



DR. BUDAI BALÁZS BENJÁMIN PHD.

A KOREGULÁCIÓ ÉS A DEREGULÁCIÓ SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSI MODERNIZÁCIÓBAN*

Két olyan jogi fogalommal is egyre gyakrabban találkozunk, melynek sem szerepét, sem jelentőségét, sem tartalmát nem látjuk pontosan. Holott napjaink jogalkotására és jogalkalmazására egyaránt hatással van e két jogintézmény. Közös jellemzőjük, hogy sikeres alkalmazásuk esetén a jogszabályok érvényesülése, a jogalkotói szándék hatékonysága, a jogkövetés válik sikeressé. Míg a dereguláció ahhoz segít minket, hogy egyrésztől átlásuk a jogszabályi rengeteget, másrésztől elháruljanak a jogi környezet fejlesztése előtt álló akadályok, addig a koreguláció a szabályozást átadja a norma későbbi címzettjeinek, mert úgy érzi, hogy az állami kényszerítő erő (szankció) nem szükséges a jogszabály érvényesüléséhez. Ha úgy nézzük, mindkét folyamat az állam szerepének átértékelése miatt aktuális, hiszen egyfajta állami önkorlátozással állunk szemben mindkét esetben. A kecsesítő végeredmény: kevesebb jogszabály, hatékonyabb állam.

Ugyanakkor látnunk kell, hogy e két jogintézmény egy tőről származtatható. A jogra végső eszközként kell tekintenünk. Kizárólag akkor tekinthetjük hatékonyak, ha a társadalmi magatartások – a jogalkotó által elképzelt – befolyásolására nincs alkalmasabb eszköz. Ha végigtekintünk a kontinentális jogrendszeren (így hazánk poroszos beidegződésű szabályhalmazán is), láthatjuk, hogy olyan területek, részterületek is a jogalkotás „áldozataivá” váltak, amelyeknél más – enyhébb, illetve a társadalmi automatikus mechanizmusokat jobban felhasználó – eszköz, célravezetőbb lett volna.

Feladatunk tehát: a jogbiztonság érdekében csökkenteni a jogszabályi halmazt. Ezt a szabályok ritkításával, az állami beavatkozás és szankcionálás visszafogásával, valamint a szabályozni kívánt célcsoport aktív bevonásával, önszabályozási felhatalmazásával érhetjük el. Erről szól tehát a dereguláció és a koreguláció.

* Ez a tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú TÁMOP program [Társadalmi Megújulás Operatív Program] *Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért* alprojektjében, a „Közigazgatási szervezet és e-kormányzás” műhelyben készült. A műhely (kutatócsoport) vezetője: Imre Miklós. A tanulmányt szakmai szempontból lektorálta: Balogh Zsolt egyetemi docens (PTE-ÁJK). A szerző egyetemi adjunktus (BCE Közigazgatás-tudományi Kar); elérhetősége: balazs.budai@uni-corvinus.hu.

1. A dereguláció

1.1 A dereguláció tartalma

Az e-közigazgatás jogszabályi feltételrendszerének kialakításánál nemcsak alkotás és átalakítás, hanem megszüntetés: az e-ügyintézés és e-működés előtt álló jogszabályi akadályok lebontása is szerepel. Az e-közigazgatás megvalósulásánál – feltételrendszerénél – ezért nem is mindig az a fontos, hogy van-e adott e-közigazgatási jogintézményt szabályozó jogi norma, hanem hogy van-e valami, ami megakadályozza új jogintézmény létrehozását, a meglévő átalakítását. A minden életviszonyt teljes körűen szabályozni kívánó kontinentális jellegű jogrendszerekben, így hazánkban is ezért hangsúlyos a napjainkban zajló deregulációs folyamat.

A rendszerváltás óta folyamatosan keletkeznek újabb és újabb jogszabályok, amelyek különféle adminisztratív kötelezettséget is támasztanak az ügyfelek felé. Az adminisztratív terheket egyre nagyobb államgépezet szolgálja ki a fragmentált és többszörösen átfedő struktúráknak köszönhetően. Az egyre nagyobb állam egyre lassabb és egyre bürokratikusabb. Ez is oka annak, hogy hazánk adminisztrációra fordított költségvetése a GDP-hez képest közel kétszerese az EU átlagának.¹

A dereguláció a jogszabályok (és kapcsolódó jogintézményeik és intézményeik) felülvizsgálatából, a felesleges jogi előírások és eljárások kiiktatásából, valamint a jogalkotás egyszerűsítéséből, átláthatóvá tételéből, a jogszabály jövőbeli címzettjeinek fokozottabb bevonásából áll. (Maga a kifejezés megfeleltethető a jogegyszerűsítésnek, vagy jogtalanításnak, jogszabályok redukciójának.)

A dereguláció eredménye előremutató lehet, attól függően, hogy a vizsgálatok eredményeinek feladatait a végrehajtó hatalom mennyire következetesen hajtja végre.

A dereguláció hivatott biztosítani a joganyag túlburjánzásának visszafogását. Olyan egyensúlyi állapot fenntartását, amely során az újfajta életviszonyok teljességre törekvő szabályozásának eredményeként létrejövő normamennyiséghez képest az avult, vagy rossz hatásfokkal működő, sőt egyenesen használhatatlan jogszabályok kikerülnek a hatályos jogszabályok köréből. Azaz minden regulációs folyamat mellett deregulációs tevékenységet is végezni kell, hogy az előbb említett állapot fennmaradjon.

Leggyakoribb értelmezésben csupán a jogszabályok mennyiségének csökkentését értik dereguláció alatt, azonban – témánk szempontjából indokoltan – nem feledkezhetünk meg a közigazgatási működés egyéb intézményeiről sem, így a dereguláció közvetlen és közvetett hatásaként az intézményrendszerek számának, méretének és struktúrájának csökkentéséről, a szervezeti és működési szabályzatok, és más szervezeti szabályrendszerek revíziójáról, de akár a magánjogi viszonyok változásáról sem.

¹ Magyarország a GDP 6,8%-át fordítja adminisztrációra, míg az EU 25-ök átlaga 3,5%. Forrás: www.ngm.gov.hu, valamint COM (2006) 691 final. (letöltve: 2010. december 20.)

1.2 A dereguláció típusai

A dereguláció két alapvető típusát lehet megkülönböztetni: *technikai (vagy formai) deregulációt* és *érdemi (tartalmi) deregulációt*.

Bár a jogalkotási törvény – helytelenül – a *jogszabályok tartalmi felülvizsgálata* cím alatt szabályozza a technikai és az érdemi deregulációt.

„22. § (1) A jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a miniszter gondoskodik arról, hogy a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során, ennek hiányában e célból kiadott jogszabály keretében

- a) az elavult, szükségtelenné vált,
- b) a jogrendszer egységébe nem illeszkedő,
- c) a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható,
- d) a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan, vagy
- e) az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást megvalósító, a feladatkörébe tartozó jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor.

(2) Az (1) bekezdés szerinti felülvizsgálat lefolytatásáról az általa alkotott rendelet esetén a Magyar Nemzeti Bank elnöke, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnöke, az önkormányzati rendelet esetén a jegyző gondoskodik.²”

Tudnunk kell, hogy két, egészen eltérő folyamatról van szó. Hiszen a valódi tartalmat (a jogalkalmazási típusú relevanciát) csak az érdemi (a 22.§. c.) és részben d.) pontjai) dereguláció érint.

A technikai dereguláció során a végrehajtott, vagy párhuzamos jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésével csökken a jogszabályok mennyisége, azonban a hatályosuló joganyag nem változik. Azaz bár jogalkalmazási típusú relevanciája nincs, a szabálytömeg csökkentésével mégis nyilvántartási és jogszabálytalálási szempontból szükségszerű folyamatról van szó.

Két speciális megjelenési formája emelendő ki:

A technikai dereguláció sajátos formája, amikor a jogalkotó úgy ítéli meg, hogy elégesebb alacsonyabb szabályozási szinten rendezni egy korábban magasabb szintű jogszabályt.

Az úgynevezett „*plain regulation*” szemléletű kodifikáció során a jogalkotó a már létező jogszabályi rendelkezéseket tisztázza, egyszerűsíti le. Úgy fogalmazza újra, hogy az kisebb terjedelménél és átláthatóságánál fogva érjen el jobb érvényesülést a jogszabály címzettjei számára.

A technikai deregulációra sor kerülhet akkor, ha a szabályozás tartalma és a valóság közötti logikai kapcsolat megszűnik. Így akkor, ha a társadalmi viszonyok változása miatt a jogszabály a jövőben alkalmazhatatlanná válik, vagy a jogszabály időbeli hatókörének korlátozottsága miatt alkalmazhatatlanná válik (pl. éves költségvetés), vagy a jog-

² 2010. évi CXXX. Törvény a jogalkotásról, V. fejezet. 10. cím. 22. §.

szabály által kihirdetett nemzetközi egyezmény hatálya szűnik meg. Sor kerülhet továbbá az adott életviszony újraszabályozása esetén is, így egy későbbi szabályozással felülírt alapjogszabály esetén, eltérő rangú jogszabályok által történő szabályozásakor, vagy a módosító szabály által érintett alaprendelkezés újabb módosítása, illetve hatályon kívül helyezése esetén. Technikai dereguláció történhet akkor, ha a jogszabály valamennyi érdemi joghatás kiváltására alkalmas rendelkezése hatályon kívül kerül, vagy a jogszabály megalkotásának alapjául szolgáló felhatalmazó rendelkezést hatályon kívül helyezik³. Nem szabad megfeledkeznünk azokról az esetekről is, amikor egy hatályon kívül helyező jogszabályt helyezünk hatályon kívül⁴.

Az érdemi dereguláció keretében a jogalkotó megváltoztatja, lecsökkenti a hatályosuló joganyagot. E jogi aktusok már érdemi jogalkalmazási jelentőséggel bírnak, azaz az érintett társadalmi viszonyok szabályozási tartalma változik meg. Szemben a mechanikus jellegű technikai deregulációval, itt már elemző- jogfejlesztő tevékenységet kell ellátni. Célja, hogy a jogtisztítás után csak a legszükségesebb területeken, és a legegyszerűbb, leghatékonyabb formában tegyék közzé a jogi szabályokat.

Ezt – a technikai deregulációhoz képest kevésbé algoritmizálható – folyamatot az teszi nehezzé, hogy mindig az adott szabályozási helyzet határozza meg a legalkalmasabb eszközöket, illetve az eszközök használatának mértékét. Így csupán a deregulációhoz szükséges alapelvek, technikák rögzíthetők előzetesen.

Három megjelenési formáját ismerjük:

A jogi értelemben vett érdemi dereguláció egyik formája az *állam visszalépése a viszonyok hatósági jellegű szabályozását tekintve*. Azaz a piac korlátainak csökkentése a közvetlen jogszabályi előírások megszüntetése útján. Az állam visszalépése következtében felszabaduló űr nem marad betöltetlen, hiszen a megszüntetett kööttségek helyébe polgári jogi kötelezettségek lépnek. Így a terület nem marad szabályozatlan, a joganyag nem lesz kisebb, csupán a szabályozás hatósági jellege csökken, vagy tűnik el⁵.

Az érdemi dereguláció másik (bár rendszertanilag vitatott) formája a jogi szabályozásból eredő *adminisztratív terhek csökkentése*, melynek során a jogalkotó a jogszabályok címzettjeire háruló felesleges adminisztratív kötelezettségek megszüntetését éri el. (Pl.: adott hatósági területen a következők valamelyikének törlése: felesleges adatközlés, nyomtatványkitöltés, szakhatósági hozzájárulás beszerzése.)

A *közfeladatok csökkentése* az érdemi dereguláció harmadik formája. Itt a jogalkotó azt vizsgálja felül, hogy vajon ki képes hatékonyabban ellátni az adott közfeladatot. Amennyiben nem az állam, vagy önkormányzat nem pedig a piac, úgy a feladatot létrehozó jogszabályi rendelkezéseket a jogalkotó hatályon kívül helyezi, vagy esetlegesen a piaci alapú közszolgáltatásra vonatkozó szabályokkal váltja fel.

³ 2010. évi CXXX. Törvény a jogalkotásról, VIII. fejezet. 18. cím. 33-34. §§.

⁴ Tekintettel arra, hogy a hatályon kívül helyező aktus egyszeri aktus, így a hatályba lépését követően elméletileg bármikor deregulálható. (A hatályon kívül helyezett norma a hatályon kívül helyező norma deregulálásával nem nyeri vissza hatályát.)

⁵ TAMÁS ANDRÁS: *Legistica*. Szent István Társulat, Budapest, 2009. pp 254-258.

A dereguláció tartalmát időbelisége alapján is differenciálhatjuk. Így beszélhetünk a szabályozási aktushoz képest *előzetes deregulációról* (preventív dereguláció), mely tartalmazza a szabályozási célok helyes megválasztását, az előzetes hatásvizsgálatot, a szabályozástechnikai eszközök célszerű használatát, a jogszabály-szerkesztési elvek megfelelő alkalmazását. Valamint beszélhetünk *utólagos deregulációról* is, mely utólagos hatásvizsgálatot, a technikai dereguláció elveinek betartását, valamint folyamatos érdemi deregulációt tartalmazhat.

1.3 A dereguláció folyamatának pillérei⁶

A dereguláció tartalmának időbeli tipizálásánál már láthatóak voltak a deregulációs folyamat főbb pillérei: A három pillér tehát: az *előzetes- és utólagos hatásvizsgálat*, a *szabályozástechnika*, valamint a *jogszabály-szerkesztés*.

Ahogy a Kovácsy-Orbán szerzőpáros definíciója mondja: „A szabályozás hatásvizsgálata olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a jogszabályok hatékonyságának növelése az előkészítés alatt álló vagy már hatályos szabályok rövid és hosszú távú társadalmi, gazdasági, illetve egyéb hatásainak a szabályozás természete által indokolt mértékben történő megvizsgálása, majd az eredmények megalapozottabb jogalkotói döntéshozatal érdekében történő összegzése útján⁷.” Azaz annak szondázása, hogy a jogalkotó eredeti szándékához képest (melyet a jogszabály bevezetőjében, és indoklásában foglal össze) a jogszabály milyen társadalmi, gazdasági, politikai, egészségügyi stb. hatásokat indukál, illetve hogyan kerülhető el, vagy csökkenthető az előre jelzett kedvezőtlen hatás.

A jogalkotási törvény (2010. évi CXXX. Tv. 17.§.) a következőképp szabályozza az előzetes hatásvizsgálatot:

„17. § (1) A jogszabály előkészítője - a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű - előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. Miniszteri rendelet rendelkezhet úgy, hogy az általa meghatározott esetben a közjogi szervezetszabályozó eszköz előkészítője előzetes hatásvizsgálatot végez.

(2) A hatásvizsgálat során vizsgálni kell

a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen

aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,

ab) környezeti és egészségi következményeit,

ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint

b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és

⁶ GYERGYÁK FERENC – KISS LÁSZLÓ (szerk.): *Általános jogalkotási ismeretek*, KSZK, Budapest, 2007. pp 209-210.

⁷ KOVÁCSY ZSOMBOR – ORBÁN KRISZTIÁN: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*, Dialóg-Campus, Pécs, 2005. p. 26.

c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.⁸

Az előzetes hatásvizsgálat – egy svéd (kis)vállalkozási kontextusban – a következő kérdések mentén folyik:

„Milyen problémát kell a szabályozásnak orvosolnia, és mi történik, ha nincsen szabályozás?

Van-e valamilyen alternatív megoldás?

A szabályozásnak való megfelelésként milyen adminisztratív vagy más jellegű mérést kell a kisvállalkozásnak végrehajtania?

Mennyi idejét veszi igénybe a vállalkozásnak, hogy a szabályozásnak megfeleljen?

Okoz-e valamilyen többletköltséget a vállalkozásnak a szabályozás?

Okozhat-e versenyhátrányt a szabályozás a kisvállalkozásoknak?

Bármilyen más szempontból lehet-e hatása a kisvállalkozásokra a szabályozásnak?

Ellenőrizhető-e a szabályozásnak való megfelelés, és hogyan lehet megfigyelni a kisvállalkozásokra gyakorolt hatását?

A lehetséges negatív hatások elkerülése érdekében szükséges-e, hogy csak meghatározott időre tartsák hatályban a szabályozást?

A kisvállalkozások szempontjából szükség van-e a szabályozás hatályba léptetésének átgondolására?

Igényel-e a szabályozás valamilyen különleges, ritka adat közzétételét,

A vállalkozók és a hivatalok közötti szükséges konzultációk miként zajlanak majd le, és melyek a lényeges nézőpontok?”⁹

Szabályozástechnikai eszközök alatt nyelvtani, logikai, fogalmi, stiláris beavatkozási lehetőségeket értünk, mely a jogalkotói szándéknak leginkább megfelelő szabályozási módszert tesz lehetővé. Pl. egy norma kógens vagy diszpozitív jellegének megállapítása, az alternáció vagy diszjunkció alkalmazása, vagy akár horgonyértékek (pl. minimálbér) alkalmazása konkrét értékek helyett.

A jogszabály-szerkesztési elvek konzekvens betartása a garanciája annak, hogy a jogalkalmazók könnyen eligazodjanak a rendelkezések között. Azaz olyan strukturális törvényszerűségek betartása, mely a normák felismerhetőségét, kereshetőségét (a jogszabály-találást) segítik elő.

Végül szólni kell az utólagos hatásvizsgálatról¹⁰, mely a már meglévő normák deregulációját támasztja alá, hiszen ha a jogszabály már nem tudja betölteni a jogalkotói szándékok szerinti szerepét, vagy egyenesen attól eltér, akkor hatályon kívül kell helyezni.

⁸ 2010. évi CXXX. Törvény a jogalkotásról, IV. fejezet. 5. cím. 17. §.

⁹ GHK: Evaluation of the Application of the Think Small First Principle in EU legislation and Programmes; In. Hétfa Kutatóintézet: Nemzetközi bürokrácia-csökkentési gyakorlatok, 2010. p. 10. (szerk.: Pocsarovszky Ráchel)

¹⁰ 2010. évi CXXX. Törvény a jogalkotásról, V. fejezet. 9. cím. 21. §.

1.4 Ajánlások az érdemi dereguláció folyamatához¹¹

Az érdemi dereguláció korábban vázolt nehézségei ellenére megfogalmazható, hogy milyen tanácsok mentén álljunk a feladathoz. Az érdemi deregulációs igény mögött gyakran rosszul strukturált normahalmaz áll. Az anyagi jogi inkonzisztenciák megszüntetésére a következő ajánlások fogalmazhatók meg:

Meg kell határozni, hogy melyik az a centrális tevékenység, melyet a jogalkotó a szabályozás középpontjába kíván helyezni.

Fentről lefelé (azaz a központi témát alábontva) meg kell határozni, hogy melyek azok a konkrét életviszonyok, társadalmi jelenségek, melyek anyagi és eljárásjogi szabályait formálni szeretnénk.

Ki kell jelölni a jogszabály tartalmi határait horizontálisan és vertikálisan egyaránt. Azaz tartalmi szempontok mentén el kell határolni a többi szabályozási területtől, valamint meg kell állapítani a szükséges végrehajtási szinteket is. A kimaradó területek szabályozásáról – akár más jogszabályokban – is gondoskodni kell egyúttal.

Meg kell fogalmazni a jogalkotói szándékot valamennyi – korábban megállapított – szabályozási terület vonatkozásában.

Végül állást kell foglalni a szabályozás szükségességéről és formájáról. Azaz a szabályozási célnak, és a társadalmi viszonyoknak leginkább megfelelő, azt tükröző szabályozási formát, szintet kell választani.

Természetesen e „tanácsokat” tükrözi a Jat. (2010. évi CXXX. Tv), valamint a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet is.

1.5 A dereguláció eddigi eredményei Magyarországon

A dereguláció – ha nem is teljesen a fent említett tudományos igényességgel – Magyarországon újkori történetében a rendszerváltást követően kezdődött el. Bár pontosan az új jogintézmények sürgős kialakítása a deregulációnak csak preventív részét hangsúlyozta. A jogalkotási hullám lecsillapodásakor azonban már teljesebb körű folyamatok indulhattak el. Ezt segítette a 112/1994 (VII. 16.) Kormányrendelet, mely a dereguláció szervezeti-intézményi kereteit újraszabályozta. Itt már – Kormánybiztosi irányítás mellett – helyet kaptak a köz- és magánszféra jogalkalmazói, valamint a tudomány képviselői is. Ennek eredménye, hogy a 1004/1995. (I. 20.) Kormányhatározat már rögzítette azt a napjainkban is jól alkalmazható deregulációs követelményrendszert, mely azóta is orientálja a folyamatban résztvevőket¹².

Ilyen – napjainkban is ható – elvek a következők:

¹¹ GYERGYÁK FERENC – KISS LÁSZLÓ (szerk.): *Általános jogalkotási ismeretek*, KSZK, Budapest, 2007. pp 237-238.

¹² Bár szintén egy dereguláció mozzanat eredményeként az 1062/2001. (IV. 26.) Kormányhatározat hatályon kívül helyezte.

„az elavult, a társadalmi és gazdasági viszonyok befolyásolására alkalmatlan jogszabályok, egymást átfedő vagy egymással ütköző jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezése, a szükségesnek tartott szabályozás külön indokolással való megvédése;

az indokolt szabályozási cél (beavatkozás) állami megvalósításának lehető leg-egyszerűbb köre, módja, szervezete, eljárási mozzanata és eljárási fokozata;

az állami beavatkozás helyettesítése, ösztönző célú kiegészítése egyszerűbb és hatékonyabb, nem állami (piaci, köztestületi, társadalmi önszerveződési) megoldásokkal;

a bizalmi elv - indokolt esetben való - érvényesítése a jogi szabályozást önként követő állampolgárok és szervezeteik tekintetében, e célból az egyedi hatósági engedélyezéssel és kötelezéssel áttételesen érvényesülő jogszabályok helyett - ahol szükséges - önkéntes jogkövetéssel és utólagos ellenőrzéssel, valamint utólagos szankcionálással megvalósuló jogszabályi megoldások alkalmazása, hatósági igazolások helyett az ügyfél felelős nyilatkozatának a megengedése;

a határidő rövidítésével, formanyomtatványok kötelező szolgáltatásával és más módokon az eljárások gyorsítása, a túl gyakran ismétlődő határidők ritkításával az ügyfelek és a hatóságok terheinek csökkentése;

a kisebb méretben és szervezetben megvalósuló tevékenységet (pl. a kis- és középvállalkozásokat) érintően kevesebb, egyszerűbb előírás, mint a nagyobb méretű tevékenység és szervezet esetében;

felesleges centralizálás helyett olcsóbb decentralizálás és fordítva (pl. célszerűbb munkamegosztás a központi és a helyi jogalkotás között), különböző közigazgatási szervezeteknél széttagoltan és aránytalanul nagy költséggel jelentkező hasonló feladatok egy szervezetbe való összevonása, illetve társult módon történő megoldása;

a jogszabályokban előírt kötelezettségek gyorsabb, egyszerűbb és szélesebb körű teljesítését előmozdító ellenőrzési és szankcionálási megoldások bevezetése;

a költségtakarékos eljárások, költségcsökkentő és a költségáfordítás hatékonyságát növelő módszerek alkalmazása;

a félreérthető, nehezen érthető jogszabályi megfogalmazások felváltása egyértelmű és világos rendelkezésekkel, a többszintű végrehajtási jogszabályok helyett egyszintű végrehajtási szabályozás, a széttagolt jogszabályi rendelkezések egy jogszabályba való szerkesztéssel történő egyszerűsítése, a kategorikus szabályozás helyett az indokolt esetekben megengedő szabályozási módszerek alkalmazása, az egymást ismétlő vagy egymással ütköző jogszabályi rendelkezések kiiktatása.¹³”

A rendszerváltás utáni intézményesült dereguláció első útját több mint ezer norma hatályon kívül helyezése szegélyezte.

1998-tól azonban a dereguláció funkcionalitását a kormány másképp közelítette. A korábbi kormánybiztosi tisztséget, valamint a Deregulációs Tanácsot megszüntette, és

¹³ 1004/1995. (I. 20.)

egy olyan új felelősségi rendszert alakított ki, ahol a szakminiszterek feleltek a jogszabályok tartalmi, formai és alaki jellemzőiért, a korábbi deregulációs elvek betartásáért. A Miniszterelnöki Hivatal ezzel párhuzamosan – a jogi normák véleményezése során – szintén gyakorolt egyfajta deregulációs tevékenységet. Végül az igazságügy-miniszter feladat- és hatásköréről szóló 157/1998. (IX.30.) Korm. rendelet az igazságügy-minisztert jelölte meg a deregulációs tevékenység kormányzaton belüli összhangjának felelőseként. Így lett a dereguláció intézményes koordinációjának letéteményese, melynek keretén belül intézkedett a jogszabály módosítások, hatályon kívül helyezések ügyében, összehangolta a jogszabályok hatályosulásának és időszzerűségének rendszeres felülvizsgálatát.

Az 1998-2002 közötti időszak jelentős mértékű deregulációjának nem csupán a hatályon kívül helyezett jogszabályok mutatják eredményét, hanem számos deregulációs norma megalkotása is. Ezek közül kiemelendő az egyes törvények és törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezéséről szóló 1999. évi LXI. Törvény, valamint az egyes kormány-, illetve minisztertanácsi rendeletek hatályon kívül helyezéséről szóló 194/2001. (X. 19.) Korm. rendelet.

Az 1998-2002 között regnált kormány készítette elő¹⁴, majd a 2002-től hatalmon lévő kormány alakította ki a jogtisztítási feladatok elvégzését elősegítő deregulációs elvrendszert. A 2003. évi deregulációs programról szóló 1046/2003. (V.28.) Korm. Határozat határozta meg az újabb szervezeti és eljárásrendet, mely a súlyponti területek meghatározásán kívül visszaállította a Deregulációs Tanácsot, mint az igazságügy-miniszter tanácsadó testületét. Bevezette az éves deregulációs programot, mely ezek után még tudatosabb jogtalanító tevékenységet eredményezett¹⁵. Ezen kívül az IM önálló főosztályként Hatásvizsgálati, Deregulációs és Jogszabály- Nyilvántartási Főosztály formájában, új önálló szervezeti egységgel bővült, mely értelemszerűen a dereguláció módszertani és operatív feladatait látta el.

A szaktárcák egyéni feladatai mellett szakmai-koordinatív tevékenységével az Igazságügyi Minisztérium felelős elsősorban a dereguláció kormányzati összehangolásáért. Kiemelten az érdemi deregulációs tevékenység fejlesztésének szükségességéről rendelkezik a fentiekén túl a 2358/2002. (XI. 28.) Korm. határozat.

Az Igazságügyi Minisztérium szervezetében 2002 végén a Hatásvizsgálati, Deregulációs és Jogszabály-nyilvántartási Főosztály formájában új, önálló szervezeti egység került

¹⁴ A közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre vonatkozó feladattervéről szóló 1057/2001. (VI.21.) Korm. határozat III/2/c. pontja rendelkezett arról, hogy „az igazságügy-miniszternek ki kell dolgoznia a jogszabályok folyamatos deregulációs vizsgálatára vonatkozó szervezeti és eljárási rend főbb szabályait.

¹⁵ Az éves deregulációs programok – kormányhatározati mellékletként - szolgáltak itinerként a folyamatban résztvevők számára: 1046/2003. (V. 28.) Korm. határozat a deregulációs tevékenység szervezeti és eljárási rendjéről, valamint a 2003. évi deregulációs programról; 1067/2004. (VII. 8.) Korm. határozat egyes kormány- és minisztertanácsi határozatok hatályon kívül helyezéséről, valamint a 2004. évi deregulációs programról; 1082/2005. (VII. 27.) Korm. határozat a szabályozás hatásvizsgálatával összefüggő egyes kormányzati feladatokról, a 2005. évi deregulációs programról, valamint egyes kormányhatározatok, illetve kormányhatározati pontok hatályon kívül helyezéséről.

létrehozásra a minőségi jogalkotás, ezen belül egyik részterületként a dereguláció módszertani és operatív feladatainak ellátására. A dereguláció folyamatát

Az intézményi konstrukció hatékonyságát mutatja, hogy az ezidőtájt intenzív – döntően technikai – dereguláció eredményeként a 2003. év elején hatályos törvények és törvényerejű rendeletek 12%-át helyezték hatályon kívül a 2003. évi VIII. törvényben. Ezen kívül hatályon kívül helyeztek közel 400 kormány- és minisztertanácsi rendeletet, továbbá közel 600 miniszteri rendelet a 105/2004. (IV. 27.) Korm. Rendelet segítségével. Kiemeltek a jogrendszerből 10 kormány szintű és mintegy 450 miniszteri szintű rendeletet, a 149/2005. (VII. 27.) Kormányrendelettel. Ezekkel összességében 18%-kal csökkentve a hatályos rendeleti szintű jogszabályok mennyiségét. Végül az állami irányítás egyéb jogi eszközei közül 1740 határozat - az akkor hatályos aktusok mintegy fele - került hatályon kívül helyezésre az 1067/2004. (VII. 8.) Korm. határozat révén.

Joggal gondolhatnánk, hogy ha bár hullámzó ütemben is, de ilyen deregulációs aktivitás mellett folyamatosan csökken a hatályos joganyag. Pedig ez a valóságtól távol áll. Míg a rendszerváltáskor a hatályos jogszabályok száma 5000 alatt volt, addig a deregulációs tevékenység ellenére 2000 és 2004 között 8000 körüli szinten stabilizálódott. E közel duplázódásban persze az Európai Unió integráció is szerepet játszik, de látnunk kell, hogy a jogharmonizáció és a dereguláció céljai összetetalálkoznak¹⁶.

A 2006-2010 közötti Kormány talán a legjelentősebb számokat tudta felmutatni: 2008 tavaszáig a deregulációs folyamat eredményeként 1500 formailag hatályos kormányrendelet és 2000 miniszteri rendelet veszítette hatályát, és került ki a jogrendből, mert megváltozott az a társadalmi-gazdasági környezet, amely korábbi létüket igazolta.

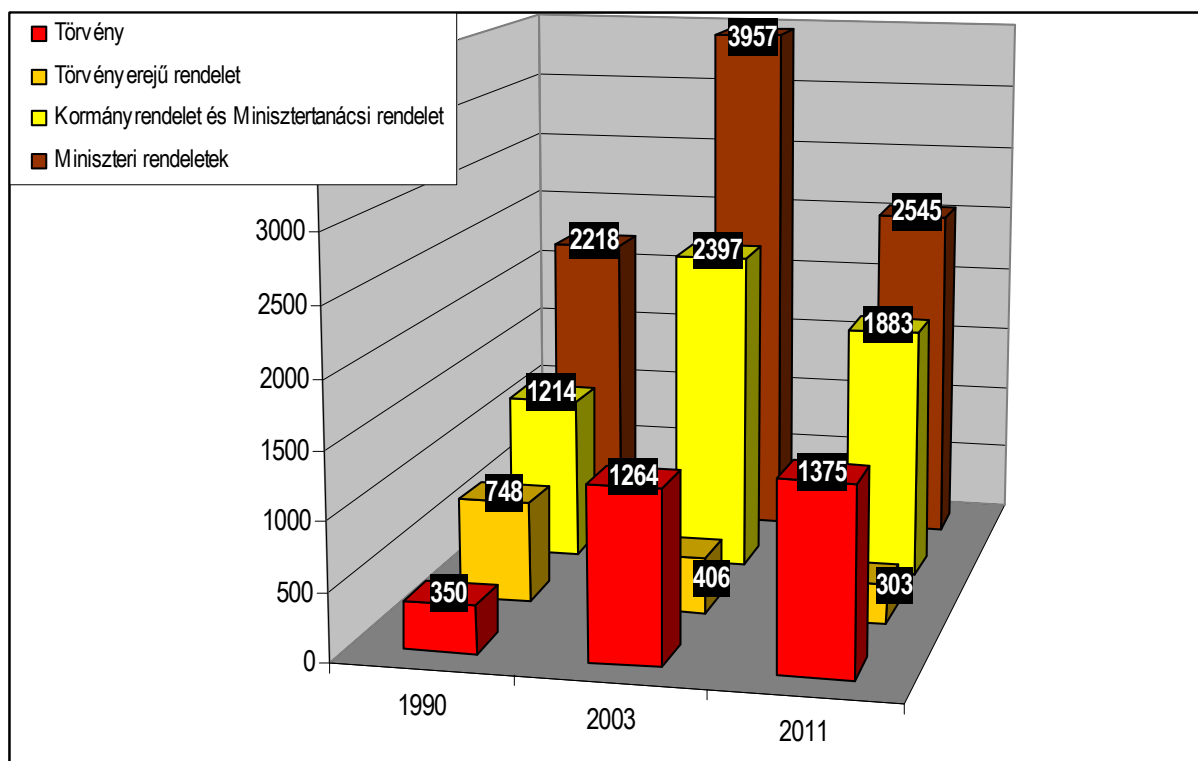
Hatályos jogszabályok száma a következőképp alakult a rendszerváltás óta:

1. Táblázat: Jogszabályok számának alakulása, típusonként¹⁷

Jogszabály típusa	1990	2003	2011
Törvény	350	1264	1375
Törvényerejű rendelet	748	406	303
Kormányrendelet és Minisztertanácsi rendelet	1214	2397	1883
Miniszteri rendeletek	2218	3957	2545
Összesen	4530	8024	6106

¹⁶ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. Törvény, IV. fejezet. 8. cím. 20. §-a nevesíti és szabályozza is e kötelezettséget, amennyiben részletesen előírja a jogszabálytervezetek egyeztetését az EU intézményeivel és tagállamaival. Ugyancsak részletszabályokat tartalma az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302 / 2010. (XII. 23.) Kormányrendelet is.

¹⁷ Saját gyűjtés: Forrás: magyarország.hu jogszabálykereső, 2011. január 21.-én. A korábbi adatok vonatkozásában az IM éves statisztikai összefoglalói: www.irm.gov.hu (letöltve: 2011. január 21.)



1.1. ábra: jogszabályok számának alakulása (forrás: saját gyűjtés a hatályos jogszabályok nyilvántartásai alapján)

Tekintettel arra, hogy az állami irányítás egyéb eszközeivel (utasítás, irányelv, tájékoztató) a hatályos jogszabályi elemek száma 6669¹⁸ darab, az utólagos dereguláció intézményesen szervezett és programszerű fenntartása továbbra is indokolt.

Helyi rendeletek deregulációja

Az 1004/1995. (I. 20.) Korm. Határozatban a Kormány kifejezte, hogy indokoltnak látja, hogy a „helyi önkormányzatok is megkezdjék saját rendeleteik és szabályozó tartalmú határozataik felülvizsgálatát”. Azonban ehhez csak egy (módszertani) ajánlást adtak ki 1996-ban, valamint egy általános iránymutatást arra nézve, hogy minden intézmény alakítsa ki saját deregulációs programját, és kezdje meg annak végrehajtását.

A helyi rendeletek deregulációs tevékenység nagyban meghatározta, hogy melyek azok a települések, amelyek jogszabályaikat elektronikus úton is nyilván tartják. Bár ma már számos jogszabály előírja a rendeletek megismerhetőségét (többek között a KET, az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. Tv.) a '90-es évek óta keletkezett helyi jogszabályok (főleg intelligens) nyilvántartása még nem mindenhol megoldott.

Holott jól látszik, hogy ha van elektronikus nyilvántartás, és ez tartalmazza a felhasználhatóságot nagyban támogató egységes szerkezetet és más jogszabályi kapcsolódáso-

¹⁸ Forrás: magyarorszag.hu jogszabálykereső: 2011. január 21.

kat, akkor egy adott rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén rögtön látszik a szükséges kapcsolódó jogszabály módosítási, vagy hatályon kívül helyezési szükséglete.

Tekintettel azonban arra, hogy a helyi szint az információs társadalmi fejlettség markánsan eltérő szintjén áll, a helyi joganyag fejlettségét, így a dereguláció állapotát sem lehet egységesen megítélni. Következtetéseket vonhatunk le az információ kedvezőtlen áramlásából (vagy annak hiányáról) abból, hogy az Alkotmánybíróság rendre határoz hasonló tárgyú és szabályozási tartalmú rendeletekről, akár több évnyi különbséggel is.

Az egyszerűbb, technikai deregulációt több önkormányzatnál tapasztalhatjuk, de miután mind a szabályozási tartalom, mind a forma tekintetében a helyi egységek a központi jogalkotás által diktáltakat (sugalmazottakat) követik, így egy intézményesült deregulációs tevékenység is csak pontos – központilag vezérelt - szempontrendszer szerint kerülhet végrehajtásra.

A helyi rendeletek deregulációnak bagatellizálása veszélyes játék, hiszen bármely, helyi önkormányzat által elkövetett jogsértés megalapozhatja a tagállam felelősségét. (Ebben persze morbid felhang, hogy jelen nyilvántartások segítségével nemhogy az EU, hanem még a jogszabály címzettjei sem szembesülnek a mulasztó jellegű magatartással.)

1.6 Érdemi dereguláció az adminisztratív terhek csökkenésével

Az adminisztratív terhek csökkentése a szervezetek és kapcsolódó eljárásai egyszerűsítésén keresztül is segíthető.

Az OECD 2007-es ajánlásában¹⁹ a bürokráciacsökkentés öt alapvető pillérét különböztette meg:

Az adminisztratív rendszer szabályozási folyamatainak fejlesztése és átalakítása alatt a felesleges szabályok hatályon kívül helyezését, valamint a folyamatok egyszerűsítését értik. Az OECD ide érti a (később ismertetésre kerülő) koregulatív eszközöket is. A tanulmány itt is megfogalmazza ajánlásként a vállalkozások „kockázat alapú vizsgálatát”, melynek lényege, hogy az alacsony kockázati értékkel bíró vállalkozásoktól lényegesen kevesebb adatcserére, ellenőrzésre lehet szükség.

A szervezeti átalakítások végrehajtása céljából általában külön intézményt hívnak életre. Szerencsés esetben önálló, értékelő és felügyeleti funkciót ellátó (watchdog) intézményi háttértámogatással.

Az információs és kommunikációs technológiák széles körű alkalmazása e helyütt is magától értetődően merül fel. A közigazgatási IKT széleskörű használata nem csupán a központi közigazgatás költségeit csökkentheti hatékonyan, hanem hozzájárulhat az alsóbb szintek adminisztratív terhei okozta többletköltségek csökkentéséhez is. Az OECD itt is kiemeli, hogy az elektronizálást meg kell előz-

¹⁹ OECD: Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification, 2007; <http://www.oecd.org>

ze a offline folyamatok egyszerűsítése, így akár a formanyomtatványok előzetes szimplifikálása.

A bürokrácia csökkentésének társadalmi megismerését, elfogadottságát csak hatékony információátadással lehet elérni az adminisztratív kötelezettségekre vonatkozóan. Ehhez a reformok eredményeinek disszeminációjára van szükség, a lehető legtöbb kommunikációs csatornán.

A közigazgatás különböző szerveitől érkező követelmények koordinációját kell végül megvalósítani, mely a technikai deregulációhoz szükséges elektronikus nyilvántartásokkal egyébként már megalapozott.

Minél kevesebb követelményt fogalmaznak meg az ügyféllel szemben, minél egyszerűbb eljárások elé állítják, az amúgy egyre jobban átlátható szervezetek, annál hatékonyabb, és szabályosabb közigazgatást nyerünk. Az eljárások vonatkozásában az eszközök négy területét különböztethetjük meg:

A szervezet vertikális és horizontális tagozódásának csökkentése. (Azaz a szervezeten belüli feladat-ellátási redundancia és a szervezeti szintek számának csökkentése.)

Az eljárás gyorsítása, az eljárásban résztvevők számának, és az ügyintézési határidő csökkentésével

Formanyomtatványok és előzetes tájékoztatók biztosítása, ahol a hibázási (tévesztési) lehetőség minimalizálható, a feldolgozási idő csökkenthető.

A hatósági engedélyezés folyamatában csökkenthető az adminisztratív teher, ha:

- Az engedélyezési folyamat bejelentéssel és utólagos ellenőrzéssel váltható ki
- Amennyiben nem feltétlenül szükséges szakhatósági közreműködés, akkor azt eltörlük.
- Ha az ügyfél nyilatkozata elégséges, és nem szükséges hatósági igazolás.
- Ha lehetséges mérlegelési jogkör, méltányosság gyakorlása az önkéntes jogkövetést leginkább biztosító egyéniesítés érdekében.²⁰

Ezzel párhuzamosan érdemes megemlíteni az EU gyakorlatorientált iránymutatását, melyet az adminisztratív terhek csökkentésének közös elveiként adtak közre, 2006-ban²¹. A közös elvek mögött a bürokrácia visszaszorítása az elsődleges cél, érintve ezzel számos közvetett célt is, így egy jobban érvényesülő jogrendszert, hatékonyabb közigazgatást, dinamikusabb gazdaságot, hatékonyabb államot és még sorolhatnánk. A hat közös elv a következő:

Csökkenteni kell a jelentéstételi követelmények gyakoriságát arra lehető legkisebb szintre, mely még a jogszabály alkotóinak eredeti szabályozási szándékát teljesíti. (Pl. a havi jelentési kötelezettségek esetében a gyakoriság csökkentését.) Meg kell vizsgálni, és lehetőség szerint megszüntetni a redundáns adatbekéréseket, tájékoztatási kötelezettségeket, jogszabályból eredő átfedéseket. (Ehhez

²⁰ GYERGYÁK FERENC – KISS LÁSZLÓ (szerk.): *Általános jogalkotási ismeretek*, KSZK, Budapest, 2007. p. 244.

²¹ COM (2006) 691 final – Bizottsági munkadokumentum, Brüsszel, 2006. november 14.

biztosítani kell a hatóságok közötti hatékony adatcsere-együttműködések lehetőségét.)

Ha már mindenképp szükséges, akkor a papír alapú jelentés-bekéréseket elektronikus, vagy web alapú interaktív felületeken kell biztosítani²².

Küszöbértékek bevezetése a tájékoztatási követelmények meghatározásakor, lehetőség szerint megkímélve a kis- és középvállalkozásokat, akik számára gyakran különösen terhes az adminisztratív költségek mértéke.

Helyettesítő tájékoztatási követelmények mérlegelése egy ágazat valamennyi vállalkozásával kapcsolatban.

A tájékoztatási követelmények csökkentése vagy eltörlése azokon a területeken, ahol az ezt indokoló jogszabályi követelményeket hatályon kívül helyezték vagy módosították.

Ezek az ajánlások – főleg körültekintő alkalmazásuk esetén - nem veszélyeztetik a jogalkotók eredeti szabályozási célját. E módszerekkel az adminisztráció jelentősen csökkenthető, de számos területen nem teszi feleslegessé a korábban kialakított adminisztratív adatszolgáltatási kötelezettségeket. Ha már az adatok áramlásában, kezelésében előrelépés érhető el, már önmagában látványos eredmények érzetik hatásukat a társadalom alrendszerében.

1.7 Az eljárási szabályokban végrehajtott érdemi dereguláció hatása

Minél több államigazgatási adminisztratív teher hárul az ügyfelekre, annál több költséget (alternatív költséget is) jelent ezek betartása, követése. Vállalkozások esetén annál kevesebb erőforrás fordítható az érdemi vállalkozási tevékenységre. Az érdemi deregulációnak tehát arra is ki kell terjednie, hogy vajon a korábban hozott eljárási igények valóban indokoltak-e. Nem szükségtelenül időigényesek, indokolatlanul bonyolultak és körülményesek, vagy egyenesen önmagukért valóak, haszontalanok.

Az Unió Lisszaboni Stratégiája, valamint a 2003 végén kihirdetett „A jobb jogalkotásról szóló intézményközi megegyezés²³” óta kiemelt fontosságú terület a jogrendszer egyszerűsítése az adminisztratív terhek (pl. engedélykérek, nyilvántartásba vételi kérelmek számának csökkentése, jelentési és szabályzatkészítési kötelezettségek stb.) visszafogása révén. Megfigyelhető volt, hogy azokban az országokban (Hollandia, Dánia, Svédország, Egyesült Királyság), ahol tudatosan szorították vissza az adminisztratív terheket, számottevően javult a vállalkozások versenyképessége, valamint az állam is hatékonyabb működési jellemzőket mutatott.

²² Az ilyen intelligens felületeken történő információszolgáltatások jelentős megtakarításokat okozhatnak. Pl. A Norvég „Antinn” portál, mely az összes adatszolgáltatási kötelezettséget kiszolgálja a vállalkozások részére, a vállalkozási adó bevallása vonatkozásában 2005-ben mintegy 60%, 2004-ben mintegy 40%-nyi költségmegtakarítást eredményezett.

²³ Interinstitutional agreement on better law-making, kihirdették: 2003. december 31-én, EU Official Journal. 2003/C 321/01

A Holland adatok extrapolációja alapján megállapították²⁴ az egyes tagállamok adminisztratív költségét a GDP arányában. E mérésben Magyarország sereghajtó, a maga 6,8%-os értékével. Az eredmény azért is riasztó, mert az EU az összes tagország átlagát mutató 3,5%-ot is túlságosan magasnak tartotta. A CPB²⁵ és a Bizottság szolgálatai által végzett kimutatások alapján megállapítható, hogy az adminisztratív költségek 25%-os csökkentésével akár – átlagosan - 1,5%-os (mintegy 150 milliárd eurós) GDP növekedés érhető el a csökkentés évében. Magyarország vonatkozásában – miután az adminisztratív terhek itt a legmagasabbak az EU tagországok közül – 2,6%-os GDP javulás érhető el.

Tudnunk kell a probléma árnyalásához, hogy az adminisztratív költségeknek csak egy része (a vizsgált országokban kevesebb, mint fele) származik a nemzeti jogszabályokból eredően. Fennmaradó része közvetlenül a nemzetközi jogból, illetve a nemzetközi jogszabály nemzeti végrehajtásából származó költség. Ez is alátámasztja az európai közös összefogás szükségességét, az adminisztráció egységes egyszerűsítésének páneurópai programjához. Jól látszik, hogy a legkönnyebben véghezvihető egyszerűsítések a tájékoztató szolgáltatások területén hajthatók végre.

Az adminisztratív terhek mértékét az EU SCM (Standard Cost Modell – Általános vagy Egyszerűsített Költségmodell) szerint határozhatjuk meg. E modell a normakövetés vállalászási költségeit pénzügyi, megfelelési és adminisztratív csoportokba sorolja. A pénzügyi költségek az adókat, a megfelelési költségek a jogszabályok betartásához szükséges beruházások költségeit takarják. Az adminisztratív terhek²⁶ alatt többnyire azokat az adatszolgáltatási kötelezettségek költségeit értjük, amelyek kifejezetten a jogszabály betartásához²⁷ szükségesek, és a vállalkozások maguktól nem végeznék őket.

A modell lényege, hogy e fenti csoportok alapján mérhetővé teszi a kötelezettségeknek való megfelelés költségét. Így azonnal láthatóvá válik, hogy egy adott rendelkezés betartása mennyibe kerül meghatározott szegmensben, meghatározott időtávra vetítve.

Elég csupán arra gondolni, hogy egy tetszőleges adatszolgáltatási kötelezettség postai úton történő rendszeres teljesítése mennyi pénzt emészt fel. Tekintettel a postázás (előkészítés, nyomtatás, sorban állás, postaköltség;) költségeire. (Ne feledkezzünk meg arról sem, hogy az ilyen nyilatkozatok fogadásának is vannak költségei (feldolgozási, tárolási, humánerőforrás satöbbi költségei).

Az SCM modell ennek megfelelően a $C = (P + T) \times Q$ képletet használja, ahol

„C” (Cost) az adminisztratív tevékenységből fakadó költségeket

„P” (Price) az adminisztratív tevékenységhez fűződő fizetési kötelezettséget,

²⁴ Kox, H: Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies. CBP Memorandum, 2005/136.

²⁵ Holland Gazdaságpolitikai Elemző Iroda

²⁶ Azon információtovábbításokat, amelyeket jogi rendelkezés hiányában is összegyűjtenének, adminisztratív költség kifejezéssel, míg a kifejezetten jogszabályi kötelezettség miatti adminisztrációs kiadásokat az adminisztratív teher elnevezéssel jelölik.

²⁷ A Deloitte 2010-es felmérése szerint a vállalkozások adminisztratív költségeinek mintegy 25%-át jelentik a kifejezetten jogszabályi kötelezettség betartásából eredő költségek. (Deloitte ZRt.: Áttekintő vizsgálat az államigazgatási szabályozásból fakadó vállalkozói adminisztratív terhek teljes köréről, illetve egyes fókuszterületekkel kapcsolatosan részletes felmérések elkészítése.)

„T” (Time) a feladat teljesítéséhez szükséges időráfordítás értékét,
 „Q” (Quantity) a tevékenység éves előfordulási gyakoriságát, és a tevékenységgel érintettek számát jelenti.

Könnyű tehát végiggondolni, hogy csupán 1 darab A/4-es oldalra kiállított, akár évi rendszerességgű („Q”) – akár fizetési kötelezettségtől mentes - nyilatkozat elektronizálása, vagy egyenesen megszüntetése (akár azzal, hogy a szabályozó megelégszik a saját nyilvántartással, és szükség szerinti ellenőrzésével) milyen jellegű és mekkora nagyságrendű költségmegtakarítást eredményezhet. Hiszen megszűnik a papír költsége („P”), a nyomtatás költsége („P”), a posta költség („P”), a postán töltött idő alternatív költsége („T”), az érkeztetés / iktatás költsége, a feldolgozás költsége, a tárolás költsége.

Egy 100.000 fős átlagos fővárosi kerület (egy háztartásban átlagosan 2,5 ember) egyszerű nyilatkozatának tekintetében, a nyilatkozat elektronizálása ügyféloldali vonatkozásban, nagyvonalú számítások szerint a következő megtakarítást jelentheti:

„P” = postaköltség = 120,- (nem ajánlott küldeményként)

„T” = kitöltési idő, feladási (postára jutás, sorban állás) idő = 2 óra²⁸ = 1.550,-

„Q” = éves rendszeresség = 1, érintettek száma: 40.000 háztartás.

„C” = (120,- + 1.550,-) × 40.000,- = 66.800.000,-

Azaz egy 100.000 fős kerület egyszerű éves nyilatkozatának megszüntetése, vagy elektronikus támogatása csak ügyféloldali vonatkozásban 66.800.000,- forint megtakarítást eredményezhet csak lakossági vonatkozás tekintetében.

Az Egyszerűsített Költségmodell módszertanát több ország vette át. A 17 ország alkotta hálózat – bár olykor jelentős nemzeti eltérésekkel, de - e módszertan szerint mérte adminisztratív költségeit, közülük négy (Egyesült Királyság, Hollandia, Cseh Köztársaság és Dánia) pedig már valamennyi jogszabályával összefüggő teljes körű mérésen is túljutott, így azonosítani tudta jogi tájékoztatási követelményeinek eredetét.

Az EU már idézett „Jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban” c. bizottsági közlemény mellékletében már tartalmazott egy olyan részletes vázlatot, mely iránymutatásul szolgál valamennyi tagországnak. Az „EU nettó adminisztratív költségmodell” tisztázni kívánta az EU és a tagállamok eddigi mérései alapjául szolgáló eljárások esetleges eltéréseit, garantálni kívánta az összehasonlíthatóság lehetőségét az országok illetve az egyes szakterületek között, a teljesítményértékelés és a legjobb gyakorlat kialakítására. E módszertant tovább finomítva alakult ki az „EU egyszerűsített költségmodellje²⁹”

Az érdemi dereguláció hatását több versenyképességi index- szel is mérhetjük³⁰. A leggyakrabban azonban a Világbank Doing Business Indexét (DBI) citálják. A módszertan lényege egy tetszőleges, hazai tulajdonú, ingatlanon nem rendelkező, 10-50 főt foglalkoztató vállalkozás (Kft.) adminisztratív terheinek összevetésén alapul. A felmérésben

²⁸ A KSH (2010) havi nettó átlagfizetés: 124.000,- 160 órás munkaviszony esetén. Azaz az átlagos órabér: 775,- nettó.

²⁹ COM (2005) 518. – 2005. október 21.

³⁰ Ilyenek továbbá az International Institute for Management Development által szerkesztett World Competitiveness Index, vagy a World Economic Forum által gesztorált Global Competitiveness Index.

a vállalkozás valamennyi engedélyezési, nyilvántartási kötelezettségét vizsgálják (eltekintve iparág-specifikus, különös engedélyektől). Tíz vizsgált terület számszerűsített eredményeit aggregálva derül ki a szabályozás minőség, a szabályozottság szintje. Az értékek számszerűsítéséhez támpontot adnak a vizsgált ország jogszabályi kötelezettségeiből fakadó jogi és adminisztratív lépések mennyisége, valamint az ehhez rendelhető tudományos költségvetések, becslések³¹.

A mérés szemléltetésére a Magyarországon zászlóshajónak tekintett cégalapítási (e-cégeljárás) procedúrát mutatjuk be, mely a DBI szerint is látványos eredmény. (Sőt, az index e terület erőssége miatt helyezi hazánkat kedvezőbb helyre.)

2. Táblázat: Magyarország cégalapítási eljárásának eredményei a Doing Business Index alapján 2005-2010 között (Forrás: Doing Business felmérések, World Bank 2005-2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cégalapítás helyezése	Na.	Na.	87.	67.	29.	39.
Procedúrák száma	6	6	6	6	4	4
Időigénye (nap)	52	38	38	16	5	4
Költsége (Egy főre jutó jövedelem %-a)	22,9%	22,4%	20,9%	17,7%	8,4%	8%
Tőkeigénye (Egy főre jutó jövedelem %-a)	86,4%	79,6%	74,2%	65,1%	10,8%	10,2%
Összesített DBI helyezés	Na.	52.	66.	45.	41.	47.

A táblázatból jól látszik, hogy az elektronikus megoldások (online felületek) rendelkezésre bocsátásával, a cégalapításra vonatkozó szabályozás egyszerűsítésével automatikusan csökkent a cégalapítás időigénye, így költségigénye is. Ennek megfelelően az egy főre jutó jövedelem százalékában meghatározva is folyamatosan csökkenő százalékos eredményeket kapunk. A helyezési számok növekedése a 2010-es évben, más országok jó (jobb) teljesítményének köszönhető³².

Összefoglalva: jó eszközökkel, és hatékony végrehajtással, gyors és látványos – nem utolsó sorban mérhető - eredmények érhetők el.

³¹ A Doing Business kizárólag az állami szabályozás hatékonyságára fókuszál, nem foglalkozik az informális költségekkel (így a korrupcióval, vagy akár a makrogazdasági környezettel) sem.

³² Forrás: Hétfa Kutatóintézet: Nemzetközi felmérések az adminisztratív terhekről, 2010. pp. 5-10. (szerk.: Pocsarovszky Ráchel és Telek Ádám)

2. A koreguláció

2.1 A koreguláció tartalma

A társadalmi együttélés szabályai döntően akkor kerülnek rögzítésre, ha az egyik állampolgár jogának terjedelme elérheti (csorbíthatja) a másik állampolgár jogát, illetve egyik állampolgári kötelességek önkéntes teljesítése nem éri el a szükséges szintet, így ezzel más kötelességtudó állampolgárok státusza sérül.

Ez az ütközés eltérő fajsúlyú, eltérő etikai hátteret (társadalmi rosszallást) tudhat maga mögött. A legkritikusabb jogi ütközéseket a társadalom intézményesen kívánja védeni (megelőzni), így ezek szabályait jogi úton rögzíti.

Azonban a jogszabállyal rögzített magatartási kör még nem vezet hibátlan és átfedésmentes szabályozottságú társadalmi működéshez több okból:

nem garantált a társadalom feltétlen jogkövetése. A jogszabály alakilag és tartalmilag is hibás lehet.

nem biztos, hogy a jogszabályba ütköző magatartás, egyben nem etikus, azaz az egyéni morál felülírhatja a jogszabályt (lásd pl. passzív eutanázia)

nem biztos, hogy a jogszabály valamennyi – a területhez kapcsolódó – életviszonyt teljes körűen szabályozza (sok joghézagot tartalmaz)

nem biztos, hogy a jogszabály naprakész (bizonyos új életviszonyokról, magatartásokról nem rendelkezik, vagy korszerűtlenül rendelkezik)

nem biztos, hogy egy adott magatartás annyira fajsúlyos, hogy azt jogszabályban nevesíteni, szankcionálni kelljen.

E hiányosságokra kínál egyre jobb megoldást a koreguláció, vagy társszabályozás, mely a szakma és a civilek összehangolt önszabályozó tevékenysége. És bár itt nem jelenik meg az állam kényszerítő ereje, fenyegetése, azonban ezt helyettesíti a szabályozott kör morális elutasítása, a szabályozott magatartás megsértőjével szemben, mely egy virtuális közösségben olykor hasonló erővel bír, mint akár egy erre rendszeresített jogszabály.

2.2 A koreguláció indokoltsága napjainkban

A koreguláció indokoltságát mi sem bizonyítja jobban, hogy az információs társadalom polgárai egyre több új digitális életviszonnal, jelenséggel, „intézménnyel” találkoznak a virtuális térben, melyekre a korábbi jogintézmények nem mindig, feltétlenül és hibátlanul adaptálhatók. Ezzel párhuzamosan a magánautonómia egyre több jogosítvány biztosítását teszi szükségessé.

A digitális világban láthatjuk, hogy az állami döntéshozatal képtelen lépést tartani a technológiai fejlődés következtében kialakuló új szolgáltatásokkal, illetve a szolgáltatások által létrehozott új élethelyzetekkel, viszonyokkal. Nem mehetünk el amellett, hogy a jog a viszonyok tartósságára törekszik, maga a jogalkotás is hosszadalmas, míg a technológiai fejlődés diktálta rendezési igény lényegesen sebesebb. Problémát jelent az is, hogy

a szolgáltatások egyre nehezebben köthetők államokhoz, hatóságok illetékességéhez a hálózati világban, hiszen a virtualitás az egész világot behálózza. (Azaz az állam kényszerítő ereje a szankciókban amúgy is egyre nehezebben érvényesülhetne.) Azonban ha a szolgáltatók lehetőséget kapnak az önszabályozásra, nem csupán hatékonyabb, hanem jobban követhető, jobban érvényesülő normahalmazt alakíthatnak ki magukra.

Ráadásul a digitalizációs folyamatok mögött érezhető konvergencia (informatika, média, távközlés közeledése) a szabályozásban is érezhető igényeket támaszt. Az e területeket szabályozó jogterületek is közelítenek egymáshoz, így a távközlési-szabályozás és a média-szabályozás is egyre közelebb kerül egymáshoz, egyre több kölcsönhatást figyelhetünk meg. A konvergencia másik ágán egyre szorosabb kapcsolat figyelhető meg a nemzetközi szervezetek és az egyes államok jogalkotása között is. Ugyancsak itt érezhető leginkább, hogy a jogalkotás nagyban támaszkodik a más normarendszerekre (pl. „netikett”). Azaz lassan törvényszerű, hogy a közhatalmi szabályozók nem hagyhatják figyelmen kívül a digitális média önszabályozó szervezeteit, és a két normaalkotó rendszer csak közösen együttműködve alkothat az életviszonyokat hatékonyan szabályozó megoldásokat³³.

Már az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (2007/C 175/22. számú) véleménye „Az elektronikus hozzáférhetőség jövőbeli szabályozása” címmel is felveti, hogy „A digitális hozzáféréssel kapcsolatos megfelelő politika végrehajtása érdekében fontos a civil szervezetek bevonása. Ezek ugyanis további intézkedéseket ösztönözhetnek például magatartás- vagy koregulációs kódexek kapcsán”³⁴.

A koreguláció és az állami szabályozás folyamata egy pontig azonos szálon halad. Amennyiben a norma társadalmi előkészítésére, vitájára gondolunk. Hiszen mind az állami jogszabályok, mind a koregulatív normák átesnek az érintettek (az érintettek egy körének) civil, vagy civil jellegű kontrollján. E társadalmi egyeztetésre azért van szükség, mert a norma alkotói nem tekinthetnek el a címzettek meglátásaitól, főleg nem egy demokratikus környezetben. Nota bene tudjuk azt is, hogy az érintettek közreműködésének elmaradása esetén a normával való azonosulás, a norma követése is nagyságrendekkel rosszabb mértékű lesz.

Szerencsés jelenség, hogy az elmúlt évtizedekben egyre intenzívebb a kisebb közösségek, szakmai testületek önszerveződésének jelenléte. Márpedig minél fejlettebb az önszerveződési készség, annál esélyesebb az állam jogalkotásának, jogérvényesítésének visszafogása, akár az öngazgatás biztosítása. Így a központi jogalkotásnak elég csupán a partnerség keretein belül kooperálni ezekkel a civil szerveződésekkel, hiszen egy helyi karakterisztikát figyelembe vevő, testreszabott norma biztosan hatékonyabb.

Napjaink kihívása elsősorban az egyes önszabályozási területek megjelölése, valamint az önszabályozási rendszerek összehangolása³⁵ lehet.

³³ Polyák Gábor: Hatalom leosztás, önszabályozás az interneten, Pécs, 2002.

³⁴ EGSZB: 2007/C 175/22. 1.3. szakasz. De pl. az audiovizuális médiaszolgáltatásról szóló irányelv is több helyen említi az ön- és társszabályozás jelentőségét.

³⁵ Elég csupán a tartalomszolgáltatásra vonatkozó önszabályozási kezdeményezések közötti eltérésekre gondolni. Ezek összehangolása elég nagy kihívást jelent a szakma számára. (Szakmai szempontból

2.3 A koreguláció előkészítése és a „preventív dereguláció”

A jogalkotói szándék átengedése előtt tisztában kell lenni az célzottak körének önszabályozási képességével, a társadalom jogtudatával, önkéntes jogkövetési (normakövetési) hajlandóságával³⁶. A meglévő normaszövegek (jelentőséggel bíró általános és speciális szabályok, szokványok) elemzésével vizsgálni kell a jogok és kötelezettségek körét, a szankciórendszert (ha van, illetve ha szükséges), valamint az igényérvényesítés lehetőségeit.

Egyúttal folyamatosan vizsgálendő az ilyen szabályozás hatékonysága is a társadalmi hatások szempontjából. Azaz vizsgálni kell egyrészt hogy előzetesen milyen a társadalom várható hozzáállása, milyen pozitív és negatív externáliákkal járhat a szabály megalkotása (ezt tekinthetjük egyfajta preventív deregulációnak is), majd azt, hogy a társadalmi igazságosság és a fenntartható fejlődés elvei a szabályozást követően fennállnak-e, és ha igen, csorbítja érvényesülésüket bármilyen tényező. Míg a társadalmi igazságosság követelménye azt takarja, hogy a norma által megtestesített jogok és kötelezettségek egyenlően, diszkrimináció mentesen illetik meg a szabály célzottjait, addig a fenntarthatóság a társadalmi hatások érvényesülésének intézményi és infrastrukturális garanciáját, társadalmi érvényesülésének legalább stabilitását, de inkább fejlődését jelenti.

Az előzetes stakeholder³⁷ elemzés külön hangsúlyos a koreguláció előtti térnyitás esetén. Hiszen egy olyan szabályozással, ahol az állam kényszerítő ereje nem jelentkezik a háttérben, fontos, hogy legalább definiáljuk (lehetőség szerint azonban elemezzük) a szabályok esetleges veszteségeinek körét, várható magatartását. A jó időben és jó eszköztárral elvégzett hatásvizsgálat alapján lehet megállapítani, hogy az adott szabályozási körre a jogszabályalkotás az adekvát megoldás, vagy esetleg az célzottak körének döntésére bízva, az ő felhatalmazásukkal adható hatékonyabb válasz a kérdésre.

2.4 Diszpozitivitás: átmenet az állami jogszabályalkotás és a koreguláció között

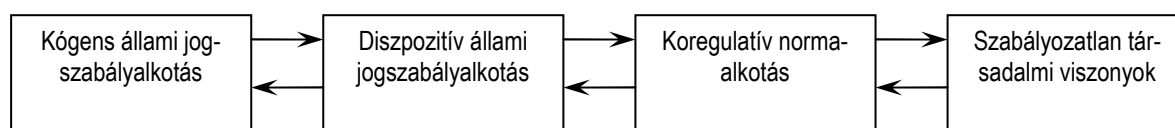
Amikor az állam felismeri, hogy a társadalmi viszonyokba történő beavatkozás hatása nem egyértelmű, nem szükségszerű, hogy mégis egy rossz (vagy kiszámíthatatlan) hatású jogkövetkezményt helyezzen a szabályozni kívánt társadalmi magatartás mögé. Ebben az esetben a jogkövetkezményeket puhíthatja, határait tágíthatja. Ennek eszköze a fakultatív, vagy alternatív jogkövetkezmények megállapítása, azaz a diszpozitivitás.

kedvezőtlen magyarországi aktualitás, hogy az új médiatörvény a társszabályozás kereteit igen szűkre szabja, amennyiben a Médiatanács bármikor felülírhatja az önszabályozó szervezetek eljárásait, megállapodásait. (§§. 195-200.)

³⁶ E kérdésekkel jórészt a jogszociológia tudománya foglalkozik.

³⁷ Stakeholder ebben a vonatkozásban valamennyi érdekelt (vagy érdekeltek csoportja), akikre a norma közvetlen vagy közvetett hatással bír. Azok akik valamilyen módon befolyásolják a norma érvényesülését.

A diszpozitív rendelkezések lényege, hogy az állam csupán keretet szab, és a kövendő magatartás – jogalkotói szándék szerinti - arany középútját definiálja, azonban megengedi az ettől való eltérést, teret engedve annak. Ahogy a 2.1. ábra mutatja, a diszpozitív jogalkotás átmenetet jelent a kógens állami jogszabályalkotás és az állam szabályozásból történő kivonulása között. A szabályozás evolúcióját figyelve megállapítható azonban, hogy többségében a diszpozitív szabályozás inkább szabályozási méréslési cézzal kerül alkalmazásra. Azaz ott alkalmazzák, ahol a jogi keretek fennállását még indokoltnak látják, azonban feltételezik, hogy az adott életviszonyok (és a mögöttes társadalmi tudatosság) kellően fejlettek ahhoz, hogy a társadalom szereplői már állami kényszer nélkül is a jogalkotói akarathoz idomuló magatartást gyakoroljanak.



2.1. ábra: Az állami szabályozási beavatkozás skálája a társadalmi viszonyokba (forrás: saját ábra)

A diszpozitivitás is igen széles skálán mozog. Hiszen diszpozitív jogkövetkezmenyről beszélünk már akkor is, ha a szankciók közötti kötött lehetőségek közötti választás lehetősége fennáll, akkor is, ha a szankciótól való eltérés a felekre bízott, végül akkor is, ha a szankció eleve a felek megegyezésétől függően válik relevánssá (pl. „ha a felek másként nem rendelkeznek.”). Diszpozitív az a rendelkezés, ahol a jogszabály dönt az alternatív lehetőségek között (pl. priorizál), de akkor is, ha jogalkalmazó dönt, vagy akár maga az érintett, maguk az érintettek döntenek.

2.5 A koreguláció helye a jogszabályi hierarchiában

5.	A nemzeti joghoz képest elsőbbséget élvező EU-s szabályok
4.	Koregulatív jellegű, de gyakran nem törvényileg rögzített kódexek
3.	A hagyományos jogintézményeket elektronikusra cserélő jogszabályok
2.	Információs társadalmi alaptörvények és kapcsolódó rendeleteik
1.	Minden életviszonyra vonatkozó jogszabályok

A koreguláció a jogszabályi piramis negyedik szintjén helyezkedik el.

Azt, hogy milyen folyamatokra van szükség, elsősorban az EU határozza meg, majd innen, fentről lefelé építkezve egészen rendeleti – közvetlen végrehajtási – szintig történő szabályozásra van szükség. Ha az így felépülő jogszabályi hierarchiát akarjuk első pillantásra áttekinteni, azt mondhatjuk, hogy az információs társadalom viszonyaira vonatkozó jogi szabályozás öt-

2.1. ábra. Jogi piramis (forrás: Dr. Verebics János: Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás – az akadályok elbontása – vezetői összefoglaló, kézirat)

rétegű:³⁸

Az első – legszélesebb – réteget azok a területek alkotják, melyek minden életviszonyra kiterjednek, de nem kifejezetten az információs társadalmat/elektronikus kormányzást szabályozzák.

A második szint az információs társadalom alaptörvényeit és végrehajtási rendeleteit tartalmazza, melyek speciálisan az információs társadalom működésének sajátosságait³⁹ szabályozzák.

Ezt követik azok a dinamikus fejlődő normák, melyek a hagyományos (papír alapú) ügyvitelt és az azokhoz kapcsolódó jogintézményeket váltják fel.

A negyedik szinten helyezkednek a koregulatív normák: az ipari önszabályozás olyan termékei, melyeknél a címzettek körében jelentkező önkéntes elfogadottságuk nem indokolja a törvényi erőt.

Végül az EU joga zárja a sort, melynek jellemzője, hogy a tagországok mind-egyikére kötelező, és az egyes nemzeti jogok felett áll.⁴⁰

A törvényi szabályozást sok helyütt kiegészítő rendeleti szabályozás területén napjainkban egyre nagyobb lemaradás tapasztalható, ami a további törvények megalkotását is hátráltatja. Gondot jelent az is, hogy az információs társadalmi működés feltételrendszerének biztosításához a felsőszintű szabályozás önmagában kevés. A jogalkotásnak alsóbb szinten, főleg önkormányzati rendeletalkotásban⁴¹ is meg kell nyilvánulnia. Ezt akár hatodik szintként is jelölhetnénk, hiszen ez a szint az, ahol a központi törekvések elakadhatnak.⁴²

2.6 A koreguláció gyakorlati jelentősége a közösségi viselkedés önszabályozásának (e-Étikett) példáján keresztül

Az infokommunikációs eszközök használatának kérdései jól mutatják az önszabályozás indokoltságát, lehetőségét.

³⁸ Dr. Verebics János tematikáját követve (VEREBICS JÁNOS, *Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás – az akadályok elbontása, vezetői összefoglaló, kézirat*)

³⁹ Például az adatátvitel és a kommunikáció lehetőségeit, az elektronikus eljárási lehetőségeket, az elektronikus fizetés lehetőségeit stb.

⁴⁰ Magyarország EU-tagország lévén az IDA, majd az IDA bc program keretén belül számos olyan területtel találkozik, melyet 2006. január 1-ig összeurópai szinten szabályoztak. Ez részben szerencsés, hiszen az EU-kompatibilitási problémák nem jelentkeznek, részben pedig figyelmeztető jel, hiszen az EU-szintű szabályozáshoz fel kell készíteni a hazai közigazgatást.

⁴¹ Tekintettel arra, hogy az önkormányzati rendeletalkotás a törvényekhez képest lényegesen gyorsabb és rugalmasabb forma, több tekintetben itt mutatkoznak olyan lehetőségek, melyekből az úttörő e-kormányzati megoldások kialakíthatók.

⁴² Elég csak a Ket. azon rendelkezéseire gondolni, miszerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete korlátozhatja a hivatalban elektronikusan intézhető ügyek körét. (Amit a képviselő-testületek többsége meg is tett regnálásuk kezdetén...)

Hiszen az internet megjelenésekor, az e-mail, a chat, a fórumok, az instant messengerek mint kommunikációs formák divatba jövetelkor ki gondolt arra, hogy bármi is vitát válthat ki? (Ezidőtájt született meg a Netikett, a netes viselkedés civil szabályozási kódexe.)

Ki gondolt a fogyasztékkal élők felzárkóztatására, IKT-hozzáférésük biztosításának megkerülhetetlenségére? Pedig egyre inkább útmutatásra volt szüksége a használóknak, hogy az anarchikus állapotot a felhasználók, magukra nézve iránymutatónak tartják. Később a mobiltelefon használata gerjesztett egyre nagyobb társadalmi feszültséget, melyre a részben civil (részben ipari) válasz érkezett meg a Westikett formájában⁴³.

Azonban e „civil kódexek” a tartalommegosztást elősegítő, a digitális közösségi életet gyökerestül felforgató viselkedési helyzetekre nem adták meg a választ. Ezért egy viszonylag széles civil és szakmai összefogás eredményeként megszületett az e-Etikett ajánlásgyűjtemény, mely az új kommunikációs eszközök és formák változásával járó új viselkedésnormákra próbál széles társadalmi konszenzusra épülő, így követhető választ adni. A hazai e-Etikett⁴⁴ a nemzetközi civil tapasztalatokat összegző „eEtiquette” ajánlásain⁴⁵ indult el, azokat adaptálta.

Az ajánlások négy csoportra oszlanak. Az internethasználatra vonatkozóan jelenleg 17 ajánlás, a mobiltelefon használatára 39 ajánlás, az e-mailezésre 20 ajánlás, míg a social media területére 16 ajánlás vonatkozik. Feltételezhető, hogy ezek a számok növekedni fognak, hiszen az ajánlások gondolatébresztő jellegűek.

Az ajánlások több ízben találkoznak a joggal is (pl. engedély nélküli filmezés tiltása, szerzői jog kezelése.)

3. A dereguláció és koreguláció üzenete - zárszó

Tekintettel az információs társadalom egyre több, és egyre összetettebb viszonyára, indokolt az állam szerepének újradefiniálása, s ebben a társadalmi aktorokkal való erős kooperációval. Ebben az együttműködésben pedig a (ön)szabályozásban is nagyobb munkamegosztás képzelhető el a civil szervek és szakmai körök javára.

Az állam szerepvállalása során mutatott önkorlátozás, háttérbe húzódás nem jelent szabályozatlanságot, csupán a hatósági jelleg visszaszorulását. A paternalista megközelítés helyett a kollegiális mentalitást. Ez nem jelenti a professzionalizmus elvetését, csupán a zárt jogrendszer átértékelését, nyitását, melyben a jogalkotás társadalom-közelségével, magasabb jogismerettel és a joganyag egyszerűsítésével XXI. Századi jogállamot nyerünk.

Ezáltal itt is bebizonyosodhat, hogy a kevesebb olykor sokkal több.

A fentiekben felvázolt – látszólag egyértelmű nyereséggel végrehajtható – eszközök olvasása közben felmerül a gondolat, hogy ha ennyire kézenfekvő eredménnyel, kifor-

⁴³ http://www.mobilport.hu/hirek/20030601/mobil_etikett/

⁴⁴ <http://www.eetikett.hu/ajanlasaink>

⁴⁵ <http://www.eetiquette.com>

rott módszertanokkal hatékonyabbá tehető egy állam, miért nem alkalmazzuk e megoldásokat azonnal?

A válasz is viszonylag egyszerű: bármely átalakítási folyamat során egy meglévő struktúrát borítunk fel, az ahhoz tartozó személyi (egzisztenciális), gazdasági, politikai függőségi viszonyokkal, rögzített kényelmi állapotokkal. Természetesen ezeket az állapotokat (társadalmi beágyazódottságától függően, hol könnyebben, hol nehezebben) fel lehet bontani, de az ezzel járó konfliktusokat csak szilárd politikai támogatottsággal, erős koordinációval, strukturális reformokkal és ahhoz tartozó forrásokkal, és az átalakítás-hoz szükséges elégséges információval lehet megkezdeni. Nem haszontalan az sem, ha az átalakítás (lehetőleg világos) céljával tisztában vagyunk, rendelkezünk valamilyen hatékonyságot visszacsatoló monitoring rendszerrel, és e célok és eszközök mögött erős társadalmi legitimitációt is feltételezhetünk.

4. Irodalomjegyzék

- Balogh Zsolt György, Jogi informatika, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1998
- Budai Balázs Benjámin, Az e-közigazgatás elmélete, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.
- Budai Balázs Benjámin–Szentkirályi-Holota Szabolcs, Az elektronikus közigazgatás jogi környezete, EgovA, Budapest, 2005
- COM (2010) 743 - The European eGovernment Action Plan 2011-2015 Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government
- Digital Agenda: Commission outlines action plan to boost Europe's prosperity and well-being, IP / 10 / 581, Brussels, 2010. 05.19., <http://europa.eu> valamint MEMO / 10 / 199 és MEMO / 10 / 200; (letöltve: 2010. december 20.)
- Ficsor, M., Az Internet jogi kérdései - Segédanyag a vizsgához való felkészüléshez, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 1999
- Gyergyák Ferenc – Kiss László (szerk.): Általános jogalkotási ismeretek, KSZK, Budapest, 2007. pp 209-210.
- Hétfa Kutatóintézet: Nemzetközi felmérések az adminisztratív terhekről, 2010. pp. 5-10. (szerk.: Pocsarovszky Ráchel és Telek Ádám)
- I2010 High Level Group: Benchmarking Digital Europa 2011-2015 a conceptual framework, (2009. 10.27.) http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/benchmarking_digital_europe_2011-2015.pdf (letöltve: 2010. december 20.)
- Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata, Dialóg-Campus, Pécs, 2005. p. 26
- Polyák Gábor: Hatalom leosztás, önszabályozás az interneten, Pécs, 2002.
- Tamás András: Legistica. Szent István Társulat, Budapest, 2009. pp 254-258.

- Towards interoperability for European public services; IP / 10 / 1734 <http://europa.eu>; (letöltve: 2010. december 20.)
- Verebics János, Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás – az akadályok elbontása vezetői összefoglaló (kézirat)
- Z. Karvalics, L., Az információstratégiák kialakulás és jellemzői. Magyarország esélyei és lehetőségei különös tekintettel az EU-integrációra. Kézirat, Budapesti Műszaki Egyetem Társadalmi Informatika Osztály, 1997. március.

Kézirat lezárva: 2011. január 30

