



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



Laposa Tamás

Digitális kohézió

Laposa Tamás
Digitális kohézió

Laposa Tamás

Digitális kohézió



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ
Budapest, 2023

Szerző
Laposa Tamás

Szakmai lektorok
Antal Tímea
László Gábor

A kézirat lezárásának éve: 2022

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Tomka Eszter
Korrektor: Nagy Judit
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-963-531-733-2 (ePDF) | ISBN 978-963-531-734-9 (ePub)

© A szerző, 2023
© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

Tartalom

Előszó	7
1. Költségoptimalizáció – elméleti alapok	9
1.1. A szabályozás költségszerkezete	9
1.2. Az adminisztratív terhek	12
1.3. Az SCM módszertana	17
2. Szabályozásoptimalizáció az Európai Unióban	23
2.1. A szabályalkotás modernizációja és minőségének javítása	23
2.2. Az Adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja	26
3. Az e-kohézió koncepciója és szabályozási környezete	31
3.1. Az e-kohézió-koncepció	32
3.2. Az e-kohézió uniós szabályozási háttere	37
3.2.1. Elektronikus adatcsere	38
3.2.2. Az egyszerű adatbekérés elve és a rendszerek interoperabilitása	42
3.2.3. E-aláírás	44
3.2.4. E-dokumentum-kezelés, e-audit, információbiztonság	46
3.2.5. Adatvédelem és üzleti titkok védelme	51
3.2.6. Felhasználóbarátság	52
3.2.7. Mobilapplikációk	53
3.3. Az e-kohézió komponensei a hazai szabályozásban	53
3.3.1. Elektronikus adatcsere	54
3.3.2. Egyszerű adatbekérés	58
3.3.3. Interoperabilitás	59
3.3.4. E-aláírás	60
3.3.5. E-dokumentum-kezelés	61
3.3.6. E-audit	62
3.3.7. Határidők számítása	63
3.3.8. További komponensek	66
4. Az e-kohézió stratégiai környezete	67
4.1. A digitalizáció 2020 előtti stratégiai környezete az unióban	67
4.1.1. Digitális menetrend	69
4.1.2. Egységes digitális piac	71
4.2. A digitalizáció 2020 utáni stratégiai környezete	72
4.2.1. Európa digitális jövőjének megtervezése	72
4.2.2. Európai adatstratégia	77

4.3. A digitalizáció hazai stratégiai környezete 2020 előtt	79
4.3.1. A Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program és a Magyar közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia (2014–2020)	79
4.3.2. Digitális jólét program	82
4.4. A digitalizáció hazai stratégiai környezete 2020 után	83
4.4.1. Nemzeti digitalizációs stratégia	83
5. Az e-kohézió a fejlesztéspolitikai programokban	87
5.1. E-kohézió a partnerségi megállapodásokban	87
5.2. Az e-kohézió megjelenése a fejlesztési programokban	91
6. E-kohézió – az Európai Bizottság által végzett kutatás eredményei	95
6.1. E-kohézió a partnerségi megállapodásokban	95
6.2. A tagállami koncepciók elemzése	101
7. Az e-kohézió hatásai és gyakorlati megvalósítása – hazai tapasztalatok	105
7.1. Az elektronikus portál általános bemutatása	107
7.1.1. Hozzáférés, regisztráció, belépés	107
7.1.2. A felület kezdőoldala, általános funkcionalitása	110
7.1.3. Felhasználótípusok	111
7.1.4. Támogatási lehetőségek	113
7.1.5. Projektek kezelése, statisztikák	114
7.1.6. Folyamatban lévő feladatok kezelése	115
7.1.7. Beszerzések kezelése	116
7.1.8. e-Posta	116
7.1.9. Állami értékelés	117
7.1.10. Navigációfüggetlen funkciók	117
7.2. Az elektronikus portál használata – kérelem kitöltése és beküldése	119
7.2.1. Támogatási kérelem létrehozatala, a támogatásikérelem-kitöltő működése	119
7.2.2. Támogatási kérelmek kitöltése és beküldése	121
Jegyzékek	125
Rövidítések jegyzéke	125
Ábrák jegyzéke	126
Táblázatok jegyzéke	126
Szemelvények jegyzéke	127
Felhasznált irodalom	129

Előszó

Az EU stratégiai és szakpolitikai célkitűzéseinek elérését nemzeti és uniós szintű szabályok szavatolják. A szabályozás garanciális jellegének érvényesítése különböző költségek formájában jelenik meg az érintettek szintjén. A szabályozás egyik lényeges követelménye, hogy a jogalkotás biztosítsa a szakpolitikai célok maradéktalan és megfelelő minőségű megvalósulását, de ne generáljon indokolatlan adminisztratív terheket az érintettek számára. Az optimális költségszint elérése megfelelő módszertani előkészítést, az optimális költségszint megőrzése pedig a gazdasági, technológiai, társadalmi változások figyelembevételével a szabályozási környezet folyamatos aktualizálását igényli. A szabályozás optimalizációjának egyik kiemelt eszköze az eljárási folyamatok észszerűsítése és az ügyféloldali adminisztratív terhek csökkentése, ennek érdekében az EU számos programot indított az elmúlt évtizedekben.

A kohéziós politika az EU kiemelt szakpolitikájaként közvetlenül támogatja az unió alapvető céljainak (gazdasági, társadalmi és területi kohézió) megvalósulását. A szakpolitika elsődlegesen a régiók közti különbségek csökkentésére fókuszál, a versenyképesség javítása, a munkahelyteremtés és a gazdasági növekedés serkentése révén. A kohéziós politika többéves fejlesztési programok megvalósításával, célzott támogatások nyújtásával járul hozzá a kohéziós célkitűzések és az unió stratégiai céljainak eléréséhez. Az adminisztratív terhek csökkentése a programok megfelelő végrehajtásának érdekében a kohéziós politika terén is fontos hangsúlyt kap.

E szakkönyv célja a kohéziós politika adminisztratív terheinek csökkentését célzó e-kohézió-koncepció bemutatása. A mű ismerteti a koncepció stratégiai, szakpolitikai, technológiai és szabályozási környezetét, valamint a megvalósítás hazai és nemzetközi gyakorlatát.

Az első fejezet áttekinti az adminisztratív terhek csökkentésének tudományos és módszertani hátterét, bemutatja a szabályozás költségeit, a költségek számszerűsítésének és csökkentésének módszereit.

A második fejezet a szabályozás optimalizációjával és minőségének javításával, az adminisztratív terhek csökkentését célzó uniós programokkal foglalkozik, amelyek keretében az e-kohézió-koncepció kidolgozása elindult. Az e-kohézió kialakulását, valamint koncepcionális alkotóelemeit és szabályozási kereteit a harmadik fejezet mutatja be.

A negyedik fejezet célja, hogy felvázolja a koncepció stratégiai kontextusát hazai és uniós szinten a 2014–2020-as és az aktuális programozási időszak tekintetében is. Az ötödik fejezet az e-kohézió megvalósítását támogató intézkedések hazai fejlesztéspolitikai kereteit mutatja be.

A hatodik fejezet az e-kohéziós portálok kialakításának nemzetközi tapasztalatait dolgozza fel a tagállamok 2014–2020-as partnerségi megállapodásai alapján, a hetedik fejezet pedig bemutatja az e-kohézió hazai gyakorlati tapasztalatait s annak tehercsökkentésre gyakorolt hatásait.

1. Költségoptimalizáció – elméleti alapok

Gazdaságtudományi szempontból a szabályalkotás klasszikusan azért szükséges, hogy orvosolja a piaci tökéletlenségeket és javítsa a gazdasági teljesítőképességet. A szabályozás alapvető céljai, figyelembe véve a szociális, humanitárius és környezeti megfontolásokat és a társadalmi igényeket, az elmúlt évtizedek során fokozatosan bővültek. Mindez az irányadó joganyag jelentős bővülését eredményezte.¹

Az uniós szabályalkotás magas szintű célja az állampolgárok biztonságának, a gazdaság növekedésének és a versenyképesség megőrzésének szavatolása. Az egységes uniós szabályok nagymértékben egyszerűsítik a jogalkalmazást, a tehercsökkentést, és elősegítik az egységes piac fejlődését nehezítő akadályok lebontását.

Az Európai Unió szabályozási környezete dinamikusan változik, és ez a szabályok alkalmazhatóságának és költségszerkezetének folyamatos vizsgálatát, a végrehajtás optimalizációját igényli, hogy az unió megfelelő szakpolitikai válaszokat tudjon adni a globális technológiai, gazdasági és környezeti kihívásokra.²

E fejezet célja a szabályozás költségeinek bemutatása és az egyes költségvetési típusok rendszerezése, valamint a költségszerkezet-optimalizálás egyik legcélravezetőbb módjának, az adminisztratív tehercsökkentés módszertani hátterének megismertetése.

1.1. A szabályozás költségszerkezete

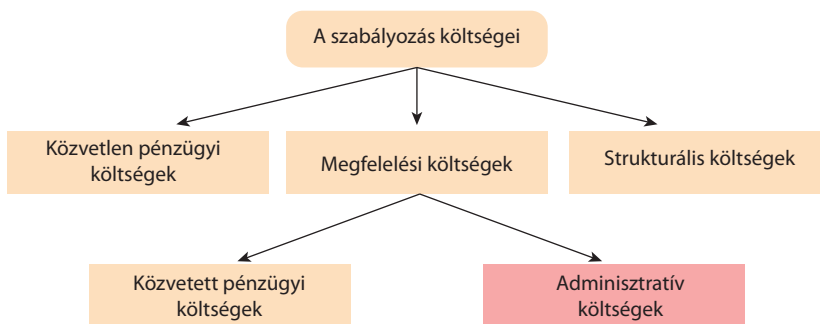
A szakpolitikai eredményesség (a kitűzött szakpolitikai célok teljesülése) érdekében a szabályok kötelezettjeinek számos előírásnak kell megfelelniük, és ez az érintettek oldalán különböző költségeket generál. A felmerülő költségek részben elkerülhetetlenek, mivel a szabályok érvényesítése nélkül a szakpolitikai célok teljesítése nem lenne lehetséges. A felmerülő költségek másik csoportja olyan előírásokhoz köthető, amelyek a szabályozás részét képezik, de hiányuk

¹ Sara Carter – Colin Mason – Stephen Tagg: Perceptions and Experience of Employment Regulation in UK Small Firms. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27. (2009), 2. 263–278.

² Európai Bizottság: A Strategic Review of Better Regulation in the European Union.

nem veszélyeztetné a szakpolitikai célok elérését. E költségek tehát az érintettek oldalán felmerülnek, de a szakpolitikai célok megvalósulása szempontjából indokolatlanok. A szabályozás optimalizációjának két alapvető követelménye tehát az eredményesség és a gazdaságosság garantálása (indokolatlan költségek megszüntetése, optimális költségszint biztosítása).³

A szabályozás költségeinek mérése, költségszerkezetének megismerése elősegíti a bürokrácia csökkentését, az eljárási folyamatok megújítását, valamint a szabályozottság és a felmerülő költségek közötti egyensúly megteremtését. A szabályozás költségeivel foglalkozó szerzők eltérő megközelítések szerint azonosítják a költségek különböző típusait. Egyes szerzők a költségeket felmerülés szempontjából, közvetlen és közvetett költségekként csoportosítják.⁴ A szabályozásból fakadó adminisztratív költségek optimalizálására uniós szinten is használt módszertan (Standard Cost Model – SCM) ugyanakkor a szabályozási költségek három kategóriáját azonosítja (1. ábra).⁵



1. ábra: A szabályozási költségek szerkezete

Forrás: International Standard Cost Manual

³ SCM Network: *International Standard Cost Model Manual*. Office for Official Publications of the European Communities, Brüsszel, 2005.

⁴ Wim Marneffe – Bas van Aarle – Samantha Bielen – Kevin Poel: Administrative Simplification and Economic Growth: A Cross Country Empirical Study. *Journal of Business Administration Research*, 3. (2014), 1. 45–58.

⁵ SCM Network (2005): i. m.

A közvetlen pénzügyi költségek olyan pénzbeli kötelezettségek (díjak, adók, illetékek, vámok, büntetések), amelyeket a szabályozás érintettjeinek teljesíteniük kell az állam egyes intézményei felé.

A strukturális költségek nem járnak közvetlen fizetési vagy ügyintézési kötelezettséggel, de a szabályozás változásából fakadóan befolyásolják a gazdaság működését (például a rögzített minimálbér változása).

Megfelelési költségeknek nevezünk minden, szabályozásnak való megfeleléshez kapcsolódó költséget, a közvetlen pénzügyi költségek és a strukturális költségek kivételével. E költségek két kategóriába sorolhatók, felmerülhetnek adminisztratív költségekként és közvetett pénzügyi költségekként.

A szakpolitikai célok elérése megkövetelhet vagy tilthat egyes magatartásformákat (tartalmi kötelezettségek) vagy valamilyen információ rendelkezésre bocsátását teheti szükségessé (információs kötelezettségek). A tartalmi kötelezettségek teljesítése (például adatvédelmi, munkavédelmi előírásoknak való megfelelés) közvetett pénzügyi költségeket generál (például szakértői munkadíj, szolgáltatás vagy eszköz beszerzése), amelyek nélkül az előírások nem teljesíthetők. Az információs kötelezettségek teljesítése (például statisztikai adatszolgáltatás, előrehaladási jelentés beküldése) pedig úgynevezett adminisztratív költségeket keletkeztet. Az adminisztratív költségek jelentkezhettek időbeli (erőforrások időbeli igénybevétele), illetve pénzügyi (fizetések, utazási kommunikációs költségek) ráfordításként.⁶

„Az adminisztratív költségek a vállalatoknál, a civil szektorban, a közigazgatási szerveknél és az állampolgároknál tevékenységükkel vagy termelésükkel kapcsolatos jogszabályi információs kötelezettségeik teljesítése során felmerülő költségek, történjen az akár a közigazgatási szervek, akár magánfelek felé.

Egyes esetekben az információszolgáltatás az adatok közigazgatási szervekhez vagy magánfelekhez történő továbbítását jelenti. Máskor csak a felügyeleti szervek kérésére történő bemutatás vagy beküldés céljára való rendelkezésre állást.”

1. szemelvény: Az adminisztratív költségek definíciója

Forrás: Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban

⁶ SCM Network (2005): i. m.

A megfelelési költségek meghatározására eltérő, főként a költségek tipizálásában különböző megközelítések állnak rendelkezésre a szakirodalomban. Egyes szerzők a megfelelési költségeket üzletmenet szempontjából felmerülő direkt (szabálykövetés miatt szükséges eszközvásárlás költségei, szabályozás következtében bekövetkezett termelés kiesés vagy termelésváltás költségei), adminisztratív megfelelési (a szükséges papírmunka elvégzésének költsége) és hatékonysági költségekként (a gazdaságban az erőforrások nem produktív felhasználása miatt makroszinten jelentkező holtteherveszteség) kategorizálják.⁷ Más szerzők esetében a megfelelési költségek munkaidőköltségekként (a szabályozás felkutatásával, értelmezésével, információk kezelésével kapcsolatos költségek) és úgynevezett pszichológiai költségekként jelentkeznek, amelyek az innovációs lehetőségektől elvont és megfelelésre fordított források miatt fellépő veszteség okán merülnek fel.⁸

1.2. Az adminisztratív terhek

Az adminisztratív terhek fogalma már a 19. században megjelent. Woodrow Wilson 1887-es írásaiban már foglalkozott a kormányzati működés adminisztratív terheivel mint a működés minőségét meghatározó tényezővel, azonban a fogalom ma használt formája csak hosszú évtizedek után fejlődött ki.⁹

A bürokráciakutatás a 20. század közepe óta foglalkozik a közszolgáltatások minőségét, természetét befolyásoló tényezők vizsgálatával. Az ez irányú kutatás első évtizedeiben hangsúlyosan a szervezeten belüli interakciókkal és annak az intézményi struktúrák működésére gyakorolt hatásaival foglalkozott (Max Weber, Robert Presthus). A területen új megközelítést hozott Kahn, Katz és Gutek új kutatási irányokat elindító elmélete. Az elmélet szerint a közszolgáltatások vizsgálata terén lényegesek a szervezeti keretek, de az érdemi tranzakciók természete túlmutat azokon. A szerzők egyszerre vizsgálták a szervezeten kívüli

⁷ Carter–Mason–Tagg (2009): i. m.; Graham Bannock: *The Economics and Management of Small Business*. London, Routledge, 2005.

⁸ John Kitching – Mark Hart – Nick Wilson: Burden or Benefit? Regulation as A Dynamic Influence on Small Business Performance. *International Small Business Journal*, 33. (2013), 2. 130–147.

⁹ Carolyn J. Heinrich: The Bite of Administrative Burden: A Theoretical and Empirical Investigation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26. (2015), 3. 403–420.

és belüli interakciókat, új módszertani keretet adva ezzel az állampolgárok, illetve intézmények közti kapcsolatok specifikumainak feltárásához. Értelmezésük szerint a közszolgáltatások elemzése során a formális szervezeti kérdések mellett hangsúlyos szerepet kapnak az úgynevezett „bürokratikus találkozások” (intézmény és ügyfél közti interakciók), valamint az esetleges intézményen kívüli interakciók is. A modell alapja egy tranzakciós mátrix, amely megkülönbözteti a szervezeten belüli és a szervezeten túlmutató tranzakciókat, figyelembe véve azok kiinduló- és végpontjait is (1. táblázat). Ennek megfelelően az egyes tranzakciók másként vizsgálhatók, ha a kezdeményező, illetve a fogadó fél a szervezeten belül vagy kívül van.¹⁰

1. táblázat: A felek közti interakciók tranzakciós mátrixa

	Kezdeményező a szervezeten belül	Kezdeményező a szervezeten kívül
Fogadó a szervezeten belül	1. Szervezeti magatartás	2. Bürokratikus találkozás
Fogadó a szervezeten kívül	3. Bürokratikus találkozás	4. Közösségi kapcsolatok

Forrás: Robert L. Kahn – Daniel Katz – Barbara Gutek: *Bureaucratic Encounters – An Evaluation of Government Services*

A modell kutatási egysége két személy vagy ágens interakciója, amelyek szervezethez viszonyított pozíciója meghatározza a tranzakciók természetét. Az 1. cella (szervezeti magatartás) szerinti tranzakciók esetén a kezdeményező és a fogadó fél is a szervezeten belül található. A közszolgáltatások értékelése szempontjából e tekintetben az egyének által betöltött szervezeti szerepek és azok interperszonális kapcsolatai a meghatározók. A modell megjelenése előtt elsődlegesen e tranzakciók képezték a kutatások tárgyát, vizsgálva, hogy a szervezeti adottságok (intézményi bürokrácia, belső és külső szabályok, eljárási folyamatok) milyen módon és mértékben nehezítik a szervezet tevékenységét, ronthatják a működés minőségét.

¹⁰ Robert L. Kahn – Daniel Katz – Barbara Gutek: *Bureaucratic Encounters – An Evaluation of Government Services*. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 12. (1976), 2. 178–198; Heinrich (2015): i. m.