

VIII. A magyar közigazgatás-fejlesztés nemzetközi összehasonlítása

(Bojtor András – Bozsó Gábor)

Bevezetés

Globalizált világunkat nemcsak a kereskedelmi kapcsolatok volumenének növekedése, a nemzetközi értékláncok kiépülése és az információ – korábban nem látott mértékű és gyorsaságú – áramlása jellemzi, hanem azon felerősödött igények is, amelyek az állami szerepvállalások nemzetközi összehasonlítására vonatkoznak. Az államok ugyanakkor jelentős heterogenitást mutatnak. A fejlett európai országokat vizsgálva is négy különböző országcsoportot különböztethetünk meg:¹

- kontinentális/bismarcki;
- déli államok;
- univerzális/skandináv;
- liberális/angolszász.

Az európai országok állami működését vizsgálva fontos kitétel, hogy az úgynevezett „jóléti állam” európai értékrendszerét tekintjük mérvadónak.² Az egyes országok nemcsak az állami szektor kiterjedésében, a nyújtott közszolgáltatások mértékében, hanem közigazgatásukban is eltérést mutatnak. Az eltérések visszavezethetők az eltérő történelmi hagyományokra, a kulturális különbségekre, a gazdasági és állampolgári elvárások országonkénti eltéréseire. Átalakításuk folyamatos, a társadalmi jólét növelésére az igény konstans. Az egyes országokban működő bürokráciák jelentős mértékben hozzá tudnak járulni az ország gazdasági gyarapodásához, de éppen a lemaradásához is.³ Az információ gyors áramlását a médiumok, az infokommunikációs technológiák elterjedése biztosítja világunkban, ugyanakkor a sajtóorgánumok gyakran csak az elkészített nemzetközi összehasonlítások eredményeit, az országok rangsorbeli helyezését mutatják be, általában hangsúlyozva az olvasóközönség országának kedvező vagy éppen kedvezőtlen eredményét. A nemzetközi összehasonlítások, rangsorok módszertani sajátosságai ugyanakkor csak hosszabb utánajárással ismerhetők meg, gyakran elnagyolt összefoglalókat tartalmaznak, ha egyáltalán elérhetők. Ez egyáltalán nem segíti elő transzparens működésüket. Az aprónak tűnő módszertani változások alapjaikban rajzolhatják át az egyes összehasonlítások eredményeit. Természetes igénye az állam vezetőinek és állampolgárainak, hogy visszajelzést kapjanak arról, hogy a többi országhoz képest hogyan „mértettetik” meg a teljesítményük. Kézenfekvő eszköznek tűnnek ehhez a nemzetközi rangsorok

¹ MURAKÖZY 2012.

² McNICOLL 1997.

³ BOJTOR 2019.

és összehasonlítások. Az elmúlt időszakban is számos nemzetközi mérőrendszer jelent meg, alakult át vagy éppen szűnt meg. Több kezdeményezés indult, hogy ezeket áttekintse s elemzés alá vegye, például a Digitális Jólét Program keretében a *Mérők mérője* projekt első körében 61 szervezet 93 mérőrendszerét vizsgálták.⁴

Az egyes mérőrendszerek alkalmazásakor nem hagyható számításon kívül, hogy „a mérés és a megfigyelés mindig valamilyen elméletet tételez fel a háttérben. A megfigyelés eredménye, illetve a mért érték csak ezen elmélet alapján értelmezhető”.⁵ A nemzetközi rangsorok esetében gyakran találkozhat azzal a figyelmes olvasó, hogy más szervezetek adatforrásain alapszanak az összehasonlítások. A fejezet keretében a nemzetközi összehasonlítások felhasználásainak sajátosságait mutatjuk be, felhívva a figyelmet az esetleges buktatókra, módszertani kérdőjelekre, tesszük ezt a magyar közigazgatás-fejlesztés digitalizációjának nemzetközi összehasonlítására alapozva, az elmúlt közösségi fejlesztési ciklus eredményeire fókuszálva. Az Európai Unió 2013–2020-as keret költségvetéséhez kapcsolódóan tovább folytatódott a magyar közigazgatás átalakítása, a Magyar programokon alapuló⁶ fejlesztése, aminek kiemelt prioritását mutatta, hogy külön operatív program foglalkozott vele. A Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program⁷ keretében 935 millió eurót szándékoztak elkölteni Magyarország felzárkóztatásának céljából. Az aktuális fejlesztési ciklusban további fejlesztések várhatók a közigazgatásban. A kiépült infokommunikációs infrastruktúra biztosítja a lehetőségeket a digitális szolgáltatások jövőbeli fejlesztéséhez, összhangban az Európai Unió fejlesztési céljaival, figyelembe véve a korábbi fejezetben ismertetett megatrendeket, illetve a magyar stratégiai célkitűzéseket. Napjaink közigazgatásainak átszabásakor jól azonosíthatók a digitális megoldások irányába való elmozdulások, amelyek egyszerre szolgálják az erőforrások hatékonyabb felhasználását, illetve az ügyfélközpontúság erősítését. E tényezők markáns megjelenése megfigyelhető a közigazgatást érintő nemzetközi indikátorok esetében. A 2020 júniusában megjelent nemzeti digitalizációs stratégia⁸ esetében a digitális gazdaság és társadalom indikátorrendszerének indikátorai testesítik meg a célértékeket. Mielőtt áttekintenénk a magyar közigazgatás-fejlesztést (is) meghatározó indikátorokat, a módszertani sajátosságokat mutatjuk be röviden.

Módszertani sajátosságok

Alapvető nehézsége a közigazgatások empirikus alapokon nyugvó nemzetközi összehasonlításának, hogy korlátozott a száma az elérhető, összehasonlítani kívánt, mindegyik országban fellelhető, azonos módszertannal előállított indikátoroknak. A megfelelő indikátorok kidolgozása idő- és erőforrás-igényes folyamat, amelyet alapos módszertani fejlesztésnek kell megelőznie. Az indikátor rendszeres, azonos módszertan szerinti időközönkénti

⁴ Digitális Jólét Program (2021): *Mérők mérője 1. kötet (kataszter)*.

⁵ HARCSA 2011.

⁶ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011; Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012.

⁷ Miniszterelnökség 2015a.

⁸ Innovációs és Technológiai Minisztérium – Belügyminisztérium 2020.

(évenkénti vagy kétévenkénti) előállítását szintén jelentős forrásokat feltételez. A nemzeti sajátosságok figyelembevétele korlátozottan valósítható meg, sőt jelentősen ronthatná „semleges megítélésüket”, „objektivitásukat”. Gyakran leegyszerűsítik a komplex problémákat, s megalapozatlan normatív ítélettel rendelkeznek.⁹ A kapcsolódó módszertani összefoglalók számos esetben korlátozottan transzparensnek.¹⁰ Az indikátorok alapjául szolgáló adatfelvételek módja, kérdőívek esetében a kérdőív kérdései, a lekérdezések időpontja, a lekérdezők kiválasztásának folyamata szintén releváns információkat jelenthet az indikátorok megalapozott felhasználásához. A kormányzáshoz szűken kapcsolódóan is több mint 93 összehasonlító indikátorrendszer létezik,¹¹ nem beszélve a további gazdasági, társadalmi és környezeti indikátorokról. Az indikátorok a területi kiterjedés (települési, regionális, állami), a frissítési gyakoriság (évente, kétévente, mára már nem frissül) szempontjából jelentős eltéréseket mutatnak. Gyakori buktatója lehet az értelmezésnek, ha az indikátorrendszer egymást követő időszakban való összeállítását során módszertani változtatásokat hajtanak végre. Picinek tűnő változtatások is jelentősen befolyásolhatják az országok közötti rangsorokat, megnehezítve a megalapozott időbeli összehasonlításokat. Ezek gyakran csak a módszertani összefoglaló alapos áttanulmányozása során derülnek ki. Magának a rangsornak a létrehozása nem lehet öncélú, objektív és jól körülhatárolható vizsgálati fókusszal kell rendelkeznie,¹² egy releváns gazdasági, társadalmi vagy környezeti problémakörhöz (együtt vagy külön-külön) is hozzá kell járulnia. Összeállítását során a célközönség (döntéshozók, gyakorló szakemberek, tudományos kutatók stb.) meghatározása erősen növelheti a rangsor hatását, amelyet a jól megválasztott disszemináció tovább erősíthet. Az indikátorok eredményeinek felhasználása során, különösen igaz ez az összetett indikátorok és rangsorok esetében, törekedni kell, hogy ne csak az adott ország elért teljesítménye, rangsorbeli helyezése legyen a fókuszban, hanem figyelmet kell szentelni az okokra, a külső és belső környezetre is. A hosszú távú stratégiák átírását – a rangsorbeli helyezések végett – csak különösen indokolt esetben érdemes végrehajtani.¹³ Optimális helyzetben, a szakpolitika folyamatában a probléma feltárása során beleütközünk annak nemzetközi aspektusaiba, s a célok célértékeinek kijelölésekor, mérlegelve a nemzetközi indikátorok használatának és megbízhatóságának megalapozottságát, beépítjük azokat. A rangsorok adatainak származása jelentős heterogenitást mutathat, illetve előfordul, hogy a rangsor megjelenése előtt több évvel rögzítették azokat. A hagyományos statisztikai adatgyűjtés mellett napjainkra elkezdett terjedni a *big data* alapú, folyamatosan áramló adatfolyamok felhasználása is, ami kihívás elé állítja a hivatalos statisztikát.¹⁴ A statisztikai megfigyelések és a gazdasági, társadalmi jelenségek között az indikátorok a közvetítők, amelyeket a felhasználók igényei szerint indikátorrendszerekbe lehet szervezni. Az indikátorok, mivel meghatározott célokhoz kapcsolódnak, normatív jellegűek, ugyanakkor relevánsnak, átláthatónak és transzparensnek is kell lenniük. További fontos jellemzőjük, hogy specifikusak,

⁹ COOLEY 2018.

¹⁰ NÉMETH–VARGHA–PÁLYI 2019; VARGHA–NÉMETH–PÁLYI 2019.

¹¹ ROTBERG 2016.

¹² GIFFINGER–HAINDL–KRAMAR 2010.

¹³ SCHÖNERT 2003.

¹⁴ GICZI–SZŐKE 2017.

mérhető, elérhető, megbízható és behatárolt időszakra vonatkoznak.¹⁵ A közigazgatás fejlesztésére vonatkozó indikátorok kiválasztása során is szembesülhetünk az indikátorválasztás „hét halálos bűnének” egyes elemeivel:¹⁶

1. A számokba helyezett túl nagy bizodalom.
2. Az indikátoroknak az eredeti célon túli felhasználása.
3. A mérés mögötti jelentés elfelejtése.
4. A normativitás csapdájába való beleesés.
5. Annak figyelmen kívül hagyása, hogy „nem minden számít, amit meg tudok mérni, s nem mindent tudok megmérni, ami számít”.
6. A szimptomák követése az okok helyett.
7. Az okság feltételezése ott, ahol csak korreláció van.

A társadalmi, gazdasági jelenségek mérése számos korlátba és nehézségbe ütközik, amelyet a mérési folyamat egésze során figyelembe kell venni, a tervezéstől az eredmények alapján létrehozott indikátorok interpretációjáig. A tényalapú döntéshozatal és az adatvezérelt menedzsment is akkor tud jól működni, ha megfelelő körültekintéssel értékeljük az adatokat, és használjuk fel az ezekből létrehozott információkat.

A magyar közigazgatás-fejlesztés, releváns nemzetközi indikátorok tükrében

A fenti módszertani megfontolások figyelembevételével a magyar közigazgatás-fejlesztés dimenziói a nemzetközi térben való elemzések céljából nem ragadhatók meg egy kiválasztott indikátorrendszerrel. Az ország sajátosságai kidomboríthatók, ha nemzetközi indikátorrendszerek egy-egy területhez kapcsolódó indikátorát vizsgáljuk Magyarországra vonatkoztatva, kiválasztott referenciaországokkal. Hazánk az elmúlt időszakban prioritásként kezelte a digitális megoldások terjesztését és használatát a közigazgatásban, törekedve az ügyfélközpontúság növelésére. Teljesítménye az Európai Unió országai között csak mérsékelten tekinthető az évente összeállított digitális gazdaság- és társadalomindex alapján (amelynek egyes kapcsolódó elemeit a fejezet további részében részletesen vizsgáljuk), további fejlesztéseket kell végrehajtani, hogy meg tudja lovagolni a következő évtized digitális transzformációja által gerjesztett hullámokat. A 2015-ben elfogadott Közigazgatás- és Közigazgatás-fejlesztési Stratégia meghatározása szerint „a közigazgatásra a versenyszféra szereplői mellett, a versenyképesség aktív alapítójaként kell gondolni”.¹⁷ A 2021–2023-as keret költségvetési időszakra vonatkozó közigazgatás-fejlesztési stratégia már kiemelten hivatkozik a nemzetközi indikátorokra,

¹⁵ HAVASI Éva 2007; Az Új-Zélandi Statisztikai Hivatal az indikátorok kiválasztásának kritériumaiként a következő feltételek meglétét vizsgálja: érvényes, érzékeny és specifikus a vizsgált jelenség szempontjából, kutatásokban megalapozott, statisztikailag helytálló, érthető és könnyen interpretálható, ahol szükséges, más indikátorokhoz kapcsolódik, lehetővé teszi a nemzetközi összehasonlítást, diszaggregálható, konzisztens, időszerű, szakpolitikához kapcsolható, kényszerítő erejű és izgalmas. BROWN 2009.

¹⁶ WILLIAMS 2011.

¹⁷ Miniszterelnökség 2015: 15.

sőt a célkitűzések mérése is részben általuk valósul meg. Beépítve az OECD kritikai megállapításait,¹⁸ számos kézzelfogható indikátort jelöltek ki a megvalósítás előrehaladásának követési céljaiból. Közigazgatás-fejlesztéshez kapcsolódó indikátorokat számos nemzetközi szervezet közöl (Európai Bizottság, Világgazdasági Fórum, az Egyesült Nemzetek Szövetségének szakosodott intézményei, Világbank és számos más nemzetközi szervezet is). A fejlesztési programokhoz tartozó indikátorok kiválasztásának első lépése, hogy jól elhatárolhatók legyenek a fejlesztések eredményei, s lehetőség szerint hosszú távú hatásai is. A következő alfejezetekben részletesen bemutatjuk azokat az indikátorokat, amelyekkel megragadhatók az elmúlt időszak magyarországi közigazgatás-fejlesztési projektjeinek aggregált eredményei és hatásai.

Digitális gazdaság- és társadalomindex (DESI)

Az európai digitális egységes piaci stratégiát 2015-ben fogadták el azzal a céllal, hogy a digitális lehetőségek elérhetőek legyenek az unió állampolgárai és vállalatai számára, és ezáltal Európa vezető pozíciója erősödjön a digitális gazdaságban. A stratégia megvalósulásának nyomon követésére az Európai Bizottság évente kiadja európai digitális helyzetjelentését, amelynek részeként létrehozta az objektív, kvantitatív adatokra épülő digitális gazdaság- és társadalomindexet (DESI). A DESI kezdetben olyan fejlettséget mérő index volt, amely a kiválasztott 31 indikátort 5 dimenzióba foglalva eltérő súlyszámokkal jellemezte az Európai Unió tagállamait. Az Európai Bizottság 2021-ben mutatta be a *Digitális iránytű: a digitális évtized európai módja*¹⁹ című dokumentumot, amely a következő időszak digitális transzformációjához kapcsolódó európai uniós célkitűzéseket tartalmazta. Ehhez, illetve a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközhöz igazították a DESI 2021-et is, számos módszertani változás bevezetésével: átalakították a bevont indikátorokat, illetve az index dimenzióit is négyre csökkentették.

1. táblázat: A 2021-es és 2020-as digitális gazdaság- és társadalomindex összehasonlítása (a korábbi és mostani tervezési időszakban)

	DESI 2021	DESI 2020
Dimenziók száma	4	5
Dimenziók	1. Humán tőke 2. Internet-hozzáférés 3. A digitális technológiák integráltsága 4. Digitális közszolgáltatások	1. Internet-hozzáférés 2. Humán tőke 3. Az internetes szolgáltatások használata 4. A digitális technológiák integráltsága 5. Digitális közszolgáltatások
Dimenziók súlya	25-25-25-25%	25-25-15-20-15%

¹⁸ OECD 2017.

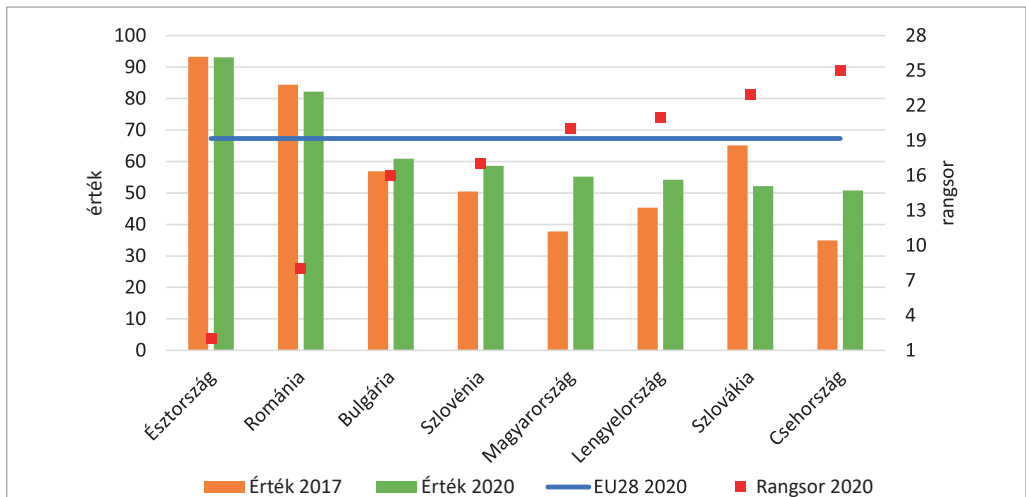
¹⁹ Európai Bizottság 2021b.

	DESI 2021	DESI 2020
A közszolgáltatási dimenzió indikátorai (adatforrások)	4a1. Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználói 4a2. Az űrlapok automatikus kitöltése 4a3. Polgároknak nyújtott digitális közszolgáltatások 4a4. Vállalkozásoknak nyújtott digitális közszolgáltatások 4a5. Nyílt hozzáférésű adatok	5a1. Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználói 5a2. Az űrlapok automatikus kitöltése 5a3. Teljes körű online ügyintézés 5a4. Vállalkozásoknak nyújtott digitális közszolgáltatások 5a5. Nyílt hozzáférésű adatok
Magyarország helye	23	21
Magyarország helye a digitális közszolgáltatások dimenziójában	25	24

Forrás: a szerzők szerkesztése Európai Bizottság 2021a és European Commission 2020 alapján

Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználói

Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználóira utaló mutató azt méri, hogy mennyien nyújtottak be az interneten keresztül bármilyen formanyomtatványt a hatóságoknak a mérést megelőző 12 hónapban a 16–74 év közötti lakosságon belül. Az adatokat az Eurostat gyűjti be a háztartások IKT-felhasználási szokásait felmérő országos, reprezentatív mintán alapuló kérdőív segítségével. A magyar eredmények alacsony bázisról biztató ütemű növekedést mutattak, az elektronikus közigazgatásra vonatkozó, 2018-ban hatályba lépő új szabályozás, valamint a fejlődő szolgáltatások (mint a NAV eSZJA) hatására a növekedés fenntartható lehet a következő években, bár az nem csak a kínálati oldalon múlik. Az elérhető legfrissebb, 2020-as adatokat vizsgálva az látható, hogy Magyarország értéke jelentősen nőtt a bázisévhez képest (1. ábra).

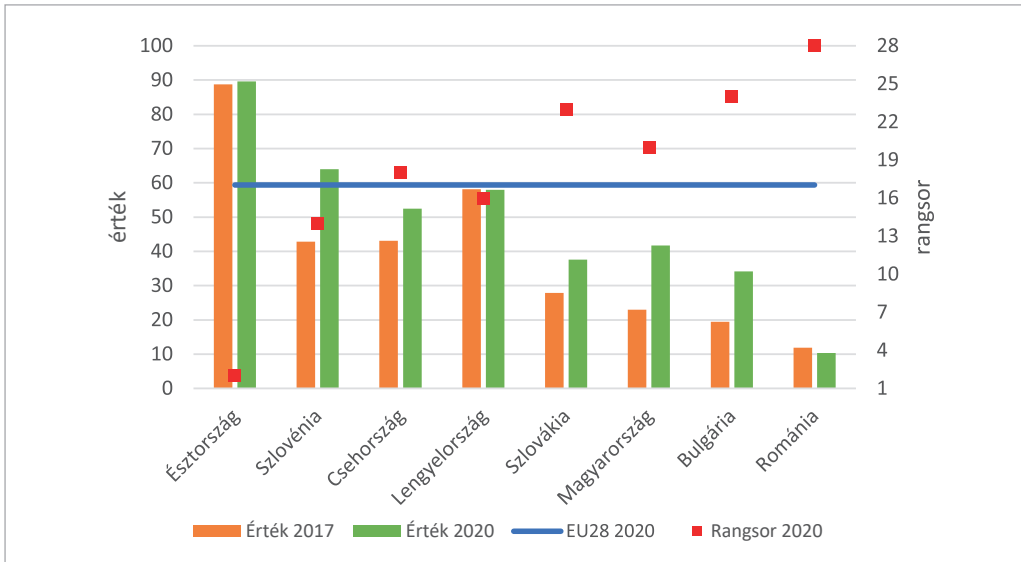


1. ábra: Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználóinak indikátorértékei 2017-ben, 2020-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2020-ban

Forrás: a szerzők szerkesztése a <https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components> adatai alapján

Az űrlapok automatikus kitöltése

Az űrlapok automatikus kitöltése elnevezésű mutató azt méri, hogy az ügyfélnek az e-ügyintézés során, az elektronikus űrlapok kitöltésekor meg kell-e adnia ismét az adatait (például az adószámot), vagy azokat a rendszer automatikusan kitölti, ha az ügyfél már egyszer (például a regisztráció során) megadta őket. E dimenzió indikátora a korábban bemutatott eGovernment Benchmark próbavásárláson alapuló módszertanán alapszik. A jelenleg is zajló, az interoperabilitás magasabb szintjét célzó hazai fejlesztések lezárultával ebben a mutatóban szintén további előrelépés várható (2. ábra).



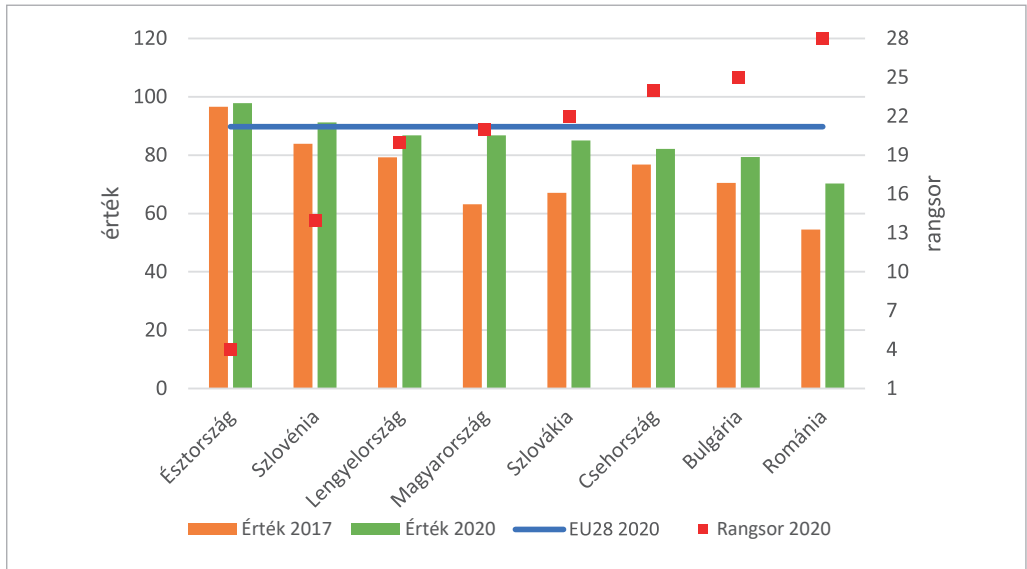
2. ábra: Az űrlapok automatikus kitöltésének mutatóértékei 2017-ben, 2020-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2020-ban

Forrás: a szerzők szerkesztése a <https://digital-agenda-data.eu> adatai alapján

Teljes körű online ügyintézés

A teljes körű online ügyintézés mutatója pontozásos rendszert alkalmazva azt méri, hogy az ügyfél számára elérhető-e minden szükséges információ az adott ügytípus elektronikus intézése során, és az adott ügyintézési cselekmény/lépés intézhető-e online. E dimenzió indikátora is a korábban bemutatott eGovernment Benchmark próbavásárláson alapuló módszertanán alapszik. A teljes körű online ügyintézés az eGovernment Benchmark felhasználó-központú közszolgáltatási indikátorának alindikátora, amely az online elérhetőség (67%) és az online használhatóság (33%) összegzéséből adódik össze. A 2018-ban hatályba lépő új szabályozás ezt a mutatót mindenképpen pozitívan befolyásolja majd a teljes értékelési ciklus befejeztével. A bázisévhez képest a mutató értéke mindegyik vizsgált ország esetében nőtt, Magyarországé a legnagyobb

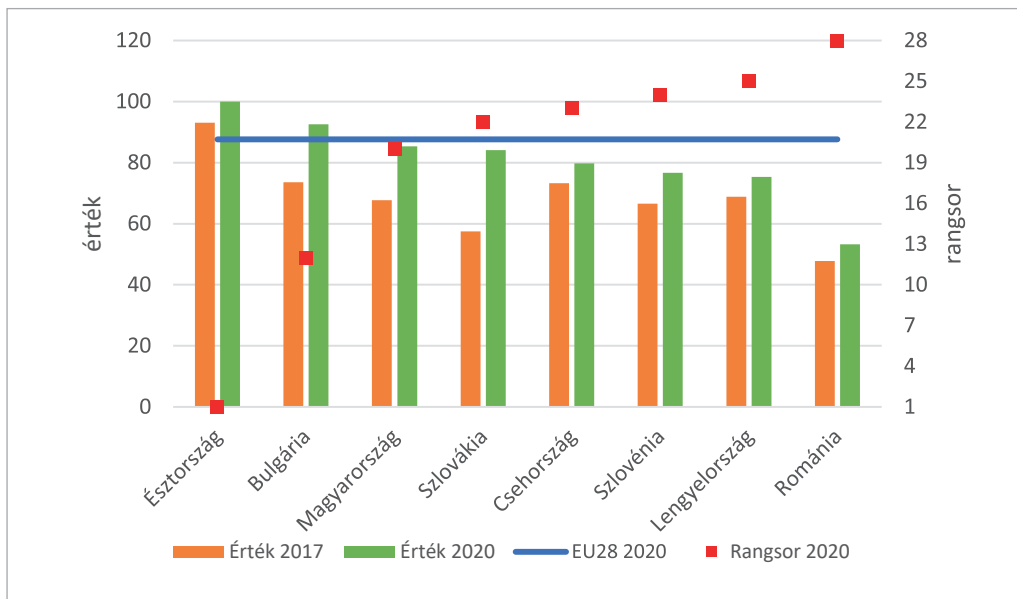
mértékben. A visegrádi országok közül csak Lengyelország teljesít jobban ezen indikátor alapján, amely kedvező elmozdulást mutat a 2019-es értékekhez képest is (3. ábra).



3. ábra: A teljes körű online ügyintézés indikátorának értékei 2017-ben, 2020-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2020-ban

Forrás: a szerzők szerkesztése a <https://digital-agenda-data.eu> adatai alapján

Az e-kormányzati szolgáltatások az üzleti szektor számára elnevezésű mutató információt ad arról, hogy az új vállalkozás indításához és a mindennapi üzleti gyakorlatok végzéséhez szükséges közszolgáltatások mekkora aránya érhető el online mind a hazai, mind a külföldi felhasználók számára. Azon szolgáltatások, amelyek online felületen végezhetők, magasabb pontot kapnak, mint amelyekről csak az információk lelhetők fel a webes felületeken. E dimenzió indikátora a korábban bemutatott eGovernment Benchmark próbavásárlásos módszertanán alapszik, a vállalkozásokat érintő két élethelyzet adataiból áll össze. A 4. ábrán látszik, hogy a cégeknek nyújtott szolgáltatások általában fejlettek (illetve sok esetben a használatuk kötelező), bár a térség országainak pontszáma alacsonyabb, mint az európai átlag. A bázisévhez képest mindegyik országban javulás tapasztalható, Bulgária értéke már meghaladja az EU28 átlagát is. Magyarország értéke jelentősen javult a 2019-eshez képest, megközelíti az EU28 átlagát.

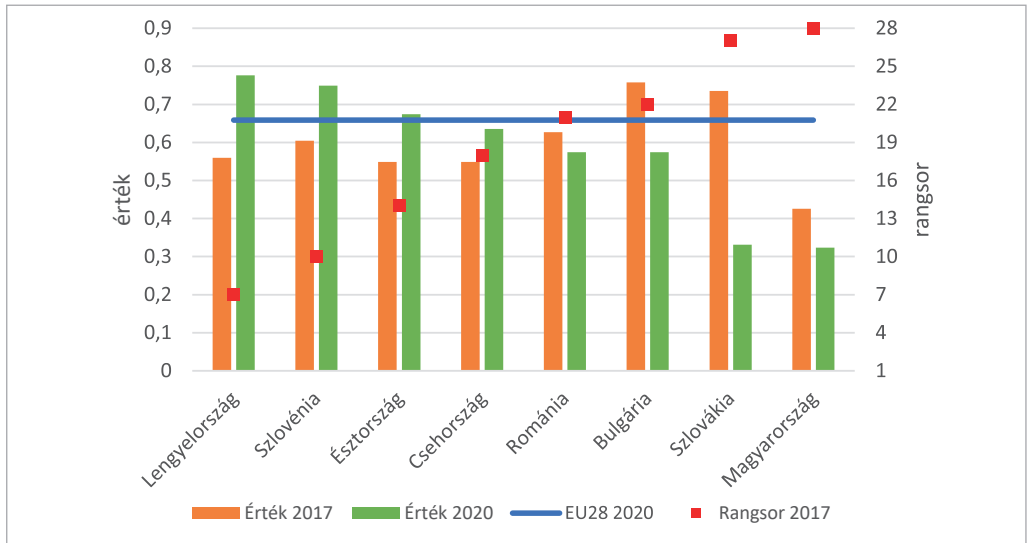


4. ábra: Az e-kormányzati szolgáltatások az üzleti szektor számára megnevezésű mutató értékei 2017-ben, 2020-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2020-ban

Forrás: a szerzők szerkesztése a <https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components/> adatai alapján

Nyílt hozzáférésű adatok

A nyílt hozzáférésű adatok indikátora olyan összetett mutató, amely az országok által alkalmazott, nyílt hozzáférésű adatokat érintő szakpolitikák kidolgozottságát, kiterjedtségét, érettségét jellemzi. Az Európai Adatportál állítja elő, és két fő komponensét lehet megkülönböztetni: a naprakészséget (vizsgálja a szakpolitikák jelenlétét, az adatok felhasználását, illetve gazdasági, társadalmi hatásait is), illetve az érettséget (például az adatok újrafelhasználhatósága és az adatportál használhatósága). Az adatok azt mutatják, hogy a szűken vett közigazgatási fejlesztések mellett az adatpolitikára érdemes kiemelt figyelmet fordítani. Magyarország értéke jelentősen visszaesett a bázisévhez képest. Az Európai Unió tagállamai között a legrosszabb. Ezen időszak alatt a legnagyobb mértékű fejlődés Lengyelországban figyelhető meg, amelynek értéke már meghaladja az EU28 átlagát. A bázisévhez viszonyítva a vizsgált országok némelyikének értéke javult, míg másoknál csökkenés figyelhető meg (5. ábra).



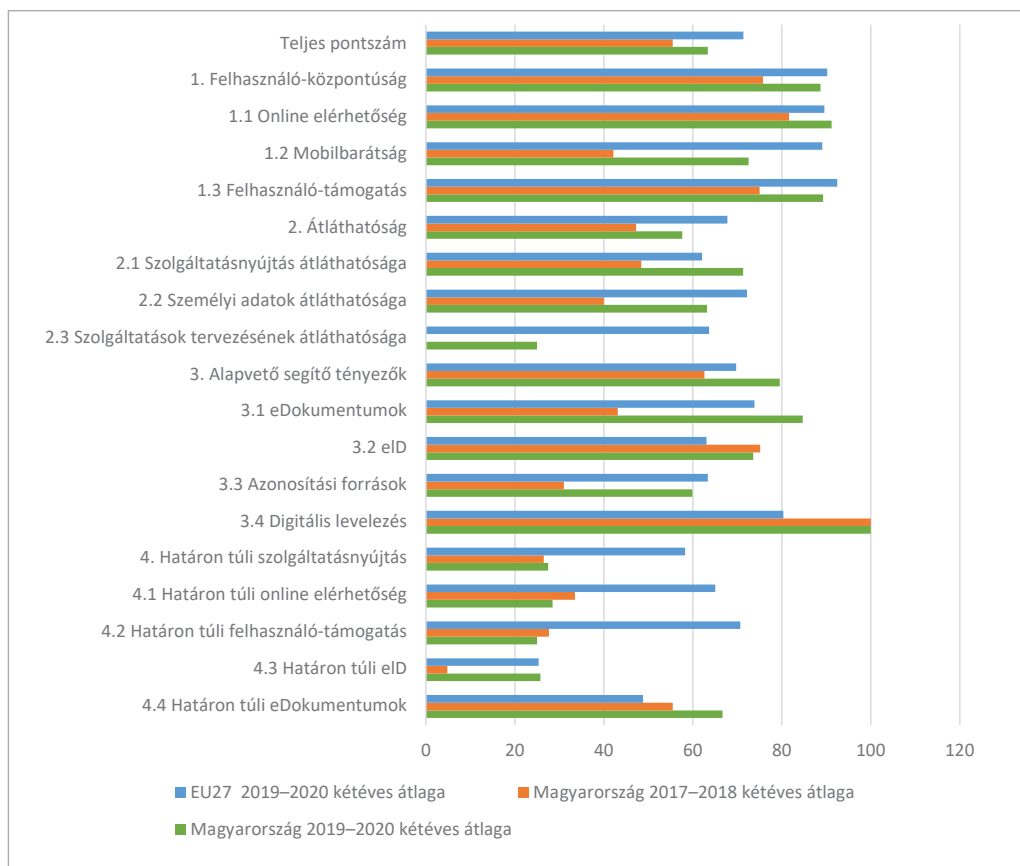
5. ábra: A nyílt hozzáférésű adatok indikátorának értékei 2017-ben, 2020-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2020-ban

Forrás: a szerzők szerkesztése a [https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components#chart={\"indicator\": \"desi_5a5_opendata\", \"breakdown-group\": \"total\", \"unit-measure\": \"od_score\", \"time-period\": \"2020\"}](https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components#chart={\) adatai alapján

E-kormányzati referenciaértékek (eGovernment Benchmark)

Az Európai Bizottság több mint 15 éve végez felméréseket a tagállamok elektronikus közigazgatási szolgáltatásairól és azok minőségéről, a különböző szolgáltatások online elérhetőségéről, az elérhető szolgáltatások érettségi szintjéről és használhatóságáról. A felmérés célja, hogy visszacsatolást adjon a felmért országok számára közigazgatásuk fejlettségéről, fejlődésük előrehaladásáról. A mérőrendszer módszertana folyamatosan változik, az utolsó jelentős módosítást 2012-ben hajtották végre, amelyet 2016-ban az aktuális igények szerint finomhangoltak. Nyolc jelentős életeseményt (cégindítás, tanulás, munkaügyek, családi ügyek [2016-tól jelenik meg], cég működtetése, költözés, személygépkocsival kapcsolatos ügyek, kis értékű követelések eljárásának indítása) különböztet meg, amelynek mérését a próbavásárlási technikával (*mystery shopping*), országonként két fő részvételével hajtják végre. Az első négy életesemény mérésére a páros években kerül sor, míg a másik négyére a páratlan években. A felmérésekhez kapcsolódó eredmények egy része szolgáltatja az adatokat a következő szakaszban bemutatandó DESI negyedik dimenziójának bizonyos mutatóihoz is (6. ábra).²⁰

²⁰ Fontos megjegyezni, hogy az adott év felmérésének eredményei az egy évvel későbbi kiadvány adataiban jelennek meg.

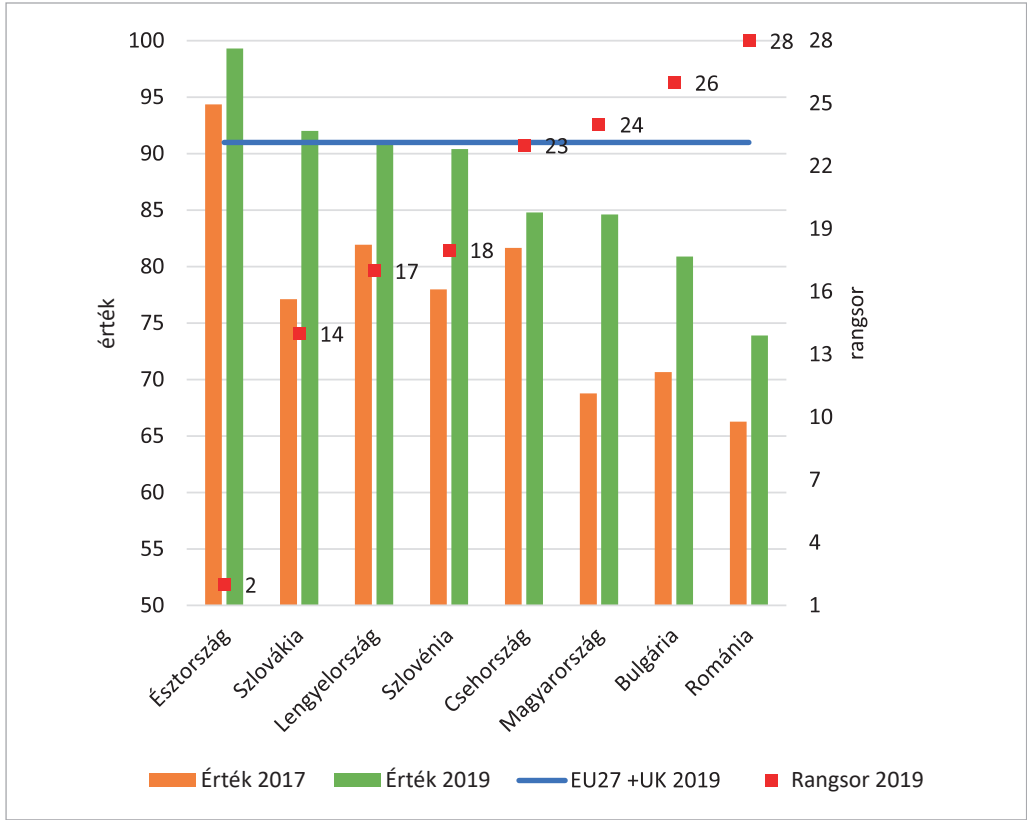


6. ábra: Magyarország és az Európai Unió 27 tagállamának átlagos teljesítménye az e-kormányzati referenciaértékek tekintetében 2017–2018 és 2019–2020 átlagában

Forrás: a szerzők szerkesztése az e-kormányzati referenciaértékek adatbázisa alapján

Felhasználó-központú közigazgatás

A felhasználó-központú közigazgatási mutató hivatott mérni az e-szolgáltatások online elérhetőségét (azaz elérhető-e az adott élethelyzethez kapcsolódó szolgáltatások elektronikus úton) és használhatóságát (vagyis milyen felhasználói élményt nyújtanak), illetve 2016-tól ezen szolgáltatások mobileszközökön való használhatóságát (szoftverrel történő értékelés alapján). A 7. ábrán látható, hogy hazánk értékei a 2016-os és a 2018-as felmérés eredményei alapján jelentősen javultak. A bázisévhez képest mindegyik vizsgált ország esetében nőtt a felhasználó-központú közigazgatás mutatójának értéke.

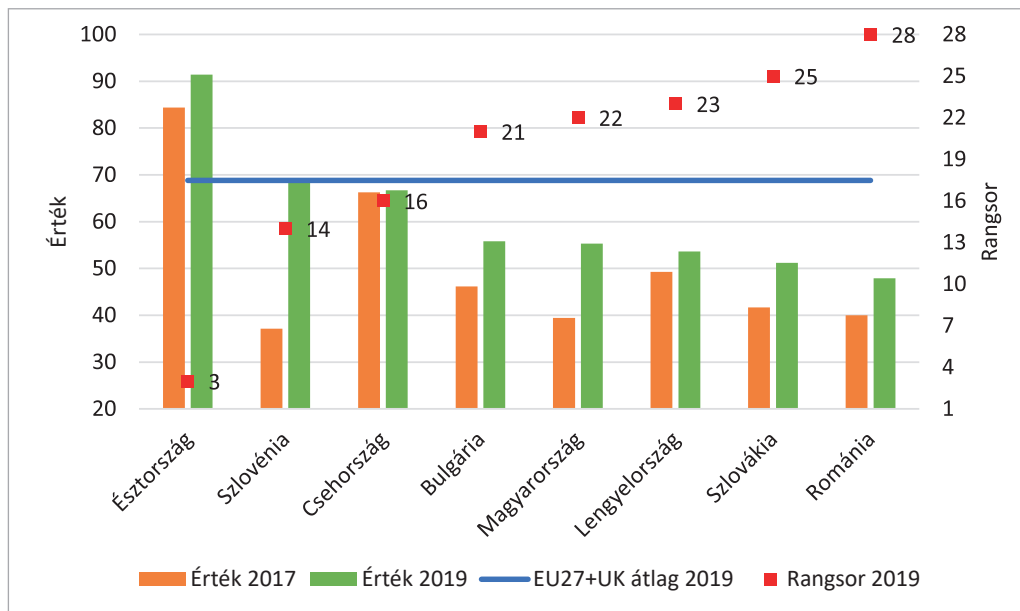


7. ábra: A felhasználó-központú közigazgatás indikátorának értéke 2017-ben, 2019-ben, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2019-ben

Forrás: a szerzők szerkesztése a https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=69465 adatai alapján

Átlátható közigazgatás

Az átlátható közigazgatás mutatója a közigazgatás szervezeti felépítésének, folyamatainak és a nyújtott szolgáltatások, valamint a személyes adatok kezelésének nyomon követhetőségét, átláthatóságát méri. A 8. ábrán látható, hogy hazánk ebben a fő mutatóban jelentős növekedést ért el az időszakban. Ennek valószínű oka az integrált kormányhivatali rendszer kialakítása, az ezáltal az ügyfelek számára könnyebben áttekinthető hivatali struktúra. A bázisévhez képest a mutató értéke mindegyik vizsgált ország esetében javult, a magyar érték több mint kétszeresére nőtt.

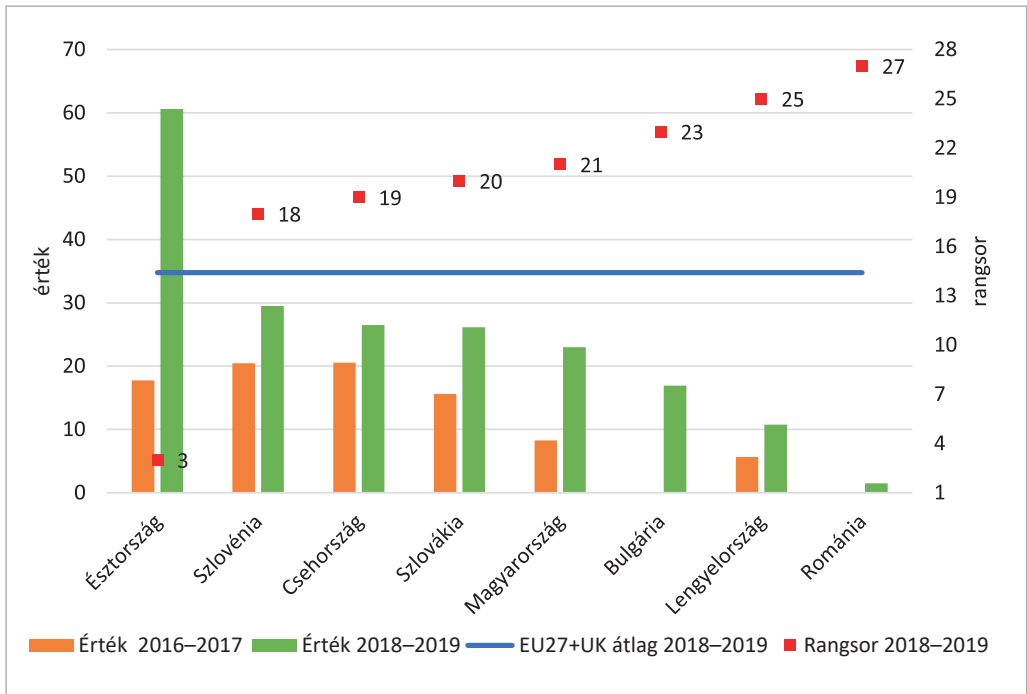


8. ábra: Az átlátható közigazgatás indikátorának értékei 2017-ben, 2019-ben, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2019-ben

Forrás: a szerzők szerkesztése a https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=69465 adatai alapján

Határon átnyúló szolgáltatások

A határon átnyúló szolgáltatások mutatója az állampolgárok és a vállalkozások által külföldön igénybe vehető elektronikus szolgáltatások mérőszáma. Mivel az életesemények adatai 2016-ból és 2017-ből származnak, így két év átlageredményeit vettük figyelembe. A vizsgált adathalmazban nem szerepelt olyan mutató, amely egy értékkel ragadta volna meg a határon átnyúló szolgáltatások minőségét egy országban, ezért az NKE szakértői a könnyebb összehasonlíthatóság kedvéért átfogó indikátort alkottak meg a négy kapcsolódó mutató értékeinek átlagolásával. Első körben annak a két mérőszámnak az átlagát határoztuk meg, amely az eDokumentumok szolgáltatás határon átnyúló használhatóságát értékeli az egyes országok állampolgárainak körében, illetve üzleti szektorában. Majd az eID szolgáltatás két hasonló mérőszámát (az állampolgárok körében, illetve az üzleti szektorban) átlagoltuk. Ezután a két átlag átlagát számítottuk ki, ez szolgált alapul a rangsor felállításához. Összességében igaz, hogy a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás a legkevésbé fejlett része a tagállamok e-közigazgatásának, ami tükröződik a 9. ábrán látható értékekben is. Mivel az európai szakpolitikák egyre hangsúlyosabbá teszik a területet, mindenképpen érdemes a közigazgatás fejlesztése során ezt a prioritást is szem előtt tartani. Magyarország értékei jelentősen javultak a vizsgált időszakban.



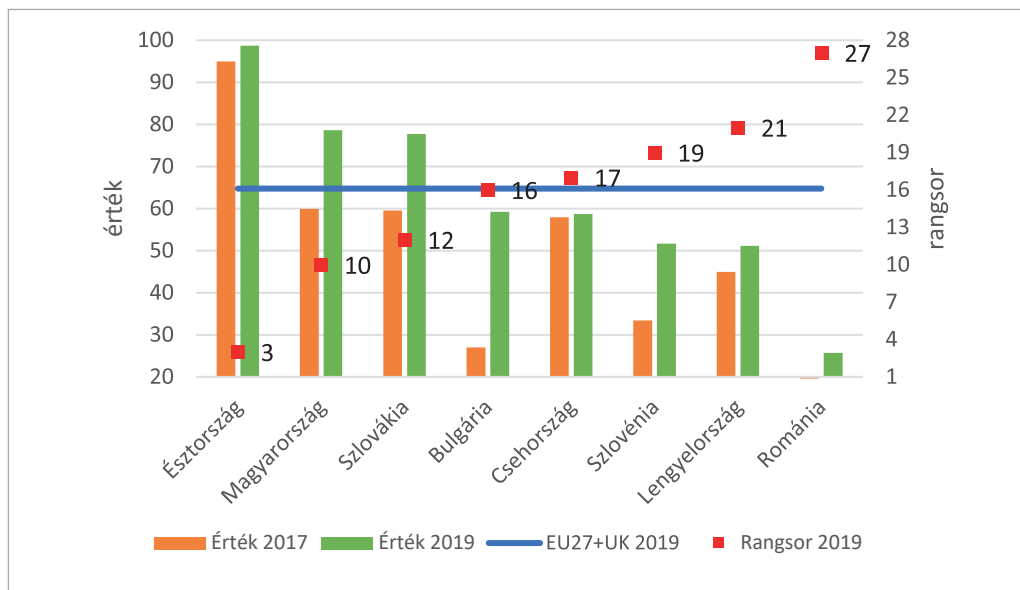
9. ábra: A határon átnyúló szolgáltatások indikátora értékeinek átlaga 2016–2017-ben és 2018–2019-ben és a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2018–2019-ben

Megjegyzés: Bulgária és Románia esetében nem állt rendelkezésre felhasználható adat 2016–2017-ből.

Forrás: a szerzők szerkesztése a https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=69465 adatai alapján

Kulcstényezők

A kulcstényezők mutatója azokat az alapfeltételeket vizsgálja, amelyek elengedhetetlenek az elektronikus szolgáltatások nyújtásához. A jelenlegi értékelési rendszer négy ilyen tényező vizsgálatán alapul. Ezek: eID (az elektronikus azonosítás lehetősége), eDokumentumok (dokumentumok elektronikus beadásának lehetősége), az adatnyilvántartások automatikus elérése és digitális posta/tárhely. A részletes adatokat áttekintve az látszik, hogy leginkább ez utóbbi tényező fejlettségének köszönhető a magyar eredmény 10. ábrán is látható jelentős javulása. A jelenleg is zajló fejlesztések ezekre a kulcsfontosságú, de beágyazottságuk miatt komplex módon fejleszthető területekre is befolyással lesznek a jövőben.



10. ábra: A kulcstényezők indikátorának értékei 2017-ben, 2019-ben, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2019-ben

Forrás: a szerzők szerkesztése a https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=69465 adatai alapján

Doing Business²¹

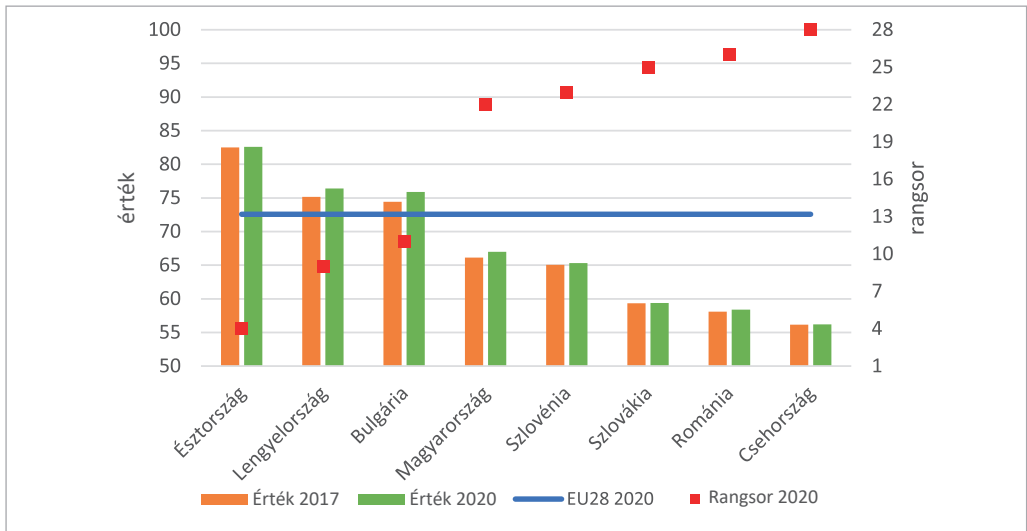
A Világbank 2003 óta évente teszi közzé az „Ease of Doing Business” rangsorát, amelyben az üzleti környezet szabályozási jellemzőit vizsgálja országonként azzal a céllal, hogy az országokat reformokra ösztönözze, és irányt is szabjon nekik. A legfrissebb, 2019 októberében megjelent kiadványban, a *Doing Business 2020*-ban a szakértők 190 ország teljesítményét 11 területen vizsgálják, esettanulmányok felhasználásával, amelyek szerint az alábbi két indikátor tekinthető relevánsnak:

- Az építési engedélyek ügyintézése;
- Ingatlan nyilvántartásba vétele.

²¹ A Doing Business jelentés összeállítását 2021 szeptemberében megszüntették, mivel a lefolytatott belső vizsgálatok adatokhoz és módszertani változásokhoz kapcsolódó szabálytalanságokat tártak fel, ami mellett felmerültek etikai problémák is. Egyes módszertani változások adott országok kedvezőbb értékeinek érdekében történhettek. The Economist 2021. A Világbank korábbi vezető közgazdásza, Paul Romer már 2018-ban jelezte, hogy Chile érdekében módszertani változtatásokat hajtottak végre a versenyképességi index összeállításakor. ZUMBRUN–TALLEY 2018. Jelenleg is zajlik az üzletet támogató környezet (*Business Enabling Environment, BEE*) konzultációja, amely új megközelítésmódot alkalmaz az üzleti és befektetési környezet nemzetközi összehasonlítására.

Az építési engedélyek ügyintézése

Az építési engedélyek ügyintézésének mutatója rögzíti azokat az eljárásokat, időigényt és költséget, amely egy kis- és középvállalatnak egy kereskedelmi raktárépület megépítéséhez, valamint a víz- és csatornahálózatra történő rácsatlakozásához előírt engedélyek beszerzéséhez szükséges. Feltételezi, hogy a raktárépület elővárosi részben található, és nem veszélyes anyagok tárolására szolgál. Az alindex része egy kvalitatív, minőségellenőrzési mutató is. A bázisévhez képest mindegyik, vizsgálatba bevont ország esetében emelkedett a mutató értéke, ugyanakkor Magyarorszáé elmarad az EU28 átlagától (11. ábra).

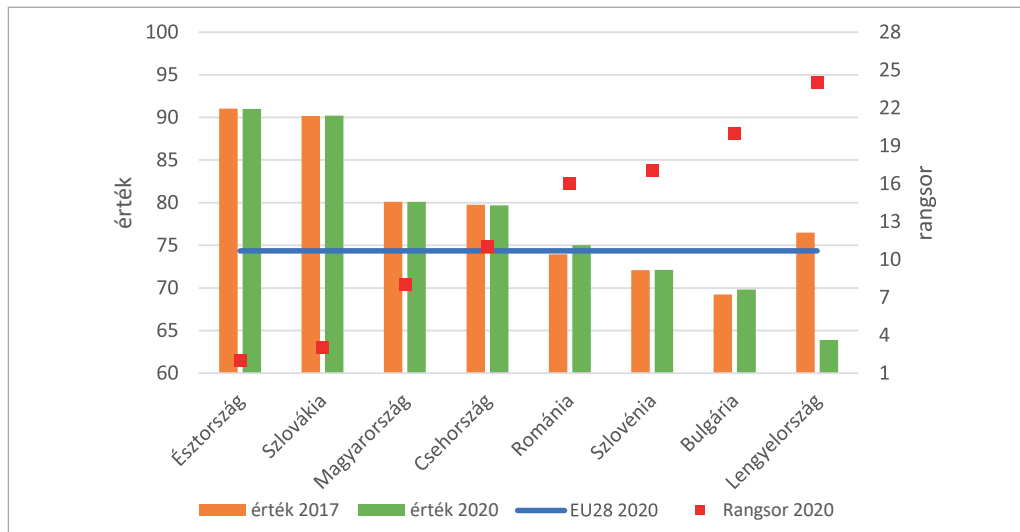


11. ábra: Az építési engedélyek ügyintézése indikátorának értékei 2017-ben és 2020-ban, illetve a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2020-ban

Forrás: a szerzők szerkesztése a www.doingbusiness.org adatai alapján

Az ingatlan nyilvántartásba vétele

Az ingatlan nyilvántartásba vételének mutatója rögzíti az eljárások teljes sorozatát, amelyek ahhoz szükségesek, hogy egy vállalkozás megvásároljon egy ingatlant egy másik vállalkozástól (vagyis megszerezze az ingatlan tulajdonjogát) úgy, hogy aztán felhasználhassa az ingatlant a vállalkozás bővítésére, fedezetként kölcsön felvételekor, vagy ha szükséges, eladhassa egy másik vállalkozásnak. Méri az egyes eljárások időigényét és költségét, valamint a földhivatali szolgáltatás minőségét is. Magyarország értéke meghaladja az EU28 átlagát, bár a bázisévhez képest minimális csökkenés figyelhető meg a mutató értékében (12. ábra).



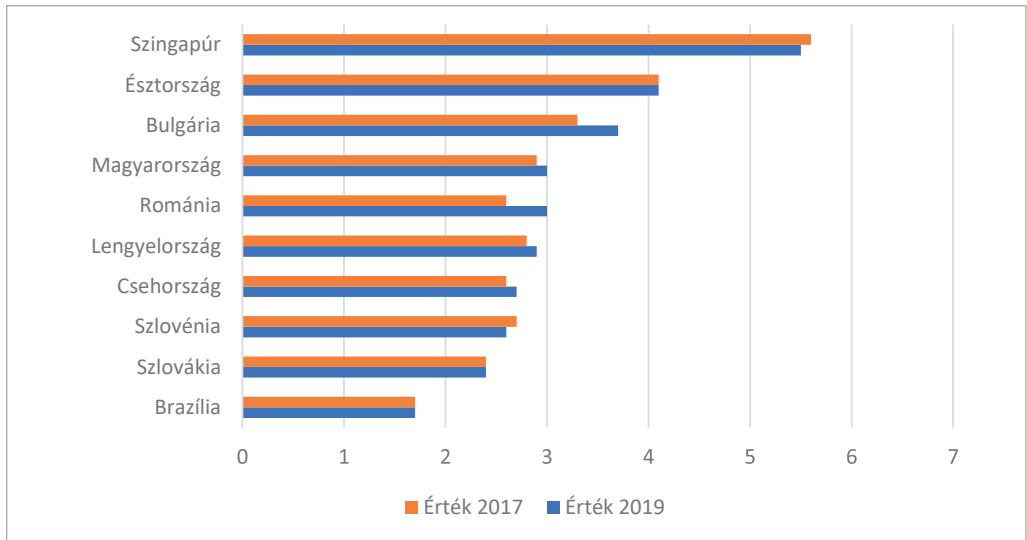
12. ábra: Az ingatlan nyilvántartásba vétele indikátorának értéke 2017-ben, 2020-ban és a kiválasztott országok rangsorbeli helyezése 2020-ban

Forrás: a szerzők szerkesztése a www.doingbusiness.org adatai alapján

Világgazdasági Fórum

A globális versenyképességi index első, intézményi pillérében található az adminisztratív teher mérésére szolgáló indikátor. Értékét a Világgazdasági Fórum vállalatvezetői kérdőívének (Executive Opinion Survey) idevonatkozó kérdésére²² adott válaszok alapján állapítják meg. A 2017–2018-as kiadványhoz tartozó kérdőívet 2017 februárja és júniusa között 12 775-en töltötték ki értékelhető módon. A mutató szubjektívnek tekinthető: az észlelt adminisztratív terheket méri, de összességében a nemzetközi kitekintés módszertanát teljessé téve összehasonlító értékelésre alkalmas. A 2018-as kiadáshoz tartozó kérdőívet 16 658 üzleti szereplő tekintette meg és 12 274 töltötte ki 2018 januárja és áprilisa között. Magyarországról 89 válaszadó volt 2018-ban. 2019 januárja és áprilisa között 16 936 válasz érkezett be, ebből 12 987 darabot használtak fel az adott évi statisztika elkészítése során. Több mint fele online formában érkezett be a kutatókhoz. A magyarországi válaszadók számáról nincs elérhető adat, de nem feltételezhető a módszertan eddigi megbízhatóságát és érvényességét befolyásoló jelentős változás. 2020-ban megjelent globális versenyképességi jelentés, szakítva a korábbi évek gyakorlatával, a Covid-19-világjárvány miatt a gazdasági növekedés újraindításával és a termelékenység növelésével foglalkozik részletesen, a termelékenység, az emberek és a bolygó hármásával (13. ábra).

²² Az ön országában mekkora terhet jelent a vállalatoknak a közigazgatási követelmények teljesítése [például engedélyek, szabályok, jelentések] egy 1-től 7-ig terjedő skálán, ahol 1 = hatalmas teher, 7 = egyáltalán nem okoz terhet?



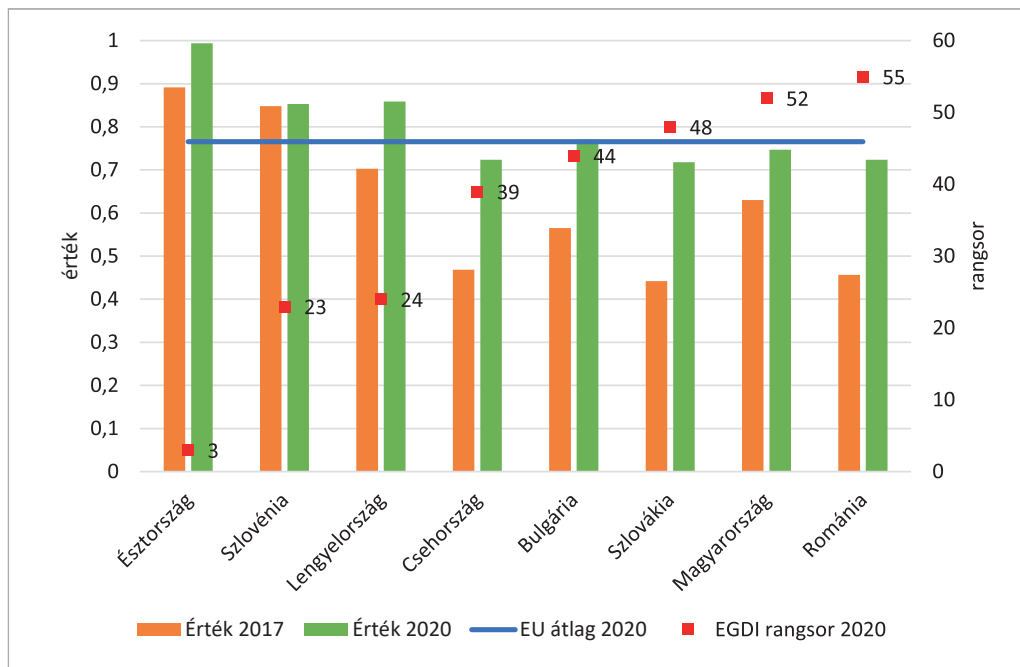
13. ábra: Az adminisztratív teher mérésére szolgáló kérdésre adott válaszok értékei, feltüntetve az adott legmagasabb és legalacsonyabb értékű országokat is (2017–2019)

Forrás: a szerzők szerkesztése a Global Competitiveness Report 2017–2019 adatai alapján

Egyesült Nemzetek Szervezete

Az online szolgáltatási index (Online Service Index, OSI) az ENSZ e-kormányzat indexének (United Nations E-Government Index, EGDI) három egyenlő súlyozású összetevőjének egyike. Az OSI kifejezetten az e-kormányzati szolgáltatásokat méri, míg a másik két komponens a távközlési infrastruktúrára és a humán kapacitásra koncentrál. A mutató adatsora 2003 óta áll rendelkezésre, és a 0 és 1 közötti tartományba tartozó normalizált érték alapján számítják ki. Az OSI kompozit mutató, amely a fő digitális közszolgáltatások elérhetőségét és minőségét áttekintő és értékelő, önkéntes kutatók által gyűjtött, átfogó online szolgáltatási kérdőív (QSQ) adatain alapul. A kérdéseknek három fő csoportjuk van: valamilyen információ elérhetősége (törvények, szakpolitikák, jogalkotás vagy kiadások stb.); valamilyen funkció megléte (mint az elérhetőség, az e-közbeszerzési platform vagy a nyílt adatok); és a weboldalon végrehajtható műveletek, azaz tranzakció lebonyolítása. Az OSI-értékek nem tekinthetők abszolút mérőszámoknak; inkább az országok online szolgáltatói teljesítményét mutatják meg egymáshoz képest adott időpontban. A magas pontszám inkább a jelenlegi legjobb gyakorlatot jelzi, mint a tökéletességet. A következtetéseket tehát ennek figyelembevételével érdemes levonni. A 14. ábra azt mutatja, hogy az online szolgáltatások többnyire fejlettek, és Szlovénia kivételével jelentősen fejlődtek az elmúlt négy évben. A magas OSI-vel rendelkező országoknak már az ilyen globális mérésekben is nehézséget okoz a fejlődés. Minden ország a regionális átlag körül teljesít, egyedül Észtország értékei kiugróak. Magyarország pontszáma nőtt, azonban a nyolc ország közül Magyarország az egyetlen, amelynek EGDI-rangja

a 2016-os 45-ről 2020-ra 52-re csökkent, mivel az EGDI mindhárom összetevője tekintetében relatíve alulteljesít a referenciaországokhoz képest.



14. ábra: Az ENSZ E-kormányzati indexét alkotó Online Service Index (OSI) értékei 2016-ban és 2020-ban
 Megjegyzés: Európa 2020 ebben az esetben az EU28 országok, Izland, Norvégia, Svájc, Lichtenstein, az Oroszországi Föderáció és Belarusz átlagát jelenti; az EGDI-rangsor az ENSZ 193 tagállamát jelenti (United Nations 2020).

Forrás: a szerzők szerkesztése a <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center> adatai alapján

Összegzés

Az elmúlt fejlesztési ciklusban számos projekt megvalósult a közigazgatás digitális képességeinek erősítése céljából. Nemzetközi összehasonlítások jól tükrözik, hogy további beavatkozásokra van még szükség a területeken. Hiába javított Magyarország a bázisév-ként kiválasztott 2016-os teljesítményéhez képest számos területen, mivel a többi ország sem statikus állapotban maradt, nem minden esetben sikerült a rangsorbeli lemaradást behozni. A kiválasztott indikátorok között kemény és puha indikátorok is találhatók azzal a céllal, hogy mindkét típus sajátosságaira felhívjuk a figyelmet. A nemzetközi indikátorok eredményeinek elemzésekor a rangsorbeli helyezések áttekintése mellett ugyanolyan fontos, hogy figyelmünket ne kerüljék el az adott indikátorok kiadásai között bekövetkezett módszertani változások. Kedvező fejleményként tekinthetünk arra, hogy a nemzetközi indikátorok a korábbinál jelentősebb szerepet kaptak a közigazgatás-fejlesztéshez kapcsolódó stratégiák kialakításakor. Ugyanakkor ez a tendencia nem lehet

öncélú. Nem lehet az erőforrásokat úgy a nemzetközi megítélés javítására fordítani, hogy azok megoldása nem azonosítja a kiindulásként kezelendő problémát.

Az indikátorok eredményeinek tükrében jól látszik, hogy nem elég a megfelelő digitális infrastruktúrát kiépíteni, szükség van az azokat igénybe venni szándékozó állampolgárokra. Ez elérhető adminisztratív szabályozással (például kötelező a Cégek használatát a vállalatok számára), de a felhasználói élmény fokozásával is. Tudatosítani érdemes az elektronikus ügyintézés előnyeit (mint az időmegtakarítást, hogy nem kell személyesen megjelenni a hivatalban, nincs hivatali időrendhez kötve az ügy elintézése) a potenciális felhasználók számára. Nem elég a felhasználók elköteleződése a digitális megoldások használatához, szükség van arra is, hogy rendelkezzenek a hatékony felhasználáshoz nélkülözhetetlen kompetenciákkal is.

Összhang figyelhető meg a szakértők között, hogy a digitális megoldások javíthatják egy ország gazdasági versenyképességét, s az Európai Unió is ebben látja a közösség további gyarapodási lehetőségeit a világon, s szignifikáns erőfeszítéseket tesz a digitális elmaradottság leküzdésére a következő közös fejlesztési ciklusban. A fejlesztések eredményeit mérni viszonylag egyszerű, habár a fejezetben megpróbáltunk ennek nehézségeire is rávilágítani, de ha a hosszú távú hatásokat szeretnénk empirikusan vizsgálni, további nehézségekkel kell szembenéznünk.

Felhasznált irodalom

- BOJTOR András (2019): Ál(l)amok feltámadása? A fejlesztő állam lehetőségei és korlátai. In DOMBI Ákos (szerk.): *Gazdaságpolitika a 21. században*. Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem, Gazdálkodástudományi Intézet, 56–70.
- BROWN, Denise (2009): *Good Practice Guidelines for Indicator Development and Reporting*. Online: www.oecd.org/site/progresskorea/43586563.pdf
- COOLEY, Alexander (2018): How International Rankings Constitute and Limit Our Understanding of Global Governance Challenges: The Case of Corruption. In MALITO, Debora Valentina – UMLACH, Gaby – BHUTA, Nehal: *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance*. [H. n.]: Springer International Publishing. 64–49.
- Digitális Jólét Program (2021): *Mérők mérője 1. kötet (kataszter)*. Online: <https://inem.digitalis-joletprogram.hu/hu-HU/issue-viewer>
- Európai Bizottság (2021a): *Digital Economy and Society Index (DESI) 2021. DESI methodological note*.
- Európai Bizottság (2021b): *Digitális iránytű 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja*.
- European Commission (2020): *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020, Methodological note*.
- GICZI Johanna – SZÓKE Katalin (2017): Hivatalos statisztika és a Big Data. *Statisztikai Szemle*, 95(5), 461–490. Online: www.ksh.hu/statszemle_archive/2017/2017_05/2017_05_461.pdf
- GIFFINGER, Rudolf – HAINDL, Gudrun – KRAMAR, Hans (2010): The Role of Rankings in Growing City Competition. *Urban Research and Practice*, 3(3), 299–312.
- HARCSA István (2011): Gondolatok a társadalmi fejlődés méréséről. *Statisztikai Szemle*, 89(10–11), 1081–1097.

- HAVASI Éva (2007): Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. *Statisztikai Szemle*, 85(8), 677–689.
- How World Bank Leaders Put Pressure on the Staff to Alter a Global Index. *The Economist*, 2021. szeptember 17. Online: www.economist.com/finance-and-economics/2021/09/17/how-world-bank-leaders-put-pressure-on-staff-to-alter-a-global-index
- Innovációs és Technológiai Minisztérium – Belügyminisztérium (2020): *Nemzeti digitalizációs stratégia. Partnerségi konzultációra bocsátott, nem végleges változat*. Online: <https://2015-2019.kormany.hu/download/f/58/d1000/NDS.pdf>
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011): *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 11.0)*.
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2012): *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 12.0)*.
- McNICOLL, Geoffrey (1997): Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies by Gosta Esping-Andersen. *Population and Development Review*, 23(4), 912–913.
- Miniszterelnökség (2015a): *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program*.
- Miniszterelnökség (2015b): *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*.
- MURAKÖZY László (2012): *Államok kora. Az európai modell*. Budapest: Akadémiai.
- NÉMETH Erzsébet – VARGHA Bálint Tamás – PÁLYI Katalin Ágnes (2019): Nemzetközi korrupciós rangsorok tudományos megbízhatósága. *Pénzügyi Szemle*, 64(3), 321–337.
- OECD (2017): *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014–2020*. Paris: OECD Publishing.
- ROTBERG, I. Robert (2016): *On Governance: What It Is, What It Means and Its Policy Uses*. [H. n.]: McGill – Queen’s Press – MQUP.
- SCHÖNERT, Matthias (2003): Städteranking und Imagebildung. *BAW Institute für Wirtschaftsforschung, Monatsbericht*, 2.
- United Nations (2020): *E-Government Survey 2020, Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*.
- VARGHA Bálint Tamás – NÉMETH Erzsébet – PÁLYI Katalin Ágnes (2019): Mit mutatnak a versenyképességi rangsorok? *Pénzügyi Szemle*, 64(3), 352–370.
- WILLIAMS, Gareth (2011): *What Makes a Good Governance Indicator?* Policy Practice Brief 6. Online: www.thepolicypractice.com/sites/default/files/2020-05/policybrief6.pdf
- ZUMBRUN, Josh – TALLEY, Ian (2018): *The Wall Street Journal: The World Bank Unfairly Influenced Its Own Competitiveness Rankings*. *The Wall Street Journal*, 2018. január 12.