

Hoffman István

Platformok és közigazgatás – Nem önkormányzatoknak való vidék?



A platformok a 20. század végétől, 21. század elejétől a gazdasági életben, különösen a szolgáltatások szervezése körében, valamint a vállalati irányítási rendszerekben nagy jelentőségre tettek szert. A hatékonyabb működés érdekében a közigazgatás is egyre szélesebb körben kezdte alkalmazni ezeket a rendszereket, kezdetben elsősorban a központi szinten. A platformok a helyi önkormányzati igazgatásban is megjelentek, de szélesebb körű alkalmazásukat több tényező – elsősorban az erőforrások korlátozottsága – hátráltatta, így elsődlegesen a nagyvárosi igazgatásban lett nagyobb szerepük. A hazai működés is ezt a modellt követte. A(z önkormányzati) platformok, különösen a központi rendszerekhez való kapcsolódás miatt egyfajta új centralizációs faktorként is szolgálnak: azok alkalmazása hozzájárulhat a közigazgatás központosítottságához.

Bevezetés

Az infokommunikációs technológiák forradalma nemcsak a gazdaságot, hanem a társadalom egészét is jelentősen átalakította. Ez a rendkívül gyors átalakulás a gazdasági életben is jelentős változásokat hozott, amelyek közül a legutóbbi évtizedből talán a platformok széles körű elterjedését emelhetjük ki. A kérdéskörrel foglalkozó szakirodalom rendkívül kiterjedt, amelynek részletes elemzése meghaladja jelen tanulmány célját és terjedelmi kereteit. A szakirodalom azonban abban egyetért, hogy a platformok több oldalról közelíthetők meg: egyrészt mint sajátos termékfejlesztési eredmények, másrészt mint sajátos technológiai stratégia, harmadrészt mint ipari gazdasági jelenség.¹ A platformokkal kapcsolatos szakirodalmat áttekintő, magyar nyelvű cikk is ezt a hármas megközelítést emeli ki a platformokkal kapcsolatban: rögzíti, hogy a platformok egyrészt *piacelmélet*, másrészt a *technológiai menedzsment*, harmadrészt a *stratégiai menedzsment* oldaláról vizsgálhatók.² Mindemellett a platformok mint sajátos, jellemzően az interneten összekötött *hálózatként*, másrészt

¹ Carliss Y. Baldwin – C. Jason Woodard: The Architecture of Platforms: a Unified View. In Annabelle Gawer (szerk.): *Platforms, Markets and Innovation*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 2009. 19–20.

² Csontos Réka Sára – Szabó Zsolt Roland: A versengés új szinterei. Platformok stratégiamenedzsment-megközelítésből. *Vezetéstudomány*, 49. (2018), 9. 60–61.

sajátos rendszerként, *ökoszisztémaként* is elemezhetők. Így a szerzők kiemelik, hogy a piacelmélet a platformokra egyrészt mint két csoport összekötését biztosító hálózati felületként, másrészt közös architektúrára keresztül értéket teremtő rendszerként tekintenek. A technológiai menedzsment a hálózati értelmezés körében azt emeli ki, hogy ezeken keresztül a cégek képesek tartalmat és/vagy funkciót előállítani, másrészt egy standardizált ökoszisztémáról van szó, amely emiatt jól összekapcsolható és rendszerbe szervezhető. A stratégiai menedzsment a platform mint hálózat vállalati működtetésének vizsgálatára, valamint az értékteremtő folyamatok rendszerére tekint.³ A platformok a gazdaság széles körét érintik, egyrészt a széles közönség részére a leginkább ismert platformok a szolgáltatások nyújtásával összekötött rendszerek, amelyek közé a különféle szórakoztatóipari felületeket (például Netflix, HBO Max, Spotify), az idegenforgalom terén megjelenő rendszereket (booking.com, Airbnb), valamint egyes személyszolgáltatási megoldásokat (például Uber, Taxify) sorolhatunk. Azonban a platformok szerepe ennél jóval kiterjedtebb: lényegében a modern vállalatirányítás is széles körben épít ezekre a standardizálás miatt könnyen a saját vállalati eljáráshoz és más vállalatok rendszereihez is adaptálható megoldásokra. E körben például az SAP-t mint széles körben elterjedt megoldást emelhetem ki. A fenti platformdefiniációk – kellően általános megfogalmazásukra tekintettel – jól alkalmazhatók a közigazgatási tevékenységek elemzése körében is.⁴

A platformok széles körű elterjedése miatt az azokkal kapcsolatos kérdések a közigazgatás szabályozási témái közé is erőteljesen beépültek. A közfigyelem elsősorban a közösségi gazdaság (megosztásos gazdaság, *sharing economy*) platformjaival kapcsolatos szabályozásra irányult. Elég, ha e körben az Uber működésével kapcsolatos igazgatási kérdésekre gondolunk, amelynek eredményeként a cég 2016-ban kivonult Magyarországról.⁵ Az infokommunikációs forradalom azonban a közigazgatás tevékenységét is jelentősen befolyásolta, az e-közigazgatás kialakulására a platformok is hatást gyakoroltak.

A platformok megjelenése a magyar közigazgatási jogban

Vitathatatlan, hogy mára a digitális forradalom a közigazgatást is elérte. Az e-kormányzás számos előnnyel jár. Például az ügyfeleket nem köti a hivatali nyitvatartás, nem kell találkozniuk tisztviselőkkel, könnyebben hozzáférhetnek az információ-

³ Csontos-Szabó (2018): i. m. 61.

⁴ Andreas Hein et al.: Digital platform ecosystems. *Electronic Markets*, 30. (2020), 1. 87–89.

⁵ Igaz, erősebb hatósági kontrollal, a fennálló igazgatási keretekhez jobban igazodva, de egy új, platformalapú szolgáltató jelent meg az Uber kivonulása után, az észet *Taxify* (ma: *Bolt*). Lásd részletesebben Simonovits Borbála – Surányi Ráchel – Csajbók-Veres Krisztina: Helyzetkép a magyarországi közösségi gazdaság kulcsszereplőiről. A koronavírus válság „vesztesei” és „nyertesei” egy speciális munkaerőpiaci szegmensben. *socio.hu (Társadalomtudományi Szemle)*, 11. (2021), 1. 39–40.

ókhoz, és számos eszköz áll rendelkezésre, hogy segítse őket a döntéseik meghozatalában.⁶ Az e-kormányzat gyűjtőfogalom: a szakirodalomban a kormányzati innováció, a kormányzati információk és szolgáltatások kifejezésére szolgál. Az e-kormányzás célját gyakran papírmentes irodaként fogalmazzák meg, ami azt jelenti, hogy az elektronikus adminisztráció átalakítja a papíralapú folyamatokat elektronikus folyamatokká. Az e-kormányzat számos módot teremt arra, hogy a kormányok és a polgárok egymással kommunikálhassanak. Ennek eredményeképpen az ügyfelek az adminisztratív rendszer szereplői lettek.⁷ Ezért az e-kormányzás a gazdasági fejlődés eszköze. Az egyszerűsített eljárás, a döntéshozatal automatizálása felgyorsíthatja az eljárásokat, ez pedig az adminisztratív költségek csökkentéséhez vezethet. Ezért az irodalom az e-kormányzatba való befektetést a gazdasági fejlődésbe való beruházásnak tekinti. Figyelemmel a platformoknak a gazdasági életben megjelenő hatásaira és eredményeire, az egyes közigazgatási rendszerek is viszonylag korán, az ezredforduló időszakában elkezdték alkalmazni a platformszerű megoldásokat.⁸ A magyar közigazgatásban is megjelentek olyan rendszerek, amelyek végső soron megfelelnek a platformok különböző leírásainak: így egyértelműen ilyen sajátos hálózatként és ökoszisztémaként is leírható az általános kormányzati elektronikus ügyintézési rendszer, az Ügyfélkapu, valamint ahhoz kapcsolódóan a Központi Azonosítási Ügynök (KAÜ).

Amennyiben a magyar rendszerek fejlődésére tekintünk, kiemelhetjük, hogy a platformszerű megoldások elsőként és a leginkább elterjedt módon a *pénzügyi igazgatás körében*, elsősorban a *közbevételek kezelése és befizetése körében* alakultak ki. Az egyik első ilyen, később az Ügyfélkapuba integrálódó rendszert az eBEV-rendszer jelentette, amely a bejelentéseken, az elektronikus ügyintézésen kívül hamar elektronikus fizetési felülettel is rendelkezett, így az egyik első magyar közigazgatási platformnak volt tekinthető. Később több ilyen igazgatási ágazati megoldás is kialakult, a közbevételekhez kötődően többek között a társadalombiztosítás, az építési igazgatás (EKÁER) körében. A hagyományos, közhatalmi igazgatás más területein is kialakultak különféle platformok. Így 2011-től a rendőrségi igazgatásban a Robotzsaru rendszer tekinthető ilyen, platform jellegű megoldásnak.⁹ A tulajdonjoggal kapcsolatos nyilvántartásokban is megjelentek platformszerű megoldások, így az elektronikus földhivatali rendszert és a gépjárműkeresőt is végső soron idesorolhatjuk. A fenti, igazgatási platformok köre az elmúlt években

⁶ Ann O'M. Bowman – Richard C. Kearney: *State and Local Government*. Boston, Wadsworth, 2016. 223.

⁷ Tony E. Wohlers: Local E-Government Sophistication in the United States. In H. J. Scholl (szerk.): *E-Government: Information, Technology and Transformation*. London – New York, Routledge, 2010. 89–90.

⁸ Christopher Ansell – Satoshi Miura: Can the Power of Platforms be Harnessed for Governance? *Public Administration*, 98. (2020), 1. 262–264.

⁹ Horvayné Fehér Judit – Munk Sándor: A rendőrségi informatikai hálózat fogalma, rendeltetése. *Hadmérnök*, 6. (2011), 2. 218.

folyamatosan bővült. Ezek a platformok *alapvetően igazgatási-közhatalmi funkciókhoz kapcsolódtak*, azaz a hagyományos, hatósági igazgatási, azon belül is a hatósági jogalkalmazási és részben a hatósági felügyeleti tevékenységek ellátásához kötődtek.¹⁰

A közigazgatás széles körben nyújt *közszolgáltatásokat* is. Figyelemmel arra, hogy a gazdasági élet platformjai a szolgáltatások körében értek el kiemelkedő sikereket, értelemszerű, hogy a közszolgáltatások körében is megjelentek ezek a megoldások a különböző közigazgatási rendszerekben.¹¹ A magyar közigazgatás által szervezett közszolgáltatások körében is megjelentek ezekkel a szolgáltatási információkkal, valamint ügyintézással kapcsolatos platformok. Így a társadalombiztosítás által nyújtott szolgáltatások, valamint különösen az egészségügyi szolgáltatás körében már az ezredforduló időszakában kialakultak ilyen megoldások. Ezeket a rendszereket többször alakították át, s folyamatosan bővítették az általuk nyújtott szolgáltatásokat és az általuk kezelt adatokat. A 2010-es évek közepére ennek eredményeként alakult ki az egységes Elektronikus Egészségügyi Szolgáltató Tér (EESZT). A szakirodalom hangsúlyozta, hogy az EESZT kialakításával az adatokhoz való jobb hozzáférés mellett a telemedicina lehetőségei is erőteljesebbé váltak, így kiemelték, hogy ez a rendszer az egészségügyi ellátás változásaihoz is vezethet.¹² Az EESZT mint a telemedicina egyik felületének és eszközének szerepe különösen felértékelődött a Covid-19-pandémia kapcsán az elmúlt két évben.¹³ Hasonlóan a Covid-19-pandémia révén kerültek előtérbe az oktatás területén kialakult platformok. Elsőként a felsőoktatási igazgatásban jelentek meg az ezredforduló időszakában az ETR és a Neptun-rendszerekkel, amelyekhez kötődően ugyanebben az időszakban az egyes felsőoktatási intézmények a nemzetközileg elérhető oktatást segítő platformokat, így a Coospace, a Canvas és a Moodle felületeit is kapcsolták és fejlesztették, továbbá ezekbe integrálták az e-konferencia- és a tantermi megoldásokat lehetővé tevő eszközöket (például Zoom, MS Teams stb.). Az e-felsőoktatás jelentősége a Covid-19-világjárvánnyal kapcsolatban elrendelt korlátozásokkal és digitális tanrenddel kapcsolatban vált kiemelkedővé. A 2019/20. tanév második félévében, valamint a 2020/21. tanév nagy részében ezen platformok használata a hazai felsőoktatási intézményekben jelentős mértékben meghatározta az oktatási munkát.¹⁴ Ehhez hasonlóan a 2010-es évek folyamán a köznevelésben kiépített igazgatási és együttműködési (kollaborációs) platform, a KRÉTA és a hozzá kap-

¹⁰ A hatósági igazgatási tevékenységek általános jellemzőit illetően lásd részletesebben Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös, 2020. 143–145.

¹¹ Ansell–Miura (2020): i. m. 265–267.

¹² Ködmön József: Egészségügyi információ az interneten. *Orvosi Hetilap*, 159. (2018), 22. 856–858.

¹³ Györffy Zsuzsanna et al.: A telemedicina lehetőségei a COVID-19-pandémia kapcsán a nemzetközi és a magyarországi tapasztalatok és ajánlások tükrében. *Orvosi Hetilap*, 161. (2018), 24. 986–989.

¹⁴ Hargitai Dávid Máté – Sasné Grósz Annamária – Veres Zoltán: Hagyományos és online tanulási preferenciák a felsőoktatásban – A COVID-járvány kihívásai. *Statistikai Szemle*, 98. (2020), 7. 846–847.

csolódó Digitális Kollaborációs Tér (DKT) használatának kiterjedtsége is jelentősen megnőtt a Covid-19-járvány alatt.¹⁵

Jóllehet a platformok használata a közigazgatásban is jelentősen megnövekedett az elmúlt években, az igazgatás, valamint az általa szervezett közszolgáltatások *személyes* jellege széles körben megköveteli a személyes interakciókat is.¹⁶ Így a platformok alkalmazása összességében nem válthatja ki a teljes közszolgáltatási-igazgatási cselekménysorozatot.¹⁷ A helyi önkormányzatok digitális feladatellátása kapcsán a *személyesség mellett* még más, a fenti eszközök alkalmazásának elterjedését gátló tényezők is megjelennek. Ahogyan a későbbiekben még részletesebben bemutatom, a hazai önkormányzati rendszer fragmentáltsága miatt az állami igazgatási rendszereknél szükségszerűen kisebb, a helyi közösségek autonómiájára építő modellekben a kapacitások is jóval végeesebbek, márpedig egy ilyen rendszer kiépítése jelentős anyagi ráfordítást és humán tőkét igényel – informatikait és az adott ágazat sajátos szakértelmét is.¹⁸

Az önkormányzati igazgatásban a platformok szerepe így erősen korlátozott, azok elsősorban a nagyobb méretű településeknél jelennek meg. Ezek körében amúgy is hangsúlyos a fenti eszközök alkalmazása. Az ezredforduló időszakától kezdődően az *okosvárosok* (*smart cities*) koncepciója révén a platformalapú megoldásokat ezek a nagyobb települések az új típusú szolgáltatásszervezéseikhez is alkalmazni kezdték.¹⁹ Azaz, a platformok *mintha a nagyvárosi önkormányzatok sajátos jelenségeivé váltak volna*.

„Nem önkormányzatoknak való vidék”(?) – Magyarország sajátos helyzete és körülményei

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

¹⁵ Czirfusz Dóra – Misley Helga – Horváth László: A digitális munkarend tapasztalatai a magyar közoktatásban. *Opus et Educatio*, 7. (2020), 3. 220–221.

¹⁶ Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.* Budapest, ELTE Eötvös, 2017. 142–145.

¹⁷ Montgomery Van Mart et al.: Operationalizing the Definition of E-Leadership: Identifying the Elements of E-Leadership. *International review of Administrative Sciences*, 85. (2019), 1. 82–83.

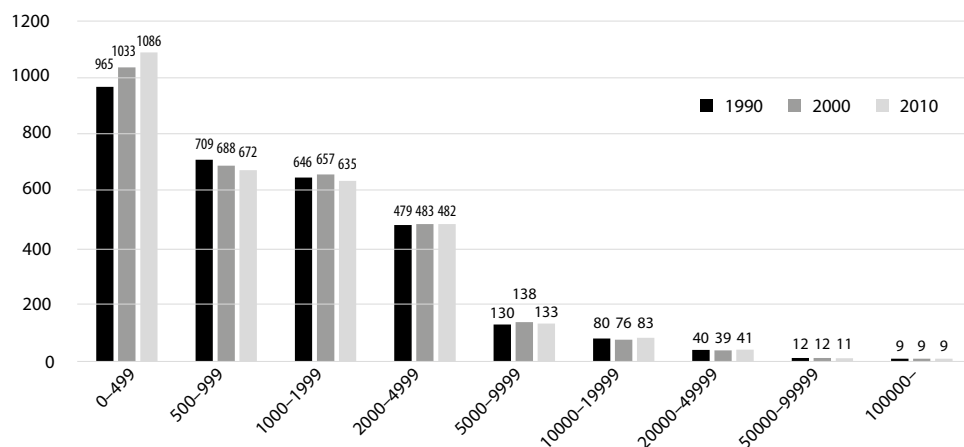
¹⁸ Balogh Zsolt György – Budai Balázs Benjámin: *E-önkormányzat. Az elektronikus-önkormányzati modernizáció fejlesztéspolitikai alapjai című tantárgy egyetemi tankönyve*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 116–118.

¹⁹ Ari-Veikko Anttiroiko – Pekka Valkama – Stephen J. Bailey: Smart Cities in the New Service Economy: Building Platforms for Smart Services. *AI & Society*, 29. (2014). 324–326.

1. táblázat: A magyar települési önkormányzatok népessége (1990–2010)

Év	0– 499	500– 999	1000– 1999	2000– 4999	5000– 9999	10 000– 19 999	20 000– 49 999	50 000– 99 999	100 000–	Össz.
Lakosság/települések száma										
1990	965	709	646	479	130	80	40	12	9	3070
2000	1033	688	657	483	138	76	39	12	9	3135
2010	1086	672	635	482	133	83	41	11	9	3152

Forrás: Szigeti Ernő: A közigazgatás területi változásai. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Köszolgáltatási változások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013. 282.



1. ábra: Települési önkormányzatok megoszlása a lakosságszám alapján 1990–2010

Forrás: a szerző saját szerkesztése

2. táblázat: Közös önkormányzati hivatalok és polgármesteri hivatalok száma (2019)

Helyi önkormányzatok száma Magyarországon	Polgármesteri hivatalok száma	Közös önkormányzati hivatalok száma	Közös önkormányzati hivatalban részt vevő települési önkormányzatok száma
3153	521	749	2632

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal

A helyi közigazgatási feladatok többsége a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozott, és az államigazgatási (hatósági) tevékenységekben is fontos szerepet töltöttek be az önkormányzatok tisztviselői az átruházott államigazgatási feladatok révén. A hazai helyi önkormányzati rendszer e-kormányzati kérdése a magyar stratégiák és szolgáltatásnyújtás jelentős elemévé vált. Magyarországon az önkormányzati e-közigazgatás fejlesztése részben „alulról felfelé” kezdeményezésekhez kapcsolódott, különösen a nagy települések esetén, de jellemző elsősorban a helyi e-közigaz-

gatusban a *top-bottom* megvalósítás volt.²⁰ A 2010-es reformok – amelyek a korábbi, erősen decentralizált magyar közigazgatást jelentős mértékben központosították az önkormányzati feladatok nagy számának államigazgatási felelősségi körbe utalásával – után a helyi és a központi integráció fontos reformkérdés volt. Az önkormányzatok új adminisztratív és adóügyi eljárás szabályokat követve alakították ki az önkormányzati e-közigazgatás új modelljét, mivel az önkormányzatoknak teljes mértékben elektronikus adminisztratív platformot kell biztosítaniuk a helyi adók területén. Ezek az átalakulások hatással voltak az önkormányzati e-szolgáltatásokra is.

A 2013/14-et követően kiépülő új szolgáltatási és e-igazgatási rendszerben *továbbra is meghatározó volt a pénzügyi igazgatás kiemelkedő szerepe a digitális megoldások alkalmazásában*. 2010-et követően került sor a nagy állami nyilvántartások elektronikussá tételére is. Ennek keretében 2014. július 1-jén hatályba lépett az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény is, így végső soron az egyik legfontosabb állami alapnyilvántartás is elektronikussá vált. Miként jeleztem, a nagy közszolgáltatási rendszerekben is létrejöttek platformok. A továbbra is önkormányzati feladatnak minősülő egészségügyi alapellátások terén – az előzőekben ismertetettek szerint – az EESZT, míg az önkormányzati szociális pénzügyi és természetbeni, de különösen személyes jellegű alapszolgáltatások, gyermekjóléti alapellátások, valamint az idősgondozás terén az önkormányzati szakosított ellátások körében pedig a *Szociális Ágazati Portál* jelentett sajátos, platformszerű megoldást. A rendszer *töredzettsége* azonban a centralizációs reformokat követően is fennmaradt: egyrészt a különböző nyilvántartások elkülönült platformokként működtek, részben az adatvédelmi, részben pedig a hagyományos igazgatási megoldások alkalmazására figyelemmel. Így a köztük fennálló kapcsolatteremtés erősen korlátozott volt ezen jogi szabályozási háttér és az igazgatási hagyományok miatt.

Miként jeleztem, a *nagyvárosi önkormányzatok* világszerte azon kevés önkormányzati egység körébe sorolhatók, amelyekben a platformoknak hagyományosan nagyobb a szerepük. Magyarországon is érvényesült ez a tendencia: a hazai viszonylatban nagyobb – jellemzően megyei jogú városi – önkormányzatok már az 1990-es évektől kezdődően, az igazgatás hatékonyságának növelése érdekében, sajátos platformokat, elektronikus igazgatási rendszereket kezdtek kialakítani. Ez – az államigazgatási fejlődéshez hasonlóan – elsőként a *pénzügyi igazgatás terén jelent meg*. Az önkormányzati platformok kialakulásának egyfajta nulladik lépése az önkormányzati elektronikus számviteli rendszerek kialakulása volt. Ennek eredetileg nem jött létre egységes platformja, így egyes, a piaci szereplők által fejlesztett rendszerekre alapozva a nagyobb önkormányzatok saját, az államháztartási szabályoknak is megfelelő könyvviteli rendszereket kezdtek kialakítani.²¹ Az önkormányzati

²⁰ Lásd Budai Balázs Benjámin – Tózsza István: *E-közigazgatás*. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2007. 107.

²¹ Simon József: Az önkormányzati gazdálkodás az elszámolási és beszámoló rendszer fogságában. *Tér és Társadalom*, 23. (2009), 4. 162–164.

platformok „első generációját” az ezen könyvviteli rendszerekhez kötődő azon fejlesztések jelentették, amelyek a helyi adóztatás automatizálását biztosították. A helyi önkormányzati bevételek kezeléséhez ugyanis sajátos, helyi adóztatási, platformnak minősülő rendszereket fejlesztettek ezek a nagyobb önkormányzatok. Ezeket a fejlesztéseket döntően maguk végezték, a könyvelési rendszer kiépítésében közreműködő partner bevonásával, és kezdetben jellemzően saját autentikációs rendszereket alkalmaztak, így átjárhatóságuk nem vagy alig volt. Később, különösen az elektronikus adóigazgatási megoldások elterjedésével és az ügyfélkapus azonosítás széles körű alkalmazásával az önkormányzati rendszerek is elérhetővé váltak az ügyfélkapun történő egységes azonosítási rendszerrel. A különböző fejlesztésekre tekintettel azonban a helyi igazgatási platformok között jelentős eltérések maradtak fenn.²² A hatósági igazgatási önkormányzati platformok alakulásában a kötelezően bevezetendő, a Magyar Államkincstár által működtetett Application Service Provider (ASP-) rendszer jelentett új fordulatot. Az önkormányzatok pénzügyi gazdálkodásának nyomon követését valós időben (*real time*) lehetővé tevő rendszer egyben a korábbi igazgatási és könyvviteli rendszerek reformját is elhozta. A platformként értelmezhető ASP-t ugyanis 2016. július 1-jétől fokozatosan valamennyi helyi önkormányzatnak alkalmaznia kell. A rendszer egységes könyvviteli és ehhez kapcsolódóan igazgatási felületet jelent.²³ Az ASP-rendszer kiépülésére tekintettel a korábbi elkülönült önkormányzati platformok igazodtak a központosított rendszerekhez, ennek során a korábbi fejlesztések egy része alkalmazhatatlanná vált, azok pedig, amelyek beépíthetők voltak a központosított rendszerekbe, továbbra is fennmaradhattak.²⁴

A hatósági igazgatás mellett a magyar települési önkormányzatok elsősorban a *közlekedési szolgáltatások* terén vezettek be okosváros- (*smart city*) megoldásokat. Ezek körében részben saját platformokat fejlesztettek, különösen a helyi tömegközlekedés használata (például BKK Futár rendszere), valamint a közterületen gépjárművel történő várakozás nyomon követése és díjának fizetése (parkolás) körében. Ezek a megoldások részben saját fejlesztéseken alapultak, de a központosítás e körben is megjelent. Egyrészt a parkolási közszolgáltatások esetében a nemzeti mobilfizetési rendszer kiépülése jelentett sajátos igazodási pontot, ugyanis a rendszereknek képesnek kellett lenniük arra, hogy azzal összekapcsolódhassanak. Másrészt az okosvárosi megoldások központosításának egy finomabb, „*soft*” formáját jelentették a nemzeti adatközpontok, valamint a szakmai megoldások felkínálása

²² Hoffman István – Cseh Kristóf Balázs – Jugovics Andrea: E-közigazgatás a nagyvárosi önkormányzatok és szerveik hatósági ügyintézésében. In Reisinger Adrienn et al. (szerk.): „*Kulturális gazdaság*”. Kautz Gyula Emlékkonferencia elektronikus formában megjelenő kötete. Győr, Széchenyi István Egyetem, 2019. 9.

²³ Lentner Csaba: *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 99–101.

²⁴ Hoffman–Cseh–Jugovics (2019): i. m. 6–9.

(például Lechner Tudásközpont).²⁵ A nemzetközi tendenciáktól eltérően – ahol az okosváros-megoldásokat a humán közszolgáltatások körében is egyre szélesebb körben alkalmazzák²⁶ – a hazai városokban az egészségügyi, szociális és oktatási szolgáltatások körében alig alkalmaznak *smart city* megoldásokat.²⁷ Ennek egyrészt az az oka, hogy a fenti szolgáltatások jó részét 2013-tól államigazgatási felelősségi körbe vonták, így az önkormányzatok szerepe egyes alapszolgáltatások szervezésére korlátozódik, másrészt az önkormányzati rendszerekkel is kommunikálni képes, és az ellátottak számára is érdemi szolgáltatást biztosító rezsimek csak a 2010-es évek végére kezdtek jobban kiépülni, harmadrészt az ezeket a szolgáltatásokat igénybe vevők részéről sem jelentkezett jelentős igény az okosmegoldások bevezetésére.

A fenti folyamatok a 2010-es évektől kezdődően kezdtek túlmutatni a nagyvárosi – hazai viszonylatban a megyei jogú városi – önkormányzatokon: a hatósági igazgatási platformok, valamint egyes, jellemzően a közlekedési szolgáltatások okosmegoldásait néhány, a hazai viszonylatban közepes méretű (nagyobb járásszékhely, illetve 20–25 ezer főnél népesebb) városi önkormányzat is alkalmazni kezdte. A községi önkormányzatok körében a digitalizált megoldások és platformok jelenléte kifejezetten minimális. Így hazai viszonylatban is a platformok egyfajta városi ügyként jelennek meg.

Platformok és önkormányzati igazgatás: egy új típusú centralizáció felé?

A centralizáció és a decentralizáció is különféle formákban jelenhetett meg, azonban a különféle, az önkormányzati igazgatást érintő reformokban két fő irány rajzolódott ki.²⁸ Az egyik a *nyugat- és észak-európai államokra* volt jellemző, ahol ezek a különböző reformok részben felülről indultak, s elsődleges céljuk a rendszerek modernizációja volt. A területi szolgáltatások körében ezek az államok jobban építettek az *önkormányzati* rendszerekre, azaz a különféle reformok elsődlegesen az önkormányzati *lépték* átalakítását tűzték ki célul. Jóllehet, a fenti reformok során is nagyobb ellátási egységek kialakítására törekedtek, ám ezt az önkormányzati rendszeren *belül* végezték el. Ennek az *északi modellnek* a középpontjában az önkormányzati szolgáltatások *koncentrációja* állt, amelynek során a különböző alsó- és középszintű egységek *összevonásával*, valamint *integrációjával* alakítottak ki nagyobb,

²⁵ Henk Tamás: Okosváros-megoldások Magyarországon. In Sallai Gyula (szerk.): *Az okos város (Smart City)*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 232–236.

²⁶ Miltiadis D. Lytras – Anna Visvizi: Who Uses Smart City Services and What to Make of It: Toward Interdisciplinary Smart Cities Research. *Sustainability*, 10. (2018), 6. 2000–2006.

²⁷ Henk (2018): i. m. 231–237.

²⁸ Lásd részletesen Sabine Kuhlmann – Hellmut Wollmann: *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 2019. 145–147.

hatékonyabb egységeket.²⁹ Az integrációs és koncentrációs tendenciákat tovább erősítették az ezredforduló időszakának átalakuló települési keretei, elsősorban az erősödő *urbanizációs tendenciák*. A nagyvárosokban kialakuló lakhatási válság, a megfizethető lakhatásnak a nagyvárosi perifériákra szorulásával, s ezzel az erősödő szuburbanizációval olyan kihívások jelentek meg, amelyek a hagyományos önkormányzati térszerkezeti rendszerekben nem voltak megfelelően rendezhetők, hiszen a szolgáltatási egységek jelentősen túlnyúltak az önkormányzatok közigazgatási határain. Ezeknek a tényleges egységeknek az együttes kezelése érdekében többféle megoldást alkalmaztak: összevont egységeket vagy sajátos, kötelező társulási együttműködési formákat³⁰.

A szakirodalomban kiemelik, hogy az önkormányzati koncentráció – azaz az önkormányzati egységek összevonásával, illetve a társulások megoldások kialakításával járó – rendszerek további kihívásokat jelentettek, különösen az alkotmányos alapjogokat (is) megvalósító humán közszolgáltatások területén. Az önkormányzati humán szolgáltatási rendszereknek ezért viszonylagosan egységes színvonalon kell biztosítaniuk az ellátásokat.³¹ Ez sajátos feszültséget teremtett ezekben a rendszerekben.

A széles önkormányzati feladatokra – mind az oktatási-kulturális, mind a jóléti közszolgáltatások körében – tekintettel *látens*, „lopakodó” *centralizáció* jelent meg, amikor is a különféle, jellemzően nem is törvényi, hanem rendeleti, valamint sok esetben *soft-law* dokumentumokban megjelenő *szolgáltatási standardok* szabályozásán keresztül erodáltak a helyi közösségek szolgáltatásszervezési szabadságát. A „lopakodó” *centralizáció* mellett az észak- és nyugat-európai államok egyes decentralizációs megoldásai körében a 2000-es évektől megjelent egy olyan tendencia, amelyet a szakirodalom a „cinikus decentralizáció” kifejezéssel illet. Ebben az esetben a reform elsődleges céljaként nem a jóléti funkciók erősítése jelent meg, hanem ténylegesen a felelősség áthárítását célozták a reformok, hiszen a növekvő feladatokhoz nem, vagy nem arányosan biztosították a többletforrásokat.³²

Az önkormányzati platformok megjelenése tulajdonképpen ebbe a *látens centralizációs folyamatba* illeszkedik, a lopakodó *centralizáció* sajátos, 21. századi formáinak is tekinthetők. Az informatikai „forradalommal”, az infokommunikációs technikák széles körű alkalmazásával, valamint az információs társadalom kialakulásával egyre

²⁹ Kuhlmann–Wollmann (2019): i. m. 146–148.

³⁰ Ilyen, az urbanizációs kihívásokra adott, kötelező társulások koncentrációs válasznak tekinthetjük a portugáliai nagyvárosi területeket (*área metropolitana*). A Portói Nagyvárosi Terület (*Área Metropolitana do Porto*) jellemzése tekintetében lásd részletesebben: István Hoffman et al.: Comparative Research on the Metropolitan Administration and Service in Porto. *Studia Iuridica Lublinensia*, 29. (2020), 4. 11–30.

³¹ Fazekas (2017): i. m. 116–117.

³² Pálné Kovács Ilona: *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 21.

fontosabb szerepre tesznek szert a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó információk és adatok. A modern államok többségében ezeket az adatrendszereket, platformokat általában *központi szinten* szervezik meg. Mivel ezen adatok nélkül az új típusú, a digitális megoldásokra széles körben építő önkormányzati közszolgáltatás-szervezési megoldások, amelyek sok esetben az úgynevezett *smart city* koncepcióhoz kapcsolódnak, nem, vagy csak korlátozottan végezhetők el, ezért az adatok birtoklása és az adatokhoz való hozzáférés szabályozása szintén egyfajta, elsősorban közvetetten érzékelhető, de nagyon is valós centralizációt eredményezett ezekben az államokban.³³ Az előzőekben jelzettek szerint ez a puhább, soft centralizáció – ha szűkebb körben is, de valóságosan – a magyar önkormányzati rendszerben, elsősorban a nagyvárosok körében is megjelent. Az okosvárosi megoldások ugyanis szükségszerűen adatigénylással járnak, amelyet a központi rendszerek tudnak biztosítani. Az adatokhoz való hozzáférés azonban a központi platformokhoz való igazodással is jár, lényegében átjárhatónak kell lennie a helyi rendszereknek a központi rendszerekkel. Ez pedig szükségszerűen a központi rendszerek felületéhez és logikájához való igazodást jelenti. Ennek révén a központ a saját adatrendszerei kialakításával *jelentősen befolyásolhatja a helyi szolgáltatásszervezést* anélkül, hogy látzólag beavatkozna abba. Az egységes adatkezelési és -feldolgozási rendszer is erősíti egy közigazgatás központosítottságát, azaz ennek révén a rendszer centralizáltabbá válik, jóllehet ez első ránézésre nem, vagy csak alig érzékelhető.

Platforms and Public Administration – No Country for Municipalities?

Abstract

Platforms became important ecosystems in the economic life after the end of the 20th century. In order to operate more efficiently, platforms as an ecosystem and technology are now widely applied by the different national public administration systems. However, platforms are mainly used by the central administration, the municipalities started to build their own systems. There are several limitations of the application of the platforms in municipal administration – the majority of them are linked to lack of resources and expertise. Therefore, the platforms seem to be tools of the administration of urban municipalities. This pattern has been followed by the Hungarian municipal system, as well. It could be emphasised, that the (municipal) platforms can be even tools of a latent, “stealth” centralisation, mainly because of the required access to the central data systems.

³³ Ez a látens centralizáció jól megfigyelhető az angolszász közszolgáltatási modellt követő Ausztráliában is. Lásd Richard Tomlinson: The Failure to Learn from Others: Vertical Fiscal Imbalance, Centralisation and Australia’s Metropolitan Knowledge Deficit. *Australian Journal of Public Administration*, 78. (2019), 2. 218–221.

Felhasznált irodalom

- Ansell, Christopher – Satoshi Miura: Can the Power of Platforms be Harnessed for Governance? *Public Administration*, 98. (2020), 1. 261–276. Online: <https://doi.org/10.1111/padm.12636>
- Anttiroiko, Ari-Veikko – Pekka Valkama – Stephen J. Bailey: Smart Cities in the New Service Economy: Building Platforms for Smart Services. *AI & Society*, 29. (2014), 323–334. Online: <https://doi.org/10.1007/s00146-013-0464-0>
- Baldwin, Carliss Y. – C. Jason Woodard: The Architecture of Platforms: a Unified View. In Annabelle Gawer (szerk.): *Platforms, Markets and Innovation*. Cheltenham (UK) –Northampton (MA, USA), Edward Elgar, 2009. 19–45.
- Balogh Zsolt György – Budai Balázs Benjámin: *E-önkormányzat. Az elektronikus-önkormányzati modernizáció fejlesztéspolitikai alapjai című tantárgy egyetemi tankönyve*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Bowman, Ann O'M. – Richard C. Kearney: *State and Local Government*. Boston, Wadsworth, 2016.
- Budai Balázs Benjámin – Tózsza István: *E-közigazgatás*. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2007.
- Csontos Réka Sára – Szabó Zsolt Roland: A versengés új szinterei. Platformok stratégiamenedzsment-megközelítésből. *Vezetéstudomány*, 49. (2018), 9. 57–69. Online: <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2018.09.05>
- Czirfusz Dóra – Misley Helga – Horváth László: A digitális munkarend tapasztalatai a magyar közoktatásban. *Opus et Educatio*, 7. (2020), 3. 220–229. Online: <https://doi.org/10.3311/ope.394>
- Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.* Budapest, ELTE Eötvös, 2017.
- Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös, 2020.
- Győrffy Zsuzsanna – Békási Sándor – Szathmári-Mészáros Noémi – Németh Orsolya: A telemedicina lehetőségei a COVID-19-pandémia kapcsán a nemzetközi és a magyarországi tapasztalatok és ajánlások tükrében. *Orvosi Hetilap*, 161. (2018), 24. 983–992. Online: <https://doi.org/10.1556/650.2020.31873>
- Hargitai Dávid Máté – Sasné Grósz Annamária – Veres Zoltán: Hagyományos és online tanulási preferenciák a felsőoktatásban – A COVID-járvány kihívásai. *Statisztikai Szemle*, 98. (2020), 7. 839–857. Online: <https://doi.org/10.20311/stat2020.7.hu0839>
- Hein, Andreas – Maximilian Schreieck – Tobias Riasanow – David Soto Setzke – Manuel Wiesche – Markus Böhm – Helmut Krcmar: Digital Platform Ecosystems. *Electronic Markets*, 30. (2020), 1. 87–98. Online: <https://doi.org/10.1007/s12525-019-00377-4>
- Henk Tamás: Okosváros-megoldások Magyarországon. In Sallai Gyula (szerk.): *Az okos város (Smart City)*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 217–240.
- Hoffman István – Cseh Kristóf Balázs – Jugovics Andrea: E-közigazgatás a nagyvárosi önkormányzatok és szerveik hatósági ügyintézésében. In Reisinger Adrienn – Kecskés Petra – Buics László – Berkes Judit – Balassa Bernadett (szerk.): *„Kulturális gazdaság”*. Kautz Gyula Emlékkonferencia elektronikus formában megjelenő kötete. Győr, Széchenyi István Egyetem, 2019. 1–11.
- Hoffman, István – János Fazekas – András Bencsik – Bálint I. Bodó – Kata Budai – Tamás Dancs – Borbála Dombrovsky – Péter Ferge – Gergely Kári – Domokos Lukács – Marcell Kárász – Lili Gönczi – Zsolt R. Vasas – Kristóf B. Cseh – Dorottya Papp – Csaba Molnár: Comparative Research on the Metropolitan Administration and Service in Porto. *Studia Iuridica Lublinensia*, 29. (2020), 4. 11–30. Online: <https://doi.org/10.17951/sil.2020.29.4.11-30>

- Horvayné Fehér Judit – Munk Sándor: A rendőrségi informatikai hálózat fogalma, rendeltetése. *Hadmérnök*, 6. (2011), 2. 217–226.
- Ködmön József: Egészségügyi információ az interneten. *Orvosi Hetilap*, 159. (2018), 22. 855–862. Online: <https://doi.org/10.1556/650.2018.31107>
- Kuhlmann, Sabine – Hellmut Wollmann: *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA), Edward Elgar, 2019.
- Lentner Csaba: *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Lytras, Miltiadis D. – Anna Visvizi: Who Uses Smart City Services and What to Make of It: Toward Interdisciplinary Smart Cities Research. *Sustainability*, 10. (2018), 6. 1998–2013. Online: <https://doi.org/10.3390/su10061998>
- Pálné Kovács Ilona: *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Simonovits Borbála – Surányi Ráchel – Csajbók-Veres Krisztina: Helyzetkép a magyarországi közösségi gazdaság kulcsszereplőiről. A koronavírus válság „vesztesei” és „nyertesei” egy speciális munkaerőpiaci szegmensben. *socio.hu (Társadalomtudományi Szemle)*, 11. (2021), 1. 31–61. Online: <https://doi.org/10.18030/socio.hu.2021.1.31>
- Simon József: Az önkormányzati gazdálkodás az elszámolási és beszámoló rendszer fogságában. *Tér és Társadalom*, 23. (2009), 4. 161–172. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.23.4.1281>
- Szigeti Ernő: A közigazgatás területi változásai. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013. 269–289.
- Tomlinson, Richard: The Failure to Learn from Others: Vertical Fiscal Imbalance, Centralisation and Australia’s Metropolitan Knowledge Deficit. *Australian Journal of Public Administration*, 78. (2019), 2. 213–226. Online: <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12387>
- Van Mart, Montgomery – Alexandru Roman – XioaHao Wang – Cheol Liu: Operationalizing the Definition of E-Leadership: Identifying the Elements of E-Leadership. *International Review of Administrative Sciences*, 85. (2019), 1. 80–97. Online: <https://doi.org/10.1177/0020852316681446>
- Wohlers, Tony E.: Local E-Government Sophistication in the United States. In Hans J. Scholl (szerk.): *E-Government: Information, Technology and Transformation*. London – New York, Routledge, 2010. 89–106.