



KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI
MINISZTERIUM

Lakossági és közigazgatási szereplők adminisztratív terhei

Útmutató az előterjesztések és miniszteri rendelet-tervezetek hatásvizsgálatához és módszertani segédlet az előterjesztések és miniszteri rendelet-tervezetek mellékleteként csatolandó hatásvizsgáló lap megfelelő kitöltéséhez

Készítette:

Fibinger Anita, KIM
Lévai Zsuzsanna dr., KIM



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.



1.1	Bevezetés.....	3
1.2	Jobb szabályozástól az Intelligens szabályozásig (from Better Regulation to Smart Regulation)	4
1.3	A lakossági adminisztratív teher definíciója	6
1.3.1	A szabályozás költségei	6
1.3.2	Lakossági adminisztratív költségek és terhek összevetése	7
1.4	A lakossági Standard Cost Model (SCM) rövid bemutatása	9
1.4.1	Az adminisztratív teher mérés alapstruktúrája az állampolgárok esetében	10
1.4.2	Ügy lakossági adminisztratív terhének képlete	11
1.4.3	A statikus (ex post) lakossági adminisztratív teher mérés módszertanának bemutatása	13
1.4.4	A dinamikus (ex ante) lakossági adminisztratív teher mérés módszertanának bemutatása	16
1.5	A Standard Cost Model továbbfejlesztése	19
1.5.1	Egyensúly modell (Balance Model)	19
1.5.2	Ügyfél utazás feltérképezése (CJM, Customer journey mapping)	20
1.6	A hatásvizsgálati lap lakossági adminisztratív terhekkel kapcsolatos részének kitöltése	20
1.7	A közigazgatási adminisztratív terhek	22
1.8	Példák a hatásvizsgálati lap kitöltésére	23
	Lakossági és egyéb nem piaci szereplő adminisztratív terhei.....	23
	Közigazgatási szereplők adminisztratív terhei	25
1.9	Az Egyszerűsítési Program	25
1.10	Esettanulmányok az adminisztratív terhek csökkentésére	34
1.10.1	Hollandia – lakossági adminisztratív terhek.....	34
1.10.2	Hollandia – közigazgatáson belüli adminisztratív terhek.....	36
1.10.3	Lengyelország – lakossági adminisztratív terhek	36
1.11	Igazgatási hatások.....	36

1.1 Bevezetés

Az európai országok egyre nagyobb arányban indítanak az állampolgárok adminisztratív terheinek csökkentésére, illetve magasabb szintű szolgáltatások kialakítására irányuló projekteket. Néhányan még csak a folyamat elején tartanak, mások már nagy tapasztalattal rendelkeznek a témában. A sokszínűséget jól szemléltetik a különböző program elnevezések is: adminisztratív teher csökkentés, egyszerűsítés, közigazgatás modernizációja, minőségmenedzsment, e-közigazgatás.

A lakossági adminisztratív terhek mérésére számos ország már kidolgozott módszertannal rendelkezik, így nyomon tudják kísérni, hogy az annak csökkentésére irányuló javaslatok tényleges eredményekhez vezetnek-e. Az eredetileg Hollandiában kifejlesztett, és a vállalkozók adminisztratív terheit mérő Standard Cost Model (SCM) továbbfejlesztésével több dimenzióból vizsgálhatjuk a természetes személyeket érintő javaslatokat, előterjesztéseket, így a számszerűsíthető mérőszámok mellett az ügyfél-elégedettség változását is.

Az európai kezdeményezések áttekintése és a területen felhalmozódó tapasztalatok összegyűjtése jó alapot biztosít arra, hogy egy nemzetközileg elfogadott, összehasonlítható módszertant vezessünk be hazánkban is az állampolgárok adminisztratív terheinek mérésére, és azok csökkentésének irányait szolgáló intézkedések bevezetésére.

A nemzetközi példák mellett hazai kezdeményezésre is építkezünk: a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról szóló 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozatot a Kormány a 2011. augusztus 31-i ülésén fogadta el, és ezzel elindította az Egyszerűsítési Programot, melynek keretében az elkövetkező másfél év folyamán olyan intézkedéseket, jogszabály-módosításokat kívánunk elindítani, amely az állampolgárok számára érzékelhető módon teszi egyszerűbbé az ügyintézését.

Ahogy minden folyamat, úgy a közigazgatásban folyó eljárások is többszereplősek. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül a szolgáltatót, magát a közigazgatás szervezetét sem, ugyanis az ügyfelek adminisztratív terheinek csökkentésére irányuló törekvések félmegoldásokat szülnek, ha csak az egyik szereplőt vesszük számba. Ebben az esetben könnyen előfordulhat, hogy az ügyfelek adminisztratív terheit a közigazgatás irányába toljuk át, átvállalva tőlük az ügyintézésrel járó adminisztrációt. A változtatás tehát látszólag sikeres, az ügyfelekre háruló adminisztratív teher csökken, ugyanakkor a tényleges átfutási idő, az eljárás költsége növekszik, és így az ügyfél-elégedettség csökken.

A közigazgatási szereplők adminisztratív terheinek vizsgálata, azok párhuzamos csökkentése (vagy legalább szinten tartása) a hatékonyabb működés szempontjából elkerülhetetlen. A közigazgatás fejlesztésére irányuló projektek céljai között mindez közvetetten megjelenik, azonban ezidáig ez a szempont nem került előtérbe. Néhány európai ország már felismerte ezt a hiányosságot, és kísérleti jelleggel vizsgálják ezt a területet is. Mindaddig közigazgatásra háruló terheket számszerűsítő módszertan nem került kidolgozásra.

A hatásvizsgálati kézikönyv jelen pontjában útmutatót kívánunk nyújtani ahhoz, hogy a kormányzati intézkedések előkészítése során mely elemek vizsgálatával tárhatjuk fel a lakosságra és a közigazgatásra háruló adminisztratív terheket, és ezek változtatásával hogyan

fejleszthető a közigazgatási működés. A fejezet megírása során támaszkodtunk az európai jó gyakorlatokra, illetve a már használatban lévő módszertani anyagokra.

A fejezetet az adminisztratív terhek csökkentésének háttéréül szolgáló minőségi jogalkotás bemutatásával kezdjük, mely alapul szolgál a későbbiekben ismertetendő definíciókhoz, modellek bemutatásához. Az egyes témaköröket példákkal színesítjük illusztráljuk, valamint az európai jó gyakorlatokról esettanulmányok formájában rövid összefoglalást nyújtunk. Hazai példaként az elkövetkező másfél év során lebonyolításra kerülő Egyszerűsítési Program részleteit mutatjuk be.

Általános felfogás, hogy az állampolgárok adminisztratív terheinek számszerűsítése, és mérhető cél kitűzése (pl. a terhek 25%-kal való csökkentése) a fejlesztések lényeges politikai mutatója. Még fontosabb azonban azt is szem előtt tartani, hogy az ügyfelek, állampolgárok, ténylegesen érzékelnek-e olyan változásokat, amelyek a mindennapi életben könnyebbséget hoz. Ennek érdekében a hatásvizsgálati lap jelen részeinek kitöltéséhez elsősorban kvalitatív szempontokra fókuszálunk, azonban az Egyszerűsítési Program lebonyolítása során is alkalmazott objektív mérőszámok megjelenítése, és az ehhez kapcsolódó módszertani leírás szintén fontos szerepet kap.

1.2 Jobb szabályozástól az Intelligens szabályozásig (from Better Regulation to Smart Regulation)

A jogi szabályozás a mindennapjaink szerves részét képezi. Az állam által meghatározott célok (pl.: tisztességes és versenyorientált piac biztosítása, az egészség védelme, a közbiztonságról való gondoskodás, az innováció ösztönzése, vagy akár a természeti környezet megőrzése) elérése érdekében az állam az élet számos területét a jog eszközeivel szabályozza.

Az állam feladata, hogy a célokat a leghatékonyabb eszközök segítségével érje el. Ha egy cél eléréséhez a jog a legjobb eszköz, akkor ezt kell választani. A legnehezebb feladatot azonban sokszor nem annak az eldöntése jelenti, hogy egy cél a jog eszközei által érhető-e el a leghatékonyabban, hanem az, hogy a jog hogyan, milyen módon avatkozzon be.

A bonyolult, nehezen értelmezhető, gyakran változó szabályok kontraproduktív hatást eredményeznek.

A norma címzettjei: az állampolgárok, gazdasági szereplők sok esetben hiába szeretnének jogkövető magatartást tanúsítani, maga a szabályozás módja nem teszi azt lehetővé. Ebből adódóan az állam által kitűzött cél megvalósulása kerül veszélybe.

A jogi szabályozással kapcsolatos fenti problémákat az Európai Unió is felismerte. Annak érdekében, hogy olyan szabályok szülessenek, amelyek eleget tesznek a jogbiztonság, a kiszámíthatóság és a felhasználóközpontúság kritériumainak, az Európai Bizottság 2002-ben meghirdette a „Jobb szabályozás”¹ nevű programot.

Fontos kiemelni, hogy a „Jobb szabályozás” elsősorban az EU-s szabályozási környezet megreformálását célozza meg. Tény azonban, hogy egy hatékony, az EU céljait, a fogyasztók és a vállalkozások igényeit is kiszolgáló szabályozás kiépítése és fenntartása pozitív externális hatásként a tagállamok szabályozási környezetét is hatékonyabbá teszik.

A Bizottság a „Jobb szabályozás” programmal hat fő beavatkozási területet jelölt meg, amelyek segítségével jelentős javulást kíván elérni az EU-s szabályi környezetben:

¹ COM (2002) 278 final, June 2002

1. hatékony hatásvizsgálati rendszer kiépítése,
2. meglévő jogszabályok egyszerűsítése,
3. a Bizottság azon javaslatainak tesztelése, amelyek a Miniszterek Tanácsa és az Európai Parlament előtt vannak,
4. konzultáció lefolytatása a Bizottság minden kezdeményezésének esetében,
5. a jogszabályokkal és a rendelkezésekkel kapcsolatos alternatívák megvizsgálása,
6. az adminisztráció csökkentése.

Hatékonyabb hatásvizsgálati rendszer kiépítése

A Bizottság általi előterjesztések előzetes és utólagos hatásvizsgálati rendszerének kiépítése lehetővé teszi, hogy megvizsgálják, hogy az adott intézkedés alkalmas-e a kívánt cél elérésére. A hatásvizsgálat többek között a költségvetésre, az ügyfelekre, a vállalkozásokra, az EU- intézményrendszerére gyakorolt hatásokra terjed ki. A jól kiépített hatásvizsgálati rendszer lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy az elemzések eredményeit követően korrigálják az előterjesztéseket.

Meglévő jogszabályok egyszerűsítése

Az EU ebből előírja, hogy a meglévő szabályozást felül kell vizsgálni, amelynek több eredménye is lehet:

- dereguláció (érdemi és technikai): a szükségtelen, elavult szabályokat hatályon kívül kell helyezni,
- a szükséges szabályozást egyszerűbbé tétel: a cél változatlanul megmarad, de a szabályozási mód világosabbá, betarthatóbbá válik,
- a szabályok érthetőbbé tétel: az ügyfél-tájékoztatás, a világos és transzparens szabályozás szem előtt tartása.

Tesztelés

A Bizottság javaslatainak tesztelése által még az Európai Parlament és a Miniszterek Tanácsa előtt lévő előterjesztések visszavonható stádiumban vannak. Ha a Bizottság a tesztelés során úgy tapasztalja, hogy az intézkedés nem megfelelő, akkor lehetősége van a visszavonásra, megtakarítva ezzel egy nem megfelelő intézkedés bevezetésének és hatályon kívül helyezésének költségeit.

Konzultáció és kommunikáció az EU-állampolgárokkal

A szabályozás folyamán fontos becsatornázni azoknak a véleményét, akire a későbbiekben a szabályozás vonatkozni fog. A különböző érdekek és álláspontok meghallgatása által a célközönség számára elfogadhatóbb lesz a szabályozás.

A kommunikáció nem csak a szabályok megalkotása során fontos, hanem azt követően is. Például egy szankciókat is tartalmazó jogszabály esetében a jogkövetésre pozitív hatást gyakorol, ha rendszeresen nyilvánossá teszik, hogy milyen jogszabálysértő magatartás miatt alkalmaztak szankciót, gyakorlatorientáltan leírják a jogszabálykövető magatartást (ehhez nyújt segítséget pl. a az ügyféltájékoztatás).

Alternatívák vizsgálata

Az alternatívák vizsgálatának a már fentebb is említett célja, hogy választ adjon arra a kérdésre, hogy egy cél eléréséhez a jog-e a legjobb eszköz, és amennyiben igen, úgy az előterjesztésben szereplő szabályozási mód-e a leghatékonyabb, vagy esetleg vannak olyan egyéb megoldások, amelyek által hatékonyabban is el lehetne érni a kívánt célt.

Az adminisztratív terhek csökkentése

Egy szabályozás költségei két oldalon keletkeznek: egyik oldalon a szabályozó részén, másik oldalon a szabályozott részén. Az EU, mint szabályozó esetében az EU intézményrendszere viseli a szabályozás megalkotásának, működtetésének és betartatásának adminisztratív terheit, még akkor is, ha az sok esetben a tagállam számára állapít meg kötelezettséget, hiszen azt is ellenőrizni kell, hogy a tagállam eleget tett-e a kötelezettségnek.

A szabályozott oldal gyakorlatilag a jogszabály címzettjeinek köre, akik lehetnek természetes személyek (lakossági ügyfelek / fogyasztók) vagy vállalatok. Az ő esetükben a szabályok betartása jelenti az adminisztratív terheket. A különböző nyomtatványok kitöltése, az engedélyek beszerzése, a jelentések leadása azonban olyan költségekkel járhat, amely aránytalanul nagy terheket jelentenek a szabályozással elérni kívánt előnyökhöz képest.

Az indokolatlan terhek felszámolása céljából az EU az elmúlt évtizedben számos bürokráciacsökkentő intézkedést eszközölt. Az Európa Tanács 2007 tavaszán elfogadta azt a Bizottsági javaslatot², amely szerint az EU-nak és a tagállamoknak 2012. december 31-ig 25 %-kal kell csökkenteniük a vállalkozókat érintő adminisztratív terheket.

A fentebb leírtakból is látszik, hogy a „Jobb szabályozás” több területet érintő, komplex beavatkozás az EU szabályozási környezetében, amely az adminisztráció csökkentés miatt a tagállamokat is közvetlenül érinti.

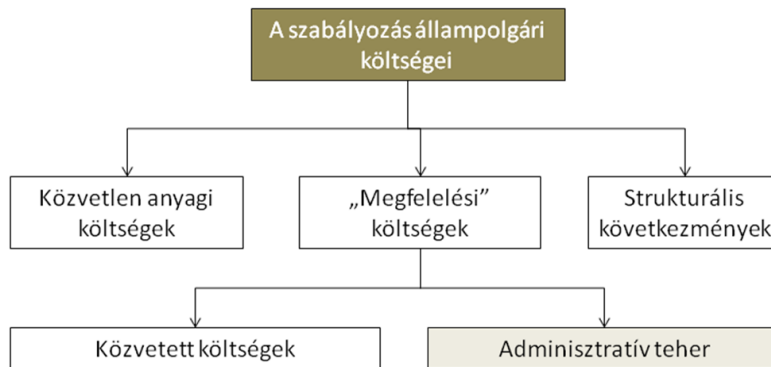
Ami a „Jobb szabályozás” állását illeti, fontos kiemelni, hogy a „Jobb szabályozás” helyébe az „Intelligens szabályozás” elnevezés lépett. Elkészültek azok a tanulmányok, javaslatok, amelyek a hat beavatkozási területen konkrét eredményeket produkáltak (pl.: ilyen az adminisztratív terhek felmérését segítő SCM módszertan kidolgozása).

1.3 A lakossági adminisztratív teher definíciója

1.3.1 A szabályozás költségei

A jogszabályok által előírt kötelezettségek különböző költségeket generálnak az ügyfelek számára. A következő ábrán ezeket a költségfajtaikat szemléltetjük.

² Bizottsági alapidokumentum COM(2006) 691: Az adminisztratív költségek mérése és az adminisztratív teher csökkentése az Európai Unióban. A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, COM(2006) 689: Az Európai Unión belüli jobb szabályozás stratégiai felülvizsgálata.



1. ábra: A szabályozás költségei állampolgárok esetében

Közvetlen anyagi költségek: Konkrét, közvetlenül szabályozásból fakadó kötelezettség, melynek során a közigazgatásnak, illetve annak részét képező hatóságnak meghatározott pénzüsszeget fizet az állampolgár. Közvetlen anyagi költségek például a különböző adók, büntetések, stb.

Megfelelési költségek: Mindazon költségek, amelyek nem tartoznak a hosszú távú strukturális következményekhez kapcsolódó költségekhez, illetve a direkt költségekhez. Két részre osztható ez a költségkategória: közvetett költségekre és adminisztratív terhekre. A közvetett költségek értelmezése eltérő a különböző tanulmányokban. Pl.: azok a kötelezettségek, amelyekből haszna is keletkezik az állampolgárnak (szociális segély), vagy máshol közvetett költségeknek a pszichológiai költségeket tekintik (stressz, idegesség).

Adminisztratív teher: Az információs kötelezettségeknek való megfelelés költségei. Pl.: formanyomtatvány kitöltése, információszolgáltatás.

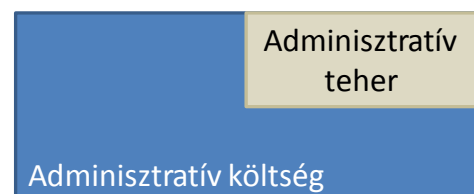
Strukturális következmények: Jogszabályok hosszú távú hatásai, amelyek megváltoztatják a lakosság életfeltételeit. Pl.. nyugdíjbiztosítási, gyermekgondozási feltételek változtatása.

1.3.2 Lakossági adminisztratív költségek és terhek összevetése

Definíció szerint az **adminisztratív költségek** „azok a költségek, amelyek azon jogi kötelezettségek teljesítése során merülnek fel a vállalatok, az önkéntes szektor, a hatóságok és az állampolgárok számára, amely szerint tájékoztatást kell nyújtaniuk tevékenységükről (vagy a termelésről) vagy a hatóságoknak, vagy pedig magánfeleknek.”³

Fontos különbséget tenni az olyan információk között, amelyeket a *vállalkozások* jogszabályi kötelezettség hiányában is összegyűjtenének, valamint azok között, amelyeket jogi rendelkezések hiányában nem gyűjtenének össze. Az előbbit **adminisztratív költségeknek**, az utóbbit pedig **adminisztratív tehernek** nevezik.⁴ A vállalkozások esetében tehát az adminisztratív terhek az adminisztratív költségek részét képezik. (részletesebben lásd erről a vállalkozói adminisztratív terhekről szóló fejezetet.)

Vállalkozói adminisztratív terhek és költségek



A *lakossági ügyfelek* esetében ennél árnyaltabb a helyzet: amennyiben az adminisztratív teher és költség közötti különbséget a fenti definíció alapján kívánjuk megragadni,

³ Az adminisztratív költségek mérése és az adminisztratív teher csökkentése az Európai Unióban (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2006/com2006_0691hu01.pdf)

⁴ A fent hivatkozott forrásból

szükségessé válik annak átgondolása, hogy melyek azok az adatok, információs kötelezettségek, amelyeket az állampolgárok jogszabályi előírás hiányában is megadnának, összegyűjtenének.

A csak lakosságot érintő ügyek áttekintése során azt találtuk, hogy elenyésző azon ügyek száma, ahol felmerülhet az, hogy a folyamatban résztvevők jogszabályi előírás hiányában is információs kötelezettségnek tegyenek eleget. Ilyen lehet például a házasságkötési, születési anyakönyvi kivonat megszerzése.

Lakossági adminisztratív terhek és költségek

Adminisztratív teher

Adminisztratív
költség

Fentiek alapján (amelyet a nemzetközi módszertani anyagok is megerősítenek) **a lakosságra háruló adminisztratív terhek és adminisztratív költségek között nem teszünk különbséget**. A továbbiakban a vállalkozókat érintő adminisztratív terhek mintájára, a lakossági ügyfelek esetében is terhekről beszélünk, azt a költségekkel egyenlőnek tekintjük.

A lakossági adminisztratív terhek definíciója:

Lakossági adminisztratív terheknek nevezzük mindazon költségeket, amelyek a lakossági ügyfelek jogszabályokból eredő információs kötelezettségeiből fakadnak. Az információs kötelezettség a közigazgatás bármely szintjéről fakadhat. Fontos kritérium, hogy az adminisztratív teher nem csak a kötelezettségeknek való megfeleléshez, hanem a jogok gyakorlásához is kapcsolódhat (pl.: átmeneti segély folyósításához kapcsolódó adminisztratív kötelezettségek).

A lakosságra háruló adminisztratív terhek nagyságának mérésére a vállalkozói csoportra kidolgozott SCM módszertan továbbfejlesztett verziója szolgál.



Példák a releváns szabályozásra és az azokból fakadó információs kötelezettségekre

Információs kötelezettségnek tekintjük azokat a jogszabályokban, határozatokban, vagy más szabályozásokban felmerülő kötelezettségeket, amelyek hatóságok vagy más szervezetek felé történő adatok, információk nyújtására, illetve tartására vonatkoznak. A legtöbb jogszabály tartalmaz információs kötelezettséget.

Ahhoz, hogy az állampolgárok megfeleljenek a jogszabályokból fakadó információs kötelezettségeiknek, jellemzően az alábbi tevékenységeket, feladatokat kell elvégezniük:

- adatszolgáltatás,
- engedély, juttatás vagy támogatás iránti kérelem benyújtása,
- engedély vagy mentesség iránti kérelem benyújtása,
- azonosító iratok beszerzése,
- kifogás vagy fellebbezés, stb.



Példák az adminisztratív tevékenységekre

Az információs szolgáltatási kötelezettségből fakadóan az állampolgároknak különböző adminisztratív tevékenységeket kell végrehajtaniuk, melyekre néhány példa:

- információk megszerzése,
- összegyűjtése,
- formanyomtatvány kitöltése,
- értékelések és számítások készítése,
- másolás, nyomtatás,
- adatküldés, postázás, stb.

1.4 A lakossági Standard Cost Model (SCM) rövid bemutatása

A jogszabályok alapesetben nem önmagukért létező, hanem közérdeket és közcélú szolgáló dokumentumok. A jogszabályok az elmúlt évtizedekben a legtöbb országban egyre komplexebbé és bonyolultabbá és ennél fogva nehezebben érthetővé váltak. Sok esetben van szükség jogértelmezésre, mivel nem egyértelmű a szabályozás mögött meghúzódó logika, így a jogszabályalkotó eredeti célja.

Fenti problémák gyakran **a jogszabályok be nem tartásához, költségekhez és irritációhoz vezetnek**, mely együtt jár a közigazgatásba vetett bizalom csökkenésével.

Néhány európai ország és az Európai Bizottság felismerve ezt a helyzetet adminisztratív teher csökkentési programokat jelentett be, melyek kulcs tényezője az eredmények mérhetővé és transzparenssé tétele, ezáltal az **ügyfél-elégedettség növelése**. Az adminisztratív terhek mérése és csökkentése a legtöbb országban emellett a **versenyképesség növelésével** kapcsolódik össze, emiatt a vállalkozásokra háruló adminisztratív terhek csökkentése kapott hangsúlyosabb szerepet. A vállalkozói célcsoport vonatkozásában elért eredmények felvetették a továbbfejlesztés szükségességét, ezért az elmúlt időszakban egyre több figyelem fordul a lakossági adminisztratív terhek mérése irányába, és egyre több program indul azok csökkentésére is. A tehercsökkentési programok mérésének legelterjedtebb módja a vállalkozói adminisztratív terhek mérésére szolgáló SCM továbbfejlesztett, lakossági ügyfelekre testre szabott módszertana.

A lakossági adminisztratív terhek mérésére szolgáló SCM modell definíciója:

A lakossági SCM az állampolgárokra háruló – a jogszabályokból fakadó információs kötelezettségeknek való megfelelésből fakadó – adminisztratív terhek számszerűsítésére szolgáló modell. A modell a terheket idő és költség mérőszámmal méri.

A lakossági SCM alkalmas tehát arra, hogy:

- felmérje mind az eljárásra fordítandó idő-, mind a költségráfordítást;
- mérhető célokat tűzzünk ki, azt monitorozzuk, és objektív adatokat szolgáltatunk a döntéshozók felé;
- feltárja, hogy melyek azok a fő területek, amelyek a legnagyobb terhet jelentik a lakosság számára, és ezáltal információt nyújt arról, hogy mely szabályozás megváltoztatásával lehet a legnagyobb hatást elérni;
- a jelenlegi jogszabályokból fakadó adminisztratív terheket felmérje (statikus, ex post adminisztratív teher mérés), valamint arra is, hogy az új szabályozásból fakadó változásokat nyomon kövesse (dinamikus, ex ante adminisztratív teher felmérés);
- a folyamategyszerűsítési javaslatok lakosságra gyakorolt hatásait bemutassa;
- akár részleteibe menően, egyéni tevékenységek szintjére lebontva mutassa be az adminisztratív terheket.

1.4.1 Az adminisztratív teher mérés alapstruktúrája az állampolgárok esetében



2. ábra: Az adminisztratív teher mérés alapstruktúrája állampolgárok esetében

Az adminisztratív terhek mérése tehát a következőképpen történik:

- A jogszabály által okozott teljes adminisztratív teher egyenlő az abból fakadó információs kötelezettségekre fordított idő és költség nagyságával.
- Az információs kötelezettség ideje és költsége egyenlő az adminisztratív tevékenységekre fordított összes idő és költség nagyságával.
- Az adminisztratív tevékenység ideje egyenlő az egységnyi idő és adminisztratív tevékenység éves számának szorzatával ($T \times Q$), és költsége az egységköltség nagyságának és éves számának szorzatával ($C \times Q$).

A lakossági ügy adminisztratív terhe két mérőszámból áll össze:

- egyrészt az ügy elintézéséhez kötődő költségekből (pl. közvetlen költségek és utazási költségek);
- másrészt az ügy elintézéséhez szükséges időből.

A modell tehát külön számolja az időbeli és a költségbeli ráfordítást, ezért összegzésére sem nyílik mód. Tehát adminisztratív teher = $T \times Q$ (órában) és $C \times Q$ (Ft-ban).

1.4.2 *Ügy lakossági adminisztratív terhének képlete*

Az ügy elintézésének teljes, egy évre vonatkozó adminisztratív terhét a lakosság szempontjából a következő kétdimenziós (Ft és idő) mérőszám segítségével számíthatjuk ki. A rövidítések a magyar kifejezések rövidítéseit mutatják, mivel erre vonatkozóan angol nyelvű elnevezések nem minden esetben állnak rendelkezésünkre.

$$AT = (ATK;ATI)$$

ahol,

AT = Adminisztratív Teher

ATK = Adminisztratív Teher Kiadása (Ft)

ATI = Adminisztratív Teher Időben (Óra)

$$ATK = GY * (A1 * KK1 + A2 * KK2 + + An * KK_n + A * UK)$$

ahol,

GY = ügy éves GYakorisága

A = az adott költség felmerülésének Alkalmainak száma

KK = ügy elintézéséhez szükséges Közvetlen Kiadások (pl. illeték, nyomtatási költség, posta költség, „igazolások” költsége)

UK = egyszeri, oda-vissza Utazási Kiadás

$$ATI = GY * (A1 * I1 + A2 * I2 + + An * In)$$

ahol,

A = az adott időelem előfordulásának Alkalmainak száma

I = az ügy elintézéséhez szükséges Idő elemek (pl. utazási idő, várakozási idő az ügyintézés helyén, tényleges ügyintézési idő, várakozási és ügyintézési idő postán)

(A fenti képletet annak bonyolultsága miatt a hatásvizsgálati lapon nem szerepeltetjük, viszont az Egyszerűsítési Programban a lakosságra háruló adminisztratív terhek statikus felmérésére az SCM módszertan alapján sor kerül.)



Példa a lakossági adminisztratív teher mérésére

Tegyük fel, hogy egy építési engedély beszerzése során egy állampolgár átlagosan kétszer fordul meg az ügyintézőnél, ahol alkalmanként 1-1 órát tölt el várakozással együtt. Az utazási idő (melynek költségei 1000 Ft-ot tesznek ki) ezzel kapcsolatban szintén összesen egy órát tesz ki. A nyomtatványok kitöltésére fordított idő 2 órát vesz igénybe, így összességében 5 órát fordít az ügy elintézésére. Az ügyfél postai költségei 800 Ft-ot tesznek ki, míg a nyomtatás, fénymásolás költségei 200 Ft-ba kerülnek. A statisztikák alapján éves szinten átlagosan 250.000 ember nyújt be építési engedély iránti kérelmet.

Fentiek alapján a lakosságra háruló adminisztratív teher nagyságát az előző pontban megjelölt képlet alapján tudjuk kiszámítani, ahol:

GY=250.000

KK1=800 Ft,

KK2= 200 Ft,

UK=1000 Ft,

I=5 óra,

ATK, vagyis az adminisztratív teher költségben kifejezett értéke tehát:

$$250.000 * (800 \text{ Ft} + 200 \text{ Ft} + 1000 \text{ Ft}) = 500.000.000 \text{ Ft}$$

ATI, vagyis az adminisztratív teher időben kifejezett értéke:

$$250.000 * 5 \text{ óra} = 1.250.000 \text{ óra.}$$

A példa alapján az építési engedély beszerzése az állampolgárok számára éves szinten 500.000.000 Ft költség és 1.250.000 óra adminisztratív terhet jelent⁵.

(A példában információs kötelezettségnek tekintettük az engedély megszerzését, adminisztratív tevékenységnek pedig a formanyomtatvány kitöltését, nyomtatást, fénymásolást.)

⁵ Az adminisztratív teher számításával az adminisztratív terhek csökkentésének módjaira is fény derül. Példánk alapján az alábbi módokon lehet csökkenteni az állampolgárokra háruló adminisztratív terheket.

1. Az építési engedély köteles tevékenységek csökkentése. Ez lehet például az alacsony kockázatot jelentő, csekély értékű, kis építkezések számára kötelező építési engedély beszerzés kötelezettségének megszüntetése.
2. Az építési engedély beszerzésére fordított idő csökkentése. Ez lehet például az építési engedély formanyomtatványon bekérendő adatok számának csökkentésével, elektronikus ügyintézés lehetővé tételével.

1.4.3 A statikus (ex post) lakossági adminisztratív teher mérés módszertanának bemutatása⁶

Mielőtt a módszertan részletei bemutatásra kerülnek, fontos megismerni a lakossági SCM módszertan alapfeltevéseit:

- Az információs kötelezettség nyújtásából fakadó **hasznokat a modell figyelmen kívül hagyja.**
- **A változó jogszabályi környezetből** fakadó költségeket adminisztratív terheknek tekintjük.
- Amennyiben két jogszabály fedi egymást (ugyanazt az információt használja mindkettő) az általuk okozott **adminisztratív teher megoszlik** a kettő között; hacsak arról a felelősök máshogy nem egyeznek meg.

Annak érdekében, hogy az adminisztratív teher mérés összefogott legyen, a vizsgálat négy egymásra épülő lépésen keresztül történik, melyek mindegyike olyan eredménnyel zárul, mely önmagában is információt hordoz, valamint a következő mérföldkő inputjául kiindulásaként szolgál.

Az ex post adminisztratív teher mérés lépései a következők:

1. lépés: Gyűjtsük össze az alapadatokat!

Az adminisztratív teher mérés a jogszabályokból fakadó információs kötelezettségek feltárásával kezdődik. Ezek az információs kötelezettségek kerülnek beépítésre az SCM modellbe.

Cél	Minden olyan információs kötelezettség feltárása, amely kapcsolódik a vizsgált eljáráshoz.
Tevékenység	<ul style="list-style-type: none">▪ A kapcsolódó jogszabályok elemzése,▪ Formanyomtatványok és dokumentumok összegyűjtése,▪ Az interjúk előkészítése a következő lépcsőfokhoz.
Eredmény	Minden információs kötelezettség áttekintésre, a modell első verziója kidolgozásra kerül.
Megjegyzések	<ul style="list-style-type: none">▪ Valamennyi jogszabály feltérképezése szükséges (alacsonyabb szintű jogszabályok is!)▪ Először az alacsonyabb szintű jogszabályok áttekintése javasolt, haladva a magasabb szintű jogszabályok felé.

2. lépés: Konzultáljunk a közigazgatásban dolgozó gyakorlati szakemberekkel!

Az interjúk keretében az érintett közigazgatásban dolgozókkal áttekintésre kerülnek a feltárt információs kötelezettségek. A hangsúly az alábbiakon van:

- Az információs kötelezettségek ellenőrzése és kiegészítése,
- Az információs kötelezettségek célcsoportjainak azonosítása,
- Az információs kötelezettség besorolása annak eredete szerint nemzeti vagy nemzetközi szintre.

Cél	Az információs kötelezettség hátterének feltárása, nagyságának felmérése.
Tevékenység	<ul style="list-style-type: none">▪ Interjú készítése az érintett közigazgatási dolgozókkal, hogy felmérjük:

⁶ Standard Cost Model for citizens – User's guide for measuring administrative burdens for citizens (EUPAN ABC Learning Team kézikönyve) alapján

	<ul style="list-style-type: none"> ○ a kötelezettség eredetét és célját, ○ a célcsoportot, ○ a kötelezettség végrehajtásának módját. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Az információs kötelezettség felbontása adminisztratív tevékenységekre, ▪ Az adminisztratív teher mérés első verziójának elkészítése, ▪ Az eredmények elemzése, és a következő lépcsőfok előkészítése.
Eredmény	Az adminisztratív teher első felmérése a szakértői becslés alapján.
Megjegyzések	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valamennyi lehetséges célcsoport feltérképezése szükséges. ▪ Az interjú készítése jól előkészített, strukturált kérdőív segítségével történjen. ▪ A jogszabályok eredetének feltérképezése szükséges a végrehajtó kormánytisztviselő, köztisztviselő segítségével (A kategória: nemzetközi joganyag, B kategória: nemzetközi joganyag átültetése hazai szabályozásba, C kategória: hazai jogszabály) ▪ A közigazgatás szempontjából történő adminisztratív teher csökkentés lehetőségeinek feltérképezése szükséges.

3. lépés: Gyűjtsünk adatokat!

Az előzőekre épülve az állampolgárok megkérdezése (interjú, panelbeszélgetés módszerrel) alapján a szükséges információk begyűjtése.

Cél	Az adminisztratív tevékenységek költségének felmérése (T, Q és C adatok gyűjtése)
Tevékenység	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interjú készítése az állampolgárokkal, hogy felmérjük: <ul style="list-style-type: none"> ○ a gyakorlatban felmerülő kötelezettségeket, ○ a kötelezettségekre fordítandó időt és költséget, ○ a fejlesztési lehetőségeket. ▪ Az interjú eredményeinek összefoglalása, ▪ Az interjú eredményeinek ellenőrzése.
Eredmény	Számszerűsített adminisztratív terhek.
Megjegyzések	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Az adatgyűjtés forrásának megbízhatóságát ellenőrizni szükséges. ▪ Az interjú mintájának kiválasztása statisztikai módszerekkel történjen. ▪ Az interjúkérdések előkészítése jól megválasztott módon történjen, tesztkérdések beépítése szükséges a megbízható eredmény eléréséhez. ▪ A felmérést megkönnyíti, ha standard tevékenységeket használunk, melyhez átlagrafordításokat is rendelhetünk.

4. lépés: Készítsük el a kimutatást és a beszámolót!

A számítás elvégzése során fontos, hogy az egy helyen fusson össze. Az eredményekről az érintetteket tájékoztatni kell, kikérve a véleményüket.

Cél	A fejlesztési javaslatok összegyűjtése.
Tevékenység	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Az eredmények és a javaslatok összefoglalása, ▪ Találkozó szervezése a szakértők és az állampolgárok részvételével, az alábbi témákban: <ul style="list-style-type: none"> ○ a tanulmány bemutatása, ○ az adminisztratív terhek nagyságrendjének finomítása,

	<ul style="list-style-type: none"> ○ a fejlesztési javaslatok áttekintése, ○ prioritások meghatározása. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Az eredmények összefoglalása egy végső jelentésben.
Eredmény	Adminisztratív teher csökkentési javaslatok és feltöltött SCM modell.
Megjegyzések	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ellenőrizni szükséges, hogy a modellben szereplő adatok megbízható forrásból származnak-e. ▪ Rögzíteni szükséges, hogy az eredmények nem pontos számok, csupán becslés. ▪ A javaslatok kidolgozásába be kell vonni kulcs érintetteket.

A folyamat végére részletes jelentés áll rendelkezésre a jogszabályokról, az azokból fakadó adminisztratív tevékenységekről, és az ezek teljesítéséhez szükséges idő és költség elemekről. A tanulmányban meghatározásra kerül, hogy hol jelennek meg a legnagyobb terhek, valamint információt kapunk arról, hogy mely területeken van lehetőség azok csökkentésére.

Az adminisztratív terhek csökkentése, vagyis az adminisztratív tevékenységek egyszerűsítése az előzőeknek megfelelően a következőképpen történhet:

- jogszabály módosítása,
- információs kötelezettség megszüntetése vagy egyszerűsítése,
- adminisztratív tevékenység egyszerűsítése, csökkentése:
 - célcsoport csökkentése, érintettek számának csökkentése,
 - gyakoriság csökkentése,
 - ráfordított idő csökkentése,
 - költség csökkentése.

Az alábbi sablon a fent bemutatott módszertan támogatására, az eljárásokhoz kapcsolódó adatok rögzítésére, így a lakossági adminisztratív terhek számszerűsítésére szolgálhat:

Terület	
Jogszabály	
Felelős	

Csoport	Tárgy		Adminisztratív teher				Teljes adminisztratív teher		
			T	C	F	N	Q	Idő (óra)	Költség (Ft)
Ssz.	Jogszabály	Adminisztratív tevékenység	Idő (óra)	Költség (Ft)	Gyakoriság	Állampolgárok száma	Gyakoriság	T*Q	C*Q

	Információs kötelezettség								

3. ábra: Példa a lakossági adminisztratív teher felmérésre szolgáló sablonra

1.4.4 A dinamikus (ex ante) lakossági adminisztratív teher mérés módszertanának bemutatása⁷

Jelen fejezetpontban a Németországban használatos módszertan lépéseit mutatjuk be. Míg hazánkban az elmúlt években nem volt kísérlet a lakossági adminisztratív terhek számszerűsített mérésére, így az ex ante mérés alapjainak meghatározására, addig náluk ez a tevékenység már több éves múltra tekint vissza. Cél, hogy hosszú távon az itt bemutatott modell alapján történjen a dinamikus adminisztratív teher mérés.

A jogszabály változtatásokból fakadó dinamikus vagy ex ante lakossági adminisztratív teher felmérés az előző pontban bemutatott rendszerre épül, azonban célja, és így a módszertan lépései attól különbözik. A modell a következő lépéseken alapul.

1. lépés: Az információs kötelezettségek azonosítása

Legelőször annak megállapítása szükséges, hogy a javasolt jogszabály-változtatás okoz-e új információs kötelezettséget, és amennyiben igen, melyek ezek. Az ex ante értékelés során három fajta információs kötelezettséget különböztetünk meg, melyek a következők:

▪ Új információs kötelezettség

Amennyiben új információs kötelezettség merül fel a jogszabályban, az minden esetben növeli az adminisztratív terheket.

▪ Már meglévő információs kötelezettség változása

Ebben az esetben az adminisztratív terhek nőnek, vagy csökkennek. Amennyiben a kapcsolódó adminisztratív terhek mérése korábban megtörtént, azt figyelembe véve a változás nagyságát kell megállapítani. (A jelenlegi adminisztratív terhek mérését az Egyszerűsítési Program során végezzük el.)

▪ Már meglévő információs kötelezettség hatályon kívül helyezése

Főszabályként az információs kötelezettség visszavonása csökkenti a terheket. Ebben az esetben csak a korábbi terheket kell figyelembe venni.

2. lépés: Alternatívák bemutatása az információs kötelezettségek egyszerűsítésére

A hatásvizsgálat ex ante értékelésének célja, hogy az új, vagy megváltoztatott információs kötelezettség a lehető legkevesebb költséget terhelje az állampolgárokra. Ennek érdekében valamennyi, az első lépés során azonosított információs kötelezettséget felül kell vizsgálni oly módon, hogy a jelenlegi terhek más alternatív megoldással csökkenthetők-e.

A következő kérdések ennek eldöntésében segíthetnek:

- Fenntartható-e, hogy bizonyos célcsoportok – például idősek vagy gyermekek – mentességben részesüljenek?
- Lehet-e csökkenteni a gyakoriságot? (lásd 4. lépés)
- Lehet-e csökkenteni az egyéni adatszolgáltatást? (lásd 3.1. lépés)
- Az igényelt adat rendelkezésre áll-e, illetve elérhető-e más közigazgatási szervnél?
- IT megoldások bevezetésével csökkenthetők-e a terhek?

Az alternatívák értékelése során az információs kötelezettség állampolgárok számára legegyszerűbb módját szükséges előnyben részesíteni.

⁷ Guide to the ex ante assessment of administrative costs in accordance with the standard cost model (Berlin, November 2008) alapján

Itt kell megjegyezni, hogy a hazai hatásvizsgálati lap kitöltése a modell 2. lépéséig terjed, a továbbiakban bemutatott fázisok az Egyszerűsítési Program keretében végzett statikus (ex post) adminisztratív teher felmérés alapján, annak végrehajtása után végezhető el. Cél, hogy a későbbiek során, a jelenlegi adminisztratív terhek ismeretében a magyar modell is továbbfejlesztésre kerüljön.

3. lépés: Az időkomponens és a közvetlen költségek értékelése

A jelenleg meglévő és az új szabályozás által generált terhek felmérése közötti legfontosabb különbség, hogy az új információs kötelezettségből fakadó adminisztratív teher felmérés csak a változást méri, a kiinduló állapotot nem.

A harmadik lépés ennek megfelelően az új információs kötelezettség teljesítéséhez szükséges munkabefektetést határozza meg. Ebben a fázisban a bekért adatok és az információs kötelezettség teljesítéséhez szükséges tevékenységek azonosítása történik. A számítás során az adminisztratív tevékenységekre fordított időt és egyéb költségeket vesszük alapul.

Teher = idő (órában kifejezve) + egyéb költségek (Ft-ban kifejezve)

3.1. lépés: Bekért adatok azonosítása

Adatnak tekintjük mindazokat az információkat, melyeket jogszabály előír. Szigorúan véve adatnak kell tekinteni minden, az eljáráshoz kapcsolódó formanyomtatványon bekért információt. Ugyanakkor a gyakorlatban az adatok csoportjainak felmérése költségtakarékosabb megoldást jelent, melynek alkalmazása javasolt.

Például: Az útlevel igénylés eljárásához az alábbi adatcsoportokat képezhetjük: formanyomtatvány, fénykép, aláírás.

Amennyiben különböző célcsoportokat különböző információs kötelezettség terheli, szegmentálni szükséges, a különböző célcsoportokra különböző adminisztratív terhet számolva.

3.2. lépés: Folyamat standard tevékenységekre bontása

Ahhoz, hogy egy információs kötelezettség nagyságát egyszerűen megbecsüljük, az eljárás standard tevékenységekre bontása javasolt. A német példa alapján a következő általános adminisztratív tevékenységekre bonthatjuk a folyamatokat:

1. A jogszabály megismerése
2. Adatok és információk összegyűjtése
3. Szakértőkkel (jogászokkal, önkormányzati munkatársakkal) való konzultáció
4. Információk és adatok előállítása
5. Formanyomtatvány kitöltése
6. Válaszadás (levél, fax, email útján)
7. Fizetés
8. Másolás, dokumentum előállítása
9. További információk bekérése az azonosítási folyamat részeként
10. Előírt tanfolyamokon részvétel (elsősegély tanfolyam)

A standard tevékenységekre bontás során a következő szempontokat kell figyelembe venni:

- A gyakorlatban ritkán merül fel minden fent felsorolt tevékenység egy folyamatban.
- Néhány tevékenység automatizálható, így az nem igényel többletmunkát.
- Az értékelés alapja az átlagos időráfordítás.

Amennyiben a standard tevékenységek feltérképezésre kerültek, a következő lépés ezek teljesítéséhez szükséges időigény meghatározása. Ha rendelkezésre áll korábbi mérés eredménye, akkor annak felhasználásával, egyéb esetekben szakértői becsléssel történik az időigény meghatározása.

3.3. lépés: A közvetlen költségek figyelembe vétele

A tevékenységre fordított idő mellett más költségek is felmerülhetnek az információs kötelezettség teljesítése érdekében. Ilyenek lehetnek például: postaköltség, fénymásolás költsége, fényképezés költsége.

Fontos megjegyezni, hogy csak azok a költségek számolhatók el, amelyek közvetlenül a tevékenység elvégzése érdekében merülnek fel, anélkül nem léteznének. Például egy word szoftver beszerzési költsége egy levél írásához nem vehető figyelembe.

3.4. lépés: Utazási és várakozási idő meghatározása

Az utazási és várakozási idő a lakossági adminisztratív terhek mérésének fontos paramétere, mely azoknál az eljárásoknál releváns, ahol az ügyfél személyes megjelenése szükséges.

Ez a változó jellemzően nem a magas szintű jogszabályok, hanem a helyi adottságok, és szervezeti működés függvénye, emiatt különösen fontos a végrehajtás módjának ismerete az adminisztratív terhek meghatározásánál.

Az utazási és várakozási idők meghatározása standard értékek alapján történik, melynek meghatározása a jövőben elvégzendő feladat.

4. lépés: A számítás elvégzése

A számszerűsítés elvégzéséhez az információs kötelezettség felmerülésének éves számát kell meghatározni.

A számítás kétféle módon végezhető el:

1. Mennyiség = információs kötelezettség felmerülésének éves gyakorisága * ügyek száma, vagy érintett állampolgárok száma, vagy

2. Mennyiség = ügyek éves száma

A második számítási módot abban az esetben használhatjuk, ha ismert az éves szinten felmerülő ügyek száma.

Amennyiben nincs elérhető statisztika az ügyek éves számáról, annak becslése szükséges.

5. lépés: Eredmények bemutatása

Az előző lépések megtételével valamennyi információ rendelkezésre áll ahhoz, hogy a lakosságra háruló adminisztratív teher nagyságát számszerűsítsük.

Az adminisztratív teher nagysága az előzőekben meghatározott adatok összegzéséből adódik az alábbi képlet alapján:

Adminisztratív teher = Ráfordított idő (óra) + utazási és várakozási idő (óra) + további költségek (Ft)

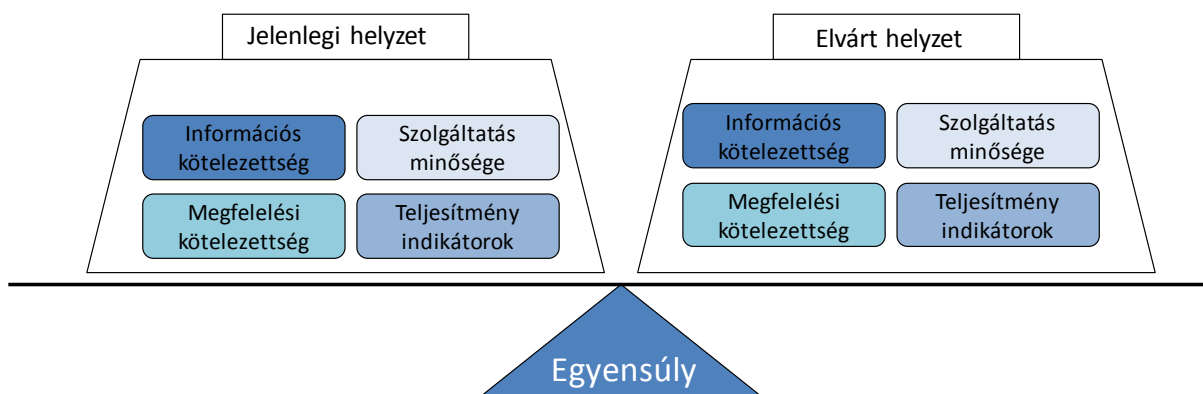
1.5 A Standard Cost Model továbbfejlesztése

1.5.1 Egyensúly modell (Balance Model)

Az egyensúly modell lényege, hogy kimutassa az ügyfelek (lakosság vagy vállalkozások) elvárása és ténylegesen megvalósuló állapot közötti egyensúlyt vagy egyensúlytalanságot. A jelenlegi és az elvart szituáció mérése egyaránt 4 elemből áll:

- Információs kötelezettségek,
- Megfelelési kötelezettségek,
- Szolgáltatási színvonal,
- Teljesítmény.

A következő ábra a modell alapstruktúráját mutatja be:



4. ábra: A balance model alapstruktúrája

A jelenlegi és az elvart szituáció közötti különbséget és az annak kezelésére javasolt megoldásokat a célcsoport maga priorizálja. A projektfókusz két területe között tehetünk különbséget: egyrészt cél lehet a közigazgatás teljesítményének növelése, másrészt az elvárások kezelésének fejlesztése.

Az egyensúly modellt a holland közigazgatásban fejlesztették ki, a célból, hogy csökkentse a lakosságra háruló szabályozási nyomást. Ez a módszertan a korábban alkalmazott adminisztratív terhelés mérésénél mélyebb és szélesebb elemzést tesz lehetővé: míg a korábbi módszer csak az adminisztratív terhek csökkentésére fókuszált, addig az egyensúly modell emellett más aspektusokat is vizsgál. A modell súlypontja az, hogy hogyan érzékelik az állampolgárok a lakosság és más szereplők az adminisztratív terhek különböző formáit.

Az egyensúly modell az SCM módszertanra épül, de azt kiterjesztve bepillantást nyújt az adminisztratív terhek részleteibe és az ügyfelek elvárásaiba. A modellt elsősorban a lakossági felméréssel kapcsolatban fejlesztették ki, de sikeresen alkalmazható a vállalkozókra és a közigazgatáson belüli „ügyfelekre” is. A modell segíti a döntéshozókat abban, hogy közvetlen és gyors információkat kapjanak a célcsoport elvárásairól, a legnagyobb problémákról és a lehetséges megoldásokról. Segít abban, hogy növelje a politikai válaszadási képességet a kormányzat és az ügyfelek közötti kapcsolattartásban, és fejlessze a közigazgatás minőségét és demokratikus értékeit.

Az egyensúly modell alkalmazása több szempontból is előnyös:

- Egyesíti a különböző megközelítéseket. A problémás területek feltérképezését nem csak egy nézőpontból közelíti meg, hanem különböző elemekre épül. Ezzel lehetővé válik a legsúlyosabb problémák megtalálása, és a problémák közötti prioritizálás.

- Nem csak mennyiségi, hanem minőségi eredményeket is felhasznál, és már létező adatokra építkezik. A kvalitatív mérés mellett az elvárt szintre is fókuszál.
- A modell a jelenlegi folyamatokból indul ki, melynek során a célcsoport számára nyilvánvalóvá válik, hogy hol merülnek fel kötelezettségek.
- A modell a célcsoportra fókuszál. Ahelyett, hogy kutatók határoznák meg a célcsoport elvárását, azt a csoport közvetlenül maga teszi meg. Ez biztosítja azt, hogy a születendő eredmény azokra az aspektusokra fókuszál, amelyek ténylegesen relevánsak a célcsoport számára. Emellett az is feltérképezhető, hogy melyek azok a fejlesztések, amelyeket a célcsoport valóban fontosnak tart.
- A modellben ún. lakossági egyensúly paneleket használnak, amelynek keretében az eredményeket rögtön meg lehet beszélni, és prioritizálásra is mód nyílik.

1.5.2 *Ügyfél utazás feltérképezése (CJM, Customer journey mapping)*

A fogyasztói társadalom, és ebből következően az ügyfelek szolgáltatások irányába történő elvárásának növekedése megköveteli, hogy a közigazgatási szolgáltatások gyorsabbak, testreszabottabbak legyenek. Az ügyfelek elvárják, hogy a közigazgatási szolgáltatások színvonala legyen versenyképes a piaci szolgáltatásokkal. Ugyanakkor az elvárások és a realitás közötti különbségek folyamatosan nőni fognak, és a közigazgatás egyre kevésbé tud majd megfelelni a növekvő elvárásoknak, ha ugyanazokat a módszereket alkalmazza, mint amiket évtizedek óta.

A kormányközi szolgáltatási megállapodás⁸ tartalmazza azt, hogy annak feltérképezése szükséges, hogy a lakosság és a vállalkozások mit tapasztalnak a közigazgatási szolgáltatásokról, és azok elérhetőségéről.

Az ügyfél utazás feltérképezése módszertan erre nyújt jó megoldást. A modell a piaci szférában már elterjedt, de a közszolgáltatások terén még kevesen alkalmazzák. Ezzel a módszertannal a szolgáltatást nyújtó lépésenként, az ügyfél nézőpontjából vizsgálja a feladatok teljesítését. Az ügyfél utazás feltérképezése kvalitatív módszertan. Gyakran bonyolult, hosszú időszakot felölelő, rendszertelen utazások megismerésén alapul, de ez az egyik legjobb módszer a fejlesztendő területek megismerésére.

A CJM-mel nyomon követhetők és leírhatók mindazon tapasztalatok, amelyeket az ügyfél a szolgáltatások igénybevétele során érzékel. Stratégiai eszközként használható arra, hogy az ügyfelekkel való kapcsolatokban rejlő fejlesztési lehetőségeket feltárjuk.

1.6 **A hatásvizsgálati lap lakossági adminisztratív terhekkel kapcsolatos részének kitöltése**

Hatásvizsgálati lap részeként megjelenik az előkészítendő jogszabály által okozott adminisztratív terhek mértékének becslése. Az adminisztratív terhek három területen jelentkezhetnek:

1. piaci szereplők vonatkozásában,

⁸ A szolgáltatási megállapodás legfőbb célja, hogy csökkentse az ügyfelek és a közigazgatás között történő felesleges érintkezések számát. Ahhoz, hogy ezt elérjük, a teljes közigazgatás alapjainak kritikus áttekintése szükséges a kapcsolattartási területeken. Ezzel a közigazgatás minőségi fejlesztésére nyílik lehetőség, amely költségcsökkentéshez és az ügyfél-elégedettség növekedéséhez vezet.

(<http://www.northeastconnects.gov.uk/news.htm?mode=10&pk=31>)

2. közigazgatási szereplők vonatkozásában,
3. lakossági és egyéb nem piaci szereplők vonatkozásában.

A **piaci szereplők**, vagyis a vállalkozások esetében az EU-ban általánosan alkalmazott módszertan, a Standard Cost Model (SCM) áll rendelkezésre, melyet magyarországi viszonylatban is alkalmaztak.

A **közigazgatási szereplők** esetében általánosan alkalmazott modell ezidáig nem került kidolgozásra.

A **lakossági szereplők** adminisztratív terheinek mérésére több módszertan került kidolgozásra az EU-ban, valamennyi az SCM módszertan alapján. Ahogy az az előző fejezetekben is olvasható, a lakossági szereplők esetében az SCM módszertan bizonyos korrekcióra szorul, tekintettel a vállalkozások és a lakossági szereplők jellemzői közötti eltérésekre.

Lakossági és egyéb nem piaci szereplők esetén	
<input type="checkbox"/>	Növekednek
	Érintett lakossági és egyéb nem piaci szereplők szereplők megnevezése
	Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek növekedését? (max. 8 mondat)
	Az adminisztratív terhek növekedését elkerülhetővé tevő szempontok felsorolása. (max. 8 mondat)
<input type="checkbox"/>	Csökkennek
	Érintett lakossági és egyéb nem piaci szereplők szereplők megnevezése
	Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek csökkenését? (max. 8 mondat)
<input type="checkbox"/>	Nem változnak

5. ábra: A lakossági és nem piaci szereplők adminisztratív teher felmérésének sablonja

A korábbi fejezetekben láthattuk, hogy a lakossági ügyfelekre továbbfejlesztett SCM módszertan segítségével hogyan lehet pontosan kiszámolni egy-egy intézkedés adminisztratív terheit. Adódik a kérdés, hogy mi szükség van a számítási módszer ismeretére, ha a hatásvizsgálati lapon csak a „növekednek”, „csökkennek”, „nem változik” hármasból kell kiválasztani, hogy az előterjesztésben foglalt intézkedés milyen hatással jár a lakossági ügyfelekre nehezedő adminisztratív terhek tekintetében.

A válasz egyszerű: a módszertan kapcsán láttuk azokat a változókat (pl.: utazási költség, postaköltség), amelyek befolyással vannak arra, hogy egy-egy intézkedés végül mekkora terhet jelent a lakosság számára. A változók szem előtt tartása a hatásvizsgálati lap kitöltésekor segít a „növekednek”, „csökkennek”, „nem változik” hármasból kiválasztani a helyes megoldást. Például ha tudjuk, hogy a postaköltség egy változó a teher kiszámításakor alkalmazott képletben, akkor nyilvánvaló, hogy növekednek az adminisztratív terhek, ha olyan intézkedést szorgalmaz ez előterjesztés, amely eddig nem létező postai úton történő adatszolgáltatás ír elő, vagy a korábbihoz képest gyakoribb adatszolgáltatási kötelezettséget eredményez.

Másrésről azért fontos a számítási módszer ismerete, mert hosszú távon cél, hogy ne csak a változás iránya legyen megjelölhető a hatásvizsgálati lapon („növekednek”, „csökkennek”,

„nem változnak”), hanem a változás konkrét mértéke is. Ennek bevezetésére a jelen tananyaggal „előre” készülünk.

Harmadrészt a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról szóló 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat végrehajtása során sor kerül a lakossági ügyfelekre nehezedő adminisztratív terhek számszerűsített felmérésére a Korm. határozat szerint egyszerűsítendő eljárások esetében. Az adminisztratív terhek felmérésénél pedig a fentebb bemutatott lakossági ügyfelekre továbbfejlesztett SCM módszertant kell alkalmazni.

1.7 A közigazgatási adminisztratív terhek

A vállalkozásokat és a lakosságot érintő adminisztratív teher méréssel ellentétben a közigazgatáson belül jelentkező adminisztratív terhek mérésére kidolgozott módszertan nem áll rendelkezésre. Ugyan az európai országok közül néhányan már elindítottak kísérleti jelleggel olyan programokat, amelyek a közigazgatáson belül jelentkező adminisztratív terhek csökkentésére irányul, az objektív mérőszám kialakítása még nem történt meg.

Az adminisztratív teher mérés szülőhazájában, Hollandiában a közigazgatásra háruló terheket a köztisztviselőkre és közalkalmazottakra háruló teherként értelmezik.

A közigazgatási adminisztratív terhek definíciója:

Közigazgatásra háruló adminisztratív terheknek nevezzük mindazon költségeket, amelyek a közigazgatásban dolgozó kormánytisztviselők, köztisztviselők, közalkalmazottak jogszabályokból eredő információs kötelezettségeiből fakadnak.

A közigazgatásban dolgozó szakemberek a munkaidejük nagy részét töltik információszolgáltatási és adminisztratív kötelezettséggel. Ebből következően kevesebb idejük jut a tényleges értékteremtő munkavégzésre.

A közigazgatásra háruló adminisztratív teher csökkentési programok nem csupán a közigazgatásban dolgozók munkakörülményeit javítják, hanem kihatással vannak az ügyfelekre is, vagyis a közszolgáltatásokat is fejleszti.

A közigazgatásban dolgozóakra háruló adminisztratív terhek az alábbi területeken merülhetnek fel:

- nem felhasználóbarát formanyomtatványok,
- különböző nyomtatványokon található duplikált információkérés,
- belső és külső kommunikáció,
- nem felhasználóbarát informatikai rendszerek,
- tudásmenedzsment rendszerek hiánya,
- útmutatók, sablonok hiánya,
- adatbázisok összekapcsolásának hiányából fakadó adatszolgáltatási kötelezettség,
- ellenőrző listák hiánya,
- papír alapú dokumentumok szükségessége,
- stb.

1.8 Példák a hatásvizsgálati lap kitöltésére



Lakossági és egyéb nem piaci szereplő adminisztratív terhei

Az első B kategóriás vezetői engedély megszerzésére vonatkozó eljárást többek között a közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek képzésének és vizsgáztatásának részletes szabályairól szóló 24/2005. (IV. 21.) GKM rendelet (továbbiakban: Rendelet) szabályozza.

A Rendelet szerint:

5. § (1) A képzést e rendelet 3. számú melléklete, valamint az NKH Központi Hivatala által kiadott tanterv szerint kell megtartani.

(2) A képzés keretében tartott elméleti oktatást tanteremben kell végezni.

(3) A tanulók számára a képző szerv által - a 2. számú melléklet alapján kialakított - vállalászási feltételekben meghatározott óraszámok szerinti tanórákon való részvétel és az előírt feladatok képző szerv által igazolt teljesítése **kötelező**.

A folyamat teljes feltérképezésével megállapítható, hogy a vezetői engedély megszerzése, mint **információs kötelezettség** teljesítése az elméleti képzésen való részvétellel kezdődik, melynek eredményes elvégzése után nyílik lehetőség arra, hogy a tanuló gyakorlati oktatásban részesüljön:

6. § (1) A vezetési gyakorlat tantárgy alapoktatási része valamennyi elméleti tárgyból tett sikeres vizsga után, főoktatási része a sikeres járműkezelési, illetőleg rutinvizsga után kezdhető meg.

A korábbiakban leírtak szerint megállapítható, hogy a képzésen való részvétel **adminisztratív tevékenységet** jelent, mely adminisztratív terhet generál az állampolgárok irányába. Amennyiben lehetőség nyílik arra, hogy az elméleti oktatást e-learning formájában is teljesítheti a tanuló, vagyis az 5. § (2) változtatása megtörténik, a hatásvizsgálati lap vonatkozó részét a következő módon szükséges kitölteni:

Lakossági és egyéb nem piaci szereplők esetén	
<input type="checkbox"/>	<p>Növekednek</p> <p>Érintett lakossági és egyéb nem piaci szereplők szereplők megnevezése</p> <p>Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek növekedését? (max. 8 mondat)</p> <p>Az adminisztratív terhek növekedését elkerülhetővé tevő szempontok felsorolása. (max. 8 mondat)</p>
<input checked="" type="checkbox"/>	<p>Csökkennek</p> <p>Érintett lakossági és egyéb nem piaci szereplők szereplők megnevezése</p> <p>Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek csökkenését (max. 8 mondat) A képzésen való részvétel a korábbiakban csak személyes jelenléttel teljesíthette a tanuló. Jelen jogszabály-módosítással lehetőség nyílik arra, hogy ez interneten keresztül, e-learning formában is teljesíthető legyen. Az utazási, valamint a képzési idő, mint a kapcsolódó adminisztratív tevékenységek idő tényezője csökken, mely az adminisztratív terhek csökkenéséhez vezet.</p> <p>A járművezetői tanfolyamon részt vevő tanulók.</p>
<input type="checkbox"/>	<p>Nem változnak</p>

6. ábra: A lakossági és nem piaci szereplők adminisztratív terhek felmérésének sablonja – példa

Ha a teljes elméleti képzés eltörlésére nyílik mód, szintén a csökkenést szükséges megjeleníteni, a nagyságrendi különbség feltüntetése nélkül.



Közigazgatási szereplők adminisztratív terhei

Sok minisztériumban bevett gyakorlatnak számít (noha ezt szabályzat nem írja elő), hogy a minisztériumok közötti, vagy akár az egy minisztériumon belüli, főosztályok közötti, aláírással ellátott dokumentumokat (például előterjesztések véleményezése) az elektronikus verzió mellett papír alapon is eljuttatják a címzetthez.

Amennyiben ez a gyakorlat megváltozik, vagyis olyan intézkedést hozunk, amely a duplikált adatátadást nem teszi lehetővé, a közigazgatáson belüli adminisztratív terhek csökkenése valósítható meg. A hatásvizsgálati lap ennek megfelelően az alábbiak szerint kitöltendő:

Közigazgatási szereplők esetén	
<input type="checkbox"/>	Növekednek
	Érintett közigazgatási szereplők megnevezése
	Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek növekedését? (max. 8 mondat)
	Az adminisztratív terhek növekedését elkerülhetővé tevő szempontok felsorolása. (max. 8 mondat)
<input checked="" type="checkbox"/>	Csökkennek
	Érintett közigazgatási szereplők megnevezése
	minisztériumok kormányzati képviselői
	Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek csökkenését (max. 8 mondat) A duplikált adatbekerítés megszüntetése az adminisztratív tevékenységre fordított idő csökkenéséhez vezet, emellett a papírfogyasztás csökkenésével is együtt jár, ami költségcsökkentő tényező is.
<input type="checkbox"/>	Nem változnak

7. ábra: A közigazgatási szereplők adminisztratív terhek felmérésének sablonja – példa

1.9 Az Egyszerűsítési Program

Ahogy arra az előző fejezetekben utaltunk, hazánkban a lakossági adminisztratív terhek mérésére és az ügyfélterhek csökkentésére az 1304/2011. (IX. 2.) számú a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról szóló Korm. határozat ad keretet. A program alapjait és céljait jelen fejezetpontban mutatjuk be.

A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program intézkedési tervének 15. pontja értelmében egyszerűsítési programot kell indítani a lakosságra nehezedő adminisztratív terhek csökkentése érdekében.

A vállalkozásokat érintő adminisztratív terhek csökkentését célzó kormányzati program elindítása mellett szükség van olyan program elfogadására is, mely célközönsége a vállalkozásokon kívüli szereplők, kitüntetetten a természetes személyek és a közigazgatási szervek. Az ezt a kört érintő Egyszerűsítési Program megvalósításával **három fő célt kívánunk elérni:**

- az állampolgárok számára érzékelhető módon váljon egyszerűbbé az ügyintézés az előterjesztésben felsorolt ügyek vonatkozásában,
- mindez úgy, hogy közben a közigazgatáson belüli leterheltség lehetőség szerint ne növekedjen, valamint
- kísérleti jelleggel egyes jogszabályok nyelvezete közérthetőbbé váljon.

Az **Egyszerűsítési Program végrehajtásával elérhető az ügyfeleket érintő adminisztratív terhek 25 százalékos csökkentése**, s ezáltal az ügyfelek elégedettségének növelése. A megfogalmazott cél eszközeként az egyes jogszabályok és folyamatok egyszerűsítése, a hozzá tartozó intézményi rendszer racionalizálása, valamint a felülvizsgált folyamatok és jogszabályok nyelvi egyszerűsítése szolgál.

Az elmúlt 25 év alatt nem fordult elő, hogy átfogó, egységes és rendszerezett formában áttekintésre került volna a közigazgatási eljárások nagy része. E hiány pótlásával a Program járulékos haszna, hogy egységes formában, könnyen kezelhetően elkészülnek az eljárások folyamatábrái, s így könnyebb lesz mind azok kezelése, mind pedig a jövőbeni átalakításaik megtervezése és hatásaik megítélése.

Az egyszerűsítés a következő élethelyzetekre terjed ki:

- 1) **család**: gyermekek, házassági ügyek, továbbá halálozás és öröklés;
- 2) **megélhetés**: munkavállalás, munkanélküli ellátás, adózás, mezőgazdasági ügyek, nyugdíj ügyek, okmányokkal, hatósági igazolásokkal kapcsolatos ügyek;
- 3) **jólét**: szociális ellátások, közoktatás, felsőoktatás, egészségbiztosítási ellátások, ingatlanokkal kapcsolatos ügyek, gépjárművel kapcsolatos ügyek; valamint
- 4) **közösség**: állampolgárság, bevándorlás;
- 5) **horizontális téma**: aláírási címpéldány benyújtása.

Az **eljárások egyszerűsítését úgy kell megvalósítani**, hogy az alább felsorolt kimenetek közül

- ✓ az a)-tól a c) pontokban szereplők közül egyet, vagy
- ✓ a d)-tól a h) pontokban szereplők közül legalább kettőt kell teljesítenie, továbbá
- ✓ az a) pont kivételével minden más eljárásnál a j) pontban foglaltat végre kell hajtania és az i) pontban foglaltat a logikailag összetartozó ügyek esetében kell végrehajtania:
 - a) az ügy megszüntetése;
 - b) az ügy összevonása más üggyel;
 - c) ügyintézési idő csökkentése;
 - d) ügyfél-hivatal közötti kommunikáció fejlesztése, ügyfélbarát tájékoztatás kiterjesztése;
 - e) az ügy folyamatának átszervezése;
 - f) az ügy elintézésében részt vevő szereplők számának csökkentése;
 - g) az ügy elektronizáltságának növelése;
 - h) az ügy dokumentációs és információs igényének csökkentése;
 - i) kézikönyv készítése a folyamatban részt vevő ügyintézőknek;
 - j) az ügyfelek számára rövid és közérthető ügyleírás készítése és nyilvánossá tétele.

Egyes eljárások a jelenlegi rendben intézhetőek el a leghatékonyabban. Ennek megfelelően az Program nem terjed ki ezen eljárásokra.

Az eljárások egyszerűsítésénél tekintettel kell lenni a Kormány azon döntésére, miszerint a jelenleg a jegyző által ellátott **államigazgatási hatósági eljárásokat a jövőben főszabály szerint a kormányhivatalok fogják ellátni**, azaz az érintett eljárásokat ennek megfelelően kell egyszerűsíteni. E tekintetben értelemszerűen az egyszerűsített eljárásokat az érintett hatósági jogkörök kormányhivatalokhoz történő átkerülésétől kell majd alkalmazni.

A Programba bevont eljárások körét és a felelősöket a Magyar Program Egyszerűsítési programjáról szóló 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat rögzíti.

Cél, hogy olyan javaslatok szülessenek az Egyszerűsítési Program során, amelyhez **többlet humán erőforrás igény nem társul**, vagyis a 2011. május 1-jei kiinduló állapothoz képest a javaslatok megvalósítására létszámbővítés nem igényelhető.

Az Egyszerűsítési Program **beavatkozási logikája** szerint a Kormány jóváhagyja az egyszerűsítésbe vonandó eljárásokat (összesen 228 db), azok főfelelőseit, a végrehajtás ütemezését, továbbá az egyszerűsítés alapkövetelményeit. Magukat az egyszerűsítési lépéseket a főfelelős tárcák hajtják végre az eljárások gyakorlati végrehajtásában érintett szervek munkatársainak az érdemi bevonásával, így a megteendő lépésekről az alapkövetelmények betartásával a tárcák döntenek. Az **egyszerűsítéshez szükséges finanszírozás** az Államreform Operatív Program Kormány által már jóváhagyott 2011-2013. évi akciótervében szerepel **kiemelt projekt könnyített elbírálású támogatási kerettel**. A pályázati kiírásra a tárcák nyújthatnak be pályázatot, míg a kiemelt projekt a központi támogató szolgáltatások ellátását segíti elő a KIM számára.

Az egyes eljárások egyszerűsítésének ütemezésénél tekintettel voltunk az adott szakterületet érintő átfogó jogszabályok módosítását célzó tevékenységek határidejére.

1. A Program végrehajtása

1.1. Intézményi keretek, felelősök, feladatok

A projektben **négy intézményi szintet azonosítottunk**. Az egyes szintek szereplőit és elvégzendő feladataikat az alábbiakban röviden vázoljuk.

1.1.1. Projekt Irányító Bizottság (PIB)

A PIB a projekt legfelsőbb döntéshozó szervezete. Feladata az egyszerűsítési munka nyomon követése, a projekt során felmerülő felsővezetői döntést igénylő kérdések megfelelő időben történő megvitatása, az elkészült dokumentumok véleményezése, valamint a meghozott döntések egyértelmű és összehangolt kommunikálása a szervezeten belül.

A PIB tagjai között valamennyi érintett minisztérium képviselteti magát, az egyszerűsítésért kijelölt helyettes államtitkár vagy főosztályvezető személyében. A projekt indítása előtt valamennyi érintett minisztériumból meg kell jelölni a kapcsolattartó, felelős személyt. A PIB-et a KIM közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkára vezeti, állandó tagja továbbá a KIM területi közigazgatásért felelős helyettes államtitkára és a KIM és az NFM e-közigazgatásért felelős helyettes államtitkára.

A PIB jellemzően az egyes egyszerűsítési hullámok elején és végén, illetve szükség szerint gyakrabban ülésezik.

1.1.2. KIM – Közigazgatási-fejlesztési és Stratégiai Tervezési Főosztály

A Közigazgatási-fejlesztési és Stratégiai Tervezési Főosztály feladata a projekt összehangolása, a minisztériumok támogatása szakmai, módszertani kérdésekben és a módszertan kommunikálása a projekt résztvevői felé. Itt történik a projektek folyamatos nyomon követése és beszámolók készítése az PIB számára. A főosztály ellenőrzi a minisztériumoktól érkező dokumentumok egymással való tartalmi összefüggését, továbbá a program alapelveinek való megfelelését. A főosztály feladata, hogy a felmerülő vitás kérdésekben támogassa azok mihamarabbi, adott esetben politikai vezetők általi rendezését.

A munkatársak a projekt mérföldköveinél jelentést készítenek, figyelemmel kísérik a projekt megvalósulását. Amennyiben eltérést tapasztalnak a terv és a tényleges megvalósulás között, azt jelzik a PIB-nek.

A főosztály kijelölt munkatársa ellátja a PIB titkársági feladatait, illetve végzi a projekt adminisztratív feladatait: megszervezi a megbeszéléseket, szétküldi a meghívókat, a megbeszélésekről emlékeztetőt készít. Vezeti a feladatlistákat, ellenőrzi a határidők teljesülését.

1.1.3. Ügycsoportok munkacsoportja

Az eljárásért főfelelős minisztériumon belül működő szakértői szintű, rendszeresen ülésező fórum, mely megtárgyalja az adott ügycsoport felülvizsgálata és egyszerűsítés során felmerülő kérdéseket. Vezetését és titkársági feladatait az ügycsoportért felelős minisztérium adja. A munkacsoport tagjait az ügyekért felelős minisztériumi szakmai főosztályok, továbbá az ügy lebonyolításában részt vevő háttérintézmények egyes képviselői adják. Meghívottként a munkacsoportok üléseiről tájékoztatni kell a KIM – Közigazgatás-fejlesztési és Stratégiai Tervezési Főosztályát.

Az ügycsoport munkacsoportok a projekt mérföldköveihez kapcsolódóan üléseznek, jellemzően 3 ülést tartanak eljárásonként.

1.1.4. Ügy kijelölt felelős szakmai főosztálya, mint a projekt operatív vezetője

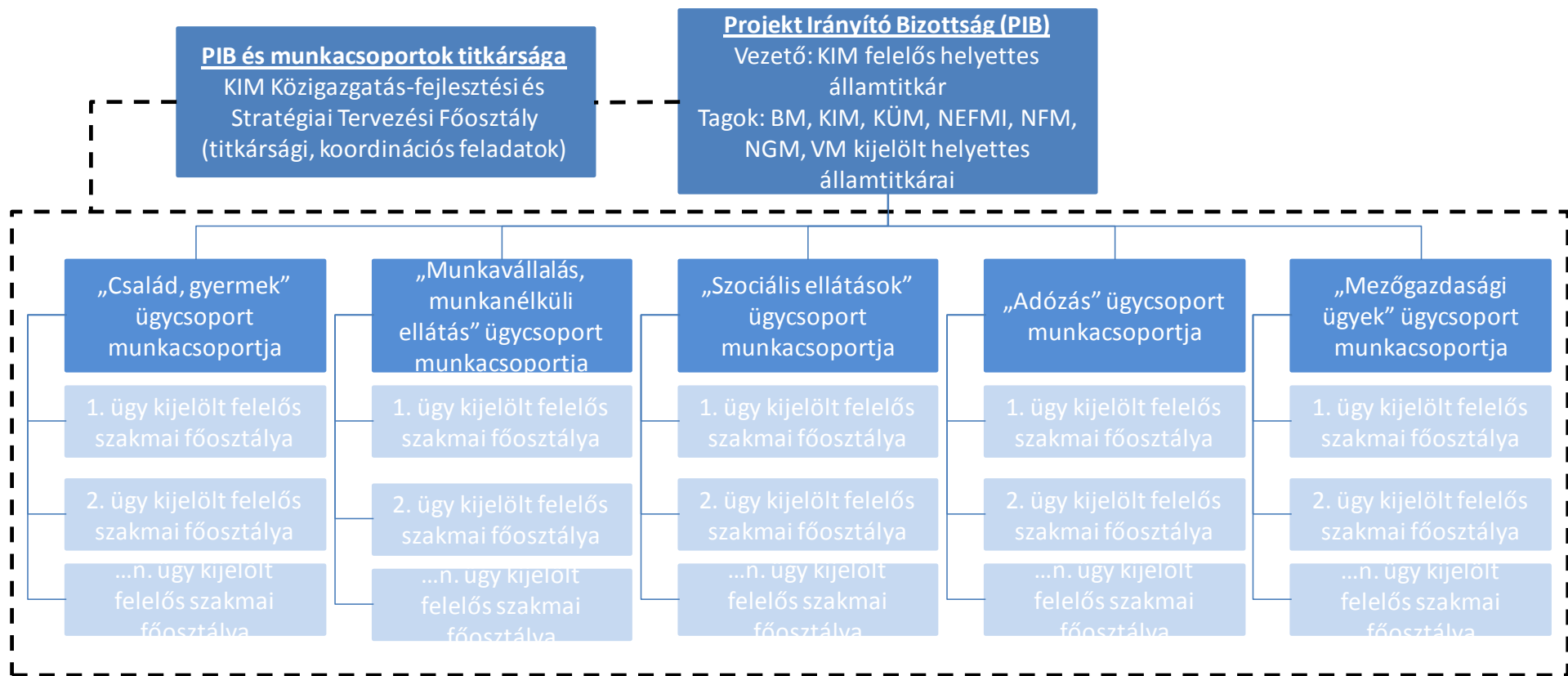
Az ügy jogalkotásáért felelős minisztériumon belül kijelölt főosztály, az egyszerűsítés céljának eléréséért felelős szervezet, illetve azon belül kijelölt személy, akinek felelőssége és hatásköre a projekt operatív irányítására terjed ki. Több projektvezető is lehet: minisztérium, illetve háttérintézmény oldali projektvezető.

A projektvezető feladatai az egységes módszertan végrehajtása és a határidők betartása. A projektvezető szervezi és irányítja a projekttagok operatív munkáját, szükség szerint figyelmezteti őket a vállalt feladatok végrehajtására. Üléseket hív össze a feladatok koordinálására. A projektvezető folyamatosan jelentéseket készít a KIM – Közigazgatás-fejlesztési és Stratégiai Tervezési Főosztálya számára a projekt előrehaladásáról.

Az eljárások felülvizsgálatába és azok egyszerűsítésébe kötelező bevonni az adott ügyben eljáró háttérintézmények 2-3 képviselőjét, továbbá a szakhatóságok 1-1 képviselőjét, amit szakértői munkacsoportok felállításával kell megoldani. A szakmai munka minőségéért felelős szervezet a kijelölt minisztérium felelős szakmai főosztálya. Az eredményeket folyamatosan dokumentálni kell.

A munkacsoport az ügyek egyszerűsítésére vonatkozóan ütemtervet, valamint a racionalizált folyamatról ügyleírást készít, melyet a minisztérium érintett főosztálya a későbbiekben

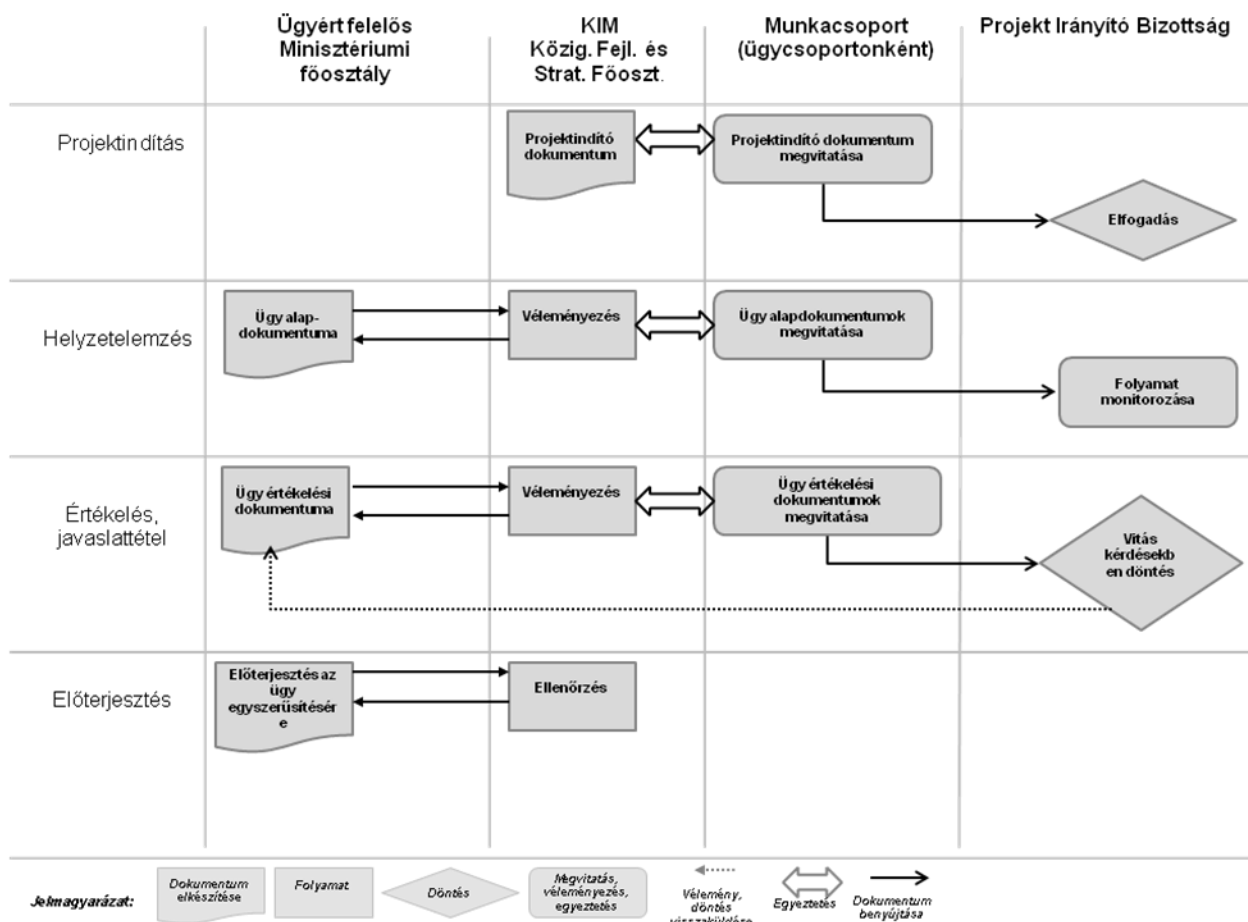
szükség szerint frissít. Az ügyleírásokat valamennyi állampolgár számára elérhetővé kell tenni.



8. ábra: Az Egyszerűsítési Program első üteme résztvevőinek szervezeti ábrája

1.2. A projekt megvalósításának folyamata

A projekt folyamatát az alábbi ábrán szemléltetjük:



9. ábra: Az Egyszerűsítési Program megvalósításának folyamata

1.3. A Folyamategyszerűsítési projekt központilag kialakított módszertanának bemutatása

A korábbi időszakban kialakult adminisztratív terhek leépítése a már meglévő jogszabályok felülvizsgálatát és eljárási, illetve nyelvezeti egyszerűsítését jelenti.

A folyamategyszerűsítési projekt végrehajtását **az alábbiakban röviden összefoglalt módszertan** segíti. A módszertan szerinti elkészített sablonokat a KIM az előterjesztés elfogadását követően megküldi a tárcáknak. A módszertan alkalmazása valamennyi kijelölt felelős számára kötelező érvényű. Ahhoz, hogy a felmérés és az optimalizálás zökkenőmentes lebonyolítása lehetővé váljon, központi támogatás szükséges, az eredmények monitorozása a munka közben folyamatos a KIM részéről.

A cél az, hogy a felülvizsgálat eredményeként a felelős minisztériumok előterjesztéseket fogalmazzanak meg az egyes ügyek lebonyolításának hatékonyabbá tétele érdekében. A kidolgozott módszertant két pilot ügytípuson teszteltük, az ebből fakadó tapasztalatokat felhasználtuk a fejlesztésére.

A módszertan kettő dokumentum köré szerveződik, melyeket – a fent leírtakkal összhangban – az ügy kijelölt felelős főosztályának kell elkészíteni. Ezek az

- ügy alapdokumentuma és

- ügy javaslatvételi dokumentuma.

Az alábbiakban a két dokumentum főbb tartalmi elemeit mutatjuk be:

1. Az ügy alapdokumentuma

Célja: bemutatni az ügy folyamatával és kapcsolódásaival kapcsolatos legfontosabb (friss) információkat annak érdekében, hogy az egyszerűsítési folyamatban részt vevő valamennyi szereplő számára minden, az egyszerűsítés technikájának/technikáinak meghatározásához szükséges információ rendelkezésre álljon.

Tartalmi elemei:

1. Ügyre vonatkozó alapinformációk (*ügy célja, célcsoportja, ügyszámok bemutatása, ügyet érintő joganyag*)
2. Az ügy kapcsolata más hatóságoknál indított ügyekkel (*ügy szükségessége más ügyekhez, dokumentációs feltételek*)
3. Ügyintézés folyamatleírása (*ügyön belüli eljárási lépések, ügy folyamatábrája, hiánypótlások, fellebbezések, határidők, átfutási idők*)
4. Jogosultság, bíráló
5. Kommunikáció az ügyféllel (*előzetes tájékoztatás, időpontfoglalás, ügyindítás módja, aktuális tájékoztatás*)
6. Eljárási költség (*illeték, illetékmentesség, gyorsított eljárás*)
7. Egyéb fontos információk

A célcsoport elemzésénél figyelemmel kell lenni a külföldön élő magyarokra és a Magyarországon élő uniós állampolgárookra és hontalanokra is.

Az indító dokumentumok alapján meg kell vizsgálni, hogy

- a) Megszüntethető-e az ügy?
- b) Összevonható-e az ügy más üggyel/ügyekkel?
- c) Megfelelő szinten történik-e a feladat ellátása? (önkormányzat, központi közigazgatás)
- d) Érintett intézményi szereplők (pl. szakhatóságok) felsorolása, és annak vizsgálata, hogy a szerepük megfelelő-e?
- e) Hogyan növelhető az ügyfél tájékoztatásának mennyisége, minősége? Tájékoztatás az ügyintézésről, kommunikáció az ügyféllel
- f) Feloldható-e, milyen módon a személyes ügyindítás/ügyintézés? Kiterjeszhető-e a meghatalmazotti ügyintézés lehetősége? Ügyféligények érvényesülése figyelembe vehető-e egy adott ügyintézési módnál?
- g) Milyen módon egyszerűsíthető az ügy folyamata?
- h) Ügy célja indokolja-e a meghatározott jogosultsági és bírálati szempontokat? Automatizálható-e a bíráló?
- i) Milyen digitalizálási irányok merülnek fel az üggyel kapcsolatban?
- j) Miként egyszerűsíthető az ügy dokumentációs, információs igénye?
- k) Csökkenthető-e az ügy eljárási költsége?
- l) Mekkoraak jelenleg az ügy lakossági adminisztratív költségei?
- m) Korábbi mérési eredmények alapján mennyire elégedettek a lakosok az ügy intézésével, ill. a felelős szervvel?

2. Javaslatéleli dokumentum

Célja: javaslatot tegyen az ügy egyszerűsítésének módjára, ütemezésére, erőforrásigényére, kapcsolódásaira.

Tartalmi elemei:

- Ügyre vonatkozó alapinformációk (*adminisztratív költsége, lakossági irritációs foka, ügy megszüntethetősége, ügy összevonhatósága, jogszabályi háttér töredezettsége*)
- Érintett intézményi szereplők és feladataik (*intézmények számának csökkentése, intézmények feladatmegosztása, ügyintézés megkezdésének kiterjesztése, intézményrendszer átalakítása*)
- Ügyintézés folyamata (*eljárési lépések száma, átfutási idő, ügyintézési alkalmak száma, ügyintézés hatósági automatizálása*)
- Jogosultsági, bírálati szempontok
- Kommunikáció az ügyféllel (*előzetes tájékoztatás, időpontkérés, ügyindítás, proaktív tájékoztatás*)
- Ügy elektronizáltsága (*elektronizálhatósági irányok*)
- Ügy információs, dokumentációs igénye (*ügyintézéshez szükséges dokumentumok, nyomtatványok információigénye*)
- Ügy egyszerűsítésének javaslatok (*folyamategyszerősítési javaslatok, szakpolitikai javaslatok, költségek – megtakarítások, intézkedési terv, egyszerűsítés hatása a lakossági adminisztratív terhekre, kapcsolódó koncepciók, optimalizált folyamatábra*)

1.4. A lakosságra háruló adminisztratív terhek felmérése

Ahhoz, hogy teljesíteni lehessen az adminisztratív terhek meghatározott arányú csökkentését, szükség van a bázisérték meghatározására, vagyis a vállalkozások adminisztratív terheinek felmérése mellett a jelenlegi, ügyfelekre háruló adminisztratív terhek felmérésére. Ennek érdekében a fenti dokumentumok elkészítése mellett a KIM felméri a lakosságot érintő adminisztratív terhek nagyságát.

Az adminisztratív terhek mérését az NGM által kidolgozott vállalkozói adminisztratív terhek felmérése során alkalmazott módszertan lakossági ügyfelekre adaptált verziója alapján végezzük. Az Európai Unió több tagállama által kidolgozott módszertana szerint az állampolgárok adminisztratív terheit költségben, illetve időráfordítás alapján lehet meghatározni. Ezek alapján meghatározásra kerül a lakosság által ügyintézésre fordított közvetlen és közvetett költségek (illeték, nyomtatási költség, utazási költség, stb.), valamint az ügy elintézéséhez szükséges időelemek (várakozási idő, utazási idő, stb.) nagysága. Az adminisztratív terhek mérésére az egyszerűsítés konkrét végrehajtásának elején és végén kerül sor, ennek alapján lehetővé válik a csökkenés nagyságának kimutatása.

1.5. Jogszabályok közérthető megfogalmazása

A jogszabályokban meghatározott folyamatok egyszerűsítése mellett a jogszabályok nyelvezetének egyszerűsítését is célul tűzzük ki. Ennek érdekében kísérleti jelleggel két jogszabályt tekintünk át, és javaslatokat fogalmazunk meg egyszerűsítésükre. Az egyszerűsítés csak az uniós jog sérelme nélkül valósítható meg. A nyelvi egyszerűsítés eredménye az ebből fakadó tapasztalatokat összefoglaló útmutató, melynek iránymutatásait a projekt során felhasználják a minisztériumok.

1.10 Esettanulmányok az adminisztratív terhek csökkentésére

Noha a lakossági adminisztratív terhek csökkentésének módszertana az SCM modellből indult ki, az európai országok szinte mindegyike más-más nézőpontból közelíti meg a témát, különböző programokat indít.

Az Európai Közigazgatási Hálózat (EUPAN) főigazgatói a 49. ülésükön, Lisszabonban döntöttek arról, hogy a lakossági adminisztratív terhek mérésére horizontális tanulócsoporthoz indítanak, melynek célja, hogy összegyűjtse az országok által alkalmazott módszereket, gyakorlati tapasztalatokkal szolgáljon az egymástól való tanulás elősegítésére, valamint segítse a tapasztalatcserét a tagállamok között.

Az alábbiakban az EUPAN lakossági adminisztratív terheivel foglalkozó tanulócsoporthoz (ABC LT) által összegyűjtött országjelentésekre támaszkodva mutatunk be példákat az európai gyakorlatokból.

1.10.1 Hollandia – lakossági adminisztratív terhek

Háttér:

Ahogy a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentésének ötlete, úgy a lakossági adminisztratív terhek mérése és csökkentése is Hollandiából származik. A lakosságra fókuszáló programot 2003-ban indították el. A program célkitűzése az volt, hogy 2007-re a lakosságra háruló adminisztratív terheket 25%-kal csökkentsék.

2007 márciusában új kormányzat kezdte meg a működését, amely a programot más megközelítéssel folytatta tovább. A fókusz a számszerűsítésről a kvalitatív megközelítés irányába toldott. A program fő célja jelenleg, hogy a 10 leginkább irritáló terhet – pl.: várakozási idő, formanyomtatványok érthető megfogalmazása – csökkentse. A cél a jobb szolgáltatások nyújtása, kevesebb adminisztratív teher mellett. A program megvalósításával 2011-re a lakossági által érzékelhető csökkenést érnék el az adminisztratív terhek vonatkozásában, és a közigazgatási szolgáltatások minőségét fejlesztik.

Szervezet:

A program lebonyolítását a belügyekért és királlyági kapcsolatokért felelős államtitkárság (State Secretary of the Interior and Kingdom Relations) végzi. A szervezeti egység 15 főből áll, akik három projekten dolgoznak: a lakossági, a közigazgatásban dolgozók és kormányközi adminisztratív terhek csökkentésén. Az egységet egy koordinációs bizottság is segíti, valamint minden minisztériumban kijelöltek egy kapcsolattartót, aki a saját szervezetén belüli adminisztratív teher csökkentést koordinálja. A projektcsapat fontos része az ACTAL nevű intézmény, amely az adminisztratív terhekre specializálódott független tanácsadó testület. Valamennyi új kormányjavaslatot, amely hatással lehet a vállalkozók vagy lakosság adminisztratív terheire, az ACTAL-hoz kell megküldeni véleményezésre, mielőtt miniszteri tanács elé kerül.

Mérés:

A program 2003-ban indult, melynek során a vállalkozói adminisztratív terheket mérő SCM modellt fejlesztették tovább. A mérés során világossá vált, hogy néhány lakossági csoport (fogyatékosok, vagy krónikus betegek, idősek, határon túl dolgozó munkások) sokkal nagyobb terhekkel szembesül, mint az átlag. Ahhoz, hogy teljes képet kapjanak a terheikről, egy új modellt alkottak: térképen ábrázolták az útjukat, amelyet az ügyintézés során megtettek. A felmérés során azt találták, hogy a legnagyobb terheket az adózással, az útlevel igényléssel és a közlekedéssel kapcsolatos jogszabályok jelentették.

Az új kabinet programjával összhangban már a kvalitatív megközelítés dominált, és így 10 állampolgárot leginkább irritáló teherre fókuszáltak. Az alábbi 10 területet azonosították:

- Gyors és megbízható: az ügyintézési és a várakozási idő csökkentése interneten keresztül végezhető szolgáltatások bevezetésével;
- Egyszerű pályázat és elbírálás a szociális biztonság területén: a különleges szociális juttatások esetében egyszerű (elektronikus) pályázást tettek lehetővé, az elbírálás gyorsabbá vált;
- Személyes adatok bekérése egyszer: minden bevétellel kapcsolatos szabályozás személyre szabott internetes oldalon történik;
- Utazással kapcsolatos dokumentumok igénylése könnyebben: bármely polgármesteri hivatalban lehetővé tették az útlevel és személyi igazolvány igénylését;
- Kevesebb engedély: az engedélyek általános szabályozásával a késések elkerülése;
- Felhasználóbarát formanyomtatványok: egyszerűsített formanyomtatványok a lakcímváltozás, táppénz igénylés bejelentésére;
- Nagyobb bizalom: a közigazgatás jobban bízik az emberek szabálykövetésében, például olyan támogatásokat vezettek be az egészségügyi és szociális szolgáltatások területén, amelyhez nem kell jogosultságot igazolni;
- Nyitottság: mediációs intézmények igénybevétele a panaszalapú folyamatok helyett;
- Önkénteseknek nagyobb szabadság biztosítása: az önkéntes szervezetek egyének csoportja szerinti kezelése a vállalkozási forma helyett, így az események szervezése sokkal egyszerűbb;
- Minőség mindenek felett: a lakossági értékelés eredményének tízes skálán legalább hét pontot kell elérni.

Teher csökkentési intézkedések:

A lakosság adminisztratív terheinek csökkentésére hozott intézkedések:

- Egyszerűsítésre vagy szabályok és folyamatok megszüntetésére szolgáló javaslatok (pl.: a lakóhelyi illetékesség szerinti szavazás helyett lehetőség van arra, hogy bármely szavazóhelyiségben lehessen szavazni, akár vasútállomáson vagy a munkahely szomszédságában is).
- Az engedélyek helyett általános- vagy keretszabályok alkalmazásával csökkenthetők az adminisztratív terhek (pl.: általános szabályok vonatkoznak arra, hogy mely fákat nem lehet kivágni, a többi engedély kérése nélkül kivágható).
- Informatikai megoldások alkalmazásával az ügyintézési idő csökkenthetővé válik (pl.: digitális formanyomtatványok és elektronikus aláírás lehetőségének kiszélesítése).
- Fontos feltétel a közös informatikai infrastruktúra kifejlesztése a különböző szolgáltatóknak. Ezek a fejlesztések lehetővé teszik, hogy a szervezetek adataikat elektronikusan cseréljék egymás között, és az állampolgárnak csak egyszer kelljen megadnia egy adatot. Az infrastruktúra fejlesztéséről rendszeres jelentés készül a Parlament számára.

Néhány érdekes holland best practice példa a lakossági adminisztratív teher csökkentés vonatkozásában:

- Panasziroda: Az állampolgárok egy honlapon keresztül bejelenthetik az őket sújtó terheket. A honlapon érkező panaszokat egy felelős szervezeti egység kezeli, akik a probléma kezelésében is részt vesznek. Az iroda indulása óta az esetek 60%-át megoldották, ami több, mint 230 ügyet jelent.

- Mediációs technikák alkalmazása: Kutatások kimutatták, hogy a mediációs technikák alkalmazásával a formális panaszok száma csökken, így az ügyfélterhek is.
- Különböző eszközök alkalmazása a helyi önkormányzatok bevonására: A „regionális nagykövet” címet olyan személyek kapják, akik munkatársaikat ösztönözve terjesztik a szolgáltatások minőségét és csökkentik az állampolgári terheket.

A holland jelentés alapján a program célkitűzése teljesült, 2010-re az állampolgári adminisztratív terheket 25,5%-kal csökkentették, 2011 végére pedig további csökkentéseket hajtanak végre, melynek eredményeként az időráfordítás 30,7%-kal, a költségelemek 24,7%-kal csökkennek. Az önkormányzatok szintjén a 2007-es évhez képest 30%-os csökkentést teljesítettek.

1.10.2 Hollandia – közigazgatáson belüli adminisztratív terhek

A köztisztviselőkre és közalkalmazottakra háruló adminisztratív teher csökkentésére irányuló kezdeményezés nagy sikert aratott Hollandiában. A közigazgatási dolgozók bevonásával történik a csökkentés, a legnagyobb hangsúlyt az alábbi területekre fektetve: Érthető formanyomtatványok, szervezetek közötti és szervezeten belüli kommunikáció fejlesztése, a szakma megítélésének fejlesztése, az adminisztratív teher mérés eszköztárának fejlesztése, az ellenőrző szervek mediációs technikáinak fejlesztése.

1.10.3 Lengyelország – lakossági adminisztratív terhek

A lengyel adminisztráció csökkentési programmal a lengyel Gazdasági Minisztérium foglalkozik, amelyen belül van egy elkülönült szervezeti egység, amelynek az az egy feladata van, hogy végrehajtsa a „Szabályozási Reformot” Lengyelországban.

A lengyel „Szabályozási Reformnak” két pillére van: a hatáselemzés és a konzultáció. A lengyel kormány szerint, ha egy megfelelő hatásvizsgálati rendszer működik, amelyet egy hatékony konzultációs eljárás egészít ki, akkor annak eredményeként csökkennek az adminisztratív terhek, valamint egyszerűbbé válik a szabályozás.

Ebből adódóan Lengyelországban egy felmenő rendszer kiépítésén dolgoztak. 2004-ben kezdődött meg a hatásvizsgálati rendszer kidolgozása, amelyet az újonnan alkotott jogszabályok esetében már alkalmazni kellett. Ez azt jelenti, hogy nem alkottak külön programot a hatályos szabályozásból eredő adminisztráció csökkentésére, mint ahogyan azt a magyar Egyszerűsítési Program teszi.

A „Szabályozási Reform” legnagyobb pozitívuma, hogy nagy hangsúlyt fektet a társadalom egyes szereplői véleményének a becsatornázására. A jogalkotási folyamat minden lépésénél lehetővé teszi, hogy a résztvevők véleményt formálhassanak.

1.11 Igazgatási hatások

A hatásvizsgálati lap igazgatási hatások részének kitöltéséhez annak ismerete szükséges, hogy az előterjesztés tartalmaz-e többletfeladatot az állami szervekre vonatkozóan.

Amennyiben igen, az többlet kapacitásigényt generálhat.

A szükséges kapacitásigény nagyságának meghatározása a szervezet költséghatékony működésének függvénye: amennyiben a jelenlegi működés optimális, vagyis valamennyi munkatárs munkaideje hatékonyan kihasználta, a korábban nem végzett feladat(ok) kapacitástöbbletet igényel(nek) az állami szervektől. Ha a szervezet működésében

kapacitásfelesleg található, a többletfeladatok ellátására a hatékonyan működő szervezethez képest arányosan alacsonyabb – szélsőséges esetben akár nulla – többletkapacitás igény merül fel.

A szervezeti működés hatékonyság szempontú felméréséhez komplex szervezetfejlesztési projekt indítása szükséges, melynek során megállapítható, hogy:

- található-e kapacitástartalékok a szervezetben, és ha igen, hol,
- hogyan kell átcsoportosítani a feladatköröket,
- a belső folyamatokat hogyan lehet átalakítani az optimális működés eléréséhez,
- mely kompetenciák fejlesztése szükséges,
- stb.

Szervezetfejlesztési projekt hiányában a hatásvizsgálati lap kitöltését úgy kell elvégezni, hogy a jelenlegi működést optimálisnak tekintjük. Amennyiben többletfeladat merül fel, úgy az minden esetben kapacitásigény növekedést generál, ellenkező esetben azt változatlanak, vagy csökkenthetőnek tekintjük.

Igazgatási hatások	
Az állami szervekre hárít-e az előterjesztés új kötelezettségeket, jelentkeznek-e többletfeladatok?	
<small>A kötelezettségek, többletfeladatok rövid kifejtése</small>	

10. ábra: Az igazgatási hatások felmérésének sablonja



Példa az igazgatási hatások sablon kitöltésére

Hatósági ellenőrzési rendszer átszervezése

A hatósági ellenőrzési tevékenység rendszerszintű feltérképezése alapján az a javaslat születik, hogy egyes hatóságoktól vonjuk el a szankcionálás, végrehajtás jogkörét, és ezt a méretgazdaságossági előnyöket kihasználva a továbbiakban egy szervezet lássa el. Ebben az esetben a feladatot átvevő szervnél többletfeladat jelentkezik, amely többlet kapacitást igényel. Ha ez a növekmény magasabb, mint a feladatot átvevő szerveknél jelentkező kapacitáscsökkenés, az igazgatási hatások táblázatban ezt többletfeladatként kell feltüntetni. Amennyiben azonban a növekmény a feladatot átvevő szervnél alacsonyabb, mint az átadó szervezeteknél a kapacitáscsökkenés, ezt negatív előjellel kell szerepeltetni, vagyis feladatleépítésről beszélhetünk.