

E-közigazgatás a nagyvárosi önkormányzatok és szerveik hatósági ügyintézésében

E-administration and the municipal authorities: the case of the Hungarian large municipalities

HOFFMAN ISTVÁN¹ – CSEH KRISTÓF BALÁZS – JUGOVICS ANDREA²

Absztrakt

A digitalizálás a gazdasági fejlődés egyik eszköze. Ebben a cikkben elemezzük a több mint 100 000 lakosú magyar önkormányzatok e-közigazgatási szolgáltatásairól és gyakorlatáról szóló szabályozást, mely egy horizontálisan integrált e-közigazgatás kialakítását célozza. Bár az elmúlt években a rendszerre vonatkozó aktusok elfogadásra kerültek, az elektronikus ügyintézés korábbi korlátozásait megszüntették, de a magyar e-közigazgatás gyakorlata részben más. Noha ezek a helyi interfészek fejlesztendők, és ezeknek az oldalaknak az elérhetősége nem mindig tökéletes, de az e-közigazgatást a 2014/2015-es reformok után bővítették. Ezek a szolgáltatások olyan ágazatokra összpontosítanak, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a helyi gazdasági fejlődéshez. Az önkormányzati közigazgatás fő területei a helyi adózás, az építésügyi adminisztráció és a kereskedelem adminisztrációja.

Kulcsszavak: digitalizáció, e-adminisztráció, önkormányzati igazgatás

Abstract

Digitalisation could be interpreted as one of the tools for the economic development. In this article the regulation on the e-administration services and the practice of the large Hungarian municipalities (the municipalities with more than 100 000 inhabitant) will be analysed. If we look at the regulation it was focused on the development a horizontally integrated e-administration. Although the acts on this system have been passed in the last years, and the former restrictions of the electronic administration have been eliminated, but the practice of the Hungarian e-administration is partly different. Although these local interfaces could be developed and the accessibility of these pages are not always perfect, but the e-administration have been extended after the reforms of 2014/2015. These services focuses on those sectors which have direct links to the local economic development. The main fields of the municipal e-administration are the administration of the local taxation, the construction administration and the administration of the commerce.

Keywords: digitalization, e-administration, municipal administration

BEVEZETÉS

Mára a digitális forradalom a közigazgatást is elérte. Az e-kormányzás számos előnnyel jár. Például az ügyfeleket nem köti a hivatali nyitvatartás, nem kell találkozniuk tisztviselőkkel, könnyebben hozzáférhetnek az információkhoz, és számos eszköz áll rendelkezésre, hogy segítse őket a döntéseik meghozatalában (Bowman & Kearney, 2016). Az e-kormányzat egy gyűjtőfogalom: a szakirodalomban a kormányzati innováció és a kormányzati információk és szolgáltatások kifejezésére szolgál. A szakirodalom megkülönbözteti az e-demokrácia

¹ Habilitált egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék (1053 Budapest, Egyetem tér 1-3.), hoffman.istvan@ajk.elte.hu

² Demonstrátorok, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék

fogalmától, az az e-részvétel és az e-szavazás kérdéseit tárgyalja (Paskaleva-Shapira, 2009). Az e-kormányzás célját gyakran papírmentes irodaként fogalmazzák meg, ami azt jelenti, hogy az elektronikus adminisztráció átalakítja a papír alapú folyamatokat elektronikus folyamatokká. Az e-kormányzat számos módot teremt arra, hogy a kormányok és a polgárok egymással kommunikálhassanak. Ennek eredményeképpen az ügyfelek az adminisztratív rendszer szereplői lettek (Wohlers, 2010: 89-90). Ezért az e-kormányzás a gazdasági fejlődés eszköze. Az egyszerűsített eljárás, a döntéshozatal automatizálása felgyorsíthatja az eljárásokat, ez pedig az adminisztratív költségek csökkentéséhez vezethet. Ezért az irodalom az e-kormányzatba való befektetést a gazdasági fejlődésbe való beruházásnak tekinti (Joseph & Kitlan, 2008).

Jelen munka az Európai Unió által társfinanszírozott, a gazdasági fejlődés területi szempontjairól szóló kutatási projekten alapul. A kutatás középpontjában a magyar városok és önkormányzataik gazdaságfejlesztésben betöltött szerepe áll. Kutatócsoportunk - amely az Eötvös Loránd Tudományegyetem Közigazgatási Jogi Tanszékének oktatóiból és hallgatóiból áll - a nagyvárosok közigazgatásának a gazdasági fejlődés területén betöltött szerepéről szóló kutatásokat. A kutatás összetett elemzés része. Mint korábban említettük, a digitalizáció és az e-kormányzás innovációja a gazdasági fejlődés eszköze lehet.

Mint már említésre került, kutatásaink és bemutatásaink középpontjában az önkormányzati közigazgatás szerepe van a gazdasági fejlődés területén, különös tekintettel az önkormányzatok hatósági szerepére. Vizsgálatunk központi elemei az önkormányzati e-kormányzat és az e-közigazgatás jogi szabályozásának elemzése, másrészt a magyar városi hatóságok digitalizálásának felülvizsgálata, és különösen ezeknek az e-eszközöknek az elérhetősége.

Tanulmányunkban elsőként bemutatjuk az e-kormányzat magyar jogi szabályozásának főbb kereteit, majd a nagyvárosi e-ügyintézéshez kapcsolódó, empirikus jellegű kutatásunk főbb módszereit. Ezt követően áttekintjük a nyolc, százezer főnél népesebb magyar vidéki nagyváros önkormányzatai szerveinek e-közigazgatással kapcsolatos gyakorlatát, végül röviden összegezzük kutatásunk főbb megállapításait.

1. AZ E-KORMÁNYZÁS MAGYAR JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK ELEMZÉSE

Elsőként szeretnénk bemutatni az e-kormányzás jogszabályi háttérét, különösen a magyarországi hatóságok e-eszközeire vonatkozóan. Ezen elemzés után szeretnénk megvizsgálni az e-közigazgatás tényleges helyzetét a magyar nagyvárosokban. Előzetes kérdésként azonban szeretnénk elemezni az e-szolgáltatások, különösen a magyar önkormányzat e-szolgáltatásainak értelmezését.

1.1. ÖNKORMÁNYZATI E-KÖZIGAZGATÁSI SZOLGÁLTATÁSOK

Az e-szolgáltatások sokfélék, és megkülönböztetik az e-közigazgatás különböző szakaszait. Az e-kormányzás fejlesztésének négy fő szakasza különíthető el. Ez a besorolás a különböző szolgáltatások integrációján és a szerkezetek és a technológia összetettségén alapul. Az első szakasz a katalógus, amelyben a kormányzat online jelenlétét biztosítják, a főbb feladatokat katalogizálják és a többféle formátum letölthető. A második szakasz az a tranzakció, amelyben a szolgáltatások és nyomtatványok online elérhetőek, és az online tranzakciókat több működő adatbázis támogatja. A harmadik szakasz a vertikális integráció, amelyben a helyi rendszerek magasabb rendszerekhez kapcsolódnak (hasonló funkcionalitáson belül). A negyedik szakasz a horizontális integráció, amelyben a különböző funkciójú rendszerek integrálódnak, és egy igazi egyablakos rendszer áll rendelkezésre. A szakirodalom kiemeli, hogy az integráció ezen szintje jelentősen megkönnyíti a közigazgatás szolgáltatásaihoz való hozzáférést, így tanulmányunkban ezt egyfajta prekonceptióként kezeltük (Layne & Lee, 2001). A szakirodalom kiemeli, hogy e célok eléréséhez jelentős beruházásokra van szükség (Heeks,

2006). De az e-kormányzati technológiáknak számos előfeltétele van. Layne és Lee után három alapvető feltételnek kell teljesülnie a sikeres e-kormányzati reform megvalósításához: az e-kormányzati eszközökhöz való egyetemes hozzáférés, a magánélet és a titoktartás védelme és - végül, de nem utolsósorban - az állampolgárokra fókuszáltság (Layne & Lee, 2001).

Ezeknek a szolgáltatásoknak a hozzáférhetősége fontos eleme a rendszerek jellemzésének. A nemzetközi standardok különböző mutatókon alapulnak. Az egyik az az adott szolgáltatás eléréséhez szükséges kattintások száma. Formálisan egy rejtett információ teljesítheti a hozzáférhetőséget, de a szükséges kattintások számának növekedése jelentősen csökkentheti a szolgáltatások elérhetőségét. Ezért a szolgáltatások kapcsolódásának egyértelmősége fontos eleme az elemzésnek (Garson, 2006). Ezeket az elemeket elsősorban a nemzetközi kutatások tesztelik, és a módszertanban megpróbáltuk - legalábbis részben - azokat megvizsgálni.

Amint korábban említettük, az e-kormányzat fogalma magában foglal több kérdést. Így a hatóságok szolgáltatásai és döntéshozatala, automatizálása és a különböző eljárások elektronikus elérhetőségének javítása az e-kormányzás részeként értelmezhető. Ez a koncepció azonban tágabb értelmezéssel rendelkezik: az e-demokrácia és az állampolgári részvétel az e-kormányzás fontos elemeként definiálódik. Az e-kormányzás mindkét oldalát a helyi e-kormányzás szakirodalma fekteti le, és mindkét fél jelentős szerepet játszik a legutóbbi adminisztratív reformok területén (Pollitt & Bouckaert, 2017). Mint fentebb jeleztük, kutatásunk központi eleme az önkormányzatok, különösen az önkormányzati hatóságok közigazgatási tevékenysége. Ezért az e-közigazgatás szűk értelmezését fogják használni: az e-szolgáltatások - különösen az önkormányzatok döntéseinek elérhetősége és automatizálása - az állampolgári részvételt, valamint az információk nyilvánosságát csak érintőlegesen elemezzük.

1.2. ÖNKORMÁNYZATI E-KÖZIGAZGATÁS MAGYARORSZÁGON – RÖVID ÁTTEKINTÉS

A magyar közigazgatási rendszer nagyon decentralizált volt a 2011/2013-as reformok előtt. A Demokratikus átmenet után nagyon fragmentált és nagyon autonóm önkormányzati rendszer alakult ki.

1. táblázat: Magyarország települései lakosság szám szerint (1990-2010)

Table 1 Population of the municipalities of Hungary (1990-2010)

Év	0-499	500-999	1,000-1,999	2,000-4,999	5,000-9,999	10,000-19,999	20,000-49,999	50,000-99,999	100,000-	Összesen
	lakos									
1990	965	709	646	479	130	80	40	12	9	3,070
2000	1,033	688	657	483	138	76	39	12	9	3,135
2010	1,086	672	635	482	133	83	41	11	9	3,152

Forrás: Szigeti 2013: 282

A helyi közigazgatási feladatainak többsége a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozott, különösen az önkormányzatok tisztségviselőire átruházott közigazgatási feladataiként. Ezért mondhatjuk, hogy a magyar közigazgatás általános első fokú szervezete volt a jegyző 2010 előtt (Fábián-Hoffman, 2014: 330). A hazai helyi önkormányzati rendszer e-kormányzati kérdése a magyar stratégiák és szolgáltatásnyújtás jelentős elemévé vált. Magyarországon az önkormányzati e-közigazgatás fejlesztése részben "alulról felfelé" kezdeményezésekhez kapcsolódott, különösen a nagy települések esetén, de jellemző elsősorban a helyi e-közigazgatásban a top-bottom megvalósítás volt (Budai & Tózsza, 2007). Amint azt a 3.2. pontban felvázoltuk, a magyar jogszabályok most megpróbálják megvalósítani az e-kormányzás 4. szakaszát: egy egységes kormányzati portált szerveznek, amelybe integrálhatóak a helyi (önkormányzati) rendszerek.

A települési e-kormányzati rendszer kialakulása a 20. század végén kezdődött. Számos probléma merült fel: először is az állampolgárok általános adminisztratív ismerete és az eszközök hozzáférhetősége korlátozott volt (Budai & Tózsá, 2007). Ezért - és a korlátozott alulról szerveződő kísérletek miatt - a nagyobb önkormányzatok online jelenlétét a 21. század elején biztosították csak. A későbbiekben ismertettek szerint az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény fordulópontot jelent: az e-kormányzati modell első és második szakaszát a magyar önkormányzatoknak kellett megvalósítani. Ebben az időben új platformokat fejlesztettek ki, elsősorban több ágazatban (például az önkormányzati pénzügyekben, később az építésügyi adminisztráció területén). Az ezredforduló után a www.magyarorszag.hu oldal, a Kormányzati portál és az Ügyfélkapu keretében integrált nemzeti rendszert fejlesztettek ki. Eredetileg az önkormányzatok nem teljesen integráltak, de ez a tendencia erősödött. A 2010-es reformok után a helyi és a központi integráció fontos reformkérdés volt (Budai, 2013). Az önkormányzatok új adminisztratív és adóügyi eljárási szabályokat követve alakították ki az önkormányzati e-közigazgatás új modelljét, mivel az önkormányzatoknak teljes mértékben elektronikus adminisztratív platformot kell biztosítaniuk a helyi adók területén. Ezek az átalakulások hatással voltak az önkormányzati e-szolgáltatásokra.

1.3. AZ E-KÖZIGAZGATÁS JOGSZABÁLYI HÁTTERE

Magyarország fő stratégiai célja a közigazgatás korszerűsítése. A cél a modern információs és kommunikációs technológiák használatának növelése az állami intézmények, valamint az állami intézmények és az állampolgárok közti kommunikációban. Az elmúlt néhány évben a magyar kormány jelentős intézkedéseket tett az ország közigazgatásának reformjára. E reformok legfontosabb eredményei közé tartozik az adminisztratív terhek csökkentése és az adminisztratív eljárások egyszerűsítése.

Az első mérföldkövet 2009 októberében az akkori közigazgatási eljárási szabályok módosítása jelentette. Az ügyfelek és a hatóságok közötti elektronikus kommunikáció jelentősen egyszerűbbé vált az e célra szolgáló online polgári portál, az ügynevezett Ügyfélkapu használatával. 2012 áprilisában a közigazgatási újabb módosításával és az ügynevezett szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások bevezetésével megteremtették az e-kormányzati szolgáltatások jogi előfeltételeit (Baranyi, 2013). Ezenkívül 2015 júliusában új törvényt fogadtak el a magyar e-személyi igazolványról. Mivel a magyar e-kormányzati fejlesztések hatóköre folyamatosan nőtt, megjelent egy külön e-kormányzati törvény igénye. Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) megtartotta a 2012-es reform eredményeit, és tovább bővítette a folyamatok elektronizálási lehetőségeit.

2018. januárjától hatályba lépett a közigazgatási eljárás új szabályozása, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény. A 26. §-ban az új törvény szabályozza a hatóságok kommunikációját az ügyfelekkel, és az Eüsztv. által biztosított elektronikus kommunikációs eszközöket az írásbeli kommunikáció formájaként használja. (Ezenkívül az elektronikus levelezés is az Eüsztv.-nek nem megfelelő, de szóbeli kommunikációnak minősül.) Az új eljárási törvény általános koncepciója szerint nem tartalmazza e kommunikációs forma részletes szabályait, hanem teljes egészében az Eüsztv. szabályrendszerére támaszkodik. Ugyancsak lehetőség van a határozat közlésére az Eüsztv. alapján, a 85. § (3) bekezdésében szabályozott hivatalos irat helyett (Baranyi, 2017).

Az Eüsztv. tartalmazza az e-kormányzást biztosító szervezet és az ügyfél közötti elektronikus kapcsolattartás általános szabályait, valamint az e-kormányzást biztosító szervek és egyéb szervek közötti informatikai együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket is. A helyi önkormányzatok a törvény alapján olyan szervek, amelyek 2018. január 1-jétől kötelesek

biztosítani az elektronikus ügyintézés lehetőségét. Az ügyfelek számára a törvény nem teszi kötelezővé az elektronikus kommunikációt, de lehetőséget biztosít számukra a kommunikáció e formájának használatára. E szabály alól csak néhány kivétel van: amikor egy törvényben vagy jogi aktusban elfogadott kormányhatározat kötelezi az ügyfél fizikai jelenlétére, vagy olyan okiratok benyújtására, amelyek más módon nem szerezhetők meg; ahol nem alkalmazható; ha minősített információt tartalmaz, vagy ha azt egy nemzetközi szerződés vagy közvetlenül alkalmazandó közösségi jogszabály kizárja, amely teljes egészében kötelező érvényű. Az ügyfelek lehetőséget kapnak nyilatkozatok megtételére, eljárási lépések megtételére és más kötelezettségek teljesítésére, akár egyetlen, személyre szabott kommunikációs felületen keresztül, akár e-kormányzati szolgáltatási platformon keresztül, amennyiben ez biztosított.

Általában elmondható, hogy a helyi hatóságok elektronikus ügyviteli szolgáltatásokat nyújtanak ügyfeleknek a weboldalaikon, vagy más esetekben az e-papír szolgáltatásain keresztül. Azokban az esetekben, amikor elektronikus formanyomtatványok használata nem lehetséges, az ügyfelek kötelesek az e-Papír szolgáltatásokat használni. A legtöbb esetben az elektronikus űrlapszolgáltatásokat az Ügyfélkapu segítségével lehet felhasználni, amely Magyarországon a legszélesebb körben használt és legfontosabb e-kormányzati alkalmazás. Az E-papír általános célú elektronikus alkalmazásformátum, ingyenes, hitelesített üzenetküldő alkalmazás, amely az ügyfeleket elektronikusan összeköti az interneten keresztül a szolgáltatáshoz kapcsolódó intézményekkel és szervekkel.

Mint korábban említettük, ez a folyamat jelentős emberi és pénzügyi erőforrásokat igényel. A digitalizációt és az e-kormányzati beruházásokat és reformokat érintő beruházások Magyarországon - a gazdasági és területi fejlődés egyik elemeként – sok esetben az Európai Unió társfinanszírozásával valósulnak meg. A digitális és e-közigazgatás támogatása a magyar közigazgatás és közszolgáltatások (KÖFOP) fejlesztését támogató operatív program fontos célkitűzése. Az önkormányzati e-közigazgatási projekteket e program finanszírozza (Hoffman, 2017).

1.4. A TELEPÜLÉSI E-KÖZIGAZGATÁS JOGI KERETEINEK ÁTALAKÍTÁSA

Van egy online rendszer, az úgynevezett Önkormányzati Hivatali Portál. Ez a rendszer a e-kormányzati igazgatás elsődleges felülete, amely szorosan kötődik az önkormányzatok – folyamatosan, több lépcsőben kialakuló – egységes, real-time jellegű számviteli és gazdaságtervezési rendszeréhez, az ún. ASP rendszerhez. Ez a hivatali szolgáltatás mind a természetes személyek, mind a jogi személyek számára nyitva áll, így széles körben biztosít lehetőséget a különféle e-közigazgatási szolgáltatások igénybevételére. A portálon keresztül – többek között – az ügyfelek lekérdezhetik a helyi adóegyenleget, a portálon kezdeményezett önkormányzati ügyek helyzetét. Ők is kezdeményezhetnek igazgatási eljárásokat. Jelenleg az önkormányzat adó, ipari, kereskedelmi, ingatlan nyilvántartási, születési és szociális ügyeit támogatják elsősorban ezen a rendszeren keresztül. Az alkalmazás lehetővé teszi az ügyfeleknek, hogy on-line kövessék nyomon a hatósági eljárások folyamatát. A portált leginkább a kisebb települések használják, a nagyobb városok, legyenek megyei jogúak vagy sem (de amelyek e kutatás tárgyául) rendszerint saját weboldalaikat használják, azonban az ASP rendszer fokozatos kiépülése ezen a területen is jelentős változást hoz, amely erősíti a rendszerek egységességét.

Összegezve, Magyarországon kezd kialakulni egy modern, 4. szintű e-kormányzati rendszer: a helyi, központi és ágazati rendszerek horizontális integrációja valósult meg, valamint számos adminisztratív szolgáltatás csak online elérhető. A következőkben azt vizsgáltuk meg, hogy a jogszabályi előírásokat mennyiben követi a gyakorlat, azaz mennyiben igazolható előzetes felvetésünk a fokozódó digitalizációval kapcsolatban.

2. MÓDSZEREK

Kutatásunkban a 100000 főnél nagyobb népességű településeket (amelyek a magyar nagyvárosoknak tekinthetők és valamennyien – figyelemmel megyeszékhelyi jogállásukra – megyei jogú városok) vizsgáltuk meg – kizárva a fővárost, amelynek különleges státusza és kétszintű önkormányzati modellje van, így nem képezte a kutatás tárgyát – aszerint, hogy milyen módon nyújtanak elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat. Elemzésünk *elsősorban a jogtudomány módszereire* épül, azaz a helyi szabályozást és a jogalkalmazói felhasználás szempontjából a hatósági ügyintézés lehetőségeit vizsgáltuk meg.

A tanulmányunk a jogtudományi módszerek alkalmazásán túlmutatóan egy empirikus jellegű elemzést is tartalmaz, melynek alapját a vizsgált települések weboldalai jelentették. A felületeken az elektronikus adminisztrációs eszközöket vizsgáltuk arra tekintettel, hogy milyen típusú lehetőségeket nyújtanak az ügyfelek számára, továbbá hogy e szolgáltatások mennyire elérhetőek az ügyfelek számára. Amennyiben lehetséges volt, megpróbáltuk az elektronikus adminisztrációs felületet az Ügyfélkapu elnevezésű kormányzati portál segítségével használni. Más esetekben megvizsgáltuk, hogy milyen elektronikus formában és e-papíron állnak rendelkezésre a honlapon. Azt is megvizsgáltuk, hogy rendelkezésre áll-e az elektronikus kezelési lehetőségekre vonatkozó információ. Külön jelezzük, hogy vizsgálatunk lehetőségei korlátozottak voltak, ugyanis a hatályos jogszabályok alapján bizonyos „tesztelő” jellegű igénybevételek hamis adatközlésnek minősülnek, s azok jogellenesek. Figyelemmel a jogellenesség elkerülését elsődleges szabálynak tekintő kutatásetikai alapokra, ez korlátozta az empirikus vizsgálat teljességét, így az csak részlegesnek tekinthető. A fenti korlátozásokkal elvégzett, a jogalkalmazói oldalt alapul vevő tesztjeinket hasonlítottuk össze, s próbáltunk meg következtetéseket levonni az elektronikus – elsősorban az önkormányzatok szerveinél és tisztségviselőinél végezhető – hatósági igazgatás lehetőségeivel kapcsolatban. Értelemszerűen ez a korlátozott vizsgálat az empirikus eredmények tekintetében is a fenti megszorításokra tekintettel levő megállapítások tételére tett lehetőséget.

3. A NYOLC LEGNAGYOBB MAGYAR VÁROS RENDSZEREINEK RÉSZLEGES EMPIRIKUS VIZSGÁLATA

3.1 AZ ÖNKORMÁNYZATI ÜGYINTÉZÉSRŐL ÁLTALÁBAN

Magyarországon majdnem minden településnek önálló honlapja van. Fejlesztésük a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak függvényében eltérő mértékben történik. A helyi önkormányzatok a számukra törvény által előírt e-közigazgatási szolgáltatásaikat ezeken a honlapokon keresztül nyújtják. Míg a jelen cikk hatálya alá eső városok többnyire naprakész és modern weboldalakkal rendelkeznek, az önkormányzati weboldalak általános állapota meglehetősen kedvezőtlen. Főleg a kisebb települések esetében jellemző, hogy az önkormányzatok a weboldaluk fejlesztését nem tekintik prioritásnak erre rendelkezésre álló pénzügyi forrás hiányában (Budai, 2018). A nagyobb önkormányzatok – mint amilyenek a jelen cikkben tárgyaltak is – a honlapjai adminisztratív és reprezentációs célokat egyaránt betöltnek.

A következőkben a magyar vidéki nagyvárosok e-közigazgatási szolgáltatásait elemezzük. Vizsgálatunk elsősorban a hozzáférhetőségre összpontosított, valamint tanulmányoztuk a digitalizálás és automatizálás lehetőségeit is.

3.2 ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS A MAGYAR NAGYVÁROSOKBAN

Debrecen honlapja a www.debrecen.hu linken érhető el. A honlapon külön oldal található az ügyintézésre, amelyen belül további aloldalakat hoztak létre az elektronikus ügyintézésnek és az elektronikus nyomtatványoknak. Az elektronikus ügyintézési felülethez ügyfélkapun keresztül férhetünk hozzá. Az egyetlen elérhető szolgáltatás az elektronikus helyi adó

lekérdezés, biztonsági okokból azonban az első ügy megindítása előtt személyes regisztráció szükséges a Polgármesteri Hivatal ügyfélszolgálatánál.

Az elektronikus nyomtatványok esetében elmondható, hogy Debrecen egy ügyfélbarát rendszert alakított ki. Az ügyfelek számára könnyen megtalálható, átlátható és logikus rendszerben érhetőek el ezek a nyomtatványok. Tíz kategóriába sorolva érhetjük el ezeket: e-adó, e-pénzügyi nyomtatványok, e-műszaki nyomtatványok, e-igazgatás nyomtatványok, e-kulturális nyomtatványok, e-köznevelés nyomtatványok, e-szociális nyomtatványok, e-vagyonkezelés nyomtatványok, e-városüzemeltetés nyomtatványok, e-papír nyomtatvány. Minden kategóriánál megtalálható a tájékoztató a 2018-as jogszabályi változásokról a kötelező elektronikus ügyintézésrel kapcsolatban.

Az e-adó és az e-közigazgatás kategóriában található a legtöbb nyomtatvány. Az e-adó esetében 49 elérhető nyomtatvány van a következő adótípusokkal kapcsolatban: építmény adó, idegenforgalmi-adó, helyi jövedéki adó, helyi iparüzési adó, gépjárműadó. A gépjármű adó ugyan központi adó, az adót azonban a helyi önkormányzat köteles beszedni, a bevételt tekintve pedig megosztott, a beszedett adó 40%-a a helyi önkormányzatot illeti meg (Kecső, 2016). Az e-adó beadványok többségükben adatbejelentésre illetve adókedvezmény iránti kérelmekre lettek rendszeresítve. A másik fő kategória az e-igazgatás. Az e-igazgatásban nagyon sokféle nyomtatvány található, összesen 46 fajta. Legtöbbjük valamilyen tevékenység engedélyezésére vagy tevékenység bejelentésére vonatkozik, így például kereskedelmi tevékenységre vonatkozó bejelentések vagy működési engedély iránti kérelmek.

A második legnagyobb vidéki város, Szeged honlapja a www.szegedvaros.hu linken érhető el, az e-szolgáltatások pedig a <https://eservices.szeged.eu> oldalon. Ezen a felületen egy információs oldalt továbbá egy oldalt az összes elérhető elektronikus nyomtatvánnyal. Az elektronikus nyomtatványok mindenféle kategorizálás nélkül, ábécé sorrendben érhetőek el, amely nehezíti a navigációt. Az oldalt található menüben érhetőek el a különböző osztályok külön oldala, amelyeken az osztályok hatáskörébe tartozó nyomtatványok is megtalálhatóak. A legnagyobb problémát az jelenti, hogy ezek közül az oldalak közül néhány üres, néhány pedig csak egy információs fájlt tartalmaz az eljárási díjakról. Szegednek ezen felül van egy elektronikus adózási rendszere is, amelyben megtalálhatjuk az elektronikus formanyomtatványokat, és meg tudjuk vizsgálni az elektronikus számlaegyenlegünket.

Miskolc esetében az ügyintézési weboldal a <http://miskolc.hu/varoshaza/ugyintezes> címen érhető el. Az elektronikus nyomtatványokat és online szolgáltatásokat nehéz megtalálni ezen az oldalon. Ezen felül a keresőmotor sem működik megfelelően az erre létrehozott felületen, így például nem dob ki találatokat az elektronikus nyomtatványokra, így bonyolulttá téve ezeknek az elérését. A különböző ügytípusokra vonatkozóan hosszas leírást tartalmaz a honlap, melynek alján linkelve találhatóak a kapcsolódó formanyomtatványok. Problémát jelent azonban, hogy nem átlátható, hogy milyen típusú ügyekre vonatkozóan létezik e-ügyintézési opció. Szegedhez hasonlóan Miskolc is rendelkezik elektronikus adórendszerrel, de Miskolc esetében több lehetőség áll rendelkezésre. Például megtekinthetőek az adóbevallások és az adófizetők adatai, és lekérdezhető a helyi adószámla egyenlege is – hasonlóan az eBEV oldal szolgáltatásaihoz.

A Pécsnek két fő weboldala van, amelyek közül az egyik az ügyintézés céljára lett rendszeresítve (<http://gov.pecs.hu/>), a másik weboldal pedig főleg az idegenforgalmi célokat szolgál. Ezen felül az elektronikus kommunikációnak egy dedikált aloldalt hoztak létre, amely általános információkat tartalmaz PDF formátumban. Ezen az oldalon az ügyfelek kezdeményezhetik eljárásaikat az e-papíron keresztül, amelyhez egy linket biztosítanak. Az e-papírok sokféle kategóriába sorolhatóak: turizmus, építkezés, ipari és környezetvédelmi igazgatás, mezőgazdaság és állatorvosi ügyek, szociális ügyintézés és így tovább. Nem könnyen hozzáférhetőek, szükség van hitelesítésre, de az ügyfélfelület nem intuitív, és csak egy információs anyag áll rendelkezésre, többnyire a nem elektronikus ügyintézésrel kapcsolatban.

A helyi adókhöz kapcsolódó aloldalon online kitölthető formanyomtatványokat találhatunk illetve lehetőség van a folyamatban lévő eljárásunk állapotát lekérdezni. A számos (majdnem 40) adózási nyomtatvány többsége elavult, a korábbi évekre vonatkozik.

Mint a többi város esetében is, Győr is üzemeltet egy külön weboldalt az elektronikus ügyintézésre a <http://ekozig.gyor.eu> címen. Az oldal számos tájékoztató anyagot tartalmaz és elősegíti az E-Papír használatát az elektronikus ügyintézésnél. Néhány ügýtípushoz kapcsolódóan letölthető és elektronikusan kitölthető nyomtatványokat találhatunk, többségük azonban PDF formátumú, és csak a nem elektronikus kommunikáció megkönnyítésére használható. Vannak olyanok, amelyek csak az ÁNYK (Általános Nyomtatványkitöltő, amely egy nyomtatványok kitöltésére létrehozott alkalmazás) használatával tölthetők ki, amelyet leginkább a kormányzati szervek használnak. Ehhez kapcsolódóan találhatunk linket a szoftver letöltéséhez és útmutatót a használatához. A helyi adózási formanyomtatványok mind PDF, mind ÁNYK formátumban elérhetőek. Az építési ügyekre vonatkozóan egy másik erre a célra tervezett központi rendszert használatához, az Építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokat Támogató elektronikus Dokumentációs Rendszerhez (ÉTDR – <https://www.e-epites.hu/etdr>) hoztak létre egy tájékoztató aloldalt. A honlap működőképes és átlátható, de vannak olyan oldalak, amelyek kialakítása nehezzé teszi a felhasználók számára az azon történő navigálást.

Nyíregyháza honlapja a <https://www.nyiregyhaza.hu-n> érhető el, amelyen található egy e-Városháza menü. Az online intézhető ügyeket a Polgármesteri Hivatal szervezete szerint érhetjük el osztályonként rendszerezve. Minden osztály oldalán található egy általános leírás a kompetenciájába tartozó ügyekről, valamint az ezekhez kapcsolódó nyomtatványok, néhány esetben elektronikusan kitölthető formában. Az elektronikusan kitölthető nyomtatványok e-Papír vagy ÁNYK-hoz megfelelő formában találhatóak meg, és tájékoztató anyagok találhatóak minden ügýtípusnál, amelyek segítséget nyújtanak az elektronikus kommunikáció folyamatának minden lépéséhez. Az online intézhető ügyek többsége megtalálható a honlapon, de a webhelyen nem könnyű navigálni és a vizsgálat idején néhány aloldal és nyomtatvány nem volt elérhető. Van ezen felül egy helyi adózási felület is, amely minden egyes helyi adót tartalmaz, de az űrlapok egy másik aloldalon vannak, ami szükségtelenül nehezzé teszi az eligazodást.

Kecskemét esetében az elektronikus ügyintézési oldal az <http://www.ekecskemet.hu> címen érhető el. Közvetlen hozzáférést biztosít az oldal az Ügyfélkapuhoz és az e-Papír szolgáltatáshoz. Nyíregyházához hasonlóan a letölthető elektronikus nyomtatványok itt is a Polgármesteri Hivatal szervezeti egységei szerint vannak rendszerezve. Online kitölthető nyomtatványok is elérhetőek többek között adó-, szociális -, környezetvédelmi – és építési ügyekkel kapcsolatosan. Ezeket ügýtípusonként, ábécé sorrendben érhetjük el. Minden nyomtatvány esetében fel van tüntetve a verziószám és az utolsó módosítás dátuma, amely nagyban elősegíti az átláthatóságot. A honlapon ezen felül külön foglalkozik a bírósági e-ügyintézéssel, tájékoztatást illetve ÁNYK fájlokat tesz elérhetővé.

Az utolsó vizsgált város Székesfehérvár, amely elektronikus ügyintézési oldala a <https://ekozig.szekesfehervar.hu-n> érhető el. Számos probléma merül fel a honlap elérhetőségével kapcsolatban. Nincs könnyen elérhető lista a nyomtatványokról, csak egy keresőmotor áll rendelkezésre, amely miatt a nyomtatványok böngészése bonyolulttá válik. Az űrlapok megtalálása után bőséges segítséget találhatunk a kitöltéshez. Legtöbbjük az Ügyfélkapuval történő hitelesítést követően online kitölthető. A helyi adóeljárásoknál van egy másik weboldal is (<https://eado.szekesfehervar.hu/>), de ennek elérése a fő ügyintézési oldalról bonyolult, mivel nincs kiemelt helyen, csak a főoldal tájékoztatójában eldugva található meg. További probléma, hogy az oldal csak korlátozott információkat tartalmaz az adózási kérdésekről, az űrlapokhoz való kapcsolódás részben nem működik.

3.3. AZ EMPIRIKUS ELEMZÉS EREDMÉNYEI

A vizsgált városok komplex célokra használják a weboldalukat, és az elektronikus kommunikáció egy ezek közül. Általában elérhetővé teszik az igazgatáshoz szükséges információkat és a helyi szabályozási anyagokat. Ezen felül a honlapukon kommunikálnak a lakossággal is, megosztják a helyi híreket és általános információkat a településről.

A kutatás szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy minden vizsgált nagyváros rendelkezik saját e-kormányzati weboldallal. A legtöbbjük általános információt nyújt az elektronikus kommunikációról és az e-eljárásokról, azonban több esetben saját fejlesztésű platformokkal is találkozhattunk, azonban ezek köre az önkormányzati gazdálkodás könyvvitelének átalakítását hozó és azt egységesítő ASP-rendszer kiépítésével visszaszorult. Az ASP-rendszer révén egyfajta egységesedés figyelhető meg, amely a kezelhetőségre is hatott. Általánosságban elmondható ezekről a honlapokról, hogy a jogi ismeretekkel és az általános e-közigazgatási gyakorlattal rendelkező jogalkalmazónak viszonylag nehéz navigálniuk rajta, ahhoz a rendszerek viszonylag pontosabb ismeretére van szükség. A vonatkozó jogszabályi előírásoknak megfelelően majdnem mindegyikhez szükséges valamilyen hitelesítésére, hogy elérhetővé váljanak az online eljárások, az Ügyfélkapuval történő belépés szinte mindegyiken nélkülözhetetlen. A legelterjedtebb fejlesztésnek az nevezhető, amikor valamilyen online nyomtatvány elérhető ezeken az oldalakon.

A vizsgálat során egyes nagyvárosok esetében találkoztunk az elemzés időpontjában azzal a problémával, hogy az információ már nem felelt meg a jogszabályi környezetnek, olyan szabályozásra utalnak, amelyek már hatályukat veszítették. Ez elsősorban az általános közigazgatási eljárási és az adóeljárási szabályok változásaira volt visszavezethető: a kutatás empirikus részét ugyanis 2018 elején végeztük, nem sokkal az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.), valamint az adójogi eljárási csomag (az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény – Art. –, az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény – Air. –, valamint az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény –Avr.) 2018. január 1-jei hatályba lépését követően. A honlapok ugyanis több esetben kizárólag, a 2018. január 1-jétől induló ügyek tekintetében is a 2017. december 31-éig hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.), továbbá az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (rég Art.) szabályaira hivatkoztak.

Egy másik jellemző, amire figyelmesek lettünk, hogy a városok honlapjai egymáshoz képest eltérőek, a közös vonások száma szűkebb, az elsősorban a közös fejlesztési platformoktól függ, amely különbségek azonban az elemzést követő időszakban csökkentek.

Összességében ki kell emelnünk, hogy az ügyfél és a hatóság közötti kommunikáció tekintetében láthatóan az egyes önkormányzati igazgatási rendszerek azt preferálják, ha az ügyfél írásbelinek nem minősülő elektronikus úton veszi fel a kapcsolatot a hatóságok kijelölt szervezeti egységeivel és ügyintézőivel.

4. ÖSSZEGLÉS

A digitalizáció és az e-közigazgatás a közigazgatási reformok fontos tárgyává válták az elmúlt évtizedben. Az új, digitális korszak kihívásai a hagyományos ügyintézés átalakulását eredményezték. Ezek a változások csökkenthetik az igazgatási költségeket, és felgyorsíthatják a közigazgatási eljárásokat, ezért a közigazgatás digitalizálása szorosan kapcsolódik a gazdasági fejlődéshez. A digitalizálás a gazdasági fejlődés egyik eszközeként értelmezhető. Az elektronikus kormányzásról és a közigazgatás digitalizálásáról szóló magyar szabályozás jelentősen átalakult. A szabályozás a horizontálisan integrált e-közigazgatás fejlesztésére irányult. Bár az elmúlt években számos, a rendszerre vonatkozó jogszabályt fogadtak el, és az

elektronikus ügyintézés számos korábbi korlátozását is feloldották, azonban a gyakorlat csak bizonyos késéssel tudja követni a jogszabályi változásokat.

Kutatásunk elsődlegesen arra irányult, hogy a szabályozás áttekintésén túl, részben empirikus módszerekkel is megvizsgáljuk a szabályozás főbb változásait, valamint azt, hogy a legjelentősebb gazdasági erővel rendelkező, 100 000 főnél nagyobb népességű vidéki nagyvárosok mennyiben alakították át igazgatási rendszerüket, s mennyiben alkalmazzák a digitalizáció eszközeit, ezzel is csökkentve az ott működő vállalkozások adminisztratív terheit, valamint növelve saját igazgatási szervezetük hatékonyságát.

Összességében kiemelhetjük, hogy a legnagyobb magyar önkormányzatok jelentős figyelmet fordítottak e-közigazgatási rendszereik kiépítésére, azonban még van lehetőség ezen rendszerek fejlesztésére, amelyet ráadásul az ügyintézés centralizációjára irányuló kormányzati lépések – különösen az ASP rendszer bevezetése és az azzal együtt járó informatikai fejlesztések – is ösztönöznek. Ha megvizsgáljuk az önkormányzati hatóságok e-közigazgatási szolgáltatásainak kérdéseit, nyilvánvaló, hogy ezek a rendszerek olyan ágazatokra összpontosítanak, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a helyi gazdasági fejlődéshez. Így az önkormányzati e-közigazgatás fő területei a helyi adózás, az építési ügyek és a kereskedelmi ügyek. Megállapíthatjuk, hogy az e-közigazgatás egyértelműen kiterjedtebb lett a 2014/2015-es reformok után, azonban természetesen további fejlődésre is van még lehetőség. A 2016/2017-es reformok átalakították – elsősorban a humán közszolgáltatásokkal kapcsolatos ágazatok, offline technikák kizárólagosságára vagy az online technikák alkalmazhatóságának erőteljes korlátozottságára épülő – jogi szabályozását. Azonban a jogi szabályozás változása ezen a területen az ágazati, személyes kapcsolatokra (is erőteljesen) építő megoldások és jellemzők miatt nem hozott radikális változást – még a vidéki nagyvárosokban sem. Ez azzal is összefügg, hogy megállapításainak szerint a közigazgatási eljárások digitalizálását és az e-közigazgatási szolgáltatásokat a legnagyobb magyar önkormányzatok a gazdasági fejlődés speciális eszközeként értelmezik, azaz a gazdasági jelentőségű ügyek intézésének gyorsítására összpontosított a gyakorlatuk. Ez végső soron – az adminisztratív költségek csökkentésével – hozzájárul a gazdaság fejlesztésének erősítéséhez is, hiszen az egyszerűbb ügyintézés más helyen teszi felhasználhatóvá a korábban erre fordított erőforrásokat – miként ezt a bevezető részben is jeleztük.

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS / ACKNOWLEDGEMENT

A kutatás a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 sz. kutatási projekt "A gazdaságfejlesztés területi vonatkozásai" keretében készült (projektvezetők: Prof. Dr. Rechnitzer János és Nyikos György PhD).

IRODALOMJEGYZÉK / REFERENCES

- Bowman, A. O'M & Kearney, R. C. (2016): *State and Local Government*. (Boston: Cengage Learning)
- Baranyi, B. (2013): A kapcsolattartás általános szabályai. In: Barabás G., Baranyi B. & Kovács, A. Gy. (eds.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, Budapest: CompLex, pp. 217-234.
- Baranyi, B. (2017): Az elektronikus ügyintézés szabályai. In: Fazekas, M. (ed.): *Közigazgatási jog. Általános rész III*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, pp. 311-322.
- Budai, B. B. & Tózsá, I. (2007) : *E-közigazgatás*, Debrecen: DE AMTC AVK
- Budai, B. B. (2013): *Az e-közigazgatás elmélete*, Budapest: Akadémiai Kiadó
- Budai, B. B. (2018): Infokommunikációs gyorsjelentés nyolcvan település mélyebb vizsgálata után. *Jegyző és Közigazgatás* 20 (1), pp. 2-8.

- Fábián, A. & Hoffman, I. (2014): Local self-governments. In: Patyi, A. & Rixer, Á. (eds.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*, Passau: Schenk Verlag, pp. 320-349.
- Garson, G. D. (2006): *Public Information Technology and E-Governance: Managing the Virtual State*, Sudbury: Jones and Bartlett
- Heeks, R. (2006): *Implementing and Managing E-Government*, London: SAGE
- Hoffman, I. (2017): *Bevezetés a területfejlesztési jogba* (3rd ed.), Budapest: ELTE Eötvös
- Joseph, R. C. & Kitlan, D. P. (2008): Key Issues in E-Government and Public Administration. In: Garson, D. G. & Khosrow-Pour, M. (eds.): *Handbook of Research on Public Information Technology*, Hershey: Information Science Reference, pp. 1-11.
- Kecső, G. (2016): *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogállása*, Budapest: ELTE Eötvös
- Layne, K. & Lee, J. (2001): Developing fully functional E-government: A four-stage model. *Government Information Quarterly* 18 (2) pp. 122-136.
- Mattenheim, G. (ed.): *Kommentár a gyermekvédelmi törvényhez*, Budapest: Wolters Kluwer
- Paskaleva-Shapira, K. (2009): Assessing Local Readiness for City E-Governance in Europe. In: Reddick, C. G. (ed.): *Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies*, Hershey: Information Science Reference, pp. 62-82.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017): *Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity* (4th ed.), Oxford: Oxford University Press
- Szigeti, E. (2013): A közigazgatás területi változásai. In: Horváth, M. T. (ed.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*, Budapest & Pécs: Dialóg Campus, pp. 269-290.
- Wohlers, T. E. (2010): Local E-Government Sophistication in the United States. In: Scholl, H. J. (ed.): *E-Government: Information, Technology and Transformation*, London & New York: Routledge, pp. 89-106.

Jogszabályok

2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről (régí Art.)
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)
2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról
2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól (Eüsztv.)
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról szóló (Ákr.)
2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről (Art.)
2017. évi CLI. törvény az adóigazgatási rendtartásról (Air.)
2017. évi CLIII. törvény az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról (Avr.)

Internetes források

- <https://eado.szekesfehervar.hu/>
- <http://www.ekecskemet.hu>
- <http://ekozig.gyor.eu>
- <https://ekozig.szekesfehervar.hu>
- <https://eservices.szeged.eu>
- <http://gov.pecs.hu/>
- www.debrecen.hu
- <https://www.e-epites.hu/etdr>
- <https://www.nyiregyhaza.hu>
- www.szegedvaros.hu