

LAPOSA TAMÁS - NYIKOS GYÖRGYI

**Az e-kohézió elméleti háttere és
megvalósítása**



Nemzeti Közszolgálati Egyetem

2018

Az e-kohézió elméleti háttere és megvalósítása

Szerkesztő:

Nyikos Györgyi

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15- 2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében került kiadásra.

Készült „A fejlesztéspolitikai kapacitások erősítése” alprojekt keretében

Szerzők

Nyikos Györgyi (Bevezetés és 5. fejezet)

Laposa Tamás (1-4. és 6-8. fejezetek)

Lektor:

Nemeslaki András

A kézirat lezárva: 2018. október 1.

© Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2018

© Szerkesztő, 2018

© Szerzők, 2018

ISBN 978-963-498-000-1

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Bevezetés	7
1. Adminisztratív terhek csökkentése – elméleti alapok	10
1.1. A szabályozás költségeinek optimalizálása.....	11
1.2. Standardköltség-számítás.....	14
1.3. Az adminisztratív terhek csökkentésének lehetőségei	18
2. Adminisztratív terhek csökkentése az Európai Unióban	22
2.1. A szabályalkotás eredményessége és hatékonysága	22
2.2. Az adminisztratív terhek csökkentésének szakpolitikai keretei	26
3. Az e-kohézió koncepcionális és szabályozási keretei	31
3.1. Az e-kohézió koncepció kialakulása.....	32
3.1.1. Elektronikus adatcsere.....	35
3.1.2. Az egyszeri adatbekérés elve	40
3.1.3. Az elektronikus adatcsere rendszerek interoperabilitása	42
3.1.4. E-aláírás.....	44
3.1.5. E-dokumentumkezelés , e-audit,	46
3.2. Az e-kohézió komponensei a hazai szabályozásban.....	49
3.2.1. Elektronikus adatcsere.....	49
3.2.2. Egyszeri adatbekérés	52
3.2.3. Interoperabilitás.....	52
3.2.4. E-aláírás.....	53
3.2.5. E-dokumentumkezelés	54
3.2.6. E-audit	55
3.2.7. Határidők számítása	56
4. Az e-kohézió és a pályázatkezelési folyamatok hatékonysága.....	58
4.1. Az érettségi modellek elmélete és tipológiája	58
4.2. Layne and Lee modell (2001).....	61
4.2.1. Ügykatalógus (cataloguing) – 1. szint	62
4.2.2. Tranzakció (transaction) – 2. szint	62
4.2.3. Vertikális integráció (vertical integration) – 3. szint.....	63
4.2.4. Horizontális integráció (horizontul integration) – 4. szint.....	63
4.3. További érettségi modellek	64
4.4. Deloitte – levels of portal sophistication.....	67
5. Az e-kohézió stratégia pozícionálása	70
5.1. Az e-kohézió az Uniós stratégiák tükrében	70
5.1.1. Európai Digitális Menetrend	72
5.1.2. Európai Digitális Egységes Piac Stratégia	75
5.2. Az e-kohézió hazai szakpolitikai környezete	79
5.2.1. Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program.....	79

5.2.2. Magyar Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014-2020)	80
6. A kohéziós politikai programok végrehajtása és az e-kohézió	86
6.1. E-kohézió a Partnerségi megállapodásokban.....	86
6.2. Az e-kohézió kapcsolódása a KÖFOP céljaihoz	91
7. A e-kohézió hazai megvalósulása.....	97
7.1. Az elektronikus portál használata – általános rész.....	100
7.1.1. Hozzáférés, regisztráció, belépés.....	100
7.1.2. A felület kezdőoldala, általános funkcionalitása	102
7.1.3. Kiemelt funkciók	105
7.2. Az elektronikus portál használata – kérelem kitöltése és beküldése.....	110
7.2.1. Támogatási kérelem létrehozatala, a támogatási kérelem kitöltő működése	110
7.2.2. Támogatási kérelmek kitöltése és beküldése	114
8. Az e-kohézió eredményei.....	118
8.1. E-kohézió a Partnerségi Megállapodásokban	118
8.2. A tagállami adatok elemzése	124
Források és hivatkozások	127
Rövidítések jegyzéke	131
Ábra jegyzék	131
Táblázat jegyzék	132
Szövegdoboz jegyzék.....	133

Bevezetés

Jelen szakkönyv célja az e-kohézió, a kohéziós politikai programok megvalósítását támogató és az adminisztratív terhek szignifikáns csökkentését eredményező műszaki, szabályozási és eljárási koncepció bemutatása. A könyv egyes fejezetei ismertetik a koncepció stratégiai, szakpolitikai, módszertani és koncepcionális kereteit, kialakulásának előzményeit és szakmai kontextusát, valamint alkalmazásának eredményeit hazánkban és az Unió más tagállamaiban.

Az Európai Unió stratégiai és szakpolitikai céljainak megvalósulását tagállami és Uniós szintű szabályok biztosítják. A szabályok végrehajtása és garanciális jellegének érvényesítése különböző költségek formájában jelentkezik a szabályozással érintett szervezetek és személyek szintjén. E tekintetben a szabályalkotás egyik lényeges szempontja, hogy a szabályok betartása és végrehajtása hatékony legyen, azaz szavatolja a jogalkotói célok hézagmentes megvalósulását, de ne jelentsen indokolatlan adminisztratív terheket az ügyfelek számára. Az optimális költségszint elérése átgondolt és módszertanilag megalapozott szabályozást követel meg. Az optimális állapot fenntartása a gazdasági, technológiai, társadalmi környezet változásaira adott válaszként a szabályzás folyamatos vizsgálatát és optimalizációját igényli. Az optimalizáció kiemelt eszköze az eljárási folyamatok egyszerűsítése és az ügyfelek adminisztratív terheinek csökkentése.

A fentiek érdekében az Európai Unióban több olyan koncepció és program valósult meg az elmúlt évtizedekben, melynek célja a szabályozás hatékonyságának és minőségének az adminisztratív költségek minimális szinten tartása mellett történő javítása, hozzájárulva ezzel az Unió alapvető céljainak (gazdasági, társadalmi és területi kohézió) megvalósulásához.

A kohéziós politika az Unió kiemelt szakpolitikája, mely közvetlenül támogatja a fenti célok elérését. A szakpolitika az uniós szintű versenyképesség javítása, a gazdasági növekedés és munkahelyteremtés révén elsődlegesen a régiók közti különbségek csökkentésére fókuszál, mely hosszú távon kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődési pályát és javuló életminőséget eredményez. A kohéziós politika beavatkozó jelleggel, célzott támogatásokkal többéves programokon keresztül járul hozzá az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó uniós stratégia (EU2020 Stratégia), valamint a kohéziós célkitűzéseinek eléréséhez. A támogatási programok hatékony végrehajtásának érdekében az adminisztratív terhek csökkentése a kohéziós politika terén is kiemelt hangsúlyt kap.

Kutatások és gyakorlati tapasztalatok alapján, az e-kohézió megfelelő implementálása révén az adminisztratív terhek szignifikáns mértékben csökkenthetők. Az uniós szabályozás azonban csak a végrehajtás minimum-követelményeit rögzíti, mely a tehercsökkentés minimális szintjét garantálja. A tagállami szervezeti, eljárásrendi, technológiai specifikumok figyelembe vételével a koncepció követelményrendszere testre szabható, mely lehetőséget ad a tehercsökkentés és hatékonyság-javulás mértékének fokozására.

Az e-kohézió koncepció számos ponton kapcsolódik az Uniós és hazai fejlesztési, növekedési és szakpolitikai stratégiák, programok megvalósításához. Az adminisztratív terhek markáns csökkentése érdekében az e-kohézió a kohéziós politikai programok tervezése és végrehajtása során stratégiai hangsúlyt kap.

Az e-kohézió átfogóan érinti a kohéziós politika programok megvalósítását, elemei a végrehajtás különböző szintjein és pontjain megjelennek. A koncepció tematikusan, a kohéziós politika és a közigazgatás-tudomány határmezsgyéjén helyezkedik el, meghatározó tényezője a végrehajtási folyamatok elektronizálása és az adminisztratív terhek csökkentése.

Különösen ajánljuk e könyvet minden fejlesztéspolitikával, az igazgatási folyamatok hatékonyságával, valamint az e-közigazgatással foglalkozó és az iránt érdeklődő olvasóknak.

1. Adminisztratív terhek csökkentése – elméleti alapok

Az Európai Unió stratégiai és szakpolitikai céljainak megvalósulását tagállami és Uniós szintű szabályok szavatolják. A jogalkotás célja egy olyan szabályozási környezet kialakítása, mely egyszerre teremt biztonságot az állampolgároknak, támogatja a vállalkozások hatékony működését, a folyamatos innovációt és a versenyképesség javítását. Az Uniós jogszabályok jelentős része az egységes piac kialakítása és megerősítése érdekében került elfogadásra, s e célból a tagállamokban egyaránt érvényes és konzisztensen alkalmazandó szabályok születtek.

A szabályozás szerepével, szükségességével és céljaival több közgazdasági elmélet is foglalkozik. A „*közösségi érdek elmélete*” szerint a szabályozatlan piacokon az erőforrások gyakran nem hatékonyan oszlanak meg, ún. *piaci kudarcok* jönnek létre. E helyzet kialakulása társadalmi szempontból előnytelen, így a kormányzatnak a szabályozás révén tudja megvédeni a közösségi érdekeket. A szabályozás ilyen módon megszüri a piaci szereplőket, belépési korlátokat állít, védi a fogyasztókat és megnehezíti a piaci kudarcok kialakulását.

A „*közösségi választások elmélete*” szerint a szabályozott piacokon ugyanakkor a szabályozás kifejezetten a közösségi érdekek ellen is hathat. Az elmélet szerint szabályozás erősítésének igénye jellemzően a már piacon lévő szereplőktől érkezik, hogy megszilárdítsa azok piaci pozícióját és nehezítse az új szereplők piacra lépését.¹

Az uniós szintű szabályalkotás számottevően segíti a bürokratikus intézkedések csökkentését és hatásosnak bizonyult a piac fejlődését nehezítő akadályok megszüntetésében. Az egységes jogszabályok lényegesen egyszerűbbé és hatékonyabbá teszik a jogalkalmazást, mint a speciális nemzeti, illetve regionális szabályok sokasága.

Az uniós szabályrendszer megalkotása progresszív folyamat, s a szabályok köre fokozatosan bővül. E tekintetben fontos a szabályok hatékonyságának, optimális alkalmazhatóságának és az esetleges egyszerűsítések lehetőségének vizsgálata, hogy azok ne jelentsenek indokolatlan mértékű adminisztratív terheket a vállalkozások, a civil szektor, a közigazgatási szervek és az állampolgárok (*a továbbiakban ügyfelek*) számára. A szabályozás tehát folyamatos vizsgálatot és optimalizációt igényel, hogy lépést tarthasson a technológiai fejlődéssel és választ adjon a globális piacok kihívásaira.²

Jelen fejezet célja a szabályozás következtében felmerülő költségek szerkezetének áttekintése, az adminisztratív költségek mérési módszertanának bemutatása, valamint a

¹ HÉTFA KUTATÓINTÉZET: Az adminisztratív terhek meghatározás és mérési módszerei, Budapest, 2010.; DJANKOV et al., The regulation of entry, 2002.

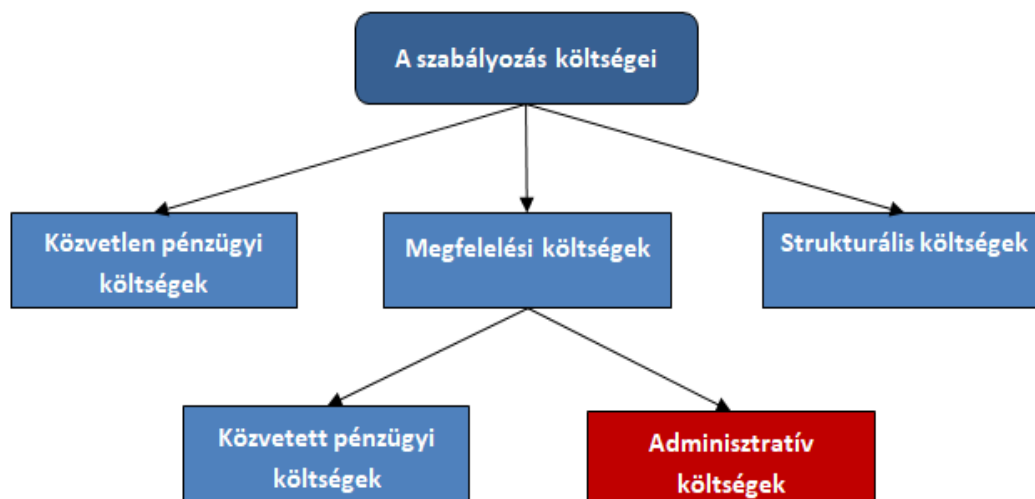
² EURÓPAI BIZOTTSÁG, jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban Brüsszel, 2005

szabályozás optimalizációját szolgáló adminisztratív tehercsökkentés lehetséges módzatainak vázolója.

1.1. A szabályozás költségeinek optimalizálása

A jogszabályok érintettjeinek számos kötelezettségnek szükséges megfelelnie a jogalkotók által kitűzött szakpolitikai célok teljesülése érdekében. A jogszabályok végrehajtása az érintettek szintjén különböző költségek formájában jelenik meg. Ezen költségek egy része elkerülhetetlen, a szakpolitikai célok megvalósításának garantálás érdekében. A költségek másik szegmense olyan előírásokhoz kapcsolódhat, melyeket a jogszabály tartalmaz, azonban hiányuk nem veszélyeztetné a kitűzött célok elérését. A fentiek értelmében tehát az optimális szabályozás kialakításának két fő követelménye a szabályozói célok realizálásának garantálása és az indokolatlan ügyféloldali költségek elkerülése.³

Az optimális szabályozás kialakításának további fontos eszköze az előírások költségterhelés szempontjából történő vizsgálata. A jogszabályok költségvonzatának feltárása támpontot ad a döntéshozóknak a szabályozás optimalizációjához, azaz a bürokrácia csökkentéséhez, az adminisztrációs folyamatok fejlesztéséhez és a szabályozottság és a felmerülő költségek egyensúlyának megteremtéséhez. Az alábbi ábra ismerteti a szabályozás következtében felmerülő különböző költségtípusokat és azok összefüggéseit.⁴



1. ábra: A szabályozás kapcsán felmerülő költségek szerkezete

Forrás: Standard Cost Manual

³ SCM NETWORK, International Standard Cost Model Manual, Brüsszel, 2005

⁴ JOEY VAN DEN HURK, Standard Cost Model for Citizens, Hága, 2008

A **közvetlen pénzügyi költségek** konkrét fizetési kötelezettségek, melyeket a szabályozás értelmében az ügyfeleknek teljesíteni kell a kormányzat, vagy az érintett hatóság felé. Típusai: díjak, adók, illetékek, vámok, büntetések.

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

A **strukturális költségek** a szabályozás változásából fakadó hosszú-távú hatások révén felmerülő költségek, melyekhez nem kapcsolódik közvetlen pénzbefizetési, vagy adminisztratív kötelezettség, de önmagukban hatást gyakorolnak egy gazdasági szektor működésére, a gazdasági szervezetek működési környezetére és az ügyvitel költségszerkezetére. Ilyen tényező, például a rögzített minimálbér módosulása.⁵

A szabályozás a jogalkotói célok elérését meghatározott tevékenységek, magatartásformák előírása, illetve tiltása révén biztosítja. Ezen kötelezettségek az **ún. tartalmi kötelezettségek** (pl. közegészségügyi, munkavédelmi előírásoknak való megfelelés), melyek betartása **közvetett pénzügyi költségeket** ró az ügyfelekre. A jogszabályoknak való megfelelés érdekében ún. **információs kötelezettségek** (pl. beszámoló készítése, statisztikai adatok rendszeres beküldése, ügyfeladatok rendelkezésre bocsájtása) is előírásra kerülhetnek, melyek teljesítéséhez ún. **adminisztratív költségek** kapcsolódnak. A fogalom Európai Bizottság által alkotott definícióját az 1. szövegdox tartalmazza:⁶

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

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

1. szövegdox: Az adminisztratív költségek definíciója

Forrás: Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban

⁵ SCM NETWORK, International Standard Cost Model Manual, Brüsszel, 2005

⁶ JOEY VAN DEN HURK, Standard Cost Model for Citizens, Hága, 2008

Az adminisztratív költségek megjelenhetnek időbeli (ügyszféra erőforrásainak időbeli igénybevétele), illetve pénzügyi (bérek, utazási- kommunikációs költségek) ráfordításként. Ezen költségek felmerülése kapcsolódhat valamely szabályozási kötelezettség teljesítéséhez (pl: SZJA bevallás elkészítése), illetve jogok gyakorlásához (például: pályázat beküldése).

Az adminisztratív költségek speciális szegmensét képezik az ún. **adminisztratív terhek**, melyek a következőképp határozhatók meg:

Adminisztratív terheknek nevezzük az adminisztratív költségek azon részhalmazát, melyek célzottan és kifejezetten a jogszabályi előírásoknak való megfelelés miatt merülnek fel. A megkülönböztetés azért lényeges, mivel az információs kötelezettség alapját képező adminisztratív tevékenységek jelentős részét (pl. könyvelés) számos vállalkozás jogszabály hiányában is elvégezné (*business-as-usual-costs*), vagyis a költségek nem kizárólagosan a szabályozás következtében merülnek fel.

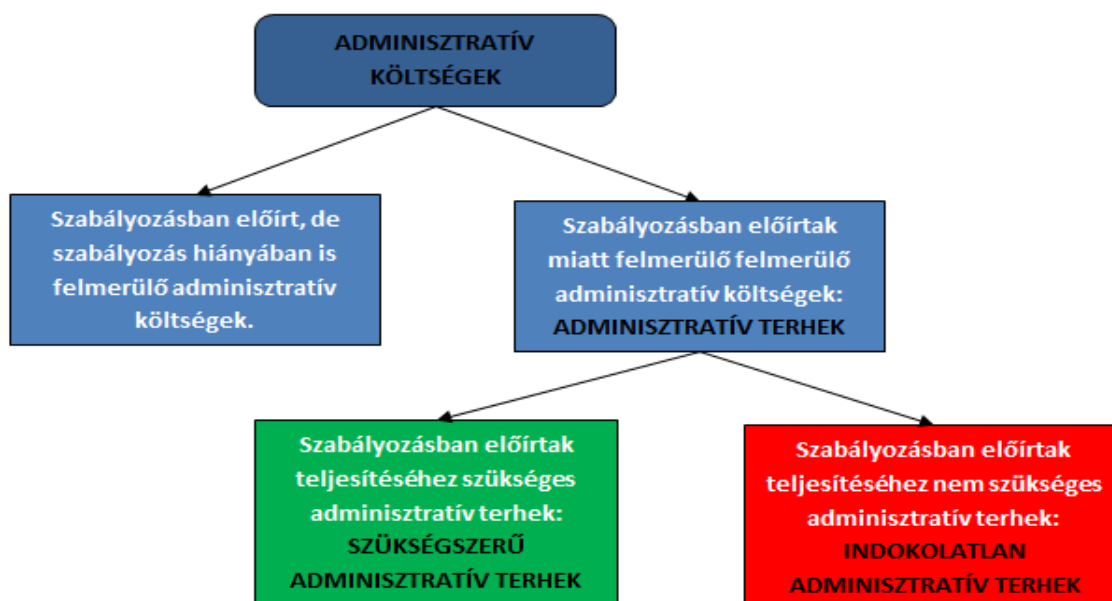
2. szövegdoxoz: Az adminisztratív terhek definíciója

Forrás: SCM for citizens, HLG final report

Az adminisztratív terhek egy szegmense a szabályozás optimális végrehajtásához köthető, azaz hiányuk veszélyeztetheti a jogalkotói célok megvalósítását. A terhek további része azonban túlmutat a fentiekben, eliminálásuk nem befolyásolja a kitűzött célok elérését, így **indokolatlan adminisztratív terheknek** tekinthető.

Az adminisztratív terhek és költségek és viszonyát és kapcsolódási pontjait a 2. ábra mutatja be.⁷

⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG, Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az EU-ban, Brüsszel, 2007



2. ábra: Az adminisztratív költségek és terhek viszonyrendszere

Forrás: Laposa

A fejezet elején kiemelésre került, hogy az optimális szabályozás kialakításának követelménye az indokolatlan adminisztratív költségek felmerülésének megakadályozása. Az **adminisztratív terhek csökkentésére** irányuló egyszerűsítési programok tehát e költségszegmensre összpontosítanak.⁸

A tehercsökkentő programok megalapozásának egyik szükséges feltétele az adminisztratív költségek számszerűsítése. A könyv a továbbiakban ennek módszertanával foglalkozik.

1.2. Standardköltség-számítás

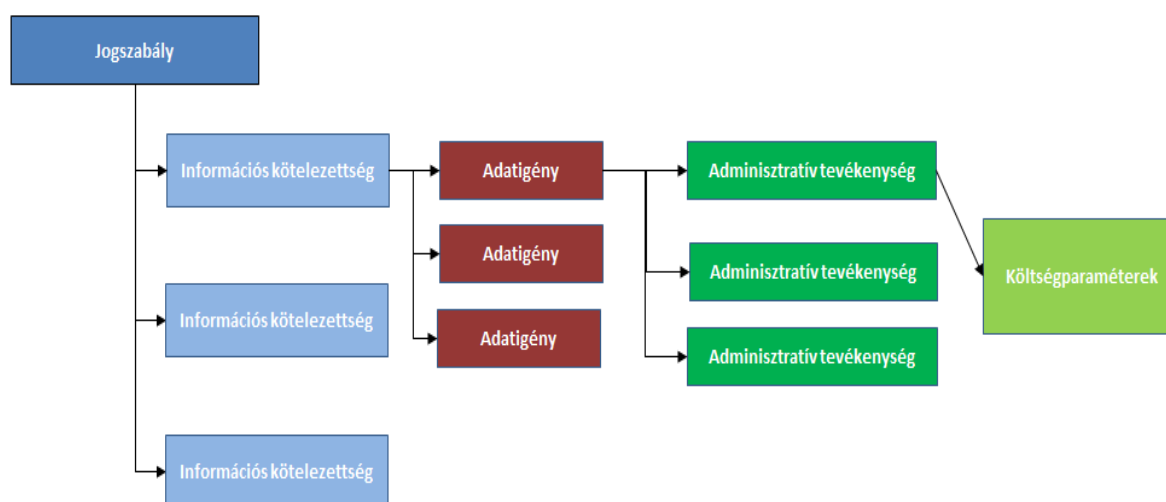
A **standardköltség-számítás** (*Standard Cost Model - SCM*) módszertanának célja a szabályozás érintettjeinél jelentkező adminisztratív költségeinek egyszerű és konzisztens számszerűsítése. A módszertan Hollandiában került kidolgozásra, s jelenleg az adminisztratív terhek csökkentését célzó kezdeményezések, programok széles körben használt eszköze, melynek pragmatikus szemléletével lehetségessé teszi az adminisztratív költségek számszerűsítését és szakterülettől független összevetését. A módszerrel a jogszabályi előírások mérhető és jól elkülöníthető egységekre bonthatók. Az SCM nem a szabályozás minőségére összpontosít,

⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG, jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban Brüsszel, 2005

hanem a benne előírt követelményekre és adminisztratív tevékenységekre, s alábontva teszi lehetővé a költségek mérését.⁹

A különböző adminisztratív tevékenységek elvégzésére és az információs kötelezettségek teljesítésére gyakran elektronikus portálok, informatikai megoldások állnak rendelkezésre. Elektronikus megoldás alatt itt azon portálokat értjük, ahol az ügyfeleknek lehetősége nyílik az adott adminisztratív tevékenység on-line elvégzésére és a szükséges információk beküldésére, eljuttatására. Az adminisztratív költségek mérése ezen alkalmazások esetén is felmerül, melyre az SCM ugyanúgy lehetőséget ad. A mérések lehetővé teszik a hagyományos és a digitális ügyviteli alternatívák összevetését és a folyamatok tervezett digitalizálásának hatásértékelését.

A módszertan fő építőelemei a következők: **információs kötelezettségek, adatigények, adminisztratív tevékenységek, költségparaméterek**. Az **információs kötelezettségek** jogszabályban előírt kötelezettségek, melyek valamely adat, vagy információ valamely közintézményhez, vagy harmadik félhez való eljuttatását írják elő. Egy jogszabály jellemzően több információs kötelezettséget is tartalmazhat. Az információs kötelezettségek ún. **adatigényekből** állnak, melyek a szolgáltatandó adatok körtét írják le. Az egyes adatigények teljesítéséhez az ügyfeleknek különböző **adminisztratív tevékenységeket** szükséges végrehajtani, az SCM ezen folyamatok költségvonzatát méri, azok **költségparaméterein** keresztül. A SCM építőelemeinek összefüggéseit a 3. ábra mutatja be.



3. ábra: A standardköltség-számítás komponensei

Forrás: Standard Cost Manual

⁹ SCM NETWORK, International Standard Cost Model Manual, Brüsszel, 2005

Az vizsgált szabályozásban foglalt adminisztratív tevékenységek költségei az **SCM alapképlet** segítségével számszerűsíthetők, mely a tevékenységek következő költségtényezőiből áll: *idő (Time-T)*, *mennyiség (Quantity-Q)*, *ár (Price-P)*, *gyakoriság (Frequency-F)*, *ügyfélszám (Population-Po)*.

A képlet **időtényezője** az érintett adminisztratív tevékenység ellátásához szükséges időbeli ráfordítást reprezentálja. A **mennyiségi tényező** az ügyfélszám és a gyakoriság szorzataként áll elő, ahol a **gyakoriság** az érintett tevékenység végrehajtásának éves gyakoriságát fejezi ki, az **ügyfélszám** pedig az érintett ügyfelek számát.

Az **ártényező** az érintett adminisztratív tevékenység során felmerülő rezsioradíjat (személyi jellegű és fix ügyviteli költségek) adja meg szervezetek költségeinek mérése esetén. Állampolgárok esetén az ártényező az adott adminisztratív tevékenységhez kapcsolódó közvetlen költségeket (nyomtatás, fénymásolás, postaköltség) jelöli.¹⁰ Az ártényező kiszámítása során a közvetlen költségek mellett, vagy helyett a tevékenység alternatív költségei¹¹ is figyelembe vehetők.¹²

Tekintettel arra, hogy a költségszerkezet állampolgárok és szervezetek esetén eltérő a módszertan két képletet is alkalmaz, melyek a következők.

Szervezetek:

Adminisztratív tevékenység költségei = $T \times Q \times P$

$$Q = (P_o \times F)$$

Állampolgárok:

Adminisztratív tevékenység költségei = $P \times Q$

Adminisztratív tevékenység időigénye = $T \times Q$

$$Q = (P_o \times F)$$

4. ábra: A standardköltség-számítás képletei

Forrás: Standard Cost Manual, SCM for citizens

¹⁰ JOEY VAN DEN HURK, Standard Cost Model for Citizens, Hága, 2008, SCM NETWORK, International Standard Cost Model Manual, Brüsszel, 2005

¹¹ Alternatív költség (opportunity cost, vagy lehetőségköltség) Egy tevékenység választásának alternatív költsége nem más, mint egy másik lehetőség feláldozott alternatív haszna, jövedelme. Jelen esetben annak a tevékenységnek a haszna, amelyre az adminisztratív tevékenységhez felhasznált erőforrásokat a szervezet a jogszabályi kötelezettség hiányában felhasználna volna. (NORDHAUS et al.)

¹² HÉTFA KUTATÓINTÉZET: Az adminisztratív terhek meghatározás és mérési módszerei, Budapest, 2010.

Szervezetek esetében a képlet az adminisztratív tevékenységek éves adminisztratív költségeinek mérését segíti. Állampolgároknál az adminisztratív tevékenységek éves időszükséglete és költségvonzata válik kalkulálhatóvá. A képletek alkalmazását az alábbiakban két példán keresztül mutatjuk be.¹³

Vállalkozások esetén:

Tevékenység időigénye (T) = 5 óra

Érintett vállalkozások száma (Po) = 15.000

Gyakoriság (F) = 4 alkalom évente

Rezsióradíj (P) = 2.000 Ft

Adminisztratív költségek = $5 \times 15.000 \times 4 \times 2.000 = 600.000.000$ Ft

Állampolgárok esetén:

Tevékenység időigénye (T) = 3 óra

Érintett állampolgárok száma (Po) = 900.000

Gyakoriság (F) = 1 alkalom évente

Postaköltség (P) = 1.000 Ft

Adminisztratív költségek = $1.000 \times 900.000 \times 1 \times 1 = 900.000.000$ Ft

Adminisztratív tevékenység időigénye = $3 \times 900.000 \times 1 \times 1 = 2.700.000$ óra

5. ábra: Példák a standardköltség-számításra

Forrás: Standard Cost Manual, SCM for citizens

Az egyes állampolgárok és szervezetek esetében egy adott adminisztratív tevékenység adminisztratív terhei eltérő módon jelentkeznek (eltérő időigény, bérköltségek és rezsióradíjak), így megfelelő módszertani megközelítés szükséges az adminisztratív tevékenységek általános természetét tükröző mérési adatok biztosítása érdekében. Az SCM az *átlagos ügymenet költségeinek* mérésére törekszik, melynek költségtényezői az érintett célcsoport képviselőivel készített interjúk útján kerülnek becslésre. Az interjúk arra keresnek

¹³ JOEY VAN DEN HURK, Standard Cost Model for Citizens, Hága, 2008, SCM NETWORK, International Standard Cost Model Manual, Brüsszel, 2005

választ, hogy az adott adminisztratív tevékenység egy ügyfélnél mennyi idő alatt végezhető el, s a vizsgált célcsoport adatainak átlagos értékei ennek alapján határozhatók meg.

Az SCM nagymértékben támogatja az adminisztratív terhek csökkentését célzó programok megvalósítását, a következő alfejezet a módszertan e téren történő hasznosításával és a tehercsökkentés lehetséges módjaival foglalkozik.

1.3. Az adminisztratív terhek csökkentésének lehetőségei

Az adminisztratív terhek csökkentését célzó intézkedések tervezésekor és végrehajtásakor az SCM-nek jellemzően két alkalmazási módja (*ex-ante* és *ex-post*) ismert. Az **előzetes vizsgálat** (*ex-ante*) keretében egy jogszabálytervezet hatályba léptetésekor felmerülő adminisztratív terhek kerülnek felmérésre. Az előzetes vizsgálat célja többek között a szabályozás várható gazdasági és adminisztratív következményeinek hatásértékelése. Az **utólagos vizsgálat** (*ex-post*) a hatályos szabályozás végrehajtásából fakadó adminisztratív terhek aktuális szintjét méri.

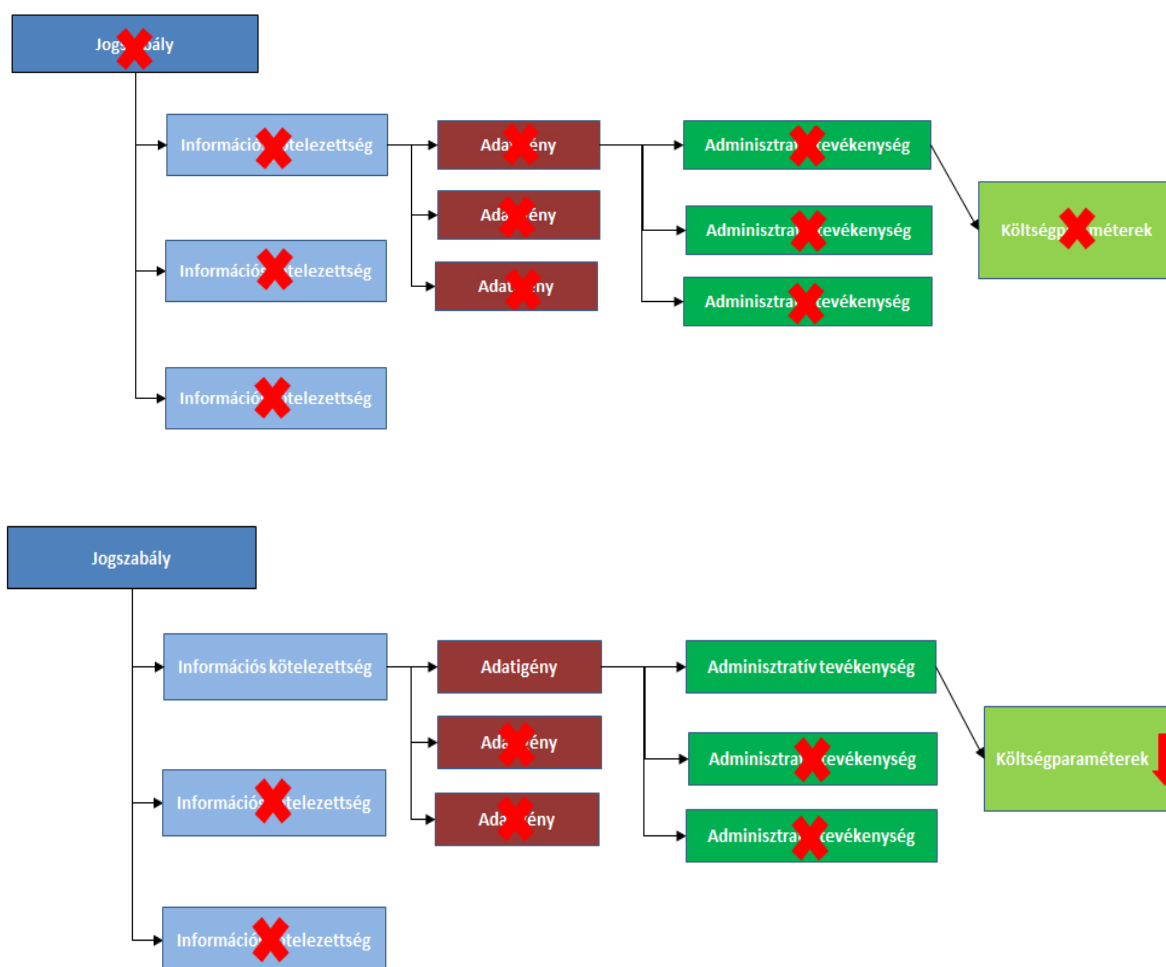
Az SCM alkalmazásakor elsőként egy **kiindulási mérés** (*baseline measurement*) történik, amely az ügyfelek a mérés időpontjában felmerülő adminisztratív költségeit határozza meg. A kiindulási mérés elvégezhető egy adott jogszabály, vagy akár egy szabályozási terület tekintetében is. A szabályozás módosításakor, valamint az egyszerűsítési kezdeményezések végrehajtásakor a kiindulási mérés viszonyítási pontként használható a bevezetett újítások hatásainak elemzésére. A kiindulási mérés így folyamatos aktualizálást igényel az adminisztratív költségek változásainak nyomon követése érdekében.

Az ügyfeleket érintő adminisztratív terhek felmérése és a tehercsökkentés lehetőségének tervezése céljából lényeges annak vizsgálata, hogy az egyes adatigényeknek mely szabályozás a forrása. Ilyen módon az SCM három kategóriába sorolja az adatigényeket.

Az **A-kategóriás adatigények** forrása kizárólagosan valamely Unió jogszabály, vagy nemzetközi jogforrás, azaz a kötelezettségek megváltoztatásának mozgásterét ez esetben erősen korlátozott. **B-kategóriás adatigények** esetében a szabályozás általános kereteit Unió illetve nemzetközi jogszabályok szabják meg, azonban a végrehajtás részletszabályait és a konkrét adatigény meghatározását nemzeti jogforrások fektetik le. A **C-kategóriás adatigények** kizárólagosan nemzeti hatáskörben kerülnek előírásra. Az utóbbi két kategóriánál az adatigények módosítása nemzeti hatáskörben megtehető. E kategorizáció célja annak felmérése, hogy az érintett adminisztratív terhek csökkentése milyen mértékben tehető meg nemzeti hatáskörben és melyek a szabályozás egyszerűsítésének korlátai.

Az aktuális és a tervezett költségszintek, valamint a szabályozási környezet módosítási lehetőségének ismeretében az adminisztratív terhek csökkentése az SCM komponenseinek (*jogszabályok, információs kötelezettségek, adatigények, adminisztratív tevékenységek,*

költségparaméterek) különböző szintjeire fókuszálhat. A beavatkozás lehetséges módzatait az alábbi ábra szemlélteti.



6. ábra: Az adminisztratív terhek csökkentésének lehetséges módjai

Forrás: Laposa

A beavatkozás így jelentheti az adott jogszabály visszavonását (6. ábra), vagy módosítását (7. ábra). A szabályozás módosítása eredményezheti az információs kötelezettségek, vagy az kapcsolódó adatigények körének mérséklését, illetve a szükséges adminisztratív tevékenységek egyszerűsítését. **Az információs kötelezettségek mérséklésének jellemző módjai:** az elavult kötelezettségek megszüntetése, vagy az információk más információforrásból történő megszerzése, a redundáns (ugyanazon információkra vonatkozó, eltérő formájú /papír, személyes, digitális/, vagy különböző hatóságok által támasztott információbekérés) és repetitív (ugyanazon információkra vonatkozó ismételt információbekérés, az adatok érvénytelensége, vagy feldolgozhatatlansága miatt) kötelezettségek számának csökkentése.

Az adminisztratív tevékenységek egyszerűsítése irányulhatnak egy, vagy több költségparaméterére, a módosítás érintheti az ügyfelek számát, az ügyintézési folyamat átfutási idejét és költségeit, vagy a tevékenység végrehajtásának gyakoriságát.¹⁴

A beavatkozás lehetséges pontjainak azonosításához fontos azon irányelvek rögzítése, melyek segítik a tehercsökkentés fókuszának meghatározását. Ezen irányelveket az Európai Bizottság az adminisztratív terhek csökkentésének 2007-ben készült cselekvési programjában rögzítette:

- *A beszámoltatás gyakoriságának csökkentése (adminisztratív tevékenységek egyszerűsítése – gyakoriság):* az ügyfelek beszámolási, jelentéstételi kötelezettségének minimalizálása jelentős tehercsökkenést eredményez. A jelentéstételi kötelezettségek gyakoriságát javasolt az egymással összefüggő jogszabályokban összehangolni.
- *Egyszeri adatbekérés elve (redundáns információs kötelezettségek megszüntetése):* az ugyanarra az adatra irányuló, különböző csatornákon történő adatszolgáltatási kötelezettségek azonosítása és a párhuzamosságok megszüntetése.
- *Elektronizálás (adminisztratív tevékenységek egyszerűsítése – idő és költségigény csökkentése):* a papír-alapú ügyviteli folyamatok teljes elektronizálása, lehetőség szerint intelligens portálszolgáltatások révén.
- *Adatszolgáltatási küszöbök előírása (adatigény mérséklése):* az egy ügyféltől bekérhető adatok mennyiségének korlátozása.
- *Mintavétel (adminisztratív tevékenységek egyszerűsítése – érintett ügyfelek számának csökkentése):* mintavételes adatgyűjtés alkalmazása különösen a kis és közepes vállalkozások (kkv-k) esetében javasolt.
- *Kockázatelemzés (adminisztratív tevékenységek egyszerűsítése – érintett ügyfelek számának csökkentése):* az adatgyűjtés kockázat-alapon, csak a magas kockázatú ügyfeleknél kerül elvégzésre.
- *Szabályozás rendszeres felülvizsgálata (redundáns információs kötelezettségek megszüntetése):* az egyes információs kötelezettségek jogforrásainak és azok hatályosságának, módosításainak nyomon követése. A már nem releváns kötelezettségek visszavonása.
- *Útmutatók készítése (adminisztratív tevékenységek egyszerűsítése – időigény csökkentése):* komplex, az ügyfelek adminisztratív kapacitásait jelentős mértékben igénybe vevő kötelezettségeknél, annak teljesítését megkönnyítő útmutatók, segédletek készítése.¹⁵

¹⁴ SCM NETWORK, International Standard Cost Model Manual, Brüsszel, 2005, JOEY VAN DEN HURK, Standard Cost Model for Citizens, Hága, 2008

¹⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG, Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az EU-ban, Brüsszel, 2007

Kiemelendő, hogy a hazai közigazgatás-fejlesztési stratégiákban és fejlesztési programokban az adminisztratív terhek csökkentése az általános bürokráciacsökkentés részeként jelenik meg, mely egyszerre fókuszál a költségek külső és belső csökkentésére. E megközelítés magában foglalja az ügyfelek adminisztratív terheinek, az ügyintézés átfutási idejének és igazgatási díjainak csökkentésére, valamint a közigazgatás belső folyamatainak optimalizálását is. A kapcsolódó intézkedések kiterjednek a szervezési feltételek (*szervezet-, szabályozás- és folyamatfejlesztés*) fejlesztésére, valamint az ügyintézési folyamatok elektronozására, e-ügyintézési felületek bevezetésére.¹⁶

¹⁶ MINISZTERELNÖKSÉG, Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020, Budapest, 2015., MINISZTERELNÖKSÉG, Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program, Brüsszel, 2015.

2. Adminisztratív terhek csökkentése az Európai Unióban

A technológia fejlődése és a piaci folyamatok változása következtében a jogszabályok periodikus áttekintést és felülvizsgálatot igényelnek. Ennélfogva az Európai Bizottság kiemelt hangsúlyt fektet a szabályozási környezet optimalizációjára és egyszerűsítésére. Ennek érdekében az elmúlt évek során több olyan koncepció és program indult el illetve, került megvalósításra, melynek célja a szabályozás hatékonyságának és minőségének az adminisztratív költségek minimális szinten tartása mellett történő javítása, hozzájárulva ezzel az Unió termelékenység és foglalkoztatás szintjének növeléséhez.

A 21. század gazdasági, társadalmi és technológiai kihívásaira adott válaszként, az egymást követő programok célrendszere egyre fókuszáltabbá vált, eszköztáruk egyre bővült. Kiemelendő, hogy az adminisztratív terhek csökkentése minden esetben kiemelt és horizontális tényezőként jelenik meg.

Jelen fejezet célja az Unió adminisztratív terhek csökkentésére irányuló programjának és az annak tágabb kontextusát adó szabályozási koncepciók bemutatása.

2.1. A szabályalkotás eredményessége és hatékonysága

Az Európai Bizottság 2005-ben megalkotta a „Jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban” (Better Regulation) koncepciót a szabályozás modernizációja érdekében. A „Jobb szabályozás” átfogó koncepció, mely kiterjedt mind a hatályos szabályozásra, mind az előkészítés alatt álló jogszabály-tervezetekre, intézkedései a szabályozás Unió és tagállami szintjét egyaránt érintették. A program fő intézkedései a következők voltak: *a hatályos szabályozás egyszerűsítése, az adminisztratív terhek csökkentése és az elavult szabályok visszavonása; a szabályozási javaslatok előzetes hatásértékelése, valamint az Unió joganyag tagállami átültetésének nyomon követése.*

Az *egyszerűsítés* itt az Unió és a nemzeti szabályozás módosítását jelentette, melynek alapja az érintett ágazatok képviselőivel folytatott aktív konzultáció. Az egyszerűsítés kiterjed a szabályozás pénzügyi, megfelelési, esetlegesen strukturális költségeire (ld. 1.1.-es fejezet).

A koncepció alapján az egyszerűsítés specifikus iránya, az indokolatlan adminisztratív költségek eliminálása, azaz az *adminisztratív terhek csökkentése volt*. A beavatkozás célja a költségterhelés szintjének olyan módon történő minimalizálása volt, mely nem befolyásolta szabályozás eredeti céljának teljesülését. A célkitűzés fókuszálása és az egyszerűsítési szándék komolyságának hangsúlyozására az Európai Bizottság kvantitatív célokat is meghatározott az adminisztratív terhek csökkentése tekintetében. A „Jobb szabályozás” koncepció egyelőre csak javaslat formájában, 25%-os tehercsökkentési célt definiált. A program a megvalósításra öt éves periódust javasolt, mely alatt megtörténik az adminisztratív terhek csökkentését biztosító Unió szabálmódosítások elfogadása és azok tagállami átültetése.

A program rögzítette, hogy az Európai Bizottság 2007-re kidolgozza az Adminisztratív Terhek Csökkentésének Cselekvési Programját, mely definiálja a tehercsökkentés mérési módszertanát, a tehercsökkentés elsődleges beavatkozási területeit és a végrehajtáshoz szükséges feladatokat, koordinációs mechanizmusokat.

A jogalkotók felismerték, hogy Uniós szabályozási környezet dinamikusan változik, s hatást gyakorol a meglévő joganyagra, mely átfogó és folyamatos kodifikációs tevékenységet igényel. A kodifikáció során a módosítások hatásai átvezetésre kerülnek a kapcsolódó joganyagon, mely sok esetben korábbi *szabályok hatályon kívül helyezéséhez* vezet. A kodifikáció tehát segít a szabályozási környezet naprakészségének és koherenciájának megőrzésében, s a joganyag méretének csökkentésével áttekinthetőbb szabályrendszert teremt az ügyfelek számára. A „Jobb szabályozás” megjelenésével egy időben az Európai Bizottság Kodifikációs programot indított, mely több mint 5.000 jogszabályt érintett, s közel 2000 jogszabály visszavonását irányozta elő. A jövőre való tekintettel az Európai Bizottság célul tűzte ki, hogy a módosítások joganyagba való beillesztése rendszerezett módon történik, valamint a teljes körű kodifikáció a módosítás hatályba lépéséig véget ér.

A koncepció kiemelte, hogy a szabályozás minőségi javításának egyik előfeltétele a szabályozási javaslatok gazdasági, társadalmi és környezeti hatásainak felmérése. Ennélfogva az Európai Bizottság irányelveket fogalmazott meg és integrált rendszert vezetett be a szabályozási javaslatok előzetes hatásértékelésére. Az értékelések célja annak elemzése, hogy a javasolt megoldás arányos-e a problémával és a megoldás a végrehajtás megfelelő szintjén kerül-e alkalmazásra, így érvényesítve a szubszidiaritás elvét.

Az Európai Bizottság felismerte, hogy egyszerűsítési intézkedései nem fejthetik ki teljes hatásukat, ha a tagállamok nem kellő pontossággal és hatékonysággal hajtják végre az Uniós szintű szabályozást. Az Uniós irányelvek a tagállami jogba történő átültetése során sok esetben az eredeti követelmények új, specifikus követelmények körében jelennek meg. A szakirodalom e jelenséget **„gold-plating”-nek** („arannyal bevonás”-nak) hívja. A követelmények bővítése a tagállamok szuverén joga, azonban mindez tompíthatja, esetlegesen kiolthatja az egyszerűsítési törekvések hatásait, így a különböző szabályozói szintek összehangolt együttműködése elengedhetetlen. A koncepció értelmében így az Európai Bizottság nyomon követi az tagállami szabályozás alakulását, egyeztet a tagállamokkal a joganyag átültetésekor, s amennyiben szükséges korrekciós intézkedéseket fogantatosít.¹⁷

A „Jobb szabályozás” koncepció jelentős eredményeket hozott az Uniós jogalkotás menetében. Az intézkedések javították a szabályozás áttekinthetőségét, az alkalmazott módszerek erősítették megalapozottságát, az adminisztratív terhek csökkentése terén

¹⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG, jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban , Brüsszel,

jelentős eredmények mutatkoztak. A 2010-es évek végének gazdasági, pénzügyi válsága azonban felszínre hozta, hogy a szabályozási környezet számos ponton nem kellő hatékonyságú és fókuszáltságú, mely sürgős megoldást kívánt. Az események felerősítették az ügyfelek szabályozás komplexitásával és adminisztratív terhekkel kapcsolatos panaszait és a tagállamok jogalkalmazási és jogátültetési problémáit. Világossá vált, hogy a szabályozás szerepe kulcsfontosságú a válság kezelésében és a megfelelő gazdasági, pénzügyi és piaci kondíciók visszaállításában. Más tekintetben az Unió fejlődését az intelligens, befogadó és fenntartható növekedésre alapozó EU 2020 Stratégia megvalósítása szintén adekvát és kellő hatékonyságú szabályozási környezetet igényelt.

A pénzügyi válság következményire és globális kihívásaira adott válaszként, 2010-ben az Európai Bizottság megalkotta az **„Intelligens szabályozás” (Smart Regulation)** koncepciót, mely a „Jobb szabályozás” intézkedési kereteit kiterjesztő, a teljes jogalkotási ciklust (a jogszabály tervezésétől, annak hatályba léptetésén, végrehajtásán át annak értékeléséig és felülvizsgálatáig) átfogó megközelítést vázolt fel. A koncepció fő intézkedései a következők voltak: *a hatályos joganyag minőségének javítása, az új jogszabályok minőségbiztosítása, a végrehajtás hatékonyságának fokozása és a szabályozás áttekinthetőségének és hozzáférhetőségének javítása.*

A hatékony jogalkalmazást támogatva és az érintett csoportok, ügyfelek szabályozással kapcsolatos panaszaira adott célzott válaszként az Európai Bizottság folytatta egyszerűsítési törekvéseit és továbbvitte az Adminisztratív Terhek Csökkentésének Cselekvési Programját. A beavatkozások célja a szabályozás minőségének és a végrehajtás hatékonyságának maximalizálása volt, természetesen a szabályozási célok maradéktalan teljesülése mellett.

E törekvésekben jelentős módszertani támogatást jelentett a korábban bevezetett *hatásértékelési módszertan alkalmazásának megerősítése*, melyet az Európai Bizottság az „Intelligens szabályozás” egyik alappilléreként a szabályalkotás integráns részévé kívánt tenni. A tervezett intézkedések hatásainak értékelése mellett ún. átfogó szakpolitikai értékelések is készültek, melyek az adott ágazat teljes szabályozási keretrendszerében vizsgálták az adott intézkedés hatásait és illeszkedését. Ezen *illeszkedési vizsgálatok (a szakirodalom szóhasználatában ún. „fitness check”-ek)* elvégzése könnyítette a nagyarányú terhek, szabályozási következetlenségek felderítését és az elavult rendelkezések azonosítását.

A jogszabályok megfelelő minőségének és teljes körűségének garantálására az Európai Bizottság bevezette a jogszabályok előkészítésekor, illetve módosításakor lezajló hatásértékelések minőségbiztosítását. Emellett elengedhetetlennek bizonyult a hatásértékelések tervezési és lebonyolítási folyamatának transzparenssé tétele és *az érintett ügyfélcsoportok véleményének és tapasztalatainak megismerése.*

Az „Intelligens szabályozás” koncepció másik sarkalatos eleme a *tagállami jogalkalmazó intézmények tudatosságának növelése* volt, annak érdekében, hogy a szabályok megfelelő

módon kerüljenek végrehajtásra, s a módosítások konzisztens módon történjenek. A hatásértékelési tevékenység e téren is kiemelt szerepet kapott, mely alapján a szabályozás előkészítésekor a tagállamok segítséget kaptak a végrehajtás várható problémáinak feltérképezésére. Mindemellett az Európai Bizottság továbbra is figyelemmel kísérte és elemezte a tagállamok jogátületési tevékenységét.

A koncepció további fontos *kritériuma volt a jogszabályok közérthetőségének és hozzáférhetőségének biztosítása*. A szabályozási javaslatok kidolgozásának egyik fő követelménye volt, hogy a szabályozás szövege egyszerű és közérthető legyen, így támogatva az ügyfelek tájékozódását és a könnyebb végrehajtást. A meglévő joganyag tekintetében, a kodifikációs tevékenység révén az Európai Bizottság minőségi konszolidációra és az elavult szabályok visszavonásával a terjedelem csökkentésére törekedett. Az elektronikus hozzáférés biztosítására kialakításra került az EURLEX portál, valamint az Európai Bizottság a nemzeti joganyag konszolidációjára és a nemzeti szabályozás portálon való elérhetővé tételére ösztönözte a tagállamokat.¹⁸

A Juncker-Bizottság hivatalba lépése után, 2015-ben meghirdette a **„Minőségi jogalkotással javítani az eredményeken”** programját. A koncepció alapvetése, hogy az Unió előtt álló gazdasági és biztonsági kihívások kezelése, a fenntartható fejlődés biztosítása, valamint a munkahelyteremtés és növekedés ösztönzéséhez szükséges beruházások megalapozott döntéseket és célzott beavatkozást igényelnek, melynek alapja a szabályozás megfelelő fókuszálása és hatékonyságának javítása, ily módon garantálva a szakpolitikai célkitűzések tényleges megvalósulását.

A „Minőségi jogalkotás” programjának alapvető követelménye, hogy az uniós joganyag (ideértve, az új és a meglévő szabályozást is) célravezető, modern, hatékony, arányos, könnyen végrehajtható és a lehető legegyszerűbb legyen. A megvalósítást megalapozzák az Unió gyakorlatban alkalmazott korábbi koncepciók („Jobb szabályozás”, „Intelligens szabályozás”) keretében bevezetett eljárások, eszközök és módszerek. A „Minőségi jogalkotás” fő eszközei: *a kiterjesztett konzultáció, a szakpolitikai célok megalapozott megvalósítása és a joganyag megújítása*.

A szabályozás érintettjeinek bevonása és a szakpolitikai döntéshozatal átláthatóbbá tétele támogatja a szakpolitikai célok elérésének célzottabbá tételét és a valós tényeken alapuló, eredményes megvalósítást. Az áttekinthetőség érdekében a szabálytervezetek és a szabályalkotás ütemezése nyilvánosan elérhetővé váltak. A *kiterjesztett konzultáció* a jogalkotási folyamat minden szakaszára kiterjed, s nemcsak a szabályozásra, hanem annak végrehajtási rendeleteire is vonatkozik.

¹⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG, Intelligens szabályozás az Európai Unióban, in: Official Journal of the European Union, Brüsszel, 2010

A szakpolitikai megvalósítás megalapozottságát a célitűzések egyértelműsége és a helyzethez igazított optimális és hatékony (a célok maradéktalan teljesülése az adminisztratív terhek minimalizálása mellett) megoldások kiválasztása szavatolja. Az Uniós jogalkotási tevékenységet ebben segítik az előzetes értékelések, biztosítva a gazdasági, társadalmi és környezeti hatások, valamint a legpontosabb tények és tudományos ismeretek figyelembe vételét, a versenyképesség és fenntarthatóság szempontjainak érvényesítését.

A globális piaci folyamatok gyors változása, a technológiai fejlődés üteme erősen hat a szabályozás hatékonyságára, s a bevezetések optimális szabályozási megoldások gyors avulását eredményezheti. Ennek okán a meglévő szabályozás folyamatos, teljes életciklusra kiterjesztett elemzése és a hatások, eredmények vizsgálatán alapuló megújítása szükséges. A szakpolitikai célok megvalósításának tervezése során előnyt jelent az innovatív, digitális technológiai megoldások alkalmazása, melyek hozzájárulnak *a szabályozás korszerűségének megőrzéséhez*.¹⁹

A szabályozási környezet optimalizációját célzó koncepciók és programokat áttekintve megállapítható, hogy az adminisztratív terhek csökkentése a tervezett beavatkozások kiemelt és horizontális célterülete, a következő alfejezet célja e célterület részletes bemutatása.

2.2. Az adminisztratív terhek csökkentésének szakpolitikai keretei

A „Jobb szabályozás” koncepció javaslatai mentén az Európai Bizottság 2007-ben elindította az Adminisztratív Terhek Csökkentésének Cselekvési Programját, mely az Uniós szintű adminisztratív terhek 25%-os csökkentését irányozta elő 2012-ig. A program célja az indokolatlan és aránytalan mértékű adminisztratív terhek csökkentése, a szakpolitikai célok teljesülése mellett. A célitűzés egy előzetesen négy tagállamban lefolytatott részletes kutatás eredményein alapult. Az empirikus vizsgálat alátámasztotta az adminisztratív terhek csökkentésének lehetőségét és a fenti célérték elérésének realitását. A kutatásra alapozott becslések szerint a *vállalkozások adminisztratív terhei Uniós szinten meghaladják az évi 123 milliárd eurót*, így a költségek tervezett csökkentése számottevő megtakarítást vetítette előre.

A Cselekvési Program három fázisból állt. Az első fázisban a tagállamok és az Európai Bizottság kiterjedt empirikus vizsgálatot (*baseline measurement – ld. 1.3. fejezet*) folytatott az indokolatlan terhek azonosítása és a szükséges beavatkozások tervezése érdekében. A vizsgálatok kiterjedtek mind az Uniós és a tagállami szabályozás elemzésére, ideértve a nemzeti hatáskörben alkotott jogszabályokat is. A mérések *nevesített módszertana a Standard Cost Model* (ld. 1.2. fejezet) volt. A második programfázisban, megtörtént a csökkentési

¹⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG, jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban , Brüsszel,

javaslatok kidolgozása és a kiindulási mérések felhasználásával szakterületi és tagállami szintre lebontott csökkentési célok kerültek rögzítésre. A program harmadik szakaszának célja a tervezett szabálymódosítások Uniós és tagállami szintű egyeztetése és elfogadása volt.

Az első szakaszban elvégzett kiindulási mérések elsődlegesen az elavult, redundáns és repetitív információs kötelezettségekre (ld. 1.3. fejezet) fókuszáltak. A program a tehercsökkentés elsődleges célcsoportját a vállalkozásokat jelöli meg, azonban kétségtelen, hogy e beavatkozások közvetve más ügyfélcsoportokra is kihathatnak (például az adminisztratív költségek csökkenése révén keletkező megtakarításokból realizált fogyasztói árcsökkentés révén).

A vizsgálatok és mérések főként az Uniós szintű szabályozásból fakadó jelentéstételi kötelezettségeket vették górcső alá, melyek különös hangsúlyt kapnak a belső piac szabályozását meghatározó jogforrásokban, vagy az agrár, vidékfejlesztési és a kohéziós támogatások terén. Ezen előírások hozadékai és adminisztratív terhei sajátos egyensúlyt alkotnak, mely folyamatosan változhat, így rendszeres megfigyelést és nyomon követést igényel. Az elvégzett adminisztratív tevékenységek idővel módfelett idő és erőforrás-igényessé vagy elavulttá válhatnak, más esetekben a beküldendő adatok időközben más forrásokból is elérhetővé válhatnak.

Az adminisztratív terhek szintje a gazdasági környezet fontos tényezője, mely a program indulásakor végzett mérések alapján meglehetősen magas volt, az Uniós tagállamokban felmerülő adminisztratív költségek szintje elérte az Uniós GDP 3,5%-át. Az adminisztratív tevékenységeken realizálható költségmegtakarítás számos gazdasági előnyt hordoz, a termelési költségek csökkenését és az innovációs ráfordítások növelését eredményezheti, mely pozitívan hat a termelékenység és a versenyképesség alakulására. E tekintetben a Cselekvési Program 25%-os céljának elérése meglehetősen kimagasló, a becslések szerint középtávon az Uniós GDP 150 milliárd eurós növekedését vetítette előre.

A tervezett beavatkozások célja olyan szakpolitikai területek azonosítása volt, melyeken a vállalkozások adminisztratív terheinek meghatározó része felmerül, hogy az intézkedések néhány jól lehatárolt területre összpontosított végrehajtásával a szabályozási környezet látványos optimalizációja valósulhasson meg. A szabályozás elemzése és a költségek előzetes vizsgálata szerint a program a *beavatkozás tizenhárom célterületét (társasági jog; gyógyszerészeti jogszabályok; munkajog; adójog; statisztika; mezőgazdaság és mezőgazdasági támogatások; élelmiszerbiztonság; szállítmányozás; halászat; pénzügyi szolgáltatások; környezetvédelem; kohéziós politika; közbeszerzés)* azonosította.

Amint azt a szabályozási környezet optimalizációját célzó koncepciók több ponton kiemelik, az adminisztratív terhek csökkentése nem valósulhat meg a tagállamok és az Európai Bizottság szoros együttműködése nélkül. A kitűzött 25%-os csökkentési cél a fenti beavatkozások eredménye, mely az Unió és a tagállamok közösen tett vállalásaiból áll össze. A tagállami és a

célterületenkénti vállalások eltérőek lehetnek, figyelembe véve az egyes országok egyedi szabályozási környezetét és a jogszabályok módosíthatóságának mértékét.²⁰

Az Európai Bizottság a Cselekvési Program végrehajtásának támogatására magas szintű szakértői testületet (*High Level Group on Administrative Burdens - HLG*) hozott létre, Edmund Stoiber a korábbi bajor miniszterelnök vezetésével. A testület tagjai a tagállamokban az adminisztratív terhek csökkentésével foglalkozó szervezetek vezetői, valamint az érintett ipari ágazatok, környezetvédelmi és fogyasztói szervezetek, valamint a kkv-k érdekképviselői szervezeteinek szakértői voltak. A HLG tevékenységét 2008-ban kezdte meg, három éves mandátummal, melyet az Európai Bizottság két alkalommal 2014-ig meghosszabbított.

Első mandátuma idején (2007-2010) a HLG feladata a Cselekvési Program elemző, szakértői tevékenység révén történő segítése és a vonatkozó Uniós joganyag vizsgálata kapcsán addicionális adminisztratív tehercsökkentési javaslatok vázolása volt.

A HLG második mandátuma (2010-2012) során korábbi feladatainak folytatás mellett az Uniós joganyag tagállami alkalmazásának vizsgálatával és a tagállami jó gyakorlatok feltárásával foglalkozott. A vizsgálatok egyik lényeges megállapítása, hogy az Uniós joganyaghoz köthető, vállalkozásokat érintő adminisztratív terhek 32%-a nem közvetlenül az Uniós szabályozás követelményeiből fakad, hanem a nem megfelelő végrehajtás, vagy a tagállami túlszabályozás (ld. gold-plating) következménye, mindez komoly tehercsökkentési potenciált jelent.

A testület harmadik mandátumára (2013-2014) meghatározott feladata a tagállamok támogatása a Cselekvési Program eredményeként elfogadott tehercsökkentő szabálmódosítások hatékony átültetésében. Az adminisztratív terhek csökkentésének sikerkritériuma, hogy a tervezett intézkedések tagállami szinten is kellő hatékonysággal kerüljenek végrehajtásra.

Össességében, az Adminisztratív Terhek Csökkentésének Cselekvési Program elérte kitűzött célját, s valamelyest túl is teljesítette azt. Az Európai Bizottság több mint 41 milliárd eurós éves megtakarítást nyújtó javaslatcsomagot állított össze, melynek volumene az intézményközi egyeztetések és viták alatt némileg, 33,3 milliárd euróra csökkent. Mindez *a program kiindulási méréseihez viszonyítva így is közel 27%-os tehercsökkentést jelent.*

Az 1. táblázat áttekintést ad a program eredményeiről, mutatva a prioritási területeken korábban mért adminisztratív terhek és az Európai Bizottság által tervezett költségcsökkentés mértékét, majd az Európai Parlament és Tanács által elfogadott csökkentés nagyságát és százalékos arányát.²¹

²⁰ EURÓPAI BIZOTTSÁG, Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az EU-ban, Brüsszel, 2007

²¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG, The High Level Group on Administrative Burdens, Brüsszel, 2014

1. táblázat: Az Adminisztratív Terhek Csökkentésének Cselekvési Programja – eredmények

Prioritási terület	Adminisztratív terhek (millió euró)	Európai Bizottság csökkentési javaslat (millió euró)	Elfogadott csökkentési javaslat (millió euró)	Csökkentés (az adminisztratív terhek %-ában)
Mezőgazdaság és mezőgazdasági támogatások	5 289,7	-1 891,4	-1 891,4	-36,00%
Társasági jog	14 589,1	-10 043,5	-6 631,3	-45,00%
Kohéziós politika	929,1	-234,9	-234,9	-25,30%
Környezetvédelem	1 180,6	-302,7	-302,7	-25,60%
Pénzügyi szolgáltatások	939,6	29,5	171,0	-15,00%
Halászat	73,9	-33,4	-25,9	-35,00%
Élelmiszerbiztonság	4 073,3	78,8	78,8	1,90%
Gyógyszerészeti jogszabályok	943,5	-368,5	-368,5	-39,00%
Közbeszerzés	216,3	-216,6	-216,6	-100,14%
Statisztika	779,5	-329,6	-329,6	-42,00%
Adójog	87 005,3	-26 334,3	-21 936,9	-25,00%
Szállítmányozás	3 861,7	-1 263,3	-1 163,3	-27,00%
Munkajog	3 879,2	-232,5	-232,5	-6,00%
Összesen	123 760,8	-41 142,4	-33 396,3	-26,98%

Forrás: Adminisztratív Terhek Csökkentésének Cselekvési Programja

Néhány prioritási területen a szabályozási környezet időközbeni változása miatt a terhek összességében növekedtek. Az élelmiszerbiztonság esetében a növekmény oka az élelmiszer-információs direktívák időközbeni szigorítása volt, melyet az ágazat szakmai képviselői kezdeményeztek. A pénzügyi szolgáltatások terén pedig a pénzügyi válság hatásaira adott válaszként volt szükség szabályozási szigorítására, mely az adminisztratív terhek növekedését eredményezte. Itt ismét kiemelendő, hogy az adminisztratív terhek csökkentésének mozgásterét behatárolja a szabályozási célok teljesülésének követelménye. Bizonyos esetekben a tehercsökkentés nem lehetséges, vagy a szabályozási környezet változása miatt a terhek mértéke ellentétes irányban változik.

Egyes ügyfélcsoportok percepciói eltérőek lehetnek a terhek megítélését illetően, a környezetvédelem ágazati terhei a teljes Unió adminisztratív teher kevesebb, mint 1%-át teszik ki, azonban az érintett vállalkozások a felmérések alapján e téren érzékelték a költségterhelést a legintenzívebbnek.

Az eredmények tanúsága szerint a tehercsökkentés hatása jelentős eltérést mutat a 13 prioritási területen. A szabályozás három terhekkel legjobban érintett területe az adójog, a társasági jog és az agrárpolitika, melyek önmagukban lefedik a programban mért adminisztratív terhek 86%-át. Az adójog bizonyult a beavatkozás legkritikusabb területének, minthogy az Unió terhek 70%-a az hozzá kapcsolható szabályok alapján keletkezik. A HLG tevékenysége a fenti három területen nagyon intenzív volt. Ennek egyik kiemelkedő példája, hogy az adójog területen tett javaslatuk felhasználásával az elektronikus számlázás lehetősége kibővítésre került, s ezen intézkedés önmagában a terület adminisztratív terheinek 18,8 milliárd eurós csökkentését eredményezte.

A hatályos joganyag optimalizációján túl, a Cselekvési Program hatásos eszköznek bizonyult az Unió működés fejlesztésére, egyfajta kulturális váltást eredményezett, mely lehetőséget és keret ad a szabályozás költségvonzatának figyelembe vételére a teljes szabályozási életciklus során.²²

Az adminisztratív terhek csökkentéséhez köthető javaslatok számos területen a tehercsökkentés optimális módjaként a folyamatok elektronizálását és valamely elektronikus eszköz, alkalmazás bevezetését azonosították. A könyv a továbbiakban a Cselekvési Program kohéziós politika területén tett ajánlásaival és annak megvalósulásával foglalkozik.

²² EURÓPAI BIZOTTSÁG, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU – Final report, Brüsszel, 2012

3. Az e-kohézió koncepcionális és szabályozási keretei

A kohéziós politika az Adminisztratív Terhek Csökkentésének Cselekvési Programjának egyik prioritási területe. A kohéziós politika közvetlenül támogatja az Európai Unió alapvető céljainak (gazdasági, társadalmi és területi kohézió) megvalósulását. A szakpolitika az uniós szintű versenyképesség javítása, a gazdasági növekedés és munkahelyteremtés révén elsődlegesen a régiók közti különbségek csökkentésére fókuszál, mely hosszú távon kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődési pályát és javuló életminőséget eredményez. A kohéziós politika megközelítése szerint a fenti célok eléréséhez a klasszikus piaci mechanizmusok nem biztosítanak elégséges alapot, ezért beavatkozó jellegű szakpolitikaként célzott támogatásokkal segíti azok megvalósulását. A kohéziós politika az Európai Unió egyik meghatározó jelentőségű szakpolitikája, mely az uniós költségvetés közel egyharmadával rendelkezik.²³

„Átfogó, harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi, és területi kohézió erősítését eredményezze. Az unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik. Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket, és az olyan súlyos és állandó természeti, vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

3. szövegdoxoz: A kohéziós politika célja

Forrás: Európai Unió működéséről szóló szerződés 174. cikke

Az *Európai Strukturális és Beruházási Alapok (ESB-alapok)* célzott támogatást nyújtanak a nemzeti, regionális és helyi támogatásokat kiegészítő többéves programokon keresztül, az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó uniós stratégia (EU2020 Stratégia), valamint a kohéziós célkitűzéseinek megvalósítására. Az ESB-alapok (ERFA²⁴, ESZA²⁵, KA²⁶, EMVA²⁷, ETHA²⁸) forrásai az Európai Bizottság és a tagállamok közötti szoros, a szubszidiaritás elvének megfelelő együttműködés révén és megosztott irányítás keretében

²³ HAJDU, KONDOR, KONDRIK, MIKLÓS-MOLNÁR, NYIKOS, SÓDAR, Kohéziós politika 2014-2020 - Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban, Budapest, 2017

²⁴ Európai Regionális Fejlesztési Alap

²⁵ Európai Szociális Alap

²⁶ Kohéziós Alap

²⁷ Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap

²⁸ Európai Tengerügyi és Halászati Alap

használhatók fel. A támogatási programok végrehajtásának és az alapok felhasználásának egyik általános elve az adminisztratív terhek csökkentésének érvényesítése.²⁹

Az Adminisztratív Terhek Csökkentésének Cselekvési Programja kiemelt beavatkozási területként azonosította a kohéziós politikát, így e fejezet célja a Cselekvési Program vonatkozó intézkedéseinek és a tehercsökkentés megvalósítását garantáló e-kohézió koncepció kialakulásának, valamint szabályozási és megvalósítási kereteinek bemutatása.

3.1. Az e-kohézió koncepció kialakulása

A kohéziós politika fejlesztési programjainak megvalósítása hétéves fejlesztési ciklusokban történik. Az Adminisztratív Terhek Csökkentésének Cselekvési Programjának indulása egybeesett a 2007-2013-as periódus kezdetével, így ezen időszakban még nem álltak rendelkezésre a programok végrehajtási adatai. Ennélfogva az Európai Bizottság az SCM-alapú kiindulási méréseket a 2000-2006-os programozási időszak adatait felhasználva végezte el, tekintettel arra, hogy a két időszak szabályozása nagymértékű hasonlóságot mutatott. *A mérések szerint a szakpolitika adminisztratív terhei elérték a 929 millió eurót, mely az Unió adminisztratív terhek 0,7%-ának felelt meg.*

A kohéziós politika terhei bár Unió szinten csekélyebb mértékűek, a *High Level Group* véleménye alapján a terhelés intenzitása azonban meglehetősen magas. *A prioritási terület specifikuma, hogy az adminisztratív terhek nem kizárólag a vállalkozásokat, hanem az ügyfelek szélesebb körét és különböző típusait érintik, így a terhek csökkentésével jelentőségteljes hatás gyakorolható az érintett ügyfélkörre.*

A HLG első, 2009-es véleményében a terület adminisztratív terheinek csökkentésére olyan **központi információs rendszerek (central clearing house)** kialakítását ajánlotta, melyek összekötik a tagállam nemzeti és regionális támogatáskezelési adatbázisait és interaktív portálok segítségével elektronikus adatszolgáltatási lehetőséget nyújtanak a kedvezményezettek számára. E clearing house rendszerek az **egyszeri adatbekérés (only once encoding) elvére** épülnek, azaz egy projekt életútja során a kedvezményezettnek egy adatot csak egyszer kell beküldenie az információs rendszerbe, melyet ezt követően az intézmény bármely szereplője elérhet és felhasználhat, megelőzve ezzel az azonos adatra vonatkozó többszöri adatbekéréseket. Az egyszeri adatbekérés előfeltétele, hogy a különböző támogatáskezelő adatbázisok képesek legyenek az egymás közti adatátvitelre.

A HLG további javaslata, hogy a clearing house rendszerek 2014 végére biztosítsák a projektekhez kapcsolódó alátámasztó dokumentumok (kifizetési kérelmek, beszámolók,

²⁹ EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS, 1303/2013/EU Rendelet, Brüsszel, 2013.

közbeszerzési dokumentációk, bizonylatok) online módon történő benyújtását. A projektek dokumentációjának elektronizálása megköveteli, hogy az információs rendszerek képesek legyenek a kellő biztonsági szintű és jogi erejű elektronikus aláírások kezelésére. A dokumentumok online beküldésének a párhuzamos (egyszerre papír alapú és elektronikus) munkafolyamatok kiváltását kell eredményeznie, valamint a clearing house rendszereknek megfelelő elektronikus dokumentumkezelő és tároló kapacitással kell rendelkeznie.

A HLG vélemény alapján, a beavatkozás tehercsökkentő hatása számottevő lehet, s a szabályozásban megjelenő információs kötelezettségek közel 92%-át érinti, melyek adminisztratív költsége közel 863 millió eurót tesz ki.³⁰

Az online portálok koncepciója emellett a HLG mezőgazdasági támogatásokra vonatkozó véleményében is megjelent, *s az adminisztratív terhek 15%-os (290 millió eurós) csökkentését* vetítették előre, s a HLG a jövőbeli szabályozás kialakítása során a technológia nyújtotta lehetőségek markáns hatásainak figyelembe vételét javasolta a tagállamok számára.³¹

A 2007-2013-as időszakban számos elektronikus pályázati portál működött már, de az Unió szabályozás nem írta elő általános használatukat és kialakításuk minimumkövetelményeit, így a portálok alkalmazása opcionális volt. Az elektronikus felületek számottevő segítséget jelentettek, kontrolált módon tették lehetővé a szükséges sablondokumentumok kitöltését, segédletekkel könnyítették az adminisztratív tevékenységek elvégzését. A kontrollált adatbevitel csökkentette a hiánypótlások és korrekciók, azaz a repetitív információs kötelezettségek számát. A portálok többsége ugyanakkor egyedül **az elektronikus adatbevitelt (strukturált adatszolgáltatás)** biztosította, de a **szükséges alátámasztó dokumentumok, elektronikus állományok beküldését (nem strukturált adatszolgáltatás)** nem támogatta. A nem strukturált adatszolgáltatás papír alapon történt, illetve egyes esetekben a digitálisan kitöltött sablondokumentumokat az elektronikus beküldést követően ugyanúgy papír alapon is be kellett nyújtani.

A fentiek okai elsődlegesen technológiai és eljárásrendi tényezők voltak. Számos rendszer nem rendelkezett kellő kapacitással és funkcionalitással az elektronikus dokumentumok kezelésére, illetve sok esetben nem garantálta a hitelesítés megfelelő szintjét, így a szabályozás a papír alapú dokumentációt tekintették hitelesnek. Mindez *párhuzamos digitális és papír-alapú adminisztratív tevékenységekhez vezetett, azaz redundáns információs kötelezettségeket eredményezett*, mely jelentősen növelte a kedvezményezettek adminisztratív terheit.

³⁰ EURÓPAI BIZOTTSÁG, Draft opinion of the High Level Group, Administrative burden reduction; priority area Cohesion Policy - eCohesion Policy, Brüsszel, 2011.

³¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG, Opinion of the High Level Group, Administrative burden reduction; priority area Agriculture, Brüsszel, 2009.

A pályázati portálok teljes elektronizálására tett HLG javaslat és a szignifikáns tehercsökkentés lehetősége okán, az Európai Bizottság intenzív konzultációt indított a tagállamok felelős intézményeivel, mely kiterjedt a clearing house rendszerek informatikai követelmények vizsgálatára és költség- és erőforrásigényének elemzésére, valamint a várható adminisztratív tehercsökkentés hatásainak precízebb mérésére. A tagállamokkal folytatott konzultációk és az elvégzett empirikus vizsgálatok (költség-haszon elemzés, kérdőíves vizsgálatok) alapján az Európai Bizottság a HLG javaslatait megvalósíthatónak ítélte, valamint kidolgozta a megvalósítás minimum-követelményeit és definiálta a koncepció kulcsfogalmait. **A megvalósítás részletes koncepciója az e-kohézió nevet kapta,** s tekintettel a beavatkozás számottevő tehercsökkentő hatására, fő kritériumai bekerültek a 2014-2020-as programozási időszak végrehajtási joganyagába is.³²

122. cikk

(3) A tagállamok biztosítják, hogy legkésőbb 2015. december 31-ig a kedvezményezettek és az irányító hatóság, az igazoló hatóság, az audithatóság és a közreműködő szervezetek közötti minden információcsere **elektronikus adatcsere-rendszereken** keresztül történjen.

Az első albekezdésben említett rendszerek biztosítják a nemzeti és az uniós keretrendszerek szerinti **interoperabilitást**, és lehetővé teszik a kedvezményezettek számára, hogy minden, az első albekezdésben említett információt csak **egyszer nyújtsanak be**.

A Bizottság végrehajtási jogi aktusokat fogad el, amelyekben részletes szabályokat ír elő a tagállamoknak az ebben a bekezdésben leírt információcserékre vonatkozólag.

4. szövegdoz: Az e-kohézió megvalósítását megalapozó rendelkezések

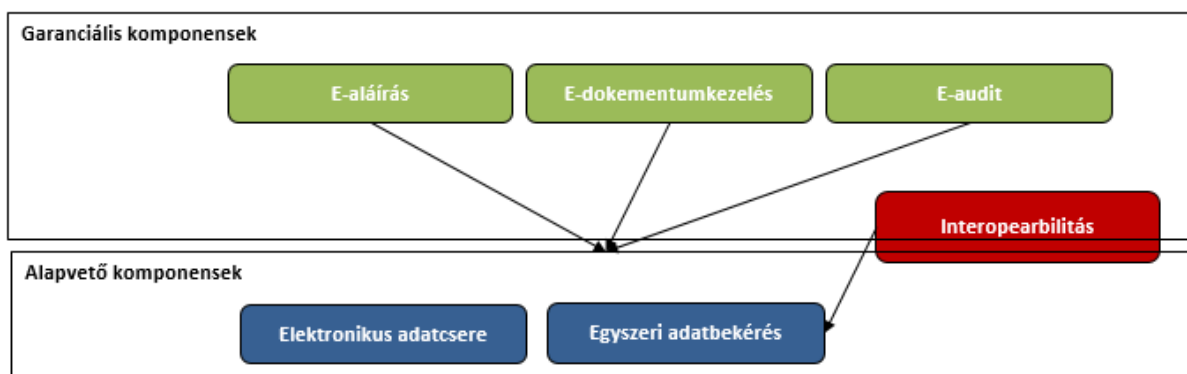
Forrás: Az Európai Parlament és Tanács 1303/2013/EU rendelete

Az Európai Parlament és Tanács 1303/2013/EU Rendelete meghatározza az e-kohézió **koncepció alapvető komponenseit (elektronikus adatcsere-rendszerek alkalmazása, interoperabilitás, egyszeri adatbekérés elve)**, melyek megvalósulása közvetlenül hat az adminisztratív terhek csökkentésére.

A megvalósuló folyamatok digitalizálása ugyanakkor speciális garanciákat követel meg, az elektronikus szolgáltatások minőségének, hatékonyságának és hitelességének biztosítása érdekében. Ennek okán a fenti három komponenst **ún. garanciális komponensek (e-aláírás, e-dokumentumkezelés, e-audit, interoperabilitás)** egészíti ki, melyek nem a tehercsökkentést célozzák, de az alapvető komponensek megvalósításának alapfeltételei. Az

³² EURÓPAI BIZOTTSÁG ,Draft opinion of the High Level Group, Administrative burden reduction; priority area Cohesion Policy - eCohesion Policy, Brüsszel, 2011.

interoperabilitás szerepe speciális, terjedelmétől függően lehet az egyszeri adatbekérés garanciális komponense, de önmagában is segítheti a terhek csökkentését. A komponensek összefüggéseit a következő ábra mutatja be.



7. ábra: Az e-kohézió keretrendszere

Forrás: Laposa

A fenti komponensek részletes végrehajtási szabályait a 122. cikkben előírt módon az Európai Bizottság külön végrehajtási rendeleteken (a Bizottság 821/2014/EU végrehajtási rendelete; a Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete) szabályozta.³³

Az Unió szabályozás csak a végrehajtás minimum-követelményeit határozza meg, melyek elengedhetetlenek a koncepció megvalósításához, ugyanakkor a követelmények tagállami szinten további elemekkel bővíthetők.

3.1.1. Elektronikus adatcsere

8. cikk

(1) Az 1303/2013/EU rendelet 122. cikke (3) bekezdésének első albekezdésben említett elektronikus adatcsere-rendszerek olyan mechanizmusok és eszközök, amelyek lehetővé teszik dokumentumok és adatok, köztük az audiovizuális segédanyagok, a szkennelt dokumentumok és az elektronikus adatállományok elektronikus cseréjét. A dokumentum- és adatcsere magában foglalja az eredményjelentések és a kifizetési kérelmek továbbítását, valamint az irányító hatósági ellenőrzésekkel és az auditokkal kapcsolatos információcserét.

5. szövegdoxoz: Az elektronikus adatcsere-rendszerek definíciója

Forrás: A Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete

³³ LAPOSA, E-Cohesion: How to intensify European fund management by electronic services, Budapest, 2015.

A végrehajtási rendelet 8. cikke meghatározza az **elektronikus adatcsere-rendszerek fogalmát**, definiálva ezzel az elektronikus portálok magas szintű követelményeit. A szabályozás *mind a strukturált adatszolgáltatás mind a nem strukturált adatszolgáltatás lehetőségének biztosítását előírja*. Az elektronikus adatcsere-rendszerek alkalmazása önmagában a 2007-2013-as időszakban megfogalmazott *műszaki és eljárásrendi dilemmák (portálok használata opcionális, nem strukturált adatszolgáltatás hiánya, dokumentumkezelő kapacitás hiánya, párhuzamos adatszolgáltatási folyamatok, hitelesség)* közül csak az első kettőt orvosolja, de a *teljes körű elektronikus adatszolgáltatás lehetőségével* megteremti a problémák átfogó kezelésének alapjait.

Az Adminisztratív Terhek Csökkentésének Cselekvési Programja az elavult, redundáns és repetitív információs kötelezettségeket azonosította a tehercsökkentés elsődleges célcsoportjaként (ld. 2.2. fejezet). Az *elektronikus adatcsere-rendszerek a redundáns (nem szükséges a dokumentumok papír alapú és digitális beküldése) és repetitív (a kontrollált bevitel csökkenti a pótlások számát) információs kötelezettségekre hatva segíti az adminisztratív terhek csökkentését*.

A 1303/2013/EU rendelet értelmében, az elektronikus adatcsere a kedvezményezettek és az irányító hatóság, az igazoló hatóság, az audithatóság és a közreműködő szervezetek (*a továbbiakban: érintett hatóságok*) közötti minden információcserére kiterjed. A 1011/2014/EU végrehajtási rendelet tovább specifikálja mindezt, s definiálja a teljes körű információcsere tekintetében releváns ügyviteli folyamatokat. Fontos hangsúlyozni, hogy az e-kohézió akkor tudja maximális mértékben támogatni az adminisztratív terhek csökkentését, ha a releváns adminisztratív tevékenységek teljes körére kiterjed.

Kiemelendő, hogy az Unió szabályok szerint az e-kohézió csak a kedvezményezettekre vonatkozik, azaz tagállami szabályozás függvénye, hogy a projektek pályázati szakaszára előírják-e azt. Ennek oka, hogy a HLG véleménye alapján az e-kohézió hozadéka a pályázati szakaszban kérdéseket vehet fel. Adott esetben, ha a pályázó nem rendelkezik a szükséges technológiai eszközökkel (pl. scanner a dokumentumok digitalizáláshoz, vagy megfelelő hitelességű e-aláírás) akkor az e-kohézió követelményeinek való megfelelés növelheti az ügyfél adminisztratív költségeit, s ha nem részesül támogatásban, akkor e költségek nem térülnek meg. Emellett a pályázatok dokumentációjának digitális tárolása számottevően megnöveli az informatikai rendszerek kapacitás- és költségigényét.³⁴

Más nézőpontból az ügyfélnek nehézséget okozhat, ha a pályázati és a megvalósítási szakasz információs kötelezettségeit eltérő módon kell teljesíteni. Az e-kohézió teljes projekt-

³⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG ,Draft opinion of the High Level Group, Administrative burden reduction; priority area Cohesion Policy - eCohesion Policy, Brüsszel, 2011.

életciklusra történő kiterjesztése segíti a tehercsökkentés maximalizálását és biztosítja a projektadatok teljes körű kezelését a monitoring rendszerekben.³⁵

Tekintettel e felvetésekre, a tagállam mérlegelheti az e-kohézió érintetti körének kiterjesztését.

9.cikk

(3) Az elektronikus adatcsere-rendszereket legalább az alábbi funkciókkal kell ellátni: a) interaktív formanyomtatványok és/vagy az eljárások egymást követő lépései során elmentett adatok alapján a rendszer által automatikusan előre kitöltött formanyomtatványok; b) adott esetben automatikus számítások; c) automatikus beágyazott ellenőrzések, amelyek a lehető legnagyobb mértékben csökkentik a dokumentum- vagy információcsere ismétlődését; d) rendszer által generált jelzések a kedvezményezett tájékoztatására, hogy bizonyos műveletek elvégezhetőek-e; e) online nyomon követés, amely lehetővé teszi, hogy a kedvezményezett ellenőrizze a projekt aktuális állapotát; f) az elektronikus adatcsere-rendszerben feldolgozott valamennyi korábbi adat és dokumentum hozzáférhetővé tétele.

10. cikk:

(5) Az elektronikus adatcsere-rendszerekhez való hozzáférést közvetlenül egy interaktív felhasználói felületen (azaz webalkalmazáson) vagy egy műszaki interfészen keresztül kell biztosítani, amely lehetővé teszi a kedvezményezettek és a tagállamok információs rendszerei közötti automatikus adatszinkronizálást és -továbbítást.

6. szövegdoboz: Az elektronikus adatcsere-rendszerek funkcionális követelményei

Forrás: A Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete

A végrehajtási rendelet rögzíti az elektronikus portálok általános funkcionális követelményeit, azonban a specifikus részletek meghatározását a tagállamok hatáskörében hagyja. Az információs rendszerek száma, megoszlása és szofisztikáltsága tagállamonként eltérő, így a túl specifikus követelmények előírása nagyarányú költségterhelést jelenthetne egyes tagállamok számára. Ugyanakkor a szabályozás lehetővé teszi az elektronikus portálok funkcionális tartalmának közelítését és az elvárható adminisztratív tehercsökkentés minimális szintjének garantálását. A felsorolt funkciók kiválasztásához megfelelő alapot szolgáltatott az e-kohézió koncepció kidolgozás során elvégzett empirikus vizsgálatok, melyek segítették a rendszerek elvárható funkcionális terjedelmének behatárolását és legmagasabb tehercsökkentést nyújtó portálfunkciók azonosítását.³⁶

³⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG, Questions & Answers on e-Cohesion, EGESIF, 2016.

³⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG, eGovernance study at EU / Member State level, Brüsszel, 2012.

Az előre kitöltött formanyomtatványok és automatikus számítások az ügyfél által kitöltendő adatok számának és így a hibás adatbevitel lehetőségének mérséklésével járulnak hozzá az adminisztratív terhek csökkentéséhez. A beépített automatikus ellenőrzések könnyítik a repetitív információs kötelezettségek arányának javítását. Az automatikus értesítések küldése megteremti a kétirányú interaktivitást, mely az adminisztratív tevékenységek teljes elektronizálásának alapfeltétele. A projektek aktuális státuszának nyomon követése nem kapcsolódik az e-kohézió alapkövetelményeihez, s nagymértékben fokozza a felületek felhasználó-barátságát és segíti az ügyfelek naprakész tájékoztatását. A korábban feldolgozott adatok és dokumentumok hozzáférhetővé tétele pedig az e-kohézió egyenes ági következménye. Figyelembe véve, hogy a projektek feldolgozása során nem keletkeznek fizikai dokumentumok, s az elektronikus nyomtatványok, értesítések nem kerülnek kötelezően kinyomtatásra, egyfajta digitális projektdossziéra van szükség a dokumentáció koherens és aktualizált áttekinthetősége érdekében.

Az olyan decentralizált országok esetében, mint például Németország vagy Lengyelország a közigazgatás nem központosított struktúrája miatt a területi egységek jellemzően saját regionális információs rendszerekkel rendelkeznek, így egy központi e-kohéziós portál kialakítása számos nehézségbe ütközne. **A szabályozás nem korlátozza a tagállami e-kohéziós rendszerek számát**, azaz adott esetben, egy tagállamban több e-kohéziós portál is elérhető lehet.³⁷

9. cikk

(1)Az elektronikus adatcsere-rendszerek az 1303/2013/EU rendelet 122. cikkének (3) bekezdése, 125. cikke (4) bekezdésének d) pontja, 125. cikkének (8) bekezdése és 140. cikke értelmében biztosítják az adatok biztonságát, sértetlenségét és bizalmas kezelését, valamint a küldő azonosítását. Az elektronikus adatcsere-rendszereknek a műszaki karbantartás idejét kivéve munkaidőn belül és kívül egyaránt hozzáférhetőnek kell lenniük és üzemelniük kell.

10. cikk

(6)Az adatok feldolgozásakor az elektronikus adatcsere-rendszereknek garantálniuk kell az egyének személyes adatainak és a jogi személyek üzleti titkainak védelmét a 2002/58/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (1), a 2009/136/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (2) és az 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (3) összhangban.

(8)A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az 1303/2013/EU rendelet 122. cikkének (3) bekezdésében említett elektronikus adatcsere-rendszereket valamennyi kedvezményezett használhassa, ideértve azokat a kedvezményezetteket is, akik az elektronikus adatcsere-rendszer

³⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG ,Draft opinion of the High Level Group, Administrative burden reduction; priority area Cohesion Policy - eCohesion Policy, Brüsszel, 2011.

üzembe helyezésének időpontjában olyan folyamatban lévő műveletekben vesznek részt, amelyeket érint az elektronikus adatcsere.

7. szövegdoz: Az elektronikus adatcsere-rendszerek garanciális követelményei

Forrás: A Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete

Az elektronikus folyamatok specifikumai és a párhuzamos papír-alapú folyamatok megszüntetése okán, az e-kohézióknak biztosítani kell a digitális folyamatok egyenértékűségét. A szabályozás ezért speciális technológiai követelményeket ír elő az elektronikus portálok hozzáférhetősége, biztonsága, az adatbázisok integritása és az adatok bizalmasságának megőrzése, valamint a felhasználók azonosítása, s a folyamatban lévő ügyek kezelése tekintetében.

9. cikk

(2) Amennyiben egy tagállam saját kezdeményezésére elektronikus adatcsere-rendszerek használatára kötelezi a kedvezményezetteket, gondoskodnia kell arról, hogy e rendszerek műszaki jellemzői nem akadályozzák az alapok zavartalan működését, és egyetlen kedvezményezett hozzáférést sem korlátozzák. Ez a követelmény nem vonatkozik azokra a kedvezményezetteknek fenntartott elektronikus adatcsere-rendszerekre, amelyek használatát a tagállam egy korábbi programozási időszakban tette kötelezővé, és amelyek megfelelnek az e rendeletben foglalt egyéb követelményeknek.

8. szövegdoz: Az elektronikus adatcsere-rendszerek használatának kötelezősége

Forrás: A Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete

A 1303/2013/EU rendelet szerint az e-kohéziós portálok létrehozása kötelező minden tagállam számára, azonban a szabályozás nem teszi kötelezővé használatukat az ügyfeleknek, ennek szabályozását a rendelet nemzeti hatáskörben hagyja.

Elsődleges érv, hogy a papírmentes folyamatok és a kötelező portálhasználat alapvetően segítik az adminisztratív terhek csökkentését. Az opcionális papírmentes és papír alapú folyamatok egymás mellett történő fenntartása ugyanakkor növeli a folyamatok komplexitását. Egyes ügyfelek azonban preferálhatják és testhez-állóbbnak érezhetik a papír-alapú folyamatokat, vagy nem férnek hozzá megfelelő módon a digitális portálokhoz. A fentieket megfontolva, a tagállam kötelezővé teheti a portálok használatát, azonban ezt olyan garanciális intézkedések keretében kell megtennie, mely szavatolja, hogy a kötelezőség nem sértheti az ügyfelek egyenlő esélyeit és forrásokhoz való hozzáférést. Abban az esetben, ha

az elektronikus portálok használata a korábbi programozási időszakokban is kötelező volt, további garanciális intézkedések meghozatalára nincs szükség.

3.1.2. Az egyszeri adatbekérés elve

Az Európai Parlament és a Tanács a közzféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelve³⁸ kötelező előírásokat tartalmaz a közzférában rendelkezésre álló adatok széles körű felhasználhatóságának biztosítására, amelynek elsődleges célja az adatokon alapuló szolgáltatások piacosodásának elősegítése. Az információs szabadság a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálathoz való jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak.³⁹ A közérdekű adatok fogalma tág, a törvényi értelmezés szerint⁴⁰ magában foglalja az állami és önkormányzati szervek vagy személyek tevékenységei, közfeladatai ellátása során keletkezett valamennyi információt és ismeretet, amely nem esik a személyes adat fogalma alá - ezen meghatározás alapján az állam működésével kapcsolatosan keletkezett adatok legnagyobb része közérdekű adat. A közérdekű adatokból nyert információk valós kihasználtsága folyamatos és jelentős mértékű bővülésen megy keresztül⁴¹. A háttérben az információ előállítás, feldolgozás, illetve közvetítő technológiák elterjedése áll⁴² melyek segítségével egyre könnyebbé válik az adatok gyűjtése, tárolása és összekapcsolása, ami aztán magával hozta a robbanásszerű növekedést az előállított információ mennyiségében. Ez a folyamat játszódik le az állam működésével összefüggésben keletkezett adatok mennyiségi változásaiban is.

A digitális szolgáltatási környezet iránti bizalom növelése és a belső piacon rejlő fejlődési potenciál kiaknázása érdekében személyes adatok kezelése terén az Európai Bizottság a korábbi irányelv szintű szabályozás helyett, minden tagállamban kötelező érvényű adatvédelmi rendeletet fogadott el. A 2016/679/EU rendelet áttekinthető és deregulált szabályozási környezetet biztosít, valamint a szabályok egységes alkalmazása révén hozzájárul az adatkezelés adminisztratív terheinek Unió szintű csökkentéséhez. Ezen alacsonyabb költségszint ösztönzi a digitális technológiák fejlesztését, valamint az érintettek jogainak megerősítése növeli a fogyasztói bizalmat és elősegíti a digitális szolgáltatások és innovatív

³⁸ PSI – Public Sector Information

³⁹ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG, 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, Budapest, 1994.

⁴⁰ MAGYARORSZÁG KORMÁNYA, 2011. évi CXII. törvény, Budapest, 2011.

⁴¹ A Graham Vickery jelentés "Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments" éves piaci becslése alapján nagyjából 140 milliárd euró közvetlen és közvetett gazdasági hatása van az újrahaznosított közérdekű adatoknak az Európai Unió tagállamaiban.

⁴² például: okos eszközök, gyors internet, „felhő-szolgáltatás”

technológiák igénybe vételét.⁴³ E jogszabályváltozás bár az e-kohézió koncepciójának kidolgozását követően történt, bevezetése hatást gyakorol a digitális térre, melyben az e-kohéziós portálok működnek.

A közigazgatási eljárás alapelve, hogy az ügyféltől ne kérjen a hatóság olyan adatot, amit saját maga, vagy más állami szerv már valahol nyilvántart. Az elv alkalmazásának legnagyobb gátja a különféle (közadatokat és személyes adatokat tartalmazó) állami nyilvántartások egymástól gyökeresen eltérő felépítése, struktúrája, amely a hatóságok közötti kommunikációt lényegesen megnehezíti, egyes esetekben ellehetetleníti, az eljárási határidőket pedig indokolatlanul elnyújtja. Az **egyszeri adatbekérés elve** az e-kohézió követelményei között is megjelenik.

10. cikk

(4) Az 1303/2013/EU rendelet 122. cikke (3) bekezdésének második albekezdése értelmében a dokumentumokat és az adatokat egy adott művelettel kapcsolatosan csak egyszer kell benyújtani az elektronikus adatcsere-rendszeren keresztül az ugyanazon programot végrehajtó összes hatóságnak. E hatóságoknak jogi, szervezeti, szemantikai és műszaki szinten együtt kell működniük, és biztosítaniuk kell a hatékony kommunikációt, valamint az információk és az ismeretek cseréjét és újbóli felhasználását. Ez a rendelkezés nem érinti azokat az eljárásokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a kedvezményezett frissítse a hibás vagy elavult adatokat vagy az olvashatatlan dokumentumokat.

9. szövegdoz: Az egyszeri adatbekérés követelményei

Forrás: A Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete

Az elv értelmében egy *projekt (a szabályozás szóhasználatában művelet)* tekintetében ugyanazon információs kötelezettség teljesítése nem írható elő a program kezelésében érintett több hatóság által. A teljesített információs kötelezettségek adatainak kölcsönös megosztásáról az érintett hatóságoknak kell gondoskodniuk.

Az elv érvényesülése kizárja, hogy egy ügyfél esetében ugyanazon információs kötelezettség teljesítése több alkalommal is felmerüljön. Az elv jelentéstartalma több rétegű, egyszerre zárja ki annak lehetőségét, hogy az érintett hatóságok ugyanazt az információs kötelezettséget írják elő, valamint ugyanazon hatóság sem kérheti ugyanazon információs kötelezettség különböző formátumokban történő teljesítését.

Az egyszeri adatbekérés így a korábbi programozási időszakokban, a rendszerek elektronizálásával kapcsolatos dilemmák (portálok használata opcionális, nem strukturált

⁴³ EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS 679/2016 rendelet, Brüsszel 2016; EURÓPAI BIZOTTSÁG - Jogérvényesülési és Fogyasztópolitikai Főigazgatóság, Tájékoztató az új adatvédelmi rendeletről

adatszolgáltatás hiánya, dokumentumkezelő kapacitás hiánya, párhuzamos adatszolgáltatási folyamatok, hitelesség) közül a párhuzamos folyamatok fenntartását gátolja meg. Az elv a redundáns információk kötelezettségekre vonatkozik, de nem zárja ki a repetitív információk kötelezettségeket (pl. egy adatot pótolni szükséges, mert nem megfelelő, értelmezhetetlen, vagy aktualitását veszítette) felmerülését.

Amennyiben a tagállam érintett hatóságai egyetlen közös információs rendszert használnak, a projekt és programszintű információ-megosztás könnyen garantálható. A több monitoring rendszert alkalmazó tagállamnak azonban megoldást kell találni az adott program kezelésében használt rendszerek adatainak kölcsönös hozzáférhetővé tételére. Ilyen módon az egyszeri adatbekérés elve elválaszthatatlan az interoperabilitás követelményétől.

3.1.3. Az elektronikus adatcsere rendszerek interoperabilitása

Az egyes igazgatási szervezetek jelenleg számos különféle nyilvántartást vezet változatos jogszabályi felhatalmazások alapján. Az állami adatbázisok minősége és biztonsági szintje, az adatbázisokban tárolt adatok formátuma, struktúrája, és mindezek alapján az adatbázisok háttérben történő együttműködési képességei nagyban befolyásolják az ügyintézés színvonalát.

Az **interoperabilitás, azaz a különböző együttműködő szervezetek e-közigazgatási megoldásai közötti átjárhatóságot** megvalósítani kívánó törekvés, működése nagy hatással van a hatékony és gyors e-ügyintézési megoldások működésére.

Az interoperabilitás területei a következők lehetnek:

- 1) A *szervezeti interoperabilitás* az ügymenetek formalizálását (modellezését) és a modellek közötti átjárhatóság biztosítását, a közigazgatási rendszerek közelítését feltételezi (azaz számos normatív elemmel bír). Az interoperabilitás szervezeti szinten a kétoldalú megoldások helyett a mindenre érvényes többoldalú megoldásokat preferálja.
- 2) *Funkcionális interoperabilitás* alatt a rendszerek azon képességét értjük, hogy egymással adatot tudnak cserélni, és a fogadó oldal legalább ember számára értelmezhető adatot ad ki.
- 3) A *szemantikai interoperabilitás* teszi lehetővé, hogy az adatok formátumának azonossága révén más célra használt adatok is feldolgozhatóvá váljanak mindenhol.⁴⁴

⁴⁴ a) Elnevezéssel kapcsolatos konfliktusok: amikor az egyik adatbázisban „állampolgár” kategória alatt jelentkezik az ügyfél neve, míg a másikon pl. „kedvezményezett” kategória alatt.

b) Általánosításhoz kapcsolódó konfliktusok: amikor az egyik adatbázisban egy reprezentáció van az „állampolgárra”, a másik viszont két külön reprezentációt tartalmaz „férfiakra” és „nőkre”.

c) Adatérték-konfliktusok: amikor egy kategóriának más a jelentése az egyik országban és más a másikon (például „külföldi”).

4) A *technikai interoperabilitás* biztosítja a szolgáltatások közötti átjárások infrastrukturális (technológiák, szabványok, házirendek) részeit.

5) A *jogi interoperabilitás* garantálja azt a szabályozási hátteret, amelyben az együttműködő szervezetek megfelelő jogi felhatalmazással rendelkeznek, hogy az adatcserét a közös előírásoknak megfelelően hajtsák végre. Miután a közigazgatásban csak előzetes jogi szabályozás után hajtható végre interoperabilitást megvalósítani képes cselekmény, így e terület biztosítása elemi feltétel.

6) Végül a *politikai interoperabilitás* biztosítja azt a központi akaratot, melynek segítségével az interoperabilitás megvalósítása és az irányítása mögötti elkötelezettség és támogatás elérhető. Ennek mind nemzeti, mind nemzetközi dimenziójáról beszélhetünk.

Az egyszeri adatbekérés jelentőségét az Európai Digitális Egységes Piac Stratégia is alátámasztja, mely szerint a *közigazgatási szervek csak az esetek 48%-ában használják fel újrakérdezés nélkül az ügyfelektől megszerzett adatokat*. Szakértői értékelések alapján az elv hatókörének (adatvédelmi követelmények figyelembe vételével történő) *kiterjesztése 2017-ig uniós szinten évente 5 milliárd EUR nettó megtakarítást jelentene.*⁴⁵

Az **interoperabilitás** egységes módszertani támogatását segítő Európai Interoperabilitási Keretrendszer értelmezésében: „Az európai közszolgáltatások vonatkozásában az interoperabilitás az a képesség, mely révén az egymástól eltérő szerkezetű, különböző szervezetek együtt tudnak működni kölcsönösen előnyös, konszenzuson alapuló, közös célok érdekében, ami magában foglalja a szervezetek egyedi munkafolyamatait követő, saját adatátviteli információs és kommunikációs technológiai (IKT) rendszereiken keresztül bonyolított ismeret- és információátadást is.”⁴⁶

Az e-kohézió koncepciójában az adatok érintett hatóságok közti megosztása és újrafelhasználása több mint pusztán technológiai kérdés, megvalósulásához a szervezetek koordinált és a működés fent vázolt szintjeire kiterjedő együttműködése szükséges, melyet a 1011/2014/EU végrehajtási rendelet 10. cikke is rögzít.

d) Adatrepresentációs konfliktusok eklatáns példája a dátumok többféle, eltérő írásmódja: 01-04-16, 2016-04-01, 04-April-2016. egyaránt 2016. április 1-jét takarhatja.

e) Adategység-konfliktusok: a különböző mértékegységek használatából fakadó különbségek. (*Nem mindenhol az SI-mértékegységrendszer szerint tartják nyilván az adatokat az EU-ban!*)

f) Adatpontossági konfliktusok: a különböző államok eltérő kategóriákat alkothatnak egyes jelenségek osztályozásához, ezeket eltérően is hívhatják. Így egy jelenség leírására az egyik állam használhat szóveges, míg a másik számos, betűs kategóriákat is. A kategóriák száma sem egyezik feltétlenül.

g) Adatok nyelvi konfliktusa: Az információ tárolása különböző nyelveken történhet, ami egy esetleges integrációnál nehézséget okozhat.

⁴⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG, Egységes Digitális Piac Stratégia, Brüsszel, 2015.

⁴⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG, Európai Interoperabilitási Keretrendszer – 1-2. oldal, Brüsszel, 2010.

Az interoperabilitás fontossága és komplexitása okán, annak minősége és megfelelése csak egységes elvek alkalmazásával szavatolható. Az Európai Bizottság által kidolgozott az *Európai Interoperabilitási Keretrendszert a tagállamok nemzeti szinten testre szabhatják (Nemzeti Interoperabilitási Keretrendszer)*. Az e követelményeknek való megfelelés az elektronikus adatsere-rendszerekre is vonatkozik, melyet a 1303/2013/EU Rendelete 122. cikke is megerősít: „az említett rendszerek biztosítják a nemzeti és az uniós keretrendszerek szerinti interoperabilitást”.

Az interoperabilitás az e-kohézió garanciális komponense és egyszeri adatbekérés teljesülésének biztosítója, hiszen a párhuzamos adatszolgáltatás tiltása a szervezetek közti együttműködés hiányában nem volna lehetséges. Az interoperabilitás szerepe azonban más dimenzióban is értelmezhető. Az érintett hatóságok közti együttműködést a rendelet egy adott projekt tekintetében és az adott operatív program szintjén követeli meg. Tagállami hatáskörben e követelmény kiterjeszhető, olyan módon, hogy az együttműködés ne csak az adott projektre, hanem az ügyfél bármely más projektjére is értelmezhető legyen. Például, ha egy ügyfél már korábban nyújtott be pályázatot, a következő pályázata esetében nem kell megadnia alapvető adatait, ha azok nem változtak.

További lehetőség, ha az együttműködés nem az érintett szervezetek között, hanem az intézményrendszer és külső szervezetek viszonylatában jön létre. A támogatáskezelő információs rendszer és más tagállami közhiteles adatbázisok között adatátviteli kapcsolatok létesíthetők, mely lehetővé teszi az ügyféltől kért egyes adatok közvetlen lekérését, így azokat az ügyfélnek már nem szükséges megadni. E megoldások előnye, hogy csökkenthető az ügyféltől kért adatok mennyisége, valamint a hiteles adatbázisból lekért adatokat nem szükséges validálni, így az intézményrendszer terhelése is mérséklődik.⁴⁷

A fenti megközelítésben az interoperabilitás nemcsak garanciális komponens, hanem közvetlenül járul hozzá az adminisztratív terhek csökkentéséhez, így az e-kohézió alapvető komponenseként is értelmezhető. Az adminisztratív terhek csökkentése itt már nem a redundáns, vagy a repetitív információs kötelezettségek felmerülésének minimalizálásával valósul meg, hanem azok kiváltásával.

3.1.4. E-aláírás

10. cikk

(2) Az adatszerket és ügyleteket az 1999/93/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben (1) meghatározott három elektronikus aláírási típus egyikének megfelelő elektronikus aláírással kell ellátni.

⁴⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG, Questions & Answers on e-Cohesion, EGESIF, 2016.

10. szövegdoxoz: Az elektronikus aláírás használatának szabályozása

Forrás: A Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete

Az elektronikus adatcsere-rendszerekben végrehajtott digitális tranzakciók meghatározott biztonsági szintű hitelesítést követelnek meg. A szabályozás értelmében a tranzakciók az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről szóló irányelv (1999/93/EK) által definiált három aláírás-típus (ld. 13. szövegdoxoz) egyikével kell hitelesíteni. A 1999/93/EK irányelvet időközben az európai parlament és tanács a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról szóló 910/2014/EU rendelete hatályon kívül helyezte.

3.cikk

„*elektronikus aláírás*”: olyan elektronikus adat, amelyet más elektronikus adatokhoz csatolnak, illetve logikailag hozzárendelnek, és amelyet az aláíró aláírásra használ;

„*fokozott biztonságú elektronikus aláírás*”: olyan elektronikus aláírás, amely megfelel az következő követelményeknek:

- a) kizárólag az aláíróhoz köthető
- b) alkalmas az aláíró azonosítására,
- c) olyan, elektronikus aláírás létrehozásához használt adatok felhasználásával hozzák létre, amelyeket az aláíró nagy megbízhatósággal kizárólag saját maga használhat
- d) olyan módon kapcsolódik azokhoz az adatokhoz, amelyeket aláírtak vele, hogy az adatok minden későbbi változása nyomon követhető

„*minősített elektronikus aláírás*”: olyan, fokozott biztonságú elektronikus aláírás, amelyet minősített elektronikus aláírást létrehozó eszközzel állítottak elő, és amely elektronikus aláírás minősített tanúsítványán alapul

11. szövegdoxoz: Az elektronikus aláírás fogalma és típusai

Forrás: A Európai Parlament és Tanács 910/2014/EU rendelete

Az Unió szabályozás e tekintetben tág mozgásteret enged, a tagállamok mérlegelhetik, hogy rendszereikben a hitelesítés mely biztonsági szintjét követelik meg. A hitelesítés módja tehát széles spektrumon mozog, *lehet akár jelszavas autentikáció (egyszerű e-aláírás), fizikai aláíró eszköz (token) használata (fokozott biztonságú e-aláírás), vagy külső hitelesítés-szolgáltató tanúsítványa (minősített e-aláírás) is*. A hitelesítés így történhet akár az elektronikus aláírás legegyszerűbb típusával is, amennyiben az megfelel a tagállami ellenőrzési nyomvonal és a dokumentumok eredetiségére vonatkozó tagállami szabályok szerinti bizalmassági,

hitelességi, biztonsági és sértetlenségi követelményeknek. Az adatcsere-rendszerekben alkalmazott hitelesítés típusa a támogatási szerződésekben rögzítendő, így a tranzakciók hitelesítési módját mind a kedvezményezett, mind az intézményrendszer elismeri és elfogadja, s a későbbiekben a hitelesítés alacsonyabb biztonsági szintje nem képezheti jogviták alapját.⁴⁸

Az elektronikus aláírások használata az e-kohézió garanciális komponense, melynek célja nem közvetlenül az adminisztratív terhek csökkentése, de szabályozott használata hozzájárul az elektronikus pályázatkezeléssel kapcsolatban korábban felmerült hitelességi dilemmák feloldásához és az alapvető komponensek megfelelő működési körülményeinek kialakításához.

3.1.5. E-dokumentumkezelés , e-audit,

10. cikk (1011/2014/EU)

(1) A kedvezményezetteknek és az 1303/2013/EU rendelet 122. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében említett hatóságoknak a felelősségi körükbe tartozó dokumentumokat és adatokat, valamint azok frissítéseit a tagállam által meghatározott elektronikus formátumban kell bevinniük az elektronikus adatcsere-rendszerekbe. A tagállam meghatározza az elektronikus adatcsere részletes feltételeit abban az 1303/2013/EU rendelet 125. cikke (3) bekezdésének c) pontjában említett dokumentumban, amely az egyes műveletekre vonatkozóan részletezi a támogatás feltételeit.

140. cikk (1303/2013/EU)

(3) A dokumentumokat vagy eredeti példányban vagy az eredetinek megfelelő, hitelesített példányban vagy általánosan elfogadott adathordozón kell megőrizni, beleértve az eredeti dokumentumok elektronikus változatát, illetve a csak elektronikus változatban létező dokumentumokat.

(5) A nemzeti hatóságok dolgozzák ki azt az eljárást, amely az általánosan elfogadott adathordozón tárolt dokumentumoknak az eredeti dokumentumokkal való egyezőségét tanúsítja; ez az eljárás biztosítja, hogy a tárolókon őrzött változatok megfelelnek a nemzeti jogszabályokban előírt követelményeknek, és azok megbízhatóan felhasználhatók audit céljára.

(6) Amennyiben a dokumentumok csak elektronikus formában léteznek, az alkalmazott számítógépes rendszereknek meg kell felelniük az elfogadott biztonsági szabványoknak, amelyek biztosítják, hogy a tárolt dokumentumok megfelelnek a nemzeti jogszabályok által előírt követelményeknek, és megbízhatóan felhasználhatók audit céljára.

12. szövegdozoz: Az elektronikus dokumentum-kezelés és a dokumentumok elérhetőségeinek szabályai

Forrás: Az Európai Parlament és Tanács 1303/2013/EU rendelete, A Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete

⁴⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG, Questions & Answers on e-Cohesion, EGESIF, 2016.

Az adminisztratív tevékenységek digitalizálása megváltoztatja a dokumentumok kezelésének és benyújtásának módját. A folyamatok digitalizálásának kiterjedését ugyanakkor a tagállamok több szempontból is befolyásolhatják, saját hatáskörben szabályozhatják az elektronikus adatcsere-rendszerek kötelező használatát és annak kiterjesztését a pályázati folyamatokra. Az adminisztratív tevékenységek elvégzésekor tehát vegyesen lehetnek jelen digitális és papír alapú dokumentumok. A megváltozott természetű folyamatokban így szabályozni szükséges az elektronikus dokumentumok elérhetőségének és megőrzésének szabályait, a megőrzendő dokumentumok típusát és az elfogadott adathordozók típusait.

A 1303/2013/EU rendelet e téren széles spektrumot vázol fel, mely alapján a tagállamok meghatározhatják a digitális dokumentumok egyezőségének és hitelességének szabályait, mely garantálja azok tagállami eljárásokban és ellenőrzés céljára történő felhasználását. A dokumentumok elfogadott formátumát és hitelességének követelményeit a támogatási szerződésekben is rögzíteni kell.⁴⁹

11. cikk (821/2014/EU)

(1) A használt rendszert megfelelő biztonsági intézkedésekkel kell védeni a dokumentumok osztályozását, valamint az információs rendszerek és a személyes adatok védelemét illetően. Az intézkedéseknek meg kell felelniük a nemzetközi szabványoknak és a nemzeti jogi követelményeknek. Az első bekezdésben említett biztonsági intézkedéseknek védelmet kell biztosítaniuk a hálózatok és átviteli eszközök számára abban az esetben, ha a rendszer más modulokkal és rendszerekkel is együttműködik.

8. cikk (1011/2014/EU)

(2) Az elektronikus adatcsere-rendszereknek lehetővé kell tenniük, hogy a kedvezményezettek minden egyes kifizetési kérelmének az 1303/2013/EU rendelet 125. cikke (5) bekezdése szerinti dokumentumalapú ellenőrzése és az auditok az elektronikus adatcsere-rendszereken keresztül elérhető információkra és dokumentumokra támaszkodjanak, amennyiben az ilyen információk és dokumentumok cseréje az említett rendelet 122. cikkének (3) bekezdése értelmében elektronikus formában történik. A felelős hatóságok papíralapú dokumentumokat kizárólag kivételes esetben, kockázatelemzést követően kérhetnek, és kizárólag akkor, ha a papíralapú dokumentumok az elektronikus adatcsere-rendszerbe feltöltött szkennelt dokumentumok eredeti, hiteles forrásai.

13. szövegdozoz: Az elektronikus auditok, ellenőrzések és a rendszerek biztonsági követelményrendszere

Forrás: A Bizottság 821/2014/EU végrehajtási rendelete; A Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete

⁴⁹ LAPOSA, E-Cohesion: How to intensify European fund management by electronic services, Budapest, 2015.

A dokumentumok hitelességének megőrzése és az auditok, ellenőrzések (különös tekintettel a pénzügyi ellenőrzésekre) során történő felhasználásának garantálása érdekében az elektronikus adatcsere-rendszereknek szigorú funkcionális, technológiai és információbiztonsági követelményeknek kell megfelelni. Funkcionális szempontból, a rendszereknek adekvát dokumentumkezelő és tárolókapacitással kell rendelkezniük, figyelembe véve az ügyfelek és dokumentumok várható mennyiségét, azok méretét, valamint a dokumentumok megőrzési idejét. A technológiai és a biztonsági sztenderdeket érintően a szabályozás nem nevesít kötött módszertanokat, egyedül a nemzetközileg ismert szabványok valamelyikének való megfelelés garanciális követelményét írja elő, megőrizve ezzel a tagállamok döntési jogkörét és az optimális műszaki-funkcionális követelményrendszer kialakításának lehetőségét.

Az e-dokumentumkezelés és az e-audit az e-kohézió elválaszthatatlan komponensei. A fentiek értelmében az elektronikus adatcsere-rendszereknek biztosítaniuk kell a dokumentumok megfelelő megőrzését és kezelését, hogy az auditok, ellenőrzések során hiteles információforrásnak tekinthetők legyenek. Mindez alapfeltétele annak, hogy az ellenőrök az elektronikus dokumentumokat tekintsék elsődlegesnek, s csak kivételes esetekben kérhessenek papír alapú alátámasztást. Ezen intézkedés kulcsfontosságú, hiszen az ellenőrzések a korábbiakban meghatározóan papír alapúak voltak, mely alapjaiban definiálta az eljárásrendek és az információs rendszerek követelményrendszerét.

Az e-dokumentumkezelés és az e-audit az e-kohézió garanciális komponense, mely kellő technológiai és eljárásrendi alapot teremt a hiteles elektronikus dokumentumok kezeléséhez és a teljes körű elektronikus adatcseréhez, valamint a párhuzamos munkafolyamatok kiküszöböléséhez.⁵⁰

Az e-kohézió nemcsak egy informatikai projekt megvalósítását és a meglévő folyamatok digitalizálását jelenti, sikerességéhez számos további jogi, eljárásrendi és szervezeti kérdés tisztázása és megfelelő kezelése szükséges. ***Az e-kohézió egy koncepcionális keretrendszerként definiálható, melynek célja az adminisztratív terhek informatikai megoldások, a közadatok újrafelhasználása és az információs rendszerek átjárhatóságának hasznosítása révén történő csökkentése.***

Ebben a vonatkozásban az e-kohézió hasonlóan integratív technológia-társadalmi koncepció, mint az e-kormányzat. Ez ugyanis része egy átfogó közszféra-reformnak, s magában foglalja a kormányzat valamennyi belső és külső folyamatának átszervezését és átstrukturálását a fejlett információs és kommunikációs technológia (IKT) alkalmazásával, abból a célból, hogy a kormányzat hatékonyabban tudjon ügyfélközpontú szolgáltatásokat nyújtani az

⁵⁰ LAPOSA, E-Cohesion: How to intensify European fund management by electronic services, Budapest, 2015.

állampolgároknak, a civil társadalom különféle szervezeteinek, az üzleti élet szereplőinek és a további érintetteknek.⁵¹

3.2. Az e-kohézió komponensei a hazai szabályozásban

A fentiekben több alkalommal kiemelésre került, hogy az e-kohézió egy komplex keretrendszer, mely az eljárásrendi folyamatok digitalizálásának alapvető és garanciális követelményeit határozza meg. E követelmények azonban minimum-követelmények, melynek részletszabályait az optimális végrehajtás és a tehercsökkentés kívánt szintjének elérése érdekében a tagállamok saját hatáskörben alakíthatják ki. A továbbiakban az e-kohézió hazai szabályozásának, a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) releváns részeinek ismertetése következik.

Az elektronikus adatcsere általános szabályait a rendelet XXIX. fejezete (Elektronikus kapcsolattartás és dokumentáció; 196.-199.§), részletes szabályait az Egységes Működési Kézikönyvről szóló 1. melléklet XII. fejezete (Elektronikus alkalmazások használata, kapcsolattartás, 328.-337. pontok) tartalmazza.

3.2.1. Elektronikus adatcsere

197. § (2) A Miniszterelnökség az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 122. cikk (3) bekezdése szerinti elektronikus alkalmazást bocsát a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett rendelkezésére, a felhívásban és a támogatási szerződésben meghatározott kötelezettségei teljesítésére, melyet a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett köteles igénybe venni és ezen kötelezettségeit kizárólag elektronikus formában teljesíteni.

(5) A (4) bekezdéstől eltérően, ha egyes adminisztratív kötelezettségek teljesítése során alátámasztó dokumentumok benyújtása szükséges, a kedvezményezett az irányító hatóság felé az elektronikus alkalmazáson keresztül jelezheti, hogy az alátámasztó dokumentumokat vagy azok egy részét - ideértve azok hiánypótlását és korrekcióját is - postai úton nyújtja be.

(6) Ha a kedvezményezett a későbbiekben újabb alátámasztó dokumentumokat kíván postai úton benyújtani, azt ismételtlen jeleznie kell az (5) bekezdés szerint.

(7) A (6) bekezdés szerinti postai benyújtás lehetőségét az irányító hatóság felhívásonként felfüggesztheti.

328.1. A támogatást igénylővel, illetve kedvezményezettel történő, 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 122. cikk (3) bekezdése szerinti elektronikus kapcsolattartás a Pályázati e-ügyintézés felületen keresztül történik, mely a www.szechenyi2020.hu honlapról egyedi azonosításhoz kötött, titkosított csatornán keresztül és titkos jelszóval elérhető interaktív felület.

⁵¹ NEMESLAKI: E-közszolgáltatfejlesztés - elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek, Budapest 2014.

328.2. A Pályázati e-ügyintézés felülethez való hozzáférés a www.szechenyi2020.hu honlapon történő támogatást igénylő általi regisztráció útján szerezhető.

328.3. A támogató köteles a Pályázati e-ügyintézés felületen keresztül tartani a kapcsolatot a támogatást igénylővel, illetve a kedvezményezettel, kivéve azon értesítések esetét, ahol az egységes működési kézikönyv eltérően rendelkezik. Ezen értesítéseket elektronikus formában is elérhetővé kell tenni a 334.2. pont szerint.

328.6. Technikai segítségnyújtás projektek esetében az irányító hatóság mérlegelheti, hogy a kedvezményezettől megköveteli-e az egyes dokumentumcsomagok vonatkozásában a Pályázati e-ügyintézés felület használatát.

329.1. A kedvezményezett által benyújtott dokumentumcsomag kitöltött dokumentumsablonokból (pl. projekt adatlap, beszámoló, fenntartási jelentés, kifizetés igénylés, szerződés-módosítás) és annak mellékleteiből áll. A kedvezményezett a Pályázati e-ügyintézés felületen keresztül küldi be az előírt, kitöltött dokumentumsablonokat. A dokumentumsablonok esetlegesen csatolandó mellékleteit a kedvezményezett elektronikus formában, a Pályázati e-ügyintézés felületre tölti fel. A Pályázati e-ügyintézés felületen beküldött dokumentumcsomagot nem kell külső iktatórendszerben iktatni.

329.4. Ha valamely dokumentumcsomag keretében mellékletek benyújtása szükséges, a kedvezményezett a 197. § (5) bekezdése szerinti lehetőséggel élhet, ha a mellékletek elektronikus formában történő beküldése nehézségbe ütközik.

14. szövegdoxoz: Az elektronikus adatszere alapvető hazai szabályai

Forrás: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet

A Rendelet kijelöli az elektronikus adatszere alapvető viszonyítási pontjait, a kohéziós politika forrásainak igénybe vétele a www.szechenyi2020.hu honlapon elérhető interaktív alkalmazás útján lehetséges, azaz egyetlen e-kohéziós portál került kialakításra. A felület használata *főszabály szerint kötelező*, mind a pályázók és kedvezményezettek részére. Az **az egyablakos ügyintézés elvének érvényesítése** és az elektronikus szolgáltatások széles körű használata hozzájárul az adminisztratív tehercsökkentés magasabb szintjének eléréséhez. A követelmények meghatározásának kiindulási alapját a 2007-2013-as szabályozás jelentette, melynek értelmében az elektronikus felületek használata a korábbiakban is kötelező és kizárólagos volt, de egyelőre csak a jelentéstétel, a közbeszerzés-ellenőrzés és a kifizetések folyamatában.

Speciális kivételt jelent, hogy technikai segítségnyújtás projektek esetében az érintett hatóság eltekinthet a portál használatától. További kivételt jelent, hogy az alátámasztó dokumentumok beküldését, a kedvezményezett postai úton is megteheti, amennyiben azok digitalizálása számára nehézséget okoz.

Az e-kohéziós portál támogatja a strukturált és a nem strukturált adatszolgáltatást is, azaz a teljes elvárt *adattartalom (dokumentumcsomag)*, azaz az *eljárásrendi dokumentum-sablonok*

és a kapcsolódó melléletek beküldését. A folyamatok elektronizálása azonban akkor tekinthető teljes körűnek, ha nemcsak a beérkező információk, hanem az ügyfélnek küldött értesítések is ugyanazon csatornán, digitalizáltan kerülnek kiküldésre, melyet a1011/2014/EU rendelet 9. cikke is előír. A Rendelet e tekintetben is lehetőséget ad kivételek nevesítésére, mivel egyes dokumentumok esetén az eljárásrend megkövetelheti a papír alapú kiküldést. Például a támogatási szerződés aláírása papír alapon történik, ha a kedvezményezett nem rendelkezik minősített elektronikus aláírással.

333.1. Azon kötelezettségek esetében, melyeknél a Pályázati e-ügyintézés felület jogi és infrastrukturális feltételei nem biztosítottak, a kért dokumentumcsomagot papír alapon kell benyújtani.

333.2. Ha a Pályázati e-ügyintézés felület meghibásodás miatt nem érhető el, a kért dokumentumcsomagot a meghibásodás elhárulása után, elektronikusan kell benyújtani.

335.2. Azon funkciók esetében, melyeknél a Pályázati e-ügyintézés felület jogi és infrastrukturális feltételei nem biztosítottak, vagy a Pályázati e-ügyintézés felület meghibásodás miatt nem érhető el, az értesítéseket postai úton kell kiküldeni.

335.3. Ha a Pályázati e-ügyintézés felület meghibásodás miatt nem érhető el, az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által megbízott szervezeti egység tájékoztatja az irányító hatóságokat, és erről, valamint a hiba elhárításától a www.szechenyi2020.hu honlapon is tájékoztatást ad. Ebben az esetben az értesítések papír alapú kiküldése a határidőhöz kötött dokumentumcsomag későbbi beküldése kizárólag akkor fogadható el, ha igazolt a Pályázati e-ügyintézés felület meghibásodása.

15. szövegdoboz: Az üzletmenet-folytonosság hazai szabályai

Forrás: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet

Figyelembe véve az elektronikus eljárások technológiai kitettségét és lehetséges sérülékenységét, speciális ún. üzletmenet-folytonossági szabályok megalkotására van szükség, mely meghatározza a rendszer használatának akadályoztatása esetén követendő magatartásformákat. Az akadályoztatás oka lehet a rendszer meghibásodása, szolgáltatás-kiesése, vagy valamely funkció hiánya (az e-ügyintézés felület jogi és infrastrukturális feltételei nem biztosítottak).

A fentiek kezelésére a Rendelet megfelelő helyettesítő eljárásokat határoz meg, mind az ügyfelek, mind az intézményrendszer számára, garantálva az ügyintézés folytonosságát. A helyettesítő eljárások természete az akadályoztatás mértékének függvénye, tartós akadályoztatás esetén a kommunikáció papír alapon történik. A rendszer átmeneti

meghibásodása esetén főszabály szerint az ügyfelek a szolgáltatás visszaállítása után elektronikusan intézhetik ügyeiket.

Kritikus kérdés a meghibásodás fogalmának definiálása, mivel a digitális felületeken ennek több rétege is értelmezhető. Amennyiben egy ügyfél nem éri el az e-kohéziós portált, az nem értelmezhető minden esetben a portál meghibásodásaként. A hibát okozhatja az ügyfél gépe, böngészője, esetlegesen internet-kapcsolata is meghibásodhat. A precíz és egységes értelmezés elkerülése érdekében a Rendelet előírja, hogy meghibásodás esetén arról a felelős szervezeteknek a www.szechenyi2020.hu honlapon tájékoztatást kell közzétenni. Vitás helyzetek, ügyféloldali késedelem esetén e tájékoztatás lehet az esetleges ügyfélpanasz alapja.

3.2.2. Egyszeri adatbekérés

328.4. A 333.1. pont szerinti feltételek teljesülésén kívül nem írható elő papír alapú dokumentumbenyújtási kötelezettség a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett számára, kivéve azon dokumentumsablonok vagy mellékletek esetét, ahol az egységes működési kézikönyv eltérően rendelkezik. Ezen dokumentumokat elektronikus formában is elérhetővé kell tenni a 334.2. pont szerint.

330.9. Ha a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett által csatolt digitalizált melléklet minősége nem megfelelő, nem felel meg az olvashatóság követelményének, az irányító hatóság a melléklet hiánypótlását vagy korrekcióját kéri.

16. szövegdoboz: Az egyszeri adatbekérés hazai szabálya

Forrás: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet

A Rendelet előírja az elektronikus kapcsolattartás és információcsere elsődlegességét és kizárólagosságát, az eljárásrend által nevesített kivételek figyelembe vétele mellett. E rendelkezés korlátot állít a redundáns információs kötelezettségek kikötésének, ugyanakkor indokolt esetben teret ad a repetitív információs kötelezettségeknek.

3.2.3. Interoperabilitás

337.1. Ha a kedvezményezettől bekért adatok a monitoring és információs rendszer és más közigazgatási adatbázisok közti elektronikus adatkapcsolat útján is elérhetőek, ezen adatok nem kérhetők be a kedvezményezettől.

337.2. Az adatok bekéréséről a kedvezményezettet tájékoztatni kell, valamint biztosítani kell annak lehetőségét, hogy a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett papír alapú alátámasztást nyújtson be az adatok módosulásáról, ha az adatbázisban szereplő adatok nem felelnek meg az aktuális állapotnak.

17. szövegdoz: Az interoperabilitás hazai szabályai

Forrás: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet

A releváns adatok érintett hatóságok közti megosztását a Rendelet nem szabályozza részletesebben, mivel a kohéziós források **egységes információs rendszerben (Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer - FAIR)** kerülnek kezelésre, s az egységes adatbázis garantálja az Unió szabályok szerint kötelezettség teljesítését.

Az interoperabilitás tágabb értelmezést kap a Rendeletben, mivel a külső adatbázisok elérésére és azok igénybe vételére is kiterjeszti azt. A FAIR számos közhiteles adatbázissal létesít adatátvételi kapcsolatot, mely lehetővé teszi az ügyfeladatok közvetlen elérését, jelentősen csökkentve ezzel az adminisztrációs terheket. Ennek egyik garanciális követelménye, hogy a rendelkezésre álló adatátvételi kapcsolatok használata nem opcionális a hatóságok számára.

A közhiteles adatbázisok adatai közvetlenül felhasználhatóak az eljárási folyamatokban, speciális esetekben azonban előfordulhat, hogy az információk nem teljesen naprakészek. Ennek oka, hogy a külső szakrendszerekben, a szakhatóságoknak meghatározott idő áll rendelkezésére, a sok esetben papír alapon beérkező adatmódosítások átvezetésére. Ilyen esetekben az ügyfél papír alapon igazolhatja az adatok módosulását.

3.2.4. E-aláírás

197.§. (8) Az elektronikus alkalmazásban használt elektronikus aláírások a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló 2014. július 23-i 910/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében hiteles aláírásnak minősülnek, kiváltják az ahhoz fűződő joghatásokat és bírósági eljárásokban bizonyítékként elfogadhatók.

(9) A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett rendelkezésére bocsátott elektronikus alkalmazást egyedi jelszóval kell védeni. A jelszó biztonságáért, a jelszó használatával az alkalmazásban elvégzett műveletekért a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett felelős.

18. szövegdoz: Az e-aláírás alkalmazásának hazai szabályai

Forrás: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet

A Rendelet alapján az e-kohéziós portálon végrehajtott tranzakciókat a 910/2014/EU rendelet szerinti egyszerű elektronikus aláírással szükséges ellátni, mely biztosítja azok hitelességét és a szükséges joghatások kiváltását.

Egyes esetekben (pl. támogatási okirat kiállítása, ha támogatási szerződés aláírása nem papír alapon történik) azonban a Rendelet megköveteli a minősített e-aláírás használatát.

3.2.5. E-dokumentumkezelés

328.5. A 197. § (1) bekezdése szerinti, a Pályázati e-ügyintézés felületről megküldött tájékoztatást nyomtatott formában nem kell nyilvántartani és külső iktatórendszerben iktatni.

331. A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett által a Pályázati e-ügyintézés felületen beküldött elektronikus formátumú mellékleteket nem kell nyilvántartás céljából ismételtelen kinyomtatni.

334.1. Az irányító hatóság a papír alapon beérkezett támogatási kérelem dokumentumokat, dokumentumcsomagokat, valamint a támogatást igénylőnek vagy kedvezményezettnek küldött papír alapú tájékoztatást, annak iktatását követően a monitoring és információs rendszer Dokumentumtárban digitálisan elérhetővé teszi.

334.2. A 334.1. pont szerinti elérhetővé tétel papír alapú dokumentumok esetén szkennelés, valamint pdf formátumban történő mentés és a monitoring és információs rendszer Dokumentumtárba történő feltöltés útján valósul meg.

334.4. Ha egy meghatározott mellékletet az egységes működési kézikönyvben előírtak szerint papír alapon benyújtandó és digitalizált formában a Pályázati e-ügyintézés felületre is feltöltendő, az irányító hatóság gondoskodik a papír alapú állomány 334.2. pont szerinti kezeléséről.

19. szövegdoxoz: Az e-dokumentumkezelés hazai szabályai

Forrás: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet

Az elektronikus dokumentumkezelés alapvető követelménye, hogy az információs rendszer rendelkezzen megfelelő funkcionalitású és biztonsági szintű dokumentumkezelő alkalmazással (Dokumentumtár). Eljárásrendi és gyakorlati nézőpontból fontos, hogy a nem papír alapú dokumentumkezelés ne eredményezzen redundáns folyamatokat és megnövekedett adminisztratív terheket az intézményrendszeren belül sem. Emiatt a Rendelet tisztázza, hogy az elektronikus dokumentumokat és értesítéseket nem kell a beérkezés után kinyomtatni, illetve külső iktató-rendszerekben nyilvántartani.

Tekintettel az elektronikus dokumentumkezelés elsődlegességére és az információs rendszer tartalmának teljességére, a papír alapon beérkezett dokumentumokat (a rendszer szolgáltatás-kiesése miatt; bizonyos funkciók hiánya miatt, a kedvezményezett a csatolandó dokumentumokat nem digitalizálta, hanem postán küldte) az érintett hatóságoknak digitalizálni szükséges.

3.2.6. E-audit

330.1. Ha valamely mellékletet e jogszabály kifejezet rendelkezése szerint papíron és elektronikus formában, elektronikus aláírás nélkül is be kell küldeni, a papír alapú változatot kell hitelesnek tekinteni.

330.2. A 328.1-328.6. ponttól eltérő esetben a Pályázati e-ügyintézés felületen keresztül beküldött dokumentumcsomagot hitelesnek kell tekinteni.

330.3. Ha a kedvezményezett a 197. § (5) bekezdése szerinti lehetőséggel élt, a mellékletek a Pályázati e-ügyintézés felületen elektronikusan beküldve vagy papír alapon is elfogadhatók.

330.4. A 330.2. és a 330.3. pont szerinti esetben, ha a kitöltött dokumentumsablon a Pályázati e-ügyintézés felületen elektronikusan és postai úton, papír alapon is beküldésre került, az elektronikus verzió tekintendő hitelesnek.

330.5. Ha a kedvezményezett a 197. § (5) bekezdése szerinti lehetőséggel élt és egy adott melléklet a Pályázati e-ügyintézés felületen elektronikusan és postai úton, papír alapon is beküldésre került, a papír alapú tekintendő hitelesnek.

330.6. Ha a kedvezményezett a 197. § (5) bekezdése szerinti lehetőséggel nem élt és egy adott melléklet a Pályázati e-ügyintézés felületen elektronikusan és postai úton, papír alapon is beküldésre került, az elektronikus melléklet tekintendő hitelesnek.

330.7. Ha a kedvezményezett a 197. § (5) bekezdése szerinti lehetőséggel nem élt és egy adott melléklet csak postai úton, papír alapon került beküldésre, az irányító hatóságnak hiánypótlás keretében kérnie kell a melléklet Pályázati e-ügyintézés felületen, elektronikus formában történő benyújtását.

20. szövegdoboz: A dokumentumok hitelességének hazai szabályai

Forrás: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet

Figyelembe véve, hogy a Rendelet értelmében az e-kohéziós portálon végrehajtott tranzakciók megfelelő hitelességgel és joghatással bírnak, az elektronikus dokumentumok hiteles információforrásnak tekintendők. Bizonyos dokumentumok esetében és speciális helyzetekben (jogi és infrastrukturális feltételek hiánya) azonban a Rendelet kivételt tesz, s papír alapú beküldést ír elő.

Ugyanakkor a kedvezményezett mérlegelheti az alátámasztó dokumentumok beküldésének módját. Emiatt a dokumentumcsomagok egyes részei különböző formában érkehetnek be, ami a gyakorlati tapasztalatok alapján speciális helyzeteket teremthet. A kedvezményezettek más esetekben csak a mellékletek egy részét küldik papíron, vagy a jelzettek ellenére a mellékleteket mindkét formátumban megküldik, esetlegesen az elektronikus dokumentumsablont is papíron elküldik. Mindennek kezelésére a Rendelet részletes

szabályokat határoz meg a hiteles információforrások kivételes esetekben történő meghatározása érdekében.

3.2.7. Határidők számítása

198. § (4) Postai úton történő kézbesítés esetén a küldeményt hivatalos iratként kell feladni és átvételének napján kell kézbesítettnek tekinteni.

(5) Ha a postai úton történő kézbesítés azért hiúsul meg, mert a címzett vagy meghatalmazottja úgy nyilatkozik, hogy a küldeményt nem veszi át, az értesítést a kézbesítés megkísérlésének napján kézbesítettnek kell tekinteni.

(6) Ha a postai úton kézbesített küldemény „nem kereste” jelzéssel érkezik vissza, az értesítést - az ellenkező bizonyításig - a postai kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik napon kézbesítettnek kell tekinteni.

199. § (1) A határidőbe nem számít bele a közlés, kézbesítés napja. A kedvezményezett részére rendelkezésre álló határidőkbe nem számítanak bele azok a napok, amikor a 197. § (3) bekezdés szerinti elektronikus alkalmazás meghibásodás miatt nem érhető el.

(6) A postai úton küldött dokumentum előterjesztésének időpontja a postára adás napja.

329.3. Ha a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a bekért dokumentumcsomagot a Pályázati e-ügyintézés felületen keresztül elektronikus formában beküldte, ezt a rendszer a kedvezményezettnek elektronikus formában visszaigazolja. A visszaigazolásról az irányító hatóság felelős munkatársa is automatikus értesítést kap.

329.6. Ha a kedvezményezett nem élt a 197. § (5) bekezdése szerinti lehetőséggel, az irányító hatóság ügyintézési határideje a dokumentumcsomag elektronikus beérkezését követő első munkanapon kezdődik.

329.7. Ha a kedvezményezett élt a 197. § (5) bekezdése szerinti lehetőséggel, az irányító hatóság ügyintézési határideje a hiányzó melléletek postai beérkezésétől kezdődik.

332.1. Az elektronikus úton küldött dokumentumcsomag benyújtásának időpontja az elküldés napja. A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett által beküldött dokumentumcsomagot a beérkezésről küldött visszaigazolás időpontjában kézbesítettnek kell tekinteni.

332.2. Az értesítések kézbesítési időpontjának a Pályázati e-ügyintézés felületen küldött üzenethez kapcsolódó dokumentum megnyitását kell tekinteni. Ha az értesítés elektronikus alkalmazáson keresztül történő átvételének visszaigazolása a küldés napját követő hét napon belül nem történik meg, a dokumentumot - az ellenkező bizonyításig - kézbesítettnek kell tekinteni.

334.9. A 333.1. pont szerinti esetben az irányító hatóság ügyintézési határidői a papír alapú dokumentáció beérkezésétől kezdődnek.

21. szövegdoboz: A határidők számításának hazai szabályai

Forrás: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet

A Rendeletben szabályozott adminisztratív eljárások vegyes (papír alapú és digitális folyamatok egymás mellettisége) jellege miatt, az adminisztratív tevékenységek kezdő időpontját és határidőit, valamint egyes speciális jogintézmények (*kézbesítési vélelem*) alkalmazását mind a fizikai, a digitális és a helyettesítő folyamatok esetében is szabályozni szükséges. A Rendelet részletes szabályokat tartalmaz a mind az ügyfelek (beküldés, értesítések kézbesítése, vélelem), mind az érintett hatóságok (ügyintézés, dokumentumok feldolgozása) feladatai tekintetében.

A folyamatok papírmentessé tételének további követelménye, hogy a papíralapú folyamatok minden lényeges eljárási eleme a digitális térben is leképezhető legyen. Ilyen szempontból speciális azon eljárásrendi mozzanatok helyzete, ahol a folyamatok során az ügyfél és az érintett *hatóságok hivatalos kapcsolatot létesítenek egymással (dokumentumcsomag beküldése, értesítés kézbesítése, átvétele), s az ellenkező oldal határidői megkezdődnek. A klasszikus papír alapú ügyintézés esetén e cselekmények megtörténtét különböző papír alapú igazolások (ajánlott szelvény, tértivevény) támasztják alá. A digitális térben nem állnak rendelkezésre ugyanezen eszközök, így meg kell találni azok virtuális megfelelőjét, melyet az e-kohéziós portál speciális szolgáltatásokkal, s a Rendelet speciális normákkal (beküldés időpontja – visszaigazolás küldése; átvétel – értesítés megnyitása a felületen, vélelem – átvétel hiányában a vélelem automatikus beállta) támogat.*

4. Az e-kohézió és a pályázatkezelési folyamatok hatékonysága

Az e-kohézió koncepció a kohéziós politika terén elérendő adminisztratív tehercsökkentés kiemelt eszköze. Az Adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja keretében végzett kutatások alapján a koncepció megfelelő implementálása révén a terhek szignifikáns mértékben csökkenthetők, ugyanakkor az Uniós szabályozás csak a megvalósítás minimum-követelményeit rögzíti, mely a tehercsökkentés minimális szintjét garantálja. A tagállami szervezeti, eljárásrendi, technológiai specifikumok figyelembe vételével a koncepció követelményrendszere testre szabható, mely lehetőséget ad a tehercsökkentés és hatékonyság-javulás mértékének fokozására.

Jelen fejezet célja az elektronikus portálok fejlettségi szintjeinek vizsgálatát és a hatékonyság-javulás mérését segítő ún. *érettségi modellek* alkalmazásának és módszertani hátterének ismertetése, valamint az e-kohézió egyes komponenseinek a modellek felhasználásával történő elemzése.

4.1. Az érettségi modellek elmélete és tipológiája

Az e-kohéziós portálok funkcionális összetettsége tagállamonként, de akár tagállami rendszerenként is eltérő lehet. Az e-kohézió tagállami testre szabása és az elektronikus portálok szofisztikáltságának, fejlettségének növelése révén a hatékonyságjavulás különböző szintjei érhetők el, azaz a portálok „*érettsége*” különbözhet.

Az „*érettség*” fogalma Lahrmann et al. szerint a vizsgált terület egyfajta teljességét, tökéletes vagy befejezett állapotát jelenti, mely egy kiinduló és végső állapot közötti fejlődési folyamat mentén érhető el.⁵² Az érettség mérésének elméletét és az első érettségi modellt (Capability Maturity Model) a Carnegie Mellon egyetem dolgozta ki, a szoftverfejlesztési folyamatok minőségének elemzésére. Az elmúlt évtized során a mérési módszertant számos tudományterület átvette és a modellek száma több százra nőtt.

A Carnegie Mellon Egyetem által alkotott definíció értelmében: „Az érettségi modell mutatók, attribútumok, karakterisztikák és sémák készletei, amelyek segítik a vizsgált terület fejlődésének mérését.” Az érettségi modellek valamely világosan definiált referenciaérték (jó gyakorlat, szabvány, az adott ágazat kiemelkedő módszertana) használatával teszik lehetővé a vizsgált terület gyakorlatának, folyamatainak értékelését. A modellekkel felmérhető és értékelhető a vizsgált terület aktuális állapota, az eredmények kiindulási alapot adnak a kívánt változások tervezéséhez és megvalósításához. A mérések rendszeres elvégzése katalizálhatja az adott terület fejlődését, az alkalmazott jó gyakorlatok hasznosíthatók a fennálló problémák

⁵² Lahrmann et al., "Inductive Design of Maturity Models: Applying the Rasch Algorithm for Design Science Research, 2010.

orvoslására. Az érettségi modellek egységes fogalmi gondolkodást és kommunikációt biztosítanak, ezzel járulva hozzá a kitűzött célok eléréséhez.⁵³

Bruin et al értelmezésében az érettségi modellek olyan értékelési eszközök, melyek előre definiált követelmények mentén elősegítik a vizsgált terület érettségének felmérését és javítását.

Érettség-vizsgálat szempontjából a modellek lehetnek *leírók, előírók és összehasonlító*. A *leíró modellek* célja az aktuális helyzet, állapot felmérése, de e modellek nem tartalmazznak a jövőre vonatkozó iránymutatásokat. Az *előíró modellek* az érettség javítását célozzák és megalapozzák a változásokhoz szükséges cselekvési tervek kidolgozását. Az *összehasonlító modellek* fókusza még szélesebb, különböző szervezetek, földrajzi területek, ágazatok tulajdonságainak, eredményeinek összevetését teszik lehetővé általánosan elfogadott benchmarkok révén.⁵⁴

Az érettségi modellek különböző *érettségi tényezőkre* fókuszálnak, így beszélhetünk *folyamat-érettségről* (a vizsgált folyamat kidolgozottságának, kezelhetőségének, mérhetőségének, kontrolláltságának, hatékonyságának mértéke), *objektum-érettségről* (egy eszköz, alkalmazás, vagy szoftver szofisztikáltságának foka) és *képesség-érettségről* (tudásteremtési és profitnövelő képesség szintje). E tekintetben a modellek lehetnek egydimenziósak, de egyszerre több érettségi tényezőre is irányulhatnak.⁵⁵

Caralli et al megközelítésében a modellek lehetnek: fejlődési modellek (egydimenziós – előíró), képességi modellek (többdimenziós – előíró), hibrid modellek (többdimenziós – összehasonlító).

A *fejlődési érettségi modellek* egy jellegzetes attribútum fejlődését mérik, ahol a szintek közti elmozdulások a vizsgált vonások érettségének növekedését fejezik ki. Jellemzően független modellek, melyek a vizsgált területre fókuszálnak és nem az érettségi szintek általános érvényű modellezésére. E modellekben, a szintek elnevezése jellegzetesen az adott tulajdonság egyes fejlődési szakaszaihoz kötődik.

A *képességi érettségi modellek* fókusza összetettebb, a vizsgálat tárgyát valamely szervezeti képesség képezi, melyet különböző tulajdonságok, minták, vagy folyamatok határoznak meg. Tágabb értelemben véve szervezeti képességeket vizsgálnak, a modell által alkalmazott mérések a szervezeti kultúra érettségét tükrözik. A szintek itt a szervezet érettségét mérik a vizsgált folyamatok tekintetében. E modelleket gyakran nevezik „folyamatmodelleknek” is, s általános jellegük miatt, rendszerint több területen is hasznosíthatók.

⁵³ CARALLI et al.: Maturity Models 101, Pittsburgh, 2012.

⁵⁴ BRUIN et al: Understanding the Main Phases of Developing a Maturity Assessment Model, Sydney, 2005.

⁵⁵ METTLER: "Maturity assessment models: a design scienccereseearch approach", 2011.

A *hibrid érettségi modellek* ötvözik a fejlődési és képességi modellek jellegzetességeit. A modellek specifikus területekre fókuszálnak, de az érettség vizsgálatának fő szempontját az ágazati szabványok és jó gyakorlatok szervezeti képességekkel való összevetése képezi. A hibrid modellek viszonylag könnyen alkalmazhatók, jól használhatóak az érettségi szintlépést célzó cselekvési tervek kidolgozásához.

Az eltérő modellalkotási megközelítések ellenére, a modellek közös strukturális alapokra épülnek. A modellek strukturális *alkotóelemei a következők: szintek, attribútumok, célterületek és mérési módszerek.*

Az érettségi modellek legjellegzetesebb építőelemei a kitűzött célok által definiált, fejlődési skálák mentén elhelyezkedő *szintek*, melyek között az elmozdulás mindig mérhető viszonyítási pontokhoz köthető. Mindez segíti a kiinduló állapot felmérését, a kívánt állapot meghatározását, s az annak eléréséhez szükséges attribútumok azonosítását.⁵⁶

Az érettségi modellek a kívánt fejlődési pályát diszkrét szakaszokként (egymásra épülő érettségi szintekként) vázolja fel. Fontos, hogy a magasabb szintek minden esetben magukban foglalják a korábbi szintek jellemzőit, s azok kiterjesztéseként értelmezendők. A leggyakrabban alkalmazott fejlődési pálya az ötszintű Likert skála, melyben az ötödik szint jelenti az érettség legmagasabb fokát.⁵⁷

A szintek egymást követő állapotokat reprezentálnak, melyek a fejlettség különböző fokozatait jelenítik meg mérhető *attribútumok* mentén. Az attribútumok mutatók, vagy karakterisztikák formájában kifejezett tulajdonságok, melyekkel minden szint fejlettsége leírható. A modellek fejlettségi szintjeit egyszerre több attribútum is meghatározhatja. Ilyen esetben az attribútumok gyakran a vizsgálat szempontjából lényeges tényezők ún. *célterületek* szerint kerülnek csoportosításra a modellekben.

A modellekkel kapcsolatos egyik legfontosabb elvárás, hogy a szintek közti elmozdulás mérhető viszonyítási pontokhoz köthető legyen. A *mérési módszereknek* gyakorlatban kipróbálnak, megalapozottnak és empirikus adatokon nyugvónak kell lennie. A mérések elvégzése jellemzően pontozási és becslési módszerekkel történik. Használatuk lehet formális, informális, szakértő által végzett, vagy önbevallásos. A méréshez szükséges adatgyűjtés lehet valamely bevett mérési módszer eredménye, vagy akár kérdőíves felmérésen is alapulhat. A mérési eljárás összetettségét és szigorúságát a vizsgálat céljai, a vizsgált terület sajátosságai határozzák meg.⁵⁸

A könyv a továbbiakban néhány példát mutat az érettségi modellek alkalmazására. Tekintettel arra, hogy az e-kohézió koncepció megvalósításának alapját az elektronikus portálok

⁵⁶ CARALLI et al.: Maturity Models 101, Pittsburgh, 2012.

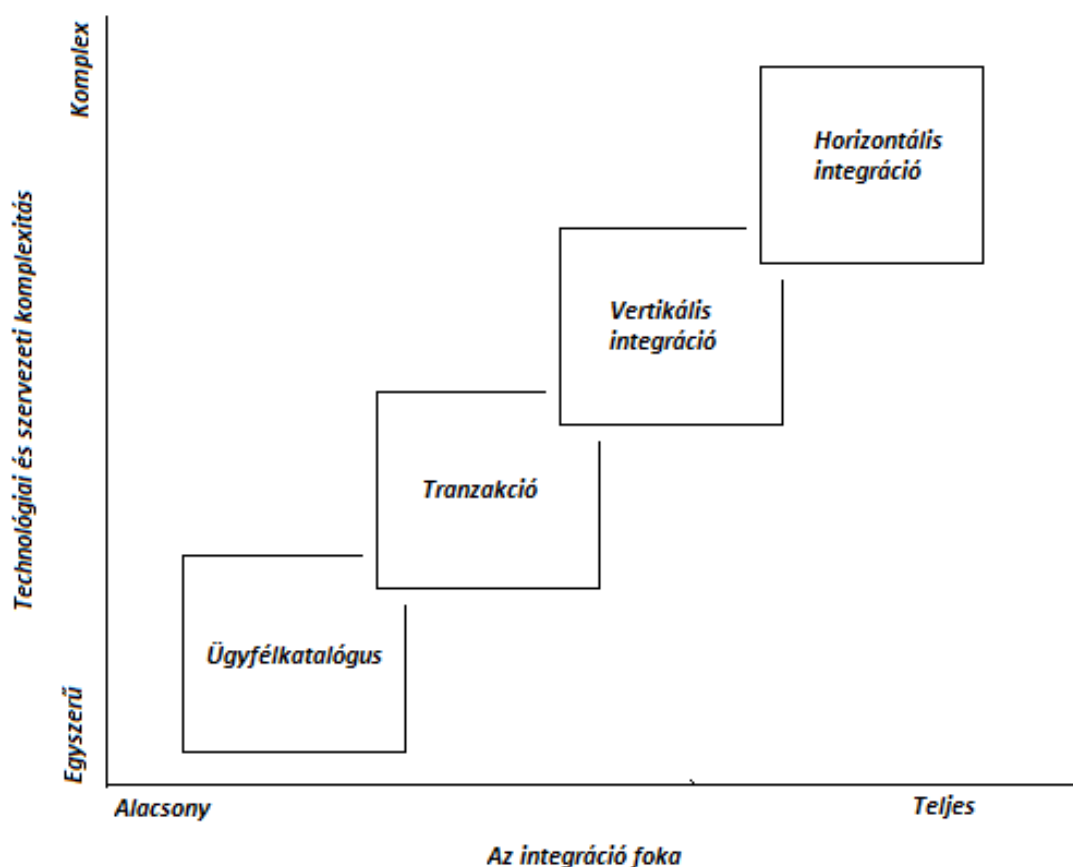
⁵⁷ BRUIN et al: Understanding the Main Phases of Developing a Maturity Assessment Model, Sydney, 2005.

⁵⁸ CARALLI et al.: Maturity Models 101, Pittsburgh, 2012.

fejlesztése jelenti, a példák e területről kerültek kiválasztásra. Az elektronikus portálok érettségének vizsgálatára közel harminc modell érhető el. Terjedelmi okokból a könyv ezek mindegyikét nem mutatja be, így néhány kiemeltebb modell és a területen alkalmazott modellek általános jellemzőit ismerteti.

4.2. Layne and Lee modell (2001)

A modell alapvető célja a hagyományos közigazgatási folyamatok átalakításának és az elektronikus folyamatok bevezetésének támogatása. A szerzők megközelítésében az e-kormányzat egy evolúciós jelenségként írható le, mely a következő négy fejlődési szakaszra bontható: *ügykatalógus szint; tranzakciós szint; vertikális integráció; horizontális integráció*. A modell két fő attribútuma a rendszerek integráltsága és a szervezeti-technológiai komplexitás foka, szintjeiről a következő ábra ad áttekintést.



8. ábra: A Layne and Lee modell felépítése

Forrás: Layne and Lee: Developing fully functional E-government

4.2.1. Ügykatalógus (cataloguing) – 1. szint

E szinten a kormányzati intézmények nem rendelkeznek interaktív alkalmazásokkal, csupán *egyirányú tájékozódást* nyújtó weboldalakat hoznak létre. A honlapokon nincs lehetőség elektronikus ügyintézésre, csupán *elektronikus információkat (ügykatalógust) nyújtanak* az ügyintézés hagyományos módjait illetően. Az oldalakon esetlegesen elérhetők és *letölthetők az egyes ügyekhez kapcsolódó formanyomtatványok*, azonban azok kitöltése, hitelesítése és beküldése hagyományos módon történhet meg.

A webes jelenlét egyik fő mozgatórugója, hogy az online ügykatalógus kényelmesebbé teszi az ügyfelek tájékozódását, valamint az ügyfélszolgálatra érkező kérdések számának csökkenése mérsékli az intézmény terheltségét. E fázisban a *honlapok funkcionalitása meglehetősen korlátozott*, az információk mennyiségének növekedésével jellemzően a keresőfunkciók és az aloldalak száma növekszik.

Integráció és komplexitás: a technológia ez esetben bár *nem változtatja meg jelentősen a szervezet működését, nem kerül sor rendszerek integrációjára*, mégis számos új feladat és folyamat jön létre. A legnagyobb szervezeti kihívást a honlapok tervezésével, működtetésével és frissítésével kapcsolatos felelősség meghatározása, valamint a szervezeti egységek tartalmi igényeinek koordinációja jelenti.

4.2.2. Tranzakció (transaction) – 2. szint

Az e-kormányzat érettség második szintjén az intézmények felismerik az elektronikus szolgáltatási csatornáknak rejlő lehetőségeket és online tranzakciós felületeket bocsájtanak az ügyfelek rendelkezésére. Az e-kormányzat tényleges megvalósulását e szint jelenti, az e-ügyintézési felületek használata radikálisan megváltoztatja az intézmények és az ügyfelek közti interakciót.

Az ügykatalógus típusú webfelületek egyirányúságával ellentétében az új alkalmazásokban az intézmények aktív tranzakciós partnerként jelennek meg. *A kommunikáció kétirányúvá válik, az ügyintézési folyamatok teljes mértékben elektronizáltak.* Az online intézhető ügyek számának bővülésével az ügyintézés tovább egyszerűsíti, ha a különböző szolgáltatások egy portálról válnak elérhetővé (egyablakos ügyintézés).

Az e-kohézió komponensei közül elsődlegesen az elektronikus adatcsere és a több garanciális komponens (e-aláírás, e-dokumentumkezelés, e-audit) köthető a modell második szintjéhez, hiszen e komponensek célja a teljes körű, hiteles és biztonságos elektronikus ügyintézés megvalósítása. Emellett az egyablakos ügyintézés elve ugyancsak szorosan kapcsolódik az e-kohézió koncepciójához.

Integráció és komplexitás: az e-ügyintézési felületek megjelenése a meglévő *információs rendszerek és a külső felületek integrálását*, valamint a hitelesség és az információbiztonság garantálását követelik meg. A rendszerfejlesztések kezelése *új szervezeti fórumok, folyamatok, esetlegesen új szervezeti egységek* létrehozatalát teszi szükségessé, s jelentős forrásbevonást igényel.⁵⁹

4.2.3. Vertikális integráció (vertical integration) – 3. szint

Az érettség következő szintje túlmutat az ügyintézési folyamatok elektronizálásán, s a kormányzati szolgáltatások és az intézmények közti együttműködés átalakítását eredményezi. Az elektronikus kormányzati szolgáltatások bevezetése a szolgáltatási modell átalakulásával jár, teljes hatékonysága csak a belső folyamatok és a szervezeti struktúra megfelelő illesztésével érhető el.

A második fázisban számos szolgáltatás digitalizálása megtörténik, azonban az átalakulás következő lépését az egyes rendszerek összekapcsolása jelenti. Az elektronikus szolgáltatások gyakran izolált információs rendszereken alapulnak, még az azonos funkciót betöltő hivatalok különböző szintjein is. Ilyen módon egy adott elektronikus ügy az intézményrendszer különböző szintjein más és más felületeken kezelhető, s a hierarchia szintjei nem férnek hozzá egymás adatbázisaihoz.

Az e-kohézió koncepció szempontjából az egyszeri adatbekérés elve és az interoperabilitás garanciális minősége (ld. 3.1.3. fejezet) köthető a Layne and Lee modell e szintjéhez, mivel e komponensek célja a támogatáskezelésben érintett különböző szintű hatóságok közti adatmegosztás informatikai feltételeinek garantálása.

Integráció és komplexitás: a vertikális integráció lényege az azonos funkciójú, de különböző illetékességi szintű intézmények rendszereinek összekötése és az átjárhatóság biztosítása az ügyfelek számára. Az integráció megvalósítása előtérbe hozza az interoperabilitás kérdését, s a kapcsolódó jogi, szervezeti, technológiai és szemantikai problémák kezelését.⁶⁰

4.2.4. Horizontális integráció (horizontul integration) – 4. szint

Az e-kormányzat ügyféloldali előnyei akkor hasznosíthatóak teljes mértékben, ha a kormányzati információs rendszerek integrációja horizontálisan, azaz a különböző funkciót betöltő intézmények között is megvalósul. Az elindított ügyek nem egy esetben több intézmény döntését, együttműködését igénylik. Amennyiben a különböző funkcionális

⁵⁹ LAYNE, LEE, Developing fully functional E-government: A four stage model, 2001.

⁶⁰ LAYNE, LEE, Developing fully functional E-government: A four stage model, 2001.

területek közti információ-megosztás és elektronikus kommunikáció megvalósul, az összetettebb ügyek is zavarmentesen intézhetővé válnak.

A horizontális integráció az egyablakos ügyintézés magasabb szintjének realizálását jelenti, s a hatékonyság-javítás maximalizálását teszi lehetővé. A horizontális integráció digitális hozzáférést biztosítva az állampolgároknak, ügyfeleknek az intézményi szolgáltatások teljes köréhez, funkciótól és illetékességtől függetlenül.

Az e-kohézió szempontjából az interoperabilitás hatékonyság-javító tényezőként való értelmezése, a támogatáskezelő rendszerek más közhiteles adatbázisokkal való összekötése (ld. 3.1.3. fejezet) az érettség negyedik szintjének feleltethető meg.

Integráció és komplexitás: technológiai szempontból a heterogén adatbázisok és az eltérő felépítésű rendszerek közti adatcsere jelenti a legnagyobb kihívást. Az érettség legmagasabb szintjének elérése, szervezeti szempontból a közszolgáltatásokról kialakult koncepciók teljes átalakítását igényli. A hagyományos szervezeti modellekben és akár az érettség korábbi szintjein is, az elektronikus szolgáltatások kialakítását jellemzően az adott intézmény, kormányzati funkció információs és tranzakciós igényei határozták meg. A horizontális integráció azonban szakít e funkcionális specializálódással, az információs rendszerek kialakítása során egyszerre kell figyelembe venni a belső és a más szervezetek és az ügyfelek által támasztott igényeket.

A hatékonyság maximalizálása segít az ügyfelek terheinek könnyítésében, azonban a kormányzati szolgáltatások teljes átjárhatósága és az adatok intézmények közti széles körű megoszthatósága kételyeket támaszthat az állampolgároknak. Az ügyféladatok biztonságos kezelése már a modell korábbi szintjein is alapvető elvárásnak számított, mely e szinten egy újabb követelménnyel bővül. Az ügyfélnek lehetőséget kell adni, hogy kontrollálja adatai megoszthatóságát, s a hatékonyság maximalizálása nem eredményezze az ügyfélbizalom sérülését.⁶¹

4.3. További érettségi modellek

A Layne & Lee modell kritikussai szerint túlságosan technológiai nézőpontú, elsődlegesen az információk minőségére, a hatékonyságra és a kormányzati funkciókra összpontosít, melyek mellett az ügyfél-központúság és a rendszerek társadalmi hatásai hátrébe szorulnak. A következő szövegdoxoz a szakirodalomban elérhető néhány alternatív megközelítésű modell szerkezetét ismerteti.

⁶¹ LAYNE, LEE, Developing fully functional E-government: A four stage model, 2001.

Deloitte and Touche Maturity Model (2000)

1. szint - információk közzététele (information publishing): a weboldalak e szinten statikus információközlésre szolgálnak
2. szint - kétirányú hivatalos kommunikáció (official-two way transaction): elektronikus információcsere és tranzakciók állampolgárok és intézmények között
3. szint - általános portál (multipurpose portal): egyablakos ügyintézés az ügyfelek számára
4. szint – személyre szabás (portal personalization): a portálfunkciók az ügyfelek igényei szerint testre szabhatók
5. szint – azonos szolgáltatások tömbesítése (clustering of common services): azonos funkciójú szolgáltatások és eljárások egységesítése
6. szint – teljes szervezeti integráció (full integration and enterprise transaction): az elektronikus portál szolgáltatásainak teljes integrációja a mögöttes rendszerekkel, valamint a szolgáltatások teljes személyre szabhatósága

Accenture (2003)

1. szint – online jelenlét (online presence): információk online közzététele
2. szint – alapvető keretrendszer (basic capability): a szolgáltatások biztonságos bonyolítását garantáló keretek kialakítása, széles körű online tartalmak
3. szint – szolgáltató oldal (service availability): felhasználói igényekre reflektáló szolgáltatások, melyet a különböző intézmények együttműködése támogat
4. szint – szolgáltatás érettség (mature delivery): a szolgáltatások csoportosítása határozza meg a szervezeti felépítést és a felelősségi köröket; felhasználók bevonása az e-kormányzati folyamatok kialakításába
5. szint – átalakulás (service transformation): maximális ügyfél-orientáció és többcsatornás hozzáférés

West Maturity Model (2004)

1. szint – faliújság (bill-board): a weboldalak egyszerű faliújságként működnek, céljuk az aktuális információk megjelenítése
2. szint – részleges on-line szolgáltatás (partial-service-delivery): a felhasználók keresőmotorokat használhatnak, s kezdetleges e-alkalmazások állnak rendelkezésükre
3. szint – portál, egyablakos ügyintézés (portal / one stop shop portal): az ügyfelek minden információt és elektronikus szolgáltatást egy weboldalon érhetnek el
4. szint – interaktív demokrácia (interactive democracy): a portál biztosítja a szolgáltatások testre szabását és az állampolgári vélemény-nyilvánítást

Kim and Grant Maturity Model (2010)

1. szint – webes jelenlét (Web presence): a weboldalak egyszerű és korlátozott információközlésre alkalmasak

2. szint – interakció (interaction): keresőmotorok és letölthető nyomtatványok

3. szint – tranzakció (transaction): online tranzakciók és elektronikus fizetés lehetőségének biztosítása

4. szint – integráció (integration): a rendszerek és szolgáltatások horizontális és vertikális integrációja, melyek teljesítménye statisztikai alkalmazásokkal mérhető

5. szint – folyamatos fejlődés (continuous improvement): politikai vélemény-nyilvánítás támogatása és a meglévő rendszerek folyamatos fejlesztése

Lee and Kwak Maturity Model (2012)

1. szint – kezdeti állapot (initial conditions): egyirányú, statikus interakció az állampolgárokkal, információközvetítés az ügyfelek és a nyilvánosság felé

2. szint – adat transzparencia (data transparency): a közösségi média használata korlátozott, a felhasználók visszajelzést adhatnak az oldal használhatóságáról és az adatok minőségéről

3. szint - nyílt részvétel (open participation): közösségi média eszközeinek felhasználása az állampolgári véleménynyilvánítás javítása céljából; a beérkező vélemények becsatornázása a döntéshozatali folyamatokba; e-szavazási és e-aláírásgyűjtési funkciók megléte

4. szint – nyílt kollaboráció (open collaboration): intézmények közti együttműködés a beérkező vélemények és az adatok megosztása terén; az elérhető tartalmak és adatok elemzése a döntéshozatali folyamatok támogatása érdekében

5. szint – teljes körű felhasználás (ubiquitous engagement): az adatok többcsatornás (mobil, laptop, tablet) elérhetősége, adatbázisok vertikális-horizontális integrációja, adatelemzési módszerek alkalmazása a döntéshozatalban; az intézmények célja a szolgáltatások folyamatos fejlesztése

22. szövegdoxoz: Portálok érettségi modelljeinek szerkezete

Forrás: ABDOULLAH et al. : E-Government maturity models: a comparative study

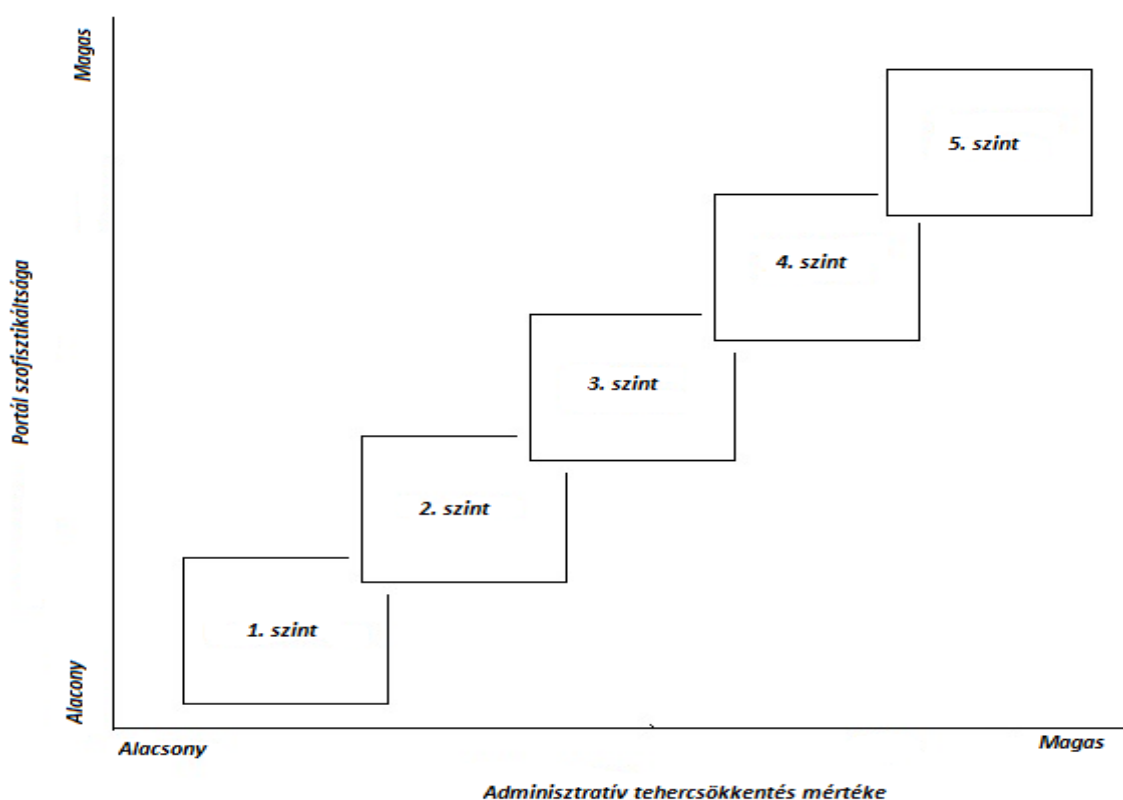
A modellekből jól látható, hogy alapvetően az e-kormányzat két fő irányára, az elektronikus ügyintézésre és az e-demokráciára összpontosítanak. A szintek száma modellenként eltérő lehet. A szintek fejlődési dinamikájáról minden esetben elmondható, hogy a kezdeti szint minden esetben egy statikus és nem interaktív állapotot jelöl, s a modellek legmagasabb szintje pedig a lehetőségek maximális kiaknázását, a folyamatos fejlődés biztosítását, valamilyen példaszerű állapot megteremtését jelenti. Kiemelendő, hogy az e-demokrácia támogatása jellemzően a modellek magasabb szintjein jelentkezik.

E-ügyintézés tekintetében a modellek sok esetben követik a Layne and Lee modell dinamikáját (interakció hiánya – interakció és tranzakció – integráció), azonban a modellek fókuszáltsága eltérő, s a technológiai és ügyfélközpontú megközelítés közti skálán mozog.

4.4. Deloitte – levels of portal sophistication

Az e-kohézió alapvetése, hogy a támogatáskezelési folyamatok hatékonysága elsődlegesen az adminisztratív terhek csökkentése révén valósulhat meg, melynek fő eszközei az elektronikus portálok. Az Uniós szabályozás azonban csak az e-kohézió minimum-követelményeit írja elő, mely az adminisztratív terhek csökkentésének egy elvárt szintjét célozza meg, a koncepció tagállami szintű döntésekkel és további szabályozással testre szabható, így a lehetséges tehercsökkentés tagállamonként eltérő szinteken realizálódhat. Az elérhető eredmények és hatékonyság-javulás kulcsa tehát az e-kohézió tagállami szintű testre szabása és a *rendszerek funkcionális összetettsége*.

A koncepció kidolgozásakor az Európai Bizottság széles körű kutatásokat végzett, megvalósíthatóságának értékelése céljából. A vizsgálatok során a következők kerültek felmérésre: *a tagállami elektronikus portálok funkcionális összetettsége, a funkcionális bővítés lehetőségei, a fejlesztések révén megtakarítható adminisztratív terhek mértéke*. A tagállami portálok funkcionalitásának felméréséhez az Európai Bizottság egy dedikált érettségi modellt készített a Deloitte bevonásával. A modell két fő attribútuma a portálok szofisztikáltsága (funkcionális összetettsége) és az adminisztratív terhek csökkentése révén elérhető hatékonyságjavulás. A modell sematikus vázát a következő ábra szemlélteti:



9. ábra: Az e-kohézió érettségi modell sematikus vázlata

Forrás: Laposá

A modell öt szintet nevesít, s azt vizsgálja, hogy az elektronikus portálok funkcionalitása miként járul hozzá a kedvezményezettek adminisztratív kötelezettségeinek elvégzéséhez. Az egyes szintek tartalmát a 2. táblázat mutatja be.

2. táblázat: A Deloitte modell szintjeinek tartalma

Szint	Szint követelményei
1. szint	A pályázók, kedvezményezettek számára szükséges információk online elérése és az ehhez szükséges webes és biztonsági architektúra megléte.
2. szint	A weblapról legalább egy formanyomtatvány letölthető, mely felhasználható a pályázati dokumentáció elkészítéséhez. A dokumentáció benyújtása manuális módon történik.
3. szint	Az ügyfelek online kapcsolódhatnak a pályázatkezelő rendszerhez és elektronikusan nyújthatják be a dokumentációt. Az alkalmazás rendelkezik valamilyen autentikációs modulval, az azonosítás történhet e-aláírással, közhiteles adatokkal, vagy felhasználónév és jelszó révén.
4. szint	A folyamatok teljes elektronizálása, mely kiterjed a kérelmek benyújtására, az ügyfelek elektronikus tájékoztatására és az elektronikus fizetési tranzakciók bonyolításának lehetőségére. Az ügyfél online módon követheti nyomon kérelme aktuális státuszát.
5. szint	Pro-aktív és automatizált szolgáltatásnyújtás. A kedvezményezettet nem szükséges értesíteni a releváns adminisztratív tevékenységek esedékességéről, a szükséges adatok automatikusan kitöltésre kerülnek, a releváns tevékenységek az ügyfél beavatkozása nélkül is elvégezhetők.

Forrás: eGovernance study at EU / Member State level

A modell az Európai Bizottság által készített User Challenge Benchmarking módszertanát használta fel, de felépítését tekintve megállapítható, hogy követi a Layne and Lee modell dinamikáját (*statikus oldal – 1. szint, interakció – 2. szint, tranzakció – 3.– 4. szint, integráció – 5. szint*). A modell 5. szintje speciális új elemet tartalmaz, a *proaktív és automatikus szolgáltatásnyújtást*, mely a korábbi modellekben nem jelent meg.

Az e-kohézió komponensei a modell különböző szintjeihez köthetők. Az elektronikus adatcseré és az e-azonosítás alapvetően a kétirányú hiteles tranzakciók megvalósítását garantálja, így a modell 3.-4. szintjéhez kötődik. Az egyszeri adatbekérés elve és az interoperabilitás az 5. szinthez kapcsolódik, az adatok újrahasznosítása tulajdonképp az automatikus és proaktív szolgáltatások alapját képezik. Az e-dokumentumkezelés és az e-audit az e-kohézió olyan garanciális komponensei, melyek a papírmentes rendszer használatának megalapozását biztosítják, a funkciók érettségét nem befolyásolják, így a modellben nem jelennek meg.

A felmérés idején (2012) a tagállamok rendszerei átlagosan a 3. szinten voltak, de több tagállam jelezte, hogy a portálok további bővítését tervezi, mely alátámasztotta az e-kohézió

koncepció megvalósíthatóságát. A kutatás konklúziója, hogy az érettség magasabb szintre lépése az adminisztratív terhek szignifikáns csökkentését eredményezheti. A legmagasabb szint elérése évente 8%-kal csökkentheti a kedvezményezettek terheit.⁶²

⁶² EURÓPAI BIZOTTSÁG, eGovernance study at EU / Member State level, Brüsszel, 2012.

5. Az e-kohézió stratégia pozícionálása

Az új évezred elején kibontakozott gazdasági és pénzügyi válság súlyos következményekkel járt, visszavetette az európai gazdaság fejlődését és rávilágított annak strukturális hiányosságaira. Mindeközben Európának válaszokat kellett adnia a globális gazdaság, a gyorsan változó piacok és a technológiai fejlődés kihívásaira. A megfelelő megközelítés kialakításához, a gazdaság növekedési pályára állításához európai szintű és összehangolt stratégiára volt szükség. Az EU2020 Stratégia a fentiekre reflektálva született meg, melynek központjában az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés áll.

A digitális szolgáltatások fejlesztése nagymértékben hozzájárul a vázolt célok megvalósításához. A korszerű, hatékony, magas színvonalú szolgáltatások számottevően csökkentik az ügyfelek adminisztratív terheit és költségeit, valamint számos gazdasági és társadalmi előnnyel járnak.

A fejezet célja az adminisztratív terhek szignifikáns csökkentését lehetővé tevő e-kohézió koncepció stratégiai illeszkedésének bemutatása, az Unió és hazai stratégiák és programok rendszerében történő elhelyezése.

5.1. Az e-kohézió az Unió stratégiai tükrében

Az **EU2020 Stratégia prioritásai, az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés**, kölcsönösen erősítik egymást és alapjaiban határozzák meg az egységes piac jövőbeli fejlődését.

Az *intelligens növekedés* a tudás és az innováció szerepének erősítését jelenti, melyhez az oktatás minőségének javítása, kutatási teljesítmény fokozása, az innováció és tudástranszfer népszerűsítése és az információs és kommunikációs technológiák teljes körű alkalmazása szükséges.

A *fenntartható növekedés* prioritása erőforrás-hatékony, fenntartható és versenyképes Unió gazdaság megteremtését tűzi ki célul, melynek alapja Európa új folyamatok és technológiák fejlesztésében meglévő vezető szerepének kiaknázása, valamint a vállalkozások versenyelőnyének megerősítése és az erőforrások fenntartható és környezetkímélő használata.

Az *inkluzív növekedés* fő tényezői a magas foglalkoztatottság, a készségek fejlesztésébe való beruházás, a szegénység leküzdése és a munkaerőpiac modernizálása, valamint a képzési és szociális védelmi rendszerek hatékonyságának fokozása egy összetartóbb társadalom kialakítása érdekében.

- A 20–64 évesek legalább 75 %-ának munkahellyel kell rendelkeznie.
- Az EU GDP-jének 3 %-át a K+F-re kell fordítani.
- Teljesíteni kell a „20/20/20” éghajlat-változási/energiaügyi célkitűzéseket (ideértve megfelelő körülmények között a kibocsátás 30 %-kal történő csökkentését).
- Az iskolából kimaradók arányát 10 % alá kell csökkenteni, és el kell érni, hogy az ifjabb generáció 40 %-a rendelkezzen felsőoktatási oklevéllel.
- 20 millióval csökkenteni kell a szegénység kockázatának kitett lakosok számát.

23. szövegdoboz: Az EU2020 Stratégia kiemelt indikátorai

Forrás: EU2020 Stratégia

A hosszú távú célok fókuszálására az *EU2020 Stratégia kiemelt indikátorokat határoz meg*, melyek az Unió és a tagállamok összehangolt együttműködése által teljesíthetők. A célszámok reprezentatívak és Uniós szinten értendőek, tagállami leképezésüknél figyelembe kell venni a területi és fejlettségi különbségeket és a helyi specifikumokat.

A stratégiai célok elérésére az *Európai Bizottság hét kiemelt kezdeményezést indított el*, melyek végrehajtása az EU-ra és a tagállamokra nézve egyaránt kötelező érvényű. A kezdeményezések meghatározzák az egyes beavatkozási területek problémáit és azok kezelésének elsődleges eszközeit, valamint a megvalósítás koordinációs mechanizmusait. A célok teljesítése érdekében az Unió teljes eszköztáráját (egységes piac, pénzügyi és eszközök, külpolitika) mozgósítja.⁶³

– Intelligens növekedés:

- Az „Innovatív Unió” kezdeményezés a keretfeltételek, illetve a kutatásra és innovációra fordított finanszírozás javítására szolgál annak érdekében, hogy az innovatív ötletekből a növekedést és a foglalkoztatást segítő termékek és szolgáltatások jöjjenek létre.
- A „Mozgásban az ifjúság” az oktatási rendszerek teljesítményének növelését és a fiatalok munkaerőpiacra történő belépésének megkönnyítését szolgálja.
- Az „Európai digitális menetrend” a nagy sebességű internet bővítésének felgyorsítását és az egységes digitális piac előnyeinek háztartások és vállalkozások általi kiaknázását tartja szem előtt.

– Fenntartható növekedés:

- Az „Erőforrás-hatékony Európa” a gazdasági növekedés és az erőforrások felhasználásának szétválasztását, az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé való elmozdulás elősegítését, a megújuló energiaforrások növekvő mértékű alkalmazását, a szállítási ágazat modernizálását és az energiahatékonyság ösztönzését szolgálja.

⁶³ EURÓPAI BIZOTTSÁG, EURÓPA 2020 - Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, Brüsszel, 2010.

- Az „Iparpolitika a globalizáció korában” a vállalkozások (különösen a kkv-k) üzleti környezetének javítását és a világszinten versenyképes, erős és fenntartható ipari bázis kifejlesztésének támogatását célozza.
- Inkluzív növekedés:
 - Az „Új készségek és munkahelyek menetrendje” a munkaerőpiacok modernizálását célozza, és arra törekszik, hogy lehetővé tegye az emberek számára készségeik egész életen át történő fejlesztését, hogy ezáltal növekedjen a munkaerőpiacon való részvétel, és – többek között a munkavállalók mobilitása révén – közeledjen egymáshoz a munkaerő-piaci kínálat és kereslet.
 - A „Szegénység elleni európai platform” célja olyan szociális és területi kohézió biztosítása, ahol a növekedés és a munkahelyteremtés előnyeit széles körben megosztják, a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők pedig méltóságban, a társadalom aktív tagjaiként élhetnek.

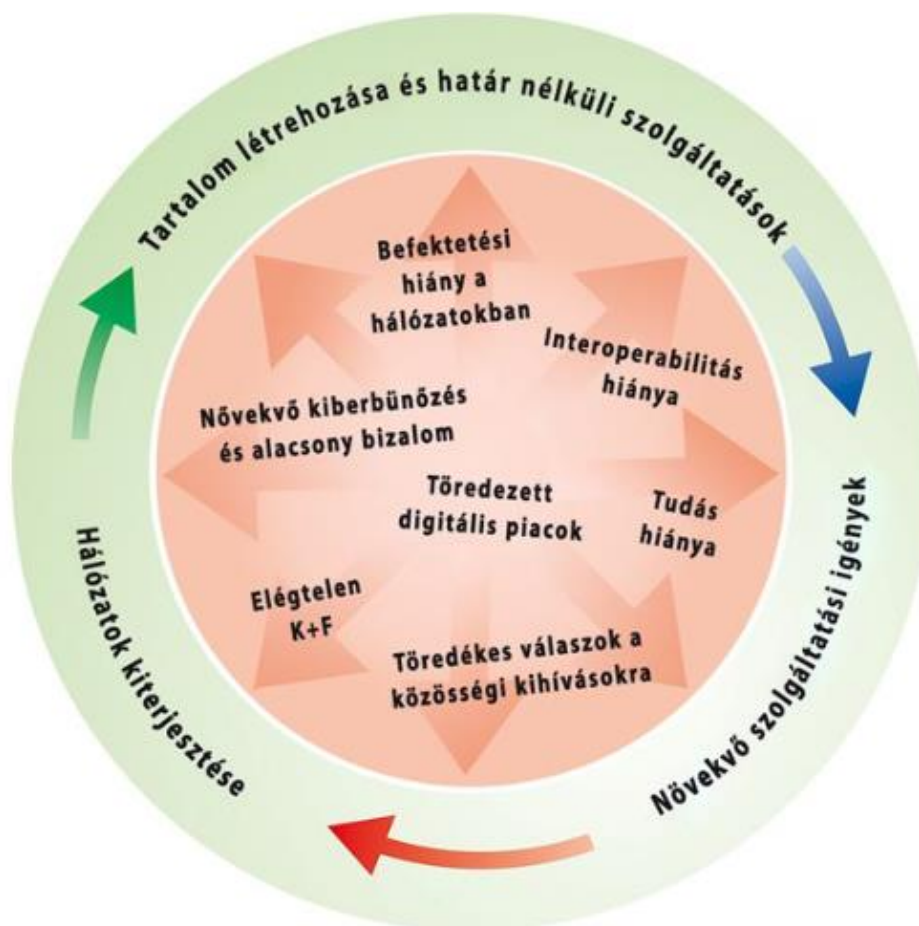
24. szövegdoxoz: Az EU2020 Stratégia kiemelt kezdeményezései

Forrás: EU2020 Stratégia

5.1.1. Európai Digitális Menetrend

Az elektronikus kormányzati szolgáltatások fejlesztése az „Európai digitális menetrend” (Digital Agenda) kezdeményezés célrendszeréhez köthető, melynek célja a nagy sebességű és szupergyors internetre és interoperábilis alkalmazásokra épülő egységes digitális piac fenntartható gazdasági és szociális előnyeinek kiaknázása. A menetrend célja azon konkrét intézkedések felvázolása, melyek biztosítják az információs és kommunikációs technológiák gazdasági és társadalmi potenciáljának hasznosítását az Európa 2020 céljainak eredményes megvalósítása érdekében.

Gazdasági hatásait tekintve, az IKT-ágazat 2010-ben az európai GDP 5%-át termelte meg, azonban közvetett hatása más szektorokon keresztül lényegesen nagyobb volt, akár 30%-ot is elérhetett. Az internet forradalmasítja az üzleti lehetőségeket, átalakítja a piacokat. A digitális szolgáltatások és tartalmak egységesednek, a fejlődés következtében eszköztől függetlenül az interneten keresztül ugyanúgy hozzáférhetővé válnak. A várakozások szerint közel minden digitális alkalmazás 2020-ra elérhető lesz a világhálón. Mindemellett az IKT társadalmi hatása is jelentős, naponta 250 millió európai használja az internetet.



10. ábra: A digitális gazdaság fejlődési folyamata

Forrás: Európai Digitális Menetrend

A digitális gazdaság egy ciklikus és önmagát gerjesztő folyamat során lép növekedési pályára. A ciklus kiindulási alapja, hogy a digitális tartalmak és alkalmazások körének bővülése egy európai méretű, határok nélküli internetes környezetben növeli a nagyobb sávszélesség és a nagysebességű internet iránti keresletet. A kereslet növekedése ideális beruházási lehetőséget kínál a hálózatok fejlesztésére, bővítésére, mely stimulálja a nagyobb sebességet igénylő szolgáltatások fejlesztését, újraindítva ezzel a fejlődési ciklust.

A fenti folyamat hatalmas fejlődési potenciált tartogat, a megvalósítás azonban komoly akadályokba (digitális piac szétaprózódottsága, interoperabilitás hiánya, számítógépes bűnözés terjedése és a hálózatokkal szembeni bizalomvesztés kockázata, hálózati beruházások hiánya, elégtelen kutatási és innovációs erőfeszítések, digitális jártasság és készségek hiánya, elmulasztott lehetőségek a társadalmi kihívások terén) ütközik, melyeket az Európai Digitális Menetrend azonosít. E tényezők együttesen jelentősen gyengíthetik a fejlődés érdekében tett beavatkozások hatásait, így kezelésük egységes Uniós szintű lépéseket követel.

Az e-kohézió koncepció célja a fejlesztéspolitikai támogatáskezelés adminisztratív terheinek, hatékony informatikai megoldások használata révén történő csökkentése. A koncepció így alapvetően az elektronikus kormányzat területéhez köthető, mely a hetedik akadályozó tényező kapcsán jelenik meg a menetrendben. A menetrend kiemeli, hogy *az IKT nyújtotta lehetőségek kiaknázása* elősegíti az olyan társadalmi kihívások kezelését, mint a közszolgáltatások hatékonyságának növelése, melyre az elektronikus szolgáltatások átgondolt és összehangolt fejlesztése jelent megoldást.

A fenti informatikai megoldások jelentős hatást gyakorolnak az ügyfelek elégedettségére, a szolgáltatások minőségére és az eljárási folyamatok áttekinthetőségére. Előnyeik ellenére, használatuk nagy eltéréseket mutat az egyes tagállamokban, s az igénybe vétel indokolatlanul lassú ütemben növekszik a lakosság körében. A szolgáltatások elsődlegesen a tagállami ügyfelek igényeire koncentrálnak, mely megnehezíti azok más tagállamból történő igénybe vételét és az ügyfelek mobilitását.

E problémák megoldására, az Európai Digitális Menetrend intézkedéseket határoz meg, melyek megvalósításához Uniós szintű teljesítménycélokat rendel. ⁶⁴

- E-kormányzat 2015-ben: célunk, hogy lakosság 50 %-a vegyen igénybe e-kormányzati szolgáltatásokat, és e személyek több mint fele nyomtatványok kitöltésére és visszaküldésére használja azokat.
- Határokon átnyúló közszolgáltatások: 2015-re valamennyi, a tagállamok által 2011-ig összeállítandó közös jegyzékben szereplő, határokon átnyúló alapvető közszolgáltatásnak online elérhetőnek kell lennie.

25. szövegdoz: Az Európai Digitális Menetrend közszolgáltatási teljesítménycélja

Forrás: Európai Digitális Menetrend

Az menetrendben megfogalmazott intézkedések teljesítéséhez az Európai Bizottság részletes cselekvési tervet (*2011–2015 időszakra szóló európai elektronikus kormányzati cselekvési terv – eGovernment Action Plan 2011-2015*) készített. A cselekvési terv célja a nemzeti és Uniós szakpolitikák összehangolása és egy új, érintettek bevonásán és együttműködésén alapuló e-kormányzati szolgáltatási modellre való áttérés támogatása.

A cselekvési terv további célja az Uniós kormányok 2009-es malmői nyilatkozatában foglaltak megvalósítása, mely a következőket fogalmazta meg: „A közigazgatási szerveknek 2015-ig *„azt a képet kell kialakítaniuk magukról, hogy nyitottan, rugalmasan és együttműködően viszonyulnak a polgárokhoz és a vállalkozásokhoz. Hatékonyságuk és eredményességük*

⁶⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG, EURÓPA 2020 – Európai Digitális Menetrend, Brüsszel, 2010.

*fokozása, valamint a közszolgáltatásoknak a különböző felhasználói igények kielégítése és a létrehozott közszolgálati érték maximálása melletti folyamatos javítása érdekében e-kormányzati szolgáltatásokat működtetnek, és ezzel hozzájárulnak ahhoz a folyamathoz, melynek célja, hogy Európa vezető tudásalapú gazdasággá váljon.”*⁶⁵

A fenti célok közös rendezőelve, hogy megvalósulásukkal a tagállamok kevesebb erőforrás igénybe vételével magasabb minőségű közszolgáltatásokat tudjanak nyújtani. A cselekvési terv négy intézkedés-csoportot határoz meg, melyek az alábbiak:

A **felhasználók elektronikus szolgáltatások fejlesztésébe történő bevonása** és igényeik figyelembe vétele javítja a szolgáltatások minőségét és hatékonyságát. Mindennek előfeltétele az átláthatóság fokozása és a közérdekű adatok hozzáférhetővé tétele.

A **határoktól független, akadálymentes, egyablakos elektronikus szolgáltatások** kialakítása segíti az egységes belső piac megerősítését és fokozza az ügyfelek (kiemelten a vállalkozások és az állampolgárok) mobilitását.

A **kormányzati és közigazgatási hatékonyság-javítás** elsődleges eszköze az adminisztratív terhek csökkentése, a szervezeti folyamatok átalakítása és a korszerű IKT-megoldások alkalmazása, valamint az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság előmozdítása.

Az elektronikus kormányzati szolgáltatások magasabb minőségi szintjének eléréséhez számos **jogi és műszaki garanciális feltétel teljesülése** szükséges, ezek közül a legfontosabbak: a *tagállami rendszerek interoperabilitása, valamint az e-hitelesítési, e-azonosítási és e-fizetési rendszerek kiterjesztése és kölcsönös elismerése.*⁶⁶

Az Európai Digitális Menetrend és a 2010-en kidolgozott cselekvési terv alapvetően meghatározzák az e-kohézió szakpolitikai kontextusát. Az *adminisztratív terhek csökkentésén keresztül, a cselekvési terv harmadik intézkedés-csoportjához kapcsolódik.* A garanciális feltételek közül az *interoperabilitás és az e-hitelesítés valamint az elektronikus tranzakciók jogi elismerése* jelentkezik a koncepció esetében markánsan. Más tekintetben az e-kohézió speciális természetű, alapvetően a támogatáskezelés tagállami folyamatainak könnyítésére fókuszál, így nem jelenik meg benne a szolgáltatások „határok nélkülségének” követelménye.

5.1.2. Európai Digitális Egységes Piac Stratégia

Az EU2020 stratégiai megvalósításának félidejére nyilvánvalóvá vált, hogy az internet és a digitális technológiák a gazdaság és a társadalom valamennyi szektorát átalakítják, s a modern, innovatív gazdasági rendszerek alapját képezik. Az Unió belső piaca transzformáción megy keresztül, s a fizikai szegmens mellett egyre nagyobb teret nyer a digitális egységes piac, mely

65 EURÓPAI TANÁCS, Ministerial Declaration on eGovernment, Malmö, 2009.

66 EURÓPAI BIZOTTSÁG, Unió e-kormányzati cselekvési terv 2011–2015, Brüsszel, 2016.

biztosítja az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását, s internetes tevékenységeik akadálymentes végzését, természetesen a fogyasztó- és adatvédelmi szabályok érvényesítése mellett.

A digitális egységes piac megvalósulása egyedülálló lehetőséget tartogat Európa számára, hogy a digitális gazdaságban fennálló versenyelőnyt megtartsa és megerősítse. Az egységes piac meglehetősen töredezett, s számos tényező akadályozza a piaci lehetőségek teljes körű kiaknázását. Becslések szerint e tényezők megszüntetésével 415 milliárd euróval növelné az európai GDP-t.

A gazdasági tevékenységek többsége a digitális ökoszisztémáktól függ majd kevesebb, mint egy évtizeden belül. A digitális gazdaság új, versenyképes piacokat tár fel, valamint vonzó befektetési környezetet és kivételes növekedési dinamikát kínál a vállalkozásoknak, azonban ennek kiaknázásához összehangolt beavatkozás szükséges.

A fenti kihívásokra adott válaszként, a Juncker Bizottság 2015-ös hivatalba lépésekor megalkotta az Európai Digitális Egységes Piac Stratégiát, melynek prioritásai: *az internetes termékek és szolgáltatások elérhetőbbé tétele az európai fogyasztók és vállalkozók számára, a digitális hálózatok és szolgáltatások fellendülését elősegítő feltételek megteremtése, az európai digitális gazdaság növekedési potenciáljának maximalizálása.* Ez utóbbi prioritás keretében a stratégia hangsúlyozza a korszerű e-kormányzati szolgáltatások és a közigazgatás digitális átalakításának fontosságát, melyben kiemelt szerepet szán a *tagállami szolgáltatási infrastruktúrák és nyilvántartások összekapcsolásának, az eljárási folyamatok papírmentségének, valamint az „egyszeri adatbekérés” elve széles körű alkalmazásának.*⁶⁷

Az e-kohézió követelményrendszerét értékelve megállapítható, hogy nagyfokú összhangot mutat a stratégia e-kormányzati célkitűzéseivel, melyet a célkitűzések megvalósításának részletes intézkedéseit vázoló *Uniós e-kormányzati cselekvési terv 2016-2020* még határozottabban alátámaszt. A cselekvési terv keretében megvalósuló elektronikus szolgáltatásoknak, alkalmazásoknak az alábbi alapelveknek kell megfelelnie:

Alapértelmezetten digitális szolgáltatások (digital by default): az új szolgáltatások kidolgozása során az online alkalmazások élveznek elsőbbséget, azonban az ügyintézés hagyományos módjait is hozzáférhetővé kell tenni az azokat preferáló ügyfeleknek. Mindemellett az új alkalmazásoknak biztosítani szükséges az egyablakos ügyintézés lehetőségét, valamint a szolgáltatások többcsatornás, különböző eszközökről történő elérését. A szolgáltatás-tervezés további általános kritériuma és alapfeltétele a közigazgatási folyamatok hatékonyságának javítása, az adminisztratív terhek csökkentése és a digitális folyamatok hitelességét szavatoló digitális szolgáltatások (e-hitelesítés, e-azonosítás) széles körű hozzáférhetővé tétele.

⁶⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG, Egységes Digitális Piac Stratégia, Brüsszel, 2015.

Egyszeri adatbekérés elve (only once encoding): a közigazgatási szervek garantálják az ügyfelektől bekért információk, adatvédelmi előírások mentén történő, egymás közti megosztását, s olyan folyamatokat alakítanak ki, melyek kiküszöbölik a redundáns adatbekérést.

Alapértelmezett interoperabilitás (interoperability by default): az elektronikus szolgáltatások infrastrukturális tervezésének legyen alapkövetelménye az egyéb tagállami rendszerekkel és adatbázisokkal történő összekapcsolódás és adatcsere lehetőségének támogatása.

Megbízhatóság és biztonság: az információbiztonsági és az adatvédelmi szempontok alapértelmezett beépítése a szolgáltatás-tervezés követelmény-rendszerébe, s e garanciális szempontok érvényesítése a bizalom növelése és a használat ösztönzése érdekében.

Befogadó jelleg és hozzáférhetőség: a szolgáltatások tervezésének legyen integráns követelménye a speciális helyzetű ügyfélcsoportok (*idősek, fogyatékkal élők*) szükségleteinek figyelembe vétele.

Nyitottság és transzparencia: az eljárási folyamatok tervezésének és lebonyolításának nyitottabbá tétele a különböző ügyfélcsoportok felé, mely hozzájárul az érintettek igényeinek megismeréséhez és a személyre szabottabb szolgáltatások kialakításához. Más tekintetben, az ügyfelek naprakész módon, nyomon követhetik ügyeik alakulását és megismerhetik, javíthatják nyilvántartott adataikat.

Alapértelmezetten határokon átívelő (cross-border by default): az elektronikus szolgáltatások (különösen az állampolgárok alapvető életeseeményeihez kötődő és a vállalkozások más tagállamokban való működését támogató szolgáltatásokat illetően) és nyilvántartások kölcsönös hozzáférhetővé tétele tagállamok között, a belső piaci mobilitás elősegítése és a piaci töredezettség kiegyenlítése céljából.⁶⁸

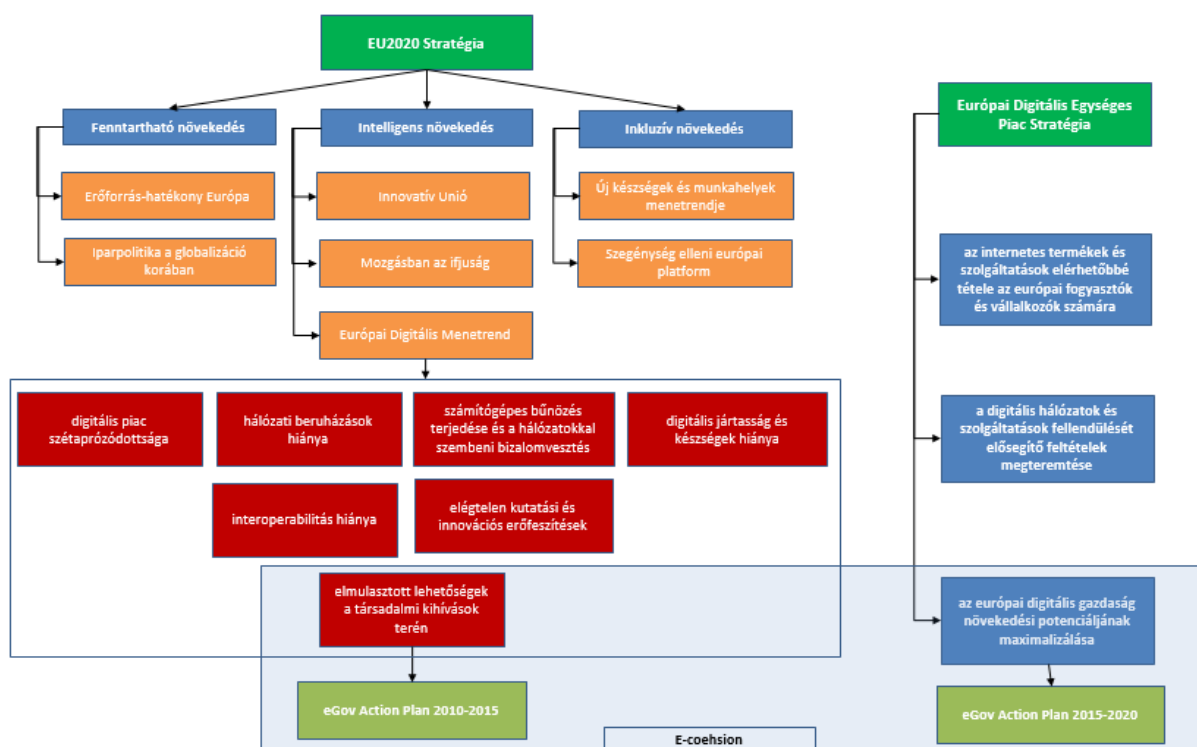
Összhangban a Digitális Egységes Piac Stratégia céljaival, a cselekvési terv a következő szakpolitikai prioritásokat határozza meg: *közigazgatások modernizálása az IKT révén, alapvető digitális megoldások felhasználásával, határokon átnyúló mobilitás biztosítása interoperábilis digitális szolgáltatások révén, a közigazgatások és a polgárok/vállalkozások közötti digitális kapcsolattartás megkönnyítése a magas színvonalú közszolgáltatások vonatkozásában.*

Az e-kohézió az adminisztratív folyamatok digitális transzformációja révén markánsan a cselekvési terv első prioritásához köthető, koncepciója erős koherenciát mutat annak alapelveivel. Számos komponense (elektronikus kapcsolattartás és adatcsere elsődlegessége, egyszeri adatbekérés, interoperabilitás) az elvek legmagasabb szintjén jelenik meg a

⁶⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG, Uniós e-kormányzati cselekvési terv 2016–2020, Brüsszel, 2016.

dokumentumban, más garanciális komponesek (e-aláírás) és követelmények (adatvédelem, információbiztonság, használatot segítő funkciók kötelezősége) ugyancsak azonosíthatók.

A fenti stratégiák, szakpolitikai kezdeményezések és a végrehajtásukat megalapozó cselekvési tervek célrendszerét elemezve, meghatározható az e-kohézió koncepciójának pozíciója a szakpolitikai stratégiák terében, melyet az alábbi ábra mutat meg:



11. ábra: A 2015-ig megalkotott Unió stratégiai viszonyrendszere

Forrás: Laposa

Az e-kohézió tehát az Unió stratégiai keretrendszer intelligens dimenziójához köthető, melynek mentén az elektronikus felültek fejlesztése nagymértékben elősegíti a közigazgatás modernizációját és a digitális gazdaság növekedési potenciáljának maximalizálását. Mindehhez az e-kohézió elsődlegesen a folyamatok digitális transzformációja, az adminisztratív terhek csökkentése és a közigazgatási eljárások hatékonyságának javítása révén járul hozzá.

Általános tendenciaként leírható, hogy a digitális szolgáltatások fejlesztése minden stratégiában megjelenik, ugyanakkor az infokommunikációs technológiák jelentőségének növekedésével egyre magasabb szintű stratégiai eszközzé válik. Ennek megfelelően az e-kormányzatiság egyre több összetevője kap hangsúlyt a dokumentumok fő intézkedései között.

5.2. Az e-kohézió hazai szakpolitikai környezete

Az elektronikus kormányzati szolgáltatások fontosságát a hazai szakpolitikai dokumentumok is kiemelik, szerepe különösen jelentőssé vált a közigazgatás modernizációját és hatékonyságának javítását célzó stratégiák és programok megalkotása során. A könyv a továbbiakban az e-kohézió hazai szakpolitikai környezetével a hazai stratégiák mentén történő pozícionálásával foglalkozik.

5.2.1. Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program

2011 és 2014 között megvalósított Magyar Program (MP) elsődleges célja a „hatékony nemzeti közigazgatás” megteremtése volt, kiaknázva a közigazgatás-fejlesztésben rejlő lehetőségeket, s egyfajta válaszként a pénzügyi válság és a recesszió következtében megindult negatív tendenciákra. A közigazgatás hatékony működése és az ügyfelek adminisztratív terheinek csökkentése javítja a gazdaság jövedelemtermelő képességét és hozzájárul a gazdasági stabilitás megerősítéséhez. Az MP a közigazgatás egészével foglalkozik, s koherens keretek között a közigazgatást négy fő szempont mentén (*szervezeti, eljárási, feladat-ellátási és személyzeti megközelítés*) vizsgálva fogalmaz meg intézkedéseket, beavatkozásokat.

Az e-kohézió szempontjából releváns beavatkozások a *feladat-alapú a megközelítés* terén kerülnek megfogalmazásra, megjelenítve az e-kohézió alapvető komponenseit és reflektálva a koncepció kialakulását elindító tényező Uniós cselekvési programra. Az MP feladatellátás alapú intézkedései a következők: *az elektronikus közigazgatás fejlesztése, az adminisztratív terhek csökkentése, esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód biztosítása, az elszámoltathatóság és a kezdeményező kommunikáció.*

Az MP világossá teszi, hogy a célok elérése nem lehetséges korszerű elektronikus közigazgatási szolgáltatások nélkül, s a közigazgatás-fejlesztés azon törekvéseként definiálja az e-közigazgatást, amely az egyre hatékonyabb feladat-végrehajtás érdekében az informatika által kínált legalkalmasabb megoldásokat alkalmazza. A program az e-közigazgatást a közigazgatás-fejlesztés olyan szegmensének tekinti, amely a közigazgatás közel minden területén megjelenik, ezért koordinált megközelítést igényel, hogy a különböző szolgáltatások fejlesztése koherens hatást érjen el. Elsőként a program keretében megújult az elektronikus ügyintézés szabályozási környezete, s hatályon kívül helyezésre kerül az ügyfelek hatékony kiszolgálását akadályozó számos előírás. A program megvalósítása során megkezdődött az ún. szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (SZEÜSZ) megvalósítása, melyek az e-ügyintézés garanciális elemei. Ezen informatikai alapszolgáltatások szavatolják az elektronikus ügyintézés zártságát, az információk biztonságát és a hiteles jognyilatkozatok megtételét. Az MP megvalósításának időszakában a *következő SZEÜSZ-ök készültek el: elektronikus*

azonosítás, biztonságos kézbesítés, ügyfél rendelkezésének kezelése, összerendelési nyilvántartás kezelése, hiteles konverzió szolgáltatás.

Az MP elektronikus közigazgatásra vonatkozó beavatkozási területei: közigazgatási informatika-irányítás, informatikai és információbiztonság, iratfelhő konszolidáció (e-iratkezelés, e-hitelesítés, e-levéltár), nyilvántartások konszolidációja és interoperabilitása, elektronikus ügyfélszolgálat, e-azonosítás, elektronikus közigazgatás-irányítás, elektronikus közigazgatási kommunikáció és tájékozódás.

Csatlakozva az „Adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja”-hoz (ld. 2.2. fejezet), 2012-ben elindult az ún. *Egyszerűsítési Program*, mely hatósági ügyé nyilvánította és egyszerűsítette az állampolgárok életében meghatározó jelentőségű ügyeket. A beavatkozás 228 eljárástípust (többek között a családot, gyermeket, házasságot, munkavállalást, szociális ellátást, mezőgazdasági ügyeket, oktatást, ingatlannal kapcsolatos ügyeket, okmányokat, nyugdíjjal kapcsolatos ügyeket, illetve a halálozást, öröklést érintő ügyek) változtatott meg. Emellett az az *Egyszerű Állam Program* megvalósítása, mely a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése érdekében indult el, 114 intézkedés megvalósításával 500 milliárd forintos vállalkozói költség-megtakarítást eredményezett.⁶⁹

5.2.2. Magyar Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014-2020)

Magyar Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (MKKS) 2014-ben került kidolgozásra, célja a magyar közigazgatás konszolidációjának és megújulásának támogatása. A stratégia már hétéves időtávra készült, igazodva az Unió fejlesztési ciklusok dinamikájához. Az MKKS a közigazgatás egészének fejlesztését célozza, tulajdonképpen a Magyar Program folytatásának tekinthető.

A Magyar Program kiemelte a közigazgatás gazdaságstabilizáló szerepét, s elsődlegesen a hatékony ügymenetet akadályozó tényezők megszüntetésére fókuszált. Az MKKS a fejlettség további szintjét, a *szolgáltató állam megvalósítását tűzi ki célul*, mely körszerű közszolgáltatások biztosításával a gazdasági versenyképesség alakítójává válik. A stratégia alapvetése, hogy a gazdasági környezet javításában kulcsszerepe van az közigazgatás és a közszolgáltatások folyamatos fejlesztésének, azaz a közigazgatás versenyképességének és a közszolgáltatások minőségének fokozása révén az állampolgárok életszínvonala és a vállalkozói, befektetői környezet lényegesen javítható. A stratégia jövőkéből levezetve mindezek *kulcstényezője a szervezethez (ügyfél-központúság), a professzionális (megbízhatóság) és a költséghatékonyság (versenyképesség).*

⁶⁹ KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM, Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, Budapest, 2011.

Célunk, hogy 2020-ra a magyar közigazgatás **szervezetten**, következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően; **professzionálisan**, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között; és **költséghatékonyan**, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejöjjön az emberek bizalmát élvező **SZOLGÁLTATÓ ÁLLAM**.

26. szövegdoboz: A Magyar Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia jövőképe

Forrás: Magyar Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia

A stratégia céljainak megvalósítására négy fő intézkedési területet határoz meg: a szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése, a közigazgatás emberi erőforrás gazdálkodásának fejlesztése, közzolgáltatások színvonalának javítása, elektronikus támogatások fejlesztése (Digitális Állam felépítése). A célok és intézkedések rendszerét a következő ábra mutatja be:



12. ábra: A Magyar Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia beavatkozási logikája

Forrás: Magyar Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia

A stratégia beavatkozási logikájából jól látható, hogy az elektronizáció a megvalósítás horizontális eszközeként jelenik meg, a célok mindegyikének teljesüléséhez hozzájárul. Az infokommunikációs technológiák használatának elterjesztése, valamint az e-közigazgatási szolgáltatások körének bővítése és minőségének javítása, segíti az ügyfelek és az intézmények feladatainak, adminisztratív tevékenységeinek könnyítését és az ügyintézési folyamatok

egyszerűsítését. Az elektronikus ügyintézés elterjedésének előnyeit a következő ábra mutatja be.



13. ábra: Az elektronikus ügyintézés előnyeinek összegzése

Forrás: Magyar Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia

Az e-közigazgatás fejlesztés elsődleges célja az ügyfélközpontúság növelése, a közigazgatás szolgáltató jellegének növelése, melyhez az elektronikus szolgáltatások koordinált fejlesztésére és használatára, valamint a szakrendszerek interoperabilitásának erősítése szükséges.

Tekintettel az elektronikus szolgáltatás-fejlesztés kulcsszerepére, az e-kohézió komponensei a stratégia közel minden intézkedéséhez kapcsolódnak. A stratégia a szervezési feltételekhez kapcsolódó intézkedések körében nevesíti a hely- és időfüggetlen közigazgatási szolgáltatások fejlesztését. A hivatali időn túli és a személyes megjelenést nélkülöző szolgáltatások nagyobb rugalmasságot biztosítanak, csökkentik az ügyfelek adminisztratív költségeit, mely egyaránt idő és pénzügyi megtakarításban is kifejezhető (ld. 1.2. fejezet). Ezen ügyintézési formák alapfeltétele az eljárások teljes elektronizálása, mely kiterjed a szükséges adatok bevitelére, az iratok és hivatali értesítések megküldésére és átvételére (vélelem), valamint az elektronikus fizetésre. Az e-kohézió elektronikus adatcsere-komponense tökéletesen illeszkedik ezen célkitűzéshez (ld. 3.2. fejezet).

Mindemellett fontos a társadalom befogadó képességének figyelembe vétele, elengedhetetlen a személyes és a hagyományos papír alapú ügyintézési formák fenntartása. A helyfüggetlenség követelménye ezen ügyintézési formák esetében is jelentkezik, vagyis az

ügyek legyenek földrajzi megkötések nélkül, bármely ügyfélszolgálaton intézhetőek. A hagyományos papír alapú ügyintézés formáit *az e-kohézió koncepció sem zárja ki, a papír alapú ügyintézés igénybe vételét az ügyfél mérlegelésére bízta* (melyet a tagállami saját hatáskörben szigoríthat).

A lehetséges hibák számának csökkentésére az adatbeviteli felületeket nem az „üres űrlap” koncepció alapján szükséges kialakítani, azaz az adatbeviteli felületek azon adatai, melyek hozzáférhetőek más közigazgatási adatbázisokból, ne legyenek ügyfél által kitöltendőek. A kontrollált adatbevitel érdekében pedig, a felületek legyenek adatellenőrzésekkel és figyelmeztetésekkel ellátva, hogy a felhasználó még beküldést megelőzően javíthassa hibáit. *Az e-kohézió egyszeri adatbekérés és interoperabilitás komponensei, valamint az elektronikus adatszere kapcsán megfogalmazott funkcionális minimumkövetelmények szintén a fent megfogalmazott célokat szolgálják (ld. 3.2. fejezet).*

A stratégia a *közszolgáltatások színvonalának javításához kapcsolódó intézkedések* körében nevesíti az **elektronikus ügyintézés támogató szolgáltatások (SZEÜSZ)** továbbfejlesztését és felhasználási körének szélesítését. *Ezen garanciális komponensek az e-kohézió koncepcióban is megtalálhatók.*

Az állami információs rendszerek száma rohamosan nő, több mint 1300 különálló adatbázis adja az e- közigazgatás hátterét. A hatékony nemzeti közigazgatás és a szolgáltató állam megvalósítása szempontjából kritikus fontosságú e rendszerek interoperabilitása, melyet az MKKS *Digitális állam megteremtéséhez kapcsolódó intézkedése is hangsúlyossá tesz.* Az állami szakrendszerek technológiai háttere és integráltsági foka nagyon heterogén, gyakori a redundáns adattárolás és magas az adatintegritási hibák száma. A fenti intézkedések célul tűzik ki a rendszerek zavarmentes együttműködését és együttműködő hálózatának kiépítését, mely magas szintű szolgáltatási színvonalat biztosít. E hálózat kialakításával elérhető, hogy az állampolgárnak egy bizonyos adatát csak egy helyen kelljen megadnia, melyet az elsődleges (etalon) nyilvántartás tárol, s azt más nyilvántartások e nyilvántartások útján elérhetik. *A fentiekkel szoros összhangot mutat az e-kohézió koncepció interoperabilitás és egyszeri adatbekérést érvényesítő komponense.*⁷⁰

Az egyes intézkedések megvalósításához a stratégia monitoring mutatókat rendel, melyek közül a téma szempontjából relevánsakat a 3. táblázat foglalja össze:

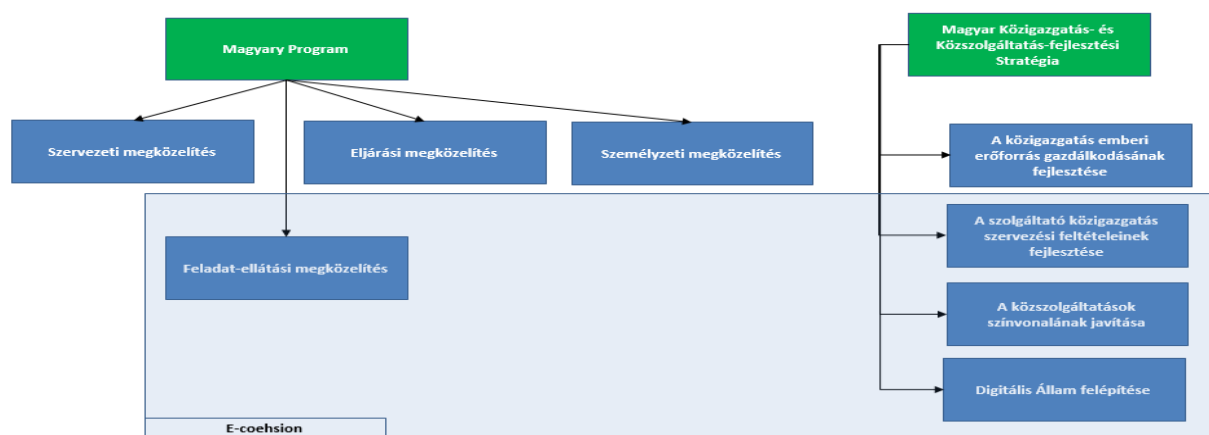
⁷⁰ MINISZTERELNÖKSÉG, Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020, Budapest, 2015.

3. táblázat: A Magyar Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia e-közigazgatáshoz kapcsolódó mutatói

Alintézkedés	Indikátor neve	Célérték
A központi közigazgatási szervezetrendszer működési hatékonyságának növelése	átlagos ügyintézési időtartam	-20%
	adminisztratív terhek mértéke	-20%
Hely- és időfüggetlen közigazgatási szolgáltatások fejlesztése	elektronikusan intézhető ügyek aránya	30%
Elektronikus ügyintézés támogató szolgáltatások biztosítása a közszolgáltatások egyéb területén	elektronikusan intézhető ügyek aránya	50%
Adatbázisok összehangolására irányuló fejlesztések	összekapcsolt adatbázisok aránya	80%

Forrás: Magyar Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia

A fentiekben azonosított kapcsolódási pontokat összegezve megrajzolható az e-kohézió pozíciója a hazai stratégiák kontextusában, melyet a 14. ábra szemléltet.



14. ábra: Az e-kohézió helye a hazai közigazgatás-fejlesztési stratégiák kontextusában

Forrás: Laposá

A Magyar Program és a Magyar Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia beavatkozási kereteit vizsgálva megállapítható, hogy az elektronikus szolgáltatások a fejlesztés korszerű eszközeinek tekinthetők, s az Uniós stratégiák evolúciójához hasonlóan egyre fontosabb szerepet kapnak. E-közigazgatás tekintetében a Magyar Program négy kiemelt

intézkedési területe közül a *feladatellátáshoz köthetően fogalmaz meg intézkedéseket*. Az MKKS esetében az elektronikus szolgáltatásfejlesztés támogatása már a stratégia horizontális tényezőjeként jeleik meg.

6. A kohéziós politikai programok végrehajtása és az e-kohézió

A kohéziós politikai programok hatékony végrehajtásának egyik „megalapozó” tényezője az adminisztratív terhek csökkentése. A fejlesztéspolitikai célok elérése és a programok megvalósítása során az e-kohézió koncepciója kiemelt tehercsökkentő tényezőként jelenik meg, s annak figyelembe vétele a programok tervezése és végrehajtása során megkülönböztetett hangsúlyt kap. Az e-kohézió tagállami szintű megvalósításának követelményeit és megközelítését a hét évre szóló Partnerségi Megállapodások, valamint az Operatív Programok is rögzítik. Jelen fejezet célja, az e-kohézió megvalósítását biztosító intézkedések hazai tervezési dokumentumokban történő megjelenésének bemutatása.

6.1. E-kohézió a Partnerségi megállapodásokban

A 2014-2020-as programozási időszak elsődleges tervezési dokumentuma a Partnerségi Megállapodás, amely az ESB alapok az Uniós tematikus célok mentén (az EU2020 Stratégia növekedési céljainak támogatása érdekében) történő felhasználását rögzítő stratégiai tervként definiálható.

„partnerségi megállapodás”: a tagállam által a partnerek bevonásával a többszintű irányítási megközelítéssel összhangban készített dokumentum, amely a tagállamnak az ESB-alapok eredményes és hatékony felhasználására vonatkozó stratégiáját, prioritásait és intézkedéseit határozza meg az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó uniós stratégia megvalósítása érdekében, és amelyet a Bizottság értékelés és az érintett tagállammal folytatott párbeszéd után jóváhagy

27. szövegdoboz: A partnerségi megállapodás definíciója

Forrás: 1303/2013/EU rendelet

A Partnerségi Megállapodás tehát minden tagállamban a kormányzat különböző szintjeivel, az ágazati érdekcsoportok képviselőivel, a civil szervezetekkel, a helyi képviselőkkel folytatott konzultációk alapján készül el és az Irányító Hatóságok és az Európai Bizottság közötti tárgyalások mentén kerül elfogadásra. A Partnerségi Megállapodások kiindulópontját az Európai Bizottság 2012-es, tagállam-specifikus ajánlásai jelentették, amelyek vázolták miként járulhatnak hozzá az Uniós támogatások a növekedési célok nemzeti szintű realizálásához.

A dokumentum rögzíti a bizottsági ajánlások mentén kidolgozott fejlesztési stratégia célrendszerét és indokolja annak megalapozottságát, valamint vázolja a végrehajtás folyamatait és intézményrendszerét. Mindemellett a Partnerségi Megállapodás ismerteti a területi szintű kihívások megoldására alkalmas integrált módszertan alkalmazási területeit és meghatározza az operatív programok struktúráját.⁷¹

⁷¹ HAJDU, KONDOR, KONDRIK, MIKLÓS-MOLNÁR, NYIKOS, SÓDAR, Kohéziós politika 2014-2020 - Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban, Budapest, 2017

A fejlesztési célok elérését támogató adminisztratív terhek csökkentése a Partnerségi megállapodásokban lényeges szerepet kap, a dokumentum kötelező eleme a tehercsökkentés indikatív ütemterve. Az e-kohézió tekintetében, a dokumentum tartalmazza azon tervezett intézkedések leírását, amelyek biztosítják, hogy a kedvezményezettek és az érintett hatóságok között minden tranzakció elektronikus adatcsere formájában valósuljon meg. Mindezek megalapozzák a források hatékony felhasználását megalapozó e-kohézió koncepció egyenszilárdságú Uniós megvalósítását.⁷²

Magyarország Partnerségi Megállapodásának helyzetelemzése alapján az állam- és közigazgatás, valamint a közszolgáltatások fejlesztésének fontos kihívása, hogy azok működése nem eléggé ügyfélközpontú, s az ügyfelek adminisztratív terhei még mindig magasak. Az Unió „Adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programjához” kapcsolódó egyszerűsítési programok (ld. 5.2.1. fejezet) keretében a terhek szignifikáns csökkentése valósult meg, azonban az intézkedések továbbvitelére és azok újabb ügykörökre történő kiterjesztésére van szükség.

A 2007-2013-as időszakban az ÁROP és EKOP programok keretében számos új, az elektronizálást és az ügyfélközpontúságot erősítő szolgáltatás jelent meg. Az ügyfelek által leggyakrabban keresett szolgáltatások alapvető elektronizálása megtörtént, s számos szolgáltatásnál javult az elektronizáció foka. Ugyanakkor az e-közigazgatás terén további beavatkozások szükségesek, számos szolgáltatás esetén nincs lehetőség egyablakos ügyintézésre, a nyújtott szolgáltatások köre hiányos, igénybe vételük alacsony. Az elektronikus szolgáltatások lakossági használata bár megközelíti az európai átlagot, a vállalkozások terén a mutató elmarad az átlagtól.⁷³

A hazai Partnerségi Megállapodás a 2014–2020-as programozási időszak átfogó nemzeti fejlesztési céljaként a fenntartható, magas hozzá adott értékű termelésre és a foglalkoztatás bővítésére épülő gazdasági növekedést nevesíti. Ennek megvalósítására a stratégia öt nemzeti fejlesztési prioritást ad meg: gazdasági szereplők versenyképességének javítása és nemzetközi szerepvállalásuk fokozása, foglalkoztatás növelése (a gazdaságfejlesztési, foglalkoztatási, oktatási, társadalmi felzárkózási szakpolitikák által, tekintettel a területi különbségekre), energia- és erőforrás-hatékonyság növelése, társadalmi felzárkózási és népesedési kihívások kezelése, gazdasági növekedést segítő helyi és térségi fejlesztések megvalósítása.

A dokumentum a fejlesztési prioritásokat az EU2020 növekedési céljainak megvalósulását lehetővé tevő tizenegy tematikus célkitűzéshez rendeli. Mindez alapjaiban meghatározza az operatív programok és a stratégia struktúráját.

⁷² EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS, 1303/2013/EU Rendelet, Brüsszel, 2013.– 15. cikk

⁷³ MAGYARORSZÁG KORMÁNYA, Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra, Budapest, 2014.

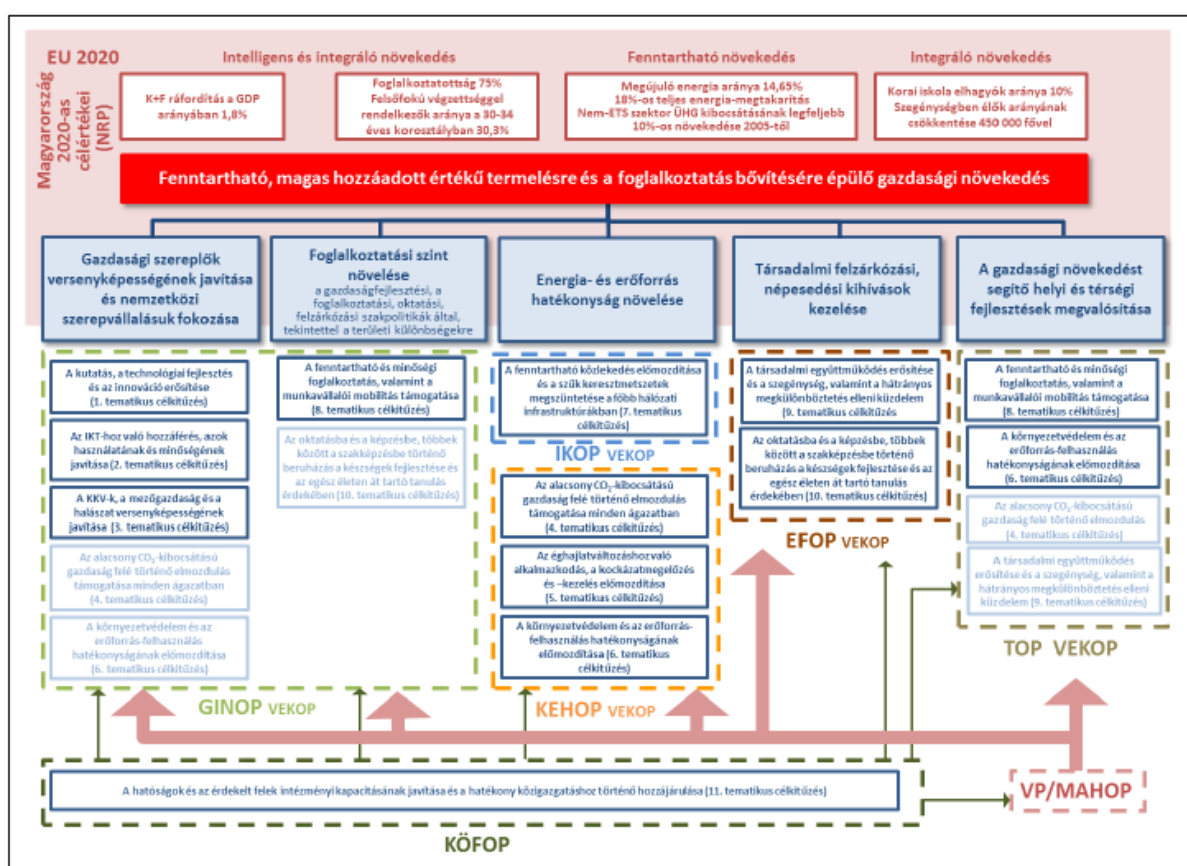
15. cikk

- (1) a kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése;
- (2) az IKT-hoz való hozzáférésnek, azok használatának és minőségének a javítása;
- (3) a kkv-k, (az EMVA esetében) a mezőgazdasági, illetve (az ETHA esetében) a halászati és akvakultúra-ágazat versenyképességének a növelése;
- (4) az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban;
- (5) az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázat-megelőzés és -kezelés előmozdítása;
- (6) a környezet megóvása és védelme és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása;
- (7) a fenntartható közlekedés előmozdítása és szűk keresztmetszetek megszüntetése a kulcsfontosságú hálózati infrastruktúrákban;
- (8) a fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás támogatása;
- (9) a társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem;
- (10) az oktatásba, és a képzésbe, többek között a szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében;
- (11) a hatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásának javítása és hatékony közigazgatáshoz történő hozzájárulás.

28. szövegdoboz: A tematikus célkitűzések

Forrás: 1303/2013/EU rendelet

Magyarország Partnerségi Megállapodásának célrendszerét és az operatív programok szerkezetét a következő ábra mutatja be.



15. ábra: Magyarország Partnerségi Megállapodásának célrendszere

Forrás: Magyarország Partnerségi Megállapodása

Az adminisztratív terhek csökkentése a fejlesztéspolitikai célok hatékony elérésének általános, „megalapozó” követelménye. A tehercsökkentés ugyanakkor önálló fejlesztési prioritásként is megjelenik a **11. tematikus célkitűzéshez kapcsolódó Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Programban (KÖFOP)**. A közigazgatás és a szakigazgatás átfogó jellege miatt, minden fejlesztési prioritást támogat. A közigazgatás hatékonyságának javítása az adminisztratív terhek komplex csökkentése, a közigazgatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása és a szolgáltató szemlélet erősítése révén közvetlenül hat a versenyképességre, a központi állami és helyi szintű társadalmi hátrányok csökkentésére. A 11. célkitűzés megvalósításához a hazai Partnerségi megállapodás két tevékenységet rendel:

- Az állam közzolgáltató szerepének erősítése a közzolgáltatások fejlesztésének koordinálásával.
- Az e-közigazgatás folyamat- és működésfejlesztéssel- integrált fejlesztése keretében biztosítani kell az interoperabilitást, az e-közigazgatási szolgáltatások bővítését, színvonalának, hatékonyságának és hozzáférhetőségének növelését, valamint a közigazgatásban dolgozók digitális írástudásának fejlesztését.

Az adminisztratív terhek csökkentésének indikatív ütemtervét illetően, a hazai Partnerségi megállapodás dedikált intézkedéseket fogalmaz meg a pályázók, kedvezményezettek és az intézményrendszer terheinek csökkentésére.

A 2007-2013-as időszak tapasztalatai szerint, a pályázók és kedvezményezettek adminisztratív terheinek elsődleges forrása a papír alapú pályázati ügyintézés és a kötelezően benyújtandó mellékletek magas száma volt. A mellékletek számos esetben olyan adatok bekérésére irányultak, melyek más szakterületek közhiteles adatbázisaiból elérhetőek lettek volna az érintett hatóságok számára. Mindezek könnyítésére *számos beavatkozás történt az előző programozási időszakban: csökkent a bekérhető mellékletek száma, online ügyintézési felületek kerültek kialakításra, a kifizetések belső hitelesítése elektronikus aláírással történik, valamint a pályázatkezelő információs rendszer több közhiteles adatbázis adatait éri el közvetlenül.*

A magyar Partnerségi Megállapodásban az e-kohézió kiemelt szerepet kap a fejlesztési programok hatékony megvalósításának támogatásában. A tehercsökkentés elsődleges eszköze a pályázati folyamatok teljes elektronizálása, azaz az elektronikus adatcsere a pályázati szakaszban is megjelenik (ld. 3.2. fejezet). A pályázóktól csak a támogatói döntéshez feltétlenül szükséges dokumentumok kerülnek bekérésre, a közhiteles adatbázisokból elérhető adatokat közvetlenül a rendszerben ellenőrizhetők, azokat nem kérik be az ügyfelektől (interoperabilitás), valamint az egyszeri adatbekérés elve révén csökken a redundáns információs kötelezettségek száma. Ezen könnyítések a pályázati életút minden szakaszában érvényesülnek, s a pályázók és kedvezményezettek adminisztratív tevékenységeinek ellátását egyablakos ügyintézés segíti.⁷⁴

A pályázattal elektronizálása nemcsak az ügyfelek, hanem a támogatáskezelő hatóságoknak is előnyös. Az elektronikus kapcsolattartás hatékonyabbá teszi az ügyintézés, a kontrollált adatbevitel révén csökkenő hibák száma könnyíti az intézményi validációs feladatok elvégzését, az elektronikus rendszerek összekapcsolása pedig kölcsönösen hozzáférhetővé teszi az egyes hatóságok adatait.

A Partnerségi Megállapodás az ESB alapok hatékony végrehajtását garantáló intézkedésként rögzíti az elektronikus adatcsere-rendszerek kialakításának akcióterületeit.

⁷⁴ MAGYARORSZÁG KORMÁNYA, Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra, Budapest, 2014.

- A folyamatok hatékony megvalósítását támogató szabályozási háttér kialakítása.
- A célok megvalósításához szükséges informatikai projektek megtervezése.
- Az elektronikus adatcsere lehetőségének kiterjesztése a pályázati folyamatokra, valamint a megvalósítás során történő adatcserére.
- Az egyszeri adatbevitel elvének biztosítása és előnyeinek hasznosítása a teljes projektéletút során.
- A rendszerbeli tranzakciók hitelességének és a rendszerben tárolt adatok biztonságának garantálása, adekvát biztonsági szinteken.
- Az interoperabilitás elvének biztosítása a megvalósító és ellenőrző szervek viszonylatában, valamint más külső adatbázisok tekintetében.
- Felhasználó-barát és pontos adatrögzítést támogató online és a rendszerbeli felületek kialakítása, melyek segítik az elektronikus adatcsere hatékony megvalósítását.
- Az online portál elérésének fizikai és időbeli kötöttségek nélkül történő biztosítása, beleértve a hordozható és mobileszközökről való elérést is.
- A növekvő adatmennyiség kezeléséhez szükséges adekvát műszaki infrastruktúra kiépítése és a szükséges hardver eszközök beszerzése.

29. szövegdoz: Az elektronikus adatcsere rendszerek teljes körű kiépítésének akcióterületei

Forrás: Magyarország Partnerségi Megállapodása

Kiemelendő, hogy a Partnerségi Megállapodásban szereplő tehercsökkentő intézkedések szoros összhangot mutatnak a Magyar Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (ld. 5.2.2. fejezet), a közigazgatás-fejlesztés Uniós tervezési ciklushoz igazított szakpolitikai stratégiájának intézkedéseivel.⁷⁵

6.2. Az e-kohézió kapcsolódása a KÖFOP céljaihoz

Az adminisztratív terhek csökkentésének megvalósulását a Partnerségi Megállapodásban szereplő indikatív tervvel összhangban programszintű alábontásban is meg kell jeleníteni, mindez jól mutatja a terület stratégiai fontosságát.

27. cikk

Minden program stratégiát határoz meg az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó uniós stratégiához való hozzájárulásáról, amely összhangban van e rendelettel, az alapspecifikus szabályokkal és a partnerségi megállapodás tartalmával.

⁷⁵ MAGYARORSZÁG KORMÁNYA, Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra, Budapest, 2014.

Minden program az ESB-alapok eredményes, hatékony és összehangolt végrehajtását biztosító intézkedéseket, valamint a kedvezményezettekre háruló adminisztratív terhek csökkentését célzó intézkedéseket tartalmaz.

30. szövegdoboz: Az operatív programok kidolgozásának magas szintű követelményei

Forrás: Magyarország Partnerségi Megállapodása

Ugyanakkor az elektronikus adatcsere követelménye nem jelenik meg minden egyes operatív programban, azonban a 11. tematikus célkitűzés megvalósítását támogató KÖFOP külön intézkedést dedikál neki. Tekintettel a fentiekre, a könyv a továbbiakban a KÖFOP releváns célkitűzéseivel és intézkedéseivel foglalkozik.

A KÖFOP stratégiai illeszkedését a következő stratégiai dokumentumok határozzák meg: Magyarország Partnerségi Megállapodása, Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia, Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014-2020 (célja a kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés, azok használatának és minőségének javítása), Nemzeti Korrupcióellenes Program, E-kormányzati Cselekvési Terv 2016-2020, valamint az Európai Bizottság országspecifikus ajánlásai és az érvényben lévő Nemzeti Reformprogram (az EU2020 céljainak tagállami szintű vállalásait rögzíti).

E stratégiák és programok közül több az előző fejezetekben bemutatásra került, a bennük megfogalmazott célkitűzések mentén a KÖFOP a közszolgálat hat gyengeségét állapítja meg, melyet a következő szövegdoboz ismertet:

A közszolgálat szervezési/szervezeti feltételei terén azonosított gyengeségek:

1. A közszolgálat szervezési/szervezeti feltételei terén:

- egyenetlen a fejlettség mind területi, mind funkcionális (szervezeti) értelemben,
- a szervezeti változások nem kiszámíthatóak,
- a stratégiai célok egységes iránya nem felismerhető, a célok széttartóak,

2. A bürokrácia terén:

- a lakosság és a vállalatok által érzékelhető adminisztratív terhek a közigazgatási eljárásokban magasak

3. Az elektronikus megoldások és szolgáltatások terén:

- sok területen gyengék (magasabb szolgáltatási szintre alkalmatlan) az elektronikus megoldások,
- szigetszerű megoldások jellemzőek,

4. A közszolgálati humánerőforrás terén:

- a nagy személyi fluktuáció alacsony motiváltsággal párosul,
- a vezetési módszerek nem készek a változások kezelésére;

5. Az átláthatóság és etikus működés terén:

- a hatékony korrupció-megelőzést lehetővé tevő jogszabályi- és intézményrendszer kialakítása önmagában nem érhet célt, mivel az érintett szervezetek személyi állománya nem rendelkezik ezekről naprakész információkkal, illetve nem képes a nemzetközi követelményeknek is megfelelő szemléletmód, készségi gyakorlati alkalmazására.

6. A közszolgáltatásokat érintő területi és központi döntéshozatalhoz szükséges információellátás terén:

- közszolgáltatások terén heterogén területi és ágazati adatbázisok léteznek, amelyek között nem megoldott a kapcsolódás/kommunikáció.

31. szövegdoz: A KÖFOP által azonosított beavatkozási területek

Forrás: KÖFOP

A KÖFOP az azonosított gyengeségek orvoslását három prioritási tengely, az adminisztratív terhek csökkentése, szolgáltatási szemlélet és az etikus működés megerősítése a közszolgálatban, az ESZA, ERFA, KA finanszírozású operatív programok végrehajtásához kapcsolódó technikai segítségnyújtás mentén biztosítja.

Az elmúlt években a közigazgatás átalakítására és a bürokrácia csökkentésére tett intézkedések számos eredményt hoztak, azonban egyelőre nem érték el az elvárt hatékonysági szintet. Az **adminisztratív terhek csökkentése** az eljárási folyamatok korszerűsítését, egységesítését és újraszervezését követeli meg, mely komplex szervezet-, szabályozás- és folyamatfejlesztéssel valósítható meg. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégiában megfogalmazott versenyképesség-növekedéshez a KÖFOP e prioritási tengely mentén járul hozzá.

A KÖFOP megközelítésében az adminisztratív terhek csökkentése elsődlegesen a közigazgatási folyamatok átfutási idejének és az ügyfelek oldalán megjelenő költségek csökkentését jelenti, melyet a program két specifikus célkitűzése támogat: *az üzleti tevékenységet és az állampolgárok ügyintézési lehetőségei korlátozó bürokrácia csökkentése és a közigazgatási e-ügyintézési megoldások bevezetése.*

A KÖFOP a **szolgáltatói szemlélet és az etikus működés erősítését** a közigazgatás humánerőforrás-gazdálkodásának fejlesztésén és a közszolgáltatások színvonalának javítása útján segíti elő. A második prioritási tengely specifikus célkitűzései: *a szolgáltatói szemléletű*

feladatellátáshoz szükséges kompetenciákat nyújtó, az életpályamodellnek megfelelő emberi-erőforrás menedzsment rendszer bevezetésre a közigazgatás kulcsterületein, a közigazgatási folyamatok átláthatóságának javítása, a közszolgáltatások települési szintű adatokat tartalmazó integrált és ügyfélközpontú információs bázisának létrehozása.

A **technikai segítségnyújtás** prioritás célja, az alapok lebonyolításához szükséges funkciók, kapacitások és infrastruktúra biztosítása, specifikus céljai: *az operatív programok végrehajtásában érintett partnerek és a lakosság széles körének bevonása, a végrehajtási intézményrendszer működési feltételeinek és a programok szabályszerű végrehajtásának garantálása, a programok eredményes és hatékony végrehajtásához szükséges feltételek megteremtése.*

Az e-kohézió koncepció céljait tekintve az adminisztratív terhek csökkentését szolgáló prioritás két specifikus céljához köthető, speciális természete miatt ugyanakkor az e-kohézió a technikai segítségnyújtás prioritás harmadik céljánál is megjelenik, a könyv a továbbiakban ezen célkitűzések releváns intézkedéseivel foglalkozik.⁷⁶

Az adminisztratív terhek csökkentésének specifikus célja elválaszthatatlanok egymástól, az első *(az üzleti tevékenységet és az állampolgárok ügyintézését korlátozó bürokrácia csökkentése)* garantálja az eljárási folyamatok transzformációját és a szervezetek megváltozott folyamatokhoz igazítását, míg a második *(közigazgatási e-ügyintézési megoldások bevezetése)* a folyamatok elektronizálásának technológiai feltételeit teremti meg. A technikai segítségnyújtás harmadik célkitűzése *(programok eredményes és hatékony végrehajtásának segítése)* az optimális és zökkenőmentes lebonyolítás feltételeinek megteremtésére és fejlesztésére fókuszál. E három specifikus cél releváns intézkedéseit a 4. táblázat összegzi.⁷⁷

⁷⁶ MINISZTERELNÖKSÉG, Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program, Brüsszel, 2015.

⁷⁷ MINISZTERELNÖKSÉG, Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program, Brüsszel, 2015.

4. táblázat: A KÖFOP e-kohézió szempontjából releváns intézkedéseinek ismertetése

Specifikus célkitűzés	Intézkedés	Intézkedés célja
Az üzleti tevékenységet és az állampolgárok ügyintézési lehetőségei korlátozó bürokrácia csökkentése (1. prioritás – 1. specifikus cél)	Közigazgatási eljárások átalakítása, hatékonyságának javítása (1. intézkedés)	Célja az üzleti tevékenységet és az állampolgárok ügyintézési lehetőségeit korlátozó bürokrácia csökkentése a lakosságra és a vállalkozásokra közvetlenül is nagy adminisztratív terhet róvo közigazgatási eljárások folyamatának átalakításával.
	A közigazgatás szervezettségének javítása (2. intézkedés)	Célja a bürokrácia csökkentése a hivatalok (állami szervek) közötti és a hivatalon (szervezeten) belüli folyamatok újratervezésével.
Közigazgatási e-ügyintézési megoldások bevezetése (1. prioritás – 2. specifikus cél)	Az ügyfél-orientált közigazgatási folyamatok elektronizálása (1. intézkedés)	Célja az adminisztratív terhek csökkentése elektronikus ügyintézési lehetőségek körének bővítése és fejlesztése által, az ügyfelek (lakosság és vállalkozások) által közvetlenül érzékelhető módon. Fő cél, hogy az eljárási folyamatok (az ügyfél számára "önkiszolgálást" lehetővé tevő) elektronizálása által egyrészt egyszerűsödjön az ügyfelekkel való kapcsolattartás, másrészt csökkenjen az ügyintézés ügyfelekre háruló idő- és költségigénye.
	A közigazgatáson belüli folyamatok elektronizálása (2. intézkedés)	Célja az adminisztratív terhek csökkentése ún. belső (közigazgatáson belüli, hivatalok / állami szervek közötti) folyamatok elektronikus támogatása által.
	Az egyablakos ügyintézés elérhetőségének bővítése (3. intézkedés)	Célja csökkenteni az üzleti tevékenységet és az állampolgárok ügyintézési lehetőségeit korlátozó bürokrácia mértékét, azaz az egyablakos ügyintézési lehetőségek bővítésével csökkenteni az ügyfelek (lakosság és vállalkozások) ügyintézésrel kapcsolatos terheit. Ezért cél, hogy minél több szolgáltatást (ügyet) tudjanak az ügyfelek minél több településen, egy helyen elintézni, illetve a személyes megjelenést nem igénylő (elektronikus, telefonos) csatornákon keresztül elintézhető eljárások száma is bővüljön.
Programok eredményes és hatékony végrehajtásának segítése (3. prioritás – 3. specifikus cél)	Az e-kohéziós irányelv implementálása (2. intézkedés)	Az intézkedés célja a teljesen elektronikus támogatáskezelési folyamat biztosítása 2015.12.31-ig, összhangban a CPR 122 (3) bekezdésével.

Forrás: KÖFOP

Az első prioritás intézkedései közül a specifikus célok első intézkedései az eljárások ügyfelek által közvetlenül érzékelhető folyamatrészeinek és felületeinek fejlesztésére (folyamat-, szervezetfejlesztés, e-ügyintézési megoldások) irányulnak. Az egyablakos ügyintézés elősegítő intézkedés egyszerre célozza meg a folyamatok egységesítése révén történő fejlesztését, valamint az elektronikus szolgáltatások körének bővítését. Az e-kohézió legtöbb komponense e három intézkedéshez kapcsolható, mivel egyszerre jelenti a folyamatok

átalakítását (papírintes, folyamatok bevezetése, egyszeri adatbekérés érvényesítése, elektronikus dokumentumok hitelességének szabályozása – e-audit), valamint az ügyintézés korszerű módjának (elektronikus adatcsere, adatlekérés más rendszerekből – interoperabilitás, tranzakciók elektronikus hitelesítése) alkalmazását. Az online portálok használata a pályázati folyamatok teljes körére kiterjed (egyablakos ügyintézés), s a tagállami infrastruktúra függvényében (portálok száma), akár a kedvezményezett különböző projektjeinek adminisztratív ügyei is egy felületen intézhetővé válnak.

A fenti specifikus célok második intézkedései az eljárások ügyfelek által csak közvetve érzékelhető részeinek fejlesztését (folyamat- és szervezet-átalakítás, elektronizálás, adatkapcsolatok kialakítása) és a hatóságok háttérrendszereinek fejlesztését célozzák. Az e-kohézió fennmaradó garanciális komponenseinek kialakítása ezen intézkedésekhez illeszkedik, biztosítva az érintett hatóságok rendszereinek összekapcsolását (interoperabilitás) és a dokumentumok megfelelő kezelését (e-dokumentumkezelés).⁷⁸

Az e-kohézió tehát tematikájában és felépítésében nagymértékű összhangot mutat a fenti intézkedésekkel, s a támogatáskezelés területén lehetővé teszi az adminisztratív folyamatok korszerűsítését és a kapcsolódó elektronikus felületek kialakítását. Ugyanakkor az e-kohézió nem csupán egy, a fenti intézkedéseknek megfeleltethető szolgáltatás, hanem a Partnerségi Megállapodásban nevesített az operatív programok hatékony végrehajtását támogató és a kedvezményezettek adminisztratív terheit csökkentő koncepció, így a KÖFOP harmadik prioritása dedikált intézkedésben kezeli megvalósítását.

Az e-kohéziós irányelv implementálása intézkedés forrásokat allokál az ESB Alapok operatív programjainak végrehajtását segítő információs és támogatáskezelő rendszer (Európai Unió Programok Rendszere - EUPR) kifejlesztésére és üzemeltetésére. Az EUPR funkcionalitása garantálja a projektek életútjához kapcsolódó adminisztratív tevékenységek teljes körének kezelését, s ezek ellátására elektronikus felületeket kínál, mind a pályázók, kedvezményezettek és az érintett hatóságok számára. A rendszer ügyféloldali felülete egyablakos ügyintézés és teljes körű elektronikus kapcsolattartást biztosít, s eleget tesz a 1303/2013/EU rendelet 122 (3) bekezdésében és a kapcsolódó Európai Bizottság által alkotott végrehajtási rendeletekben foglalt követelményeknek.

A fentieket összegezve, az e-kohézió tehát a hazai és Uniós szakpolitikai stratégiákban nevesített elvek és intézkedések mentén a fejlesztéspolitikai programozás magas szintű tervezési dokumentumaiban rögzített koncepció, mely korszerű elektronikus alkalmazások használata révén javítja a támogatáskezelés hatékonyságát.

⁷⁸ MINISZTERELNÖKSÉG, Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program, Brüsszel, 2015.

7. A e-kohézió hazai megvalósulása

Az elektronikus portálok alkalmazásának alapvetően két kiemelt célja van, **az adminisztratív tevékenységek papírmertessé tétele**, valamint az **adminisztratív terhek csökkentése**.

A folyamatok papírmertesítése lényegében a teljes elektronizálást jelenti, mely biztosítja a papír-alapú folyamatok minden eljárási mozzanatának digitális leképezését. E kategóriába tartoznak az e-kohézió komponensei közül az elektronikus adatcsere, az e-hitelesítés, az e-dokumentumkezelés és az e-audit.

Az portálok tehercsökkentésére gyakorolt hatásai legszemléletesebben a Standard Cost Model képletének költségparaméterein (*átfutási idő, gyakoriság, érintettek száma, adminisztratív tevékenységek száma*) keresztül közelíthetők meg. A költségparaméterek számszaki csökkenése az adminisztratív terhek csökkentését eredményezi, de nem minden paraméter köthető az elektronikus portálokhoz. Az érintett ügyfelek és a tevékenységek száma elsődlegesen szabályozási és tervezési peremfeltételek függvénye, az elektronikus **portálok elsődlegesen a tevékenységek átfutási idejére és gyakoriságára gyakorolnak hatást**.

A portálok a kontrollált adatbevitelnek és beépített ellenőrzéseknek köszönhetően mérséklik az esetleges hiánypótlások, ismételt adatbekérések (repetitív információs kötelezettségek) számát, azaz **csökkentik a tevékenységek elvégzési gyakoriságát**. Az online felületek az **adminisztratív tevékenységek könnyebbé tétele révén csökkentik a végrehajtás átfutási idejét**, mely elsődlegesen *felhasználó-barát felületek* és a *bekért adatok számának csökkentése (automatizáció, adatok újrahasznosítása, adatok lekérése közhiteles adatbázisokból)* révén válik lehetővé. Mindez egyszerre csökkenti az esetleges hiánypótlások felmerülésének esélyét is, így hozzájárul a tevékenységek gyakoriságának csökkentéséhez is. E tekintetben az elektronikus adatcsere, az egyszeri adatbekérés és az interoperabilitás jelentősége emelendő ki.

Az elektronikus portálok kialakításának cél- és eszközrendszerét, valamint az e-kohézió komponenseinek kapcsolódását az 5. táblázat foglalja össze.

5. táblázat: Az elektronikus portálok kialakításának céljai

Elektronikus portál kialakításának célja	e-kohézió komponens	Meghatározó tényező
Tevékenységek elektronizálása	teljes e-aláírás	hitelesítő funkciók
	e-dokumentumkezelés	dokumentumkezelő funkciók
	elektronikus adatcsere	adatok és dokumentumok elektronikus benyújtása, elektronikus értesítések küldése
	e-audit	elektronikus funkciók audit és információbiztonsági követelmények mentén történő kialakítása
Adminisztratív csökkenése	terhek elektronikus adatcsere	<p>bekért adatok mennyiségének csökkentése</p> <ul style="list-style-type: none"> • automatizmusok (kalkulációk, előre kitöltött adatok) <p>ismételt adatbekérés lehetőségének csökkentése</p> <ul style="list-style-type: none"> • beépített ellenőrzések, kontrollok, figyelmeztetések <p>felhasználóbarát felületek kialakítása</p> <ul style="list-style-type: none"> • perszonalizáció • kattintások számának csökkentése • egyablakos ügyintézés
		interoperabilitás
	egyszeri adatbekérés	<p>bekért adatok mennyiségének csökkentése</p> <ul style="list-style-type: none"> • bekért adatok megosztása releváns hatóságok között

Forrás: Laposa




Jelen fejezet célja a hazai kohéziós politika forrásainak elektronikus kezelését biztosító portál az Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs rendszer (a továbbiakban: EPTK) bemutatása, az e-kohézió komponensek és a fenti portálfejlesztési prioritások tükrében. Az Uniós szabályozás értelmében az e-kohézió az agrár- és vidékfejlesztési források kezelésére is kiterjed, terjedelmi okokból azonban e könyv nem tér ki az alkalmazott rendszer bemutatására.

A kézikönyv ismerteti az online felület általános tulajdonságait, valamint egy választott folyamat (támogatási kérelem összeállítása és benyújtása) segítségével szemlélteti a papírmentes támogatáskezelés működését.

A téma e-kohézió szempontú fókuszálása érdekében a könyv az egyes portálfunkciók bemutatása során a 6. táblázat szerinti ikonokkal jelöli az e-kohézió építőelemeinek érintettségét. A releváns ikonok a bekezdések elején kerülnek feltüntetésre, relevanciájuk több bekezdésre is kiterjedhet.

Az ikonok között nem szerepel az „egyszeri adatbekérés elve”, mivel az elv nem funkcionális, hanem szabályozási jellegű és az érintett hatóságok adatbekérési lehetőségeit határozza meg. Az elv érvényesülésének funkcionális feltétele az interoperabilitás komponense, mely biztosítja az adatok szervezetek közti megosztását. Hasonló módon az e-audit komponense sem szerepel a táblázatban, mivel a komponens garanciális jellege miatt annak hatása elsődlegesen nem a rendszer felhasználói felületein válik érzékelhetővé.

6. táblázat: Az e-kohézió építőelemeinek jelölése a dokumentumban

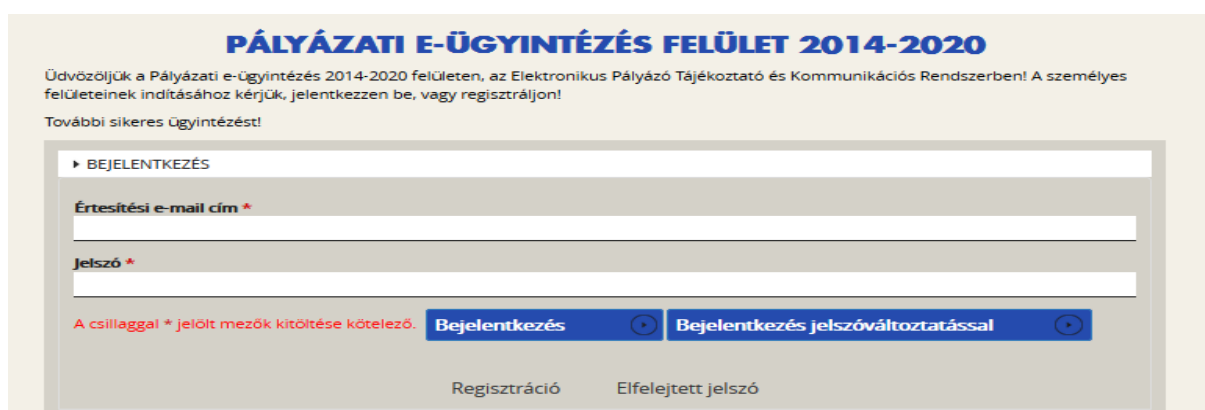
e-kohézió építőelemek	Ikon
Elektronikus adatcsere – adminisztratív terhek csökkentése	
Interoperabilitás	
E-aláírás	
E-dokumentumkezelés	

Forrás: Laposa

7.1. Az elektronikus portál használata – általános rész

7.1.1. Hozzáférés, regisztráció, belépés

A kohéziós politikai források kezelését támogató hazai e-kohézió alkalmazás a Miniszterelnökség pályázati honlapjának (www.palyzat.gov.hu) „E-ügyintézés” és a „Pályázatok/ Pályázatkereső” menüpontjaiból, vagy közvetlenül az (eptk.fair.gov.hu) webcímről érhető el.



PÁLYÁZATI E-ÜGYINTÉZÉS FELÜLET 2014-2020

Üdvözzük a Pályázati e-Ügyintézés 2014-2020 felületen, az Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs Rendszerben! A személyes felületeinek indításához kérjük, jelentkezzen be, vagy regisztráljon!

További sikeres Ügyintézés!

▶ BEJELENTKEZÉS

Értesítési e-mail cím *

Jelszó *

A csillaggal * jelelt mezők kitöltése kötelező.

Bejelentkezés Bejelentkezés jelszóváltoztatással

Regisztráció Elfelejtett jelszó

16. ábra: Az EPTK belépési oldala

Forrás: EPTK Általános kézikönyv v17.48.

Az online portálok fejlesztésének egyik kihívása, hogy a különböző böngészők eltérő megjelentést és felhasználói élményt nyújtanak, ezért az elektronikus alkalmazások megfelelő optimalizációja szükséges. Az EPTK több böngészővel (*Google Chrome, Mozilla FireFox és Internet Explorer legfrissebb verziói*) is használható. Az alkalmazás vizsgálja, hogy a felhasználó az adott böngésző mely verzióját használja, s amennyiben az nem a lehetőség szerinti legfrissebb, erre felhívja a figyelmet.

Az EPTK eléréshez előzetes regisztráció szükséges, mely közvetlenül megtehető a felületen keresztül, a portál használata nem követeli meg a támogatást igénylők személyes megjelenését, személyazonosságuk előzetes igazolását. A regisztráció néhány egyszerű lépésben elvégezhető, melynek során elsőként a regisztráció típusát szükséges kiválasztani.

REGISZTRÁCIÓ

A regisztráció típusának kiválasztását követően, az Űrlap kitöltésével, majd a „Regisztráció” gomb megnyomásával regisztrálhat a rendszerbe. A regisztrációt követően az Ön által megadott értesítési e-mail címre küldött aktiváló link segítségével erősítheti meg regisztrációját.

Regisztráció típusa

Magánszemély	Regisztráció
Nonprofit és egyéb nem nyereségérdekelt szervezet	Regisztráció
Jogi személyiségű- és Jogi személyiség nélküli vállalkozás, Nonprofit gazdasági társaság és Egyéb gazdasági szervezet	Regisztráció
Költségvetési- és költségvetési rend szerint gazdálkodó szervek	Regisztráció

Mégsem

17. ábra: Az EPTK regisztrációs felülete

Forrás: EPTK Általános kézikönyv v17.48.

A regisztráció típusának megadásával a létrehozandó felhasználói fiókban a pályázati kiírások célcsoport-függően válnak elérhetővé az ügyfél számára, mely segíti az ügyintézési folyamatok testre szabását. A felhasználói profil néhány adat megadásával létrehozható, az adatok körét a regisztrálandó szervezet típusa határozza meg. A regisztráció során a következő ügyféltípusok regisztrálhatók: *Magánszemély, Nonprofit és egyéb nem nyereségérdekelt szervezet, Jogi személyiségű- és Jogi személyiség nélküli vállalkozás, Nonprofit gazdasági társaság és Egyéb gazdasági szervezet, Költségvetési- és költségvetési rend szerinti gazdálkodó szervek.*

Gazdasági és költségvetési szervek esetében a regisztrációhoz szükséges adatok teljes körét az ügyfélnek nem szükséges megadni, a felületen lévő „Közhiteles adatok lekérése” funkció révén a szervezetek közhiteles adatbázisokban tárolt adatai lekérhetők. A lekért adatok a regisztrációs űrlap releváns adatmezőiben megjelennek. Az adatátvitel a támogatáskezelő rendszer és az elektronikus közhiteles adatbázisok közti adatkapcsolat révén valósul meg.

18. ábra: Az EPTK regisztrációs felülete és a közhiteles adatok lekérése

Forrás: EPTK Általános kézikönyv v17.48.

A regisztrációs adatok elmentését követően egyszer használatos, megerősítő email kerül kiküldésre az ügyfél által megadott email címre. Az emailben található link útján 24 órán belül végezhető el a regisztráció megerősítése, mely alapján a támogatáskezelési profil a megadott email címmel és jelszóval elérhetővé válik.

A felhasználók azonosítása és az ügyfélfiókban elvégzett műveletek hitelesítése egy felhasználónév / jelszó páros segítségével történik. E megoldás a 910/2014/EU rendelet értelmében elektronikus aláírásnak minősül. A jelszó az EPTK bejelentkezési oldalán megváltoztatható, elfelejtett jelszó esetén a felületről új jelszó igényelhető.⁷⁹

7.1.2. A felület kezdőoldala, általános funkcionalitása

Az EPTK felületre belépve a felhasználó a kezdőképernyőre jut, ahol a portál fő menüpontjai érhetők el. A felület fejlécén a támogatást igénylő négy ikont talál, melyek a felület használata során minden esetben láthatók: információ (*felület használatával kapcsolatos információk, segédletek*), ház (*visszalépés a kezdőoldalra*), boríték (*az ügyfél számára küldött üzenetek megtekintése*), kijelentkezés.

⁷⁹ ÚJ VILÁG NSZKFT, EPTK Általános kézikönyv v17.48., 2017.

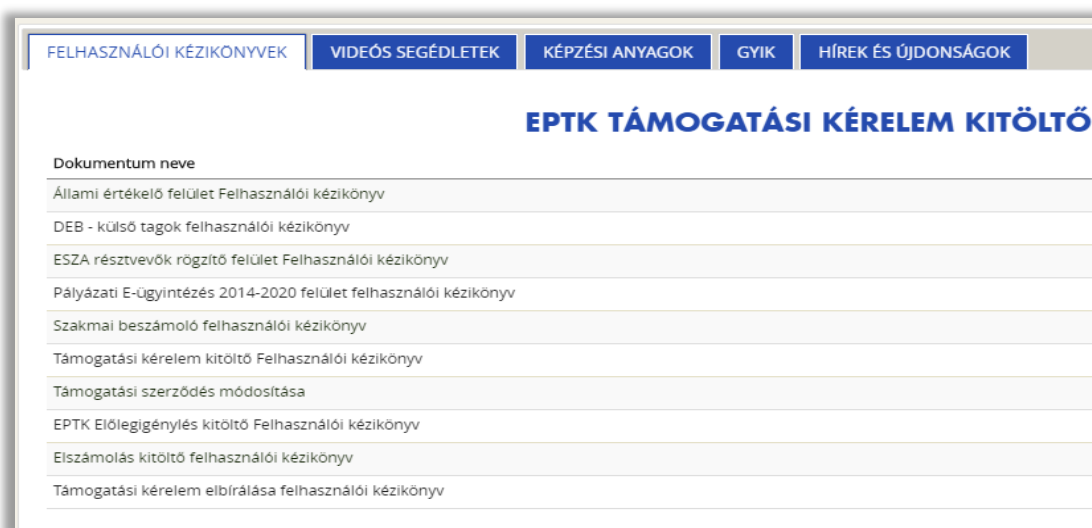


19. ábra: Az EPTK fejléc fő ikonjai

Forrás: EPTK Általános kézikönyv v17.48.

Az elektronikus ügyintézés számos kézzelfogható előnnyel jár, ugyanakkor a hagyományos ügyintézésétől jelentősen eltérő, digitális adminisztratív térben zajlik. E felületek megfelelő használatához és a kiaknázható előnyök érvényesítése érdekében az ügyfelek részletes és a felmerülő problémákra reflektáló tájékoztatása, célzott támogatása szükséges.

A „**Segítség**” funkcióban az EPTK használatát bemutató aktuális kézikönyvek, videós segédletek, valamint a támogatási kérelmek kezelésével kapcsolatos képzési anyagok és előadások találhatóak. A funkció „Hírek és újdonságok” lapfüle alatt a rendszerrel kapcsolatos változásokról, továbbfejlesztésekről kap tájékoztatást a felhasználó. A GYIK menüpont alatt a gyakran ismételt kérdések és az azokra válaszok érhetők el.



20. ábra: Az EPTK Segítség funkciója

Forrás: EPTK Általános kézikönyv v17.48.

Amint az a korábbiakban is kifejtésre került, az eljárási folyamatok teljes elektronizálásának alapfeltétele, hogy a felület biztosítsa az ügyfél számára minden adminisztratív tevékenység elvégzését, valamint a kiküldött hivatalos értesítések digitális kézbesítését és átvételét. Az

elektronikus értesítések küldése az e-kohézió minimumkövetelményei között is megjelenik (ld. 3.1.1. fejezet).

Az „**Üzenetek**” menüpont alatt az ügyfélprofilba érkező üzenetek rendszerezhető és listázható módon válnak elérhetővé. A listafelületen látható az üzenet tárgya, a beérkezés, kézbesítés (ügyfél általi átvétel) illetve a kézbesítési vélelem dátuma (átvétel hiányában az értesítés a jogszabály erejénél fogva a beérkezés időpontjától számított hetedik napot követően átvettnek minősül).

Támogatást igénylő	Tevékenység neve	Kölcségtípus	Megnevezés	Bruttó egységár	Elszámolható költség (F)	Támogatási százalék (%)	Támogatási összeg (F)
	Projekt előkészítés	Projektelőkészítés költségei	megnev	1 000 000	1 000 000	100	1 000 000
	Műhelyfoglalkozások, rendezvények szervezése és lebonyolítása	Szakmai tevékenységhez kapcsolódó saját teljesítés költségei	Megnevezés	12 700 000	12 700 000	100	12 700 000

Összegző sor Excel export

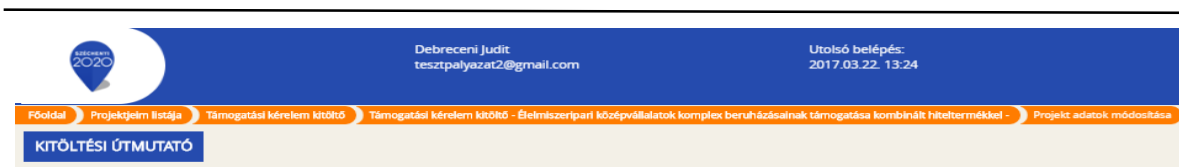
21. ábra: Az EPTK Üzenetek funkciója

Forrás: EPTK Támogatási kérelem kitöltő kézikönyv v17.47.

Tekintettel arra, hogy az üzenetek kiküldése nem a hagyományos kézbesítési csatornákon keresztül történik, valamint a felület időfüggetlen kézbesítést garantál, az ügyfél figyelmét speciális járulékos értesítések hívják fel az értesítések érkezésére. Új üzenet érkezésekor az EPTK értesítést küld az ügyfélfiókhoz rendelt email címekre. Mindemellett az új értesítésekről az ügyfelet felugró ablak tájékoztatja a felületre történő belépéskor. E megoldásokkal az ügyfél időt takaríthat meg, s a beérkezést követően azonnal tudomást szerezhet az új üzenetekről.

A fejléc alatt egy speciális navigációs sáv mutatja a nyitó oldaltól megtett utat és lehetőséget biztosít, hogy az ügyfél egy kattintással a korábban megnyitott felületek bármelyikére visszalépjen. E megoldás neve „breadcrumb (kenyérmorzsa)”, a kifejezést a magyar szaknyelv „webmorzsaként” vagy „szájtmorzsaként” használja.

A webes alkalmazások felhasználhatóságának egyik lényeges szempontja, hogy a támogatást igénylő minél kevesebb kattintással érhesse el a számára fontos információkat és funkciókat, vagy a gyakran látogatott felületeket. Ennek egyik módja a „breadcrumb” alkalmazása, mellyel a könnyebb és áttekinthetőbb navigáció révén jelentős időmegtakarítást realizálható.



22. ábra: Az „breadcrumb” működése

Forrás: EPTK Általános kézikönyv v17.48.

Az online rendszerek bár nagyban megkönnyítik az adminisztratív tevékenységek elvégzését, azonban használatuk mellett ugyanúgy szükség van közvetlen ügyfélkapcsolati elérhetőségekre, ezen információk a felület láblécében láthatók. A hagyományos ügyfélszolgálati csatornák mellett az EPTK lehetőséget ad a felület használatával kapcsolatos észrevételek közvetlen közlésére, erre szolgál a szintén a láblécben található „Írjon nekünk” felület.⁸⁰

7.1.3. Kiemelt funkciók

Az EPTK kezdőoldalán az ügyfelek a kiemelt fontosságú és gyakrabban használt funkciókat érhetik el grafikus ikonok segítségével. A továbbiakban a támogatást igénylők által használt három fő funkció (*Támogatást igénylő(k) alapadatai*, *Támogatási lehetőségeim*, *Projektjeim*) kerül ismertetésre.

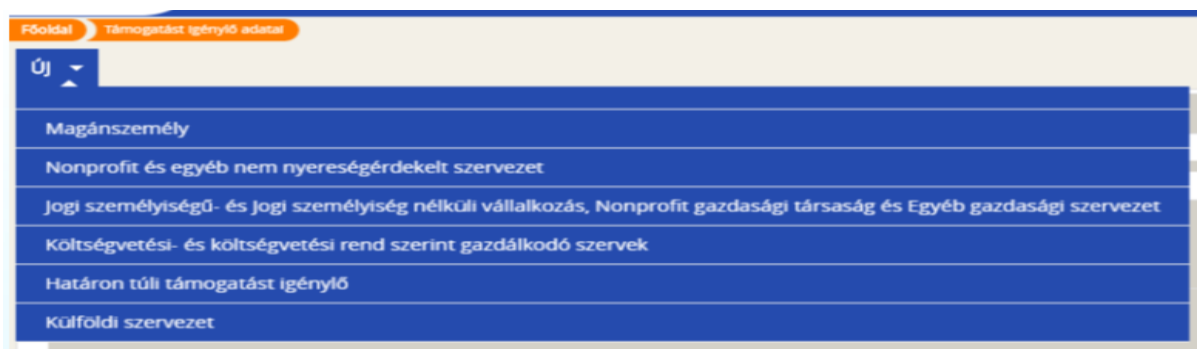


23. ábra: Az EPTK kezdőoldala

Forrás: EPTK Általános kézikönyv v17.48.

⁸⁰ ÚJ VILÁG NSZKFT, EPTK Általános kézikönyv v17.48., 2017.

A regisztrációs folyamat bemutatása során kiemelésre került, hogy a regisztráció ügyfélcsoporthoz kötötten történik, mely segíti a későbbiekben a fókuszált és testre szabott ügyintézés. Amennyiben a felhasználó csak egy ügyféltípus számára kíván támogatási kérelmet benyújtani, a rögzített ügyfeladatok az ügyintézés során közvetlenül felhasználhatók, azok újbóli megadására nincs szükség. Az EPTK ügyfélfiók azonban alkalmas több különböző ügyfélcsoport projektjeinek a kezelésére is. A „Támogatást igénylő(k) alapadatai” funkcióban különböző típusú ügyfelek vihetők fel, ügyfél-specifikus alapadatok megadásával.



24. ábra: Az EPTK támogatást igénylők rögzítése

Forrás: EPTK Általános kézikönyv v17.48.

A funkcióban támogatást igénylők fő adatai listaszerűen jelennek meg, kereshetők és táblázatos formában exportálhatók. A különböző kérelmek összeállítása során a támogatást igénylő az ügyfélfiókban regisztrált ügyfelek közül választhat, mely minden esetben ügyfélre szabott kitöltést biztosít.

A projektek kezelését jelentős mértékben segíti, ha az adminisztratív tevékenységeket több felhasználó is elvégezheti, vagy a projektekkel a kapcsolatos feladatokat az érintettek megosztva végezhetik. Mindez lehetőséget ad a projektgazda helyettesítésére, a felelőségek különböző felhasználók közti megosztására, vagy akár a projektmenedzsment feladatok külső tanácsadóra bízására.

A „Támogatást igénylő(k) alapadatai” funkcióban olyan további felhasználók („projektkezelők”) vehetők fel, melyek az ügyfélfiók támogatási kérelmeihez rendelhetők és számukra különböző szintű jogosultságok adhatók. A projektkezelők ezt követően saját EPTK fiókjukban látni fogják az adott projekteket és a nekik kiosztott jogosultságok szerint kezelhetik azokat. Amennyiben a projektkezelő nem rendelkezik EPTK regisztrációval, a rendszer automatikus üzenet küld a személy megadott email címére. Ezen üzent alapján a

regisztráció elvégezhető és a létrehozott új ügyfélfiókban a hozzárendelt projektek elérhetőek lesznek.

25. ábra: Projektkezelők regisztrációja

Forrás: EPTK Általános kézikönyv v17.48.

A projektkezelők számára három, különböző terjedelmű (*olvasó, szerkesztő, beküldő*) *jogosultsági szint adható*. Az olvasó jogosultság kizárólag a projekt adatainak megtekintését teszi lehetővé. A szerkesztő jogosultság biztosítja a projekt adatainak megtekintését, módosítását, törlését, kiegészítését, azonban nem engedi az egyes adminisztratív tevékenységek utolsó lépésének (beküldés a rendszerbe) elvégzését. A beküldés a tevékenységek lezárását jelenti, melyet követően az adattartalom már nem módosítható. E szerepkör terjedelme a legszélesebb, a beküldő jogok mellett magában foglalja az olvasó és szerkesztő jogokat is. A projektkezelői jogok érvényességi időhöz kötöttek, s jogosultságaik csak a támogatási kérelmet benyújtó felhasználó, vagy annak hivatalos képviselője illetve kapcsolattartója által kezelhetők.

Fontos, hogy a projektekhez kapcsolódó értesítéseket minden hozzárendelt felhasználó (igénylő, képviselő, kapcsolattartó, projektkezelő) látja, az üzenetek értesítéséről felugró ablakban figyelmeztetést kap. Az üzenetek bármely érintett felhasználó által átvehetők.

A „Támogatási lehetőségeim” ikon alatt megtekinthetők az aktuális támogatási konstrukciók részletei. A releváns felhívások alapértelmezetten a rögzített támogatást igénylők típusai (*magánszemély, gazdasági társaság, költségvetési szerv, nonprofit szervezet*) szerint kerülnek leválogatásra. Mindemellett az ügyfél megtekintheti a más ügyfélcsoportok számára elérhető konstrukciókat, vagy akár a már lezárult felhívásokat is. A felület magában foglal egy támogatáskereső funkciót, mely tetszőleges szűrési lehetőségekkel (*konstrukció azonosító,*

kulcsszó, beadhatóság időtartama, igényelhető támogatás nagysága, beadhatóság) segíti a felhívások keresését.

26. ábra: Támogatáskereső alkalmazás

Forrás: EPTK Általános kézikönyv v17.48.

A keresés eredményeinél az egyes felhívásokra kattintva megtekinthetők a felhívások részletei és „Támogatási kérelem kitöltése” gomb révén közvetlenül megkezdhető az adott kérelem kitöltése.

Az EPTK felület kialakítása az „egyablakos ügyintézés elvén” alapszik. A portálon elvégezhető adminisztratív tevékenységek a teljes projektéletet felölelik, a támogatási kérelem benyújtásától a projekt befejezéséig. További lényeges szempont, hogy a felhasználó egy ügyfélfiók regisztrálása után több projektet is párhuzamosan kezelhet. Más tekintetben, a felület nemcsak a kohéziós politika, hanem más Uniós források és további hazai támogatások felhívásainak online elérését is biztosítja.

A „Projektjeim” menüpont alatt listászerűen elérhetőek a felhasználó projektjei. A projektek megnyitásával elérhetővé válik a támogatási kérelem részletes adattartalma.

Támogatási kérelem száma: - Támogatási kérelem címe: Projekt másolás_teszt Támogatást igénylő neve: Herendi Porcelánmanufaktúra Zártkörűen Működő Részvénytársaság

Támogatás kérelem készítés, beküldés

Támogatási kérelem kitöltő

- ▶ Támogatás kérelem elbírálása
- ▶ Szerződéstervezet kezelése
- ▶ Szerződés
- ▶ Finanszírozás
- ▶ Szakmai beszámolók
- ▶ Támogatást igénylő(k) alapadatai / Projektkezelők**
- ▶ Támogatási lehetőségeim
- ▶ Projektjeim
- ▶ Közbeszerzéseim
- ▶ E-beszerezés
- ▶ Saját projektek statisztikája
- ▶ Állami értékelés

TÁMOGATÁST IGÉNYLŐ ADATAI	TÁMOGATÁSI KÉRELEM SZAKMAI TARTALMA
<p>Nyilatkozat generálás Nyilatkozattétel Támogatási kérelem beküldése</p>	
Létrehozás ideje	2017.04.11. 16:19
Utolsó módosítás ideje	2017.04.20. 11:06
Konstrukció kódja	GINOP-2.2.1-15
Konstrukció megnevezése	K+F versenyképes
Eljárásrend	Sztenderd eljárás
Hibák száma	14
Figyelmeztetések száma	1
Csatolt dokumentum	0
Verziószám	1.0
Beküldés ideje	Nincs beállítva!
Utolsó sikeres hitelesítés ideje	Nincs beállítva!
Felhasználónév	Nincs beállítva!

27. ábra: Az EPTK projektszintű kezelőfelülete

Forrás: EPTK Általános kézikönyv v17.48.

A projektek aktuális státuszát az alkalmazás színekkel jelzi. Az aktuális projektszakaszához köthető aktív, szerkeszthető gombok színe narancssárga, a már lezárult szakaszok funkcióinak színe zöld, a későbbi egyelőre el nem ért projektszakaszok funkciói pedig szürke színűek. A projektek aktuális állapotának online nyomon követése az e-kohézió minimum-követelményei között is szerepel (ld. 3.1.1. fejezet).

A támogatási kérelem életútja során a megvalósítás különböző állomásokat (Támogatási kérelemkészítés, beküldés, Támogatási kérelem elbírálása, Szerződéstervezet kezelése, Szerződéskezelés, Finanszírozás, Szakmai beszámoltatás) ér el, melyek releváns funkciói a képernyő bal szélén érhetők el. Mindemellett a bal oldali menüben szintén megtalálhatóak az EPTK kezdőoldal fő menüpontjai. E kialakítás ismét segíti a fontosabb rendszerfunkciók gyakran használt felületek könnyebb elérését (ld. még: „breadcrumb”, kiemelt funkciók ikonjai), a felhasználóknak nem szükséges több szintet visszalépni a menürendszerben.⁸¹

⁸¹ ÚJ VILÁG NSZKFT, EPTK Általános kézikönyv v17.48., 2017.

7.2. Az elektronikus portál használata – kérelem kitöltése és beküldése

7.2.1. Támogatási kérelem létrehozatala, a támogatási kérelem kitöltő működése

A továbbiakban az online kitöltő alkalmazás működése kerül bemutatásra, egy támogatási kérelem összeállításának példáján keresztül.

Új kérelem indítása esetén a kérelem kitöltő közvetlenül megnyitható a „Támogatási lehetőségeim” menüpont felhíváskeresőjéből. A megkezdett, de még be nem nyújtott projektek adatai a „Projektjeim” menüpont alatt érhetők el.

Új kérelem létrehozása esetén első lépéseként ki kell választani, hogy a kérelmet mely rögzített ügyfél nevében kívánjuk beadni. Az ügyféltípus kiválasztása és a korábban rögzített ügyfelek adataink újrafelhasználása segíti a támogatási kérelem hatékonyabb kitöltését. Az ügyfelek statisztikai adatai alapján a kitöltő-program megvizsgálja, hogy az adott ügyfél jogosult-e a kérelem benyújtására, melyre a felhasználót a képernyő felső részében hibaüzenet figyelmezteti. Mindez biztosítja a jogosulatlanul benyújtott kérelmek számának csökkentését.

The screenshot shows the user interface of the support application portal. On the left is a navigation menu with options like 'Támogatás kérelem készítés, beküldés', 'Támogatási kérelem kitöltő', 'Támogatás kérelem elbírálása', 'Szerződéstervezet kezelése', 'Szerződés', 'Finanszírozás', 'Szakmai beszámolók', 'Támogatást igénylő(k) alapadatai / Projektkezelők', 'Támogatási lehetőségeim', 'Projektjeim', 'Közbeszerzéseim', 'E-beszorás', 'Saját projektek statisztikája', and 'Állami értékelés'. The main content area has tabs for 'TÁMOGATÁST IGÉNYLŐ ADATAI', 'TÁMOGATÁSI KÉRELEM SZAKMAI TARTALMA', 'PÉNZÜGYI ADATOK', and 'EGYÉB MŰVELETEK'. A red warning message states: 'Hiba! Felhívjuk figyelmét, hogy jelen támogatási felhívásra a megadott szervezeti adatai (GFO kód) alapján Ön nem jogosult támogatási kérelem benyújtására.' Below this is the title 'INFORMÁLIS ÉS NEM FORMÁLIS TANULÁSI LEHETŐSÉGEK KIALAKÍTÁSA'. A table displays application details:

Nyilatkozat generálás		Nyilatkozattétel		Támogatási kérelem beküldése	
Létrehozás ideje		2017.04.26.	13:00		
Utolsó módosítás ideje		2017.04.26.	13:14		
Konstrukció kódja		EFCP-3.3.7-17			
Konstrukció megnevezése		Informális és nem formális tanulási lehetőségek kialakítása a köznevelési intézményekben			
Eljárásrend		Sztenderd eljárásrend			
Csatolt dokumentum		0			
Verziószám		1.0			
Beküldés ideje		Nincs beállítva			
Utolsó sikeres hiteléltetés ideje		Nincs beállítva			
Felhasználónév		Nincs beállítva			

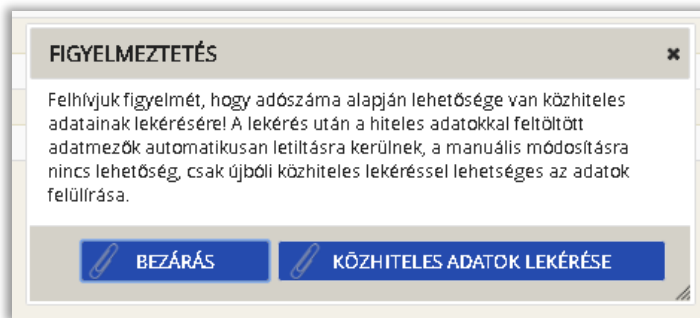
At the bottom of the table is a 'Segítség' button.

28. ábra: Figyelmeztető üzenetek a kérelem kitöltése során

Forrás: EPTK Támogatási kérelem kitöltő kézikönyv v17.47.

A kérelem kitöltésekor az alkalmazás vizsgálja annak beadhatóságát, s amennyiben a benyújtás határideje már eltelt, vagy a benyújtás időszakosan felfüggesztésre került, a felhasználó számára a kitöltés kezdetekor hibaüzenet jelenik meg. Ezen üzenetek orientálják a támogatást igénylőt, s a nem beadható kérelmek kitöltésének megelőzése csökkenti az adminisztratív terheket.

Amennyiben a választott ügyfél gazdálkodási formakódja alapján gazdasági társaságnak, vagy valamely költségvetési szervnek minősül, az EPTK a támogatási kérelem létrehozásakor automatikusan felkínálja a közhiteles adatok letöltésének lehetőségét. A lekérés elindításával az ügyfél releváns adatai beíródnak a kérelem megfelelő adatmezőibe. E megoldás a hiteles adatok felhasználásával csökkenti a rögzítendő adatok körét, s így az adminisztratív terheket is.



29. ábra: Közhiteles adatok letöltése kérelem létrehozatalakor

Forrás: EPTK Támogatási kérelem kitöltő kézikönyv v17.47.

A támogatási kérelmek különböző űrlapokból állnak, melyek tematikus funkciókban nyithatók meg a kitöltés során. A kérelmek kitöltésekor a felhasználó két űrlaptípussal találkozhat. Az első típus esetén a releváns űrlap adataiból a kérelem kitöltése közben csak egy példány rögzíthető (pl. „Projekt adatok” űrlap). Ilyen esetben az űrlap az érintett funkciógombbal közvetlenül megnyitható, az adatok bevitele azonnal megkezdhető.

30. ábra: Projekt adatok – példa egy példányban felvihető űrlapra

Forrás: EPTK Támogatási kérelem kitöltő kézikönyv v17.47.

Az űrlapok másik típusából a kitöltés során több példány is felvihető (pl. Megvalósítási helyszínek, Mérföldkövek, Költségek). Ilyenkor az adott funkciót megnyitva a felhasználó egy listafelületre jut, ahol a korábban rögzített rekordok listába rendezve érhetők el. Új rekord rögzítése és az adatbeviteli űrlap megnyitása a felületen található „Új” gombbal lehetséges. A listában rögzített rekordok fő adatai a listafelületen kereshetők, valamint táblázatos formában exportálhatók.

The top screenshot shows a list view titled "MEGVALÓSÍTÁSI HELYSZÍN". It features a search bar with the text "Keresés" and a dropdown arrow. Below the search bar is a table with the following columns: "Megvalósítási hely", "Fő helyszín", "Hibák száma", and "Figyelemztetések száma". The table contains one row with the values "Pécs", "Igen", "0", and "0". Below the table are two buttons: "EXCEL EXPORT" and "TÖRLÉS".

The bottom screenshot shows a form titled "ÚJ MEGVALÓSÍTÁSI HELYSZÍN RÖGZÍTÉSE". It has a dropdown menu for selecting a location, with the text "Nincs beállítva" and a close button "x". Below the dropdown menu are several input fields for "Helység", "Irányítószám", "Régió", "Megye", "Járás", and "Kistérség", each with the text "Nincs beállítva". At the bottom, there is a button "Nincs kiválasztva" and a red error message: "A csillaggal * jelölt mezők kitöltése kötelező."

31. ábra: Megvalósítási helyszín adatok – példa több példányban felvihető űrlapra

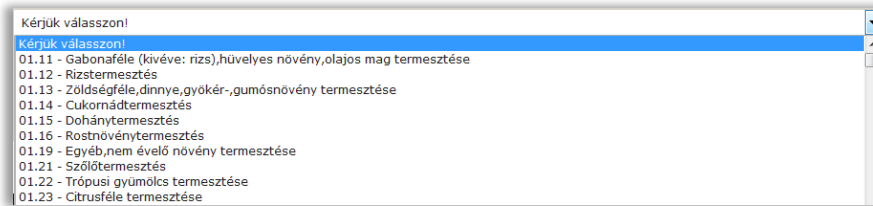
Forrás: EPTK Támogatási kérelem kitöltő kézikönyv v17.47.

Az EPTK-n a kötelező mezőket piros csillag jelöli, ezzel is orientálva a felhasználót az űrlapok kitöltésében. Az adatmezők jelentős része szöveg bevitelére alkalmas ún. szabad szöveges mező. Nagyobb méretű szöveges mezők esetén a rendszer gépelés közben folyamatosan kijelzi a még rögzíthető karakterek számát az adatmező alatt.

Az e-kohézió rendeleti háttere a portálok minimumkövetelményei között írja elő, hogy az adatmezők egy része automatikusan töltődjön és az adatbevitelt lehetőség szerint automatikus számítások támogassák (*ld. 3.1.1. fejezet*). Az EPTK-n az automatikusan kitöltött mezők a nem írhatók át, az űrlapokon szürke háttérrel jelennek meg.

A listaszerű adatmezők esetén a lista legördítésével és a megfelelő tétel kiválasztásával rögzíthetők a releváns adatok. Az adatbevitelt lényegesen segíti, hogy bizonyos listamezők

esetén az egyes tételek kiválasztása alapján a kapcsolódó adatmezők automatikusan és helyzet-érzékenyen töltődnek. (pl. *helyadatok megadásakor az egyéb földrajzi adatok (megye, régió) és az irányítószám közvetlenül kitöltésre kerül*),



32. ábra: Listás adatmező

Forrás: EPTK Támogatási kérelem kitöltő kézikönyv v17.47.

Dátummezők esetén az adatok közvetlenül bevihetők, vagy a naptárfunkció révén kitallózhatók.

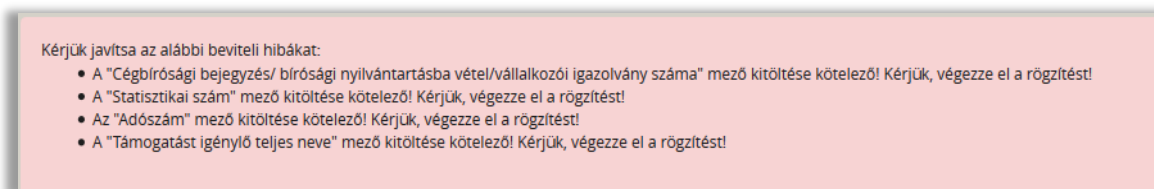
Számmezők esetében csak számok gépelhetők be, rögzített karakterszámmal.

A kontrollált és pontos adatbevitt a rendszer számos pontján formailag és méretében előre meghatározott ún. maszkolt mezők (pl. adószám) támogatják.

Az EPTK támogatási kérelmek űrlapjai úgy kerülnek kialakításra, hogy a kitöltés kontrollált és támogatott környezetben valósuljon meg, mely a hibák számának minimalizálásával csökkenti az esetleges hiánypótlások számát és az ügyfelek adminisztratív terheit.

Az EPTK űrlapokon a releváns adatok elmentése után az alkalmazás lefuttatja az adott támogatási konstrukcióhoz rendelt beépített ellenőrzéseket. Amennyiben a megadott adatok hiányosak, vagy hibásak a felhasználó a képernyő felső részében hibaüzeneteket kap. A hibák javítását megkönnyíti, hogy az űrlapon a javítandó mezők ellenőrzés után piros háttérszínnel jelennek meg.

Az automatikus beágyazott ellenőrzések alkalmazása az e-kohézió szabályozási követelményei között is szerepel (*ld. 3.1.1. fejezet*).



33. ábra: Támogatási kérelem mentése során jelentkező hibaüzenetek

Forrás: EPTK Támogatási kérelem kitöltő kézikönyv v17.47.

7.2.2. Támogatási kérelmek kitöltése és beküldése

Az egyes felhívások követelményrendszere, célcsoportjai és a bekérendő adatok köre eltérő, ennek megfelelően az elektronikus kitöltő-programok adatszerkezete és terjedelme is heterogén. A kitöltő-programok fő menüpontjai, űrlapcsoportjai ugyanakkor azonosak és minden felhívás esetén egységesek: *támogatást igénylő adatai (részletes ügyféladatok), támogatási kérelem szakmai tartalma (projekt szakmai megvalósítása), pénzügyi adatok (pénzügyi megvalósítás), egyéb műveletek (kérelem és mellékleteinek kezeléséhez kapcsolódó általános menedzsment funkciók).*

A fenti menüpontok a kitöltés során mindig elérhetőek a kérelem űrlapjai felett, mely segíti az űrlapok közti könnyebb átváltást, a kiemelt illetve gyakrabban használt funkciók hatékonyabb elérését (*ld. még: „breadcrumb”, kiemelt funkciók ikonjai, kitöltő bal menüjének gombjai*).

Az egyes felhívások különbözősége miatt és terjedelmi okokból a könyv nem mutatja be a támogatási kérelmek lehetséges űrlapjainak teljes körét. A továbbiakban a funkciócsoportok űrlapjainak köre általános jelleggel kerül ismertetésre.

A „Támogatást igénylő adatai” funkciócsoportban az igénylő az esetlegesen kapcsolódó további érintettek (konzorciumi tagok) szervezeti, gazdasági és jogi adatai rögzíthetők. E funkciócsoportban adhatók meg a projekt hivatalos kapcsolattartójának és az igénylő szervezet nevében eljáró tisztviselő adatai is.

A „Támogatási kérelem szakmai adatai” funkciócsoport űrlapjai a projekt szakmai megvalósításának kiemelt adatait tartalmazzák, bemutatva a projekt céljait, elvárt mérhető eredményeit, földrajzi lokációját, valamint a lebonyolítás tervezett tevékenységeit és ütemezését.

A „Pénzügyi adatok” funkciócsoport olyan a projekt pénzügyi megvalósításához kötődő adatköröket fed le, mint a projekt forrás- és költség szerkezete, az érintett bankszámlák köre, vagy a támogatási előleg igénybevételenek módja.

Az „Egyéb műveletek” funkciócsoport a támogatási kérelmek általános kezeléséhez köthető funkciókat (Dokumentum(ok) csatolása, Támogatási kérelem teljes ellenőrzése, támogatási kérelem törlése és másolása, közhiteles adatok lekérése) tartalmaz. E funkciók köre általános jellegük miatt minden esetben azonos.

A folyamatok teljes elektronizálásának feltétele, hogy nemcsak a strukturált adatszolgáltatás (adatmezők adatai), hanem a nem strukturált adatszolgáltatás (csatolt állományok) online beküldése is biztosított legyen (*ld. 3.1.1. fejezet*). Az EPTK „Dokumentum(ok) csatolása” funkciója lehetőséget ad a felhívásokhoz kapcsolódó mellékletek feltöltésére. A releváns dokumentumok listaszerűen kerülnek megjelenítésre, mely orientálja a felhasználót, s egybe

egyfajta önellenőrző listaként is használható. Az egyes dokumentumok feltöltése és a releváns űrlapok megnyitása a sorok végén található „Ceruza” ikonnal kezdhető meg.

Dokumentum neve	Kötelező melléklet	Benyújtás módja	Dokumentum csatolva
A tenderdokumentáció és részei	Nem	Elektronikus	Nem
Engedélyek	Igen	Elektronikus	Nem
Örvész finanszírozásról szóló nyilatkozat	Igen	Elektronikus	Nem
Társulási megállapodás/konzorciumi szerződés	Nem	Elektronikus	Nem
Megvalósíthatóság tanulmány és mellékletei	Igen	Elektronikus	Nem
Tulajdoni jogviszony igazolása	Igen	Elektronikus	Nem
A konzultációs eljárás során előírt további mellékletek	Nem	Elektronikus	Nem

34. ábra: Az EPTK Dokumentumok csatolása funkciója

Forrás: EPTK Támogatási kérelem kitöltő kézikönyv v17.47.

Amennyiben az ügyfél a kérelem létrehozatalakor nem végezte el a közhiteles adatok letöltését, ezt a későbbiekben is megteheti az „Egyéb műveletek” menü megfelelő funkciójának segítségével. Az adatlekérés csak gazdasági társaságok és költségvetési szervek esetében működik, ugyanakkor a funkció nem csak a támogatást igénylő, hanem az esetleges releváns konzorciumi tagok tekintetében is elvégzi az adatok lekérését. A hitelesítés sikerességéről a rendszer az adatlekérést követően tájékoztató üzenetet jelenít meg. Az adatok lekérése után a releváns adatmezők letiltásra kerülnek, felhasználó által a továbbiakban nem módosíthatók, tekintettel az adatok közhiteles jellegére.

Amennyiben a támogatást igénylő azonos felhíváson belül több hasonló projektet kíván benyújtani, lehetősége van a felhívásra korábban benyújtott projektek adatainak másolására. A „Támogatási kérelem másolása” funkció révén új kérelem hozható létre, melynek adatmezőiben megjelennek a korábbi kérelem adatai. Ilyen módon az ügyfélnek nem szükséges az új kérelem minden adatát újra rögzítenie, csupán az eltéréseket kell felvinnie, a másolt adatok szerkesztésével. A kérelmek másolása során két adat kivételt képez (projekt azonosítószáma és címe), melyeknek egyedinek kell lennie, hogy két azonos projekt ne legyen beadható.

Az EPTK az egyes űrlapok mentésekor elvégzi a releváns adatok ellenőrzését, azonban a kérelem benyújtása előtt is szükség van a kérelem teljes adatellenőrzésének lefuttatására, mely az adatok formai vizsgálata mellett összefüggéseiben is ellenőrzi a kérelem adattartalmát. A „Támogatási kérelem teljes ellenőrzése” funkció hatására a felületen megjelenik az ellenőrzés eredménye (*sikeres ellenőrzés, vagy hibaüzenetek*). A funkció a

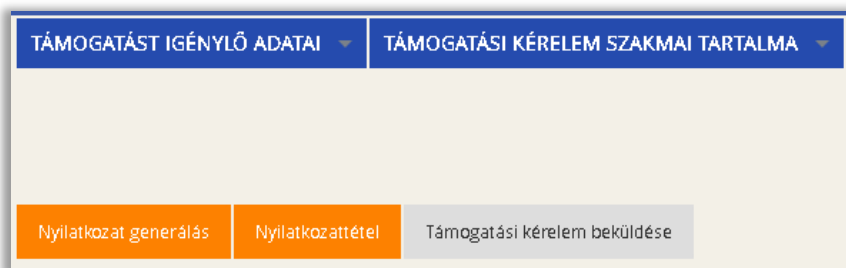
kérelem kitöltése során többször is használható, azonban beküldés előtt mindenképp szükséges a teljes ellenőrzés elvégzése, mivel a hibamentesség a kérelem beküldésének előfeltétele. Mindez segíti a kontrollált adatbevittelt és az esetleges hiánypótlások számának csökkentését.



35. ábra: Támogatási kérelem teljes ellenőrzése

Forrás: EPTK Támogatási kérelem kitöltő kézikönyv v17.47.

Amennyiben a teljes ellenőrzés alapján a támogatási kérelem formai és tartalmi szempontból megfelelő, az ügyfél megkezdheti a kérelem véglegesítését és beküldését. A véglegesítési folyamat része a kérelem adattartalmának hitelességéről szóló nyilatkozat elkészítése és annak rendszerben történő csatolása. Tekintettel arra, hogy az ügyfélfiók létrehozatalát a felhasználó személyes megjelenés és azonosítás nélkül megteheti, a kérelem benyújtásához szükség van az ügyfél hiteles, érvényes aláírással ellátott nyilatkozatára. A sikeres teljes ellenőrzést követően a kérelem főoldalán aktívvá válnak a „Nyilatkozat generálás” és a „Nyilatkozattétel” funkciók, melyek lehetővé teszik a hitelesítő nyilatkozat generálását és a nyilatkozat elkészítése utána annak a rendszerbe történő feltöltését.



36. ábra: Támogatási nyilatkozat létrehozatala és feltöltése

Forrás: EPTK Támogatási kérelem kitöltő kézikönyv v17.47.

A rendszerből előállított nyilatkozat hitelesítésére a támogatást igénylőnek két lehetősége van. A dokumentum kinyomtatható és a szervezet hivatalos képviselője által hitelesítendő. Ilyen esetben a nyilatkozatot postai úton el kell juttatni az érintett hatóság számára, valamint a dokumentum digitalizált változatát a portálon csatolni szükséges. A nyilatkozat ugyanakkor minősített elektronikus aláírással (*ld. 3.1.4. fejezet*) is hitelesíthető, ilyen esetben egyedül a hitelesített állomány feltöltése szükséges.

A nyilatkozat sikeres feltöltését követően sor kerülhet a támogatási kérelem beküldésére. A rendszer a beküldés időpontját másodperc pontossággal rögzíti. A kérelem beérkezését a rendszer az ügyfélfiókba küldött elektronikus üzenetben a felhasználónak visszaigazolja (*ld. 3.2.1. fejezet*).

Az e-kohézió követelményei között szerepel, hogy a rendszerben feldolgozott, rögzített adatokat és dokumentumokat a későbbiekben is hozzáférhetővé kell tenni az ügyfél számára (*ld. 3.1. fejezet*). Az EPTK-n a „Projektjeim” menüpont alatt a későbbiekben is megtekinthetők a beküldött kérelmek és annak mellékletei. A könnyebb áttekintés érdekében a kérelem teljes adattartalma PDF formában exportálható a rendszerből.⁸²

⁸² ÚJ VILÁG NSZKFT, EPTK Támogatási kérelem kitöltő kézikönyv v17.47., 2017.

8. Az e-kohézió eredményei

A 2014-2020-as programozási időszak szabályozása számos újítást vezetett be, melynek célja a kohéziós politika célkitűzéseinek koherens, transzparens megvalósítása és hatékony végrehajtása. A szabályalkotás meghatározó elve az eljárásrendek egyszerűsítése és az adminisztratív terhek csökkentése, melyek megvalósításának egyik kiemelt eszköze az e-kohézió koncepció. Az e-kohézió jelentőségét jól hangsúlyozza, hogy a kohéziós források felhasználásának stratégia kereteit rögzítő Partnerségi Megállapodásokban kötelező elemként jelenik meg.

A 1303/2013/EU rendelet rögzíti, hogy a tagállamoknak legkésőbb 2015. december 31-ig biztosítani kell az e-kohéziós rendszerek működését és a koncepció megvalósulását. A jogszabályi határidő leteltét követően az Európai Bizottság kutatást indított az e-kohézió tagállami megvalósulásának vizsgálatára, melynek elsődleges célja a Partnerségi Megállapodásokban rögzített célkitűzések összevetése a végrehajtás aktuális állapotának felmérése volt.⁸³

Jelen fejezet célja, az e-kohézió tagállami megvalósulásának ismertetése a fenti tanulmány alapján, különös tekintettel a koncepció keretrendszer jellegére és tagállami testreszabhatóságára.

8.1. E-kohézió a Partnerségi Megállapodásokban

Az e-kohézió követelményeinek való megfelelés bár a Partnerségi Megállapodások (a továbbiakban - PM) kötelező eleme, a tervezett intézkedések terjedelme és részletezettsége erősen heterogén. Figyelembe véve az e-kohézió testreszabhatóságát, a vázolt megoldások köre meglehetősen sokrétű, mind a technológiailag, mind a rendszerek száma tekintetében.

A meglévő elektronikus adatcsere rendszereket és a KA, ERFA, ESZA, ETE⁸⁴ források felhasználása terén tervezett tagállami intézkedéseket a könyv az alábbiakban ismerteti. Terjedelmi okokból a vidékfejlesztési és halászati források kezelésére használt megoldásokat e fejezet nem dolgozza fel. Fontos, hogy a leírtak a PM-ek elfogadásakor állapotot rögzítik, a rendszerek aktuális állapotáról nem állnak rendelkezésre részletes információk.

⁸³ EURÓPAI BIZOTTSÁG, Research for REGI-COMMITTEE – e-Cohesion, Brüsszel, 2016.

⁸⁴ Európai Területi Együttműködés: „Az európai területi együttműködés olyan kohéziós politikai eszköz, amely közigazgatási határokat átlépő és közös megoldást igénylő problémákat hivatott megoldani, a különböző területekben rejlő lehetőségek együttes kiaknázása mellett.” - Forrás: HAJDU, KONDOR, KONDRIK, MIKLÓS-MOLNÁR, NYIKOS, SÓDAR, Kohéziós politika 2014-2020 - Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban, Budapest, 2017, 143.o.



Ausztria (AT): az e-kohézió a PM-ben a programok végrehajtásának egyik kulcstényezőjeként jelenik meg. A koncepciót az ETE programokban már a 2007-13-as időszakban is alkalmazta a tagállam. Az e-kohézió egyes komponenseit az ESZA forrásokat kezelő rendszerekben is bevezették és az ERFA rendszerek esetén is jelentős előrelépések történtek e tekintetben.



Németország (DE): az e-kohézió komponensei már a 2007-13-as időszakban megvalósultak, a tagállami rendszerek a 2014-20-as periódusban továbbfejlesztésre kerülnek. A német szövetségi államok javítják a meglévő rendszerek hozzáférhetőségét, és erősítik tehercsökkentő hatásukat. Az e-kohézió megvalósulásának koordinációja ugyanakkor föderális szinten zajlik. 16 tagállamból 9 az ESZA és az ERFA rendszerek összekapcsolását tervezi.



Dánia (DK): ESZA és ERFA források tekintetében korábban is lehetséges volt a támogatási igények elektronikus benyújtása. E rendszer kifizetés, számvitel, kapcsolattartás és indikátor modulokkal bővül ki.



Spanyolország (ES): a spanyol szabályozás már 2007 óta lehetővé teszi a kohéziós források elektronikus kezelését és auditját, a meglévő műszaki megoldások részben megfelelnek az e-kohézió koncepciónak. Az információs rendszer (*Fondos 2020*) funkcionalitása a hatályos Uniói szabályozás szerint átalakításra kerül, s a források egy rendszerben történő kezelését fogja biztosítani.



Finnország (FI): a támogatáskezelés folyamata az ESB Alapok tekintetében elektronikus, mely kiterjed a támogatási igénylésre, kifizetésekre, információs igényekre, a támogatási döntésekre, valamint a monitoring és jelentéstétel folyamataira.



Magyarország (HU): a hazai Partnerségi Megállapodásban az elektronikus adatcsere rendszerek alkalmazásával kapcsolatos beavatkozások akcióterületeit a könyv 5. fejezete dolgozza fel részletesen. Az akcióterületek alapján azonosított lépéseket a következő szövegdox mutatja be.

Az eljárási szabályok kialakítása, s vele párhuzamosan az elektronikus adatcsere rendszerek bevezetését megalapozó koncepció kidolgozása.

Felelős: a koordináló szervezet egységes eljárásrendjének biztosításáért és az informatikai fejlesztésekért felelős szervezeti egységei

Határidő: 2014. szeptember

A következő időszak elvárásainak megfelelő rendszerfejlesztések megtervezése és végrehajtása. (kiterjedve a fentebb azonosított akcióterületekre).

Felelős: a koordináló szervezet informatikai fejlesztésekért felelős szervezeti egysége

Határidő: 2014-től folyamatosan

A különböző támogatási rendszerek jelenlegi és jövőbeli monitoring információs rendszerei közötti kapcsolatot biztosító interfészrendszer kidolgozása és használatba vétele.

Felelős: a koordináló szervezet informatikai fejlesztésekért felelős szervezeti egysége

Határidő: 2014. I. félév

A rendszerek külső adatkapcsolatainak bővítése, az interoperabilitás elvének fokozott érvényesítése érdekében.

Felelős: a koordináló szervezet informatikai fejlesztésekért felelős szervezeti egysége

Határidő: 2014-től folyamatosan

Az intézményrendszeri humán erőforrások felkészítése.

Felelős: a koordináló szervezet informatikai fejlesztésekért felelős szervezeti egysége

Határidő: 2014. III. negyedév

Infrastrukturális kapacitások felmérése és bővítése és az informatikai biztonság megfelelő szintjének garantálása, használatához szükséges releváns informatikai szabályzatok kidolgozása

Felelős: a koordináló szervezet informatikai fejlesztésekért felelős szervezeti egysége

Határidő: 2014-től folyamatosan

32. szövegdoxoz: Az elektronikus adatcsere rendszerek akcióterületein azonosított lépések

Forrás: Magyarország Partnerségi Megállapodása



Írország (IE): az új információs rendszer az Irányító Hatóságok bevonásával kerül kialakításra, melynek alapját a meglévő rendszerek megfelelőségének értékelése képezi. A rendszer átadása 2015 decemberéig megvalósul.



Olaszország (IT): a 2014-20-as időszak információs rendszerének adattartalmát és az eljárási folyamatok adminisztratív egyszerűsítését tagállami szintű, érintett szakmai és területi szervezetek képviselőiből álló munkacsoportok határozták meg. Az új rendszer bevezetése ezen egyszerűsítések mentén történik.



Málta (MT): a tagállam a korábbiakban is már web-alapú információs rendszert (*Structural Funds Database*) használt. A rendszer böngészőből és telepített alkalmazás útján is hozzáférhető volt. Az e-kohézió követelményeinek átfogó elemzése alapján tagállami szakértők meghatározták a rendszer továbbfejlesztésének követelményeit és a megvalósítás 2014-ben és 2015-ben tervezett lépéseit.



Hollandia (NL): a PM szerint a tagállamban alap-specifikusan különböző információs rendszerek voltak elérhetők. Az ERFA programok esetében az egyik 07-13-as regionális információs rendszer bővítésével olyan rendszer jön létre, mely minden regionális program kezelésére alkalmas lesz.

ESZA források tekintetében egy központi rendszer került kialakításra 2007-13-ban (*Dianesystem*), mely rendelkezik elektronikus portállal is. E rendszer átalakítása történik meg az új időszak követelményrendszere és az e-kohézió irányelvei mentén. A rendszerfejlesztés fontos követelménye a támogatást igénylő és az Irányító Hatóság közti kommunikáció intenzívebbé tétele.



Lengyelország (PL): a programok hatékony végrehajtása érdekében a tagállam új információs rendszert vezet be (tekintet nélkül az ETE programokra), az e-kohézió megvalósítását a dokumentumban nem taglalja részleteiben.



Portugália (PT): az új programozási időszakban egy korábbi információs rendszer továbbfejlesztésével új elektronikus rendszer lesz elérhető, mely segíti az eredményesebb döntéshozatalt és a forráskezelők közti interakciót. A fejlesztés lényeges irányelve az egyszerűsítés, valamint az ügyfelek könnyebb hozzáféréseinek biztosítása.



Szlovénia (SI): a kohéziós politika végrehajtását több, az egyes programterületek specifikus igényeit leképező alapvető információs rendszer támogatta. A tapasztalatok értékelése alapján a jövőben a felhasználási folyamatok

egyszerűsítésére van szükség, mely egységes adatbázis létrehozását és az adatbevitel módjának egységesítését feltételezi. Az ügyféloldali felületek elektronizálása 2012-ben megtörtént, így az e-kohézió követelményei általánosan teljesülnek, azonban a felületek bővítésre kerülnek 2015 végéig.



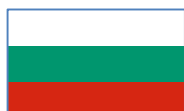
Svédország (SE): a Partnerségi Megállapodás nem tér ki a kohéziós források e-kohézió koncepciójának részleteire.



Egyesült Királyság (UK): a rendszerek megoszlása területi jellegű, minden nemzet saját rendszerrel rendelkezik. Angliában, Észak-Írországon és Skóciában új rendszerek beszerzése és fejlesztése zajlik le 2015-ig. Wales és Gibraltár a meglévő információs rendszert alakítja át.



Belgium (BE): Az e-kohézió koncepció megvalósítása régióként eltérő rendszerekben fog megvalósulni. Brüsszelben, Vallóniában és Flandriában a 2007-13-es elektronikus platformok kerülnek átalakításra és aktualizálásra. A Német Közösség jelenlegi rendszere alkalmas az e-kohézió koncepció megvalósítására.



Bulgária (BG): a kohéziós források kezelése a 2007-13-as időszakban egységes rendszer (*Unified Management Information System*) segítségével történt, melynek továbbfejlesztése biztosítja az e-kohézió koncepció megvalósítását. A meglévő funkcionalitás önmagában az adminisztratív terhek jelentős csökkentését eredményezheti, azonban az e-kohézió teljes követelményrendszerének való megfeleléshez a rendszer átalakítása szükséges. A rendszer lehetőséget fog adni az érintett hatóságok és a projektgazdák közti elektronikus kommunikációra. A hatóságok ugyanazon rendszert használják, melynek koherenciáját egységes folyamatok és adatszerkezet szavatolja.



Ciprus (CY): a követelmények teljesítése elérhető a korábbi információs rendszer (*OPS*) adaptációjával és bővítésével, melynek két kiemelt pontja az elektronikus adatcsere teljes körűségének elérése, valamint a külső adatbázisokkal való interoperabilitás biztosítása és az új szabályozás elemeinek alkalmazása.



Csehország (CZ): az intézményrendszeri feladatok kezelésére egységes monitoring rendszer (*MS2014+*) kerül kialakításra, mely kiterjed egy általános pályázati tájékoztató felület létrehozatalára, a programok egységes kezelésére

alkalmas, valamint a dokumentumok és adatok tárolását szavatoló információs rendszerre, mely speciális mechanizmusokkal segíti a döntéshozatali és verifikációs feladatok ellátását. Az új rendszer garantálja a teljes körű elektronikus kommunikációt, valamint az érintett hatóságok interoperabilitását. A folyamatok hatékonyságának növelését speciális elektronikus portálfunkciók (pl. közhiteles adatbázisok elérése) támogatják.



Észtország (EE): a szükséges e-kohézió alkalmazás (*Structural Funds information system*) bevezetése több lépésben történik meg 2015 végéig. Az online felületre az ügyfelek személyigazolvány-alapú azonosítással léphetnek be. Az alkalmazás lehetővé teszi a teljes projektciklus adminisztratív tevékenységeinek elvégzését és az ügyfelek tájékoztatását, a projektek aktuális státuszának nyomon követését. Az elektronikus alkalmazás minden tranzakciót egységes szerkezetben rögzít, ami teljes elektronikus ellenőrzési nyomvonalat biztosít.



Franciaország (FR): az előzetes elemzések, a szabályozási követelmények és a felhasználói igények figyelembe vételével a tagállam új elektronikus rendszert (*SYNERGIE*) vezet be, mely garantálja mind az ESZA, mind az ERFA források kezelését és a Partnerségi Megállapodás szintű monitoring adatok gyűjtését. A korábbi információs rendszert (*PRESAGE*) az 2007-13-as programok zárásáig használják, majd adatait áttöltik az új rendszerbe.



Görögország (GR): a 2007-13-as IT rendszer bővítése során portálfunkciók széles köre (e-benyújtás, automatizmusok, beépített kontrollok) lett bevezetve. A rendszer új verziójának átadása 2015 végére várható.



Horvátország (HR): a tagállam a korábbi időszak forrásainak egységes kezelésére kifejlesztett rendszerét (*SCF – MIS*) alakítja át az új szabályozás követelményei szerint. A fejlesztési folyamat részeként az e-kohéziós portál 2015-ben kerül kialakításra. A portál lehetővé teszi a kedvezményezettek és az érintett hatóságok közti közvetlen adatcserét, valamint a különböző közhiteles adatbázisok elérését.



Luxemburg (LU): a korábbi ERFA és ESZA platformok integrációjával új egységes rendszer jött létre, ugyanakkor kedvezményezetti oldalon alaponként külön e-kohéziós portálok lesznek hozzáférhetőek.



Lettország (LV): az előző programozási időszakban a projektek kezelése decentralizált módon, több különálló rendszerben történt. A decentralizált architektúrában a stratégiai szintű részletes monitoring információk nem voltak egységes formában elérhetőek, mely számos nehézséget okozott. Az új időszakban a tagállam teljes intézményrendszere egy központi információs rendszert tervez használni.



Litvánia (LT): a tagállam már a 2007-13-as periódusban online felületet (*Data Exchange System*) alakított ki a projektgazdáknak, mely jelentősen hozzájárult az adminisztratív terhek csökkentéséhez. A felület jelen időszakban is rendelkezésre fog állni. Az információs rendszer átalakítása az új követelmények mentén, valamint a korábbi jó gyakorlatok figyelembe vételével valósul meg.



Románia (RO): a korábbi IT rendszerek e-ügyintézési képessége csekélyebb mértékű volt, így új rendszer (MySMIS) bevezetése történik meg, mely teljességgel megfelel az e-kohézió követelményeinek, azonban funkcionalitása nem terjed ki az ESZA és az ETE programok kezelésére. E programok tekintetében a meglévő felületek funkcionalitása nem fedi le az e-kohézió követelményeit. Előzetes értékelések alapján, a MySMIS továbbfejlesztése és az ESZ A-specifikus funkciók integrálása javasolt. Az ETE programok támogatására dedikált alkalmazás jön létre.



Szlovákia (SK): a tagállam célja a jelenleg használt információs rendszer (ITMS) módosítása az e-kohézió célok teljesítése érdekében. Az ITMS 2014+ központi rendszerként biztosítja az ESB Alapok kezelését és számos további állami rendszerrel képes adatcserére. Az e-kohéziós portál bevezetése 2015 végére megtörténik.⁸⁵

8.2. A tagállami adatok elemzése

A Partnerségi Megállapodásokból jól látható, hogy az e-kohézió követelményeinek való megfelelés módja tagállamonként nagyon heterogén formát ölthet, mind a rendszerek száma és struktúrája, mind a fejlesztés motivációi és terjedelme tekintetében.

A tagállamok jelentős részében már a 2007-13-as periódusban is részben, vagy teljes terjedelmében működtek online rendszerek, e-kohézió alkalmazások. E tekintetben számos tagállam célja az új időszakban a korábbi rendszerek adaptációja és az új szabályozás

⁸⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG, Research for REGI-COMMITTEE – e-Cohesion, Brüsszel, 2016.

követelményeinek való megfelelés volt. Más esetekben új rendszerek kerültek bevezetésre, hogy az elektronikus adatcsere hatékonyabban és magasabb szinten valósulhasson meg.

Kiemelendő, hogy mindkét esetben megfigyelhető, hogy az új rendszer (LV, RO, SI), vagy rendszerverzió (LU, NL) kifejlesztésével a használt rendszerek száma csökkent. Ennek vélhető motivációja, hogy az előző időszak szabályozásához viszonyítva az e-kohézió bővíti az IT rendszerekkel szemben támasztott követelményeket (elektronikus portálok fejlesztésének kötelezettséges, elektronikus dokumentumkezelés, információbiztonság, rendszerek interoperabilitása). Amennyiben a tagállam a fenti követelményeknek több rendszer esetében is meg kíván felelni, a rendszerfejlesztés költségei lényegesen megemelkedhetnek, így az e-kohézió az IT-költségvetés racionalizálására sarkallhatja az államokat. A változások másik feltételezett motivációja, hogy a központi rendszerek segítik a források hatékonyabb koordinációját és folyamatok egyszerűsítését.

Az e-kohézió bár a racionalizáció irányába hat, ezen hatása nem érvényesül minden esetben. A föderatív, vagy erősen regionalizált államokban, (IT, DE, BE, UK) továbbra is területi rendszerek működnek. Ugyanígy a tagállamok közel fele egynél több rendszert használ, melyek megoszlása nemcsak területi, adminisztratív, hanem alap-specifikus (NL, AT), vagy program-specifikus (RO) is lehet.

Az Európai Bizottság elemzései alapján az e-kohézió alkalmazása nemcsak az ügyfelek adminisztratív terheinek csökkentését eredményezi, hanem az Irányító Hatóságok terhelésének szignifikáns változását is. Az előzetes várakozások szerint az eljárási folyamatok papírtmentesítése és a digitalizáció 11%-kal csökkenti az intézményi munkaterhelést. A tagállamok körében végzett kutatások alapján az e-kohézió Irányító Hatóságok terhelésére gyakorolt hatása egyelőre még nem egyértelmű. Az új rendszerek és folyamatok bevezetése, a munkavállalók képzése számottevő erőforrásigényt (időbeli és pénzügyi) támaszt. A kutatások idején számos rendszer még a kialakítás fázisában volt, így az e-kohézió hatásai e téren a későbbiekben lesznek pontosan elemezhetőek.

A Partnerségi Megállapodások jellemzően a tervezett rendszerfejlesztés fő irányait határozzák meg, de általánosságban nem térnek ki annak részleteire. Az érettségi modellek (6. fejezet) ismertetése során már kifejtésre került, hogy az e-kohézió keretrendszer jellegű, azaz minimum követelményeket határoz meg. A tagállamok ugyanakkor saját hatáskörben túlléphetnek e követelményeken és bővíthetik a rendszerek terjedelmét, növelve ezzel azok hozzáadott értékét és a hatékonyság-javulás lehetőségeit. A PM-ek egyes tagállamok esetében tartalmazzák ez irányú utalásokat (pl. a dokumentumok több esetben hangsúlyozzák a rendszerek közhiteles adatbázisokkal való összekapcsolását), de e téren egyelőre nem történtek részletes vizsgálatok nem állnak rendelkezésre empirikus adatok.

Az e-kohézió optimalizációs hatása nem vitatott, a koncepció alkalmazása jelentősen egyszerűsíti az adminisztratív tevékenységek elvégzését, ugyanakkor a hatékonyságjavulás

mértékét lényegesen befolyásolja a meglévő eljárási folyamatok tartalma és terjedelme. Fontos, követelmény, hogy a felületek funkcionális optimalizációjának feltétele az eljárási folyamatok optimalizáltsága. Ekképpen, az e-kohézió facilitálhatja az eljárásrendek egyszerűsítését, de nem helyettesítheti azt.

A szabályozás tekintetében ismét kiemelendő a koncepció keretrendszer-szerűsége, mivel a tagállamok jelentős mértékben testre szabhatják az e-kohézió folyamatait. Ennek egyik tényezője az e-kohézió kötelezősége, azaz a tagállamoknak lehetőséget kell adni az elektronikus ügyintézésre, azonban annak választhatóságát, vagy kötelezőségét maguk határozhatja meg. Hasonlóan mérlegelhető eljárásrendi tényező az e-kohézió támogatást igénylőkre történő kiterjesztése. A Partnerségi Megállapodások e tényezők tekintetében nem nyújtanak teljes körű információt, azonban alaposan feltételezhető, hogy az e-kohézió kötelezővé tétele és a teljes eljárási folyamatra való kiterjesztése nagyban javítja a folyamatok hatékonyságát. Ennek indoka, hogy e döntések a végrehajtás teljes horizontjában (*minden projekt esetén*) és vertikumban (*minden üzleti folyamatban*) biztosítják a koncepció előnyeinek (*kontrollált adat és információcsere, csökkentett adatigény, kevesebb hiánypótlás, gyorsabb ügyintézés*) érvényesülését.

A 3. fejezetben már ismertetésre került, hogy az interoperabilitás nemcsak az e-kohézió garanciális tényezője, mely elősegíti az „egyszeri adatbekérés elvének” érvényesülését, azaz adott programon belül az érintett hatóságok nem kérheti ismételten be a már beküldött adatokat. Ugyanakkor az elv tagállami szinten kiterjeszhető az ügyfél más projektjeire is. Az Európai Bizottság elemzése szintén felveti e kiterjesztés lehetőségét, s „komplementaritásként” nevezi azt. A komplementaritás révén az ügyfélnek nem kellene a más projektnél már beküldött adatokat, illetve dokumentumokat ismételten beadnia. A fenti elv alkalmazása kétségtelenül csökkentheti az adminisztratív terheket (*adatigény további csökkenése, a korábban benyújtott és elfogadott dokumentumokat az érintett hatóság már ellenőrizte, hiánypótlások esélye tovább csökkenhet*), növelheti a transzparenciát és további szinergiákat vihet az eljárásrendi folyamatokba. Mindez azonban további technológiai fejlesztéseket indukál és a komplementaritás megfelelő szabályozása is szükséges. A komplementaritás a hatékonyságjavítás új szintjét jelentheti a jövőben, megvalósulásáról azonban a PM-ek kevés információt tartalmaznak.

Források és hivatkozások

ABDOULLAH F., LAILA C., RAFA E. A., ALI I.: E-Government maturity models: a comparative study (Chapter 3), in: International Journal of Software Engineering & Applications (IJSEA). Vol. 5 , 2014.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG, 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, Budapest, 1994.

BRUIN, T. DE, FREEZE, R., KULKARNI, U., ROSEMANN, M.: Understanding the Main Phases of Developing a Maturity Assessment Model. In: Proceedings of the 16th Australasian Conference on Information Systems, Sydney, 2005.

CARALLI R.A., KNIGHT M., MONTGOMERY A.: Maturity Models 101: A Primer for Applying Maturity Models to Smart Grid Security, Resilience, and Interoperability, Carnegie Mellon University, Software Engineering Institute, Pittsburgh, 2012.

DJANKOV, S., LA PORTA, R., LOPEZ DE SILANEZ, F. , SCHLEIFER, A. [2002]: The regulation of entry, The quarterly journal of economics, 2002/117., Internet: <HTTP://WWW.DOINGBUSINESS.ORG/DOCUMENTS/551.PDF>, Letöltés ideje: 2010.08..21.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban, in: Official Journal of the European Union, Brüsszel, 2005.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az EU-ban, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2007.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, Opinion of the High Level Group, Administrative burden reduction; priority area Agriculture, Brüsszel, 2009.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, Európai Interoperabilitási Keretrendszer, in: Official Journal of the European Union, Brüsszel, 2010.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, Intelligens szabályozás az Európai Unióban, in: Official Journal of the European Union, Brüsszel, 2010.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, EURÓPA 2020 - Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, in: Official Journal of the European Union, Brüsszel, 2010.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, EURÓPA 2020 – Európai Digitális menetrend, in: Official Journal of the European Union, Brüsszel, 2010.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, Uniós e-kormányzati cselekvési terv 2011–2015, Brüsszel, 2010.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, Draft opinion of the High Level Group, Administrative burden reduction; priority area Cohesion Policy - eCohesion Policy, Brüsszel, 2011.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, eGovernance study at EU / Member State level, Draft final report by Deloitte, Brüsszel, 2012.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report, Brüsszel, 2012. EURÓPAI BIZOTTSÁG, 821/2014/EU Végrehajtási rendelet az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak a program-hozzájárulások utalására és kezelésére vonatkozó részletes szabályok, a pénzügyi eszközökről szóló jelentéstétel, a műveletekkel

kapcsolatos tájékoztatási és kommunikációs intézkedések technikai jellemzői, valamint az adatok rögzítésére és tárolására szolgáló rendszer tekintetében történő megállapításáról, in: Official Journal of the European Union, Brüsszel, 2014.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, 1011/2014/EU Végrehajtási rendelet az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek meghatározott információk Bizottsághoz való benyújtására használt minták tekintetében való végrehajtására, valamint a kedvezményezettek és az irányító hatóságok, az igazoló hatóságok, az audithatóságok és a közreműködő szervezetek közötti információcserére vonatkozó részletes szabályok megállapításáról Brüsszel, 2014.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, The High Level Group on Administrative Burdens – Cutting red tape in Europe - Final report, Brüsszel, 2014.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, Minőségi jogalkotással javítani az eredményeken – uniós program, in: Official Journal of the European Union, Brüsszel, 2015.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, Egységes Digitális Piac Stratégia, in: Official Journal of the European Union, Brüsszel, 2015.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, Research for REGI Committee – e-Cohesion, Brüsszel, 2016.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, Uniós e-kormányzati cselekvési terv 2016–2020 - A közigazgatás digitális átalakításának felgyorsítása, in: Official Journal of the European Union, Brüsszel, 2016.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, Questions & Answers on e-Cohesion, EGESIF, Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/qa_ecohesion_en.pdf, Letöltve: 2018.05.26.

EURÓPAI BIZOTTSÁG, A Jogérvényesülési és Fogyasztópolitikai Főigazgatóság, Tájékoztató az új adatvédelmi rendeletről, Online: <http://naih.hu/felkeszueles-az-adatvedelmi-rendelet-alkalmazasara.html>, Letöltve: 2018.05.26.

EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS, 1303/2013/EU Rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, in: Official Journal of the European Union, Brüsszel, 2013.

EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS, 679/2016/EU rendelet a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet), in: Official Journal of the European Union, Brüsszel, 2016.

EURÓPAI TANÁCS, Ministerial Declaration on eGovernment, Malmö, 2009.

HAJDU SZILVIA, KONDOR ZSUZSANNA, KONDRIK KORNÉL, MIKLÓS-MOLNÁR MARIANNA, NYIKOS GYÖRGYI, SÓDAR GABRIELLA, Kohéziós politika 2014-2020 - Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban, Dialóg Campus, Budapest, 2017.

HAJDU, LAPOSA, NYIKOS: E-cohesion: E-solutions in the implementation of combined financial instruments In: CEE e|Dem and e|Gov Days 2017, Budapest

HÉTFA KUTATÓINTÉZET: Az adminisztratív terhek meghatározás és mérési módszerei., HÉTFA Kutatóintézet, Budapest, 2010.

JOEY VAN DEN HURK, Standard Cost Model for Citizens - User's guide for measuring administrative burdens for Citizens, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Hága, 2008.

KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM, Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, Budapest, 2011.

LAHRMANN G, MARX F, METTLER T, WINTER R, WORTMANN F. "Inductive Design of Maturity Models: Applying the Rasch Algorithm for Design Science Research". Service-Oriented Perspectives in Design Science Research. Springer. pp. 176–191, 2010.

LAPOSA T., E-Cohesion: How to intensify European fund management by electronic services, In: Alexander Balthasar; Blaž Golob; Hendrik Hansen; Balázs Kőnig; Robert Müller-Török; Alexander Prosser - Central and Eastern European e|Dem and e|Gov Days 2015, Budapest ,2015.

LAYNE, K., & LEE, J. Developing fully functional E-government: A four stage model. Government Information Quarterly, 18(2), 122–136., 2001.

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA, 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról, Budapest, 2011.

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről, Budapest, 2014.

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA, Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra, Budapest, 2014.

METTLER T, "Maturity assessment models: a design scienceresearch approach". International Journal of Society Systems Science. 3 (1/2): 213–222., 2011.

MINISZTERELNÖKSÉG, Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020, Budapest, 2015.

MINISZTERELNÖKSÉG, Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program, Brüsszel, 2015.

NEMESLAKI: E-közszolgáltatásfejlesztés - elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest 2014.

NYIKOS, PÉTI, HORKAY: Területfejlesztés és kistérségi tervezés In: Németh Jenő (szerk.) Kistérségi tervezési módszertan. 338 p. Budapest: Mackensen Kft., 2006. p. 26.

NYIKOS, TALAGA: Cohesion Policy in Transition Comparative Aspects of the Polish and Hungarian Systems of Implementation; Comparative Law Review, Toruń, 2014.

NORDHAUS W., SAMUALESON P.: Közgazdaságtan, Akadémiai kiadó, Budapest 2012.

SCM NETWORK, International Standard Cost Model Manual, Office for Official Publications of the European Communities, Brüsszel, 2005.

ÚJ VILÁG NSZKFT. , EPTK Általános kézikönyv v17.48., Internet: <https://eptk.fair.gov.hu>, 2017.

ÚJ VILÁG NSZKFT., EPTK Támogatási kérelem kitöltő kézikönyv v17.47., Internet: <https://eptk.fair.gov.hu>, 2017.

Rövidítések jegyzéke

EMVA	Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap
EPTK	Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs rendszer
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ESB Alapok	Európai Strukturális és Beruházási Alapok
ESZA	Európai Szociális Alap
ETE	Európai Területi Együttműködés
ETHA	Európai Tengerügyi és Halászati Alap
EUPR	Európai Unió Programok Rendszere
FAIR	Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer
HLG	High Level Group on Administrative Burdens
IKT	információs és kommunikációs technológiák
KA	Kohéziós Alap
KÖFOP	Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program
MKKS	Magyar Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia
MP	Magyar Program
PM	Partnerségi Megállapodás
SCM	Standard Cost Model
SZEÜSZ	szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások

Ábra jegyzék

1. ábra: A szabályozás kapcsán felmerülő költségek szerkezete.....	11
2. ábra: Az adminisztratív költségek és terhek viszonyrendszere	14
3. ábra: A standardköltség-számítás komponensei	15
4. ábra: A standardköltség-számítás képletei	16
5. ábra: Példák a standardköltség-számításra.....	17
6. ábra: Az adminisztratív terhek csökkentésének lehetséges módjai.....	19
7. ábra: Az e-kohézió keretrendszere.....	35
8. ábra: A Layne and Lee modell felépítése.....	61
9. ábra: Az e-kohézió érettségi modell sematikus vázlata	67

10. ábra: A digitális gazdaság fejlődési folyamata.....	73
11. ábra: A 2015-ig megalkotott Uniós stratégiák viszonyrendszere.....	78
12. ábra: A Magyar Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia beavatkozási logikája.....	81
13. ábra: Az elektronikus ügyintézés előnyeinek összegzése.....	82
14. ábra: Az e-kohézió helye a hazai közigazgatás-fejlesztési stratégiák kontextusában.....	84
15. ábra: Magyarország Partnerségi Megállapodásának célrendszere.....	89
16. ábra: Az EPTK belépési oldala.....	100
17. ábra: Az EPTK regisztrációs felülete.....	101
18. ábra: Az EPTK regisztrációs felülete és a közhiteles adatok lekérése.....	102
19. ábra: Az EPTK fejléc fő ikonjai.....	103
20. ábra: Az EPTK Segítség funkciója.....	103
21. ábra: Az EPTK Üzenetek funkciója.....	104
22. ábra: Az „breadcrumb” működése.....	105
23. ábra: Az EPTK kezdőoldala.....	105
24. ábra: Az EPTK támogatást igénylők rögzítése.....	106
25. ábra: Projektkezelők regisztrációja.....	107
26. ábra: Támogatáskereső alkalmazás.....	108
27. ábra: Az EPTK projektszintű kezelőfelülete.....	109
28. ábra: Figyelmeztető üzenetek a kérelem kitöltése során.....	110
29. ábra: Közhiteles adatok letöltése kérelem létrehozatalakor.....	111
30. ábra: Projekt adatok – példa egy példányban felvihető űrlapra.....	111
31. ábra: Megvalósítási helyszín adatok – példa több példányban felvihető űrlapra.....	112
32. ábra: Listás adatmező.....	113
33. ábra: Támogatási kérelem mentése során jelentkező hibaüzenetek.....	113
34. ábra: Az EPTK Dokumentumok csatolása funkciója.....	115
35. ábra: Támogatási kérelem teljes ellenőrzése.....	116
36. ábra: Támogatási nyilatkozat létrehozatala és feltöltése.....	116

Táblázat jegyzék

1. táblázat: Az Adminisztratív Terhek Csökkentésének Cselekvési Programja – eredmények.....	29
2. táblázat: A Deloitte modell szintjeinek tartalma.....	68
3. táblázat: A Magyar Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia e-közigazgatáshoz kapcsolódó mutatói.....	84

4. táblázat: A KÖFOP e-kohézió szempontjából releváns intézkedéseinek ismertetése	95
5. táblázat: Az elektronikus portálok kialakításának céljai	98
6. táblázat: Az e-kohézió építőelemeinek jelölése a dokumentumban	99

Szövegdoboz jegyzék

1. szövegdoboz: Az adminisztratív költségek definíciója	12
2. szövegdoboz: Az adminisztratív terhek definíciója	13
3. szövegdoboz: A kohéziós politika célja.....	31
4. szövegdoboz: Az e-kohézió megvalósítását megalapozó rendelkezések.....	34
5. szövegdoboz: Az elektronikus adatcsere-rendszerek definíciója.....	35
6. szövegdoboz: Az elektronikus adatcsere-rendszerek funkcionális követelményei.....	37
7. szövegdoboz: Az elektronikus adatcsere-rendszerek garanciális követelményei.....	39
8. szövegdoboz: Az elektronikus adatcsere-rendszerek használatának kötelezősége	39
9. szövegdoboz: Az egyszeri adatbekérés követelményei	41
10. szövegdoboz: Az elektronikus aláírás használatának szabályozása	45
11. szövegdoboz: Az elektronikus aláírás fogalma és típusai.....	45
12. szövegdoboz: Az elektronikus dokumentum-kezelés és a dokumentumok elérhetőségeinek szabályai	46
13. szövegdoboz: Az elektronikus auditok, ellenőrzések és a rendszerek biztonsági követelményrendszere.....	47
14. szövegdoboz: Az elektronikus adatcsere alapvető hazai szabályai.....	50
15. szövegdoboz: Az üzletmenet-folytonosság hazai szabályai	51
16. szövegdoboz: Az egyszeri adatbekérés hazai szabálya	52
17. szövegdoboz: Az interoperabilitás hazai szabályai.....	53
18. szövegdoboz: Az e-aláírás alkalmazásának hazai szabályai.....	53
19. szövegdoboz: Az e-dokumentumkezelés hazai szabályai	54
20. szövegdoboz: A dokumentumok hitelességének hazai szabályai	55
21. szövegdoboz: A határidők számításának hazai szabályai	56
22. szövegdoboz: Portálok érettségi modelljeinek szerkezete	66
23. szövegdoboz: Az EU2020 Stratégia kiemelt indikátorai	71
24. szövegdoboz: Az EU2020 Stratégia kiemelt kezdeményezései	72
25. szövegdoboz: Az Európai Digitális Menetrend közszolgáltatási teljesítménycélja	74
26. szövegdoboz: A Magyar Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia jövőképe.....	81

27. szövegdoboz: A partnerségi megállapodás definíciója	86
28. szövegdoboz: A tematikus célkitűzések	88
29. szövegdoboz: Az elektronikus adatcsere rendszerek teljes körű kiépítésének akcióterületei	91
30. szövegdoboz: Az operatív programok kidolgozásának magas szintű követelményei	92
31. szövegdoboz: A KÖFOP által azonosított beavatkozási területek	93
32. szövegdoboz: Az elektronikus adatcsere rendszerek akcióterületein azonosított lépések	120

A Nemzeti Közszerálati Egyetem kiadványa



SZÉCHENYI  2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE