

Molnár Péter: Az ENSZ 2020. évi E-Közigazgatási Jelentése – 1.rész: Metodológia és változások

1. Bevezetés

Az ENSZ E-government Survey (elektronikus közigazgatási felmérés) című, jellemzően kétévenként publikált jelentéseit mindig nagy érdeklődés övezi. A 2020-as, tizenegyedik alkalommal közzétett kiadvány rendhagyó, ugyanis a dokumentum kiegészítésre került az év elején felbukkant COVID-19 világjárványra vonatkozó, a digitális kormányzás szempontjából releváns információkkal.

Ennek megfelelően rövid sorozatomban a következő témaköröket ismertetem egy-egy rövidebb írás formájában: a jelentés elemzéseinek általános metodológiáját és annak legújabb változásait, külön kitérve az összetett mutatószámokra, a jelentés Magyarországról szóló megállapításait, valamint COVID-19 vonatkozásait.

Mivel a jelentés megállapításai általános hivatkozási alapot képeznek az e-közigazgatásra vonatkozó kutatások során, azok ismerete alapvető fontossággal bírhat a témát kutató szakemberek számára. Őszintén remélem, hogy az általam közzétett információkat többen fel tudják használni a jövőben munkájuk során.

1. A jelentések mutatószámai és módszertana

II.2 Az e-Government Survey születése és az első jelentés

Az 1760 és 1840 között lezajlott, első, klasszikus ipari forradalmat a gőzgépek és az általuk lehetővé vált tömegtermelés jellemezte. A második ipari forradalom középpontjában a gőzgépek szerepét az elektromos áram vette át. A harmadik – digitális – ipari forradalom az 1960-as években kezdődött, mérföldköveit pedig a félvezetők alkalmazásának kezdetei, a személyi számítógépek megjelenése, valamint az internet elterjedése jelentették. A negyedik, napjainkban is zajló ipari forradalom a digitális ipari forradalom egyenes

folytatása, lényegét éppen az előző korszak vívmányainak egyre nagyobb mértékű kombinálása, ezáltal pedig új technológiák rendkívül gyors kialakulása jellemzi. [1] Az ENSZ elismeri a negyedik ipari forradalom létét, egyben megerősíti, hogy a folyamat egyik legfontosabb ismérve az ún. *emerging technologies* körébe tartozó fejlesztések (így pl. a robotika, mesterséges intelligencia, big data, internet of things, felhőalapú számítástechnika stb.) konvergenciája.

Az ENSZ első, a tagállamok e-közigazgatási fejlettségét összehasonlító elemzése a digitális forradalom érett stádiumában született. 2001 márciusában, 122 ország részvételével került megrendezésre a kormányzás új alapokra helyezését célzó harmadik nemzetközi fórum,[2] melynek fő célkitűzése az új technológiák kormányzati alkalmazásának vizsgálata, egyben az e-közigazgatási jó gyakorlatok és ötletek megosztása volt. A fórum képezte az alapját az ENSZ Közgazdasági és Közigazgatási Divíziója (United Nations Division for Public Economics and Public Administration; UN-DPEPA) és az Amerikai Közigazgatási Szövetség (American Society for Public Administration; ASPA) által első ízben kibocsátott nemzetközi összehasonlító jelentésnek (Benchmarking E-government: A Global Perspective).[3] Az első jelentést évente-kétévente újabbak követték, a második kiadványtól kezdve már e-Government Survey címen. A dokumentumok – jellegetűkből fakadóan – mindig az előző jelentés óta eltelt időszakot vizsgálják, így a 2020. évi jelentés esetében a 2018-tól 2019-ig terjedő időintervallumról kaphatunk képet.

Az ENSZ már az első jelentésben hangot adott meggyőződésének, miszerint az internet – a személyi számítógépekhez hasonlóan – megkerülhetetlenné vált a napi ügyintézés során. Ennek tükrében nem meglepő, hogy a világ kormányzatai már az 1990-es évek közepétől különféle kezdeményezéseket hajtottak végre annak érdekében, hogy kiaknázzák az internet nyújtotta korlátlan lehetőségeket az irányítási folyamatok javításának és tökéletesítésének érdekében. A jelentést megalapozó tanulmány éppen ezért a technológia bevezetésére, fejlesztésére és a használat iránti elkötelezettségre fókuszált, azaz végső soron az egyes tagállamok e-közigazgatással összefüggő technikai környezetét, a további online fejlesztések megvalósítására irányuló képességét (összefoglalva: felkészültségét) térképezte fel. [4]

A jelentés a szakma és a kormányzat körében egyaránt kedvező fogadtatásra talált. Évről-évre egyre több nemzetközi szervezet (Európai Unió, OECD), egyetem (Brown University, Waseda University) vagy éppen nemzetközi vállalat (Accenture) publikált hasonló jelentéseket. Talán nem túlzás a 2000-es évek első évtizedét az e-közigazgatási jelentések évtizedének hívni.[5]

II.3 Mutatószámok

Az ENSZ két fő mutatója az E-Government Development Index, röviden az EGDI (eredetileg: Readiness, azaz készütségi index) és az EPI (E-Participation Index, magyarul leggyakrabban: e-részvételi index), mint komplex mutatószámok. A 2018-as jelentésben egy új mutatószám is bevezetésre került, ez a helyi szintre fókuszáló, ún. Local Online Services Index.

Az EGDI matematikailag az online szolgáltatásokkal való ellátottságot reprezentáló Online Szolgáltatások Indexből (Online Services Index; OSI), a Telekommunikációs Infrastruktúra Indexből Telecommunication Infrastructure Index; TII), valamint Humán Tőke Indexből (Human Capital Index; HCI) képezett normalizált számok matematikai átlaga. A másodlagos indexek indikátorai az évek során – a technika fejlődésének köszönhetően – értelemszerűen kisebb-nagyobb mértékben változtak, a továbbiakban kiindulási alapként a megelőző, 2018-as jelentésnek megfelelő állapotot ismertetem.

Az OSI egy összetett normalizált mutatószám, amelynek alapját az online szolgáltatások kérdőíve (Online Service Questionnaire; OSQ) képezi. A 2018. évi kérdőív 140 kérdésből állt. A kérdések kizárólag igennel vagy nemmel válaszolhatók meg, pozitív válasz esetén pedig további, mélyebb másodlagos (al-) kérdések nyílnak meg. Egy adott tagállamnak a kérdések alapján megszerezhető pontszáma 0 és 1 között helyezkedhet el.[6] A kérdőívben alapvetően három típusú kérdés található: egyes kérdések bizonyos információk online rendelkezésre állásának biztosítására (pl. e-részvételi tevékenységek, főbb kormányzati kiadások, a központi kormányzat szervezeti felépítése), mások egy-egy szolgáltatás, funkció meglétére (pl. azonosítási szolgáltatások és e-személyi igazolvány, közösségi média funkciók, honlaptérkép), míg megint mások az adott központi felületen elvégezhető tevékenységekre (pl. online adóbevallás vagy lakcím-megváltoztatás kezdeményezése) koncentrálnak.[7]

A TII öt, egyenlő súllyal bíró indikátor számtani átlaga. Az indikátorok a következők: a száz főre vetített internethasználók (azok a természetes személyek, akik a felmérést megelőző három hónap során legalább egy alkalommal használták az internetet), a száz főre vetített vezetékes telefon fővonalak, a mobiltelefon-előfizetések és a fix szélessávú internet-előfizetők továbbá a száz főre vetített az aktív szélessávú mobil előfizetések száma.[8]

A HCI-t négy komponens súlyozott átlaga alkotja. A legnagyobb súllyal (1/3) a tizenöt év feletti írástudók (azok, akik képesek hétköznapi, egyszerűbb szövegek elolvasására és leírására, valamint értelmezni is képesek a leírtakat) aránya bír. 1/9 súllyal kell figyelembe venni a továbbtanulási rátát, a tankötelezettségi korhatárt, a közoktatásban való részvétel várható időtartamát, valamint a ténylegesen iskolában töltött évek számát [ez utóbbi adatok

forrását az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) vonatkozó adatbázisai adják].

Ahogy a fentiekben bemutattam a három szám számtani átlaga képezi az EGDI értékét, amelyet az ENSZ jelentések elsődleges összetett mutatószámának tekinthetünk.

Matematikailag tehát: $EGDI = (OSI+TII+HCI)/3$.

Az online részvételi index (EPI) a 2003-as jelentésben, kiegészítő mutatóként jelent meg először.[9] Az index az EGDI-al szemben az online szolgáltatások kormányzati használatára összpontosít, ezen belül a polgárok tájékoztatására (E-information), az érdekelt felekkel való kapcsolattartásra (E-consultation) és a döntéshozatali folyamatokban történő részvételére (E-decision-making). Az EPI alapját képező pontszámok – az OSI-hoz hasonlóan – egy speciális kérdőíven alapulnak. Az eredmények alapján a tagállamokat az alacsony, a közepes, a magas vagy a nagyon magas EPI szinttel rendelkező országok kategóriáiba sorolják.

A LOSI a 2018-as jelentés újítása, alapvető célja a helyi szint készültségének felmérése. Első ízben negyven nagyváros került kiválasztásra és értékelésre. A vizsgálat alapját az adott város (önkormányzat) hivatalos honlapja képezte, amely során a vizsgálatot végzők 60 indikátort alkalmaztak. Az indikátorok négy csoportra bonthatók: technológiai (pl. böngésző-kompatibilitás, betöltési sebesség, hozzáférhetőség mobil eszközökkel, idegen nyelvek támogatottsága, stb.), tartalomszolgáltatással összefüggő- (pl. kapcsolatfelvételi lehetőségek, szervezeti ábra, költségvetési információk), szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos- (pl. azonosítási lehetőség, e-mailek megválaszolásának határideje, személyes adatok frissíthetősége), továbbá részvételi (pl. valós idejű kommunikáció, közösségi hálózati kapcsolatok) mutatószámokkal.[10] A kérdésekre csak igennel (1 pont) vagy nemmel (0 pont) lehetett válaszolni, egy adott város LOSI értékét ennek megfelelően a pontszámok összege adta.

III. Főbb változások a 2020-as jelentésben

Noha a főbb indexek (ide nem értve a már említett, 2018-ban megjelent LOSI-t) 2018 óta változatlanok, a metodológiában jelentésről-jelentésre megfigyelhetőek kisebb-nagyobb módosítások. A következőkben a 2020. évi jelentés újdonságait ismertetem.

Az EGDI számításához szükséges OSI alapját továbbra is az online szolgáltatások kérdőíve képezte. A felmérés – amelyben 14 ENSZ tisztviselőn és 18 gyakornokon túl 98 ország 212

önkéntese vett részt - a 2018-as jelentésben foglalt 140 helyett 148 kérdést tartalmazott.[11]

A TII értéke az első négy jelentésben még 6, 2008 óta 5 indikátor alapján került meghatározásra. A mutatószámok az évek során kisebb mértékben változtak, ám a mindvégig alapvetőnek számító, száz főre vetített fix telefonvonalas előfizetések száma a 2020-as jelentésben megszűnt, ezzel az indikátorok száma négyre csökkent.[12]

Jelentés	Indikátorok				
2008.	Internethasználók száma/100 fő	Fix szélessávú előfizetések/100 fő	Személyi számítógép felhasználók	Mobiltelefon-előfizetések/100 fő	Fix telefon előfizetések/100 fő
2010.	Internethasználók száma/100 fő	Fix szélessávú előfizetések/100 fő	Személyi számítógép felhasználók	Mobiltelefon-előfizetések/100 fő	Fix telefon előfizetések/100 fő
2012.	Internethasználók száma/100 fő	Fix szélessávú előfizetések/100 fő	Fix internet előfizetők/100 fő	Mobiltelefon-előfizetések/100 fő	Fix telefon előfizetések/100 fő
2014.	Internethasználók száma/100 fő	Fix szélessávú előfizetések/100 fő	Szélessávú vezeték nélküli előfizetők/100 fő	Mobiltelefon-előfizetések/100 fő	Fix telefon előfizetések/100 fő
2016.	Internethasználók száma/100 fő	Fix szélessávú előfizetések/100 fő	Szélessávú vezeték nélküli előfizetők/100 fő	Mobiltelefon-előfizetések/100 fő	Fix telefon előfizetések/100 fő
2018.	Internethasználók száma/100 fő	Fix szélessávú előfizetések/100 fő	Aktív mobil szélessávú előfizetők/100 fő	Mobiltelefon-előfizetések/100 fő	Fix telefon előfizetések/100 fő
2020.	Internethasználók száma/100 fő	Fix szélessávú előfizetések/100 fő	Aktív mobil szélessávú előfizetők/100 fő	Mobiltelefon-előfizetések/100 fő	

1. Táblázat: a Telekommunikációs Infrastruktúra Index változásai 2008 és 2020 között (saját szerkesztés)

Az indikátor kivezetésének oka elsődlegesen a technológia fejlődésében keresendő. Az ENSZ

felismerte, hogy a lakosság számos tagállamban már a mobiltelefonos, illetve IP-alapú megoldásokat részesíti előnyben a hagyományos telefonokkal szemben. A vezetékes telefon-előfizetések száma ennél fogva már nem feltétlenül alkalmas a telekommunikációs infrastruktúra kapacitásának reprezentálására.[13]

A HCI másodlagos indikátorai terén alapvető nem tapasztalhattunk meghatározóbb változtatásokat, így e tanulmányban az indexre külön nem térek ki.

Az EPI vonatkozásában ezzel szemben érzékelhető, hogy a jelentés készítői a 2020-as felmérésben az e-részvételi kérdéseket gondosan áttekintették és kibővítették, hogy a jelenlegi tendenciákat figyelembe véve megfelelően és hitelesen tükrözzék azt, hogy a kormányzatok milyen módon vonják be az állampolgárokat a közpolitikák kialakításába, végrehajtásába és értékelésébe. Új, az adatok kormányzati ügynökségek általi közzétételére és megosztására vonatkozó kérdések kerültek megfogalmazásra.[14]

A LOSI területén a legszembetűnőbb, hogy lényegesen megnőtt a vizsgált városok száma. Az eredeti terveknek megfelelően száz szervezet vizsgálatára került volna sor, ám a vizsgálat során nyilvánvalóvá vált, hogy közülük mindössze 86 rendelkezett értékelhető portállal.[15] Az indikátorok száma szintén nagymértékben (60-ról 80-ra) bővült és az értékelést végzők száma is jelentősen megemelkedett.[16] Kísérlet történt arra is, hogy egyes városokat önbevallásos kérdőívek (Local Government Questionnaire; LGQ) kitöltésére kérjenek fel, ez a próbálkozás azonban kevésbé bizonyult sikeresnek: a 60 megkeresett szereplő közül mindössze három válaszolt.[17]

Összefoglalva a fentieket kijelenthetjük, hogy az ENSZ 2020. évi E-Government Survey jelentésében komolyabb metodikai változásokat nem tapasztalhattunk, noha az alkalmazott kérdőívekben (OSQ, LGQ) található kérdések köre bővült, a másodlagos indikátorok köre pedig – a kor kívánalmainak megfelelően – esetenként megváltozott (TII).

Talán a meghatározó változások hiányát jelzi az is, hogy az alapvető mutató, az EGDÍ terén a 2018-as rangsorhoz képest túl nagy meglepetések nem értek bennünket. Az első tíz helyezést megszerző tagállam közül hat változatlanul az élmezőnyben maradt, de a listáról kiszoruló is előkelő helyet foglalnak el.

Helyezés	2018	2020
1.	Dánia	Dánia
2.	Koreai Köztársaság	Ausztrália

3.	Észtország	Koreai Köztársaság
4.	Finnország	Egyesült Királyság
5.	Ausztrália	Svédország
6.	Svédország	Finnország
7.	Egyesült Királyság	Szingapúr
8.	Új-Zéland	Új-Zéland
9.	Amerikai Egyesült Államok	Franciaország
10.	Hollandia	Japán

2. Táblázat: a tíz legmagasabb EGDI értékkel rendelkező tagállam 2018-ban és 2020-ban (saját szerkesztés)

1. Összefoglalás, záró gondolatok

Tanulmányom első részében bemutattam az ENSZ E-Government Survey című jelentését, annak kialakulását, jelentőségét és módszertanát. Részletesen ismertettem a legfrissebb jelentés újításait és egyéb változásait.

A következő részben a dokumentum magyarországi vonatkozásaira térek ki, összevetve az eredményeket a hazai programokkal, azok célkitűzéseivel és a rendelkezésre álló monitoring adatokkal.

[1] Schwab, Klaus: The Fourth Industrial Revolution, New York, CROWN Business, 2016, 6-7.

[2] Roche, Edward, M.: Evaluation of the UN E-Government Survey for the period 2003-2016,

2017, <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97454.pdf> (Letöltés: 2018. augusztus 22.)

[3] United Nations (UNDESA/ASPA): Benchmarking e-Government: A Global Perspective, UNDESA-ASPA, 2001.

<https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf> (Letöltés: 2020. december 18.)

[4] Uo. 1.

[5] Purian, Ronit: A decade of e-government indexes: The emerging mode of participative communication. Systems, Signs & Actions Vol 8, 2014/I. 43-75

[6] United Nations Department of Economic and Social Affairs: United Nations E-Government Survey 2018, New York, United Nations, 2018. 204.

[7] Uo. 206-208.

[8] Uo. 200-201.

[9] United Nations: UN Global E-government Survey, 2003

<https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2003-Survey/Complete-Survey.pdf> (Letöltés: 2020. december 18.)

[10] Részletesen ld.: United Nations Department of Economic and Social Affairs: United Nations E-Government Survey 2018, New York, United Nations, 2018, 217-218.

[11] United Nations Department of Economic and Social Affairs: E-Government Survey 2020 – Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development, New York, United Nations, 2020, 236-237.

[12] Uo. 234.

[13] Uo. 233.

[14] UN(2020) 250.

[15] UN (2020) 90. o.

[16] UN (2020) 89.o.

[17] UN (2020) 252.o.