének további emelése és az összes közszolgáltatás elektronikus intézésének a biztosítása.

Miután az ügyfelek regisztrálnak az online ügyfélszolgálati rendszerbe, digitális (szkennelt vagy képi) dokumentumok online megküldésével igényelhetnek különböző támogatásokat, ellátásokat, amelyeknél korábban a személyes megjelenésük volt szükséges. Emellett online bejelenthetik az adataikban történt változásokat, leállíthatják a támogatás kifizetését, megváltoztathatják bankszámlaadataikat, ellenőrizhetik, hogy kérelmükben született-e már döntés, milyen támogatási összegre lesznek jogosultak, illetve megnézhetik, hogy mikorra várható a kifizetés.

Az ügyfelek emellett nyomon követhetik a múltbéli és a jövőbeli kifizetéseket, a kérelmük státusát, ellenőrizhetik, hogy kaptak-e hiánypótlásra felszólító üzenetet a hatóságtól.

Milyen előnyökkel jár az online ügyfélszolgálat használata? Ha az állampolgár az online ügyfélszolgálaton keresztül igényli a támogatást, és elektronikusan küldi meg az igazoló dokumentumokat, a kérelmét gyorsabban bírálják el, és hamarabb kapja meg a kifizetéseket. Emellett az is a kényelmesebb ügyintézés szolgálja, hogy a kérelemben feltüntetendő adatok közül néhányat már automatikusan, előzetesen kitöltöttek. Emellett a szolgáltatóalkalmazás végig segíti az ügyfelet a kérelem formanyomtatványának kitöltésében.

### 3.2. Egészségügyi reform

Az egészségügy és a szociális szektor reformja az egészségügyi és a szociális ellátások strukturális átalakítását és a szolgáltatások átformálását tűzte ki célul. A reform egyik törekvése a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése az egészség és a jólét terén, az egyenlőség biztosítása a szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása, valamint a költségek csökkentése.

A reform tartalmi elemei:

- Az egészségügyi és szociális szolgáltatások megszervezéséért felelős szervezeti egységet 2021. január 1-jétől 18 megye alkotja a korábbi helyi önkormányzatok és önkormányzati társulások helyett. Ennek oka, hogy a megyék nagyobb szervezetek, és jobb erőforrás-kapacitással rendelkeznek. A megyék jobban képesek olyan szolgáltatások megszervezésére, amelyek a leginkább megfelelők az egész régió lakosságára nézve.
- Az egészségügyi és szociális szolgáltatásokat minden szinten integrálni kell ügyfélközpontú egységek kialakítása érdekében. A szolgáltatásokat a hatékonysági, eredményességi és időgazdaságossági szempontokra tekintettel kell megszervezni. A másik cél, hogy a szolgáltatások helyben elérhetőségét megőrizzék.
- Az egészségügy és a szociális ellátások több forrásból történő finanszírozása egyszerűbbé válik.
- Az emberek nagyobb választási szabadságot kapnak. A választás szabadságának biztosítása kulcsfontosságú az elsődleges szolgáltatások elérhetőségének javítása terén.
- Több digitális szolgáltatást vezetnek be, és a szolgáltatók közötti információ-áramlás gördülékenyebb lesz.
- A reform hozzájárul az államháztartás fenntarthatóságának eléréséhez és a költségvetési rések áthidalásához. A kormány 10 milliárd eurót kíván megtakarítani. Ebből az egészségügyi és szociális szolgáltatások reformja révén várhatóan mintegy 3 milliárd euró megtakarítás valósul meg.
- A strukturális és pénzügyi reformok mellett az egészségügy és a szociális ellátások irányítási és működési modelljeit alaposan korszerűsíteni fogják. A cél a szolgáltatások javítása, amelyek révén nemcsak az ügyfélközpontú szemlélet növekszik, de a (költség)hatékonyság, valamint a koordináció is erősödik.

### 3.3. Példa az e-szolgáltatásra: virtuális szolgáltatás Helsinkiben

A virtuális szolgáltatás kétirányú videó- és hangátviteli rendszeren alapuló távszolgáltatás, amelyet táblagépen keresztül biztosítanak.

A képzett egészségügyi szakember a táblagépen keresztül hang- és videókapcsolatba lép az ügyféllel az előre egyeztetett időpontokban. Az ügyfél akkor is kapcsolatba léphet a szolgáltatóval, ha szükségesnek érzi. A szolgáltatás az ügyfél igényei szerint és a kezelési tervnek megfelelően történik.

A virtuális szolgáltatás segíti az ügyfeleket a mindennapi életvitelükben. Például emlékeztet arra, hogy időben beszedjék a gyógyszert, mérik a vércukorszintet, vagy levezetnek egy testmozgást segítő gyakorlatot. A szolgáltatáson keresztül közös étkezésekhez is csatlakozhatnak azok az ügyfelek, akik a táblagépen keresztül szeretnének másokkal is beszélgetni.

## 4. Közszolgáltatások Olaszországban

(Vastag Gyula)

Bár Olaszország nem föderáció, 20 régióból áll, amelyek mindegyikének van kormánya, választott parlamentje, és sok kritikus közszolgáltatást (például egészségügy, szakmai képzések, turizmus) ők látnak el. Ezen túlmenően öt régiónak különleges státusza van, ami nagyobb önállóságot és költségvetési szabadságfokot jelent.

Ebben a nem uniformizált környezetben 2010–2015-ben az olasz közszolgáltatási digitalizáció volt az egyik legalacsonyabb fokú Európában. Az átlagos alacsony szint viszont nagy különbségeket takart: az északi régiók, amelyek részt vettek az európai „smart cities” projektekben, sokkal fejlettebbek voltak déli társaiknál.

A progresszív, állampolgár-központú közigazgatás Olaszországban az 1900-as évek végén, a 2000-es évek elején kezdődött a kommunikációra és az információk nyilvánosságára vonatkozó jogszabályokkal. Például a helyi, regionális és országos „one-stop” irodák az állampolgári kapcsolattartásra kifejlesztették azt az elvet, hogy a közigazgatásnak az állampolgárok nyelvén kell beszélnie, és meg kell érteniük és válaszolniuk kell a kéréseikre. Sok esetben ezek az irodák (Offices for Relations with Citizens; olasz rövidítésben URP) digitális eszközöket és új technológiákat vezettek be az állampolgári kommunikációra és az állampolgári kérdések megválaszolására. Legfőképp azonban – mivel ők gyűjtötték az állampolgári panaszokat is (főleg az egészségügyi szolgáltatásoknál) – hozzájárultak ahhoz, hogy ezek az ügyintézési eljárások hatékonyabbá váljanak.

2016-ban az olasz kormányzat törvényt fogadott el a közigazgatás egyszerűsítéséről és digitalizációjáról, hogy elősegítse az Olasz Digitális Programot, amely részben a one-stop shop koncepciójára, részben az állam birtokában lévő, a helyi, regionális és állami szinten decentralizált adatbázisok centralizálására épült. Ezen túlmenően kormányzati cél volt az alacsony internet-hozzáférés javítása és a széles sávú hozzáférés országos megteremtése.

A reform főbb pillérei a következők voltak:

- egységes, központi állami népesség-nyilvántartási rendszer megteremtése a helyi nyilvántartások aggregálásával (folyamatban van, még nem fejeződött be);
- az állami központi adatok nyilvánossá tételi folyamatainak kidolgozása;
- chippel és ujjlenyomattal rendelkező elektronikus azonosító kártya és elektronikus egészségügyi kártya létrehozása;
- állampolgárok (és vállalatok) részére SPID-szám kidolgozása, amely egy olyan azonosító szám, amelyet az állampolgár minden, az állammal kapcsolatos tranzakciójában használhat: kapcsolattartásra is alkalmazható, és ezzel fizethetné az adókat vagy büntetéseket.

A SPID-szám megteremtése lehetővé tenné az ITALIA LOGIN-projektet, amely egy olyan központi platform, amelyen keresztül hozzá lehetne férni a már elérhető, de szétaprózott vertikális szolgáltatásokhoz (például egészségügy, oktatás-, igazságügy). Ez egy „internetshop”

megteremtését jelentené, amelyen keresztül minden állampolgári vagy vállalati közszolgáltatás elérhető lenne a jelenlegi széttagolt és elaprózott rendszerrel szemben. Minden állampolgárnak lenne egy hozzáférési kulcsa a nyilvános digitális szolgáltatásokhoz, egy „Internet Home” helye a fizetésekre, információs adatbázisokra és kérésekre.

Időközben már sok régió megvalósította a CUP-rendszert, a „one-stop shop” rendszert az egészségügyi szolgáltatások igénylésére (telefonon, interneten vagy személyes látogatáson keresztül). Néhány régió – mint például Emilia-Romagna vagy Piedmont – megvalósította az elektronikus egészségügyi dossziét, amelyen keresztül – az állampolgár engedélyével és hozzájárulásával – különböző egészségügyi szolgáltatók hozzáférhetnek az adatokhoz, megoszthatják azokat egymással, és közösen elemezhetik azokat.

Ezen túlmenően néhány állami szervezet, mint például az INPS (szociális ellátásra) vagy az adóhivatal már megvalósította a one-stop shop koncepcióát a honlapjukon. Sok önkormányzat téma szerint valósított meg internetalapú vagy személyes találkozókat igénylő one-stop shopokat. Ilyenek például a vállalatoknak szóló Sportello Imprese, az építkezésekkel kapcsolatos információkat tartalmazó Sportello Edilizia, a munkalehetőségeket összefoglaló Sportello Lavoro, az ifjúság nevelésével kapcsolatos Ufficio Giovani. A személyes találkozók szintere egy nagy csarnok, ahol a különböző ügyintézői irodák azonos vagy hasonló időben vannak nyitva.

Végezetül egy nagyon érdekes, a közegészségügy javítását célzó kezdeményezés az egészségházak létrehozása. Egy egészségház körülbelül 5000–10 000 lakost látna el egy one-stop shop koncepcióban, és integrált betegellátást biztosítana általános orvosokon, specialistákon és diagnosztikai centrumokon keresztül. Ennek jelentőségét az adja, hogy a növekvő költségek miatt nagyon sok helyi kórház megszűnt, vagy az épülete, berendezése előregedett, elavult, míg néhány krónikus betegség (például cukorbetegség) egyre nagyobb számban jelenik meg.

## 5. „Concept Mapping” alkalmazása a közigazgatásban: egy illusztratív példa (Vastag Gyula)

### 5.1. Bevezetés

A „Concept Mapping” egy strukturált koncepcióalkotási módszertan (TROCHIM–LINTON 1986; TROCHIM 1989a, 1989b, 1989c; TROCHIM 1990; CHEN–ROSSI 1983, 1987), amely induktív, alulról épülő, a probléma minden aspektusát jól ismerő és jól képviselő csapat aktív részvételén alapul, és könnyen értelmezhető eredményekhez vezet. Ez a megközelítés a programtervezés és ellenőrzés területén kívül nem nagyon ismert; Rondinelli és Vastag (2000), valamint Vastag és Melnyk (2002) az ISO 14001 környezetvédelmi vezetési rendszer hatásait vizsgálta a strukturált koncepcióalkotás módszertánával. Ennek lényege, hogy a csapat tagjait kérdezzük a helyzet javítását eredményező opciókról vagy egy adott program következtében bekövetkezett változásokról. Az általuk előterjesztett ötleteket kétdimenziós térképek formájában ábrázoljuk, megjelölve az ötletek fontosságát és a csapattagok között meglévő esetleges ellentéteket is.

Illusztratív esetünk nem egy kiválasztott kormányablakra vonatkozott, a csapat tagjai nem egy helyről jöttek, hanem több kormányablakot képviseltek: 2018 szeptemberében hét kormányablaki továbbképzésen részt vevő dolgozó osztotta meg véleményét kollégáinkkal, dr. Jenei Ágnessel (egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar). Az eredmények tehát elsősorban a módszertan illusztrálására szolgálnak, mindamelllett betekintést nyerhetünk a kormányablakok problémáiba és a kormányablakok által nyújtott szolgáltatások további fejlesztésének lehetőségeibe is.

A résztvevőket arra kértük, írják le azokat a lehetőségeket, módokat és opciókat, amelyekkel keresztül a szolgáltatásokat tovább lehet fejleszteni. A következő formula szolgáltatta az elindulást: „Én a kormányablakok szolgáltatásfejlesztése érdekében...” Ezt a nyitó mondatot a hét résztvevő kiegészítette az általuk javasolt fejlesztésekkel. Az így generált állításokat nyelvtanilag ellenőriztük, az átfedéseket kiküszöböltük, majd a résztvevőkkel újra ellenőriztettük, hogy teljes-e az így kapott lista. Végül 35 olyan állítást kaptunk, amellyel a résztvevők mindegyike egyetértett. Ez a 35 állítás – a kormányablaki munkák minden területét jól ismerő munkatársak véleménye szerint – lefedi a lehetséges szolgáltatásfejlesztés teljes területét. A következő lépésben az így kapott állításokat randomizáltuk, és azonosítóval láttuk el; az azonosító egy 1-től 35-ig terjedő egész szám volt, amelyet véletlenszerűen rendeltünk az állításokhoz. Az így kapott, véletlen sorrendbe rendezett 35 állítást a lenti lista mutatja:

## Én a kormányablakok szolgáltatásfejlesztése érdekében...

1. Eltörölném az ügyintézőkre vonatkozó létszámstopot. Növelném az ügyintézők létszámát, betöltetném az üres pultokat, mivel az ügyintézők sokszorosan túlterheltek, túlhajszoltak, stresszesek.
2. Nem szabályoznám előre, hány ügyintéző kerülhet egy teljesítményértékelési kategóriába.
3. Biztonsági szolgálatot működtetnék, hogy fizikai fenyegetés, atrocitás esetén az örök megvédjék a kiszolgáltatott, védtelen ügyintézőket.
4. Szükség lenne olyan információs pultra, ahol KAB-ügyintéző (nem portás vagy őr) tájékoztatja az ügyfeleket arról, hogy az általuk elintézendő ügytípushoz milyen nyomtatványokat kell kitölteni, és milyen egyéb dokumentumokat (meghatalmazást, egyebeket) kell csatolni. Ilyen módon le lehetne csökkenteni a várakozási időt azok számára, akik teljesen felkészülten érkeztek ügyet intézni (és nem várakoznának feleslegesen azok, akik úgysem tudnak ügyet intézni).
5. A kritikát vagy kéréseket tartalmazó ügyfélelégedettségi kérdőíveket meg lehessen őrizni és szolgáltatásfejlesztésre használni. A teljes fejlesztési folyamatról tájékoztatnám az ügyfeleket, hogy érezzék, értük vagyunk, és figyelembe vesszük a kéréseiket.
6. Az ügyfélhívó rendszer legyen képes az ügyfél valós tájékoztatására azzal kapcsolatban, hány ügyfél várakozik előtte egy adott pultnál (figyelembe véve, hogy az adott pultnál akár több ügytípussal is foglalkozik az ügyintéző).
7. A vezető munkaköri kötelességeként írnam elő, hogy továbbítsa felfelé a problémákat, javaslatokat.
8. Amikor a kártyás fizetési rendszer vagy a számítógépes rendszer nem működik, fontos lenne a várakozó ügyfeleket konkrét protokoll szerint tájékoztatni (hangosbmondón, tábla kihelyezésével), hogy tudják, nem az ügyintézők hibája, ha nem halad előre/megakad a sor.
9. Ott, ahol az ügyintézők számára nincs kialakítva „back office” tér, lehessen újratervezni a teljes kormányablakot, és kialakítani azt. Az elmélyülést, precizitást igénylő „back office” munkát nem lehet hatékonyan végezni a „front office” térben, különösen ott, ahol nincs elkülönítve az ügyfélváró sem.
10. A telefonos ügyintézéseket is lehessen belefoglalni a napi kimutatásba (statisztikába), hiszen telefonos ügyintézés közben is dolgozik az ügyintéző (8 ügyfél  $\times$  15 perc = 120 perc).
11. Úgy alakítanám, hogy az ügyintézők munkaidejének a vége még véletlenül se essen egybe az ügyintézési idő végével. A záráshoz kell 15-20 perc.
12. A munkavégzéshez szükséges technikai feltételek legyenek biztosítva (toll, nyomtató stb.). Bár az ügyintézés elektronikusan történik, számos esetben szükség van például tollra.
13. Az egyes ügytípusok esetében a ráfordítási időt (normaidő) nagyon körültekintően határoznám meg. Figyelembe venném, hogy nemcsak ügyekkel, hanem – gyakran kényes helyzetben lévő – emberekkel foglalkozunk. Sokféle ügyféltípussal érkező ügyféllel kell szót értenünk, átvenni a nyelvhasználatukat, kezelni akár szélsőséges érzelmeiket (indulat, düh, szomorúság stb.).

14. Több helyet biztosítanék az egyes ügyintézői pultok között, hogy az ügyfelek magánszféraját tiszteletben tartsam. Jelenleg mindenki hallhatja egymás szenzitív adatait, aki egymás mellett ül.
15. Fontos lenne az ötletláda bevezetése, és az, hogy a vezető az alkalmazottak által észlelt problémákat, kihívásokat a megoldási javaslatokkal együtt nyilvánosan elemezze, a jó megoldásokat kiemelve, „felfelé” jelentse és megvalósítsa.
16. Bevezetném a telefonos ügyintézési napot/napszakot, amikor csak telefonon lehet ügyeket intézni.
17. Minden KAB-ügyintéző számára lehetővé tenném a szakhatósági (nyugdíj-, egészségügyi, családtámogatási, építésügyi) ügyintézők „front office” munkájának megfigyelését a gyakorlatban 2-2 napig (mellettük ülve). Így megtanulnák a gyakorlatban, hogyan kell eljárni az egyes ügytípusok kérelemcsomagjának átvételénél.
18. Hetente/kéthetente esetmegbeszélést tartatnék külsős, konfliktuskezelésben járatos trénerrel, amelyen az ügyintézők mellett a KAB-vezetők is részt vennének.
19. Havi egy/két alkalommal lehetővé tennék az ügyintézők számára pszichológussal történő konzultációt (ventilációs célból, pszichoszomatikus betegségek, kiégés megelőzésére).
20. A vezetőket kötelezném arra, hogy biztosítsák az ügyintézők számára az ebéd-szünetet (ez sokszor nem megoldható), és az ebédjük nyugodt körülmények között történő elfogyasztását.
21. Úgy alakítanám a beosztást, hogy az ügyintézők mindenképp betarthatassák az előírt szünetekre vonatkozó előírásokat. Nagyon fontos felállni, egyéb szükségleteket elvégezni.
22. Ha a várakozási idő ezzel csökkenthető, még egy fotófülkét betennék a kormányablakba (akkor is, ha „nem illik az arculatba”).
23. A vezető semmilyen körülmények között se minősíthesse nyilvánosan az ügyintézőket. Az ügyfelek előtt ezzel a hitelességüket rombolja, és emberi méltóságukat sérti.
24. Biztonsági szolgálatot működtetnék, hogy a fizikai szükségleteket (vizelet és egyéb) visszatartani nem képes, a minimális higiéniai (nagyon büdös és koszos) és/vagy öltözködési normákat sem betartó (például nyáron félmeztelen) állampolgárokat ne engedjék be a hivatalba.
25. Frissíteném a Tudástárat, hogy a legfrissebb jogszabályokat és a legújabbban előírt nyomtatványokat tartalmazza. A szakigazgatási osztályok ügyfélszolgálataival meghatározott protokoll szerint rendszeresen frissíteném, hiszen csak így lehet naprakész.
26. Biztonsági szolgálatot működtetnék, hogy az örök haza tudják kísérni a megfenyegetett ügyintézőket.
27. Az ügyintézők védelmében biztonsági szolgálatot működtetnék, hogy a kábítószer, alkohol vagy egyéb tudatmódosító szer hatása alatt álló embereket ne engedjék be ügyet intézni.
28. A Tudástár nyelvezetét úgy alakítanám ki, hogy az ügyfél által használt, hétköznapi kulcskifejezésekre is rá lehessen keresni (például az autóra a gépjármű helyett). Az ügyintéző az ügyfél által használt kifejezésekből indul ki.



29. Tájékoztatnám az ügyfeleket, hogy az ügyintézőknek joguk van megebedelni, és megköszönném a megértésüket.
30. Az utolsó ügyfél max. 30 perccel az ügyintézési idő vége előtt húzhasson számot.
31. Az ügyintézők munkáját az a vezető értékeli, aki ismeri azt.
32. Elvárásként fogalmaznám meg, hogy a vezetőnek legyen kötelessége működési problémákat feltárni, azokra megoldásokat keresni. A vezető vonja be az ügyintézőket a problémák feltárásába és a megoldáskeresésbe. Ösztönözze és jutalmazza a hasznos javaslatokat. Legyen kötelessége a felettesének is továbbítani a problémákat és a megoldási javaslatokat. Ha szükséges, a felettese is tegye ugyanezt, legyen számonkérhető és szankcionálható, ha nem teszi meg.
33. Az egyablakos rendszert úgy fejleszteném tovább a hazai, rendkívül bonyolult jogrendszerben, hogy fizikailag egy térbe költöztetném a szakigazgatási osztályok ügyfélszolgálatait (akár egyéb szolgáltatók ügyfélszolgálatával együtt).
34. Az egyes informatikai rendszerek közötti interoperabilitást fejleszteném.
35. Heti egy értekezletet javasolok, ahol a KAB-vezetők és minden ügyintéző jelen van (jogszabályi és egyéb változások bejelentése, kihívások, problémák jelzése, jó gyakorlatok megerősítése, terjesztése egymás között, ügyintézői kérdések megválaszolása, esetmegbeszélések stb. számára). Az értekezletet munkaidőben lehessen tartani úgy, hogy mindenki ott van.

Ezt követően a hét résztvevő mindegyike kapott egy teljes „kártyacsomagot”, a 35 állítást az azonosító számmal együtt külön-külön kártyára kinyomtatva. A résztvevők egyéni feladata az volt, hogy ezeket a kártyákat – Rosenberg és Kim (1975), Weller és Romney (1988) strukturálatlan kártyacsoportosításra vonatkozó utasításait követve – csoportosítsák úgy, hogy a „jobban összetartozó állítások legyenek egy csoportban”. Kikötés volt, hogy egy kártya (a kártyán szereplő állítás) egyszerre csak egy csoportban szerepelhet, és a csoportok száma nagyobb legyen, mint egy (ekkor minden kártya egy csoportba tartozna), és kisebb legyen, mint 35 (ebben az esetben mindegyik kártya külön csoportot alkotna).

A csoportosítást követően mindegyik résztvevő megkapta a 35 javaslat listáját azzal a feladattal, hogy egy 1-től 5-ig terjedő skálán (1 = viszonylag kevésbé fontos a többi javaslatához viszonyítva; 2 = némileg fontos, 3 = közepesen fontos, 4 = fontos, 5 = kiemelten fontos) értékeljen minden javaslatot a kormányablaki szolgáltatásfejlesztéshez való hozzájárulása fontossága szerint annak figyelembevételével, hogy ez egy relatív értékelés, hiszen a felsorolt 35 javaslat egyike sem érdektelen, különben nem került volna fel a listára.

A csoportosítási feladat kimenetele egy egyéni bináris hasonlósági mátrix volt, ahol  $X_{ij}^k = 1$ , ha az  $i$  és  $j$  állításokat ( $i, j = 1, 2, \dots, 35$ ) a  $k$ -adik résztvevő ( $k = 1, 2, \dots, 7$ ) egy csoportba helyezte, és 0 másképpen. A teljes (vagy csoport) hasonlósági mátrixot az egyéni hasonlósági mátrixok összegeként kaptuk meg. Ebben a  $35 \times 35$ -ös szimmetrikus mátrixban az  $(i, j)$  cella értéke azon résztvevők számát jelentette, akik az  $i$  és  $j$  javaslatot egy kupacba tették. Minél magasabb ez az érték, annál több résztvevő gondolta, hogy a két javaslat hasonló volt egymáshoz. A mátrix diagonálisában, a mátrix definíciójából következően, 7-es számok kerültek.

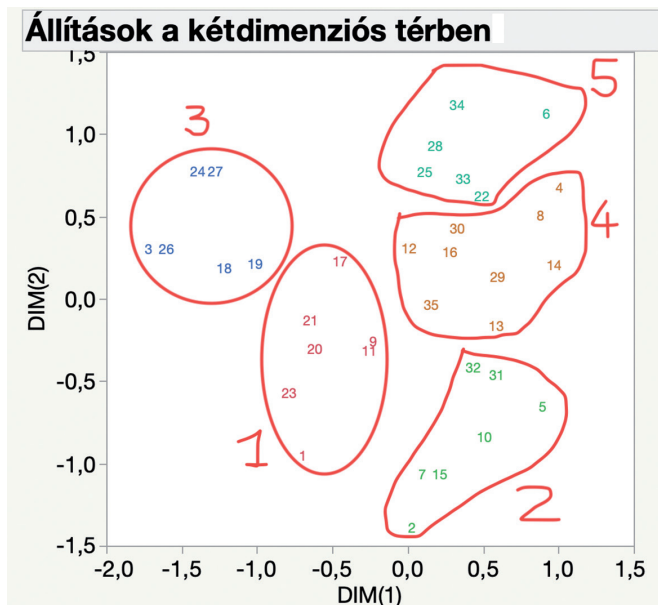
Ez a hasonlósági mátrix szolgált a kétdimenziós nem metrikus többdimenziós skálázás (MDS = Multidimensional Scaling) bemenő adataként. Az eljárás azokat a javaslatokat, amelyeket több résztvevő rakott azonos csoportba, közelebb helyezte egymáshoz a két-

dimenziós térben. Ennek használata mellett értelmezési és kényelmességi megfontolások szólnak, hiszen a kétdimenziós térben megadott klasztereredmények sokkal könnyebben érthetőek és magyarázhatóak (KRUSKAL–WISH 1978, 58.).

A stresszérték az általánosan használt statisztika annak mérésére, hogy milyen jó az illeszkedés, a kétdimenziós ábrázolás mennyire közelíti meg az eredeti 35 dimenziós konfigurációban lévő távolságokat. Minél kisebb ez az érték, annál jobb a kétdimenziós leírás. Bár a stresszérték nagyságára vonatkozóan nincsenek egyértelmű előírások, iránymutatásként William Trochim a 33 „conceptmapping” projektjének átlagos stresszértékeként 0,285-öt adott meg. A mi esetünkben a végső kétdimenziós konfigurációnál a stresszérték 0,130 volt, és ez az összes variancia 91,1%-át magyarázta meg. A számítások és az ábrák a JMP (SAS) 14.10 Trial változatával készültek.

A 35 javaslat kétdimenziós konfigurációjának koordinátaértékei alapján – Trochim (1989a) útmutatását követve – a hasonló javaslatokat hierarchikus klaszterekbe soroltuk. Bár a megfelelő klaszterezési eljárás kiválasztása meglehetősen szubjektív (FISHER – VAN NESS 1971; ANDERBERG 1973; EVERITT 1980; MILLIGAN 1980, 1981), itt is Trochim (1989a) javaslatát követtük, aki – több eljárás kipróbálása után – a Ward-féle eljárást javasolta. Ward módszere az egyszerű lánc (legközelebbi szomszéd elve), teljes lánc (legtávolabbi szomszéd elve) vagy a centroid módszerek helyett minden lépésnél a klaszteren belüli szórásnégyzetet minimalizálja a klaszterek közötti szórásnégyzethez képest.

A klaszterek számát iteratív módon, több klaszter megvizsgálása után, a csoporttal egyeztetve állapítottuk meg, és ez alapján választottuk ki a lenti ábrán bemutatott és különböző színekkel jelölt öt klaszteres megoldást.



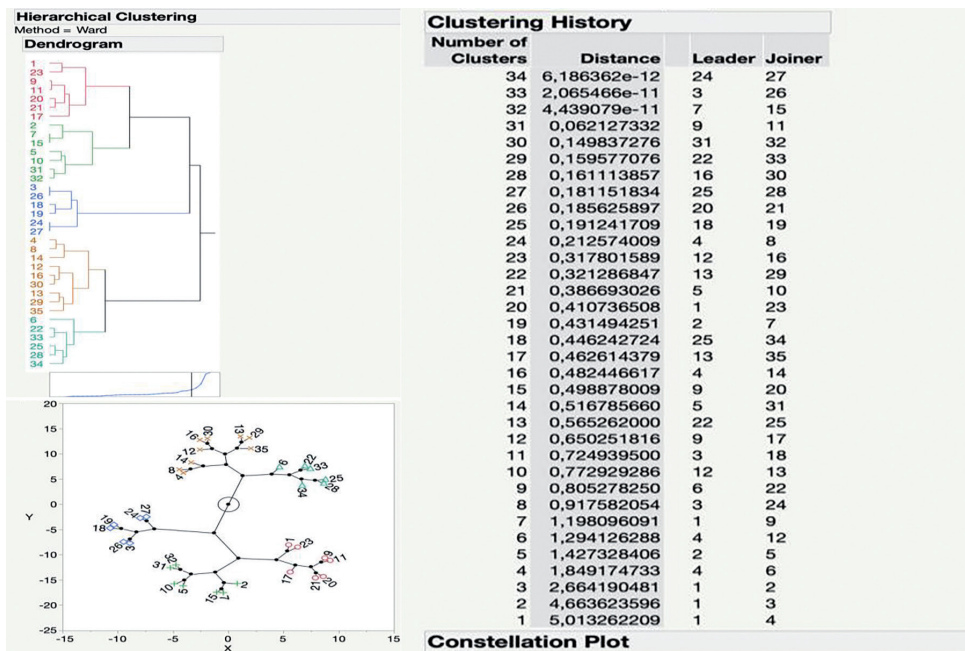
1. ábra

*Csoportosított továbbfejlesztési javaslatok két dimenzióban*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

A pontokat az ábrán az állítások számával jeleztük. Az ábrázolásnál annak érdekében, hogy minden pont (állítás) látszódjon, a koordinátákhoz egy véletlen, kismértékű ingadozást rendeltünk.

A következő dendrogram mutatja, hogy a klaszterek hogyan alakultak ki. A dendrogramot balról jobbra olvasva látható, ahogyan az új klaszterek hozzákapcsolódtak a régiekhez. A horizontális távolság mutatja meg, hogy milyen szinten kapcsolódtak össze ezek a klaszterek. A lap alján a konstellációs ábra más megközelítésben mutatja az állítások klaszterekbe rendezését: a klasztercsomópontoktól mért vonalak hossza mutatja a klaszterek egymástól való távolságát.

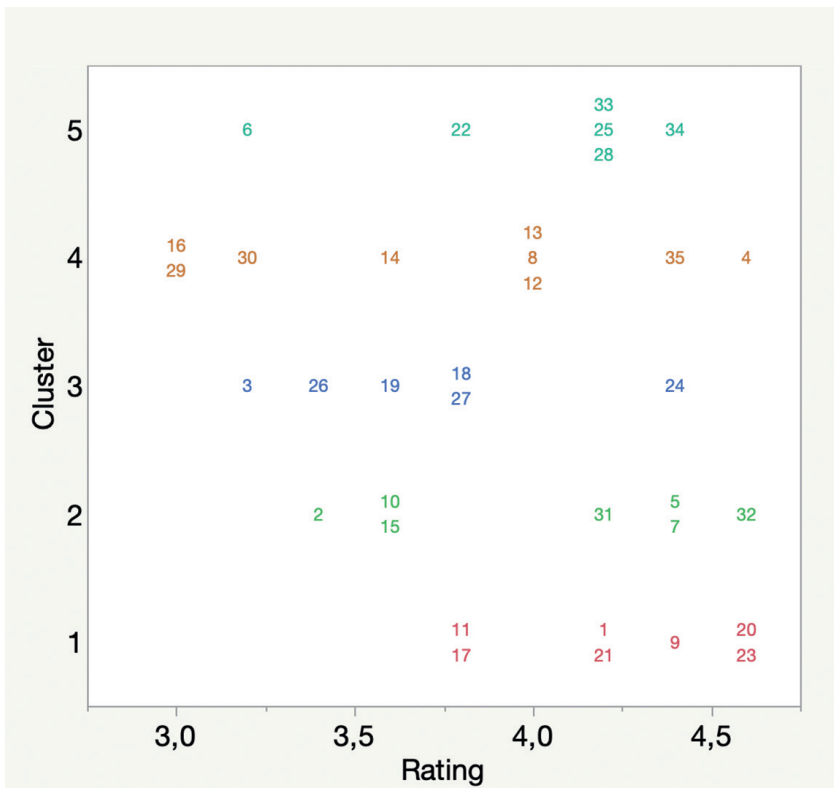


2. ábra

*A klaszterek hasonlósága*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

A javaslatok klaszterenkénti fontossági értékeit mutatja a következő két ábra; az első az egyes javaslatok átlagos fontosságát mutatja (például a 4-es klaszterben a résztvevők által legalacsonyabb fontosságúnak ítélt két javaslat holtversenyben a 16-os – a telefonos ügyintézési nap/napszak bevezetése – és a 29-es – az ügyintézők ebédhez való joga – kevéssel 3,0 fölötti átlagos értékkel).

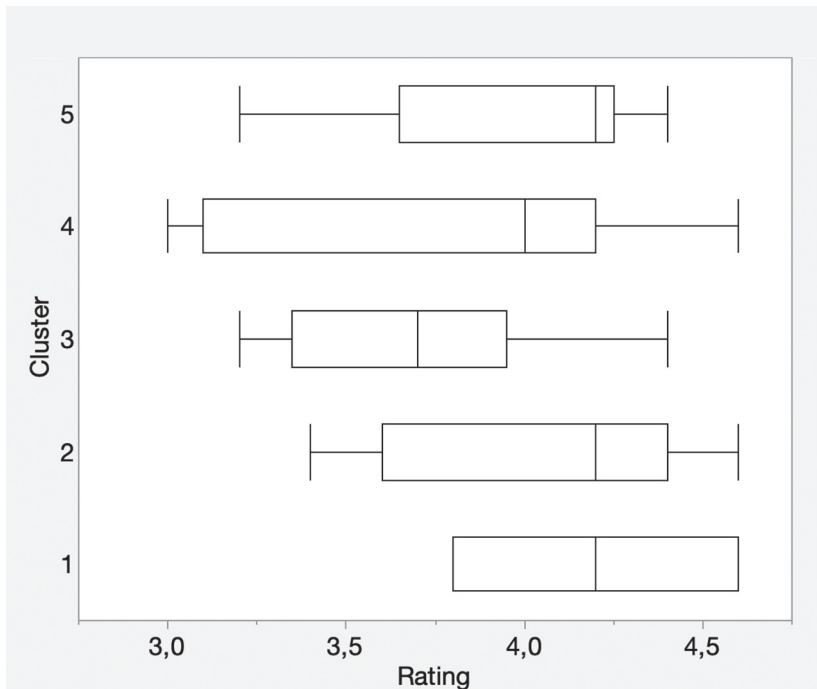


3. ábra

*Klaszterenkénti fontossági értékek állításonként*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

A klaszterekben található javaslatok fontossági eloszlásának ábrázolására a „boxplot” jöhet szóba: ez az ábra a mediánon (a téglalapokban lévő középső függőleges vonalon) kívül mutatja az alsó és felső kvartilis értékeket (a téglalap bal oldali, illetve jobb oldali függőleges vonala) és az interkvartilis terjedelmen belüli szélső értékeket is a téglalaptól húzott vízszintes vonalakkal.

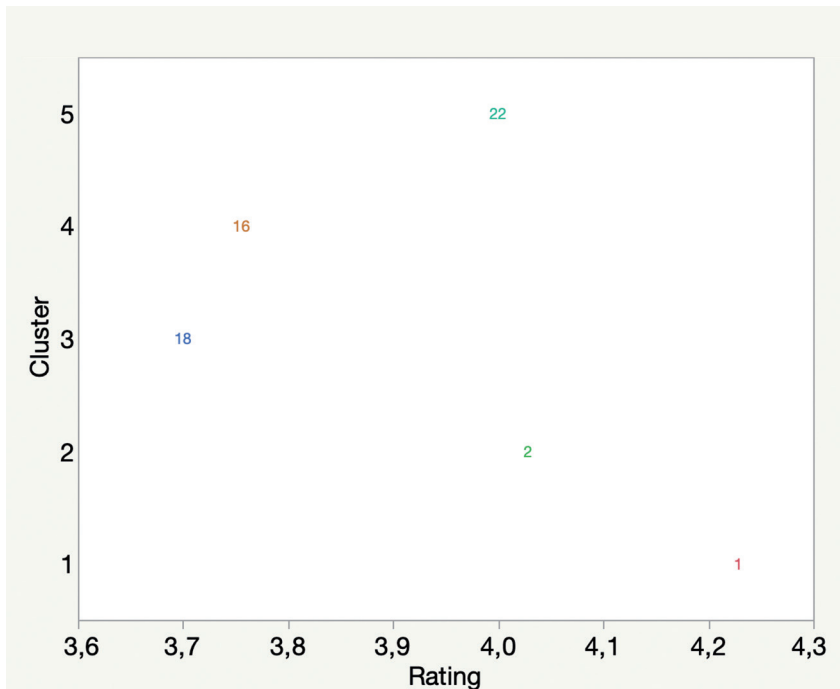


4. ábra

*Klaszterenkénti fontossági értékek („boxplot”)*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

Az egyes klaszterekben lévő állítások átlagos fontossági értékeit tartalmazza a következő ábra. Itt a számtani átlag helyett a mediánállítást és az annak megfelelő fontossági értéket mutatjuk. Az 1-es klaszternél az 1. („Eltörölném az ügyintézőkre vonatkozó létszámstopot”) és a 21. javaslat („Úgy alakítanám a beosztást, hogy az ügyintézők mindenképp betarthassák az előírt szünetekre vonatkozó előírásokat”) ugyanolyan átlagos fontossággal szerepel (kicsivel 4,2 felett). Összességében az 1., 2. és 5. klaszterbe sorolt javítási ajánlások fontosabb értékeléseket kaptak, mint a 3. és 4. klaszterben lévők.



5. ábra

*Klaszterenkénti átlagos fontossági értékek*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

Ezek után a csoport megnézte a klaszterekben lévő javaslatokat, és a javaslatok tartalma alapján nevezte el ezeket a klasztereket.

### **Cluster 1.: Felsővezetési kompetenciák**

1. Eltörölném az ügyintézőkre vonatkozó létszámstopot. Növelném az ügyintézők létszámát, betöltetném az üres pultokat, mivel az ügyintézők sokszorosan túlterheltek, túlhajszoltak, stresszesek.
9. Ott, ahol az ügyintézők számára nincs kialakítva „back office” tér, lehessen újratervezni a teljes kormányablakot, és kialakítani azt. Az elmélyülést, precizitást igénylő „back office” munkát nem lehet hatékonyan végezni a „front office” térben, különösen ott, ahol nincs elkülönítve az ügyfélváró sem.
11. Úgy alakítanám, hogy az ügyintézők munkaidejének a vége még véletlenül se essen egybe az ügyintézési idő végével. A záráshoz kell 15-20 perc.
17. Minden KAB-ügyintéző számára lehetővé tenném a szakhatósági (nyugdíj-, egészségügyi, családtámogatási, építésügyi) ügyintézők „front office”-munkájának meg-

- figyelését a gyakorlatban 2-2 napig (mellettük ülve). Így megtanulnák a gyakorlatban, hogyan kell eljárni az egyes ügytípusok kérelemcsomagjának átvételénél.
20. A vezetőket kötelezném arra, hogy biztosítsák az ügyintézők számára az ebédszünetet (ez sokszor nem megoldható), és az ebédjük nyugodt körülmények között történő elfogyasztását.
  21. Úgy alakítanám a beosztást, hogy az ügyintézők mindenképp betarthassák az előírt szünetekre vonatkozó előírásokat. Nagyon fontos felállni, egyéb szükségleteket elvégezni.
  23. A vezető semmilyen körülmények között se minősítse nyilvánosan az ügyintézőket. Az ügyfelek előtt ezzel a hitelességüket rombolja, és emberi méltóságukat sérti.

## Cluster 2.: Folyamatjavítás

2. Ne legyen előre leszabályozva, hány ügyintéző kerülhet egy teljesítményértékelési kategóriába.
5. A kritikát vagy kéréseket tartalmazó ügyfélelégedettségi kérdőíveket meg lehessen őrizni és szolgáltatásfejlesztésre használni. A teljes fejlesztési folyamatról tájékoztatnám az ügyfeleket, hogy érezzék, értük vagyunk, és figyelembe vesszük a kéréseiket.
7. A vezető munkaköri kötelességeként írnám elő, hogy továbbítsa felfelé a problémákat, javaslatokat.
10. A telefonos ügyintézéseket is lehessen belefoglalni a napi kimutatásba (statisztikába), hiszen telefonos ügyintézés közben is dolgozik az ügyintéző (8 ügyfél  $\times$  15 perc = 120 perc).
15. Fontos lenne az ötletláda bevezetése, és az, hogy a vezető az alkalmazottak által észlelt problémákat, kihívásokat a megoldási javaslatokkal együtt nyilvánosan elemezze, a jó megoldásokat kiemelve, „felfelé” jelentse és megvalósítsa.
31. Az ügyintézők munkáját az a vezető értékelje, aki ismeri azt.
32. Elvárásként fogalmaznám meg, hogy a vezetőnek legyen kötelessége működési problémákat feltárni, azokra megoldásokat keresni. A vezető vonja be az ügyintézőket a problémák feltárásába és a megoldáskeresésbe. Ösztönözze és jutalmazza a hasznos javaslatokat. Legyen kötelessége a felettesének is továbbítani a problémákat és a megoldási javaslatokat. Ha szükséges, a felettese is tegye ugyanezt, legyen számonkérhető és szankcionálható, ha nem teszi meg.

## Cluster 3.: Biztonság és konfliktuskezelés

3. Biztonsági szolgálatot működtetnék, hogy fizikai fenyegetés, atrocitás esetén az örök megvédjék a kiszolgáltatott, védtelen ügyintézőket.
18. Hetente/kéthetente esetmegbeszélést tartatnék külsős, konfliktuskezelésben járatos trénerrel, amelyen az ügyintézők mellett a KAB-vezetők is részt vennének.
19. Havi egy/két alkalommal lehetővé tennék az ügyintézők számára pszichológussal történő konzultációt (ventilációs célból, pszichoszomatikus betegségek, kiégés megelőzésére).

24. Biztonsági szolgálatot működtetnék, hogy a fizikai szükségleteit (vizelet és egyéb) visszatartani nem képes, a minimális higiéniai (nagyon büdös és koszos) és/vagy öltözködési normákat sem betartó (például nyáron félmeztelen) állampolgárokat ne engedjék be a hivatalba.
26. Biztonsági szolgálatot működtetnék, hogy az örök haza tudják kísérni a megfenyegetett ügyintézőket.
27. Az ügyintézők védelmében biztonsági szolgálatot működtetnék, hogy a kábítószer, alkohol vagy egyéb tudatmódosító hatása alatt álló embereket ne engedjék be ügyet intézni.

#### **Cluster 4.: Információs rendszerek, technikai feltételek**

4. Szükség lenne olyan információs pultra, ahol KAB-ügyintéző (nem portás vagy őr) tájékoztatja az ügyfeleket arról, hogy az általuk elintézendő ügytípushoz milyen nyomtatványokat kell kitölteniük, és milyen egyéb dokumentumokat (meghatalmazást, egyebeket) kell csatolniuk. Ilyen módon le lehetne csökkenteni a várakozási időt azok számára, akik teljesen felkészülten érkeztek ügyet intézni (és nem várároknának feleslegesen azok, akik úgysem tudnak ügyet intézni).
8. Amikor a kártyás fizetési rendszer vagy a számítógépes rendszer nem működik, fontos lenne a várakozó ügyfeleket konkrét protokoll szerint tájékoztatni (hangosbemondón, tábla kihelyezésével), hogy tudják, nem az ügyintézők hibája, ha nem halad előre/megakad a sor.
12. A munkavégzéshez szükséges technikai feltételek legyenek biztosítva (toll, nyomtató stb.). Bár az ügyintézés elektronikusan történik, számos esetben szükség van például tollra.
13. Az egyes ügytípusok esetében a ráfordítási időt (normaidő) nagyon körültekintően határoznam meg. Figyelembe venném, hogy nemcsak ügyekkel, hanem – gyakran kényes helyzetben lévő – emberekkel foglalkozunk. Sokféle ügyféltípussal érkező ügyféllel kell szót értenünk, átvenni a nyelvhasználatukat, kezelni akár szélsőséges érzelmeiket (indulat, düh, szomorúság stb.).
14. Több helyet biztosítanék az egyes ügyintézői pultok között, hogy az ügyfelek magán-szféráját tiszteletben tartsam. Jelenleg mindenki hallhatja egymás szenzitív adatait, aki egymás mellett ül.
16. Bevezetném a telefonos ügyintézési napot/napszakot, amikor csak telefonon lehet ügyeket intézni.
29. Tájékoztatnám az ügyfeleket, hogy az ügyintézőknek joguk van megebédelni, és megköszönném a megértésüket.
30. Az utolsó ügyfél max. 30 perccel az ügyintézési idő vége előtt húzhasson számat.
35. Heti egy értekezletet javasolok, ahol a KAB-vezetők és minden ügyintéző jelen van (jogsabályi és egyéb változások bejelentése, kihívások, problémák jelzése, jó gyakorlatok megerősítése, terjesztése egymás között, ügyintézői kérdések megválaszolása, esetmegbeszélések stb. számára). Az értekezletet munkaidőben lehessen tartani úgy, hogy mindenki ott van.



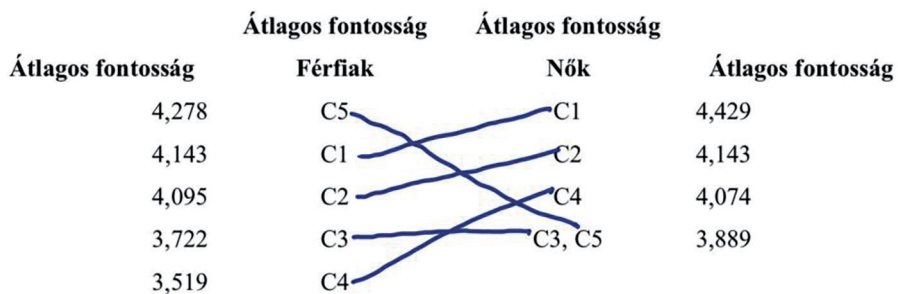
### Cluster 5.: Operatív ügyek, ütemezés

6. Az ügyfélhívó rendszer legyen képes az ügyfél valós tájékoztatására azzal kapcsolatban, hány ügyfél várakozik előtte egy adott pultnál (figyelembe véve, hogy az adott pultnál akár több ügytípussal is foglalkozik az ügyintéző).
22. Ha a várakozási idő ezzel csökkenthető, még egy fotófülkét betennék a kormányablakba (akkor is, ha „nem illik az arculatba”).
25. Frissíteném a Tudástárat, hogy a legfrissebb jogszabályokat és a legújabban előírt nyomtatványokat tartalmazza. A szakigazgatási osztályok ügyfélszolgálatával meghatározott protokoll szerint rendszeresen frissíteném, hiszen csak így lehet naprakész.
28. A Tudástár nyelvezetét úgy alakítanám ki, hogy az ügyfél által használt, hétköznapi kulcskifejezésekre is rá lehessen keresni (például az autóra a gépjármű helyett). Az ügyintéző az ügyfél által használt kifejezésekből indul ki.
33. Az egyablakos rendszert úgy fejleszteném tovább a hazai, rendkívül bonyolult jogrendszerben, hogy fizikailag egy térbe költöztetném be a szakigazgatási osztályok ügyfélszolgálatait (akár egyéb szolgáltatók ügyfélszolgálatával együtt).
34. Az egyes informatikai rendszerek közötti interoperabilitást fejleszteném.

A fentiek alapján meg lehet fogalmazni egy akcióterv-javaslatot, amely elsősorban a vezetői kompetenciák és attitűdök fejlesztését, folyamatjavító intézkedések bevezetését és az operatív ügyintéző gátló problémák kiküszöbölését tűzhetné ki célul.

Természetesen az is felmerül, hogy a csoport tagjai nem ugyanúgy látják ezeket a megoldási javaslatokat, és a csoportnak van egy olyan dimenziója, amely mentén ezek a nézetek markánsan elkülönülnek. Illusztratív céllal ebben az esettanulmányban a fontossági értékeknek a nemek (férfi/nő) szerint különbözőségét vizsgáltuk meg. A csoport 7 tagjából egy nem adott meg fontossági értékelést (csak a csoportosítást végezte el); a megmaradtak fele (3 tag) volt férfi, fele nő.

A lenti ábra mutatja, hogy a férfiak és a nők milyen átlagos fontossági értéket adtak az egyes klasztereknek; a férfiaknál a legfontosabb klaszter az 5-ös volt („Operatív ügyek”) átlagosan 4,278-as átlagos súllyal, a nőknél pedig az 1-es klaszter („Felsővezetési kompetenciák”) volt a legfontosabb 4,429-es átlagos súllyal. Bár a két alcsoport (férfiak és nők) fontossági megítélése között nagyon szoros korreláció volt ( $r = 0,872$ ), a sorrendben nagyon jelentős különbségek is vannak. Ezeket a különbségeket jól mutatja a lenti létraábra: tökéletes egyezés esetén a létra minden foka vízszintes és párhuzamos lenne, nem metszenék egymást. Itt viszont nem ez a helyzet, és ez jól mutatja, hogy a nők és férfiak megítélési sémája, különösen az 5. klasztert illetően, jelentősen eltér egymástól.



$r = 0,872$

6. ábra

*Férfiak és nők közötti véleménykülönbségek*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

Vákát oldal

## Felhasznált irodalom

- 2001 White Paper on European Governance COM 428 EC
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól
2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
- 86/2019. (IV. 23.) kormányrendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
- 218/2012. (VIII. 13.) kormányrendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
- 288/2010. (XII. 21.) kormányrendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról
- 515/2013. (XII. 30.) kormányrendelet a kormányablakokról
- 1191/2010. (IX. 14.) kormányhatározat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről
- 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról
- A belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv
- A Portrait of Stepfamilies* (2011). Pew Research Center, Social & Demographic Trends. Elérhető: [www.pewsocialtrends.org/2011/01/13/a-portrait-of-stepfamilies/](http://www.pewsocialtrends.org/2011/01/13/a-portrait-of-stepfamilies/) (A letöltés ideje: 2018. 10. 02.)
- AGUINIS, H. – LAWAL, S. O. (2013): eLancing: A review and research agenda for bridging the science–practice gap. *Human Resource Management Review*, Vol. 23, No. 1. 6–17. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2012.06.003>
- ALMÁSY Gyula – BELÉNYESI Emese – GÁSPÁR Mátyás (2015): *Önkormányzati szervezetfejlesztés*. Budapest, NKE.
- ALMÁSY Gyula – CSUTH Sándor (2018): *Közigazgatási szervezési alapismeretek*. Budapest, Dialóg Campus.
- Analysis Report: New American Dream Survey 2014* (2014): The Center for a New American Dream. Elérhető: [https://newdream.org/downloads/New\\_Dream\\_2014\\_Poll\\_Final\\_Analysis.pdf](https://newdream.org/downloads/New_Dream_2014_Poll_Final_Analysis.pdf) (A letöltés ideje: 2018. 10. 21.)
- ANDERBERG, M. R. (1973): *Cluster Analysis for Applications*. New York, Academic Press.
- ÁRVAY János – VÉRTES András (1994): A magángazdaság. In ANDORKA Rudolf – KOLOSI Tamás – VUKOVICH György szerk.: *Társadalmi riport 1994*. Budapest, Társi. 218–247.
- ASKIM, J. – FIMREITE, A. – MOSELEY, A. – PEDERSEN, L. (2011): One-stop shops for social welfare: The adaptation of an organizational form in three countries. *Public Administration*, Vol. 89, No. 4. 1451–1468. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01933.x>
- BÁGER Gusztáv szerk. (2007): *A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok*. Budapest, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet.
- BAKACSI Gyula (2004): *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, Aula.
- BAKACSI Gyula (2008): *Gazda(g)ság és kultúra – a jövőorientált versenyképesség kulturális meghatározottsága (a GLOBE kutatás alapján)*. Kutatási beszámoló.
- BALASKÓ Angéla – MOLNÁR Máté Bálint (2014): *A közigazgatás és az emberek*. Pécs, Scriptura.
- BALÁZS István (2004): A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működésének átalakításának tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 4. sz. 193–199.
- BARDHI, F. – ECKHARDT, G. M. – ARNOULD, E. J. (2012): Liquid Relationship to Possessions. *Journal of Consumer Research*, Vol. 39, No. 3. DOI: <https://doi.org/10.1086/664037>

- BARTA Attila (2012): A magyar államigazgatás alsó-középszintjének átalakítása 2012-ben. A járások feladataira és szervezetére vonatkozó főbb megállapítások. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 1. évf. 2. sz. 28–38.
- BARTA Attila (2013): A közigazgatás területi szintjének legfontosabb jellemzői, kodifikációs állomásai Magyarországon 1867 és 1989 között. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2. évf. 2. sz. 72–82.
- BAUMAN, Z. (2007): *Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty*. Cambridge, Polity.
- BELÉNYESI Emese (2014): *Változásmenedzsment a közigazgatásban*. Budapest, NKE.
- BELÉNYESI Emese (2017): Változó közigazgatás – a közigazgatás területi reformjának „soft” tényezői. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 2. sz. 1–21.
- BELÉNYESI Emese (2018): *Közigazgatási szervezeti kultúra*. Budapest, NKE.
- BELK, R. (2010): Sharing. *Journal of Consumer Research*, Vol. 36, No. 5. 715–734. DOI: <https://doi.org/10.1086/612649>
- BELK, R. (2014a): You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online. *Journal of Business Research*, Vol. 67, No. 8. 1595–1600. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2013.10.001>
- BELK, R. (2014b): Sharing versus pseudo-sharing in web 2.0. *Anthropologist*, Vol. 18, No. 1. 7–23. DOI: <https://doi.org/10.1080/09720073.2014.11891518>
- BELL, D. (1973): *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York, Basic Books.
- BENKLER, Y. (2004): Sharing Nicely On Shareable Goods and the Emergence of Sharing as a Modality of Economic Production. *The Yale Law Journal*, Vol. 114, No. 2. 273–358. DOI: <https://doi.org/10.2307/4135731>
- BERKOVICS Dalma (2013): A legújabb startup trend: Sharing Economy. *StartupDate*, 2013. július 11. Elérhető: <http://startupdate.hu/a-legujabb-startup-trend-sharing-economy/> (A letöltés ideje: 2018. 10. 12.)
- BODA Zsolt – SCHEIRING Gábor (2010): A közszolgáltatások politikai értelmezéséről. *Politikatudományi Szemle*, 19. évf. 3. sz. 45–64.
- BODÓ Balázs – SZAKADÁT István (2007): A hálózati kooperáció gazdaságtana. In S. NAGY Katalin: *Szociológia közgazdászoknak*. Budapest, Typotex. 233–261.
- Boosting Demand in the “Experience Economy” (2015): *Harvard Business Review*, 2015 January–February. Elérhető: <https://hbr.org/2015/01/boosting-demand-in-the-experience-economy> (A letöltés ideje: 2018. 10. 10.)
- BOTSMAN, R. – ROGERS, R. (2010): *What’s Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*. New York, Harper Collins.
- BOTSMAN, R. – ROGERS, R. (2011): *What’s Mine Is Yours: How Collaborative Consumption is Changing the Way We Live*. New York, Harper Collins Business.
- BOVAIRD, Tony (2007): Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 5. 846–860. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- BOYNE, G. (1998): Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U. S. Local Government. *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 6. 474–484. DOI: <https://doi.org/10.2307/977575>
- BRIDGES, William – MITCHELL, Susan (2000): Leading Transition: A New Model for Change. *Leader to Leader*, Vol. 16, No. 3. 4.
- BRIDGES, W. – MITCHELL, S. (2016): *Managing Transitions: Making the Most of Change*. Boston, MA, Da Capo Lifelong Books, A Member of the Perseus Books Group.
- BUDA Béla (2001): Ügyfélbarát kommunikáció a hivatalokban. In JENEI Ágnes szerk.: *Közéleti kommunikáció*. Budapest, BKÁE.

- BURGOYNE, J. – CLARK, D. (1981): Parenting and stepfamilies. In CHESTER, R. – DIGGORY, P. – SUTHERLAND, M. B. eds. (1980): *Changing Patterns of Child-bearing and Child Rearing: proceedings of the seventh annual Symposium of the Eugenics Society*. London, Academic Press. 133–147.
- BYRKJEFLØT, H. – DU GAY, P. – GREVE, C. (2018): What is the 'Neo-Weberian State' as a Regime of Public Administration? In ONGARO, E. – VAN THIEL, S. eds.: *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London, Palgrave Macmillan. 991–1009. DOI: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3>
- CACHON, G. – TERWIESCH, C. (2013): *Matching Supply with Demand: An Introduction to Operations Management*. 3rd ed. New York, McGraw Hill/Irwin.
- CASTELLS, M. – CARAÇA, J. – CARDOSO, G. (2012): *Aftermath: The Cultures of the Economic Crisis*. Oxford, Oxford
- Census in Brief: Portrait of children's family life in Canada in 2016*. Elérhető: [www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016006/98-200-x2016006-eng.cfm](http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016006/98-200-x2016006-eng.cfm) (A letöltés ideje: 2018. 08. 06.)
- CHANG, J.-H. – GARY, R. – HUYNH, P. (2016): *ASEAN in transformation: How technology is changing jobs and enterprises*. ILO-Report.
- CHEN, Y. (2009): Possession and Access: Consumer Desires and Value Perceptions Regarding Contemporary Art Collection and Exhibit Visits. *Journal of Consumer Research*, Vol. 35, No. 6. 925–940. DOI: <https://doi.org/10.1086/593699>
- CHESHIRE, L. – WALTERS, P. – ROSENBLATT, T. (2010): The Politics of Housing Consumption: Renters as Flawed Consumers on a Master Planned Estate. *Urban Studies*, Vol. 47, No. 12. 2597–2614. DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098009359028>
- COWEN, T. (2013): *Average is Over*. New York, Dutton.
- CSITE András – OLÁH Miklós (2011a): „Stabilitás, szakmaiság, megbecsülés”. *A lakossági, valamint a kormány- és köztisztviselői véleményvizsgálat eredményei*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, Hétfá Elemző Központ.
- CSITE András – OLÁH Miklós (2011b): „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...” Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, Hétfá Elemző Központ.
- CSITE András – OLÁH Miklós (2011c): *Szemponatok és javaslatok az alsó középszintű igazgatási terek identitás alapú kialakításához*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, Hétfá Elemző Központ.
- CSITE András – OLÁH Miklós – SZALKAI Gábor (2011): *A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járások központjainak és lehatárolásának tárgyában*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, Hétfá Elemző Központ.
- CSIZMADIA Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai.
- DA SILVEIRA, G. – SLACK, N. (2001): Exploring the trade-off concept. *International Journal of Operations and Production Management*, Vol. 21, No. 7. 949–964. DOI: <https://doi.org/10.1108/01443570110393432>
- DAVIDSON, N. M. – INFRANCA, J. J. (2016): The Sharing Economy as an Urban Phenomenon. *Yale Law & Policy Review*, Vol. 34, No. 2. 215–279.
- DIETZ Ferenc – KIRCHHOFF Attila – MOLNÁR Ildikó – STECNÉ BARATI Izabella (2011): *Jelenkori közszolgáltatás-szervezési alternatívák*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem.
- DOMONKOVITS Péter – HORVÁTH Gergely Krisztián (2011): *A szolgabíráktól a járási hivatalokig – a járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, Hétfá Elemző Központ.
- DURGEE, J. – O'CONNOR G. (1995): An Exploration into Renting as Consumption Behaviour. *Psychology and Marketing*, Vol. 12, No. 2. 89–104. DOI: <https://doi.org/10.1002/mar.4220120202>

- ENGSTLER, H. – MENNING, S. (2004): *Families in Germany – Facts and Figures*. Berlin, German Centre of Gerontology.
- EPSA (European Public Sector Award). Elérhető: [https://www.epsa-projects.eu/index.php/Hungary#Winners\\_from\\_Hungary](https://www.epsa-projects.eu/index.php/Hungary#Winners_from_Hungary)
- Eyes Wide Open: Wallet Half Shut: The Emerging Post-Recession Consumer Consciousness* (2015): Communispace – Ogilvy.
- FALKNÉ BÁNÓ Klára (2008): *Kultúraközi kommunikáció. – Az interkulturális menedzsment aspektusai*. Budapest, Perfekt.
- FALUVÉGI Albert (2012): A járások rendszere és a kistérségi beosztás. *Területi Statisztika*, 15. (52.) évf. 5. sz. 421–427.
- FERDOWS, K. – DE MEYER, A. (1990): Lasting Improvements in Manufacturing Performance: In Search of a New Theory. *Journal of Operations Management*, Vol. 9, No. 2. 168–184. DOI: [https://doi.org/10.1016/0272-6963\(90\)90094-T](https://doi.org/10.1016/0272-6963(90)90094-T)
- Fewer than half of U.S. kids today live in a 'traditional' family* (2014): Pew Research Center. Elérhető: [www.pewresearch.org/fact-tank/2014/12/22/less-than-half-of-u-s-kids-today-live-in-a-traditional-family/](http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/12/22/less-than-half-of-u-s-kids-today-live-in-a-traditional-family/) (A letöltés ideje: 2018. 10. 12.)
- FILÓ Erika – KATONÁNÉ PEHR Erika (2015): *Gyermeki jogok, szülői felelősség és gyermekvédelem*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- FISCHER Eszter (2005): *Modern mostohák. A páromnak gyereke van*. Kaposvár, Saxum.
- FISHER, L. – VAN NESS, J. W. (1971): Admissible clustering procedures. *Biometrika*, Vol. 58, No. 1. 91–104. DOI: <https://doi.org/10.2307/2334320>
- FORD, M. (2015): *Rise of the Robots*. New York, Oneworld Publication.
- FREDERICKSON, H. G. (1996): Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 3. 263–270. DOI: <https://doi.org/10.2307/976450>
- FREY, C. – OSBORNE, M. (2013): *The Future of Employment*. Oxford, Oxford Martin School.
- GAJDUSCHEK György (2014a): *Ügyfélkapcsolatok és ügyfél-elégedettség a közszektorban*. Budapest, NKE.
- GAJDUSCHEK György (2014b): *Ügyfélkarták*. Budapest, NKE.
- GAJDUSCHEK György (2005): *Módszertani útmutató a hivatali ügyfélelégedettség méréséhez*. Budapest, Belügyminisztérium – Magyar Közigazgatási Intézet.
- GANAPATI, S. (2017): Mobile location based service (LBS) apps for public sector: Prospects and challenges. In CHEN, Y. C. – AHN, M. eds.: *Routledge Handbook on Information Technology in Government*. New York, Routledge.
- GANSKY, L. (2010): *The Mesh: Why the Future of Business Is Sharing*. Portfolio/Penguin.
- GÁSPÁR Máttyás (2007): *A korszerű ügyfélszolgálati rendszerek szervezése és működése*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- GIESLER, M. (2006): Consumer Gift System. *Journal of Consumer Research*, Vol. 33, No. 2. 283–290. DOI: <https://doi.org/10.1086/506309>
- GOLDRATT, E. M. – COX, J. (1992): *The Goal: A Process of Ongoing Improvement*. Great Barrington, North River Press.
- Győri Járási Hivatal Hatósági Főosztály Gyámügyi és Igazságügyi Osztály hivatalos honlapja*. Elérhető: [www.kormanyhivatal.hu/hu/gyor-moson-sopron/jarasok/gyori-jarasi-hivatal-hatosagi-foosztaly-gyamygyi-osztaly](http://www.kormanyhivatal.hu/hu/gyor-moson-sopron/jarasok/gyori-jarasi-hivatal-hatosagi-foosztaly-gyamygyi-osztaly) (A letöltés ideje: 2018. 10. 02.)
- GYURITA Erzsébet Rita (2014): A fővárosi és megyei kormányhivatal. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 10–11.

- HAJNAL György (2003): Diversity and Convergence: A Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs. *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 9, No. 4. DOI: <https://doi.org/10.1080/15236803.2003.12023597>
- HAJNAL György (2004): *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Doktori értekezés kézírata. Elérhető: [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal\\_gyorgy.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal_gyorgy.pdf) (A letöltés ideje: 2018. 10. 02.)
- HALLIGAN, J. (2007): Horizontal Coordination in Australian Government. *Zeitschrift Für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*. *Journal for Comparative Government and European Policy*, Vol. 5, No. 2. 203–217. DOI: <https://doi.org/10.1515/ZSE.2007.011>
- HAMARI, J. – SJÖKLINT, M. – UKKONEN, A. (2016): The sharing economy: Why people participate in collaborative consumption. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, Vol. 67, No. 9. 2047–2059. DOI: <https://doi.org/10.1002/asi.23552>
- HAYES, R. H. – WHEELWRIGHT, S. C. (1984): *Restoring our Competitive Edge: Competing Through Manufacturing*. New York, John Wiley & Sons.
- HERCZEG A. – VASTAG G. (2011): Social network analysis (SNA: társadalmi háló elemzés) használata az ellátási láncok elemzésében. Áttekintés és alkalmazási lehetőségek. In EGRÍ Imre – FÖLDESI Péter – SZEGEDI Zoltán szerk.: *Logisztikai Antológia 2010*. Győr, Universitas-Győr Kht. 121–134.
- HEFETZ, A. – WARNER, M. (2012): Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, No. 2. 289–317. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mur006>
- HIATT, Jeff (1999): *The Perfect Change*. White Paper.
- HOFFMAN István (2009): *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. Budapest, ELTE Eötvös.
- HOFFMAN István (2012): A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében. *Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 1. sz. 19–33.
- HOFSTEDE, Geert (2001): *Culture's Consequences: comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations*. *Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*. Thousand Oaks, CA, SAGE Publications.
- HOLWEG, M. – DAVIES, J. – DE MEYER, A. – LAWSON, B. – SCHMENNER, R. W. (2018): *Process Theory: The Principles of Operations Management*. Oxford, Oxford University Press.
- HOOD, Christopher (1991): A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, Vol. 69, No. 1. 3–19. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- HOPP, W. J. (2008a): *Supply Chain Science*. New York, McGraw-Hill Irwin.
- HOPP, W. J. (2008b): Single Server Queuing Models. In CHHAJED, D. – LOWE, T. J. eds.: *Building Insights from Basic Operations Management Models and Principles*. Springer Science – Business Media. 51–79.
- Húsz éve nem házasodtak annyian...* 2017. KSH. Elérhető: [www.ksh.hu/sajtoszoba\\_kozlemenyek\\_tajekoztatok\\_2017\\_02\\_14](http://www.ksh.hu/sajtoszoba_kozlemenyek_tajekoztatok_2017_02_14) (A letöltés ideje: 2018. 10. 12.)
- IVANCSICS Imre – TÓTH József (2012): A járáskor múltjáról és lehetséges jövőjéről. *Területi Statisztika*, 15. (52.) évf. 1. sz. 6–34.
- JACONI, M. (2014): *The 'On-Demand Economy' Is Revolutionizing Consumer Behavior – Here's How*. *Business Insider*, Jul 13. 2014. Elérhető: [www.businessinsider.com/the-on-demand-economy-2014-7](http://www.businessinsider.com/the-on-demand-economy-2014-7) (A letöltés ideje: 2018. 10. 02.)
- JENEI Ágnes (2012): *Interkulturális kommunikáció tréning*. Budapest, NKE.



- JENEI Ágnes (2018a): *Components and Measures of Citizen Satisfaction and its Impact on Organization Development*. Prezentáció diaszorai. Servitization of Public Services Ludovika kiemelt KÖFOP műhely konferenciája, 2018. október 6. Budapest, NKE.
- JENEI Ágnes (2018b): Szolgáltató állam, ügyfélbarát közigazgatás. In JENEI Ágnes szerk.: *Ügyfélszolgálati készségfejlesztés*. Budapest, NKE.
- JENSEN, M. C. – MECKLING, W. H. (1994): The Nature of Man. *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. 7, No. 2. 4–19.
- JÓZSA, László – EISINGERNÉ BALASSA, Boglárka (2014): DOES BLOOD COUNT? BUYING DECISION-MAKING PROCESSES IN STEPFAMILIES. *Science Journal of Business and Management*, Vol. 2, No. 6. 163–169. DOI: <https://doi.org/10.11648/j.sjbm.20140206.11>
- JUHÁSZ Gábor (2012): *Szervezési és vezetési alapismeretek*. Digitális tananyag. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszék.
- KAMANN, D. J. – KOVÁCS Z. – VASTAG G. (2014): *Logisztika 3*. Online előadásanyag.
- KASTAKIS, V. – BAUWENS, M. (2014): *Network Society and Future Scenarios for a Collaborative Economy*. London, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781137406897>.
- KÉKI Zoltán (2013): A jegyző szerepe az államigazgatásban a járáások megalakulása után. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 59–64.
- KENNY, M. – ZYSMAN, J. (2016): The rise of the platform economy. *Experimental Agriculture*, Vol. XXXII, No. 3.
- KETTL, D. F. (2000): *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, D. C., Brookings Institution Press.
- Kézikönyv a gyermekjogokra vonatkozó európai jogról* (2015). Elérhető: [www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_rights\\_child\\_HUN.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_HUN.pdf) (A letöltés ideje: 2018. 09. 14.)
- KINGMAN, J. F. C. (1966): On the algebra of queues. *Journal of Applied Probability*, Vol 3, No. 2. 285–326. DOI: <https://doi.org/10.2307/3212122>
- KISS Csaba – CSILLAG Sára (2014): *Szervezeti kultúra*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem.
- KLEIN Sándor (2002): *Vezetés- és szervezetpszichológia*. SHL Könyvek. Budapest, Edge 2000 Kft.
- KLIJN, E. H. – KOPPENJAN, J. – TERMEER, K. (1995): Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration*, Vol. 73, No. 3. 437–454. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1995.tb00837.x
- KOLB, D. A. (1984): The Process of Experimental Learning. In KOLB, D.: *Experiential Learning: Experience as the Source of Learning and Development*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- KOLTAI Tamás (2003): *A termelésmenedzsment alapjai II*. Budapest, Műegyetemi.
- KOTLER, P. – KELLER, K. (2006): *Marketing management*. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall.
- KOTTER, J. P. (1996): *Leading change*. Harvard Business School Press, Boston, MA.
- KOVÁCS Éva (2016): Kormányzati koordináció Magyarországon: Esettanulmány az egyablakos ügyfélszolgálati reformról. *Köz-Gazdaság*, 9. évf. 2. sz. 195–213.
- KOVÁCS Éva – HAJNAL György (2016): A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 528–563.
- KOVÁCS Éva – VASTAG Gyula (2016): Közmenedzsment: Közigazgatás-tudományi perspektívák és vizsgálati megközelítések egy konferencia tapasztalatai alapján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 120–138.
- KOVÁCS Zoltán (2018): A köz szolgálatában. *Rubicon*, 3. sz. Elérhető: [www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a\\_koz\\_szolgالاتaban](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_koz_szolgالاتaban) (A letöltés ideje: 2018. 10. 03.)

- Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia. Elérhető: [www.kormany.hu/download/8/42/40000-K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_fejleszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000-K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf) (A letöltés ideje: 2018. 10. 03.)
- KRÄHENBÜHL, V. – JELLOUSCHEK, H. – KOHAUS-JELLOUSCHEK, M. – WEBER, R. (2007): *Mozaikcsaládok. Szerkezet, fejlődés, kezelés*. Budapest, Animula.
- KRUSKAL, J. B. – WISH, M. (1978): *Multidimensional Scaling*. Newbury Park, Sage Publications.
- KUTI Éva (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak...* Budapest, Nonprofit Kutatócsoport.
- KÜBLER-ROSS, E. (1969): *On Death and Dying*. New York, Macmillan.
- KÜBLER-ROSS, E. (1988): *A halál és a hozzá vezető út*. Budapest, Gondolat.
- LAVERY, K. (1999): *Smart Contracting for Local Government Services: Processes and Experience*. Westport, Praeger.
- LEINBERGER, C. B. (2007): *The Option of Urbanism: Investing in a New American Dream*. Washington, D. C., Island Press.
- LINCOLN, A. (1894): *Complete Works. Comprising His Speeches, Letters, State Papers, and Miscellaneous Writings*. Volume 1. New York, The Century Co.
- LITTLE, J. D. C. (1961): A Proof of the Queuing Formula:  $L = AW$ . *Operations Research*, Vol. 9, No. 3. 383–387.
- LITTLE, J. D. C. – GRAVES, S. C. (2008): Little's Law. In CHHAJED, D. – LOWE, T. J. eds.: *Building Intuition: Insights from Basic Operations Management Models and Principles*. New York, Springer Science – Business Media LLC.
- LUSCH, R. F. – VARGO, S. L. (2006): Service-dominant logic: reactions, reflections and refinements. *Marketing Theory*, Vol. 6, No. 3. 281–288. DOI: <https://doi.org/10.1177/1470593106066781>
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program.
- MARX, P. (2011): The Borrowers. *New Yorker*, January 31.
- MASAAKI Imai (2012): *Gemba Kaizen: A Commonsense Approach to a Continuous Improvement Strategy*. 2nd ed. New York, McGraw-Hill Education.
- MÉHES Tamás szerk. (2015): *A Kormányablak ügyintéző szakirányú továbbképzési szak múltja, jelene és jövője*. Elérhető: [www.kab2.uni-nke.hu/downloads/KAB\\_kepzesi\\_program.pdf](http://www.kab2.uni-nke.hu/downloads/KAB_kepzesi_program.pdf) (A letöltés ideje: 2018. 04. 30.)
- MENDOSA, X. – VERNIS, A. (2008): The changing role of governments and the emergence of the relational state. *Corporate Governance: The international journal of business in society*, Vol. 8, No. 4. 389–396. DOI: <https://doi.org/10.1108/14720700810899130>
- MENOR, L. (2008): Impact. *The Ivey Business School*, Vol. 18, No. 11.
- MIHÁLYI Péter: *A magyar privatizáció enciklopédiája*. Budapest, Pannon Egyetemi Könyvkiadó – MTA Közgazdaságtudományi Intézet.
- MILLIGAN, G. W. (1980): An examination of the effect of six types of error perturbation on fifteen clustering algorithms. *Psychometrika*, Vol. 45, No. 3. 325–342. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/BF02293907>
- MILLIGAN, G. W. (1981): A review of Monte Carlo tests of cluster analysis. *Multivariate Behavioral Research*, Vol. 16, No. 3. 379–407. DOI: [https://doi.org/10.1207/s15327906mbr1603\\_7](https://doi.org/10.1207/s15327906mbr1603_7)
- MOLNÁR Ildikó (2015): *Hálózati ismeretek I*. Elérhető: <http://konyvtartudomany.elte.hu/KONYVTAR/dolgozatok/2015a2/sharingeconomy.html> (A letöltés ideje: 2018. 10. 02.)
- NAGY Péter (2013): *Változásmenedzsment*. Budapest, NKE.
- NAVRACSICS Tibor (2013): A tisztességes ügyintézéshez való alapjog – ügyintézés a járási hivatalokban. *Acta Humana*, 1. sz. 7–33.
- NEMES Ferenc (2006): *Szervezet és vezetés*. Budapest, Corvinus.
- NIZÁK Péter (2010): A nagykorú magyar civil társadalom. *Politikatudományi Szemle*, 19. évf. 2. sz. 129–136.
- Nutzen statt Besitzen. Neue Ansätze für eine Collaborative Economy* (2015). Dessau, Umweltbundesamt.

- OLDFIELD, C. (2015): *Developing Public Management in the Context of Changing Management in the UK*. Budapest, NUPS Public Lecture.
- One-in-six kids is living in a blended family 2015*. Pew Research Center, Social & Demographic Trends. Elérhető: [www.pewsocialtrends.org/2015/12/17/parenting-in-america/st\\_2015-12-17\\_parenting-14/](http://www.pewsocialtrends.org/2015/12/17/parenting-in-america/st_2015-12-17_parenting-14/) (A letöltés ideje: 2018. 09. 04.)
- OROSZ Lajos (2013): *A szervezeti kultúra fejlesztése és alakítása*. Budapest, NKE.
- OSBORNE, S. P. (2006): The New Public Governance. *Public Management Review*, Vol. 8, No. 3. 377–387.
- OZANNE, L. – BALLANTINE, P. (2010): Sharing as a Form of Anti-consumption? An Examination of Toy Library Users. *Journal of Consumer Behaviour*, Vol. 9, No. 6. 485–498. DOI: <https://doi.org/10.1002/cb.334>
- PAPERNOW, P. L. (1984): The Stepfamily Cycle: An Experiential Model of Stepfamily Development. *Family Relations*, Vol. 33, No. 3. 355–363.
- PARKER, G. – VAN ALSTYNE, M. – CHOUDARY, S. P. (2016): *Platform Revolution: How Networked Markets Are Transforming the Economy and How to Make Them Work for You*. New York, WW Norton company, Inc.
- PETERS, T. – WATERMAN, R. (1982): *In Search for Excellence*. Harper Business Essentials.
- POLLITT, C. – BOUCKAERT, G. (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd ed. Oxford, Oxford University Press.
- POLLITT, C. – BOUCKAERT, G. (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford, Oxford University Press.
- POPPER Péter (2010): *Lélekrágcsálók*. Budapest, Kulcslyuk.
- RADNAI Zsófia – KOSTER Cor szerk. (1999): *Ügyfélbarát Hivatal. Fogyasztóközpontúság a helyi önkormányzatokban*. Budapest, Aura.
- REICHARD, C. – SCHRÖTER, E. (2018): Education and Training in Public Administration and Management in Europe. In ONGARO, E. – VAN THIEL, S. eds.: *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London, Palgrave Macmillan.
- REICHER Regina Zsuzsanna (2016): *CRM rendszerek*. Budapest, Óbudai Egyetem.
- RIFKIN, J. (2000): *The Age of Access: The New Culture of Hypercapitalism Where All of Life Is a Paid for Experience*. New York, Penguin.
- RITZER, G. (2010): *Sociological Theory*. New York, McGraw-Hill.
- RÓNAY Miklós (2014): *Szervezetfejlesztés a közszolgálatban*. Budapest, NKE.
- RONDINELLI, D. A. – VASTAG, Gy. (2000): Panacea, Common Sense, or Just a Label? The Value of ISO 14001 Environmental Management Systems. *European Management Journal*, Vol. 18, No. 5. 499–510. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0263-2373\(00\)00039-6](https://doi.org/10.1016/S0263-2373(00)00039-6)
- ROSENBERG, S. – KIM, M. P. (1975): The method of sorting as a data-gathering procedure in multivariate research. *Multivariate Behavioral Research*, Vol. 10, No. 4. 489–502. DOI: [http://dx.doi.org/10.1207/s15327906mbr1004\\_7](http://dx.doi.org/10.1207/s15327906mbr1004_7)
- ROSENBLUM, D. H. (1983): Public Administrative Theory and the Separation of Powers. *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 3. 219–227. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074013483167>
- SAGER, C. J. – BROWN, H. S. (1983): *Treating the Remarried Family*. New York, Routledge.
- SALAMON, Lester (1995): *Partners in Public Service: Government–Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- SAMPSON, S. E. (2001): *Understanding Service Businesses: Applying Principles of Unified Services Theory*. New York, John Wiley & Sons.
- SAMPSON, S. E. – FROEHLE, C. M. (2006): Foundations and Implications of a Proposed Unified Services Theory. *Production and Operations Management*, Vol. 15, No. 2. 329–343. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1937-5956.2006.tb00248.x>

- SAMUELSON, P. A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4. 387–389. DOI: <https://doi.org/10.2307/1925895>
- SATIR V. – BANMEN J. – GERBNER J. – GÖMÖRI M. (2007): *A Satir-modell. Családtérápia és ami azon túl van*. Budapest, Ursus Libris.
- SAVAS, E. (1974): Municipal Monopolies versus Competition in Delivering Urban Services. In HAWLEY, W. – ROGERS, D. eds.: *Improving the Quality of Urban Management*. Beverley Hills, CA, Sage.
- SAVAS, E. S. (1987): *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, N J, Chatham House.
- SEIDLE, F. L. (1995): *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*. Institute for Research on Public Policy. McGill – Queen’s University Press.
- SCHMENNER, R. W. (1995): *Service Operations Management*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- SIMON Barbara – TÓTH Ferenc (2015): *A közszolgáltatások szervezése a változó gazdaságban*. Budapest, NKE.
- SKINNER, W. (1969): Manufacturing-Missing Link in Corporate Strategy. *Harvard Business Review*, May–June. 136–145.
- SKINNER, W. (1974): The Focused Factory. *Harvard Business Review*, May–June. 113–121.
- SNARE, F. (1972): The Concept of Property. *American Philosophical Quarterly*, Vol. 9, No. 2. 200–206.
- SOMFAI Balázs (2009): *Kapcsolattartás mint a gyermek emberi joga*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- SPÉDER Zsolt (2013): *Házasság (párkapcsolatok) – család – gyermek. Változások 1994 és 2013 között*. Elérhető: <https://slideplayer.hu/slide/2193506/> (A letöltés ideje: 2018. 09. 12.)
- STENGEL, O. (2017): Die soziale Frage im Digitalzeitalter. In STENGEL, Oliver – VAN LOOY, Alexander – WAL-LASCHKOWSKI, Stephan Hrsg.: *Digitalzeitalter – Digitalgesellschaft*. Wiesbaden, Springer. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-658-16509-3\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-658-16509-3_8)
- STEPHANY, A. (2015): *The Business of Sharing: Making it in the New Sharing Economy*. London, Palgrave Macmillan.
- STOKER, G. (1998): Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155. 17–28. DOI: <https://doi.org/10.1111/issj.12189>
- SUNDARARAJAN, A. (2016): *The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*. Cambridge, MA, MIT.
- SZABÓ Máté (2009): Autonómia és etatizmus a magyar civil társadalomban. *Politikatudományi Szemle*, 18. évf. 3. sz. 157–163.
- SZALKAI Gábor (2012): A járások kialakításának módszertani megalapozása. *Területi Statisztika*, 15. (52.) évf. 3. sz. 215–230.
- SZALKAI Gábor – JAKOBI Ákos – SZABÓ Pál (2011): *A járáskialakítás térségi megalapozása: módszertan*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, Hétfő Elemző Központ.
- SZÁNTÓ Richárd – DUDÁS Levente (2017): A döntési helyzetek tudatos tervezésének háttere. A nudge fogalma, módszerei és kritikái. *Vezetéstudomány*, 48. évf. 10. sz. 48–57. DOI: <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2017.10.06>
- SZŰCS Zoltán (2011): *Módszertani megjegyzések, fogalmak*. Budapest, KSH.
- THALER, R. H. – SUNSTEIN, C. R. (2008): *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. New Haven, CT, Yale University Press. TEMESI István – LINDER Viktória (2015): *Közigazgatási szakvizsga jegyzet*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem.
- The People Who Share*. Elérhető: [www.thepeoplewhoshare.com/](http://www.thepeoplewhoshare.com/) (A letöltés ideje: 2018. 10. 03.)
- THOMAS, J. S. – THOMPSON, K. S. (1990): *Introduction to Social Problems*. New York, Macmillan.

- TORMA András (2014): A közmenedzsment reformok új irányai. In KAISER Tamás szerk.: *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, NKE. 95–112.
- TROCHIM, W. (1985): Pattern Matching, Validity, and Conceptualization in Program Evaluation. *Evaluation Review*, Vol. 9, No. 5. 575–604. DOI: <https://doi.org/10.1177/0193841X8500900503>
- TROCHIM, W. (1989a): An introduction to concept mapping for planning and evaluation. *Evaluation and Program Planning*, Vol. 12, No. 1. 1–16. DOI: [https://doi.org/10.1016/0149-7189\(89\)90016-5](https://doi.org/10.1016/0149-7189(89)90016-5)
- TROCHIM, W. (1989b): Concept mapping: soft science or hard art? *Evaluation and Program Planning*, Vol. 12, No. 1. 87–110. DOI: [https://doi.org/10.1016/0149-7189\(89\)90027-X](https://doi.org/10.1016/0149-7189(89)90027-X)
- TROCHIM, W. (1989c): Outcome pattern matching and program theory. *Evaluation and Program Planning*, Vol. 12, No. 4. 355–366.
- TROCHIM, W. (1993): *Reliability of Concept Mapping. Paper presented at the Annual Conference of the American Evaluation Association*. Dallas, TX.
- TROCHIM, W. – COOK, J. – SETZE, R. (1994): Using concept mapping to develop a conceptual framework of staff's views of a supported employment program for persons with severe mental illness. *Consulting and Clinical Psychology*, Vol. 62, No. 4. 766–775. DOI: <https://doi.org/10.1037/0022-006X.62.4.766>
- TROMPENAARS, F. (1994): *Riding the Waves of Culture*. Irwin, Burr Ridge.
- VAN DER VAART, T. – VASTAG, Gy. – WIJNGAARD, J. (2011): Facets of operational performance in an emergency room (ER). *International Journal of Production Economics*, Vol. 133, No. 1. 201–211. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2010.04.023>
- VASTAG Gyula (2012): Ellátásilánc-menedzsment a szolgáltatásokban. In SZEGEDI Zoltán szerk.: *Ellátásilánc-menedzsment. Elmélet és gyakorlat*. Budapest, Kossuth. 213–235.
- VASTAG Gyula (2016): Államtudomány: „what is that?” *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 15. sz. 1–9.
- VASTAG, Gy. – MELNYK, S. A. (2002): Certifying Environmental Management Systems by the ISO 14001 Standards. *International Journal of Production Research*, Vol. 40, No. 18. 4743–4763.
- VEREBÉLYI Imre (2010): A közigazgatás és kormányzás alapkérdései Magyar Zoltán életművében. *Jog – Állam – Politika*, 2. évf., 3. sz. 77–100.
- VIRÁG Rudolf (2012): Az államigazgatási feladat- és hatáskör-telepítés új rendszere – a járási rendszer kialakítása. *Magyar Közigazgatás*, 2. új folyam, 1. sz. 10–16.
- VIRÁG Rudolf (2014): *A területi államigazgatás integrációja. Magyar Napok 2014: Megújítás és megújulás*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft.
- VISHER, E. B. – VISHER, J. S. (1995): *Stiefeltern, Stiefkinder und ihre Familien, Probleme und Chancen*. Weinheim–München, BeltzPVU.
- WBGU (2016): *Humanity on the move. Report by the German Advisory Council on Global Change*.
- WELLER, S. C. – ROMNEY, A. K. (1988): *Systematic Data Collection: Qualitative Research Methods*. Beverly Hills, CA, Sage.
- WILD, R. (2003): *Operations Management*. London, UK, Thomson Learning.
- WILSON, B. (2017): What is the ‘gig’ economy? BBC News. Elérhető: [www.bbc.com/news/business-38930048](http://www.bbc.com/news/business-38930048) (A letöltés ideje: 2018. 10. 02.)
- World Economic Forum (2016): *The Future of Jobs*. Davos. Retrieved March 16, 2018.
- ZALMANOVITCH, Y. (2014): Don't reinvent the wheel: the search for an identity for public administration. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 80, No. 4. 808–826. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852314533456>

## Táblázat- és ábrajegyzék

I. Elméleti alapok	15
1. Szolgáltatási definíciók és a szolgáltatások egységes elmélete ( <i>Vastag Gyula</i> )	15
1. táblázat A szolgáltatási folyamat mátrixa	18
1. ábra Tipikus termelési ellátási lánc	18
2. ábra Kétirányú szolgáltatási ellátási lánc	19
3. ábra Folyamatábra Wild szerinti jelképekkel	20
4. ábra Egy munkaállomásos kiszolgálóhely	22
5. ábra Párhuzamos kiszolgálóhelyek	22
6. ábra Sorba kapcsolt kiszolgálók	23
7. ábra Általános hálózat	23
8. ábra Várakozási és elvesztett kibocsátási problémák	26
9. ábra Megmunkálási sorrend egy sürgősségi kórháznál	26
10. ábra A kapacitáskihasználtság, a relatív szórás és a várakozási idő közötti kapcsolat	28
11. ábra A gyűjtőelv alkalmazásának hatása a várakozási időre	34
12. ábra „Pooling” alkalmazása a Déli pályaudvaron	35
II. A magyar gyakorlat történelmi áttekintésben	39
1. Közszolgáltatási modellek és közszolgáltatások menedzsmentje Magyarországon ( <i>Kovács Éva Margit</i> )	39
1. táblázat A meghatározó közszolgáltatási modellek jellemzőinek összefoglalása	46
2. táblázat Tevékenység típusok megoszlása	55
1. ábra Iskolai közszolgáltatók megoszlása intézménytípus szerint	57
4. A gyámhivatalok kapcsolattartási ügyeinek elemzése a mozaikcsaládban élők szemszögéből ( <i>Eisingerné Balassa Boglárka</i> )	87
1. ábra Gyermeki életpálya mint a szülői párkapcsolati választások következménye	91
2. ábra A házasságkötések és a válások számának alakulása Magyarországon 1947–2015	93
3. ábra Háztartások megoszlása a háztartás típusa alapján – Németország, 2000	94
4. ábra 0–14 év közötti gyermekek megoszlása családtípusok szerint – Kanada, 2016	95

5. ábra	Családtípusok megváltozása az USA-ban, 1960–2013	96
6. ábra	18 évesnél fiatalabbak megoszlása szülői helyzetek szerint – Magyarország, 2008	97
1. táblázat	Jelentés a gyámhatóság tevékenységéről (Győr-Moson-Sopron megye) 2017	101
2. táblázat	A kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtása	102
5. Magyar „one-stop” kormányhivatalok ügyfélfolyamatainak elemzése. Rugalmasság és hatékonyság ( <i>Vastag Gyula</i> )		105
1. ábra	Budapest kerületei	105
2. ábra	Budapest XV. kerületi kormányhivatal bejárata	106
3. ábra	Budapest XV. kerületi kormányhivatal. Jegykiadó automata és bejárat	106
4. ábra	Jegykiadó automata menürendszere	107
5. ábra	Vevői és kiszolgálói rendszer	107
1. táblázat	Ügyfélfogadási adatok	109
2. táblázat	Ügyféladatok – példa	110
6. ábra	Gépjármű-ügyintézési példa	110
7. ábra	Gépjármű-ügyintézési példa (kumulált)	111
8. ábra	Gépjármű-ügyintézés (egy másik példa)	112
9. ábra	Szociális ügyek példája	112
10. ábra	Szociális ügyek példája (kumulált)	113
III. Nemzetközi közszolgálati kitekintés		115
1. A sharing economy bemutatása és kialakulásának áttekintése ( <i>Szabó Kinga</i> )		115
5. „Concept Mapping” alkalmazása a közigazgatásban: egy illusztratív példa ( <i>Vastag Gyula</i> )		133
1. ábra	Csoportosított továbbfejlesztési javaslatok két dimenzióban	137
2. ábra	A klaszterek hasonlósága	
3. ábra	Klaszterenkénti fontossági értékek állításonként	139
4. ábra	Klaszterenkénti fontossági értékek („boxplot”)	140
5. ábra	Klaszterenkénti átlagos fontossági értékek	141
6. ábra	Férfiak és nők közötti véleménykülönbségek	145

Vákát oldal



Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.  
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.  
Kapcsolat: [info@ludovika.hu](mailto:info@ludovika.hu)

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató  
Felelős szerkesztő: Pordány Katalin  
Olvasószerkesztő: Szarvas Melinda  
Korrektor: Szabó Ilse  
Tördelőszerkesztő: Gyapjas Anikó  
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.  
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-531-040-1 (nyomtatott)  
ISBN 978-963-531-041-8 (elektronikus)

*A Szolgáltatás- és folyamatmenedzsment a közigazgatásban* című tankönyv, a hozzá kapcsolódó két esettanulmánykötet, valamint a <https://servitization.uni-nke.hu> oldalról a Nemzeti Közszolgálati Egyetem oktatói és hallgatói által ingyenesen letölthető Windows, Mac és Linux platformokon futó szimulációs program együttesen ad áttekintést a szolgáltatás- és folyamatmenedzsment elméleti alapjairól, az elméleti anyaghoz kapcsolódó gyakorlati ismeretekről és a témakör releváns nemzetközi irányzatairól.

Ez a tankönyv és a hozzá tartozó esettanulmánykötetek, illetve szimulációs program minden segítséget megad ahhoz, hogy a bemutatott elvi alapokra építve a nemzetközi fejlődési irányoknak megfelelő, empirikus, kvantitatívabb megközelítésű és a magyar gyakorlatban is kivitelezhető döntéseket lehessen hozni.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

**SZÉCHENYI**  2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**