

Molnár Péter – Varga Ferenc: Az OECD Jelentések Alkalmazási Lehetőségei az Elektronikus Közigazgatási kutatások és fejlesztések során

Bevezetés

Tanulmányunkban az OECD jelentéseinek e-közigazgatási kutatások során történő felhasználhatóságának kérdését, valamint a legutóbbi Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020-ra vonatkozó ajánlásokat vizsgáljuk meg.

A szervezet legátfogóbb jelentése a 2009-től rendszeresen, kétévenként publikált Kormányzati Körképe. A Kormányzati Körkép a tagállamok kormányzati teljesítményét összehasonlítható módon mutatja be, ilyen formában elsősorban a nemzetközi összehasonlító kutatások során kerülhet alkalmazásra. Az átfogó jelentés mellett az OECD rendszeresen publikál országspecifikus, tematikus jelentéseket is, amelyekben az érintett tagállam egy-egy stratégiáját, programját értékeli.

A tanulmány első felében az összehasonlító jelentést, második részében egy egyedi – számunkra különösen aktuális – jelentést veszünk górcső alá.

AZ OECD Kormányzati Körképe

Az e-közigazgatási összehasonlító jelentésekről (benchmarking studies) általánosságban

Az információs társadalommal kapcsolatos kutatások jelentőségét az egyes államok, nemzetközi szervezetek már az 1980-as években felismerték. A szingapúri Nemzeti IT Terv Munkabizottság 1986-ban készítette el az Első Nemzeti Információs Társadalom Tervet^[1], az Európai Bizottság pedig 1984-ben indította útjára ESPIRIT (European Strategic Programme for Research and Development in Information Technology) programot, amelyet az évtized során számos további, az információs társadalmat érintő program követett (pl. RACE-1985, AIM-1986, DELTA-1986).

A fenti, első jelentős stratégiai dokumentumok közös vonása, hogy az információs társadalom fejlettségét végső soron az állam (unió) versenyképességére hatást gyakorolni képes tényezőként definiálják. Ennek megfelelően fő célkitűzéseik között elsősorban a megfelelő IKT infrastruktúra megteremtésére irányuló célkitűzéseket találhatunk.

A következő évtized jelentős változásokat hozott, az információs társadalommal kapcsolatos programokban, cselekvési tervekben ugyanis az 1990-es években kezdtek el egyre nagyobb arányban megjelenni az e-közigazgatás megteremtésével kapcsolatos konkrét célok.

Az Európai Unióban az 1993-as Fehér Könyvben (White Paper 'Growth, competitiveness and employment: the challenges and courses for entering into the XXIst century) foglaltak hatására 1994-ben elkészült Bangemann-jelentés már a telematikai eredmények alkalmazási lehetőségei között jelenítette meg az egész Európát átfogó kormányzati hálózat megteremtését. A Bangemann-jelentés alapján Európai Bizottság az Európai Tanács felkérésére 1994. július 19-én közzétette az Európa útja az információs társadalom felé akciótervet, amelyet 2000-ben az eEurope Akcióterv váltott fel. Az eEurope Akcióterv már nevesíti a közszolgáltatásokhoz való elektronikus hozzáférést, mint az elsősorban a hatékonyság növelésére és a költségek csökkentésére irányuló célkitűzést.

Az Amerikai Egyesült Államokban az Al Gore nevével fémjelzett Nemzeti Partnerség az Állam Újra Kitalálásáért (National Partnership for Reinventing the Government) Acces America: Reengineering Through Information Technology[2] című tanulmánya már 1997-ben konkrét e-közigazgatási célkitűzéseket fogalmazott meg, úgy, mint a kormányzati szolgáltatásokhoz való hozzáférés fejlesztése vagy a kormányzati kifizetések elektronikus úton történő lebonyolítása.

Mint ahogyan azt a fenti példák is jelzik, az 1990-es évektől a 2000-es évek elejéig terjedő korszakban világszerte már az elektronikus közigazgatás megteremtését célzó konkrét, részletes programelemek is kiadásra kerülnek. Mindeközben a hangsúly a versenyképesség megőrzése helyett egyre inkább a kormányzati szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítására (tehát a kormányzat és lakosság közötti, más néven G2C[3] kapcsolatokra) helyeződött át.

A 2000-es évek elején egy új jelenség kibontakozásának lehetünk tanúi: publikálásra kerülnek az e-közigazgatás fejlettségét mérő első, globális összehasonlító jelentések. 2001 márciusában az ENSZ égisze alatt 122 ország részvételével kerül megrendezésre a kormányzás új alapokra helyezését célzó harmadik nemzetközi fórum,[4] amelynek aktuális fő célkitűzése már kifejezetten az e-közigazgatási jó gyakorlatok és ötletek megosztása volt. A fórum tapasztalatai alapján az ENSZ Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztálya (United Nations Department of Economic and Social Affairs; UNDESEA) első ízben készítette el a tagállamok elektronikus közigazgatási felkészültségét összehasonlító elemzését.[5] Ugyanebben az évben jelent meg először - mások mellett - a Világgazdasági Fórum hálózati készültségi indexen alapuló összehasonlító elemzése, az Európai Unió e-közigazgatási

benchmarking jelentése és a Brown University Nemzetközi E-közigazgatási riportja is. A sajátos nemzetközi rangsorokat indukáló e-közigazgatási összehasonlító jelentések hamar jelentős népszerűvégre tettek szert és a tudományos diskurzus megkerülhetetlen elemeivé váltak. A jelentéseket másrészt természetesen a kormányzatok is egyre komolyabban vették: a jó minősítés érdekében egyre nagyobb figyelmet fordítottak az ezekben megjelölt indikátoroknak való minél tökéletesebb megfelelésre.[6] A nemzetközi összehasonlító elemzések térnyerését jelzi az a tény is, hogy évről-évre egyre több szervezet (nemzetközi szervezetek, NGO-k, egyetemek) csatlakozott a készítő táborába.

Az e-közigazgatási kutatások nézőpontjából ebbe a sorba illeszthető az OECD 2009-től rendszeresen publikált Kormányzati Körkép (Government at a Glance) című jelentése is.

Az OECD 2009. évi Kormányzati Körképe

Az előzőekben kifejtetteknek megfelelően a Kormányzati Körkép elsődlegesen nem az elektronikus közigazgatás kérdéseire fókuszál. Az első, 2009-es Kormányzati Körkép bevezetőjében foglaltak szerint a jelentés elkészítésének a célja a kormányzatok működésének mikéntjével kapcsolatos indikátorok kialakítása az OECD-tagállamokban, ezáltal az egyes tagállamok összehasonlíthatóvá tétele és a tagállami kormányzati tevékenység értékelhetőségének a biztosítása. A dokumentum elkészítésének aktualitását elsősorban a világgazdasági válság adta, amely – a jelentés szerint – egyértelművé tette, hogy a jövőben nagyobb kormányzati szerepvállalásra lesz szükség a gazdasági és társadalmi kérdések terén. [7]

Az első Kormányzati Körkép az alábbi kérdésköröket elemezte: állami bevételek (1), állami kiadások (2), a köz- és a magánszektor kapcsolata (3), az állami foglalkoztatás (4), az emberi erőforrás-menedzsment gyakorlata (5), költségvetési gyakorlat és eljárások (6), szabályozás-menedzsment (7), Integritás (8), Nyílt és felelős kormányzás.

Az elektronikus közigazgatással kapcsolatos megállapítások, elemzéseket a „Nyílt és felelős kormányzás” fejezete tartalmazza. A jelentés szerint a jól képzett és jól informált polgárok körében egyre nagyobb igény mutatkozik kormányzati döntéshozatal elszámoltathatósága, és az egyszerűen elérhető, felhasználóbarát közszolgáltatások iránt. A kormányzati intézkedések transzparenciája, a kormányzati szolgáltatások és információk jobb elérhetősége segíti a kormányokat az új ötletekhez, igényekhez és szükségletekhez való alkalmazkodásban. Ebben a folyamatban kulcsszerep hárul az elektronikus közigazgatásra.

A fejezet négy fő kérdéskört vizsgál. A nyílt kormányzással összefüggő szabályozást (1), az e-

közigazgatási felkészültséget (2), az e-közigazgatási szolgáltatások érettségét (3), valamint az e-közigazgatási szolgáltatások igénybevétele (4).

A nyílt kormányzással összefüggő szabályozás fő mutatói a következők: az információhoz való hozzáférésre, az adatvédelemre, a közigazgatási eljárásokra, az ombudsmani intézményre, valamint a legfőbb ellenőrzési intézményre vonatkozó szabályozás.

Az e-közigazgatási felkészültség azt fejezi ki, hogy az adott állam milyen mértékben képes a közigazgatási eljárások hatékonyságának IKT-eszközökkel történő javítására. A szolgáltatások érettsége során a vizsgálat tárgya elsődlegesen az, hogy az adott állam milyen arányban biztosítja a közigazgatási szolgáltatások online elérhetőségét. Az e-közigazgatási szolgáltatások igénybevétele felhasználói oldalról közelíti meg a kérdést, lévén a hatékonyság csak akkor érvényesülhet igazán, ha a lakosság és a vállalkozások egyaránt magas arányba veszik igénybe a szolgáltatásokat.

Láthatjuk tehát, hogy noha a Kormányzati Körkép más összehasonlító vizsgálatokhoz képest csak érintőlegesen e-közigazgatás fejlettségének és alkalmazásának kérdését, a 2009-es jelentés mindazonáltal már komplex mutatókat alkalmaz a tagállamok fejlettségének mérésére. Különösen szembetűnő az elemzés mélysége, ha összevetjük azt pl. az ENSZ kifejezetten a tárgykörre fókuszáló, szélesebb körben hivatkozott e-közigazgatási felméréseivel. A 2010-es e-Government Survey[8] alapvetően két mutatót alkalmaz: az e-közigazgatási fejlettségi indexet (e-Government Development Index; EGDI), valamint az e-részvételi indexet (e-Participation Index, EPI). Míg az EGDI elsősorban a felkészültséget (infrastruktúra kiépítettsége, felhasználási lehetőségek, valamint az online szolgáltatások igénybevétele) vizsgálja, addig az EPI fókuszában az információk hozzáférhetősége, a konzultációs lehetőségek, valamint a döntéshozatalban történő részvétel lehetősége áll. A fentiek alapján kijelenthetjük, hogy a Kormányzati Körkép az ENSZ e-közigazgatási felméréseinek tárgykörét voltaképpen lefedi, vagy legalábbis lényegesen nem tekinthető szűkebbnek annál.

Az OECD újabb Kormányzati Körkép jelentései

A 2011-es második jelentés[9] megduplázta a kormányzati teljesítményre vonatkozó indikátorok számát (az indikátorok száma ezzel mintegy hatvanra emelkedett). Az e-közigazgatás egyes elemeit a jelentés már nem pusztán a nyílt kormányzással összefüggésben tanulmányozta, hanem azokat több vizsgálati terület indikátoraivá vagy az indikátorokat befolyásoló tényezővé tette. Így az e-közigazgatás felmerül a stratégiai előrejelzések és a vezetés, a kormányzati átláthatóság, a közigazgatási eljárás vagy a

közszolgáltatások működtetése kapcsán is.

A 2013-as harmadik jelentés[10] szerkezetében újfent módosult, illetve az általa vizsgált jelenségek köre is bővült (új elem pl. a nők részvétele a kormányzásban). Az e-közigazgatási megoldások fejlettségének mérése ismét csak több indikátor alapjául szolgál. Jelentős eredmény a közigazgatási eljárások során használt innovatív eszközök (pl. elektronikus közbeszerzési eljárások) vizsgálatának megjelenése.

A 2015-ös negyedik jelentésében[11] az elektronikus (itt már: digitális) közigazgatás már önálló fejezetté lépett elő. A digitális közigazgatáshoz kapcsolódó indikátorok az alábbiakban kerültek meghatározásra: a kormányzatok közösségi média használata (1), a digitális közigazgatás teljesítményének vizsgálata (2), a nyílt kormányzati adatok (3), valamint az e-közigazgatási szolgáltatások vállalkozások és lakosság általi kihasználtsága (4).

A 2017-es ötödik jelentésben[12] a digitális közigazgatás (a közszféra innováció és a digitális közigazgatás címmel) valamint a nyílt kormányzat külön-külön fejezetben került bemutatásra. A két fejezetben összesen kilenc indikátorral találkozunk, ezek: a nyílt kormányzás stratégiai és céljai (1), a nyílt kormányzás koordinációja és humán erőforrás-menedzsmentje (2), a nyílt kormányzás stratégiák értékelése és a monitoring (3), a lakosság részvétele a szakpolitikák elkészítésében (4), nyílt kormányzati adatok (5), a humán erőforrás-menedzsmentet érintő stratégiák és programok (6), a közszféra innovációjának támogató struktúrái (7), a közszféra innovációjának finanszírozási mechanizmusa (8), valamint a közszolgáltatások nyújtásának digitális átalakítása. Az önálló fejezetek mellett (a 2015-ös jelentéshez hasonlóan) az e-közigazgatási eljárás fejlettsége, mint indikátor továbbra is megjelenik a közigazgatási eljárásokat vizsgáló fejezetben is.

A 2017-es OECD jelentés a hazai közigazgatásról

A jelentés elkészítésének indoka, körülményei

Az OECD múlt év decemberében tette közzé a hazai Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (Stratégia) értékelését. A Stratégiát az OECD a magyar kormány kérésére értékelte, azért, hogy a szervezet tanácsokat fogalmazhasson meg a fenntarthatóság és az átfogó jelleg érvényesülése érdekében. Az OECD 2017. év végi Jelentésének a magyar elektronikus (a fentebb már jelzett terminológiai változás miatt újabban digitális) közigazgatásra vonatkozó észrevételeit mutatjuk be az alábbiakban. A Jelentés két külön fejezetben tárgyalja a közigazgatás emberi erőforrás menedzsmentjére,

valamint a költségvetési reformjára tett észrevételeit, melyek jelen tanulmányunknak nem központi kérdései, azokat röviden az utolsó fejezetben foglaljuk össze.

A jelentés megállapításai

Az év végén közzétett Jelentés megállapította, hogy a Stratégia jól azonosítható célja, hogy a közigazgatás Magyarország versenyképességét, és a közintézményekbe vetett bizalmat erősítse úgy, hogy ügyfélközpontú szolgáltatásokat biztosít az állampolgárok és vállalkozások számára, valamint hatékonyabbá teszi a kormányzati működést.

A stratégia megtervezése és végrehajtása a következő elveket követi:

1. a javasolt tevékenységeket a versenyképességre gyakorolt hatásuk szempontjából kell vizsgálni;
2. a társadalmi célok elérésének eszközeinek kombinációja;
3. ügyfélközpontúság a bizalom javítása érdekében;
4. a polgárok és a vállalkozások aktív részvétele; és
5. tisztességes és hatékony közigazgatás létrehozása.

A Jelentés ugyanakkor rámutatott olyan kritikus hiányosságokra is, mint az elért eredmények és „tévutak” részletes elemzése, vagy a fő célokhoz rendelt teljesítménymutatók nélkülözése. A Jelentés három fő elemzési területre fókuszál: az emberi erőforrás menedzsmentre, a digitális kormányzásra és a költségvetési gyakorlatra. Megállapítása szerint az emberi erőforrás menedzsmenttel és a „digitális állam” megvalósításával a Stratégia kellő mértékben foglalkozik, ám a költségvetési gyakorlat felülvizsgálatát és reformját ugyanakkor hiányolja a Jelentés.

A Jelentés megvizsgálta, hogy az új stratégia helyesen határozta-e meg a helyes irányokat, a megfelelően választotta-e ki az irányadó elveket és a megfelelő beavatkozási területeket.

Elemezte a gazdasági fejlődésre vonatkozó stabil jogi környezet meglétét; valamint a politikai beavatkozások előtti hatásvizsgálatok elvégzésének követelményét, beleértve a javasolt politikák elosztó hatásainak elemzését. A humán erőforrás-gazdálkodási gyakorlatokkal együtt vizsgálta az felkészült állampolgárok és az üzleti részvételt a döntéshozatalban, valamint hogy a közigazgatás mennyire képes, motivált és elkötelezett munkaerőt biztosítani. A tervezett költségvetési reformok hiátusát erőteljesen felrótta.

A Jelentés álláspontja szerint, a magyar gazdaság versenyképességéhez hozzájáruló

közigazgatás megteremtése elengedhetetlen mind a gazdasági növekedés, mind a társadalmi jólét szempontjából. Az elérni kívánt eszközök közé tartozik a műveletek jobb hatékonysága, az életképes és átlátható üzleti és befektetői környezet megteremtése az adminisztratív terhek csökkentésével, a jobban szervezett szolgáltatásnyújtás és a stabil jogszabályi környezet révén. Az adminisztratív terhek csökkentését részletesen elemezte, és a szolgáltatásnyújtást a területi felülvizsgálat során a digitális kormányzat részeként kezeli.[13]

Rávilágít, hogy a magyar közigazgatás egy erős törvényi, törvényalkotási hagyományt követ, azonban igen nagy mennyiségű jogszabály jellemzi jogrendszerünket, és csak 2011-ben több mint 1 000 új jogszabály keletkezett, 2010 és 2014 között pedig, a meglevő törvények és rendeletek gyakori módosításai hatással voltak mind a gazdaságra, mind a társadalomra, és üzleti bizonytalanságot teremtve, bonyolultabbá tette az vállalkozást Magyarországon. Ez különösen akut problémát jelentett a kis- és középvállalkozások számára, amelyek nem képesek azonnal felvenni a hozzáértő alkalmazottakat az üzleti tevékenységüket érintő valamennyi jogi változás követése érdekében. Ezért csökkent a külföldi és a hazai befektetők bizalma is, ami Magyarország versenyképességét negatívan érintette. Ugyanakkor a jogszabályi módosítások száma csökkent az elmúlt két évben, javítva ezzel a jogbiztonságot.

A gyorsított eljárások miatt gyakran előfordult a jogszabályok hatásainak elemzése, valamint a még újonnan elfogadott jogszabályok állandó felülvizsgálata, elsősorban a kapkodó szerkesztés miatt. A jogszabályok bevezetése és átvétele során, gyakran nem volt elegendő idő ahhoz, hogy megfelelő hatásvizsgálatokat és konzultációkat folytasson az érdekelt felekkel, ezáltal előidézve a politikák előre nem látható vagy nem szándékolt következményeit, amelyek a politikai és jogalkotási korrekciók szükségességét generálták később. Ezt a problémát enyhítheti a gondosan kiválasztott eszközök – többek között a jogi megoldások alternatíváinak követése. A politikai döntéshozóknak kellő idő kell, hogy rendelkezésére álljon, ugyanis a hatáselemzés elvégzéséhez jó, részletes, releváns adatokra és elegendő időre van szükség a döntéshozatali folyamatban a különböző szakpolitikai lehetőségek hatásainak modellezése érdekében.

A Jelentés ajánlása szerint, az eredményeken alapuló rendszerezéshez szükség van egy olyan átfogó eljárásrendre, amely a szabályozási tervezés és szállítás javítását célozza, és összehangolja az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló folyamatos erőfeszítéseket is. Ennek az irányelvnek biztosítania kell az alternatív szakpolitikai lehetőségek és azok hatásainak jobb vizsgálatát, és a törvényi szabályozás meghozatala előtt megfelelő szabályozási hatásvizsgálatot kell végezni. Fel kell tárnai, hogy minden esetben a választott

jogi megoldás nyújtja-e a legjobb eredményeket, valamint a jogalkotó szándéka szerint fogalmazták-e meg a jogszabályokat, és megfelelően érvényesülnek-e a jogalkalmazás során.

Az állampolgár és az üzleti részvétel elve az Magyar programok első stratégiai revíziójában markánsabban megjelent, mint a stratégia egyik fontos hiányzó eleme. Ez a nyitott és átlátható kormányzás alapvető összetevője, amely nélkül sem a jó közpolitika, sem a közszolgáltatások minőségének jó megítélése, és ennek eredményeképpen a magyarországi közigazgatási fejlődése sem várható. A Jelentés olyan aspektusból vizsgálta a Stratégát, hogy hogyan valósíthatók meg a gyakorlatban a Stratégiában megfogalmazott célok, milyen szakaszokban kell a politikai döntéshozatali folyamatban külső partnereknek részt venni, azok véleményét és hogyan fogják megvizsgálni, hogyan tükröződnek ezek a vélemények a végső döntéshozatali folyamatban. Az állampolgári részvételre jó példa erre a stratégia kidolgozása, hiszen mind a kormányon belül, mind pedig a kormányon kívül konzultáció tárgyát képezte. A magyar kormány egyébként az online konzultációkat sikeresnek tartja; ezért további alkalmazásuk határozott célként jelenik meg.

A Jelentés ajánlása szerint egy átfogó politikát kell kidolgozni arról, hogy az aktív részvételre vonatkozó állampolgári és üzleti részvételi mechanizmusok hogyan valósíthatók meg a gyakorlatban a teljes politikai ciklus alatt, megfelelő felügyelettel és minőségellenőrzéssel a végrehajtás során.

Az új stratégia víziója egy professzionális, költséghatékony szolgáltató állam létrehozása. Ennek elérése érdekében négy cselekvési területet választottak ki - a szolgáltató közigazgatás szervezeti feltételeinek fejlesztése; a közigazgatás humán erőforrásainak jobb kezelése; a közszolgáltatások színvonalának javítása, és a "digitális állam" fejlesztése.

A magyar állam, mint szolgáltató víziója magában foglal néhány olyan alapvető jó kormányzási alapvetést, mint a következetes és átlátható intézményi struktúra, olyan fejlett, ügyfélbarát eljárásokkal, amelyek mindenki számára elérhetőek, a felkészült és etikus munkaerő pedig költséghatékonyan nyújt szolgáltatásokat. A stratégiában szereplő állapotjelentés viszont, csak a korlátozott módon elemzi a korábbi reformok sikereinek és kudarcainak eredetét. Nem nyújt mélyreható elemzést arról, hogy miért nem valósult meg a reorganizációból származó hatékonysági nyereség, és nem is mutat adatokat arra vonatkozóan, hogy a közszolgálati ügyfelek elégedettsége hogyan alakult. Ennek eredményeképpen nem értékelte a 2010-2014 közötti időszakban bekövetkezett, messzemenő szervezeti változások hatását az adott időszak végére sem. Ugyanakkor a Jelentés rámutat, hogy ez az információ döntő fontosságú lesz a következő szervezeti változások és a magyar közigazgatás további központosítása előtt.

A sikeres közigazgatási reformok kulcsfontosságú összetevője az elkötelezett munkaerő, és elemi fontosságú az emberi erőforrás-menedzsment helyes megválasztása a további reformokhoz, így a Magyar program már fontos törekvéseket fogalmazott meg a humán erőforrás fejlesztésére az állami szektorban, melyet a Jelentés üdvözlendőnek tart.

Ugyanez az érv jelenik meg a digitális államra való megállapításokra is. Az infokommunikációs technológiai fejlesztések mélyreható hatással vannak mind a back office, mind a front office működésére, és várhatóan hatékonyságnövelést eredményeznek a közigazgatásban is. Az IKT technológiák javíthatják a közigazgatás nyitottságát is, amely viszont az államháztartás jobb elszámoltathatóságának alapja lehet. A humán erőforrás-gazdálkodás és a digitális állam bevezetése terén megvalósuló reformok mind a közszolgáltatások minőségének és hozzáférhetőségének javítását eredményezhetik. A digitális kormányzás terén a Jelentés pozitívként beszél az új elektronikus személyazonosító bevezetéséről, hozzátéve ugyanakkor, hogy erőteljesebb népszerűsítésre lenne szükség a szélesebb körű használatához. További lépéseket szükséges tenni a valóban egyablakos ügyintézés megvalósítása érdekében is.

Az új Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 stratégia ambiciózus reformprogramot mutat be, amelyet annak végrehajtását szolgáló 2014-2020 Közigazgatási és Közszolgáltatási Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) kísér. Az új stratégia ereje egy ellenőrző szerv bevonása és egy mutatórendszer felállítása, valamint olyan célok meghatározása, amelyeket az előrehaladás öröme felhasználhat. A monitoring a Miniszterelnökség – mint a közigazgatás fejlesztéséért felelős tárca – felelősségi körébe tartozik, kiegészülve az európai uniós fejlesztések koordinációjáért felelős szakterület, valamint a stratégiai tervezésért felelős szakterület képviselőivel. Az ellenőrző szerv szerepét és funkcióit azonban nem tűnik egyértelműnek, és a mutatórendszer nagyon kevés teljesítménycélt tartalmaz.[14] Így kedvező lenne a teljesítménycélok részletesebb formában történő kidolgozása mind a négy beavatkozási terület esetében. A Jelentésben megfogalmazott ajánlás, hogy valamennyi beavatkozási területre vonatkozóan a magyar kormány vizsgálja felül és fokozottan ellenőrizze a teljesítménycélokat és mutatókat a fejlődés méréséhez.

Egy igen terjedelmes, átfogó fejezet foglalkozik a digitális stratégia értékelésével – hogyan értelmezi Magyarország a digitális államot, ezt hogyan képesek kihasználni az állampolgárok és a vállalkozások, azaz mennyire felkészültek erre a természetes és jogi személyek, milyen szintű az interoperabilitás, az elektronikus azonosítás, valamint mennyire tartható a kijelölt fejlődési irány.

A Jelentés kitért arra, hogy Magyarország figyelemre méltó erőfeszítéseket tett a digitális komponens meghatározására a közigazgatás modernizációs stratégiájának részeként. A 2014-2020-as államigazgatási és közszolgálati fejlesztési stratégia a magyarországi 2014-2020-as nemzeti infokommunikációs stratégiával együtt valójában a digitális kormányzati politika fejlődését szolgálja, amely az OECD értelmezése szerint is, a modernizálási stratégiák a kormányok integrált részeként hasznosak a köz érdekében.

A Stratégiának is van egy digitális komponense, amely meghatározza a digitális állam elképzelését, amely a 2014-2020-as nemzeti kommunikációs stratégia négy pillérének egyike. E "digitális állam" elképzelés révén a kormány célja egy adminisztratív reform támogatása, amelynek középpontjában a polgárok igényei állnak. A korábbi Magyar programok eredményeit veszi alapul, és a terv az, hogy a fejlődés túlmutasson az adminisztratív egyszerűsítés folyamatán. A kívánt cél az általános üzleti környezet javítása és a versenyképesség növelése melynek eléréséhez a digitális szolgáltatások kulcsfontosságúak. Ezzel kapcsolatban a Jelentés azt javasolja a magyar kormányoknak, hogy fontolja meg a jövőkép és a szakpolitika meghatározásánál, hogy azt lehetőleg a felhasználói célok alapján tegye. Javasolja, hogy alkalmazzunk mennyiségi célokat (pl. a népesség, vagy az internetes felhasználók, vagy az ügyfélkapu-regisztrált felhasználók, meghatározott dátumig történő digitális szolgáltatások használata).

A meglévő gyakorlat

Elismerően ír a Jelentés arról, hogy az elmúlt években a magyar kormány erőfeszítéseket tett a közigazgatási korszerűsítési prioritások meghatározására és a Magyar program megvalósítására. A jelenlegi, közszolgálati fejlesztési stratégia biztosítja az üzletmenet folytonosságát és az igazgatási egyszerűsítés terén elért eredményekre épít. Az OECD által a 2014-es Jelentésében felvetett aggodalmak egyikeként a digitális kormányzat és a versenyképességre és a növekedésre való potenciális hozzájárulása hiányára hivatkoztak. Ez a legújabb stratégia a "digitalizálás" elképzelését határozza meg. Nevezetesen a "jó állam" stratégiai elképzeléseit egy "digitális állam" és digitális kormányzati szolgáltatások révén tervezik elérni. A "digitális állam" pedig, a modernizációs folyamat katalizátoraként jelenik meg. Ez a megközelítés egyébként összhangban áll az OECD Tanácsának a digitális kormányzati stratégiákról szóló ajánlásával is. Magyarország az egyik olyan ország, amelyik elkezdett átállni egy technológiai megközelítésből (e-kormányzat) a "digitális megoldásokra" a közzféra reformjai érdekében. Alapvetően szükség lenne egy határozottabb digitális jövőkép kialakítására és a további harmonizációra - ennek megfelelően a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014-2020 közötti időszakában, a "digitális" jövőkép és a

közigazgatási reform közötti mélyebb integrációs lehetőségeket jobban fel kell tárni.

A Stratégiának legalább négy dimenziója van:

1. A stratégia középpontjában áll a belső folyamatok felülvizsgálata, (például adminisztratív egyszerűsítés és dereguláció) mely révén történő könnyítés és hatékonyság-emelés súlyos, minőségbiztosítási intézkedésekkel jár – ám a jobb minőség minden fél számára alacsonyabb költséget jelent.
2. A versenyképességet a közigazgatás optimális belső működésére és a szolgáltatások magas színvonalára utal.
3. A stratégia középpontjában az ügyfélközpontú megközelítésen alapuló bizalom épül. Ez utal a kormány elkötelezettségére a “szolgáltató állampolgár-központú közszféra” kialakítására.
4. Közszolgáltatások közelítése az ügyfelekhez, többszörös szolgáltatásnyújtás és digitális megoldások révén.

A stratégia célokat határoz meg az adminisztrációs díjak csökkentésére az ügyfelek számára, és szabályozókat hoz létre a jobb döntéshez. Másrészt, a SWOT analízis során a Stratégia az ügyfelek erőfeszítéseinek a közigazgatásba való esetleges elmozdulását fenyegeti. Ám az adat- és mély elemzések híján nehéz megállapítani, hogy a digitális építőelemek mennyire kerültek jó helyre, és milyen mértékben sikerült elérni a kitűzött célokat. Egyáltalán: maguk a célok megfelelnek-e a „S.M.A.R.T.” kritériumoknak (specific, measurable, assignable, realistic and time), vagyis teljesül-e a specifikusság, a mérhetőség, a megvalósításért felelős hozzárendelése, a reális és időbeli megvalósíthatóság. A Stratégia korlátozott tájékoztatást nyújt arról, hogy a meglévő statisztikákat és eredményeket hogyan használják a politikai döntések előkészítésére és azok végrehajtásának vizsgálatára. Ennek feloldásához a Jelentés javaslata, hogy adatgyűjtésre és azok rendszeres elemzésére van szükség, valamint a nyílt adatgazdálkodást és az adatvezérelt kultúra szemléletének erősítésére.

A stratégia fókuszában a közigazgatás áll, amely tükröződik a célok meghatározásában és az intézkedésekben egyaránt. A Jelentés utalt rá, hogy a magyar társadalomban egy digitális érettségről szóló, szélesebb átfogó képet kaphatunk a közigazgatásról. Az egész digitális kormányzati ökoszisztéma és a digitális szolgáltatások bármely felhasználója statisztikailag is segítheti a döntéseket. Az állami szektor reformjainak, a célcsoportok alapján különböző megközelítéseket kell követniük. Magyarország igyekszik csökkenteni a digitális megosztottságot olyan kezdeményezésekkel, mint a “kormányablak”, hogy közelebb vigyék az ügyintézést az állampolgárokhoz. Igaz, jelentés készítői rávilágítottak arra is, hogy a tervezett 300 egyablakos ügyintézési helyszínből 2014-ig végül csak 102 készült el. Emellett viszont, az egyre több internetes vagy okostelefon-felhasználót sem szabad figyelmen kívül

hagyni, így a digitális szolgáltatásokra ugyanakkora hangsúlyt kell fektetni. Az Európai Bizottság legfrissebb DGI – Digitális Gazdasági és Társadalmi indexe alapján, Magyarország a 28 tagállam közül húszadik helyet foglalja el. A tanulmány megerősíti, hogy Magyarország 2014-ben felzárkózott a hálózati kapcsolati szint és a felhasználás tekintetében, és az interneten végzett tevékenységek általános szintje is viszonylag magas (2014-ben 75%). Ezek az adatok arról tanúskodnak, hogy létezik olyan digitális közösség, amely a társadalomban megfelelő digitális írástudással rendelkezik. Ha a különböző szolgáltatásokat bevezetik, ezek az internetezők az elsők lesznek, akik vezető szerepet tölthetnek be a digitális szolgáltatások sikerében. Ezeknek az erősségeknek a középpontba állítása a digitális befogadással és a többcsatornás szolgáltatásnyújtással kapcsolatos beruházások megvalósítása szempontjából kulcsfontosságúak.

Ezzel szemben viszont, az internethasználók kevesebb, mint fele használja az e-kormányzatot, és a digitális kormányzati szolgáltatásokat igénybe vevők fele is, csak információhoz jut. Ezek az akadályok részben a szolgáltatás (30%) vagy a rendelkezésre állás (32%) ismereteinek hiányából erednek. Ezek alapján, a back-office integrációra való befektetéssel potenciálisan növelhető az online közzolgáltatások igénybevétele, azzal, hogy több szolgáltatást fejlesszünk. Ehhez viszont egy jó kommunikációs stratégia szükséges a szolgáltatás felhasználóinak jobb tájékoztatása érdekében.

Különösen magas a közösségi média általános használata (2014-ben 80%), amely Magyarországot a legmagasabb uniós tagállamok közé helyezi. Ezzel szemben a legutóbbi adatok azt mutatják, hogy a digitális közzolgáltatások használata viszonylag alacsony – az internethasználóknak csak mintegy 31% -a használja aktívan az “e kormányt” amellyel az EU-ban a legalacsonyabbak közé tartozunk. Ezért, a stratégiának szélesebb körű szakpolitikai kontextusra kell törekednie, és konkrét bizonyítékokat kell tartalmaznia a tervezett intézkedések alapjaként.

A Jelentés kritikaként emelte ki, hogy nem világos, hogy az elérendő célok esetében vannak-e alapmutatók és milyen különbség van az olyan célok között, mint az „elektronikusan intézhető ügyek aránya” + 30% és + 50% -a.[15] A stratégia nem tartalmaz elegendő információt arról, hogy milyen szolgáltatásokat választott ki és tervezett mérni a magyar kormány. A választott célok csak utalnak arra, hogy létezhetnek becslések, de nem minden szolgáltatást terveznek online nyújtani. A magánszemélyek és az állami hatóságok online interakciójában Magyarország úgy tűnik, hogy az OECD átlaga alatt működik, és csak a vállalkozások javítanak az összében, köszönhetően az elektronikus ügyfélorientált szolgáltatásoknak és a szabályozásnak. A szolgáltatások digitalizálásához szükséges

folyamatoptimalizálás és a szolgáltatás típusok használatára vonatkozó benchmark (például az adó, a cégbejegyzés) és az intelligens visszacsatolási mechanizmusok együttesen informálhatják a döntéshozókat. Ennek megfelelően a Jelentés azt az ajánlást tette, hogy a digitalizálási erőfeszítéseket és a politikai döntéshozatalt a tapasztalatok stratégiai felhasználása során optimalizálni szükséges.

A Jelentés elismerte, hogy a kormány kifejezetten fontosnak tartja a digitális technológiák alkalmazását, mint a hatékonyabb közigazgatás előfeltételeit. A Stratégia magában foglalja a "digitális állam" elképzelését, amelyben számos célt tűzött ki a költséghatékony ügyintézéshez, beleértve a "pénzérzékenységi megközelítéssel" alapuló szolgáltatásnyújtást minden állampolgár számára. Rávilágított arra is, hogy a magyar társadalom ígéretes trendeket mutat az általános digitális érettségben, ami alapot adhat a digitális kormányzati szolgáltatások magasabb szintű felzárkóztatási terveihez.

Fentiekkel kapcsolatban azt a javaslatot tette, hogy a meglévő adatokat és statisztikákat mélyebben elemezze a kormány, a ki nem használt potenciál azonosítása és a felhasználók digitális kapacitásának és digitális felkészültségének felmérése céljából, hiszen az internet, okos telefon és közösségi média használók a digitális közzolgáltatások használatát is erősíthetik. Javasolja, hogy a kormány fontolja meg a további üzleti esetmodellek használatát az eredmények javítása érdekében. Azaz dolgozza ki és alkalmazza az egyes eljárási ügyek módszertanát. A cél, a polgárok és az üzleti érdekek, másrészt a kormány érdeke közötti különbségek áthidalása a digitális megoldások megválasztásában. A www.magyarország.hu portálról kinyerhető adatokat stratégiaileg jobban figyelembe kell vennie, és a kormány fontolóra vehetné a nyomon követési és értékelési folyamatban a szolgáltatási típusokra vonatkozó mechanizmust az optimális szakpolitikai döntésekhez.

A bürokrácia csökkentése

A Jelentés felismerte, hogy az adminisztratív egyszerűsítés a magyarországi közszféra modernizációjának fő célkitűzése volt. A kormány végső célja, hogy mind a közigazgatás működését, mind pedig a polgárok felé irányuló szolgáltatások minőségét javítsa. Az elmúlt évek egyik kiemelkedő eredménye a belső folyamatok javítása és az e-Dokumentumok fejlesztése szinte minden a közigazgatás folyamatban.

Minden állami intézmény köteles az elektronikus dokumentumkezelés használatára és a szervekre küldött papíralapú dokumentumokat elektronikus formában is át kell alakítani. Az e-közbeszerzés további lépéseként egészíti ki a folyamatot (2018. június 1-től valamennyi közbeszerzés csak az EKR-EHR rendszeren keresztül bonyolítható). Az állami stratégia a

vállalkozások terheinek csökkentésére és az adminisztratív határidők rövidítésére összpontosított, így az ügyek kezelési idejét 2014. január 1-jéig kilenc nappal sikerült csökkenteni. Az adminisztratív reform pontosította a taxonómiákat, és összehangolt rendszert hozott létre a közigazgatás számára. Figyelemre méltó, hogy a hangsúly a bürokrácia csökkentésén volt, és kulcsfontosságú felelősséget rótt a köztisztviselőkre a jobb szolgáltatásnyújtás érdekében. Összefoglalva elmondható, hogy a Stratégia mind az adminisztrációs idő, mind az adminisztratív terhek 20% -os csökkentését célozza meg 2020-ig. E törekvések érdekében, a kormány a Közigazgatási és Közszolgálati Fejlesztési Operatív Programokkal (KÖFOP) kívánja megvalósítani a digitális átmenetet.

Interoperabilitás

A Stratégia egyik kulcsfontosságú pontja az interoperabilitás, azaz adatbázisok/regiszterek adatállományának harmonizációja, és a kormány elkötelezte magát amellett, hogy minőségi megoldásokat hozzon létre az adatbázisok összekapcsolására. A Stratégia ennek megfelelően azt a célt tűzte ki, hogy a nyilvántartások és az integrált szolgáltatások 80% -át 2020-ig összefésüljék. Igaz, ennek a végrehajtással kapcsolatos részletei nem annyira ismertek, mint például a Nemzeti Távközlési Gerinchálózat szerepe, de pozitív tendencia, hogy az interoperabilitás potenciálját a kormány elismerte, és kulcsfontosságú sikertényezőnek tekinti.

A Jelentés rávilágít arra, hogy magyarországi vállalkozások mindössze 16% -a használja az elektronikus információcserét szolgáló technológiákat, 5% felhőszolgáltatásokat, míg 8,9% a közösségi médiát használja, amely a legalacsonyabb az EU-ban. Az online, az internetes banki és online vásárlással foglalkozó kis- és középvállalkozások aránya is alacsonyabb az EU átlagánál. Ezek a statisztikák nyilvánvalóan kihatnak a digitális szolgáltatások igénybevételére is, különösen azokon a területeken, amelyek versenyelőnyhöz juttathatnák a magyar vállalkozásokat. A Kormány mind a közszféra, mind a vállalkozások felé a nyílt forráskódú eszközök, a felhőalapú szolgáltatások és a megosztott szolgáltatások használatát potenciális prioritásnak tekintheti, amely kiegészítheti a szolgáltatás tervezésére tett erőfeszítéseket, és lehetővé teheti az optimális, költséghatékony megoldások kiválasztását is.

Megbízható platform a digitális szolgáltatások számára

Magyarország egyetlen belépési megoldást kínál az összes digitális közszoolgáltatásra (központi és helyi kormányzat) az ügyfelek (vállalkozások és állampolgárok) számára a kormányzati portálon - a Magyarország.hu-n. Ez a megoldás könnyen kezelhető, könnyen

kommunikálható, és kielégíti a felhasználó számára a hozzáférési kényelmet. A magyar lakosság egyötöde az egységes hitelesítési rendszerben (Ügyfélkapu) van bejegyezve. Az egyetlen hozzáférési pont minden felhasználó számára biztosítja a meglévő ügyek könnyű kezelését a www.magyarország.hu oldalon. Másrészt viszont, számos portál van, mint például a www.netenahivatal.hu; http://okmany.hu; www.kormanyablak.hu; www.kozbeszerzes.hu., amelyek tartalmazznak közszolgáltatásokat (pl. Cégek, online dokumentumok, beszerzés) kapcsolatos információkat. Ezeknek egyetlen webhelyre kell kapcsolódniuk, hogy következetes eljárást alakítsanak ki a felhasználók felé, ami ügyfélbizalmat eredményez a szolgáltatásokban és javítják a felhasználói tapasztalatokat is.

A Stratégia számos, a digitális területre vonatkozó, messzemenő célkitűzést és mutatót jelez, amely feltételezi, hogy a kormány különböző politikai lehetőségeket vett figyelembe. Az olyan célokra való jelenlegi hivatkozásokat, mint az „elektronikus ügyintézéshez rendelkezésre álló idő 30% és 50%-os mérséklése”, meg kell tölteni tartalommal. A kormány célja végül is az ügyfél elégedettség és a szolgáltatási díjak csökkentése. Az e mögött meghúzódó modell, amely alátámaszthatja a politikai döntéseket, homályos, és a digitális szolgáltatások használatának céljai nem szerepelnek kritériumként – mutat rá a Jelentés. A mennyiségi célok mellett a digitális szolgáltatások igénybevételét is figyelembe lehet venni, amely lehetővé teszi, hogy az „ellenőrző” folyamat támaszkodhasson a szolgáltatások felügyeletére valamint a végrehajtás mérésére, és ennek megfelelően tudja meghatározni újra a beavatkozásokat. A Jelentés ajánlása szerint, a korábbi döntések optimalizálásához számos integrált intézkedést szükséges meghozni technikai, jogi és anyagi értelemben is. Mivel számos lépést tett a kormány, ezért új lendületet kell adni mind a politikai, mind a költségvetési döntéseknek a korábbi beruházásokra építve, hogy láthatóbb eredményeket érjenek el a felhasználók számára.

A kormány döntést hozott a jogi, technikai és eljárási kérdésekben is. Az adminisztratív egyszerűsítésre és az elektronikus dokumentumokra irányuló beruházások szilárd alapot teremtettek a további fejlesztésekhez. Magyarország létrehozta az interoperabilitásra vonatkozó jogi kereteket, és célul tűzte ki a nyilvántartások és az adatbázisok közötti együttműködést. Eredmények már vannak, de főként a végrehajtási oldalon hiányoznak információk. A Jelentés által közölt intézkedések és konkrét lépések a következők.

Az eljárási, jogi és technikai kérdésekkel kapcsolatos eredményekre (például a felülvizsgált szolgáltatások, a létrehozott rendszerezési elvek és az e-dokumentum gyakorlat) eredményekre támaszkodva, biztosítson lehetőséget a párhuzamos tesztekhez és fejlesztésekhez. Szükség lenne az interoperabilitásra vonatkozó egyértelmű végrehajtási terv

kidolgozására is, amely tisztázza a különböző szempontokat (jogi, technikai, szervezeti és szemantikai megoldásokat), ugyanis az interoperabilitási képességek javítása továbbra is prioritás.

Az új e-ID megoldás bevezetéséből származó potenciál maximalizálni kellene és a kiegészítő felhőszolgáltatások alkalmazását megfontolhatná a kormány. Ezek érdekében figyelembe kell venni az új üzleti modellek (például a felhőalapú számítástechnika, okostelefon alkalmazások) megjelenését és elterjedését a kormány intézkedéseinek végrehajtásához. Ez magában foglalja azokat a potenciális lehetőségeket, amelyek mind a közigazgatást, mind az üzleti tevékenységet mind a felhő, mind a megosztott szolgáltatások terén hasznosíthatók.

Tovább kell fejleszteni az online szolgáltatások egyablakos ügyintézési portálját, de célszerű továbbra is egyetlen hozzáférési pontot biztosítani, ám a jobb felhasználói élmény biztosítása érdekében bevezetendő új megoldások elfogadása érdekében a döntéshozókat „érzékenyíteni” kell.

A digitális szolgáltatások célzott felhasználását erősíteni kell, a felhasználói elterjedés érdekében kell meghatározni a szakpolitikai irányokat. Határozzunk meg mennyiségi célokat (pl. a népesség, vagy az internetes felhasználók, vagy az ügyfélkapu-regisztrált felhasználók, meghatározott dátumig történő digitális szolgáltatások használata). Ösztönözni kell a vállalkozásokat arra, hogy közben a kormány megakadályozza a digitális kirekesztést. A személyes preferenciák tiszteletben tartása mellett be kell vezetni a digitális szolgáltatásnyújtást a digitális eszközöket használó felhasználók körében.

A kormányzati szerepvállalás, mint a közigazgatás korszerűsítésének motorja

Az OECD ajánlja a kormányoknak a digitális kormányzati stratégia végrehajtását a “politika és a döntéshozók stratégia iránti elkötelezettségének” biztosításával. Ez magában foglalja a “minisztériumok közötti koordinációt és együttműködést, a meghatározott prioritásokat, és az érintett ügynökségek kormányzati szinteken történő bevonását és koordinációját”. Magyarország tervezi a szakmai “kontrolling” mechanizmus bevezetését a döntések és források jobb kezelésének biztosítása érdekében, ám korlátozott információ áll rendelkezésre arról, hogy miként biztosítják a digitális stratégiai koordináció bizonyos aspektusait. Úgy tűnik, hogy a stratégia nem foglalkozik a koordinációs mechanizmusokkal (például az ágazatok és stratégiák kezelésével). Valószínűleg ennek az eredménye, hogy több intézkedést terveznek az EU-alapok által társfinanszírozott operatív programok révén megvalósítani. Ezáltal a magyar közigazgatás olyan helyzetbe fog kerülni, amely illeszkedik az uniós szabályozáshoz, és kielégíti az intézményi követelményeket.

A Jelentés rámutat, hogy a Stratégia SWOT analízisében azonosított kockázatok egyike a változásokkal és a feladatelosztással szembeni potenciális ellenállás. Úgy tűnik viszont, hogy nem kielégítően foglalkozik, és korlátozott információt közöl a különböző ágazatok és intézményeik szerepéről. Annak érdekében, hogy az átalakulást valamennyi érdekelt fél hatékony együttműködésével ösztönözzék, szilárd belső irányítást és az érintettek együttműködési mechanizmusait kell megteremteni. A pénzügyi tervezéssel és támogatással kombinálva a prioritizáció és a digitális váltást generáló stratégiai megközelítés elegendő garancia lehet.

A digitális kormányzati stratégiákról szóló OECD ajánlás a világos ügymenet fejlesztésének fontosságát emeli ki, a digitális technológiák finanszírozás és koncentrált végrehajtása révén, valamint az ehhez kapcsolódó intézményi kapacitások megerősítésére és a vagyonkezelésre. A magyar kormány elkötelezett a közigazgatás belső folyamatainak és ismereteinek javítása mellett, hogy megfeleljen a polgárok elvárásainak. A stratégiát olyan akciótervekkel egészítik ki, mint az Erekly-terv, az Országos Infokommunikációs Stratégia és az uniós projektek, amelyek célja a digitális készségek és kapacitások fejlesztése a közszférában. A Jelentés rávilágított, hogy a tervezett kapacitásépítés olyan befektetés lesz Magyarországon, amely felkészíti a társadalmat a költséghatékonyabb digitális szolgáltatások igénybevételére, a digitális megoldások pedig, lehetővé teszik a kapacitások rugalmas újraelosztását. A humán erőforrások és a kapacitáskezelés rugalmas kerete a felhasználói elkötelezettséggel együtt kellő biztosíték lesz az infrastrukturális fejlesztésekhez.

A folyamatok és adatok nyitottsága az értékteremtés jegyében

A kormányzás új szintje a nyitott kormányzással jön létre, mint lehetőség. A digitális kormányok hatékonyan képesek alkalmazni a technológiákat, ha bevonják az érdekelt feleket, így alacsonyabb költségek mellett tudják létrehozni az állami értékeket, mint korábban. A nyitottság, az adatok megosztása, a tartalom és a szolgáltatások fejlesztése átlátható folyamatok révén kulcsfontosságú tényező lehet a jobb teljesítmény érdekében. Számos olyan ország, mint Málta, Észtország, Portugália, Ausztria és Litvánia, amelyek Magyarországgal nagyjából azonos méretűek és hasonló ökoszisztémával rendelkeznek, az állampolgárokkal sokkal szorosabb kapcsolatokat ápolnak.

Az OECD javasol olyan digitális stratégiákat, amelyek átlátható, nyitott és befogadó politikákat foglalnak magukban az eljárások és a folyamatok során. A Jelentés megállapítása szerint, jelenleg nincsenek kihasználva az előzetes és konstruktív párbeszéd, és a digitális kapcsolattartás az érdekeltekkel. A digitális technológiák által biztosított nyitottság, az azok melletti elkötelezettség, és a részvételi folyamat javíthatja a felek megítélését mind az állami

szektorban, mind pedig a közszolgáltatások felhasználói körében. Egy ilyen irányú stratégia végső célja a bizalomépítés, amely különleges figyelmet érdemel. Az Európai Bizottság Jelentése alapján Magyarország átlag alatti mutatókkal rendelkezik, a személyes adatokkal kapcsolatos, valamint és az állami szervezetek számára nyújtott szolgáltatások terén. Ez azért nagyon fontos, mert a megfelelő érdekelt felekkel és a közszolgáltatások célcsoportjaival való szorosabb kapcsolat növelheti a bizalmat és a hatékonyságot. A közelmúltban több fenntartás fogalmazódott meg a politikai instabilitás és a nem hatékony kormányzati bürokráciával kapcsolatban, melyre a Világgazdasági Fórum Globális Versenyképességi Jelentése szintén rámutatott,[16] hogy ez Magyarországon a vállalkozások számára inkább korlátozó körülményeket teremt. A magyar kormány elismerte a felvetést, és kötelezettséget vállalt arra, hogy szélesebb körben előzetes kommunikációt folytat a nyilvánossággal az azonnali szankciók helyett.

A jelenleg is változó szakpolitikai környezetben (számos jogi dokumentum megváltozott) ez a kommunikációs megközelítés megfelelő alapot teremthet a bizalomépítéshez és elősegítheti a digitális szolgáltatások iránti elköteleződést a társadalomban. A Stratégia tartalmazza a felhasználók nézeteinek a döntéshozatali folyamatba való bevonását és a pragmatikus megoldások kialakítását a túlszabályozás helyett. A felhasználók bevonására ambiciózus célt tűztünk ki, mivel az esetek 90%-ában a közszolgáltatásokkal kapcsolatos ügyfelek elégedettségi felméréseit végre kell hajtánunk, valamint azokat elemezve szükséges döntéseket hozni. Ezzel párhuzamosan a kormány arra törekszik, hogy csökkentse a szolgáltatási díjakat az érintettek számára.

Ugyanakkor a Stratégia nem tartalmaz részleteket arról, hogy miként lehet bevonni az érdekelt feleket, miként kívánja elérni a felhasználókat, és beépíteni azok visszacsatolását a döntéshozatalba és a végrehajtási folyamatokba. A felhasználói szerepvállalás módszerei eltérőek a különböző kormányoknál, és Magyarországnak saját megközelítést kell alkalmaznia. Németország például létrehozta a felhasználói tanácsokat, Norvégia a gyakorlati közösségeket választotta, és az Egyesült Királyság pedig közösségi portált indított. Ezen túlmenően az OECD azt javasolja, hogy a kormány jobban törekedjen a nem kormányzati szervezetekkel, vállalkozásokkal és / vagy állampolgárokkal a digitális kormányzati rendszer létrehozásához és használatához a szükséges együttműködésre. Az együttműködés új kereteit a kormány kezdeményezésére kell kialakítani, az elszigetelt fellépések helyett. Az egyik gond az, akik rendelkeznek a szükséges ismeretekkel és tapasztalattal más digitális szolgáltatásokkal kapcsolatban, bizonyos okból nem használják a digitális közszolgáltatásokat. Nevezetesen, ha az emberek bizonyos magánszolgáltatásokhoz hasonlóan digitálisan használhatják a közigazgatási szolgáltatásokat, akkor nincs ok arra,

hogy a kormány folyamatosan motiválja a digitális elmozdulást. Ennek megfelelően, a közösségi hálózatok és a közösségi média általános használatára támaszkodva a felhasználókat minden eddiginél jobban el lehet érni egy költséghatékony rendszer kialakításában. Például Finnország, a közösségi médiát a polgári elképzelések és vélemények felületeként használja. Ehhez járul hozzá, hogy az Európai Bizottság ösztönzi a költséghatékony nyílt forráskódú eszközök használatát, mint a jobb szolgáltatás-tervezést vagy adatkezelést biztosító "tömeg-forrást".

Tekintettel arra, hogy Magyarországon a társadalmi hálózatok és a szociális média igénybevétele kiemelkedő, a kormány fontolóra vehetné az ilyen platformokon való szélesebb körű részvételt. Egy sikeres stratégia még erősítheti is a közösségi média kedvező hatását az ügyfelek közszolgáltatásokkal kapcsolatos megítélésben is. A Jelentés ajánlása szerint, a magyar kormány fontolóra vehetné, hogy a felhasználói igényekre és a modemeszközök alkalmazására (az online együttműködési platformok, a közösségi média, az adatbányászat, stb.) jobban fókuszál. Ha a megfelelő készségekkel rendelkező felhasználókat tudatosan képes bevonni, akkor a közpolitika képes ösztönözni őket a digitális alternatívák felé történő elmozdulásban, ami viszont, a költséghatékony és innovatív szolgáltatástervezési és megvalósítási módszerekhez vezethet.

A Jelentés megállapításait összefoglalva tehát, szükség van olyan működési keret meghatározására, amelynek célja a jobb koordináció és az érdekeltek bevonásának támogatása. A kormány elköteleződése kulcsfontosságú, mivel az intézményi struktúrák átszervezése és a kormányzás keretei fontos hatást gyakorolhatnak a végrehajtás eredményességére. A nyílt adatokkal és új, az érdekeltek elkötelezettségére a nyitottság és az átláthatóság elvei alapján kialakított online együttműködési platformokkal olyan üzleti modelleket hozhatnak létre, amelyek javítják a digitális szolgáltatások kínálatát és jobban megfelelnek a felhasználói igényeknek.

A humán erőforrás és a költségvetés

A humánmenedzsmenttel kapcsolatos fejezetben vizsgálták meg a 2010-2013-as humán erőforrás-gazdálkodási reformok eredményeit, valamint a tervezett reformok ebben a fejezetben kerülnek ismertetésre. Értékeli a Jelentés, hogy Magyarországon megalapozottak-e az érdemeken alapuló, semleges, kormányzati munkaerőre vonatkozó szakmai követelmények, amely magába foglalja a közsférában dolgozó munkaerő bemutatását, a felvétel és kiválasztás gyakorlatát, annak reformterveit, a munkahelyi értékelést, a teljesítményértékelést, a javadalmazást, az előléptetést és az elbocsátást. Külön megvizsgálták a közalkalmazottak fizetéssel és juttatásokkal való elégedettségét is. Az

emberi erőforrások menedzsmentjével kapcsolatban a Jelentés rámutat arra, hogy míg a közsféra alkalmazottainak száma 2010-2011-ben némileg csökkent (ez volt a reformok egyik megfogalmazott célja), addig a folyamat 2014-re már megfordult. A Stratégia a 2014-2020-as időszakra két fontos átfogó célt fogalmazott meg. Az egyik egy olyan összekapcsolt HR-menedzsment rendszer megvalósítása, amely biztosítja a mobilitást nem csak a közigazgatáson belül, hanem a közigazgatás, valamint a rendfenntartók és a fegyveres erők között. A másik egy olyan karriermodell megteremtése, amely emeli a közsféra vonzerejét és javítja megtartó képességét. A jelentés erősebb teljesítményalapú megközelítést ajánl a professzionális közigazgatás megteremtéséhez, javasolva a versenyalapú és standardizált kiválasztási folyamatok alkalmazását a toborzásban. Emellett javaslatot tesz a vezetői képességek erősítése érdekében arra, hogy egy elkülönített szakértő állományt szervezzen a tapasztalt közszolgák számára (Senior Civil Service), speciális személyügyi megoldásokkal.

A költségvetési fejezetben a Jelentés rávilágított, hogy a magyar állami szektor reformja gyenge volt a költségvetési kérdésekben. Megvizsgálta Magyarország jelenlegi és jövőbeli költségvetési terveit, értékelte, hogy Magyarország hol tart a tételes költségvetésből a feladatalapú költségvetésbe történő áttérés folyamatában, valamint a teljesítménybecslés és az utólagos könyvvizsgálat koherenciáját. Áttekintette, hogy milyen kapcsolat áll fenn az eredmények és a döntéshozatal között, mennyire tartja a fontosnak a kormány a közsféra reformjainak mérését, a szervezetek és szervezeti egységek teljesítményét, valamint a költségvetési tervezést. Kritikaként fogalmazódott meg, hogy a Magyar programból, és a Stratégiából is hiányzik egy fontos elem, nevezetesen a költségvetési gyakorlat felülvizsgálata és reformja. A magyar közigazgatás jelenlegi költségvetési gyakorlatai továbbra is input-alapúak, ami azt eredményezi, hogy a korábbi magyarországi programok nem eredményeznek hatékonyság növekedést. Ebben a környezetben a hatékonyságnövekedés csak a felülről lefelé haladó költségvetési megszorításokkal érhető el, így nagyságrendjük irányítottan alakul. A Jelentés kritikaként fogalmazta meg, hogy Magyarországon a szervezeti változások és az egyablakos ügyintézés kialakítása nem teszi lehetővé a szolgáltatások nyújtásából eredő költségváltozás számítását. Ezek a költségelszámolási gyakorlatok alapján véve a feladat-alapú költségvetés-bevezetés alapját képezhetik, és idővel a teljesítmény-tervezést tenné lehetővé.

A Jelentés ajánlása szerint, a feladat-alapú költségvetés-végrehajtás üdvözlendő, mint egy hatékony csatorna a költségvetés korszerűsítéséhez és a hatékonyságnövelés eléréséhez, ám egyértelmű ütemtervet és átfogó munkatervet kell meghatározni a feladat-alapú költségvetés-tervezés elfogadásához. A feladat-alapú költségvetés-tervezés végrehajtását a megfelelő teljesítmény-költségvetési keret bevezetésének kell követnie, amelyet olyan

módon kell megtervezni, hogy a teljesítményinformációkat felhasználhassák a költségvetésben szereplő pénzügyi források kontextusaként is. Ebbe a teljesítmény-keretbe pedig egy ellenőrző szervezetet kell beépíteni. A szolgáltatásnyújtási rendszer jelenlegi változásai lehetőséget biztosítanak a költségelszámolás javítására, a költség-elemzés és a feladat-alapú költségvetés-tervezés pedig a teljesítményrendszer kialakítását szolgálhatja. Hosszú távon azonban, az objektív cél az eredmény szemléletű költségvetési rendszer bevezetése kellene, hogy legyen. Magyarország középtávú költségvetési tervezést folytat, ám annak érdekében, hogy teljes mértékben ki lehessen használni ezt a tervezési eszközt, alapvető fontosságú a költségvetési fenntarthatósággal kapcsolatos szilárd politikai elkötelezettség. Ezenkívül a keret kötelező jellegének megerősítése érdekében szükség lenne a költségvetési szabályok betartásának utólagos szigorú ellenőrzésére, és szükség esetén kötelező korrekciós beavatkozásokra. Ennek megfelelően, a középtávú költségvetési keret kötelező erejének biztosítása mellett, szükség van a szakpolitikai stratégiák és a költségvetési döntések összehangolására is.

A Jelentés összességében üdvözölte a magyar kormány közigazgatás fejlesztését tartalmazó stratégiáját, külön kiemelve a kimagasló, és pozitív eredményeket, ám rámutatva a tévutakból eredő hiányokra, kudarcokra is. Tekintettel arra, hogy a kormány a hazai közszolgáltatások fejlesztése mellett tette le voksát, biztosak vagyunk abban, hogy munkáját a következő években a hatékony, szolgáltató elektronikus közigazgatás megvalósítása érdekében tett erőfeszítései jellemzik majd.

Összefoglalás

Tanulmányunkban részletesen ismertettük az OECD átfogó elemzéseit, amelyekkel kapcsolatban arra a következtetésre jutottunk, hogy azok tökéletesen illeszkednek a 2000-es évek elejétől számos szervezet által publikált elektronikus közigazgatási benchmarking jelentések körébe annak ellenére is, hogy tárgykörük nem kizárólag az elektronikus közigazgatásra terjed ki.

Az OECD-jelentések az évek során követték a globális trendeket, viszonylag gyorsan reflektáltak a technikai fejlődés generálta változásokra. A dokumentumokban megjelenő indikátorok rendszere kellően széles körű, így a jelentések teljes mértékben alkalmasak arra, hogy bármely átfogó, az elektronikus közigazgatás nemzetközi összehasonlításával foglalkozó kutatás során felhasználásra kerüljenek.

A Magyarország közigazgatásának helyzetéről szóló 2017-es jelentés megvilágítja, hogy az

egyedi OECD-jelentések a későbbi kutatásaink során messzemenően alkalmasak lehetnek az egyes országok e-közigazgatással kapcsolatos programjainak, terveinek vizsgálatára, lévén a jelentés kellő mélységben értékeli azok megoldásait.

[1] Bővebben ld: Teo, Thompson & Lim, Vivien: *Singapore – an ‘intelligent island’: Moving from vision to reality with information technology*. *Science & Public Policy – SCI PUBLIC POLICY* 26 (1999.) 27-36.

[2] National Partnership for Reinventing the Government – Acces America: Reengineering Through Information Technology (1997)
<https://govinfo.library.unt.edu/npr/library/announc/access/part03.html> (letöltve: 2019. május 2.)

[3] Government to Citizen

[4] ROCHE, Edward M.: *Evaluation of the UN E-Government Survey for the period 2003-2016*, DESA DPADM 2017 <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97454.pdf> (letöltve: 2019. május 2.)

[5] UNDESEA: *Benchmarking eGovernment: A Global Perspective – Assessing the UN Member States*. (2001.)
<https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf> (letöltve: 2019. május 2.)

[6] Lněnička, Martin (2014) *E-government development index and its comparison in the EU member states*. Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration. 22, 2014, 75-87.

[7] OECD: *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, Paris, 2009.

[8] United Nations: *United Nations E-Government Survey 2010 – Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*, United Nations, New York, 2010.

[9] OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris, 2011.

[10] OECD: *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, 2013.

[11] OECD: Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris, 2015.

[12] OECD: Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris, 2017.

[13] OECD: Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014-2020, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2017.

[14] *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020* stratégia, 99-100.

[15] *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020* stratégia, 99.

[16] Schwab, Klaus (szerk.): *World Economic Forum: The Global Competitiveness Report 2017-2018*, WEF, Geneva, 2017.